

МОНГОЛ ДАХЬ АРДЧИЛЛЫН ХӨГЖИЛ, БЭХЖИЛТ, АСУУДАЛ, СОРИЛТ (1990-2019)

МОНГОЛ ДАХЬ АРДЧИЛЛЫН ХӨГЖИЛ, БЭХЖИЛТ, АСУУДАЛ, СОРИЛТ (1990-2019)



Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт (1990-2019)

Улаанбаатар хот
2019 он



Конрад-Аденуар Сангийн дэмжлэгтэйгээр хэвлэв.

Энэ бүтээлийн эрх хуулийн дагуу хамгаалагдсан тул эшлэлгүйгээр хуулбарла, олшруулах, хэсэгчлэн авах, ашиглах болон хэвлэн нийтлэхийг зохиогчийн эрх зөрчсөнд тооцно.

Бүтээлд нийтэлсэн материалын агуулга, мэдээллийн үнэн зөвийг зохиогчид хариуцна.

Хянан тохиолдуулсан: Ж.Төртогтох, МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн эрхлэгч, доктор профессор

С.Ганзаяа, Монгол дахь Конрад-Аденаур-Сангийн хөтөлбөрийн менежер

Хэвлэлийн хуудас:30,0 хх

Хавтасны зургийг

Фэйбүүк дэх Гэрэл зураг сонирхогчдын бүлгэм, Дархад эх сурвалжыг ашиглав.

“Адмон принт” ХХК-д хэвлэв.

АГУУЛГА

Нэгдүгээр бүлэг. Ардчиллын бэхжилт, төрийн эрх мэдлийн институтын зарим асуудал

- 1.1 Ардчиллын хөгжил, бэхжилтийн тулгамдсан асуудал, сорилтууд
- 1.2 Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөг, түүнээс Засгийн газрыг огцруулахад үзүүлж буй нөлөө
- 1.3 Шүүх эрх мэдэл дэх шүүхийн захиргааны асуудал

Хоёрдугаар бүлэг. Ардчиллын институцийн хөгжлийн өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал

- 2.1 Сонгуулийн үйл явц: сонгуулийн кампани, сонгуулийн систем, сонгогчдын зан үйл
- 2.2 Улс төрийн намын системийн төлөвшил
- 2.3 Иргэний нийгмийн хөгжлийн асуудал

Гуравдугаар бүлэг. Монгол дахь ардчиллын эдийн засаг, социал, нийгэм-сэтгэл зүйн олон талт өөрчлөлт, тулгамдсан асуудал

- 3.1 Эдийн засаг дахь улс төрийн бодлогын нөлөө
- 3.2 Нийгмийн социал хүрээний өөрчлөлт, асуудал
- 3.3 Нийгмийн сэтгэл зүйд гарсан өөрчлөлт, асуудал

МЭНДЧИЛГЭЭ

Хүндэт уншигчид аа,
Конрад-Аденауэр-Сангийн найзууд аа,

1990 оны ардчилсан хувьсгалаас хойш Монгол Улсад олон намын тогтолцоо, чөлөөт сонгууль, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт бүхий ардчилсан тогтолцоо тогтворжин хөгжиж эхэлсэн билээ.

Энэхүү эерэг өөрчлөлтийн зэрэгцээ засаглалын үзүүлэлт нэн тогтворгүй байсныг гэрчлэх тоон үзүүлэлт нь сүүлийн 30 жилд Монгол Улсад 16 Засгийн газар солигджээ.

Гэсэн хэдий ч Төв азийн далайд гарцгүй орны хувьд өнөөдөр тогтолцооны шилжилтийг амжилттай байгуулсан орны тоонд зүй ёсоор тооцогдох юм. Монгол Улс нь эдийн засгийн нөөц бололцоо ихтэй, дэлхийд дээгүүрт тооцогдох нүүрс, зэс, алт, уран, газрын тос, цайрын нөөц бүхий үржил шимт газар нутаг, байгалийн баялагтай орон юм.

Конрад-Аденауэр-Сан нь 1993 онд Монгол Улсын Засгийн газрын урилгаар Суурин төлөөлөгчийн газраа нээснээр Суурин төлөөлөгчөө томилон ажиллуулсан анхны улс төрийн сан юм. 2018 онд КАС нь Монгол-Германы-Чуулганы хүрээнд 25 жилийн ойгоо тэмдэглэсэн бөгөөд 30-аад жилийн өмнөөс эхэлсэн системийн өөрчлөлт буюу социалист орноос ардчилсан тогтолцооны шилжилтийн үйл явцад төсөл хөтөлбөрөөрөө дамжуулан дэмжин ажиллаж ирлээ.

Бидний үйл ажиллагаа нь ардчилсан тогтолцоог бэхжүүлэх, улс төрийн боловсролыг иргэдэд түгээх замаар эрх зүйт төрийн хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх болон Монгол, Герман хоёр улсын харилцаа хамтын ажиллагааг хөхиүлэн дэмжих болон нийгмийн баримжаат зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоог Монгол улсад хөгжүүлэн, бэхжүүлэхэд чиглэн ажилладаг. КАС нь улс төрийн институцууд, иргэний нийгмийн болон боловсролын байгууллагуудтай нягт хамтын ажиллагаатай байдаг.

Бидний төсөл хөтөлбөрүүдийн чухал зорилтуудын нэг нь ирээдүйд улс төр, эдийн засаг, шинжлэх ухааны салбарт улс орондоо хувь нэмрээ



оруулах, хариуцлагатай залуу боловсон хүчнийг бэлтгэхэд өндөр чухал ач холбогдол өгч дэмжин ажилладаг. Монголын их дээд сургуулиудад суралцаж буй оюутнуудад болон Герман улсад суралцах тэтгэлэгт хөтөлбөрийг энэ зорилгын хүрээнд хэрэгжүүлж байна.

Монгол Улсад Ерөнхий боловсролын сургуулиудад улс төрийн боловсролын хичээл тавигдаагүй байгаатай холбогдуулан улс төрийн суурь ойлголтын талаархи сургалтыг оюутнуудад болон насанчд хүрэгчдэд олон сонирхолтой хэлбэрээр зохион явуулдаг билээ.

Монгол Улс нь Орос болон Хятад улсуудаар хүрээлэгдсэн далайд гарцгүй орны хувьд өөрчлөлт, шилжилтийн жилүүдэд барууны жишигийн дагуу ардчилалд хөл тавих нь зоримог алхам байсан юм. Монгол Улс нь ХБНГУ-тай сайн түншлэлтэй орон гэдгээр олон улсад хэдийн танигдсан нь Монгол, Герман цэргүүд Афганистанд ардчилал, энхийн төлөө хамтдаа тэмцэж байгаа явдал юм.

Энэ цаг үед Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн талаар улс төрийн хэлэлцүүлэг эрчимтэй өрнөж байгаа нь Монголчууд ардчиллын төлөө тууштай тэмцэж байгааг харуулж байна. Монгол дахь Конрад-Аденауэр-Сангийн нэн тэргүүний зорилго нь улс төрийн боловсролыг иргэдэд түгээх замаар эрх зүйт төрийн хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх юм.

Монголчууд ардчилсын тогтолцоонд шилжиж, ардчиллыг тууштай хөгжүүлж байгаа нь бахархууштай юм. ХБНГУ болон Конрад-Аденауэр-Сан нь ардчиллыг байнга, тууштай хөгжүүлэхэд Монгол найз нөхөддөө хамгийн ойр дотно түнш байх болно.

Йоханн Фурманн,
Монгол дахь Конрад-Аденауэр-Сангийн
Суурин төлөөлөгч
2019 оны 11 дүгээр сар

ӨМНӨХ ҮГ



Эрхэм Уншигч Танд ХБНГУ-ын Конрад-Аденауэр-Сангийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газар ба МУИС-ийн Шинжлэх Ухааны Сургуулийн Улс төр судлалын тэнхмийн харилцаа, хамтын ажиллагааны хүрээнд бүтээн туурвисан “Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт (1990-2019 он)” сэдэвт хамтарсан

бүтээлийг өмнөтгөн толилуулж буйдаа баяртай байна.

Энэхүү хамтын бүтээлийн бүлэг тус бүр дэх дэд хэсгүүдийг үндэсний залуу, дунд үеийн шилдэг судлаачид, тухайлбал, улс төр судлаач, эрх зүйч, эдийн засагч, социологич, сэтгэл зүйч зэрэг тус тусын мэргэжлийн салбартаа тогтмол, идэвхтэй судалгаа хийж, үр дүн, бүтээлээ дотоод, гадаадад хэлэлцүүлж ирсэн, дотооддоо болон гадаадад эрдмийн тодорхой зэргээ амжилттай хамгаалсан судлаачид зохион туурвисныг юуны өмнө онцлон тэмдэглэж, талархан, Та бүхний цаашдын эрдмийн болон нийгмийн судалгааны ажилд нь амжилт хүсэж байна.

“Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт (1990-2019 он)” хэмээх тус хамтын бүтээл нь ХБНГУ-ын Конрад Аденауэрын Сангийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газраас санхүүжүүлж, үндэсний судлаачдын бүтээж, туурвих, судалгааны үр дүнгээ олон нийтэд хуваалцах боломж нөхцлийг бүрдүүлсний үндсэн дээр амжилттай хийгдсэн болохыг удаад нь тэмдэглэж, талархаж байна. ХБНГУ-ын Конрад-Аденауэр-Сан, түүний Монгол дахь суурин төлөөлөгч Иоханн Фурманн, менежер С.Ганзаяа нарын идэвхтэй тусламж дэмжлэг, басхүү санаачлагатайгаар МУИС-ийн Шинжлэх Ухааны Сургууль, түүн дотроо Улс төр судлалын тэнхимтэй хамтран үр бүтээлтэй олон үйл ажиллагаа зохион байгуулж ирсний нэг нь энэхүү хамтын бүтээлийг туурвигчдыг дэмжсэн явдал болно.

“Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт (1990-2019 он)” сэдэвт уг хамтын бүтээл нь “Ардчиллын бэхжилт, төрийн эрх мэдлийн институтын зарим асуудал”, “Ардчиллын институцийн хөгжлийн

өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал”, “Монгол дахь ардчиллын эдийн засаг, социал, нийгэм-сэтгэл зүйн олон талт өөрчлөлт, тулгамдсан асуудал” гэсэн үндсэн гурван бүлэг, бүлэг тус бүрийн агуулгын хүрээнд томъёологдсон тус бүр гурван дэд хэсгүүдээс бүрдэж байгаа юм.

“Ардчиллын бэхжилт, төрийн эрх мэдлийн институтын зарим асуудал” бүлэгт ардчиллын хөгжил, бэхжилтийн тулгамдсан асуудал, Засгийн газрын тогтворгүй байдлын асуудал, мөн Шүүх эрх мэдлийн зарим тодорхой асуудлыг хөндсөн. “Ардчиллын институцийн хөгжлийн өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал” бүлэгт сонгууль, улс төрийн нам, иргэний нийгмийн зарим чухал асуудлыг авч үзсэн бол “Монгол дахь ардчиллын эдийн засаг, социал, нийгэм-сэтгэл зүйн олон талт өөрчлөлт, тулгамдсан асуудал” бүлэгт эдийн засаг дахь улс төрийн бодлогын нөлөө, нийгмийн социал, сэтгэл зүйн хүрээнд гарсан өөрчлөлт, тулгамдсан асуудлуудыг авч үзсэн. Судлаач тус бүрийн бие даан бичсэн дээрх тодорхой дэд асуудлууд бүхий тус хамтын бүтээл нь Монгол дахь ардчиллын хөгжлийн тулгамдсан асуудлыг цаашид улам олон талаас нь судалж авч үзэх чухал санаачлага болсныг эцэст нь тэмдэглэе.

Доктор, профессор Жанарын Төртогтох
МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхмийн эрхлэгч

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ.

АРДЧИЛЛЫН БЭХЖИЛТ, ТӨРИЙН ЭРХ МЭДЛИЙН ИНСТИТУТЫН ЗАРИМ АСУУДАЛ

- 1.1 АРДЧИЛЛЫН ХӨГЖИЛ, БЭХЖИЛТИЙН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ,
СОРИЛТУУД
- 1.2 УЛСЫН ИХ ХУРАЛ, ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН СОНГУУЛИЙН МӨЧЛӨГ,
ТҮҮНЭЭС ЗАСГИЙН ГАЗРЫГ ОГЦРУУЛАХАД ҮЗҮҮЛЖ БУЙ НӨЛӨӨ
- 1.3 ШҮҮХ ЭРХ МЭДЭЛ ДЭХ ШҮҮХИЙН ЗАХИРГААНЫ АСУУДАЛ



Д.БУМДАРЬ

*МУИС, Нийгмийн Ухааны Салбар,
Улс төр судлалын тэнхимийн багш
Дэд профессор*

Д. Бумдарь нь ШУТИС-н Математикийн сургуулийг 2003 онд инженер багш мэргэжлээр төгссөн. Япон улсын Кокушикан Их сургуульд “JASSO”-ын тэтгэлгээр суралцаж 2008 онд улс төр судлалын магистрын зэрэг улмаар “Heiwa Nakajima Foundation”-ын тэтгэлгээр докторантад элсэн суралцаж 2013 онд улс төр судлалын докторын зэрэг хамгаалсан.

2009 онд “Fuji Xerox Kobayashi Fund” сангийн Шилдэг залуу докторын судалгааны суурь зардлыг дэмжих тэтгэлэгт хөтөлбөрт шалгаран судалгааны ажлын санхүүжилт аван шилдэг залуу судлаачаар шалгарч байсан.

МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимд 2013 оноос ажиллаж байна. Судалгааны ажлын голлох чиглэл нь ардчилал, олон улсын харилцаа, аюулгүй байдал бөгөөд харьцуулсан судалгааны чиглэлээр улс төрийн нам, улс төрийн сэтгэл судлал, бодлогын судалгаа хийдэг.

Д. Бумдарь нь эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил, төслийн хүрээнд хамтарсан 5 ном, 30 орчим өгүүлэл олон улс болон дотоодод хэвлүүлсэн.

Япон улсын Стратеги, хямралын менежмент судлалын холбоо (JOMSA), олон улсын мэргэшсэн зөвлөхийн холбооны (IEVGA) гишүүнчлэлтэй.

1.1 АРДЧИЛЛЫН ХӨГЖИЛ, БЭХЖИЛТИЙН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ, СОРИЛТУУД

Оршил

Ардчилал нь хүн төрөлхтөний төрийг засаглах, улсыг удирдах, асуудлыг шийдэх арга зам болох эхлэл нь 2500-аад жилийн өмнөх Эртний Грекийн хот улсуудаас эхтэй гэдгийг бид бүхэн мэднэ. МЭӨ 507 онд Эртний Афины улс төрч Клисфен¹-ийн эхлүүлсэн засаглалын шинэчлэлийг улс төрч Перикл үргэлжлүүлэн өдгөө **Сонгодог ардчилал², Шууд ардчилал³** хэмээн нэрийдэх засаглалын удирдлагын институцлагдсан хэлбэрийг хөгжүүлэн орчин үеийн ардчилсан засаглалын институцийн бүтэц, үүрэгтэй ижил түвшинд Ардчилсан засаглалыг хэрэгжүүлж чадсан нь гайхамшигтай юм.

Афины ардчиллын хамгийн чухал чанар нь иргэдийн хүсэл хуулиар хязгаарлагддаг байсанд оршино. Афины иргэд жилд 40 удаа буюу долоо хоног бүр ариун Акрополисын баруун хэсэгт байрлах засаглалын төв болсон Пниксд цуглан мэтгэлцэж шийдвэр гаргах процесс нь санал хураах зарчимаар гараа өргөн санал өгдөг байв. Энэ нь ардчиллын үндсэн шинж болох дийлэнх олонхийн саналаар асуудлыг шийдвэрлэдэг зарчим бөгөөд өнөөдрийг хүртэл энэ шинжээ хадгалж байна хэмээн үзэж болно.

Улмаар ардчилал нь орчин үеийн төрт улсуудын засаглал, дэглэмийн хэлбэр болох үйл явц нь гурван удаагийн Ардчиллын давалгаа (Huntington, 1991)⁴ өрнөсөнтэй холбон тайлбарладаг. Судлаач С. Хантингтон 1991 онд гаргасан “Гуравдахь давалгаа: 20-р зууны сүүлч ардчилсан шилжилт” судалгааны бүтээлдээ ардчилсан шилжилт

¹ Aristotle “The Constitution of the Athenians” アリストテレス：村川堅太郎訳『アテナイ人の国制』岩波文庫，1980. p. 47

² Клисфен (Cleisthenes)-ий удирдлаган дор МЭӨ 507 онд Афинд удирдлагын түгээмэл системийг шинэчлэн боловсруулсан нь хоёр зуун жил үргэлжилсэн засаглалын ардчилсан хэлбэр байсан юм. Энэ үеийн Афины иргэн Ардын хуралд оролцох эрхтэй болон үүрэгтэй байсан. Афины нийт оршин суугчидын гуравны нэг нь энэхүү үүрэгт албыг хүлээдэг буюу хотын иргэн, тэдний үр сад болох насанд хүрсэн эрэгтэй хүн зөвхөн энэ эрхийг эдэлдэг байсан юм. МЭӨ 403 онд насны доод хэмжээг хорин нас болгосон. Зарим судалгааны бүтээлд Афины нийт оршин суугчид 100,000 иргэн, гадаадын түр оршин суугаа иргэд 10,000 болон 150,000 орчим боолууд байснаас насанд хүрсэн эрэгтэй иргэн 30,000 орчин байсан хэмээн тэмдэглэгдсэн байдаг. Иймээс Афины иргэдийн 10-15 хувь нь энэхүү системд голлох байр суурьтай байжээ. Тодруулбал чөлөөт насанд хүрсэн эрэгтэй хотын иргэнээс бусад эмэгтэйчүүд, хүүхдүүд, боолуудын улс төрийн эрх хязгаарлагдмал байв.

³ Шууд ардчилал нь ардчиллын анхны хэлбэр хэмээн үзэж болно. Эртний Афинд зөвхөн хотын иргэн төрийн бодлогод шууд оролцон саналаа илэрхийлж шийдвэр гаргадаг байсан. Орчин үед төрт улсууд шууд ардчиллыг бүх нийтийн санал асуулга (referendum), олон нийтийн санал, санаачилга (initiative), эргүүлэн татах (recall) гэсэн хэлбэрүүдээр хэрэгжүүлж байна.

⁴ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century* (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991)

хийгдсэн цаг хугацаагаар нь гурав ангилсан байдаг. Нэгдүгээр давалгаа 1828-1926 он, хоёрдугаар давалгаа 1943-1963 он, гуравдугаар давалгаа 1974-1990 он хэмээгээд давалгаа бүр ухралттай байна хэмээн дүгнэсэн нь хамгийн сонирхолтой, анхаарууштай үр дүн буюу дэглэмийн ухралт хийгдэх боломжтойг тайлбарласан байдаг.

Манай улсын хувьд сүүлийн давалгаанд өртсөн ардчилсан улсын тоог нэгээр нэмсэн нь 1990 он юм. Сүүлийн гуравдахь давалгаанд өртсөн улс орнуудын Ардчилал өнөөдөр зарим судлаачдын хандлагаар ухралт, эсвэл гажуудал явагдаж байна хэмээн судалгааны бүтээлдээ дурдах нь ихэсэж байгаа нь Хантингтон судлаачын “Давалгаа байх бол ухралт байна” гэдгийг нотолж буй үзэгдэл мэт. Мөн орчин үед парламентын болон ерөнхийлөгчийн засаглалтай ардчилсан улс орнуудад ардчиллын институц хэврэг болох, нийгмийн үнэт зүйлс аажмаар өөрчлөгдөх үзэгдэл өрнөж байгааг олон сонгуулийн үр дүнгээр харах боломжтой байна.

2017 онд судалгааны SWI байгууллага Ардчилал ухралтанд орж байгаа талаар 178 орныг хамарсан судалгаа хийхэд 24 төр улсад энэхүү шинж байгаа талаар дурдсан байдаг. Судалгааны баг V-DEM (varieties of democracy-ардчиллын олон шинж)⁵ нь ардчиллын олон талт байдлын шинжилгээг хийхдээ дараах байдлаар хийдэг. Үүнд

- Ардчиллын суурь 5 зарчимд анализ хийх: Сонгууль, Эрх чөлөө, Оролцоо, Зөвлөлдөх болон Тэгш байдлын зарчим
- Мөн ардчиллын доош түвшний зарчмууд болох ердийн сонгууль, шүүх эрх мэдэл, шууд ардчилал, жендерийн тэгш байдал зэргийг тус бүр дээр нь шинжилгээ хийдэг
- Ардчиллын талаарх цаг хугацааны тасралтгүй байдлын судалгаа
- Ардчиллын шалтгаан, үр дагавар, орчин үеийн хэлбэр дэглэмийн талаарх ойлголтыг нэгтгэх

Мөн тус хүрээлэн Ардчилсан засаглаглалаас авторитар засаглал руу шилжих үйл явцыг нь дэлхийн улс орнуудад ямар төлөв байдалтай байгааг дараах дөрвөн хэлбэрээр ангилсан. Үүнд :

- **Бодит ардчилсан улс:** сонгуулийн тогтолцоо бүрэн бэхжсэн, эрх чөлөө-тэгш байдал хамгаалагдсан, иргэдийн улс төрийн оролцоо өндөр, идэвхтэй байх, нийгмийн систем сайн ажилладаг байх нөхцөл бүрдсэн. Ийм шинжийг хангасан улсын тоо 39 буюу дэлхийн хүн амын 14%-ийг эзэлж байна.
- **Сонгуулийн ардчилсан улс:** Албан ёсны ээлжит сонгууль зохион байгуулагддаг, ардчиллын үндсэн зарчмыг хангах нь маш бага

⁵ 1789 оноос 2018 он хүртэлх 202 улсын мэдээллийн нэгдсэн бааз үүсгэн ардчиллын талаар судалгаа хийж буюу Шведийн Готенбург Их Сургууль төвтэй төсөл. Судлаач, экспертийн тоо нийт 3,000 орчим ба ардчиллын талдаар судалгааны чиг хандлагыг түгээн дэлгэрүүлж буй.

хувь байдаг. Энэ шинжийг 56 улс буюу нийт дэлхийн хүн амын 38%-ийг эзэлж байна.

- **Сонгуулийн авторитар улс:** Энэ тохиолдолд сонгууль зохион байгуулагдах ба голчлон нийгмийн дэг журам, нийгмийн тэгш бус байдлыг зохицуулах зорилготой хийгддэг. Энэ шинжийг 56 улс буюу нийт дэлхийн хүн амын 23%-ийг эзэлж байна.
- **Бүрэн авторитар улс:** Сонгууль болох хэдий ч өнгөц хэлбэрийн төдийн явагдана. Эрх чөлөө баталгаагүй, хоёр том намын систем тогтох, ардчиллын зарчим, хэвлэл мэдээллийн бие даасан байдал алдагдсан байх. Энэ шинж 27 улс буюу дэлхийн хүн амын ¼-ийг хамарч байна.

Дээрх үр дүнг ардчилсан болон авторитар хэмээн хоёр бүлэг болгож үзвэл 95 улс ардчилсан засаглалтай хэмээх судалгааны үр дүн гарч байна.

Энэ хандлага манай улсын хувьд ч сүүлийн жилүүдэд ажиглагдаж байна. Нийгмийн зүгээс ардчилсан засаглалын хэлбэрт итгэл алдах, төр болон нийгмийн хувьд ардчиллын үнэт зүйл хэрхэн бэхжиж байгаа нь тодорхой бус, ардчиллын сөрөг үр нөлөө нь популист улс төржилтөөр илрэх зэрэг үзэгдэл ихсэж байна. Энэ нь ардчилсан шилжилт хийгдэхэд төр, иргэн бэлэн байж чадсан эсэх, ардчилал нь нийгмийн үнэт зүйл болж төлөвшсөн эсэх зэрэг маш олон асуудлыг дагуулж байна.

Иймээс Монголын ардчилсан засаглалын гучин жилийн хөгжлийг цаг хугацаагаар түүхчлэн, ардчилсан шилжилт, түүний институцын хөгжил, тулгарч буй сорилтуудыг дараах асуудлын хүрээнд нээхийг энэхүү судалгааны зорилго болгон тавьж байна.

Судалгааны зорилгын хүрээнд

- Монголд Ардчилсан дэглэмийн шилжилт хийгдэхэд нөлөөлсөн хүчин зүйлс
- Ардчиллын үнэт зүйлс, түүний институц
- Ардчиллын тогтворжилт, төлөв байдал
- Монголын ардчиллын онцлог, посткоммунистуудтай харьцуулах судлах зорилт дэвшүүлсэн болно.

Судалгааны арга зүй

- Ардчиллын шилжилтийн онол, арга зүй
- Институцлалын онол, арга зүй
- Ардчиллын тогтворжилтын онол, арга зүй
- Статистик шинжилгээний арга
- Баримт бичгийн аргыг ашиглав.

Монгол улсын ардчилсан шилжилт, түүний тогтворжилт, тулгарч буй

сорилт, нийгмийн нөхцөл байдал, ардчилсан институцын хөгжил зэргээс шалтгаалан дараах гурван үед хуваан шинжлэхийг зорьсон. Үүнд: Ардчилсан шилжилтийн эхэн үе 1990-2000 он, Ардчиллын гажуудлын эхэн үе 2000-2010 он, Ардчилалд тулгарч буй сорилт, төлөв байдал 2010-2019 он хэмээн цаг хугацааны хувьд үечлэв.

Ардчилсан шилжилтийн эхэн үе 1990-2000 он

Ардчилсан шилжилт гэж юу болох?

Ардчилсан шилжилт нь ардчилсан бус дэглэмээс ардчилсан дэглэмд тайван замаар шилжин орох үйл явцыг илэрхийлдэг.

Монгол улс ардчилсан засаглал, улс төрийн шинэ дэглэмд орох үйл явц 1986 оноос эхлэлтэй хэмээн судлаачид үздэг. Учир тухайн цаг үед МАХН-аас нийгмийн өөрчлөлт, шинэчлэлийг хүлээн авах Шинэчлэлийн бодлогыг хэрэгжүүлж эхэлсэн нь ардчилсан шилжилтийн урьдач нөхцөлийг тавьсан.

Үүний дараа Монголд нийгэм, улс төр, эдийн засаг, оюун санааны өөрчлөлтийг хийхээр “Шинэ үе”, “Орчлон”, “Дэвшилтэд залуучуудын эвсэл” зэрэг улс төрийн хөдөлгөөнүүд үүсэн байгуулагдаж улмаар 1989 оны 12 сарын 10-ны өдөр улс төрийн жагсаал эхлүүлсэн нь ардчилсан өөрчлөлтийн эхлэл болсон байдаг.

1990 онд Монгол улс ардчилсан засаглалд шилжин орсон нь улс төр, нийгэм, эдийн засгийн шинэ тогтолцоог бүрдүүдэх бодит нөхцөл бүрдсэн хэмээн үнэлэх нь түгээмэл байдаг юм. Ардчилсан шилжилтийн гол тулгуур нь нэг талаас Монгол улсын иргэн бүр эрх чөлөөт нийгэмд шилжин орох үйл явцыг таатай хүлээн авч дэмжиж байсан явдал. Нөгөө талаас тайван замаар шилжилт хийхийг хүлээн зөвшөөрсөн улс төрийн шийдвэр байсан юм гэж үзэх боломжтой ч *Яагаад* 30-иад жил болж байхад нийгмийн ялгарал ихсэж, улс төр, эдийн засгийн тогтворгүй байдал нэмэгдэж “авилга, цүнх баригч, давхар дээл, попрох, бондын өр, баялагийн хараал, төрөөс төрсөн тэрбумтан” хэмээх олон үгс нутагшиж, улс төрийн буруу соёл төлөвшиж байна вэ.

Монголын нийгэм 1990 онд шилжилт хийхдээ “Ардчилал” гэдгийг ойлгож байсан уу, нийгмийн сэтгэл зүй бэлэн байсан уу, тухайн үеийн удирдагчдын зорилго нь тодорхой байсан уу. Ардчилал цаашид бидний төр удирдах засаглалын хэлбэр байж чадах уу зэрэг эргэлзээ нэгэнт бий болсон байгаа нь анхаарууштай юм.

Ардчилсан шилжилтийн нотолгоо сонгууль мөн эсэх?

Судлаачийн зүгээс харахад Монголын ардчилсан дэглэмийн шилжилт нь төр болон нийгмийн зүгээс бүрэн хүлээн зөвшөөрч, ойлгож хийгдсэн эсэхэд эргэлздэг. ***Ардчилсан сонгууль нь иргэдийн улстөрийн***

оролцоо, тухайн засаглалыг дэмжих гол хэмжүүр болдог. Ардчилсан шилжилтийг амжилттай хийгдсэн үр дүн нь ардчилсан арга замаар сонгуулийг зохион байгуулж төрийг төвхнүүлж чадсанд оршино гэж тайлбарладаг ч “жинхэнэ ардчилсан” шилжилт байсан уу нийгмийн сэтгэл зүй хүлээн авахад бэлэн байсан уу гэдгийг нотлох шаардлагатай.

Учир нь сонгуульд санал өгөх үйл явцыг улс төрийн шинжлэх ухааны үүднээс олон янзын загвар, онолоор тайлбарлан судлагддаг ба “Retrospective voting” хэмээх загвар нь амжилтыг чухалчилж санал өгөх үйл явцын загвар юм. Энэ сонгуулийн үйл явцын загвар нь :

- Засгийн газар сайн ажилласан бол: Засгийн газар ялалт авна
- Засгийн газар муу ажилласан бол: Засгийн газар ялагдана хэмээн үр дүнгээр нь сонгуулийг үнэлдэг.

Гэхдээ сонгуулийн үр дүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг

- Зорилгыг биелүүлэхийн тулд **арга замаас илүүтэй үр дүнг** чухалчлах
- **Эрх баригч намын амжилтыг** илүү харах
- Засаглалын **эргэх холбоо гарах үр дүнг** үнэлэх
- Улс төрийн намын ирээдүйн зорилгыг тодорхойлохын тулд өнгөрснийг дүгнэх
- Эрх баригч, сөрөг хүчинг харьцуулан харьцаагаар санал өгөх⁶ зэрэг хэмээн үздэг.

Тэхээр хэрвээ тухайн үеийн нийгэм өмнөх төрийн үйл ажиллагаа, улс төрийн нэг намын системийг дэмжихгүй байх, засаглалын хэлбэрт итгэл алдсан бол дээрх загвараар сонгуулийн үр дүнг тооцвол тухайн үеийн МАХН-аас нэр дэвшигчид ялагдах байсан хэмээн логик хамаарлыг гаргаж болно. Гэтэл сонгуулийн үр дүнг харвал МАХН ялсан амжилтыг үнэлсэн загварт илүү ойр байгаа юм.

Нотолгоо. Нэр дэвшигчийн амжилтыг үнэлсэн загвар хэрэгжсэн нь

1991 оны 7 сарын 29-нд ардчилсан сонгууль буюу Ардын Их Хурлын сонгууль явагдаж саналаа чөлөөтэй нууцаар өгч анх удаа ард иргэд төрийг өөрсдөө сонгон, зохион байгуулсан үйл явдал болсон юм. Энэ үед сонгуульд нэр дэвшигчийг зөвхөн нам ганцаараа бус олон нийтийн

⁶ Anthony Downs 1957, Morris Fiorina 1981

байгууллага, хамт олны зүгээс санал болгох боломж бүрдсэн байдаг. Сонгуулийн үр дүнг харвал мажоритар системээр Ардын Их Хурал буюу дээд танхимд 430 депутат, доод танхим буюу Бага хуралд хувь тэнцүүлсэн системээр 50 гишүүн сонгогдсон байдаг (Хүснэгт. 1-д үзүүлэв).

Хүснэгт. 1. Анхны парламентын сонгуулийн үр дүн

Улс төрийн намын нэр	Ардын Их Хуралд сонгогдсон гишүүдийн тоо	Ардын Бага Хурал сонгогдсон гишүүдийн тоо
МАХН	343	31
МоАН	23	13
МУАН	7	
МСДН	4	3
Монголын Чөлөөт Хөдөлмөрийн Нам	1	
Монголын Үндэсний Дэвшлийн Нам		3
Бие даагч	51	

Эх сурвалж: Статистик мэдээлэл

Сонгуулийн үр дүнг харвал өмнөх засаглалын үед төр барьж байсан **МАХН-ын сонгогдсон гишүүдийн тоо нийт гишүүдийн 2/3 хувийг эзлэж байгаа нь иргэд сонголт хийхдээ “Retrospective voting” буюу Амжилтыг чухалчилж санал өгсөн сонгуулийн загвар бодит байдал дээр хэрэгжсэн байна** гэдгийг харж болж байна.

Энэ үр дүн нь манай нийгэмд ардчилсан арга замаар төлөөлүүлэх эрхийг дамжуулах нь ямар чухал болох, хэнээр төлөөлүүлэх эрхээ хангуулах вэ гэдгийг төдийлөн сайн таньж мэдээгүй байсан гэж дүгнэж болох талтай ч сонгогдсон гишүүдийн ажил, албан тушаал, нийгмийн гарлыг харьцуулан харвал хамгийн итгэж найдах, боловсролтой хүмүүсээ сонгон гаргасан байдаг.

Хэрвээ нийгмийн сэтгэл зүй шинэ удирдлага, засаглалын хэлбэрийг хүлээн авах нөхцөл бүрдсэн байсан бол Ардчилсан нам тэргүүтэй сөрөг хүчин ялалт авчрах байсан.

Энэ нь ардчиллыг мөн чанар, үнэт зүйлсийг төдийлөн сайн ухаж ойлгоогүй, нийгэм бүхэлдээ хүсэж байсан шилжилт биш байсан гэдгийг илэрхийлж байгаа ч нөгөө талаар Ардчилсан засаглалыг бодитой хэрэгжүүлэх Шинэ улстөрийн Лидер, улс төрийн нам байгаагүй байсан гэдгийг сонгуулийн үр дүнгээс харах боломжтой юм.

Шинэ улс төрийн нам, шинэ лидер төрж чадаагүйн гол шалтгаан нь

олон нийтийн хөдөлгөөн нь үргэлжлэн богино хугацаанд буюу гуравхан хоногийн өлсгөлөнгийн үр дүнд төр засгийг огцруулж чадсан ч цаашид нэгдмэл байх, ардчиллын хөгжлийн хөтөлбөр тодорхой бус, нийгмийг удирдан чиглүүлэх бодлого хоёр хуваагдсанд байх талтай. Тухайлбал эрс шинэчлэлийг хийхийг хүсэгчид Чөлөөт зах зээлийн системийг яаралтай нэвтрүүлж төрийн оролцоог багасах, аажим шинэчлэлийг дэмжигчид эдийн засгийн энэ систем нь нийгэмд ядуурал, боловсорлын ялгааг бий болгох, нийгмийн давхраажилтын суурийг тавина хэмээн үзэж нэгдмэл байж нэгдсэн том хөтөлбөртэй байж чадаагүй нь сонгуульд ялагдах гол шалтгаан байжээ гэж дүгнэх боломжтой.

Гэхдээ Ардын Их Хурлын сонгуульд нийт 2413 хүн нэр дэвшиж хоёрдугаар шатанд 799 хүн үлдсэн нь сонгуулийн түүхэнд хамгийн их нэр дэвшигчтэй сонгууль болсон нь иргэдийн улс төрийн оролцооны эхлэл тавигдах нөхцөл бүрэлдсэн. Мөн сонгуулийн ирц 97.8⁷ хувьтай хамгийн өндөр үзүүлэлт байсан нь сонгуулийн эрх, сонгуулийн үйл явцаар төрийг зохион байгуулах боломж өөрт ирсэн байна гэдгийг мэдрэх, өмнөх улс төрийн сонгуулийн соёлын сайн үр дүн байсан хэмээн үзэх боломжтой.

Хамгийн гол нь бүх нийтээрээ сайн дураараа сонгуульд оролцох эрх эдлэх, нэр дэвшүүлэх эрх эдлэх, олон намын систем бий болж иргэн хүн аль нэг намын гишүүн болох боломжтой буюу улс төрийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг эдлэх үндсэн нөхцөл бүрдэж чадсан нь Монголын ардчилалд итгэл найдвар харагдаж байжээ.

Ардчилсан шилжилтэд нөлөөлсөн бусад хүчин зүйлс юу байв?

Сонгуулийн хэв маягаас гадна ардчилсан шилжилтийн онол, загваруудын аль нь манай шилжилтэд түлхүү нөлөөлсөнийг бас судлах хэрэгтэй. Ардчилсан шилжилтийн загварыг дараах байдлаар ангилан үздэг.

Үүнд:

1. Ардчилсан шилжилтийн нийгэм эдийн засгийн хэрэгцээний онол (*Theories of Democratic Transitions: the Socioeconomic Requisites Model*). Энэ онолын гол төлөөлөгч нь судлаач Липсет⁸ юм.
2. Ардчилсан шилжилтийн онол: Улс төрийн соёлын загвар (*Theories of Democratic Transitions: Political Cultural Models*)
3. Ардчилсан шилжилтийн онол: Институцлалын загвар (*Theories of democratic transitions: institutional models*)
4. Ардчилсан шилжилтийн онол: Харьцуулсан түүхэн болон улс төрийн эдийн засгийн загвар (*Theories of democratic transitions: comparative-historical/political economy models*)

⁷ Р. Хатанбаатар, "Улсын Бага Хурлын Товчоон". Мөнхийн Үсэг ХХК. УБ хот, 2015 он, хуудас 53.

⁸ Lipset, Seymour Martin, "Some Social Prerequisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *APSR*, 53 (Mar. 1959): pp. 69-105.

5. *Ардчилсан шилжилтийн онол: Элитийн зөвшилцөлийн загвар (Theories of democratic transitions: the elite bargaining model)* зэргийг дурдаж болно.

Дээрх онол, загваруудаас манайд хэрэгжсэн нь нийгэм, эдийн засгийн хэрэгцээний загвар хэмээн дэвшүүлж байна. Учир нь ардчилсан шилжилт нь нийгмийн тодорхой өөрчлөлт бүрдэж байж явагдах бөгөөд дурын тохиолдолд явагдах боломжгүй юм. Энэ нь нийгэм эдийн засгийн чиг хандлагын өөрчлөлт, хүн амын шилжилт хөдөлгөөн, үйлдвэржилт болон нийгмийн модерництай давхцан ардчилсан шилжилт хийгдэх нөхцөл бүрддэг гэсэн үг.

Тухайлбал 1980-иад оны дунд үед Монгол улсын гадаад орчинд маш ихээр өөрчлөлт бий болсон. Учир нь Хойд хөрш, Зүүн Европын улс орнуудад өрнөж байсан өөрчлөлт шинэчлэлийн салхи нь Зөвлөлт Холбоот Улс болон социалист улсуудын хамтын нөхөрлөлийн орнуудын техник, эдийн засгийн туслалцаанд түшиглэдэг манай улсын эдийн засагт сөргөөр нөлөөлж эхэлсэн байдаг. Энэ нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үр өгөөжгүй байдлын гол буруутан нь нэг намын тогтолцоо хэмээх уур амьсгалыг нийгэмд бүрдүүлж чадсан юм.

Нөгөө талаар дэглэмийн шилжилт хийгдэхэд гадаад орчны нөлөө их байдаг тул хойд хөршийн өөрчлөлт нь тухайн үеийн Монголын шинэчлэгчдийн гол итгэл найдвар болсон байх талтай. Мөн манай улсын хувьд 1987 онд Хятадтай хилийн маргааны асуудлыг шийдвэрлэхэд санал нэгдэж цаашид худалдаа аж үйлдвэрийн салбаруудад хамтран ажиллахаар болсон нь Монгол улсын шинэ гадаад бодлогын өөрчлөлтийн эхлэл байсан.

Нийгмийн сэтгэл зүйд хүчтэй нөлөөлсөн үйл явдал нь 1989 оны 12 дугаар сарын 10-нд “Олон намын систем”, “Хүний эрхийг дээдлэх”, “Хэвлэлийн эрх чөлөө” гэсэн уриа, ухуулах хуудсаар дүүрэн анхны том жагсаалыг амжилттай хийсэнд оршино.

Гэхдээ Монголын ардчилсан шилжилт нь нэг, хоёр жилийн шинэчлэгчдийн үйл ажиллагааны хүрээнд бий болсон гэвэл андуурал юм. Нийгмийн социал хүрээнд өөрчлөгдөх ёстой гэсэн ухамсар суусан байж энэхүү дэглэмийн өөрчлөлт хийгдсэн буюу нийт Монголчуудын ардчилсан шилжилт байсан гэж дүгнэх ёстой.

1990 оны ардчилсан шилжилт нь улс төрийн засаглалын шинэ хэлбэр, нийгмийн зохион байгуулалтын шинэ зарчим, Ардчиллын үнэт зүйлс болох “Эрх чөлөө, шудрага ёс, тэгш байдал”-г баталгаажуулж өгч, ардчиллын институц хөгжих боломжтой нийгмийн гэрээг авчирсан болно. Тиймээс ардчилсан шилжилтийн эхний арван жил ард иргэд ардчилсан засаглалыг дэмжих, ардчилал хөгжиж байна гэсэн нийгмийн сэтгэл зүй

ерөнхийдөө бүрэлдсэн байсныг дараах судалгааны үр дүнгээс харч болох юм (Хүснэгт.2).

Хүснэгт.2 Монголын ардчиллын хөгжил социологийн судалгаа

Он	Эрчимтэй хөгжсөн	Ерөнхийдөө хөгжсөн	Зогсонги байдалд орсон	Зарим талаараа ухарсан	Ерөнхийдөө ухарсан
1990-1992	56.%	34.4%	3.1%	3.1%	3.1%
1992-1996	18.8%	46.9%	12.5%	18.8%	3.1%
1996-2000	6.3%	50.0%	28.1%	9.4%	6.3%

*Монгол улсын ШУА, Философийн хүрээлэн
Монголын ардчиллын үнэлгээ шинжээчдийн үнэлгээ, 2016 он 3 сар*

Мөн ардчилсан шилжилтийг дараах байдлаар ангилж үздэг. Үүнд:

1. Улс төрийн олон ургалч үзэл бүхий тогтолцоог хүлээн авах чадвар бүхий улс төрчидтэй байх ёстой бөгөөд харилцан буулт хийх бодит нөхцөлийг ойлгох, сонгох чадвартай
2. Авторитари дэглэм амжилттай хэрэгжиж байгаа үед ардчилсан шилжилт хийгдэх хэцүү байх боловч улс төрийн системийн хямрал, эдийн засгийн уналт, иргэдийн хүлээлэлт, дайны ялагдал зэргээс үүдэн ардчилсан шилжилт явагдаж болох
3. Сонголт хийх боломж олгох буюу эрх баригч нам сөрөг хүчинг хүлээн зөвшөөрч ирээдүйд гаргах эрсдлээс сэргийлэн (иргэний дайн г.м) хэлэлцээр хийн дахин сонгууль явуулан эрх мэдлийн хуваарилалт хийх замаар ардчилсан шилжилтийг хийх боломжтой хэмээн ангилсан байдаг.

Дээрх ардчилсан шилжилтийн ангилал дотроос манай шилжилтийн нөхцөл байдалтай илүү тохирч байгаа нь хоёр буюу улс төрийн системийн хямрал, эдийн засгийн уналт, иргэдийн хүлээлт зэрэг шинж нь Липсетийн нийгэм, эдийн засгийн хэрэгцээний загвартай ижил байна. Тэхээр **Монголын ардчилсан шилжилт нь нийгэм, эдийн засгийн хэрэгцээ шаардлагаас үүдэн явагдах нөхцөл бүрдсэн** хэмээн дүгнэн үзэх боломжтой байна.

Мөн үр дүнгээр ардчилсан шилжилтийн загваруудыг ангилж болно. Үүнд :

- Хэлэлцээний загвар (transaction model) буюу ардчиллыг ардчилагсад байгуулна. Хуучин систем зогсонги байдалд орон нийгэм дотроос өөрчлөлтийг хүсэх бөгөөд эрх баригчидтай зөвшилцөлд хүрэн

либерализмыг нэвтрүүлэн аажмаар ардчилалд шилжих

- Дугуй ширээний загвар (the round table model) бөгөөд энэ нь шинэчлэгчид болон сөрөг хүчний хооронд албан ёсны хэлэлцээрийг явуулах
- Дампууралын загвар (collapse model), гэнэтийн хямрал, задрал, өөрчлөлтийн үр дүнд ардчилалд шилжих гэж ангилан үзэж болох ба манай ардчилсан шилжилтийн үр дүнгээр нь авч үзвэл **Хэлэлцээний загварт** багтах юм.

Ардчилсан шилжилтийн эхэн үеийн үр дүн юу байв?

Монгол улс ардчилсан шилжилтийг амжилттай эхлүүлж чадсан ч олон асуултын өмнө тухайн үеийн шинэ Ардчилсан засаглал тулгарсан байдаг. Учир нь ардчилсан шилжилтээс өмнөх нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал дараах байдалтай байсан.

Социализмын үед эдийн засгийн бүтцэд эзлэх жин Аж үйлдвэрийн бүтээгдэхүүн 35 хувь, Худалдаа 26 хувь, Мал аж ахуй, Хөдөө аж ахуй 20 хувьтай⁹ байсан байна. Энэ нь одоогийн эдийн засгийн хэллэгээр “солонгорсон” эдийн засаг юм. Нийгмийн давхаргын хувьд малчин, ажилчин, дунд анги, сэхээтэн давхарга хэмээн ялгарч ажиллах хүч нь хөдөө аж ахуй салбарт 33 хувь, боловсролын салбарт 10 хувь, эрүүл мэндийн салбарт 6 хувь¹⁰ мөн үйлдвэрийн салбарт ажилчин анги, үйлдвэр, үйлчилгээний салбар хөгжиж байсныг илтгэж байна. Хамгийн сонирхолтой нь 1988 онд манай дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд гадны хөрөнгө оруулалт 46 хувь¹¹ эзлэж байсан нь өөрсдийн нөөц боломжоо ашиглаж байсныг гэрчлэх юм.

Мөн Монгол улсын экспортын уламжлалт зах зээл, эдийн засгийн үйл ажиллагааг дэмждэг байсан социалист орнуудын Эдийн Засгийн Харилцан Туслалцах Зөвлөл 1991 онд үйл ажиллагаа нь бүрэн зогссон нь манай эдийн засагт маш хүчтэй цохилт болсон байдаг. Тухайлбал 1989 онд гадаад худалдааны экспорт 721,5 сая ам. доллар байсан бол хоёр жилийн дараа 348.0 сая болж хоёр дахин буурсан байна.

Монгол ардчилсан шилжилт хийснээр эдийн засаг, нийгмийн хувьд хүнд байдалд орсон ба эрс шинэчлэгчид ардчиллыг хэрэгжүүлэх, өрнүүлэх нь чөлөөт зах зээлийн системийг яаралтай хэрэгжүүлэх хэмээн үзэж байсан байдаг.

Социалист нийгмийн үед төлөвлөсөн төлөвлөгөөт эдийн засагтай байсан улс зах зээлийн чөлөөт эдийн засаг уруу шилжихэд Монголын

⁹ Моррис Россаби, (орч) “Орчин үеийн Монгол: Хадаас Комиссаруудаар дамжин хөрөнгөтнүүдэд”. Сансудай ХХК, УБ хот, 2005 он, хуудас 49.

¹⁰ Мөн тэнд, хуудас 49.

¹¹ Мөн тэнд, хуудас 49.

нийгэмд аж ахуйн хоршоолол, компани, бизнес гэсэн шинэ нэр томъёог ойлгон хүлээн авах хөрс огт байхгүй байсан гэхэд хилсдэхгүй.

Улмаар эдийн засгийн шилжилт хийхэд төрийн зүгээс явуулсан хамгийн эхэнд хэрэгжүүлсэн бодлого үнэ чөлөөлөх тогтоол гарснаар эхэлсэн. Монголчуудын дунд ерөнхий сайд асан Б. Бямбасүрэн гуайн нэрээр хоногшсон энэхүү 20 дугаар тогтоол нь нийгмийн амьдралыг бүхэлд нь өөрчилсөн. Үүнд барааны үнэ хоёр дахин нэмэгдсэн, цалин хөлс хоёр дахин нэмэгдсэн, харин мөнгөний ханш хоёр дахин унасан юм. Үнэ чөлөөлсөн нь зах зээлийн системийг улам хөгжүүлэх үндэс нь болсон хэдий ч өнөөдөр ч шүүмжтэй ханддаг судлаачид цөөнгүй.

Улмаар Засгийн газар 1990 оны 12 дугаар сарын 29-ний өдөр БНМАУ-ын Иргэний хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг Улсын Бага Хурлаас батлан иргэдийн өмчтэй болгох эрх зүйн зохицуулалт хийгдэж эхэлсэн түүхтэй. Улмаар 1991 оны 5 дугаар сард “Өмч хувьчлах тухай хууль” батлагдан өмч хувьчлалын зарчим, хувьчлал явуулах арга хэлбэр, зохион байгуулалтыг тодорхойлсон байдаг.

Ийнхүү иргэд анх удаа, хөрөнгө оруулалтын эрхийн бичиг хэмээх хувьцаагаар улсын өмчийг хувьдаа шилжүүлж авах эрх зүйн орчин бүрдсэн. Анхны хувьчлалаар гарсан үр дүнг 1995 оны УИХ-н чуулганаар дараах байдлаар дүгнэсэн байдаг. Үүнд: “Хуулийг хэрэгжүүлэх талаар сүүлийн 3 жил гаруй хугацаанд авсан арга хэмжээний үр дүнд дотоодын үйлдвэрлэлийн 50 гаруй хувь, худалдаа, үйлчилгээний газрууд үндсэндээ, мал сүргийн 90 гаруй хувь нь хувийн өмчид шилжин, Их хувьчлалын эрхийн бичгээр баталгаажих хөрөнгийн хувьчлал үндсэндээ дуусчээ. Өмч хувьчлалын явцад нийт 1, 9 сая гаруй хүнд хөрөнгө оруулалтын эрхийн бичиг олгож, 17,4 тэрбум төгрөгийн үнэ бүхий хөрөнгө хувьчлагдан, 1,1 сая гаруй иргэд хөрөнгийн биржээр дамжуулан хувьцаа эзэмшигч болжээ. Янз бүрийн шалтгаанаар 113 мянган хүн хөрөнгө оруулалтын эрхийн бичиг авалгүй үлджээ. Энэ ажлын үр дүнд 466 хувьцаат компани, 1297 бүрэн бус хариуцлагатай компани, 1907 хоршоо, 850 хувиараа эрхлэх аж ахуй бий болжээ...бодлогын хувьд”¹² хэмээн тэмдэглэгдэн үлдсэн байдаг.

Монголчууд бид ардчилсан шилжилтээр улс төрийн сонгох, сонгодох эрх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, эвлэлдэн нэгдэх эрх хамгийн гол нь хувийн өмчтэй байх эрхийг баталгаажуулж олж авсан ч цаашид төрийн бодлого хэрхэн явагдах, нийгмийн зохион байгуулалтыг хэрхэн хийх, салбар бүрийн хөгжлийн асуудлыг хэрхэн боловсруулах Бие даасан бүрэн эрхэт ардчилсан Монгол улс байхын тулд хууль эрх зүйн шинэчлэлийг хаанаас эхлэх гээд зайлшгүй шийдэх олон асуудлыг өмнөө тавьсан билээ.

1990 оноос 2000 оны хооронд ардчиллын чухал институт болох

¹² Өмч хувьчлалын тухай УИХ-ийн дугаар 11 дүгээр тогтоол. <https://www.legalinfo.mn/law/details/7026>

Үндсэн хуулийг батлах, олон намын систем, сонгуулийн тогтолцоо, хэвлэл мэдээллийн бие даасан байдал зэргийг төлөвшүүлэх их аян мөн өрнөсөн. Энэ үед манай ардчиллын гол дэмжигч байгууллагууд нь эдийн засгийн салбарт олон улсын хандивлагч байгууллага, Азийн хөгжлийн банк, Дэлхийн банк, улс төр болон нийгмийн салбарт Бүгд Найрамдахчуудын Олон улсын хүрээлэн, Конрад Аденаурын сан, Английн Хүүхдийн сан, Монголын нээлттэй нийгмийн сан, Азийн сан, Дэлхийн зөн, олон улсын шашны болон төрийн бус байгууллагууд байсан ба социалист нийгмээс ардчилсан нийгэмд шилжсэн Монголыг дэмжих зөвлөх үйл хэрэгт зүтгэсэн байдаг.

Эрс шинэчлэгчид ардчилал бол эдийн засгийн системийн өөрчлөлт гэдэгт бүрэн итгэлтэй байсан нь зах зээлийн системийг суурьшуулах олон хөтөлбөрийг туршиж үзэх талбар болгосон нь ардчилалд итгэх анхны итгэлийг хөсөрдүүлсэн хэмээн үзэж болно.

Дээрх үр дүн нь 1992 оны Парламентын сонгуульд МАХН ялалт авчиран тухай үеийн ерөнхий сайдын “хонгилын үзүүрт гэрэл асаж байна” хэмээх алдарт үг өнөөдөр хүртэл үйлчилсээр байна. Улмаар их бага хувьчлал улсад ямар нэгэн татварын ашигтай байдлыг авчираагүй, ажилгүйдэл, ядуурал огцом өссөн, улс төр бизнес эрхлэгчдийн хооронд сүлжээ үүсэж эхэлсэн зэрэг нь улс төрийн авилга, албан тушаалын сонирхол зэргийн үрийг тарьж эхэлсэн байдаг. Ардчилсан холбоо эвсэл 1996 онд Парламентын сонгуульд ялсан хэдий ч нэгэнт буруу замаар эхэлсэн эдийн засгийн өөрчлөлт нь 1997 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд МАХН-н нэр дэвшигч ялалт авчирсан дүн тавиулж бодлогын дахин засвар хийх шаардлага нийгэмд бодиттой байгааг сонгуулийн үр дүн харуулсан байдаг.

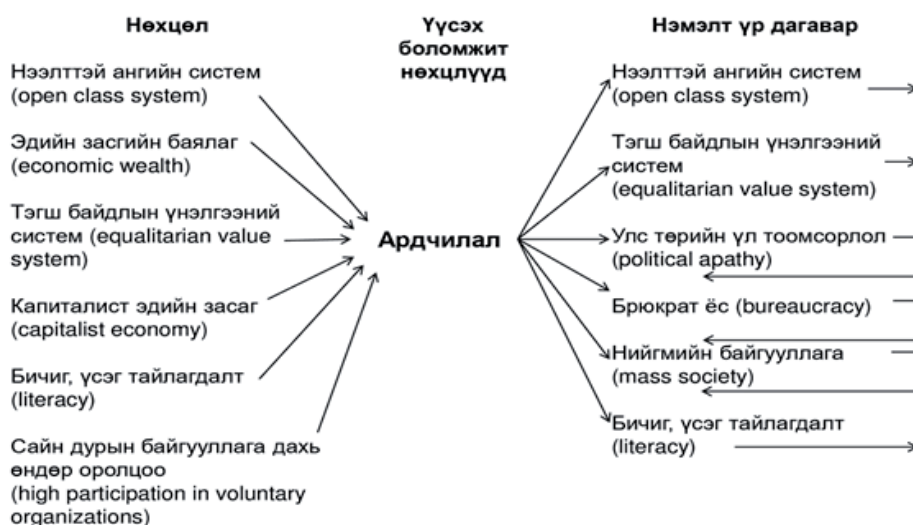
Монголын ардчиллын гол алдаа нь аядуу шилжилтийг хийх, ялангуяа эдийн засгийн салбарт өөрийн онцлогт тааруулан зохицуулалт хийсэн бол өнөөдрийн энэ нийгмийн давхраажилт, баялгийн тэгш бус хуваарилалт хийгдэхгүй байх магадлал өндөр байсан буюу ардчиллын жинхэнэ мөн чанар танигдах, хэрэгжих байсан.

Ардчиллын гажуудлын эхэн үе 2000-2010 он

Ардчиллын үнэт зүйл нь “эрх чөлөө, шудрага ёс, тэгш байдал” юм. Монголын ардчилалд энэ хир шингэсэн үүнийг хэрэгжүүлэх ардчиллын институцийн төлөвшил 20 жилд хир явагдсан гэдгийг энэ хэсэгт судлан үзнэ. Онолын хувьд шилжилтийн дараах тогтворжилтын асуудал хамгийн чухал байдаг. Томас Жефферсон ардчиллын тулгын чулуу боловсрол хэмээн 1799 онд бичиж байсан бөгөөд боловсролын түвшин ардчилсан шилжилттэй шууд хамааралтай болохыг орчин үеийн судалгаагаар тогтоосон. Липсет *“the more well-to-do a nation the greater the chances*

that it will sustain democracy- ард түмэнд сайн сайхан зүйлийг их хийж өгвөл ардчиллыг улам ихээр дэмжинэ” хэмээн эдийн засгийн нөхцлийг сайжруулах хэрэгтэй хэмээн үзсэн байдаг. Мөн эрдэмтэн Липсетийн ардчиллын нөхцөл, цаашид тогтвортой байх судалгааны сонирхолтой загвар байдаг (Зураг.1-д үзүүлэв).

Зураг.1. Ардчиллын тогтворжилтонд нөлөөлөх нийгмийн нөхцөл



Эх сурвалж: Lipset, Seymour Martin, “Some Social Prerequisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy,” APSR, 53 (Mar. 1959): p. 105.

Дээрх загвар нь Ардчилсан шилжилт хийхдээ зэрэгцэн үүсэн бий болох нөхцлийг нээлттэй ангийн нийгэм, эдийн засгийн баялаг, тэгш байдлын үнэлгээний систем, капиталист эдийн засаг, бичиг үсэг тайлагдалт, сайн дурын байгууллагын үйл ажиллагаа хэмээн үзэж энэ нөхцөл байж ардчилал оршино хэмээжээ.

Харин баруун талын нэмэлт үр дагавар буюу гарах үр дүн нь цаашид ардчилал тогтвортой байхад нөлөөлөх юм. Тухайлбал **нээлттэй нийгэм, тэгш байдлын үнэлгээний систем, бичиг үсэг тайлагдалт** зайлшгүй байж хөгжих ёстой ба ардчиллын зайлшгүй шинжийг хадгалах ёстой. Харин улс төрийн үл тоомсорлол, бюрократ ёс, нийгмийн байгууллагууд (сайн дурын, иргэний нийгмийн байгууллага г.м) нь тухайн ардчилсан тогтолцоонд хариу үйлдэл хийх, заавал ардчилсан байх албатай бус өөрийн удирдлагын соёлтой байж болно хэмээн дүгнэлт гаргасан байдаг. Учир нь төрийн албаны болон бусад нийгмийн институц нь уламжлалт хэв шинжээ хадгалах, өмнөх туршлагаа шингээсэн буюу ой санамжинд нь оршин байдаг. Энэ тохиолдолд бүгд ардчилсан хэв маягт

орох боломжгүй гэсэн санаа юм. Тэхээр манай ардчилалд төрийн дарамт, төрийн албаны хүнд суртал, данхайсан бүтэц гэсэн нэршил байдаг нь өмнөх соёлыг хадгалсан институцууд оршин байнаа гэснийг бас нотлох боломжтой юм.

Дээрх загвараар Монголын ардчиллын нөхцөл байдлыг харьцуулан үзэхэд дараах үзүүлэлт гарах боломжтой.

Ардчиллын нөхцөл	Монголын ардчиллын нөхцлийг харьцуулах
<i>Нээлттэй ангийн систем</i>	Үндсэн Хуулийн хүрээнд баталгаажуулжсан
<i>Эдийн засгийн баялаг</i>	Газрын хэвлийн баялаг болон мал аж ахуйн салбарт үлэмж нөөцтэй
<i>Тэгш байдлын үнэлгээний систем</i>	Үндсэн Хууль болон салбар хуулиудаар баталгаажуулж өгсөн
<i>Капиталист эдийн засаг</i>	Чөлөөт зах зээлийн системтэй
<i>Бичиг үсэг тайлагдалт</i>	98 хувьтай
<i>Сайн дурын байгууллагын оролцооны асуудал</i>	Үндсэн хуулийн хүрээнд эвлэлдэн нэгдэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрхтэй - 1990 оны улс төрийн намын тухай хууль - 1997 оны ТББ тухай хууль г.м

Дээрх хүснэгтээс харвал манай ардчилал байх нөхцөл бүгд бүрэлдсэн байна гэдгийг энгийн харьцуулалтаар харах боломжтой хэдий ч дараагийн нэмэлт үр дагавар буюу үүсэх нөхцөл байдлаас шалтгаалан ардчиллын тогтворжилтын асуудал яригдах болно. Ардчилал тогтвортой байхад энэхүү нэмэлт үр дагавар гарах ёстойгоос гадна, зарим нэгэн үр дүн заавал ардчилсан шинжийг агуулахгүй байж болох талтайг дурдсан.

Нэмэлт үр дагавар (тогтворжилтонд нөлөөлөх) байдлаас улс төрийн үл тоомсорлол, бюрократ ёс, нийгмийн байгууллагийн талаар хэрхэн өөрчилөгдсөнг авч үзье.

Улс төрийн үл тоомсорлол

Улс төрийн үл тоомсорлолын талаар судлаачдын олон хандлага байдгаас хамгийн түгээмэл ашиглагддаг нь Лассуэллийнх юм. Тэрээр улс төрийн үл тоомсорлол нь дараах гурван хэлбэрээр илэрч болно гэж үзсэн. Үүнд:

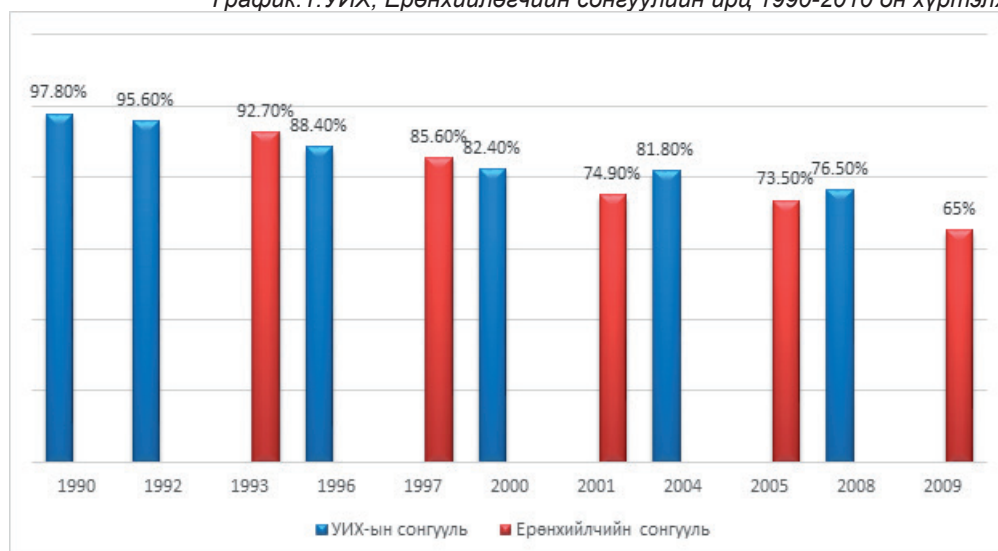
- *Улс төрийн сонирхолгүй идэвхгүй байдал: ажил болон бусад зүйлсийг илүүд үзэн улс төрийг сонирхохгүй байх*
- *Улс төрийн эсрэг санаа бодол тээх: шашин зэрэг бусад хүчин зүйлсээс шалтгаалан, улс төртэй холбогдохгүйг зориудаар хийх*
- *Улс төрөөс ангид байх, зугатах: Өмнө нь улс төрд идэвхтэй*

оролцдог байсан ч итгэл алдах зэргээс шалтгаалан улс төрөөс зугтах байдал гэж ангилсан.

Манай ардчилал 1990 оноос 2010 он хүртэл хорин жил үргэлжилсэн гэж үзвэл дээрх улс төрийн үл тоомсорлолт буюу үл оролцох байдал байсан эсэхийг эмпирек байдлаар харах шаардлагатай.

Хамгийн бодит харах боломжтой тоон үзүүлэлт нь УИХ-ын сонгууль болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн ирц юм. 2010 он хүртэл УИХ-ын сонгууль 90 оны АИХ-н сонгуулийг оролцуулаад 6 удаа, Ерөнхийлөгчийн сонгууль нийт 5 удаа зохион байгуулагдсан. Сонирхол болон анхаарал татахуйц нь сонгуулийн жил ирэх тусам иргэдийн сонгуульд оролцох идэвх буурсан үзүүлэлт гарсан байна (График.1.УИХ (1990 оны АИХ), Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн ирц 1990-2010 он).

График.1.УИХ, Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн ирц 1990-2010 он хүртэлх



Эх сурвалж: Статистик мэдээлэл

Дээрх графикаас харахад иргэдийн улс төрийн идэвх суларч байгааг сонгуулийн давтамж болгоноор харах боломжтой байгаа ч нөгөөтэйгүүр сонгуулийн ирцэд нөлөөлсөн хүчин зүйлсийг зайлшгүй тодорхойлох шаардлагатай юм. Олон судалгааны үр дүнгээс харахад иргэдийн улс төрийн оролцоог сулруулах, идэвхгүй байдал үүсэхэд нөлөөлөх хүчин зүйлс нь боловсрол, эдийн засгийн боломж, нийгмийн байдал, улс төрийн боловсрол, улс төрийн соёл, мэдээллийн нээлттэй ил тод байдал сул байгаатай холбон тайлбарласан байдаг. Улмаар Монголын ардчиллын хувь заяанд тулгарч буй хамгийн том сорилтуудын нэг бол ядуурал, нийгмийн тэгш бус байдал гэж хэлж болно.

Монгол улс ардчилсан шилжилт хийснээр нийгмийн бүтэц ба

давхраажлын тогтолцоо орвонгоор өөрчлөгдсөн юм. Ажилгүйдэл 1990 онд байхгүйд тооцогддог байсан Монголд 1994 онд 8,7 болж, 1996 оны Дэлхийн Банкны тооцооллоор 20 хувьд хүрсэн мэдээ байдаг. Албан ёсны тооцоогоор ядуурлын шугамнаас доогуур амьдарч асан хүн ам 1992 онд 16 хувиас 1994 онд 26,5 хувьд хүрсэн бол 1996 онд ДБ-ы судалгааны үр дүнд хүн амын 36 хувь ядуу байгааг тогтоожээ. (Nixson, 2000, p. 57)

2000-аад оны үед социологичид баялаг, орлого хэрэглээний хуваарилалтад үндэслэн нийгмийн давхраажлын төлөв байдлыг тодорхойлсноор дундаас доогуур ба ядуувтар 50-51, ядуу 21-22, улны давхарга 3 хувийг тус тус эзэлж байв. (Мөнхбат, 2000)

2009 онд эдийн засгийн тооцооллоор Монгол улсын хүн амын 5 хувь нь дээд, 10 хувь нь дунд, 25 хувь нь дундаас доошхи, үлдэх 60 хувь нь доод давхаргад хамаарч байсан бөгөөд ядуурч болзошгүй эмзэг бүлгийнхэн илүү өргөн хүрээтэй болохыг харуулжээ. (Даваасүрэн С, 2009)

Липсетийн хувьд ардчиллын тогтворжилтыг эдийн засгийн хөгжилтэй холбон тайлбарласан байдаг. Ингэхдээ эдийн засгийн өсөлт чинээлэг дундаж ангийг олноор төрүүлэх бөгөөд нийгмийн элит болон доод давхаргыг холбон харилцааг зөөллөн ардчиллыг удаан хугацаанд тогтвортой байлгах чадвартай гэж үзсэн. Хэрвээ нийгмийн дунд давхарга байхгүй бол олигархуудын дарангуйлал эсвэл дарангуйлагч төрөн гарах ба нийгмийн дунд давхаргын ач холбогдолыг улс төрийн соёлын онолтой холбон тайлбарласан байдаг.

Гэтэл дээрх судалгааны үр дүнг харахад **нийгмийн 85 хувь нь дундаас доошхи** бүлэгт хамаарах нь ардчиллын тогтворжилтонд сөргөөр нөлөөлөх үзүүлэлт мөн байтал эдийн засгийн үзүүлэлт нь энэ хорин жил үргэлж өсөж байгаа нь энэхүү баялаг хааш нь урсаж байсан нь анхаарал татахуйц юм (График.2. Нэг хүнд ноогдох Үндэсний нийт орлого 1985-2010 он).

График.2. Нэг хүнд ноогдох Үндэсний нийт орлого 1985-2010 он



Эх сурвалж: Монгол Улсын Хүний Хөгжлийн Илтгэл 2011 он, хуудас 9.

Эдийн засгийн үзүүлэлтээс гадна боловсрол ардчиллын тогтворжилтонд шууд хамааралтай. Боловсрол бол мэдлэг олгохоос гадна нийгмийн нэг гишүүн байхад зайлшгүй шаардагдах чадвар олгох буюу мэдээллийг боловсруулах чадвар суугаагүй иргэн ямарч эрх, ямар ч үүрэг ярих боломжгүй юм. Монгол улсын хүний хөгжлийн илтгэл 2011 онд боловсролын индексийн өөрчлөлтийг дараах байдлаар үзүүлсэн байна.

График.3. Боловсролын индекс 1980-2010 он

Он	Дундаж наслалт	Сургуульд суралцах хугацаа /жил/	Сургуульд суралцсан дундаж хугацаа /жил/	Нэг хүнд ногдох ҮНО	Дундаж наслалтын индекс	Боловсролын индекс	Нэг хүнд ногдох ҮНО-ын индекс	ХХИ
1980	56,4	9,9	6,5	...	0,579	0,511	...	...
1985	58,9	10,5	7	2259	0,615	0,546	0,404	0,514
1990	60,8	9,8	7,6	2132	0,645	0,550	0,395	0,520
1995	62,5	7,7	7,7	1988	0,672	0,491	0,384	0,502
2000	64,2	9,5	8,1	2195	0,699	0,559	0,400	0,538
2005	65,5	12,6	8,2	2765	0,719	0,648	0,435	0,588
2010	67,3	13,5	8,3	3619	0,748	0,675	0,477	0,622

Эх сурвалж: Монгол Улсын Хүний Хөгжлийн Илтгэл 2011 он, хуудас 11.

Дээрх хоёр графикыг харьцуулан харахад эдийн засаг, боловсрол хоёулаа 90-ээд оны эхэн үед доошилсон ч түүнээс хойш дээшилсэн үзүүлэлттэй байгаа нь иргэдийн амьдрал, боловсрол сайжирсан хэмээн өнгөц үзэж болох боломжтой байна. Гэтэл бодит амьдрал дээр нийгмийн ялгаа ихсэж, дундаж давхарга огт тэлээгүй зэрэг нь чанарын асуудал хурцаар тавигдаж байна гэж дүгнэх боломжтой.

Өөрөөр хэлбэл манай ардчилалд тулгарч буй гол асуудал нь хөгжиж буй ардчилалд тулгардаг дараах нийтлэг хүчин зүйлсүүд нөлөөлж байна гэж үзэх боломжтой юм. Үүнд:

- нэгдсэн төр улс бүхий нэгдмэл үзэл санаа сул нийгэм
- төрийн бодлого залгамж халаагүй, улс төрийн хувьд тогтворгүй
- төр иргэдийн харилцаа нь иргэд хангамж, дэмжлэг авах замаар явагддаг
- улс төржсөн төрийн албатай
- улс төрчид хувийн ашиг сонирхолыг илүүд үздэг, нийтийн сайн сайхны төлөө үйлдэл богино хугацааны байдаг зэрэг юм.

Линцийн (Juan Linz 1926-2013) онолоор бол ардчилсан шилжилт хийх нь нэгдэх үе шат, ардчилал тогтвортой хөгжих систем орчинг бүрдүүлэх нь хоёрдахь үе шат байх ба хөгжиж буй ардчилсан улс орнуудын хувьд энэ хоёр үе шатанд бэрхшээлтэй тулгарч байна хэмээн үзсэн байдаг. Иймд хөгжиж буй ардчилсан улсуудад тулгарч буй асуудлуудыг шийдвэрлэхийн тулд ардчилсан систем, ардчилал хэрэгжих орчин, ардчиллыг хөгжүүлэх нийгэм эдийн засгийн сайн суурьтай байж ардчилал жинхэнэ утгаараа хэрэгжих боломжтой гэжээ.

Мөн ардчиллын тогтворжилтонд дараах долоон зүйл нөлөөлнө гэж Линц, Степан хоёр судалгааны үр дүнгээр гаргаж ирсэн байдаг. Үүнд:

- *үндэстний онцлог*
- *ардчилсан шилжилтийн өмнөх улс төрийн систем, шилжилт хийгдсэн арга зам*
- *ардчилсан шилжилтийн өмнөх улс төрийн систем, лидерийн хэв маяг*
- *шилжилтийг манлайлсан удирдагчийн хэв маяг*
- *олон улс дахь нөлөөлөл*
- *эдийн засгийн өсөлт, хууль ёсны дэмжлэг*
- *үндсэн хууль, эрх зүйн орчин зэрэг юм.*

Энэ бүхнээс дүгнэн үзэхэд улс төрийн үл тоомсорлол буюу иргэдийн оролцоо сул байгаа асуудал нь эдийн засаг, боловсролын дэвшилтэд байдлаас гадна тухайн улсын өөрийн онцлог шинж нөлөөлдөг болохыг анхаарах ёстой байжээ. Мөн улстөрийн соёлын хувьд үргэлж нэг намын удирдлаган дор чиглүүлэг авч байсан нийгмийн хувьд манлайлал үзүүлэх улс төрийн тогтолцоо, улс төрийн намын хөгжлийн асуудал чухал болохыг ардчиллын эдгээр институцыг хөгжүүлэх явцдаа анхааралгүй орхиж.

Нийгмийн байгууллага буюу иргэний нийгмийн байгууллагуудын хөгжил

Ардчиллын хөгжилд иргэний нийгмийн байгууллага чухал байр суурьтай. Учир нь төр нийтийн сайн сайхан, иргэний нийгэм хувь иргэний сайн сайхныг хангахын төлөө байдаг. Тодруулбал иргэний нийгэм нь “Бие даасан, жам ёсны байх, өөрөө өөрийгөө хөдөлгөх механизмтай, Төрөөс эрх зүйн хувьд болон нийтлэг эрх ашгийн хувьд харилцан хамааралтай, институцлагдсан нийгмийн үйл ажиллагаа явагддаг орон зай” буюу “Хувь хүн, өрх айлын амьдрал, хувийн хэвшил, тэдгээрийн ашгийн төлөө үйл ажиллагаа, болон төрийг удирдах улс төрийн хүчин чармайлт”-ыг иргэний нийгмээс салган ойлгох ёстой хэмээн Ларри Даймонд үзсэн байдаг.

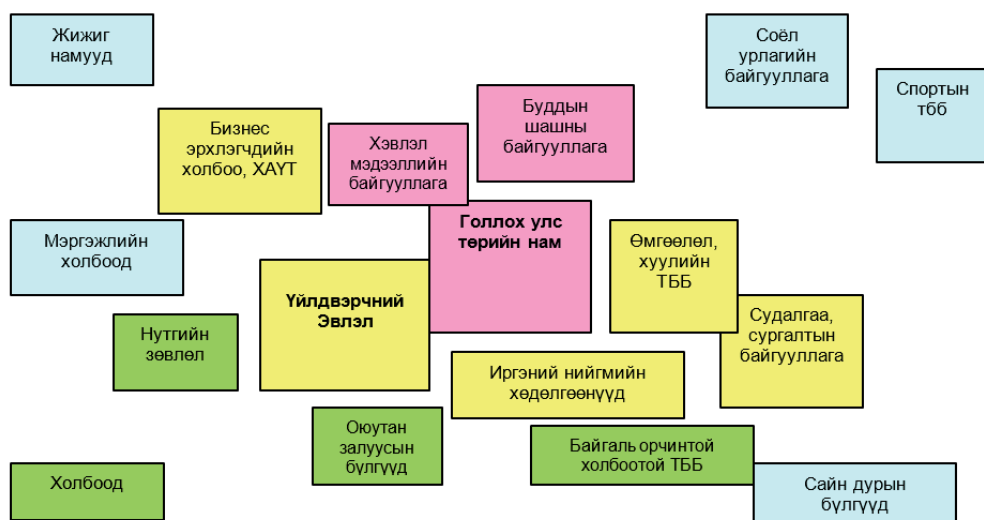
Манай улсын хувьд иргэний нийгмийн байгууллагын тухай хууль анх 1997 онд батлагдсан. Уг хууль нь Төрийн бус байгууллагын тухай хууль юм. Үүнээс шалтгаалан иргэний нийгмийн байгууллага гэдгийг ТББ хэмээн ойлгон хүлээн авах нь нийгэмд түгээмэл болсон нь дээрх тодорхойлтоос хол зөрж байгаа юм.

Гэхдээ сүүлийн үед иргэний нийгмийн байгууллага хэмээх ойлголтонд улс төрийн нам, сайн дурын бүлэг, мэргэжлийн холбоод, төрийн бус байгууллагыг хамруулан ойлгох хандлага нэмэгдсэн. 1990 онд олон намын системд шилжих эрх зүйн үндэс тавигдсан цагаас хойш 2010 он гэхэд иргэний нийгмийн байгууллагын тоо дараах байдлаар өссөн байна. Тухайлбал:

- 2000 онд, 4700 ТББ бүртгэгдсэн
- 2003 онд, 18 улс төрийн намтай болсон
- 2004 оны байдлаар 570 Хадгаламж зээлийн хоршоотой болсон
- 2000 онд, 168 шашны байгууллага бүртгэгдсэн
- 1999 онд, 400 СӨХ байгуулагдсан
- 2002 оноос Өмгөөллийн товчооны тоо 1000 болсон¹³ зэрэг нийгэмд иргэний нийгмийн байгууллагын институцлал хийгдэж эхэлсэн нь сайшаалтай юм.

Дараах зураг нь иргэний нийгмийн байгууллагын нийгэмд нөлөө үзүүлэх байдлын зураглал юм. Ягаан өнгөтэй нь хамгийн их нөлөөлөх, шар нь нөлөөлөх, ногоон нь бараг нөлөөлж чадахгүй, усан цэнхэр нь огт нөлөөлөхгүй иргэний нийгмийн байгууллагууд юм.

Зураг.2. Иргэний нийгмийн байгууллагын нөлөөллийн зураглал



Эх сурвалж: State of Civil Society in Mongolia http://www.civicus.org/media/CSI_Mongolia_Country_Report.pdf. р .37

Дээрх зургаас харахад манай нийгмийн хамгийн их нөлөө үзүүлдэг иргэний нийгмийн байгууллага нь улс төрийн нам болсон байгааг харж байна. Гэтэл улс төрийн намуудын төлөвшил удааширч, бүлэг фракцаараа хуваагдах, албан тушаалын наймаа, хуйвалдаан хийх, авилга, хээл хахуульд идэгдэх зэрэг сөрөг үзэгдлүүд идэвхжиж ардчилалд шинэ сорилт бэрхшээлүүд үүсч эхэлсэн юм.

Өөрөөр хэлбэл судлаач Михиал Климагийн тодорхойлсон шиг улс төрийн нам нь клиентелизмийг түгээн дэлгэрүүлэгч болсон. Тэрээр дараах байдлаар илэрхийлсэн:

¹³ http://www.civicus.org/media/CSI_Mongolia_Country_Report.pdf. pp.33-34

- **Юуны түрүүнд далд бизнесийн хүрээтэй хэт ойртон холбогдсон,**

Өөрөөр хэлбэл орон нутгийг эсвэл улс орныг хамарсан хэмжээнд завсрын далд бизнесийн саарал - хар бүстэй холбогдсон. **Хамтдаа „клиент-клиент“ харилцааг үүсгэх**

- **Юуны түрүүнд төр болон орон нутгийн захиргаатай хэт ихээр ойртон холбогдсон,**

Зорилго нь: эрх мэдэл, баялгийн стратегийн эх үүсвэрийг хяналтандаа оруулах. **Ингэснээр „төрийг булаан эзлэх“ (state capture) үзэгдэл бий болдог буюу ардчилалд гажуудал үүсэж байгааг судалгаандаа нотолсон юм.**

Мөн түүний судалгааны бүтээлд Ардчилсан хөгжсөн нийгэмд Иргэний нийгэм нь төрийн институцүүдээс түрүүлж хөгжсөн байдаг бол посткоммунист нийгэмд иргэний нийгмийг шинээр бойжуулах хэрэг гардаг¹⁴ хэмээн “Иргэний нийгэм нь өнөө цагт төрөөс ангид, олон тохиолдолд төрийн эсрэг хүч, эрх мэдлийн эх үүсвэрийг бий болгох боломжтой бүтэц юм. Үүнийг засаг, нам болж дүрээ хувиргасан монополист этгээдэд устгуулах боломжгүй, олон мянган төвтэй, олон хараат бус институц, байгууллагуудын шигүү сүлжээг бий болгосноор хэрэгжүүлнэ. Иргэний нь ямар нэг утгаараа өөрөө өөрийнхөө амийг тэтгэдэг гэж хэлж болох юм”¹⁵ хэмээсэн байдаг ба манайд энэхүү нөхцөл төдийлөн бойжоогүй болохыг дээрх зураглалаас харж байна.

Ардчиллын талаарх иргэдийн санаа бодол мөн энэ үед эрчимтэй хөгжсөн хэмээх үнэлгээнээс ерөнхийдөө хөгжсөн хэмээн үзэж ухралт хийж эхэлсэн байна.

Хүснэгт.3 Монголын ардчиллын хөгжил социологийн судалгаа

Он	Эрчимтэй хөгжсөн	Ерөнхийдөө хөгжсөн	Зогсонги байдалд орсон	Зарим талаараа ухарсан	Ерөнхийдөө ухарсан
2000-2004	3.1%	31.3%	28.1%	25%	12.5%
2004-2008	0.0%	43.8%	18.8%	18.8%	18.8%

*Монгол улсын ШУА, Философийн хүрээлэн
Монголын ардчиллын үнэлгээ шинжээчдийн үнэлгээ, 2016 он 3 сар*

Дүгнэж хэлэхэд ардчиллын дунд үе улс төр ба мөнгө, сонгуулиар дамжин эрх мэдэлд хүрэх, эрх мэдэлд хүрч чадвал түүнийгээ хувийн ашиг сонирхлоо хэрэгжүүлэх, ингэхдээ ардчиллын үнэт зарчмыг баримталж буй мэт дүр эсгэх зэрэг сөрөг үзэгдэл газар авч Улс төрийн намын

¹⁴ Михал Килма, Ж. Сайханзаяа (орч). Тоталитар дэглэмээс гажуудсан ардчилал руу. Сэлэнгэпресс ХХК. УБ., 2017 он. 151 х

¹⁵ Мөн тэнд. 151-152 х

байр суурь нь төрийг орлохуйц болж ирсэн юм. Мөн нийгмийн тэгш бус байдал, авилга хээл хахууль, баялгийн буруу засаглал зэрэг нь иргэдийн ардчилалд итгэх итгэлийг дахин сулруулах нөхцөл болсон.

Ардчилалд тулгарч буй сорилт, төлөв байдал 2010-2019 он

2010 оноос хойш өнөөдрийг хүртэл Монголын ардчилалд сорилтууд тулгарч байгаа талаар авч үзье. ШУА-н Монголын ардчиллын хөгжилд саад болж байгаа зүйлсийн талаарх олон нийтийн төсөөллийн судалгааны үр дүнг харахад

- **авилга хээл хахууль 54%**
- **шудрага бус байдал 43%**
- **эрх мэдлийн төлөөх тэмцэл 41.1%**
- **ядуурал 31.4%**
- **төрийн албаны хүнд суртал 30.6%**
- **ажилгүйдэл 29.9%** ¹⁶гэсэн эхний зургаан үзүүлэлт нь төр, эдийн засаг, нийгмийн бүх салбарыг хамарсан ардчиллын гажуудал байгааг илтгэж байна.

Тухайлбал эдийн засаг, нийгмийн салбарт 2014 онд “Үндэсний хөгжлийн хүрээлэн”-гээс явуулсан судалгаанд нийгмийн чинээлэг өрх 0.28 хувь (2228), орлого өндөртэй өрх 14.39 хувь (114.271), дунд орлоготой өрх 19.97 хувь (158582), бага орлоготой өрх 42.04 хувь (333840), нэн ядуу өрх 23.33 хувь (185264) байв. (УИХТГ., 2015) Нийгэм, эдийн засгийн давхраажлын судалгааны дээрх дүнгүүдээс харахад сүүлийн хорь гаруй жилийн хугацаанд нийгмийн бүтэц, давхраажилд эерэг өөрчлөлт гараагүй бөгөөд ядуу буюу доод анги (underclass) хумигдаж, дунд анги тэлж чадаагүй үр дүнтэй.

Амьжиргааны түвшин, ядуурлын хамрах хүрээгээр нь бүлэглэж харвал 2016 оны байдлаар нийт хүн амын 29.6¹⁷ хувь нь ядуу буюу гурван хүн тутмын нэг нь ядуу байна. Үндэсний статистикийн газраас хүн амыг орлого, хэрэглээний тэнцүү таван бүлэгт хуваасан байдлаас үзэхэд хамгийн чинээлэг 20 хувьд нийт хэрэглээний 40.3 хувь, хамгийн ядуу 20 хувьд нийт хэрэглээний 8.1 хувь ноогдож байна.¹⁸ Энэ судалгаа нь ажилгүйдэл, ядуурлын ялгаатай хувийг хэрэглээ буюу орлоготой байх талаас нь тооцоолж үзүүлсэн ба мөн чанар нь нийгмийн тэгш бус орлого нь баялгийн тэгш бус хуваарилалт байгааг илтгэж байна. Жинийн коэффициент 2017 онд 0.38 гарсан нь нийгмийн тэгш бус байдал ихээхэн өндөр үзүүлэлттэй байгаа юм.

¹⁶ ШУА, Философийн хүрээлэн “Монгол улс дахь төлөөллийн ардчилал ба иргэдийн улс төрийн оролцоо”, Соёмбо Принтинг, УБ хот, 2017 он. Хуудас 240.

¹⁷ <https://www.worldbank.org/mn/news/press-release/2017/10/17/2016-poverty-rate-in-mongolia-estimated-at-296-percent>

¹⁸ http://1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=Ядуурлын_статистикийн_мэдээний_тухай_тооцох_apra_зүй.pdf&ln=Mn

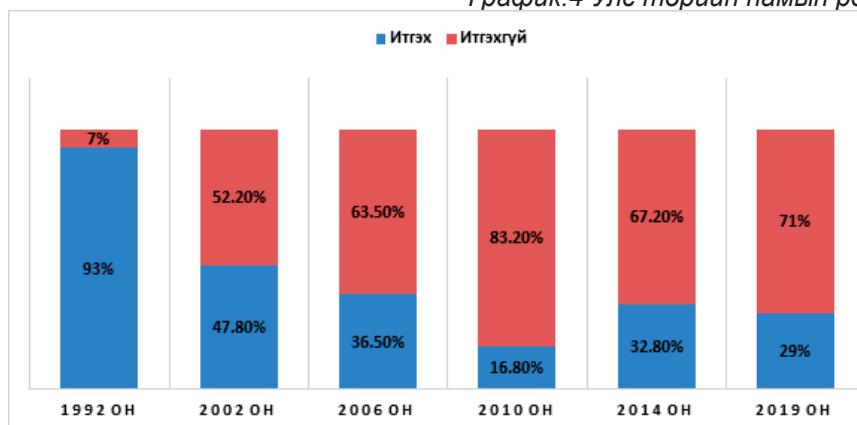
Амьдралын чанарын хувьд хүний хөгжлийн индекс өндөр гарсан ч агаарын бохирдол, хүрээлэн буй орчны бохирдол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ сул, хүнсний аюулгүй байдал алдагдсан, нийгмийн стресс зэрэг олон хүчин зүйлс сөрөг үзүүлэлттэй байгаа учир муу хэмээн дүгнэж болно.

Ядуурлын түвшин цаашид хадгалагдах аваас Монголчууд цаашид ардчилсан дэглэмд урам хугарч, нэг талаас, төрийн социализмыг эргэн санагалзах, нөгөө талаас, адилхан шилжилт хийсэн болов ядуурлыг бууруулж чадсан ардчилсан бус дэглэмийг хүсэмжлэхэд хүрч болзошгүй юм. 2015 онд хийгдсэн “Ардчиллын талаарх Монголчуудын ОНСБ” судалгааны (survey) үр дүнгээс үзвэл, судалгаанд оролцогчдын 85-87 хувь нь нийгмийн болон орлогын ялгааг бага болгох нь ардчиллын чухал үнэт зүйлс мөн хэмээн хариулжээ. Ардчиллын үнэт зүйлсийн эрэмбэлэлд энэхүү хариулт гуравдугаар байрыг эзэлсэн байна.¹⁹

Ардчиллын институцын төлөв байдал

Авилгалын индексээр 2013 оноос 2016 онд 87 дугаар байранд орж байсан бол 2017 онд 103, 2018 онд 93 дугаар байранд орж авилгыг бууруулах, авилгатай тэмцэх төрийн бодлого огт сайжрахгүй байна. Улмаар төрийн албаны хүнд суртал, төрийн албан хаагчийн халаа сэлгээ улс төрийн нам дагасан хөөсрөл нь нийгмийн зүгээс улс төрийн нам хэмээх институцид хандах хандлагыг дараах байдлаар өөрчилсөн.

График.4 Улс төрийн намын рейтинг



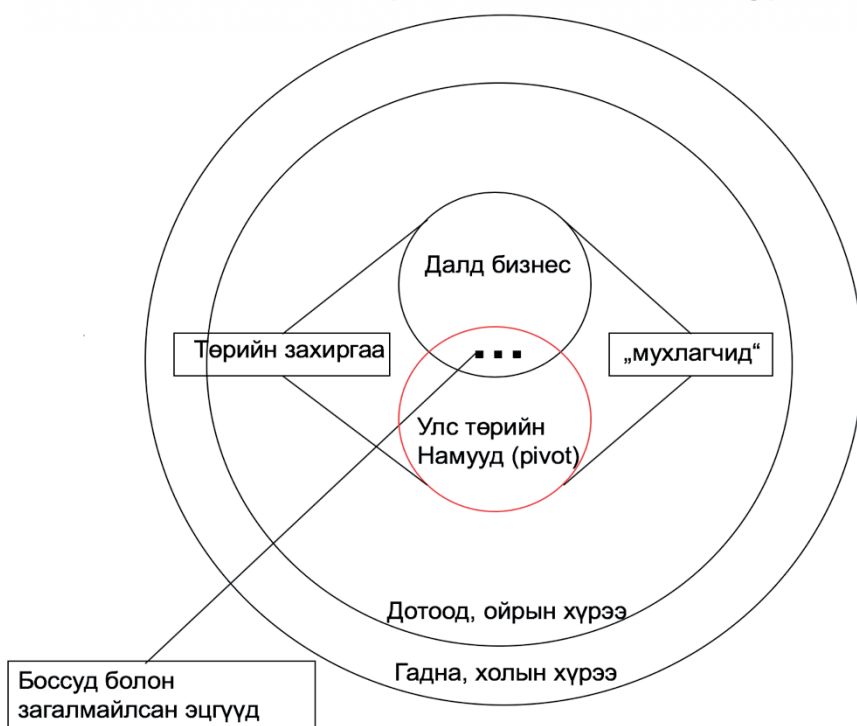
Гэтэл төлөөллийн ардчилал хэрэгжиж буй орчин засгийн засаглал нь улс төрийн намаар дамжуулан төрийн бодлогыг тодорхойлох, сонгох, хэрэгжүүлэх, мэргэшсэн улс төрч, хүний нөөцийг бэлдүүлэх, нийгмийг төртэй холбох зэргийг гүйцэтгүүлэх ёстой атал **Клинтелист ардчиллын үүсэл, Улс төрийн намын клинтелизм, Улс төрийн намын антисистем** гэсэн шинэ ойлголтын шинжийг агуулж байна.

¹⁹ Ардчиллын талаарх Монголчуудын санал бодол. Сант марал сан. 2015 он

Өөрөөр хэлбэл ардчиллын хамгийн чухал институц болох улс төрийн намын хөгжил зогсонги болох нь нийгмийн ашиг сонирхол, дэмжлэг, шахалтыг бодлого болгон боловсруулах үүргээ огт биелүүлж чадахгүй хэдхэн хүний хүсэл зорилгыг биелүүлэгч хэмээн шүүмжлэлд ихээр өртөж байна. Өнөөдрийн байдлаар Дээд шүүхэд бүртгүүлсэн намын тоо 34 байгаа хэдий ч үзэл баримтлал, хөгжлийн бодлогоор уралдах нь тун цөөн байх жишээтэй. Посткоммунист улс орнуудад гарч буй гажуудал шиг дараах схемийн дагуу улс төрийн нам төр, бизнесийн хамтын ажиллагаа нь нийгмийг бүхэлд хамрах үзэгдэл манайд нэгэнт бий болсон байна.



Клиентелист сүлжээ: шинэ номенклатур анги



Дээрхээс ангижрах, гажуудлыг засах боломж нь улс төрийн намыг зохицуулах, хөгжлийн шинэ шатанд аваачих эрх зүйн реформ хийхээс өөр арга зам үлдээгүй болно.

Улмаар судлаач Michal Klima “ардчиллын түүхэн уламжлалгүй онцлог орчин нь олигарх намын хэлбэр бүрэлдэх нөхцлийг бүрдүүлжээ. Иймэрхүү уламжлалт бус орчинд ардчилсан намууд шилжүүлэн суулгасан эрхтэн мэт болох талтай. Эдгээр улсуудад улс төрийн намууд нь олигарх бүлэглэлүүд болон хувирсан нь гайхах зүйл биш. Энд улс төрийн намууд төртэйгээ хэт ихээр холбогдон хутгалдсанаар нэгдмэл бүтэц болдог, Ингэхдээ том

олигарх, өөрийн гэр бүлийн болон ашиг сонирхол нэгтнүүдийн хамтаар хязгааргүй эрх дархтай намыг үүсгэн байгуулж эсвэл байгаа аль нэг намд элсэн орж эзлэн авдаг байна. Эцэст нь тухайн улс орны улс төр, эдийн засаг, хэвлэл мэдээлэл зэрэг эрх мэдлүүд бүгд нэг гарт төвлөрснөөр улс төрийн нам нь олигарх бүлэглэлийн улс орныг хуваан авах хэрэгсэл нь болж дуусдаг”²⁰ хэмээн өөрийн бүтээлдээ бичсэн байдаг нь өнөөгийн монголын улс төрийн намын байдлыг бүрэн илэрхийлж байна.

Дээрх агуулгыг батлах үйл явдал 2018 онд Монголын эрх баригч нам, парламентын гишүүд, засгийн газрын гишүүд зэрэг улс төрийн өндөр албан тушаалтнуудтай гэр бүлийн холбоотой хүмүүсийн эзэмшдэг компаниуд ЖДҮ-с зээл авсан ба хамгийн эмзэглэмээр нь 134 компанийн 122²¹ нь холбоотой дуулиант хэрэг илэрсэн явдал байлаа. Монголын улс төрийн намын хүний нөөцийн чадвар маш муу тул үргэлж популизм хийдэг улс төрчид л иргэдэд танигдан, тэд л төрийг удирдах хошуучлагчид мэтээр нийгэм хүлээн авах хандлага өсч байна. Энэ нь дараа, дараагийн сонгууль популистууд улам их сонгогдох боломж өгөх, монгол ардчилал, төрийн удирдлагын хүрээ, засаглал хямрах нөхцөл бий болохыг үгүйсгэхгүй.

Хөгжил бол ард түмний үйлс. Тэгэхдээ аль нэг улс орны хөгжлийн нэн чухал нөхцөл нь дотоодын улс төрийн амьдралын шинж чанар юм. Хэрвээ улс төрийн хөгжил нь хоцорвол нийгмийн хөгжлийг зөв жолоодож чадахгүй, нийгмийн бусад салбарын хөгжил урагш ахихгүй. Гэтэл улс төрийн хөгжил нь нийгмийн ерөнхий хөгжлөөс хоцрогдох олонтаа гардаг ажээ. К. Маркс, аль нэг улс орны ерөнхий хөгжил нь улс төрийнхөө хөгжлийн хүрээнээс гарч чадахгүй бол энэ улсын иргэн орчин цагийнхаа асуудлуудад их л бодоход гадны хүн шиг л оролцож байдаг”²² хэмээсэн байх нь өнөөгийн нийгмийн бодит байдлыг илэрхийлж байна. Монголын ардчилсан нийгмийн хөгжилд улс төрийн системийн хөгжил, төлөөллийн ардчиллын төлөвшил шууд нөлөөлтэй болохыг дээрх ойлголтоос харах боломжтой юм.

Тиймээс Монголын улс төр, нийгэм, эдийн засагт гарсан хямралын нэг үндсэн шалтгаан нь улс төрийн намын буруу хөгжил буюу эрх мэдэл, эдийн засгийн гол нөөцийг олж авах нийгмийн институт болсонд оршино. Ардчилсан нийгмээс иргэд шудрага ёс, хариуцлага, тэгш эрхийн баталгаа, баялгын жигд хуваарилалт, үзэл бодлоо чөлөөтэй ирэлхийлэх, өөрийн чадвараар сайхан амьдралыг цогцлоох эрх зүйн орчинг хүсдэг. Мөн нийтлэг үнэт зүйлийнхээ төлөө нэгдэж чадах иргэний нийгмийн төлөвшлийн асуудал юм.

²⁰ Михал Килма, Ж. Сайханзаяа (орч). Тоталитар дэглэмээс гажуудсан ардчилал руу. Сэлэнгэпресс ХХК. УБ., 2017 он. 30 х

²¹ Peak.mn

²² Даш-Ёндон Б. Нийгмийг танихуй: Түүх хөгжлийн философи. Сэлэнгэпресс ХХК. УБ, 2014. 238-239

Баялгийн тэгш бус хуваарилалт

Ардчилсан нийгэм нь хувь хүний амьдралын боломжийг нэмэгдүүлж, нийгмийн бүхий л гишүүдэд хөгжлийн тэгш боломжийг бүрдүүлж өгдөг. Монгол улсын Үндсэн хуульд “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна”²³ хэмээн заасан байдаг. Энэ бол байгалийн баялгийн эзэмшлийг аливаа субъектэд шилжүүлэх, өмчлүүлэх, ашиглах, барьцаанд тавих зэрэг захиран зарцуулах шинжтэй шийдвэр гаргахад монголын иргэд, ард түмэн урьдчилан мэдээлэл авах, танилцах, санаа бодол, эрх ашгаа илэрхийлж оролцох эрхтэй гэсэн үг. Монгол улсын иргэн байгалийн баялгийг өмчлөх эрхтэй гэсэн үзэл санаа юм.

Монгол улсын төрийн эрх барих дээд болон гүйцэтгэх байгууллага нь аливаа шийдвэр гаргах, биелүүлэхдээ хуулийн хүрээнд, ард түмний эрх ашгийг эн тэргүүнд тавьж ажиллах ёстойг Үндсэн хууль болон бусад хуулиудад баталгаажуулж өгсөн байдаг. Манай эдийн засгийн бүтцэд хөдөө аж, ахуй, олборлох үйлдвэр илүү зонхилсон гэдэг нь уул уурхайн салбарын түүхий эдийг боловсруулаагүй гаргадагтай шууд холбоотой. 1995 он хүртэл Монгол улсын эдийн засагт хөдөө аж ахуйн эзлэх хувь 38 % байсан бол өнөөдөр уулс уурхайн эзлэх хувь илүү болж болсон. Манай улс нь эрдэс баялгийн 80-аад төрлийн ашигт малтмалын 1,000 гаруй орд, 8000 орчим илрэл бий гэсэн албан ёсны мэдээлэл байдаг²⁴. Үүнээс 600 ордод хайгуул хийгдсэн ба 200 ордыг одоогоор олборлож байна. Монгол улсын төсвийн орлогын ойролцоогоор 30 хувь, дотоодын нийт бүтээгдэхүүний (ДНБ) 18.6 хувь, экспортын орлогын 80 хувь, гадаадаас Монголд шууд оруулсан шинэ хөрөнгө оруулалтын 70 хувийг тус салбараас бүрдүүлж байна. Тухайлбал 2017 оны эхний хагас жилийн байдлаар ДНБ-ийн 6.20 хувь, АҮ-ийн нийт бүтээгдэхүүнд 69,90 хувь эзлэж байна²⁵. Үүнээс харахад манай улсын эдийн засгийн бүтцэд уул уурхайн салбарын эзлэх хувь хэмжээ зураглаж болохуйц ба хариуцлагатай уул уурхай хэмээх үзэл санааг хөгжүүлэх нь төрийн бодлогын гол зорилтын нэг болж байдаг юм. Учир нь манай улс сайн засаглал, тогтвортой хөгжлийн хүрээнд уул, уурхайн салбарын бодлогыг уялдуулан боловсруулах шаардлагатай байдаг.

Маш олон хөгжиж буй орнуудын хувьд шинээр байгалийн баялаг, нөөц илрүүлж, ашиглаж эхэлсний дараа түүний үр нөлөө нь эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд эерэг байхаасаа илүү нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн сөрөг үр дагаварт хүргэдэг түүх нэлээд гардаг байна. Зарим орны хувьд орлогын тэгш бус байдал, улс төрийн тогтворгүй байдал, дотоод хямрал,

²³ Үндсэн хууль, Нэгдүгээр бүлэг 6 дугаар зүйл, 1992 он

²⁴ Уул уурхайн яам, https://www.switch-asia.eu/fileadmin/user_upload/RPSC/event/23-25May16-Mongolia/23May/4_Tamir_Mining_Mongolian.pdf

²⁵ Эрдэс баялгийн салбарын статистик мэдээ, 2017 он 10 дугаар сар. <https://www.mrpam.gov.mn/public/pages/83/monthly%20report%20201710%20new.pdf>

мөргөлдөөн, илүү дарангуйлагч дэглэм, авлига газар авах зэрэг үйл явцыг бий болгодог ба манайд ч энэ байдал бодитоор оршин байна. Тухайлбал хамгийн том бүтээн байгуулалт хийгдсэн Оюу-толгой орд, Таван толгой, Эрдэнэт зэрэг төрийн татварыг гол бүрдүүлэгч уул уурхайн үйлдвэрүүд дээр баялагийн тэгш бус хуваарилалт явагдсан хэмээх үзэгдэл нийгэмд түгээмэл байна. Мөн уул уурхайн салбарын хөрөнгө оруулалтын хэмжээ асар их байдаг тул улс төрчдийн сонирхолыг асар ихээр татдаг болохыг байгалийн баялаг ихтэй сул эдийн засагтай улсуудын жишээн дээрээс харч болох юм.

2006 оны Ашигт малтмалын тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлт нь Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын нөөцийг ашиглах, гадны хөрөнгө оруулалт татах үндсэн зохицуулалтыг бийболгосон. Оюутолгой ордыг ашиглах төслийг боловсруулахдаа энэхүү хуулийн зохицуулалтын хүрээнд анх боловсруулсан байдаг. Улмаар 2009 оны Оюу толгой ордын хөрөнгө оруулалтын гэрээг хийхдээ Ашигт малтмалын тухай хууль, УИХ-ын 40, 57 дугаар тогтоол, Засгийн газрын 308 дугаар тогтоолыг үндэслэсэн байдаг. Тухайлбал Монгол улсын эзэмших хувь 34 байх, нөөц ашигласны төлбөр 5 хувь байх зэрэг нь дээрх хуулийн заалтын хүрээнд хийгдсэн. Гэхдээ 2011 онд дээрх хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт нь ашигт малтмалын нөөц ашиглалтын хувийг бууруулж гэрээнд өөрчлөлт орох боломжийг бий болгосон байдаг.

Улмаар 2007 оны 7 сард Засгийн газар Оюу толгойн ордыг ашиглах төслийг УИХ-д танилцуулсан байдаг. Энэхүү төслийг боловсруулахдаа тухайн цаг үед хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан дараах хуулийн хүрээнд хийсэн. Үүнд “Ашигт малтмалын тухай хууль”-ийн дагуу Нөөц ашигласны төлбөр 5 хувь, “Татварын ерөнхий хууль”-д заасан бүр татварын хувьд ашгийн татвар ногдох орлого 0-3 тэрбум бол 10 хувь, 3 тэрбумаас илүү бол 300 сая төгрөг дээр татвар ногдох орлогын 25 хувь, Гэнэтийн ашгийн татвар, Нэмэгдсэн өртгийн татвар, “Гаалийн тухай хууль”-ийн хүрээнд хил дээрх суутгах татварын хувийг тооцсон байдаг.

Гэхдээ “Гаалийн тухай хууль”, “Гаалийн тариф, гаалийн татварын тухай”, “Татварын ерөнхий хууль” зэрэг хуулиуд Оюу толгойн ордыг ашиглах төсөл танилцуулсанаас жилийн дараа 2008 оны 5 сарын 20-ны өдөр шинэчлэн найруулагдсан байна. Энэ нь гадаадын хөрөнгө оруулалт орохдоо тухайн улсын хууль эрх зүйн орчинд лобби хийдэг олон улсын базаахгүй туршлагыг давтсан үзэгдэл болсон буюу эх орондоо орж ирэх мөнгөн урсгалыг хаасан юм.

Оюу толгой зэрэг стратегийн ордуудыг ашиглаж эхэлснээр манай дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтөд уул уурхайн салбарын оролцоо улам ихэссэн болохыг дараах хүснэгтүүдээс бид харч болно.



Эх сурвалж: Үндэсний Статистийн Хороо

2009 оны Хөрөнгө оруулалтын гэрээнд Нөөц ашигласны төлбөр, Ашгийн татвар ба суутгал татварууд, Хувь эзэмшигчийн ногдол ашгийн талаар санхүүгийн зохицуулалт дахин хийгдсэн. Уул уурхайн үйл ажиллагаа явагдаж байгаа тохиолдолд цалин хөлс төлөгдөхийн нэгэн адилаар нөөц ашигласны төлбөр хийгдэж байх учир уг төлбөр нь ерөнхийдөө хамгийн эрсдэл багатай. Ашгийн татварын хувьд зардлыг хасч тооцдог учир нөөц ашигласны төлбөрөөс илүү эрсдэлтэй хэмээн үздэг. Хөрөнгө оруулалтын зардал өндөр байх ба алдагдлыг ирээдүйд шилжүүлэх боломжтой тул үйлдвэрлэл эхлээд эхний үед ашгийн татвар ногдуулахгүй байх талтай. Харин ногдол ашиг бол бүх татвар, өр зээл болон бусад зардлыг нөхөн төлсний дараа олгогддог тул хамгийн их эрсдэлтэй юм.

Гэтэл 2011 онд “Ашигт малтмалын тухай хууль”-д дахин нэмэлт өөрчлөлт хийсэн тухай дээр дурьдсан. Нэмэлт өөрчлөлтийн гол агуулга нь Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр буюу роялтын хувь хэмжээг өөрчилсөн явдал байсан. **2009 оны “Хөрөнгө оруулалтын гэрээ”-нд нөөц ашигласны төлбөр 5²⁶ хувь байснаа хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулснаар Монгол банк болон түүнээс эрх олгосон банкуудад тушаасан алтны хувьд 2.5 хувь болгож бууруулсан байна. Оюу толгой ХХК нь энэ заалтын дагуу Монгол банк болон түүнээс эрх олгосон банкинд алтаа борлуулсан бол дээр хувь хэмжээгээр нөөц ашигласны төлбөр төлөх боломжтой.**

Монгол улсын хууль, эрх зүйн зохицуулалт, тогтворгүй байдал нь нийгэмд сөрөг үр дагавар авчирч Уул уурхайн бодлогыг улам

²⁶ Хөрөнгө оруулалтын гэрээний 3.13. Хөрөнгө оруулагч нь энэхүү Гэрээ байгуулсан өдөр хүчин төгөлдөр мөрдөж байсан Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.3.2-т заасны дагуу Гэрээт талбайгаас олборлож худалдсан, худалдахаар ачуулсан, эсхүл өөрөө ашигласан бүх Бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээний 5 (тав) хувиар тооцож ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг төлөх бөгөөд төлбөрийг тогтворжуулна.

ил тод болгох, гадаадын хөрөнгө оруулалттай төслүүдийн үйл ажиллагаа нь шударга байгаа эсэхэд эргэлзэх байдал бий болгох, баялагаа хамгаалах үзлийг улам бүр хурцатгасан. Хамгийн гол асуудал нь юу вэ гэвэл нөөц ашиглалтын төлбөрийг бууруулсан явдал нь улсын төсөвт шууд орох мөнгөний урсгалыг зориудаар хязгаарласан үйлдэл болсон. Энэхүү байдал нь далд уурхайн бүтээн байгуулалтын зардлыг өсгөхөд тодорхой хувиар нөлөөлсөн хэмээн үзэж болно.

Дээрх байдлаас үүдэн Монголын нийгэмд төрийн зүгээс хэрэгжүүлж буй Мега төслүүд, стратегийн чухал том ордуудын эзэмшил, олсон орлого, хууль эрх зүйн хүрээнд хир шудрага үнэн зөв хийгдсэн эсэх талаар хүчтэй эсэргүүцлүүд бий болж эхэлсэн ба үүний хариу үйлдэл гал унтраах зорилгоор бэлэх мөнгө тараах үзэгдлүүд ихэссэн. Тухайлбал 2010 оны байдлаар эх орны хишиг хэмээн 345 тэрбум тараагдсан байдаг. Гэтэл эдийн засгийн өсөлт тогтмол өсөж байгаа хэдий ч иргэдийн амьжиргаа төдийлөн сайжраагүй байна. Харин ч эсрэгээрээ ажилгүйдлийн түвшин ихэссэн үзэгдэл гарсан юм.

Байгалийн баялаг ихтэй манай улсын хувьд улстөрийн тогтворгүй байдал, баялаг, эрх мэдэл дагасан авилга сүүлийн жилүүдэд ихэссэн ба авилгын төсөөллийн индексээр 132-т бичигдсэн нь манай улсын засаглалын доройтлыг шууд илтгэж байгаа юм. Байгалийн нөөцтэй орнуудад элит хэсэг нь бэлэн орлогыг их хэмжээгээр авахыг эрмэлздэг учраас институцийн хөгжил сул байдаг гэж зарим судлаачид үздэг. Томоохон төслүүдийн орлогыг төсвийн орлогоос гадуур тооцож гүйлгээ хийхийг эрмэлздэг байна. Эдгээр орлогыг ийнхүү шилжүүлэх аргуудын дотор баялгийн сан, дотоодын олборлох компаниуд, олборлох үйл ажиллагааны гэрээлэгч компаниуд зэрэг болно. Байгалийн нөөцтэй орнуудын элит хэсэг нь үйлдвэрлэлд хөрөнгө оруулалт хийхийн оронд рентээ нэмэгдүүлэх үйл ажиллагаа явуулдаг. Элит хэсэг нь рэнтийг эрэлхийлдэг бол институц дэх авлигын хэмжээ өндөр, төрийн үйлчилгээ сул байдаг ба манай нөхцөл байдал үүнтэй ижил байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл бэлэн мөнгөний урсгал ихтэй, урамшуулал ихтэй институци үргэлж авилгалд автах эрсдэл өндөр байдаг.

Манай улсын орлого болох ёстой мөнгө гадны оффшор дансанд байрлаж байгааг бид Панамын мэдээллээс олж авсан бөгөөд нийт 49 монгол иргэд бүртгэлтэй байснаас манай томоохон улс төрчид, төрийн өндөр албан тушаалд²⁷ томиглогдож байсан эрхэмүүд данс эзэмшдэг болох нь ил болсон. Гэтэл манай төр засгийн зүгээс ямар нэгэн тайлбар, хариуцлагын асуудал яригдалгүй үлдсэн ба 3 сая иргэнтэй улсын 49 иргэн гэдэг бол маш том тоог илэрхийлж байгаа бөгөөд нийт 17 тэрбум доллар байрласан байгаа нь хаанаас гарсан мөнгө болох нь тодорхой юм.

²⁷ <https://www.icij.org/blog/2016/08/panama-papers-helps-break-new-reporting-ground-mongolia/>

Манай улсын эдийн засгийн бүтцийн томоохон хэсгийг эзэлдэг уул уурхайн салбарын бодлого нь эрх зүйн орчинд сайн хийгдсэн байдаг ч, томоохон ордуудыг ашиглан баялгийг хэрхэн төвлөрүүлэх бодлого алдагдсан, үүнийг дагаад улс төрийн, эдийн засгийн бүлэглэлүүдийн сонирхол эрчимжсэн бөгөөд иргэдийн шахалтаар худлаа амлалт өгөх үзэгдэл маш их гарч байгаа зэрэг улс төрийн тогтворгүй байдлыг байсаар байгаа нь ардчиллын чанарт сөргөөр нөлөөлж байна. Улмаар Баялгийн эдийн засаг нь монголд элитийн эдийн засгийг бий болгосон бөгөөд энэ нь элитийн эдийн засаг, далд эдийн засаг, жирийн иргэдийн эдийн засгийн хоорондын харилцан хамаарлын зөв шийдвэрлэх бодлого баримтлахгүй бол нийгмийн харилцаа маш сөрөг болох талтай. Энэ цаашлаад ардчилсан нийгмийг хөгжүүлэхэд чөлөөт зах зээлийн систем шудрага өрсөлдөөнт байдлыг бий болгож чадахгүй байна гэх хандлагыг тэжээж байна.

Манайхтай ижил посткоммунист Польшийн улс төр, том бизнесийн харилцааг судлаач Иан МакМинамен шинжлэн эдийн засаг хэт улстөржсөн тохиолдолд том компаниуд аль нэг намыг гэхээс илүүтэй бүх нөлөө бүхий намуудтай ойр харьцдаг²⁸ гэсэн байдаг. Энэ нь бизнесийнхэн Засгийн газарт орох боломжтой бүх нам, улс төрчидтэй ойр харьцааг бий болгох ба Засгийн газар ойр ойрхон солигдсон ч үргэлж харьцаа хадгалах боломжыг бий болгоно гэсэн үг.

2018 оны УИХ-ин гишүүдийн Хөрөнгө оруулгын мэдээллээс харахад 76 гишүүний 11 нь тэрбумтан байх жишээтэй. Энэ нь бизнесийн хүрээний таатай орчинг бий болгох, өөрсдийн бизнестээ зориулсан ашигтай шийдвэр гаргах, эрх ашгийг хамгаалах шийдвэр гаргадаг клинтелист сүлжээ нэгэнт бий болсон.

Улмаар Монголын нийгэмд улс төрийн намыг дагаж хурдан ажилтай, орлоготой болох шинэ үеийн цүнх баригч залуучуудыг олноор төрүүлж, мэргэжлийн ур чадвараар шудрагаар өрсөлдөх боломж хаагдаж байгаа харамсалтай үзэгдэл бий болсон.

Дүгнэж хэлбэл Монголын эдийн засгийн тогтолцоо бүхэлдээ тодорхой хэдэн улс төр эдийн засгийн бүлэглэлийн нөлөөнд орсон, тэдэнд ашигтай бизнесийн бодлого, хамгаалалт, эрх зүйн орчин бүрддэг чөтгөрийн тойрог бий болсон байна. Үүнээс гадна эдийн засгийн өсөлтийг бий болгох, баялгийн шудрага хуваарилалтыг хийхийн тулд технологийн хоцрогдол, хөрөнгө оруулалтын үр ашиггүй байдал, улс төрийн нөхцөл нь бохир, сонгуулийн амлалтаар эдийн засагтаа дарамт үзүүлдэг, ардчилалын институцууд сул хөгжиж, хуулийн өмнө тэгш байх зарчим алдагдаж, шударга ёс, хариуцлагын тогтолцоог төлөвшүүлж чадаагүй ардчилалыг бий болгожээ.

²⁸ Михал Килма, Ж. Сайханзаяа (орч). Тоталитар дэглэмээс гажуудсан ардчилал руу. Сэлэнгэпресс ХХК. УБ., 2017 он. 75 х

Дүгнэлт

Энэхүү тойм судалгааны хүрээнд Монголын ардчиллын хөгжил, түүний гажуудал, өнөөгийн нөхцөл байдал, нөлөөлсөн хүчин зүйлсийг төр, нийгэм, эдийн засгийн харилцаанд дахь шилжилт, тогтворжилтын онол, үзэл баримтлалаар гаргахыг зорьлоо. Монголын ардчилал, монгол улсын хөгжлийн асуудал магадгүй дэлхийн дахинд сонирхолтой санагдахгүй байж магадгүй ч энд амьдарч буй 3 сая иргэнд шууд хамааралтай.

Өнөөдөр ардчилсан шилжилт хийснээр бид юу олж авсан бэ. Эдийн засгийн хувьд өсөлт авчирсан хэдий ч нэг хүнд ногдох Үндэсний нийт орлогоороо 208 орноос 161 дүгээр байранд бичигдэж байна. Авилгын төсөөллийн индексээр 132-т, freedom house-н 2019 оны эрх чөлөөний оноогоор 85 буюу эрх чөлөөтэй, economic freedom index 2019 онын оноо 55.4 буюу азийн 43 улсаас 29-д бичигдэж байна. Дэлхийн дахинд бид энэ мэт хэдэн үзүүлэлтээр л ардчилсан улс хэмээн танигдаж байна. Азийн улс орнуудын ардчилалттай харьцуулахад давуу тал маш их байгаа ч үүнээс илүү боломжтой, чанартай ардчиллыг яагаад байгуулж чадахгүй байна вэ.

Монголыг бодит байдал дээр амьдралын чанар, нийгэм, эдийн засгийн хөгжил, улс төрийн тогтвортой байдал, ардчиллын үнэт зүйлс, иргэний нийгмийн төлөвшилийн асуудлыг энэ систем дотор байгаа иргэд үнэлэх боломжтой юм. Монголын нийгмийн 46 хувь нь ардчиллаас ухарч байгаа хэмээн судалгаанд хариулсан байдаг. Учир нь өнөөдрийг хүртэл,

- Ардчилсан Улс төрийн соёл огт төлөвшөөгүй, ардчиллыг нийгэмд бүрэн ойлгуулж чадаагүй
- Баялгийн тэгш хуваарилалтыг төр хийж чадаагүй нь ядуурлыг ихэсгэсэн
- Аминч хувиа хичээсэн нийгмийн сэтгэл зүйг бүрдүүлсэн
- Улс төрчдийн худал амлалт, сонгуулийн шудрага бус байдал
- Хуулийн засаглал бүрэн хэрэгжихгүй
- Нам дагасан олигарх засаглал
- Иргэний нийгмийг хөгжлийг гацаасан зэрэг нь ардчилсан институцын хөгжилд шууд сөргөөр нөлөөлсөн олон хүчин зүйлийг дурдаж болно.

Фрэнсис Фукуяма эдийн засгийн хөгжил, нийгмийн шинэ давхаргыг бий болгоно, энэ нь нийгмийн хөгжлийн үзэл баримтлалыг хүлээн зөвшөөрөх буюу ардчилал хөгжинө. Ингэснээр хуулийн засаглалыг төр хэрэгжүүлэх боломжтой хэмээн үзсэн байдаг. Гэтэл манайд ардчилсан нэрийн дор улс төр, бизнесийн клинтелист систем л өнөөдөр бий болсон байна. Улс төрийн системийн үүднээс үргэлж улс төрийн үйл явц оролт, гаралт болон эргэх холбоотой байдаг бол монголд өнөөдөр оролт хийгдэх боломжгүй, оролтыг зөвхөн популист байдлаар ашигтай гаралт болгох үүднээс л хүлээн авч байна.

Нийгмийн шинэ давхарга бүрэлдэн бий болох, ардчиллын үнэ цэнийг ойлгодог нийгмийг цогцлоох боломж ховор байна. Учир нь эдийн засгийн үр өгөөж нь гадаад өр аль эсвэл нийгмийн чинээлэг бүлэгт урсан орох, боловсролын салбар бүхэлдээ уналтад орж, чанартай боловсрол олгох бодлого алдагдсан. Ардчилсан засаглалд байх ёстой эрх зүйт төр хэмээх ойлголт бүдгэрч, өнөөдөр хэн эрх мэдэлтэй, хөрөнгө мөнгөтэй талд үйлчилдэг болсон.

Нэг үгээр хэлбэл бид ардчиллаас ухрах уу, урагшилах уу гэсэн зааг дээр зогсож байна. Бид цаашид яах ёстой вэ, нийгмийн ёс суртахуун, үнэлэмжийг хэрхэн дахин засан залруулах боломж байна вэ. Өнөөдөр Монголд шудрага ёсыг тогтоох, хариуцлагатай байдлыг эрхэмлэх, хяналтын системийг шинээр бий болгохыг нийгмийн зүгээс хүчтэй хүсэж байна.

Нэгэнт гажуудсан ардчилалд, төрийн зүгээс нийгэм, эдийн засгийн хүчтэй шинэчлэл хийхийг хүссэн үзэгдэл 2020 оны сонгууль хүртэл улам эрчимжих болно. Энд улс төрийн намын шинэчлэл хийгдэх боломж харагдахгүй хэвээр байна. Ардчилал өөрөө оршин тогтнохын тулд, улс төрийн институт, нийгмийн хөгжлийн жам ёсны хөгжлийн замыг туулах хэрэгтэй аваас бидний зам дундаа ч ороогүй байна.

Ном зүй

- УИХТГ., (2015). *Монгол улсын хөгжлийн урт хугацааны бодлого 2015-2040 (Төсөл)*. УБ: Үндэсний хөгжлийн хүрээлэн.
- Мөнхбат, О. (2000). *Нийгмийн социаль бүтцийн социологи*. УБ: МУИС Хэвлэл.
- Даваасүрэн С, (2009). *Дэлхийн эдийн засгийн хямралын Монголын эдийн засагт үзүүлж буй нөлөө: Хөдөлмөрийн зах зээл ба нийгмийн эмзэг бүлэг*. УБ: ННХ.
- Aristotle. (1980). The Constitution of the Athenians. In 村川堅太郎, 『アテナイ人の国制』 (p. 47). Tokyo: 岩波文庫.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century*. London: University of Oklahoma Press.
- Nixon. (2000). The Transition to a Market Economy: Mongolia 1990-1998. *International Journal of Economic Development*.
- BIBLIOGRAPHY УИХТГ., ҮХХ. 2015. *Монгол улсын хөгжлийн урт хугацааны бодлого 2015-2040 (Төсөл)*. УБ: Үндэсний хөгжлийн хүрээлэн.
- n.d. online, ulaanbaatar.
- Batmunkh, B. 2010. *Factor study based on macroeconomic and lifestyle indicators*. online, Ulaanbaatar: NUM Department of Economics.
- Bolor, J. 2018. *montsame.mn*. October 19. Accessed January 20, 2019. <https://montsame.mn/mn/read/168395>.
- Constitution, Mongolia. 1924. *Article 1*. Ulaanbaatar, November 26.
- Constitution, Mongolia. 1940. *Article 1*. Ulaanbaatar, June 30.
- Constitution, Mongolia. 1960. *Article 1*. Ulaanbaatar, July 6.

- Constitution, Mongolia. 1924. *Article 4*. Ulaanbaatar, November 26.
- Constitution, Mongolia. 1992. *Preamble*. Ulaanbaatar, January 13.
- Curtis, Glenn E. 2006. "THE COUNCIL FOR MUTUAL ECONOMIC ASSISTANCE." 7 1. Accessed 2 1, 2019. [https://www3.nd.edu/~jbergstr/DataEIAs2006/FTA5yrData_files/PDF%20Files/Europe/Council%20for%20Mutual%20Economic%20Assistance%20\(COMECON,%20CMEA,%20CEMA\)%20\(Country%20study\).pdf](https://www3.nd.edu/~jbergstr/DataEIAs2006/FTA5yrData_files/PDF%20Files/Europe/Council%20for%20Mutual%20Economic%20Assistance%20(COMECON,%20CMEA,%20CEMA)%20(Country%20study).pdf).
- Dash-Yondon, B. 2014. "Perceiving the Society: Philosophy of History development." 238-239. Ulaanbaatar: Selenge Press.
- Davaasuren, S Otogntugs, B Suvd, B. 2009. *Дэлхийн эдийн засгийн хямралын Монголын эдийн засагт үзүүлж буй нөлөө: Хөдөлмөрийн зах зээл ба нийгмийн эмзэг бүлэг (Global Financial Crisis Effects Mongolia's Economy)*. Ulaanbaatar: HHX press.
- Development, policy based on Millennium Development Goals of Mongolia Comprehensive National. 2008. "legalinfo.mn." January 31. Accessed December 20, 2018. <https://www.legalinfo.mn/annex/details/3282?lawid=7045>.
- Frederick Nixon, Bernard Walters. 2000. "The Transition to a Market Economy: Mongolia 1990-1998." *International Journal of Economic Development* 57 .
- General, Election Commission of Mongolia. 1992-2012. *Legislative*. Accessed 11 12, 2018. http://gec.gov.mn/parliamentary_election/7.
- Injinnash, V. 2006. "Historical Sources of Mongolia History." In *Blue Sutra*, 358-360. Ulaanbaatar: National University of Mongolia.
- Klima, Michal. 2017. *From Totalitarian regime to democratic paradox*. Ulaanbaatar: Selengepress LLC.
- Law, on Property privatization. 1995. "legalinfo.mn." *legalinfo.mn*. 1 12. Accessed 2 10, 2019. <https://www.legalinfo.mn/law/details/7026>.
- Mashbat, O. 2015. In *Constitution: Politics-Law, Checks and Balances*, 215. Ulaanbaatar: Arvaibarkhan LLC.
- *Constitution: Politics-Law, Checks and Balances*. Ulaanbaatar: Arvaibarkhan LLC.
- Mineral, resources sector. 2017. *mrpam.gov.mn*. 10 20. Accessed 12 15, 2018. <https://www.mrpam.gov.mn/public/pages/83/monthly%20report%20201710%20new.pdf>.
- Ministry, of Mining. 2016. *Ministry of Mining*. 5 23. Accessed 1 25, 2018. https://www.switch-asia.eu/fileadmin/user_upload/RPSC/event/23-25May16-Mongolia/23May/4_Tamir_Mining_Mongolian.pdf.
- Mongolia, Law on Public Service. 2017. *Law on Public Service of Mongolia*. December 7. Accessed October 1, 2018. <http://www.legalinfo.mn/law/details/487,2015/12/20>.
- Mongolia, The Constitution of. 1992. *Article 1, Chapter 6*. Ulaanbaatar, 1 13. The Constitution of Mongolia 1992, Chapter 1, Article 6 .
- Mongolia's, National Development Concept. 2016. "Legalinfo.mn." *Legal info*. February 5. Accessed December 20, 2018. <https://www.legalinfo.mn/annex/details/7105?lawid=11725>.
- Munkhbat, O. 2000. *Sociology of social and structural sociology*. Ulaanbaatar : NUM press.
- Nixon. 2000. "The Transition to a Market Economy: Mongolia 1990-1998." *International Journal of Economic Development*.
- Office, National Statistics. n.d.

- Please, meet: List of Parliament and Government Members who took loans from the Small and Medium Enterprises Promotion Fund. 2019. *Peak.mn*. January 8. Accessed January 8, 2019. <http://www.peak.mn/news/tanilts-jdu-iig-khuguulekh-sangaas-zeel-awsan-uikh-zasgiin-gazriin-gishuudiin-jagsaalt>.
- Sant, maral foundation. 2015. "Mongolians' opinion on Democracy." online, Ulaanbaatar.
- State fragility index and matrix, Global Report. 2017. *systemicpeace.org*. Accessed November 10, 2018. <http://www.systemicpeace.org/inscr/SFImatrix2016c.pdf>.
- Tumennast, G. 2008. "Social factors influencing crime." *Shine Toli*, NUM 52-72.
- Wolfgang Merkel, Hans-Jürgen Puhle et.al. 2003. *Defekte Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. http://www.march.es/ceacs/publications/working/archivos/1999_132.pdf.
- World, Bank. 2017. *worldbank.org*. October 17. Accessed December 10, 2018. <https://www.worldbank.org/mn/news/press-release/2017/10/17/2016-poverty-rate-in-mongolia-estimated-at-296-percent>.
- *worldbank.org*. October 17. Accessed December 10, 2018. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/10/17/2016-poverty-rate-in-mongolia-estimated-at-296-percent>.



О.МАШБАТ

*Аюулгүй байдал судлалын хүрээлэнгийн
захирал*

Хуульч, судлаач О.Машбат Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуулийг 1996 онд төгсч, 1998 онд магистрын зэрэг хамгаалсан бөгөөд оюутан ахуйгаасаа үндсэн хуулийг харьцуулан судлах чиглэлээр эрдмийн ажил хийсээр ирсэн. Монгол Улсын Үндсэн хуулийг батлахдаа парламентын засаглалыг анх Германы загварыг жишиг болгон авсан боловч 1992-2004 онд өрнөсөн Монголын улс төрийн үйл явц аажмаар Британийн загвар руу хөтөлж байна хэмээн ажиглаж дүгнэсэн диссертацийн эхний хувилбараа 2007 онд “Бонноос Вестминстерийн зүг” хэмээх нэртэй ном болгон хэвлүүлжээ. Улс төрийг эрх зүйгээр хэрхэн амжилттай зохицуулж байна, үндсэн хуулийн ямар зүйл, заалтууд нь заншлын болон улстөрийн тогтолцооны онцлогтой хэрхэн уялдсанаар тийнхүү амжилттай зохицуулж байна вэ гэдгийг европын орнуудын үндсэн хуулийг харьцуулан үзээд Монголын парламентын засаглалтын хөгжилтэй холбож дүгнэсэн диссертацийн дараагийн хувилбараа ном болгож “Үндсэн хууль: улстөр-эрхзүй, хянал-тэнцэл” нэртэйгээр 2015 онд хэвлэжээ. Улстөрийн үйл явцаас үндсэн хуулийн зохицуулалтад, үндсэн хуулийн зохицуулалтаас улстөрийн үйл явцад хэрхэн нөлөөлж байгааг систем динамикийн шинжилгээний аргаар судлах явдал түүний аргазүйн гол онцлог юм.

Тэрээр аюулгүй байдал судлалын чиглэлээр мөн ажилладаг бөгөөд 2005-2007 онд АНУ-ын Тэнгисийн цэргийн их сургуульд аюулгүй байдал судлалаар магистрын зэрэг хамгаалсан. Улсын Их Хурлын Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын Байнгын хорооны даргын туслахаар ажлын гараагаа эхэлж Стратегийн судалгааны хүрээлэнд судлаачаас дэд захирал хүртэл 15 жил ажиллажээ. 2013-2014 онд Гадаад харилцааны сайдын Стратегийн бодлогын зөвлөхөөр ажиллаж байгаад Үндэсний тагнуулын академид шилжин ажилласан байна. Далай ламтай холбоотой Хятадын эмзэглэл, түүнээс Монгол Улсад учирч болзошгүй эрсдэл, БНАСАУ-ын чиглэлээр тухайлан ажилласнаас гадна 2010 онд батлагдсан Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг боловсруулахад гардан оролцсон юм.

Судалгааны ажлын зэрэгцээ МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль, Олон улсын харилцаа, нийтийн удирдлагын сургууль, Шинжлэх ухааны сургуулийн Улстөр судлалын тэнхимд хичээл зааж байлаа. Одоо Аюулгүй байдал судлалын хүрээлэнгийн захирлаар ажиллаж байна.

1.2 УЛСЫН ИХ ХУРАЛ, ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН СОНГУУЛИЙН МӨЧЛӨГ, ТҮҮНЭЭС ЗАСГИЙН ГАЗРЫГ ОГЦРУУЛАХАД ҮЗҮҮЛЖ БУЙ НӨЛӨӨ

СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО

Монгол Улсын Үндсэн хууль (Үндсэн хууль), 1992-2019 он хүртэл өрнөж буй улстөрийн үйл явцыг судалж энэ Үндсэн хуульд урьдчилан програмчлагдсан зөрчил нь улстөрийн амьдралд хэрхэн нөлөөлж байна вэ гэдэг асуултад хариулахыг энэ судалгаа зорьно. Судалгааны үр дүндээ тулгуурлан УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөгийг нэг жилээр зөрүүлсэн (хоёр сонгуулийн мөчлөгийн зөрүү) явдал засгийн газрын тогтвортой байдалд хэрхэн сөргөөр нөлөөлж байгаа, түүний дараа дараагийн эрэмбийн нөлөө нь улстөрийн амьдралын бусад хүчин зүйтэй хослон өнөөг хүртэл ужиграсан олон бэхршээл үүсгэж байгааг тайлбарлана.

Улс төрийн үйл явц бол олон тоглогчтой, тоглогч бүрийн зорилго, ашиг сонирхол өөр өөр, зорилгодоо хүрэх арга зам, стратеги өөр, хоорондоо өрсөлдсөн эсхүл эвссэн, харилцан адилгүй цаг хугацаанд бие биеэсээ шууд болон шууд бусаар хамаарч хувиран өөрчлөгдөж байдаг ээдрээт систем, хаос төлөв гэж үзэж болно. Ардчилсан улсад ийм ээдрээт, цэгцгүй, хаос системийг тогтвортой, эрэмбэтэй байлгахын тулд хүний эрх, эрх чөлөө, үүрэг хариуцлага, хэм хэмжээг тогтоосон Үндсэн хуульд суурилсан эрх зүйн системийг бий болгодог. Үндсэн хууль нь тухайн улсын хэлбэр төрх, улс төр, нийгэм, эдийн засаг, эрх зүйн бүх харилцаа, хэм хэмжээг тодорхойлж байдаг ч захиргаадаж барьдаггүй, өөрийн зүй тогтлоороо хөгжих боломжийг олгодог. Аливаа хөгжлийн адил улстөр, эдийн засаг, нийгмийн хөгжил ч хаос хэлбэртэй, эмзэг, тэнцвэр алдах, олдох нь ээлжилсээр байдаг. Иймээс ардчилсан нийгэм дэх улстөрийг Үндсэн хуулиас буюу анхны нөхцлөөс хэт мэдрэг хамааралтай (sensitive dependence upon initial condition) детерминистик хаос (deterministic chaos) гэж үзэж болно.

Улстөрийн хаос төлөв, түүний зүй тогтлыг ухааралгүй шууд муйхарлан цэгцлэх туйлын аюултай. Авторитар системд хаос ултөрийн эмх цэгцийг хатуу захиргаадалтаар барих боловч далд хуйвалдаан, дотоод тэмцлийн үр дүнд мөн л бослого, тэмцэл гарч хаост шилжиж байдаг бөгөөд эцэстээ систем бүхэлдээ задардаг, ЗХУ-ын тохиодолд тухайн улс тусгаар тогтносон хэд хэдэн улсад хуваагдсан жишээ ч байна. Хатуу цэгцтэй систем хаос төлөв байдал руу орох буюу задрахдаа амархан байдаг.

Энэ агуулгаар үзвэл Монгол Улсын өнөөгийн хөгжлийн сайн нь ч, муу нь ч 1992 онд баталсан Үндсэн хуулиас эхтэй бөгөөд сайн нь илүүтэй байсныг улс орныхоо тусгаар тогтнолыг батлан хамгаалж, хүний эрх, эрх чөлөөг илүүтэй баталгаажуулж байгаа өнөөгийн байдлаас дүгнэж болно. Харин

Үндсэн хуульд агуулагдаж байгаа урьдчилан програмчлагдсан зөрчил (preprogrammed conflict) бол Үндсэн хуулийг баталсан Ардын Их Хурлын чуулганы санамсаргүй (random) үр дүн байна. Тэр үеэр ерөнхийлөгчийн засаглалыг дэмжиж гишүүдийн санаачилгаар алгуур үүссэн 281-ийн холбоо хүчтэй шахалт үзүүлж ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийн тухайд хэд хэдэн заалтыг өөрчилж батлуулсан нь парламентын засаглалын үндсэн зарчимтай зөрчилдсөн бөгөөд улмаар урьдчилсан програмчлагдсан зөрчлийн эх болж, үр дүн нь Монголын улстөрийн амьдралд сөргөөр нөлөөлсөөр байна. Тэдгээрийн зөвхөн нэг нь, магадгүй хамгийн зөрчил багатай батлагдсан заалтын нэг нь УИХ-ын болно Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөгийг тогтоосон Монгол Улсын Үндсэн хуулийг бүрнээ дагаж мөрдөхөд шилжих тухай хавсралт хууль (Хавсралт хууль)-ийн заалт юм. Гэвч энэ хуулийн энэ заалт хожим засгийн газрын тогтворгүй байдалд шууд нөлөөлсөн динамикийг бий болгожээ.

СУДЛАГДСАН БАЙДАЛ

Үндсэн хуультай холбож өнөөгийн улстөрийн байдлыг тайлбарласан ихэнх судалгаа нэг бол харьцуулсан эрх зүйн хүрээнд, эс бөгөөс харьцуулсан улстөр судлалын хүрээнд хийгдэж ирсэн болохоос систем динамикийн шинжилгээг төдийлөн ойшоолгүй иржээ.

Харьцуулсан эрхзүй, харьцуулсан улстөр судлал бол өнөөдөр манай шинжлэх ухааны гол аргачлал болжээ. Харьцуулсан эрхзүйн асуудлаар Б.Чимид багш тусгайлан өгүүлэл бичиж энэ аргын ач холбогдол, гарч болзошгүй алдаа дутагдал, аргачлал буюу аргыг хэрэглэх дүрмийг хэрхэн баримталж байх талаар дурдсан байдаг. Түүнлчэн, энэ аргыг тэртээ Богд Хаант Монгол Улсын үеэс эхлэн тасралтгүй хэрэглэж ирсэн бөгөөд орчин цагийн эрхзүйн систем бүрэлдэн тогтоход гол үүрэг гүйцэтгэснийг тэрээр тэмдэглэжээ.²⁹

Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулахтай холбоотой хийгдсэн гол гол судалгаанд ч харьцуулах аргыг зонхилон ашиглажээ. “Монгол Улсын дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хяналт, тэнцэл” судалгаанд, жишээлбэл, О.Мөнхсайхан “Засгийн газрыг байгуулах тухай” өгүүлэлдээ 21 улсыг, Э.Энхгэрэл “Төсөв батлах үйл явц дахь парламентын оролцоо” өгүүлэлдээ 7 улсыг, Д.Үүрцайх “УИХ-ын гишүүн засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэх тухай” өгүүлэлдээ 3 улсыг тус тус харьцуулжээ.³⁰ Монгол Улс ардчилал, зах зээлийн эдийн засагт шилжээд удаагүй, олон асуудалтай цоо шинээр тулгарч байгаа үед тэдгээр асуудлыг хэрхэн шийдсэн тухай бусад улсын туршлагыг судалж мэдэх

²⁹ Б.Чимид, “Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал”, (Адмон: Улаанбаатар, 2008) 97-116.

³⁰ О.Мөнхсайхан эмхт., “Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хяналт, тэнцэл” (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв: Улаанбаатар, 2016)

зайлшгүй шаардлагатай. Үүнд харьцуулах арга үнэлж баршгүй тустай юм.

Харьцуулсан эрхзүйн давуу тал бол үзүүлэлтийг индекслэн тодорхой шалгуураар жагсааж гаргах боломж олгодогт оршино. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад суурь болсон “Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” хэмээх бүтээлд засгийн газрын тогтвортой байдлыг бусад ултай харьцуулан тогтоосон байдаг. Энэ бүтээлдээ, Ч.Энхбаатар нар:

Харьцуулсан судалгааны үүднээс засгийн газар дундажаар 28 сар оршин тогтнох нь тийм ч богино хугацаа биш бөгөөд энэ үзүүлэлтээрээ Монгол Улс Нидерланд ба Их Британийн дунд жагсаж байна

гэжээ. Мөн өөр нэг хэмжүүрээр үзээд засгийн газрын тогтворгүй байдал ноцтой хэмжээнд хүрээгүй гэж үзсэн байна.

Гэхдээ засгийн газар шинээр байгуулагдахдаа ихэнхдээ тухайн намаас дахин бүрддэг. Ерөнхий сайдыг өөр намаас сонгох хүртэлх хугацаагаар нь авч үзвэл парламентын тогтолцоонд намын хяналтын үргэлжлэх дундаж хугацаа нь 68.7 сар байдаг. Монгол Улсын хувьд энэ тоо 1992 оноос хойш 48.2 сар байсан бөгөөд олон улсын дундажаас яльгүй бага байгаа ч тогтворгүй байдлыг үл илэрхийлнэ гэж үзэж байна.³¹

Ч.Энхбаатар нарын үнэлгээг одоогийн байдлаар няцаасан судалгаа, бүтээл гараагүй учраас эрдмийн зөвшлийн (*academic consensus*) зарчмын дагуу судлаач эрдэмтдийн зүгээс бүрэн хүлээн зөвшөөрч байна гэж үзнэ.

Харьцуулалтын аргазүй эрхзүйн салбарт ч, улстөр судлалын салбарт ч нэгэнт ийнхүү зонхилох болсонтой холбоотой, энэ аргазүйн дутагдалтай тал ч манай шинжлэх ухаанд, судалгаануудад цөөнгүй ажиглагдаж байна. Жишээлбэл, засгийн газрын тогтворгүй байдал бий болоогүй гэсэн Ч.Энхбаатар нарын дээрх дүгнэлтийг дэлхийн улс орнуудын засгийн газрын дундаж наслалт дээр хийсэн болохоос Монголын онцлог нөхцлийг бүхэлд нь авч үзээгүй юм.

Засгийн газрын ажиллах хугацаа урт байх нь үр дүнтэй байна гэсэн үг биш боловч ажиллах хугацаа урт байх нь засгийн газар үр дүнтэй ажиллах нэг урьдач нөхцөл юм

³¹ Ч.Энхбаатар нар, “Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” (Улаанбаатар, 2016) 108.

хэмээн Филипп Харфст үзжээ. Төв, Зүүн Европын орнууд дах засгийн газрын тогтвортой байдлын тухай судлахдаа тэрээр засгийн газрын тогтвортой байдал чухал болох талаар хоёр үндэслэлийг татсан байдаг. Нэг талаа, бодлогоо оновчтой төлөвлөж, тууштай хэрэгжүүлэх боломж олддоггүй учраас богино настай засгийн газрыг үр дүнтэй байдаг гэж болохгүй хэмээн Аренд Лийпхарт үзсэн, нөгөө талаас улстөр, эдийн засаг, нийгмийн бүх салбартаа зэрэг шинэчлэл хийж байгаа Зүүн Европын орнуудын хувьд энэ шинэчлэлийг дэмжих иргэний нийгэм бүрэн төлөвшөөгүй онцлогийг харгалзвал бодлогоо тууштай хэрэгжүүлэх хүчтэй засгийн газар чухал юм гэж Холмс цохон тэмдэглэснийг Харфст дэмжин дурджээ.³² Үүнээс үзэхэд, засгийн газрын тогтвортой байдлыг зөвхөн бусад улстай харьцуулах төдийгөөр тодорхойлж, тогворгүй байдлын үр нөлөөг үгүйсгэвэл алдаа болох бөгөөд тухайн улсын улстөр, эдийн засаг, нийгмийн байдалтай нь уялдуулж үзвэл сая илүү ач холбогдолтой болно.

Энэ судалгаанд Үндсэн хууль, түүнээс улстөрийн амьдралд үзүүлсэн нөлөөг систем динамикийн шинжилгээ хийхийг хичээсэн нь аргазүйн хувьд өмнөх судалгаатай давхцахгүй онцлог болно.

АРГАЗҮЙ

1. Аргазүй

Улстөрийн үйл явцыг детерминистик хаос гэж үзвэл улстөрийн хөгжил, зөрчил аль алиных нь хэв маягийг Үндсэн хуульд урьдчилан програмчилсан байсан бөгөөд түүнээс үүдсэн эрвээхэйн эффект (Butterfly Effect) юм хэмээн тайлбарлаж болно. Өмнөд Америкийн шугуйд Амазон мөрний хөвөөнд нисэх эрвээхэй жигүүрээ дэвэх үед гарсан агаарын өчүүхэн хэлбэлзлийг хажууд нь зогсоо хүн анзаарахгүй боловч тэр хэлбэлзэл тасралтгүй үелзсээр АНУ-ын Техас мужид хүрэх үедээ торнадо хэмээх хуй үүсгэдэг гэсэн зүйрлэл байдаг. Физикийн үүднээс эрвээхэйн дэвэлтээс үүсэх хэлбэлзлийн инерги бага, тиймээс Техас хүрэх нь бүү хэл ганц метр хүрэхгүй сарнина гэдэг нь ойлгомжтой боловч уран сайхны аргаар илэрхийлсэн энэ зүйрлэлийн гол санаа нь санамсаргүй атлаа ач холбогдол муутай гэж тооцсон өчүүхэн үйл явдлын нөлөө алгуур хүчээ аван удах тусмаа улам нэмэгдсээр асар том үр дүнд хүргэж болохыг сануулсан хэрэг юм.

Онолын хувьд “эрвээхэйн эффект” хэмээн нэрлэгддэг ийм үзэгдлийг “анхны нөхцлөөс хэт мэдрэг хамаарал (sensitive dependence upon initial condition)” гэж томъёолдог. Хаос хэдийгээр тодорхойгүй төлөв боловч анхны төлвөөс хамаарч дараагийн төлөв нь тодорхойлогддог тул анхны

³² Harfst, Philipp, “Government Stability in Central and Eastern Europe; the Impact of Parliaments and Parties”, <file:///C:/Users/HAPPY%20FAMILY/Documents/cabinets%20in%20East%20Eu.pdf>

нөхцлөөсөө детерминистик хаос гэнэ. Хаос төлөв цаашид аль ч чиглэлд хазайсан тодорхой нэг төлөвт татагдан ордог бөгөөд түүнийг татагч буюу аттрактор гэдэг. Монгол Улс өнөөдөр парламентын засаглалтай, ардчилсан улстөрийн тогтолцоотой байгаа нь Үндсэн хуулиар тогтоосон систем анх тооцоолсны дагуу зөв ажиллаж байгааг харуулж байгаа боловч засгийн газрын тогтворгүй байдал тогтвортой давтагдаж байгаа гэх мэт зарим бэрхшээл ч мөн л тэндээс эхтэй байж болохыг харуулж байна.

Манай улсын хувьд ч Үндсэн хуульд агуулагдаж байгаа урьдчилсан програмчилгдсан зөрчлүүд эрвээхэйн эффект үзүүлсээр байна. 1992 онд ажлын хэсгийн зүгээс парламентын засаглалыг санал болгосон боловч Ардын Их Хурлын хуралдааны үеэр ерөнхийлөгчийн засаглалыг илүүд үзсэн депутатуудын бүлэг гарсан. Үндсэн хуулийг баталсан үйл явц үнэндээ энэ хоёр ашиг сонихрлын тэмцэл байсан бөгөөд эцэслэн батлагдсан хувилбар нь харилцан буулт хийсний үр дүн байв.

*Үндсэн хууль боловсруулах ажилалгаанд нэгдсэн үнэлэлт дүгнэлт өгөх юм бол, Улсын Бага Хурлын боловсруулсан төсөлд Ардын Их Хурлаас оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүд нь засаглалын тогтолцооны дотоод уялдааг бага зэрэг алдагдуулсан гэж үзэж болно*³³

хэмээн Ч.Энхбаатар нар дүгнэжээ. Ингээд Ерөнхийлөгчийг ард түмнээсээ сонгодог, Ерөнхий сайдыг УИХ-аас сонгодог байх талаар дундын хувилбар дээр тохирсон байдаг.³⁴ Тиймээс Үндсэн хуульд урьдчилан програмчлагдсан зөрчил цөөнгүй, тэдгээр нь ч алгуур уршиг тарьсаар байна.

Хаос ганцхан аттрактортой байх нь цөөн, харилцан уялдаатай хэд хэдэн тогтвортой аттрактортай байдаг. Анхны нөхцөлөөсөө хэт мэдрэг үйл явц, түүнээсээ хамаарч бий болсон санамсаргүй үүссэн, яльгүй атлаа тогтвортой хөндлөнгийн хүчин зүйлээс шууд хүчтэй хамаарч (яльгүй сарнилаас хэт мэдрэг *sensitive dependence on small perturbation* гэж) өөр өөр аттракторыг үүсгэж болдог. Үндсэн хуулийн ганц заалтын яваандаа улс оронд ч, тэр бүү хэл олон улсын харилцаанд ч санамсаргүй атлаа ноцтой нөлөөлдгийг олон жишээ харуулна. 1933 онд Рейхастаг буюу парламентын ордныг галдан шатаасан явдлын дараа Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн дагуу онц байдал тогтоож засгийн бүх эрхийг ерөнхийлөгч Пауль фон Хинденбург гартаа авсан боловч 1934 онд нас бармагц нь түүний бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн 51 дүгээр зүйлд заасны дагуу канцлер Адольф

³³ Ч.Энхбаатар нар, "Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ" (Улаанбаатар, 2016) 15.

³⁴ Мөн тэнд.

Хитлер түр орлон гүйцэтгэсэн билээ. Японы Үндсэн хуулийн хоёрдугаар бүлэг 9 дүгээр зүйлд зааснаар тус улс хэзээ ч зэвсэгт хүчинтэй байхгүй хэмээн тунхагласан боловч энэ заалт НҮБ-ын дүрмийн 51 дүгээр зүйлд заасан өөрийгөө хамгаалах эрхийг үгүйсгээгүй – тиймээс өнөөдөр Япон улсад зэвсэгт хүчин албан ёсоор огт байхгүй, харин “өөрийгөө хамгаалах хүчин”-тэй бөгөөд тэр нь өнөөдөр бүс нутагтаа хамгийн сайн бэлтгэлтэй, хамгийн сүүлийн үеийн зэвсэгтэй юм. Энэ мэтчилэн эрвээхэйн дэвэлт ямар ч байдлыг авчирч болно. Японы жишээ сонирхолтой бөгөөд нийгэм нь Үндсэн хуулиасаа шалтгаалан энх тайванч бодлогыг сайшаасаар байдаг боловч Үндсэн хуулийнх нь цоорхойд хүчирхэг зэвсэгт хүчин НҮБ-ын дүрмээр шалтаглан оршсоор, эсрэгцсэн хоёр атракторын дунд зохисыг олсоор байна.

Цэгцтэй систем хаос төлөвт орох нь хялбар боловч цэгцгүй төлвөөс мөн эрэмбэ үүсэх тохиолдолд цөөнгүй. Тогтвортой давтагдаж байгаа хаос тогтвортой хэлбэртэй байдгийг Лихтэнбэргийн дүрс гэдэг. Аадар асгарч цахилгаан цахих үед хоромхон зуур гялсхийх гэрлийн үүсгэж байгаа дүрс санамсаргүй, янз бүрийн хэлбэртэй боловч нийтлэг онцлогтой байдаг бөгөөд үүнийг фрактал бүтэц гэдэг. Гэрлийн дүрсийн гол муруй нь гурав салаалсан бол салаа нэг бүр цаашаа мөн л гурав гурав салаалах бөгөөд ингэхдээ тэдгээр салааны урт, өнцөг, муруй гэх мэт бүх хэмжээс анхны салааныхаа харьцааг ижилхэн хадгалсан байдаг ажээ. Санамсаргүй атлаа фрактал бүтэц тогтвортой үүсгэсэн ийм дүрс зөвхөн цахилгаан цахихад төдийгүй цонхны шилэнд мөстсөн талст, цасан ширхэг, элсэн манханы атираа, цавууны наалдсан дусал зэрэг байгалийн олон олон үзэгдэлд тогтвортой давтагддаг. Нэг замаар эмх замбараагүй хаос төлөвтэй давхилдах олон машины дугуйн үрэлтээс “дэржигнүүр” хэмээгдэх 10-15 см-ийн заагтай “шугамдаж” зурсан мэт атираа үүсгэдэг. Өөрийгөө ингэж дуурайх (self-similarity) нь хамгийн ерөнхий том дүрсээс эхлээд хамгийн жижиг өчүүхэн хэсэгтээ ч яг ижил давтагддаг бөгөөд цаг хугацааны хувьд ч давтагдах шинжтэй, өөрөөр хэлбэл темпорал фрактал (temporal fractal) хэлбэртэй ч байж болно.

Үндсэн хуульд урьдчилан програмчлагдсан зөрчлийн уршиг улстөрийн тэмцлийн үндсэн хэлбэрийг тодорхойлж байгаа тохиол цөөнгүй бөгөөд тэдгээрийг илрүүлэхэд систем шинжилгээний аргачлал туйлын чухал юм. Үүнийг зөвхөн эрхзүйн буюу улстөр судлалын харьцуулсан судалгаагаар илрүүлэх боломж муу. Эрхзүйн судалгаа зөвхөн хэм хэмжээ талаас нь харах бөгөөд тэдгээрээс улстөрийн үйл явцад үзүүлж буй эхний, наад захын нөлөөллийг л тооцох боломжтой. Харин улстөр судлал зөвхөн илрэл, үйл явцыг л харахаас эрхзүйн хэм хэмжээний томъёолол, тэдгээрийг тайлбарласан, хэрэглэсэн аргачлалаас үүдсэн шалтгааныг олж илрүүлэхэд бэрхшээлтэй. Иймээс улстөр, эрхзүйн аль алиных нь онцлогийг харгалзсан систем шинжилгээ зайлшгүй чухал юм.

2. Аргачлал

Төгс үндсэн хууль гэж огт байхгүй, дотроо заавал зөрчилтэй байна – манай Үндсэн хуульд байгаа зөрчилтэй асуудал ч парламентын болон ерөнхийлөгчийн засаглалыг дэмжсэн хоёр талын улстөрийн тэмцэл, харилцан буултын хууль зүйн үр дагавар юм.

Бид тэдгээр зөрчилтэй асуудлыг бүгдийг бүрэн судлах боломжгүй тул энэ удаад УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөгийн тухай Хавсралт хуульд санамсаргүй орсон зөрүүнээс Засгийн газрын тогтвортой байдалд нөлөөлж буй тухай асуудлыг тухайлан үзнэ. Ингэхдээ эхний ээлжид дараах шинжилгээг (Finding) хийнэ:

1. Засгийн газар огцорсон хугацааг УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөгтэй харьцуулах
2. Засгийн газрыг огцруулах талаарх Үндсэн хуулийн заалтыг хэрэглэсэн байдал
3. Засгийн газрыг огцруулахад байнга оролцож байгаа бүлгүүдийн оролцоо

Дараа нь шинжилгээнийхээ үр дүнд тулгуурлан Эргэцүүлэл хэсэгт асуудалд систем шинжилгээний үүднээс анализ хийж, санамсаргүй (random) үр дүн, анхны нөхцлөөс хэт мэдрэг хамаарал (sensitive dependence upon initial condition), хөндлөнгийн яльгүй хүчин зүйлээс хэт мэдрэг хамаарал (sensitive dependence on small perturbation), темпорал фракталын (temporal fractals) бүрдэл, тэдгээрийн негатив шалтгаалах гогцоог (negative causal loop) тодорхойлж, түүнийхээ зайлшгүй болон хангалттай нөхцлийг авч үзнэ.

ШИНЖИЛГЭЭ

1. Засгийн газрыг огцруулсан хугацааг УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөгтэй харьцуулах нь

Үндсэн хуулийн препрограмчилагдсан зөрчил бол Ерөнхийлөгчийн засаглалыг дэмжсэн 281-ийн холбооны нөлөөгөөр Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийн тухай хэсэгт туссан заалт Парламентын засаглалын үндсэн зарчимтай зөрчилдөж эхэлсэн явдал юм. УИХ-ын зэрэгцээ Ерөнхийлөгчийг ард түмнээс сонгодог, тэр хоёр сонгуулийн мөчлөг нь нэг жилээр зөрдөг болсон зэрэг нь энэ зөрчлийн хамгийн эхний жишээ юм. Харамсалтай нь, хоёр сонгуулийн мөчлөгийн зөрүү УИХ-ын сонгуулийн үр дүнд үүссэн нам, фракцийн хүчний тэнцвэр дараа жил нь Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дараа дахин задрах нөхцлийг үүсгэсэн юм.

УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг нэг жилийн зайтай хийдэг

болсон нь 1992 онд Үндсэн хуулийг батлах үеийн санамсаргүй шийдэл байсан гэж үзэхээр байна. Магадгүй үндсэн хуулийг дагаж мөрдөхтэй холбоотой ажлын зохион байгуулалт, хүч хэрэгсэл, хөрөнгө санхүүгийн бололцоог харгалзан тэгж шийдсэн бололтой, энэ талаар одоогоор нарийвчилж судлаагүй байна. Ямартай ч, УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөг тухайлан нэг жил байх, тэдгээр нь эрх мэдлийн хуваарилалт болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтвортой байдалд ашигтай тухай ямар нэг баримт одоогоор олдоогүй байна.

УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөгийг нэг жилийн зайтай байхыг Үндсэн хуулиар бус харин Үндсэн хуулийн хавсралт хуулиар тогтоосон байдаг нь санамсаргүй гаргасан шийдвэр гэж үзэх үндэслэл болж байна. Хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт:

*1. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийг Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан зарчмын дагуу 1992 оны зургадугаар сард багтаан явуулсны үндсэн дээр Монгол Улсын Их Хурлыг, түүнээс Монгол Улсын Засгийн газрыг тус тус байгуулна.*³⁵

гэж, харин 2 дугаар зүйлийн 2 дах хэсэгт

*“2. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг 1993 оны зургадугаар сард багтаан явуулна”*³⁶

хэмээн тус тус заасан байна. Үндсэн хуульд бус, харин түүнийг даган мөрдөхөд шилжих тухай хавсралт хуульд хугацааг ийнхүү заасан явдал хоёр сонгуулийн мөчлөгийг хоорондоо заавал нэг жилийн хугацаатай байх ёстой гэсэн үг биш төдийгүй энэ хоёр мөчлөгийн зөрүүнд төдийлөн ач холбогдол өгөөгүйг харуулна.

Гэтэл хоёр сонгуулийн мөчлөгийн санамсаргүй зөрүүнээс засгийн газрын тогтвортой байдал цаашдаа шууд шалтгаалах болсон байна. 1992 – 2019 оныг хүртэл нийт 14 Засгийн газар солигдсон бөгөөд дундаж наслалт 1,8 жил байна. Үүнээс УИХ-ын сонгуулийн үр дүнд өөр нам олонх болсноос шалтгаалан 1992 /Бямбасүрэнгийн Засгийн газар/, 1996 /П.Жасрайн Засгийн газар/, 2000 /Р.Амаржаргалын Засгийн газар/, 2004 /Н.Энхбаярын Засгийн газар/, 2008 /С.Баярын Засгийн газар/, 2012 /С.Батболдын Засгийн газар/, 2016 /Ч.Сайханбилэгийн Засгийн газар/ онуудад нийт долоон засгийн газар солигджээ.

³⁵ “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хавсралт хууль: Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хуулиас Монгол Улсын Үндсэн хуулийг бүрнээ дагаж мөрдөхөд шилжих тухай” Хууль зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем *legalinfo.mn* (вэбсайт) <https://www.legalinfo.mn/law/details/364>

³⁶ Мөн тэнд

Хүснэгт 1. Засгийн газар дундажаар бүрэн эрхийнхээ хугацааны
49% л ажиллаж байна.

№	Ерөнхий сайд	Он	Тэсэх хувь (Survival rate)	Нам
1	<u>Пунцагийн Жасрай</u>	1992/7/21 - 1996/7/19	100:	<u>Монгол Ардын Хувьсгалт Нам</u>
2	<u>Мэндсайханы Энхсайхан</u>	1996/7/19 - 1998/4/23	68%	<u>МҮАН-МСДН- ын Ардчилсан Холбоо Эвсэл</u>
3	<u>Цахиагийн Элбэгдорж</u>	1998/4/23 - 1998/12/9	4,1%	<u>МҮАН-МСДН- ын Ардчилсан Холбоо Эвсэл</u>
4	<u>Жанлавын Наранцацралт</u>	1998/12/9 - 1999/7/22	14,6%	<u>МҮАН-МСДН- ын Ардчилсан Холбоо Эвсэл</u>
5	<u>Ринчиннямын Амаржаргал</u>	1999/7/30 - 2000/7/26	25%	<u>МҮАН-МСДН- ын Ардчилсан Холбоо Эвсэл</u>
6	<u>Намбарын Энхбаяр</u>	2000/7/26 - 2004/8/20	100%	<u>Монгол Ардын Хувьсгалт Нам</u>
7	<u>Цахиагийн Элбэгдорж</u>	2004/8/20 - 2006/1/13	35%	<u>Эх Орон Ардчилал эвсэл</u>
8	<u>Миеэгомбын Энхболд</u>	2006/1/25 - 2007/11/22	47%	<u>Монгол Ардын Хувьсгалт Нам</u>
9	<u>Санжаагийн Баяр</u>	2007/11/22 - 2009/10/28	47%	<u>Монгол Ардын Хувьсгалт Нам</u>
10	<u>Сүхбаатарын Батболд</u>	2009/10/29 - 2012/8/9	70%	<u>Монгол Ардын Нам</u>
11	<u>Норовын Алтанхуяг</u>	2012/8/9 - 2014/11/5	56%	<u>Ардчилсан Нам</u>
12	<u>Чимэдийн Сайханбилэг</u>	2014/11/21 -2016/7/8	41%	<u>Ардчилсан Нам</u>
13	<u>Жаргалтулгын Эрдэнэбат</u>	2016/7/8 - 2017/10/4	31%	<u>Монгол Ардын Нам</u>
14	Бүгд	49%		
15	<u>Ухнаагийн Хүрэлсүх</u>	2017/10/4 -		<u>Монгол Ардын Нам</u>

Survival rate” гэдгийг тухайн засгийн газрын эдлэх бүрэн эрхийн максимум хугацаанд оршин тогтносон хугацааг нь хувиар тооцож гаргадаг. Монгол Улсын Засгийн газрын бүрэн эрх 4 жил учир ойролцоогоор 48 сар хэмээн тооцож, тухайн Засгийн газрын оршин тогтносон хугацааг сараар тооцон хувиар тооцож гаргав.

Бүрэн эрхийнхээ хугацааг бүрэн эдэлсэн хоёр засгийн газар байна. П.Жасрайн тэргүүлсэн засгийн газар 1992-1996 оны хооронд ажилласан бөгөөд тэр үед “МАХН 70, Монголын ардчилсан нам, Монголын үндэсний дэвшлийн нам, Ногоон намын “Ардчилсан холбоо” эвсэл 4, МСДН 1, бие

даан нэр дэвшигч 1 суудал тус тус авсан”³⁷ байв. Н.Энхбаярын тэргүүлсэн засгийн газар 2000-2004 оны хооронд ажилласан бөгөөд тэр үед “МАХН 72, МҮАН-МШАН-ын “Ардчилсан холбоо” эвсэл 1, ИЗН-НН 1, Эх орон-МАШСН 1,бие даан нэр дэвшигч 1 суудал тус тус авч МАХН парламентад үнэмлэхүй олонх болжээ.”³⁸ Өөрөөр хэлбэл, 70-аас дээш суудал авсан үедээ л тогтвортой байдлаа хадгалж байжээ.

Гэвч хамгийн олон суудал авсан хоёр нам эвсээд ч удалгүй задарч Засгийн газрынхаа тогтвортой байдлын баталгаа болж чадахгүй байна. С.Баярын тэргүүлсэн засгийн газар 2007 онд байгуулагдсан боловч 2008 оны УИХ-ын сонгуулийн үр дүнд огцролгүй, шинээр байгуулагдсан олонхоос дэмжлэг авч үргэлжлүүлэн ажилласан цорын ганц засгийн газар юм. 2008 оны 7 дугаар сарын 1-ны өдөр болсон эмх замбараагүй байдлын үр дүнд үндэсний эв нэгдлийг хадгалах шаардлага тулгарч байсан нь ийнхүү УИХ-ын сонгууль дамжин энэ засгийн газар оршин тогтнох шалтгаан болсон гэж үздэг. 2004 оны сонгуульд ч олонхийн суудал авсан МАХН, Эх орон-ардчилал эвсэлтэй хамтран засгийн газар байгуулсан боловч мөн л удаан тогтож чадалгүй унасан.

УИХ-ын сонгуулийн хооронд огцорсон найман засгийн газар байна. УИХ-ын сонгуулийн үр дүнд байгуулагдсан боловч бүрэн эрхийнхээ хугацааг дуусгаж чадалгүйгээр 1998 /М.Энхсайханы Засгийн газар/, 2004 /Ц.Элбэгдоржийн Засгийн газар/, 2009 /С.Баярын Засгийн газар/, 2014 /Н.Алтанхуягийн Засгийн газар/, 2018 /Ж.Эрдэнэбатын Засгийн газар/ нийт таван засгийн газар огцорч байжээ. 1998 онд М.Энхсайханы тэргүүлсэн засгийн газар огцорсны дараа улстөрийн хямрал нүүрлэж, дараагийн хоёр жилийн хугацаанд хоёр засгийн газар /Ц.Элбэгдоржийн Засгийн газар, Ж.Наранцацралтын Засгийн газар, Р.Амаржаргалын Засгийн газар/ дараалан огцорч, гурван засгийн газар байгуулагдаж байв. Тиймээс УИХ-ын сонгуулийн бүрэн эрхийн хооронд найман засгийн газар огцорсон байдаг.

³⁷ “Анхдугаар сонгуулиар байгуулагдсан Монгол Улсын Их Хурал /1992-1996 он/, *Монгол Улсын Их Хурал, parliament.mn* (вэбсайт) <http://www.parliament.mn/n/gbey>

³⁸ “Гурав дахь удаагийн сонгуулиар байгуулагдсан Монгол Улсын Их Хурал /2000-2004/, мөн тэнд, <http://www.parliament.mn/n/ftcy>

*Хүснэгт 2. УИХ-ын сонгуулийн дараа байгуулагдсан Засгийн газар
Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дараа ихэнхдээ огцорч байжээ.*

УИХ-ын сонгууль	УИХ-ын олонх	Ерөнхий- лөгчийн сонгууль	Ерөнхийлөгч	Засгийн газар огцорсон он	Засгийн газрыг тэргүүлсэн Ерөнхий сайд
1996	Ардчилсан холбоо эвсэл	1997	Н.Багабанди	1998	<u>Мэндсайханы Энхсайхан</u>
			Н.Багабанди	1998	<u>Цахиагийн Элбэгдорж</u>
			Н.Багабанди	1999	<u>Жанлавын Наранцацралт</u>
2004	МАХН, Эх орон ардчилал эвсэл	2005	Н.Энхбаяр	2006	<u>Цахиагийн Элбэгдорж</u>
			Н.Энхбаяр	2007	<u>Миеэгомбын Энхболд</u>
2008	МАХН	2009	Ц.Элбэгдорж	2009	<u>Санжаагийн Баяр</u>
2012	АН	2013	Ц.Элбэгдорж	2014	<u>Норовын Алтанхуяг</u>
2016	МАН	2017	Х.Баттулга	2017	<u>Жаргалтулгын Эрдэнэбат</u>

Энэ хүснэгтээс үзвэл засгийн газрыг огцруулдаг улстөрийн үйл явц дандаа ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дараа явагддагийг харж болно. Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн өмнө огцорсон нэг ч Ерөнхий сайд байхгүй ажээ. Н.Багабанди ерөнхийлөгч 1997 онд сонгогдсоны дараа 1998 оноос эхлэн Ардчилсан холбоо эвслийн дөрвөн засгийн газар дараалан хоёр жилийн турш огцорч байв. Н.Энхбаяр ерөнхийлөгч 2005 онд сонгогдсоны дараа 2006 онд Ц.Элбэгдоржийн засгийн газар бүрэлдэхүүнд нь ажиллаж байсан МАХН-ын гишүүдийн саналаар огцорчээ. Ц.Элбэгдорж ерөнхийлөгч 2009 онд сонгогдсоны дараа тэр жилдээ ерөнхий сайд С.Баяр чөлөөлөгдөх хүсэлтээ өргөн барьжээ. Н.Алтанхуягийн тэргүүлсэн засгийн газар ч Ц.Элбэгдорж 2013 онд ерөнхийлөгчөөр дахин сонгогдсоны дараа 2014 онд огцорч байжээ. Үүнээс харахад дандаа ерөнхийлөгчийн сонгууль болсон жилдээ, эсвэл түүнээс хоёр жилийн дотор огцорч байсныг харж болно.

Энэ үзэгдэл сүүлийн 30 жилийн турш тогтмол давтагдаж байна. 1992 онд Хавсралт хуулиар тогтоосон энэ мөчлөгийн зөрүүнээс шалтгаалж, өөрөөр хэлбэл, анхны нөхцлөөсөө энэ давтамж хамаарч байгаа нь тодорхой байна, гэхдээ энэ нь яагаад засгийн газрыг тогтворгүй болох шалтгаан болоод байна вэ гэдгийг цаашид гүнзгийрүүлэн үзье.

3. Засгийн газрыг огцруулах талаарх Үндсэн хуулийн заалтыг хэрэглэсэн байдал

Үндсэн хуульд засгийн газрыг огцруулах санал тавих эрхийг нэлээн олон субъектэд олгосон нь засгийн газрыг тогтворгүй болгох нэг шалтгаан

байна. Үндсэн хуулийн 43 дугаар зүйлд зааснаар:

1.Засгийн газар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзвэл хугацаа дуусахаас өмнө огцрох тухайгаа Ерөнхий сайд Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж болно.

2.Ерөнхий сайд, эсхүл Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцровол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцорно.

3.Улсын Их Хурал Засгийн газрыг огцруулах тухай өөрөө санаачилсан болон Ерөнхийлөгчийн санал, Ерөнхий сайдын мэдэгдлийг хүлээн авснаас хойш арван тав хоногийн дотор Засгийн газрыг огцруулах эсэхийг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ.

4.Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь Засгийн газрыг огцруулах тухай саналыг албан ёсоор тавибал Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэнэ.³⁹

Үүнээс үзвэл Засгийн газрыг огцруулах санал тавих эрх бүхий дөрвөн субъект нь:

- Ерөнхий сайд
- Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас
- УИХ-ын гишүүдийн дөрөвний нэг
- Ерөнхийлөгч нар байна.

Эдгээр субъект Засгийн газрыг огцруулсан байдлыг тухай бүрт нь хамгийн олон давтагдсан шалтгаанаас нь эхлэн авч үзье.

Хүснэгт 3. УИХ-ын гишүүд ихэвчлэн засгийн газрыг огцруулах санал гаргаж байжээ.

Санаачилсан этгээд	Он	Тоо
Ерөнхий сайд	2009	1
Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас	1999, 2006	2
УИХ-ын гишүүдийн дөрөвний нэг	1998, 1998, 2007, 2014, 2017	5
Ерөнхийлөгч		0

а/ УИХ-ын гишүүдийн дөрөвний нэг

Хүснэгт 3-аас үзэхэд засгийн газрыг огцруулах саналыг дийлэнхдээ УИХ-ын гишүүдээс гаргаж байсан байна. Парламентын засаглалтай оронд засгийн газар парламентынхаа олонхий дэмжлэгийг хүлээж байх учиртай, хэрэв хүлээж чадахгүй байвал огцрох нь зүй ёсны асуудал юм. Тиймээс ийнхүү огцорч байгааг нэг талаасаа хүлээн зөвшөөрч болохоор байна.

³⁹ Үндсэн хууль, URL

Нөгөө талаасаа гэвч, УИХ-ын олонх байнга задарч байгаа бол санаа зовууштай биш гэхэд сайшаалтай лав биш юм. Ийм ажил хийгээд ийм үр дүнд хүрнэ гэж ард түмнээс итгэл хүлээсэн нам засгийн газраа байгуулсныхаа дараа түүнийгээ буцаагаад унагаж байгаа нь наанадаж намын сахилга батын асуудал мөн. Тиймээс яагаад намын сахилга бат муу байна, муу байлгахад юу нөлөөлж байгааг судлах хэрэгтэй.

Хүснэгт 4. УИХ-ын гишүүд ихэвчлэн засгийн газрыг
огцруулах санал гаргаж байжээ

Он	Ерөнхий сайд	Үйл явц	Олонхийн цөөнх	Ерөнхийлөгч
1998	<u>Мэндсайханы Энхсайхан</u>	Ц.Элбэгдорж, С.Зориг, Э.Бат-Үүл тэргүүтэй АН-ын фракц санаачилж сөрөг хүчний дэмжлэгтэй огцруулсан	Тийм	Н.Багабанди
1998	<u>Цахиагийн Элбэгдорж</u>	Хөдөөгийн фракцийн шахалтаар огцорсон	Тийм	Н.Багабанди
1999	<u>Жанлавын Наранцацралт</u>	Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь огцорсон	Тийм	Н.Багабанди
2006	<u>Цахиагийн Элбэгдорж</u>	Сөрөг хүчнээс төлөөлөлтэй засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь огцрох хүсэлт гаргасан	Тийм	Н.Энхбаяр
2007	<u>Миеэгомбын Энхболд</u>	Элсний 13 фракцийн шахалтаар өөрийн хүсэлтээр огцорсон	Тийм	Н.Энхбаяр
2009	<u>Санжаагийн Баяр</u>	Эрүүл мэндийн шалтгааны улмаас чөлөөлөгдөх хүсэлт гаргасан	Үгүй	Ц.Элбэгдорж
2014	<u>Норовын Алтанхуяг</u>	АН-ын бүлэг задарч цөөнхтэй нийлж огцруулсан	Тийм	Ц.Элбэгдорж
2017	<u>Жаргалтулгын Эрдэнэбат</u>	МАН-ын олонх задарч “Шударга 5” зэрэг сөрөг хүчний дэмжлэгтэй огцорсон	Тийм	Х.Баттулга

б/ Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас

Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь огцрох хүсэлт гаргаснаар засгийн газар огцорч байсан тохиодол хоёр удаа гарчээ. УИХ-ын 1999 оны 7 дугаар сарын 23-ны өдрийн 53 дугаар тогтоолд:

Улсын Их Хурлын нэр бүхий гишүүдээс Ерөнхий сайд Ж.Наранцацралтыг огцруулах тухай гаргасан саналыг хэлэлцээд явуулсан нууц санал хураалтын дүн, мөн Засгийн газрын нэр бүхий 7 гишүүн Засгийн газрын гишүүнээс нэгэн зэрэг огцрох тухай өөрсдийн санал, үндэслэл гаргасантай холбогдуулан⁴⁰

⁴⁰ УИХ-ын 1997 оны 7 дугаар сарын 23-ны өдрийн 53 дугаар тогтоол, Засгийн газрыг огцруулах

хэмээн үндэслэх хэсэгт нь дурджээ. Тухайн үеийн улстөрийн үйл явцыг үндэслэл хэсэгт ийнхүү дурдсан нь нөгөө талаар УИХ-ын олонх задарсан шалтгааныг заажээ. Арай өөр боловч иймэрхүү зүйл 2004 онд Ц.Элбэгдоржийн засгийн газрыг огцруулахад мөн давтагдаж МАХН-ын арван гишүүн огцрох асуудал тавьан байдаг.

Үндсэн хуулийн эрхзүйн үүднээс үзвэл энэ хоёр их сонирхолтой тохиол юм. Парламентын засаглалын үед засгийн газар парламент дах олонхийн итгэл дээр тогтож, тэнхмийн зарчмаар ажиллах ёстой. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүнийг буюу ерөнхий сайдыг парламентаас сонгодог, хариуцлагыг ерөнхий сайд биечлэн хүлээдэг.

*Парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай ихэнх улсад Ерөнхий сайд өөрийн танхимын сайдыг томилох төдийгүй огцруулах асуудлыг голлон шийдвэрлэдэг.*⁴¹

Тиймээс ерөнхий сайд огцрох нь сайд нар чөлөөлөгдөх үндэслэл болдог болохоос сайд нарын олонх чөлөөлөгдөх нь ерөнхий сайдыг огцрох үндэс болдоггүй.

Гэвч Монгол Улсын Үндсэн хуульд байгаа энэ заалт социалист үндсэн хуулийн үеэс ирсэн Засгийн газрын гишүүн нэг бүрийг Ардын Их Хурлын тэргүүлэгчдээс томилдог байсан уламжлалаас гаралтай юм. Үндсэн хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 3 дах хэсэгт:

*Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал хүн бүрээр хэлэлцэж томилно.*⁴²

хэмээн заасан нь парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай дийлэнх улсад байдаг нийтлэг зарчмаас өөр бөгөөд өмнөх Үндсэн хуулийн уламжлалыг хадгалсан шинжтэй байна. БНМАУ-ын 1940 оны Үндсэн хуулийн 23 дугаар зүйлийн 5 дах заалтаар Улсын Бага хурлын Тэргүүлэгчид⁴³, 1960 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн 34 дүгээр зүйлийн и заалтаар Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчид Улсын Их Хурал буюу Ардын Их Хуралд тус тус дараа оруулан батлуулахаар засгийн газрын гишүүн нэг бүрийг томилдог байжээ.⁴⁴ Харин засгийн газрын гишүүдийг парламентаас нэг бүрчлэн томилдог жишиг судлагдсан хүрээнд зөвхөн Ирланд, Болгар хоёр улсад л байна.

тухай, Хууль зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем *legalinfo.mn* (вэбсайт) <https://www.legalinfo.mn/law/details/6081?lawid=6081>

⁴¹ О.Мөнхсайхан, “Засгийн газрыг байгуулах”, *Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл* (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв: Улаанбаатар, 2016) 34.

⁴² Үндсэн хууль, URL.

⁴³ Ж.Амарсанаа эмх., “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль /1940/, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн товчоон*, (Улаанбаатар: Адмон ХХК, 2012) 415.

⁴⁴ Мөн тэнд, Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль /1960/, 453.

Нэгэнт УИХ-аас засгийн газрын гишүүн нэг бүрийг хэлэлцэн томилдог учир тэд огцрох явдал нь Ерөнхий сайд огцрох үндэслэл болох нь агуулгын хувьд зүйтэй авч социалист Үндсэн хуулиас уламжилсан энэ заалт сүүлийн 30 жилийн турш улстөр, эдийн засаг, нийгмийн амьдралд хэрхэн нөлөөлснийг судлах явдал бол тусдаа бие даасан сэдэв юм.

в/ Ерөнхий сайд

Ерөнхий сайд огцрох өргөдлөө өргөн барьсан тохиолдол 30 жилд ганц удаа гарсан нь С.Баяр ерөнхий сайдаар ажиллаж байхдаа биеийн эрүүл мэндийн байдлаас шалтгаалан 2009 онд албан тушаалаа хүлээлгэн өгсөн явдал байв. Улстөр судлалын үүднээс ч, Үндсэн хуулийн эрхзүйн үүднээс ч энэ үйл явдалд онцгой зүйл байхгүй. Гэхдээ С.Баярын засгийн газар бол УИХ-ын сонгуулийг дамнан оршсон цор ганц засгийн газар байсныг мөн тэмдэглэх хэрэгтэй.

в/ Ерөнхийлөгч

Ерөнхийлөгч засгийн газрыг огцруулах санал бие даан тавьсан тохиолдол гараагүй байна. Гэхдээ ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дараа засгийн газар ямагт огцорч байсан нь ийнхүү огцруулахад шинэ ерөнхийлөгчийн оролцоо ямагт байдаг гэсэн хардлага зүй ёсоор төрүүлж байдаг.

Гэхдээ 1992 оноос хойш ерөнхийлөгч П.Очирбатаас бусад бүх ерөнхийлөгчийн үед засгийн газар огцорч байв. Үүнээс Н.Багабанди ерөнхийлөгчөөр ажилласан найман жилийн эхний дөрвөн жилд нь засгийн газар 3 удаа солигдож байсан бол Н.Энхбаяр дөрвөн жил ажиллах хугацаанд 2 засгийн газар, Ц.Элбэгдорж найман жил ажиллах хугацаанд 2 засгийн газар, Х.Баттулга ажиллаж байгаа хугацаанд өнөөгийн байдлаар 1 засгийн газар тус тус солигджээ.

4. Засгийн газрыг огцруулахад байнга оролцож байгаа бүлгүүдийн оролцоо

Засгийн газрыг огцруулахад байнга оролцож байгаа бүлгүүдийн оролцоог систем динамикийн үүднээс загварчилж үзье. Засгийн газартай холбоотой гурван үндсэн тоглогч: олонх, цөөнх, ерөнхийлөгч байна. Онолын үүднээс бол цөөнх засгийн газрыг огцруулахаар давшилж, олонх хамгаалж, ерөнхийлөгч энэ тэмцэлд төвийг сахиж хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэнцлийг хангаж байх үүрэгтэй.

Гэтэл улстөрийн амьдрал дээрх загвар үйлчлээгүйгээр барахгүй, засгийн газрыг 2 жил тутам огцруулдаг давтамжтай зүйл тогтол тогтвортой ажиглагдаж байна. Үүнийг темпорал фрактал (temporal fractals) гэж тодорхойлж болох бөгөөд энэ фракталын бүтцэд маш сонирхолтой хоёр онцлог байдаг: нэгд, олонхийн цөөнх хэмээх шинэ элемент тогтмол үүсдэг, хоёрт, ерөнхийлөгч тогтворжуулах бус, харин ч сарниулах үүрэг гүйцэтгэдэг.

58 Олонхийн цөөнх хэмээх энэ шинэ элемент их сонирхолтой бөгөөд

Үндсэн хуулиар тогтоосон эрх мэдлийн байгууллагуудын уялдаанд сөргөөр нөлөөлдөг бодит хүчин зүйл болоод байна. Үүслийн хувьд санамсаргүй – тиймээс альгүй сарнилаас хэт мэдрэг (sensitive dependence on small perturbation) хамаарал манай улстөрийн амьдралд мөн л ажиглагддаг, энэ сарнилын шууд нөлөөгөөр, өөрөөр хэлбэл, олонхийн цөөнхийн үйл ажиллагааны дүнд засгийн газар огцорч байна.

Бүхэл нь харвал темпорал фрактал дараах байдалтай явагдах бөгөөд олонхийн цөөнхөөс үүсдэг яльгүй сарнил асар их уршигтай байдаг. Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дараа тоглогчид дараах байдлаар хуваарилагдаж байна:

- Олонх ямагт засгийн газрыг огцруулахгүй байхыг эрмэлзэнэ
- УИХ-ын цөөнх Засгийн газрыг огцруулах бүх боломжийг дэмжих бөгөөд “олонх болсон намд муу болгон цөөнхөд сайн” гэж тооцно, улс орны хувьд ашигтай байсан ч гэсэн олонхид ашигтай бол цөөнх үгүйсгэнэ
- Ерөнхийлөгч засгийн газрыг огцруулахыг дэмжих бөгөөд шинэ засгийн газрыг байгуулах явцад өөрийн улстөрийн сонирхлоо хэрэгжүүлэх боломж сая олдоно
- Олонхийн цөөнх хэмээх шинэ тоглогч засгийн газрыг байгуулсны дараа гарч ирэх бөгөөд УИХ-ын олонхийг задлах гол хүч болдог

Өөрөөр хэлбэл, засгийн газрыг огцруулахгүй байх талд ганц (олонх) тоглогч, харин огцруулах талд гурван (олонхийн цөөнх, цөөнх, ерөнхийлөгч) тоглогч ажилладаг. Онолын хувьд олонх нэгдмэл байвал засгийн газар огцрохгүй байж болох авч олонхийн цөөнх бий болсноор задардаг ажээ.

Эдгээр бүлгийн улстөрийн үндсэн шинжийг авч үзье.

а/ Цөөнх

Монгол Улс 1992 оноос эхлэн УИХ-ын сонгуулийг мажоритарь системээр явуулж ирсэн – хэт олонх болон хэт цөөнх гэсэн бүтэц үр дүнд нь УИХ-д бий болсон. УИХ-ын нийт найман сонгуулийн долоо нь мажоритарь системийн аль нэг хувилбараар явснаас УИХ-ын нийт гишүүний дийлэнхийн суудлыг авч чадаагүй ганц сонгууль 2004 онд болж, 37 суудал МАХН авч байжээ. 2008 оны сонгууль түүхэнд ганц удаа сонгуулийн хосолмол системийн зэрэгцээ хувилбараар явагдсан бөгөөд Ардчилсан нам 34 суудал авч УИХ-д хамгийн олон суудалтай нам болж байв.

Хүснэгт 5. УИХ-ын 70-аас дээш суудал авахгүй л бол олонх ямагт задарч байжээ.

		Олонх-цөөнхий харьцаа	Олонх болсон нам
	1992	МАХН 70, Монголын ардчилсан нам, Монголын үндэсний дэвшлийн нам, Ногоон намын “Ардчилсан холбоо” эвсэл 4, МСДН 1, бие даан нэр дэвшигч 1 суудал тус тус авсан	70:6
	1996	“Ардчилсан холбоо” эвсэл 50, МАХН 25, МУНН 1 суудал	50:25:1
	2000	МАХН 72, МҮАН-МШАН-ын “Ардчилсан холбоо” эвсэл 1, ИЗН-НН 1, Эх орон-МАШСН 1, бие даан нэр дэвшигч 1 суудал тус тус авч МАХН парламентад үнэмлэхүй олонх болжээ.	72:1:1:1:1
	2004	МАХН 37, “Эх орон-Ардчилал” эвсэл 35, БНН 1 суудал авч, бие даан нэр дэвшсэн 3 хүн сонгогдсон байна	37:55:1:3
	2008	МАХН-аас (хуучин нэрээр) 46, АН-аас 27, ИЗН-аас 1, Ногоон намаас 1, бие даан нэр дэвшигч 1 хүн	46:27:1:1:1
	2012	АН 34, МАН 26, МАХН-МҮАН-ын “Шударга ёс” эвсэл 11, ИЗНН 2 төлөөлөлтэй, бие даан нэр дэвшигч 3 хүн	34:26:11:2:3
	2016	МАН 65: АН 9: МАХН 1, бие даан нэр дэвшигч 1	65:9:1:1

Хэт олонх, хэт цөөнхийн ийм харьцаа улстөрийн тэмцлийг ширүүсгэж, шүүмжлэлийг дайралт болгодог онцлогтой. Вэстминстрийн буюу Британи болон Британий уламжлалыг өвлөсөн улсуудын дийлэнх нь мөн л мажоритарь системээр сонгууль явуулдаг онцлогтой, парламент нь олонх-цөөнхийн хатуу хуваагдсан бүтэц үүсгэдэг бөгөөд сөрөг хүчин дөрвөн жилийн турш засгийн эрх барих, бодлого тодорхойлоход хөндлөнгөөс хяналт тавих төдий үүрэгтэй хоцордог.

Нэгэнт ямар ч эрх эдлэхгүй сөрөг хүчний ажил нь гагцхүү сэргөлдөх, шүүмжлэхэд л орших болно. Гэхдээ шүүмжлэл нь хууль батлахад чиглэхээсээ илүү олон түмэнд хандан дараагийн ээлжит сонгууль хүртэл эрх баригч намын нэр хүндийг унагах, идэвхжтэй шүүмжлэгчийн хувиар авах саналаа нэмэгдүүлэх улстөрийн явцуу сонирхолд хөтлөгдөх бөгөөд асуудалд ач холбогдол муутай боловч популист хандлагатай болдог байна. Ийм хандлага Канад, Шинэ Зеланд, Австрали зэрэг Вэстминстрийн парламентат ёсонд түгээмэл ажиглагддаг бөгөөд “шүүмжлэхийн тулд л шүүмжлэх”, нэр төрийг нь гутаахыг зорьсон хэрүүл дуусдаггүй ажээ.⁴⁵

Монголын сөрөг хүчин ч тэмцлийн ийм арга хэлбэрийг мөн сонгох

⁴⁵ Hague, Rod and Harrop, Martin, “Comparative Governments and Politics: an Introduction,” (Hongkong, Macmillian education Ltd., 1991) 190.

бөгөөд “эрх баригчид муу болгон сөрөг хүчинд сайн” гэсэн зарчмаар асуудалд ханддаг. Тиймээс засгийн газар огцрох тусам олонхи болсон намын нэр хүнд унаж, сөрөг хүчинд ашигтай гэж тооцоолон ерөнхий сайдыг огцруулах аливаа саналыг шууд дэмжих хандлагатай байсаар иржээ.

б/ Олонх ба олонхийн цөөнх

Ерөнхий сайдыг сонгож, Засгийн газрыг байгуулах үеэр ашиг сонирхлоо тусгаж чадаагүй олонхийн бүлэг “олонхийн цөөнх”-ийг үүсгэдэг явдал 30 жилийн турш тогтмол ажиглагдаж байгаа бөгөөд УИХ, Засгийн газрын харилцааг хямралд оруулдаг түлхүүр тоглогч юм. Монголын парламентын засаглалыг системийн динамикийн хувьд гажуудалд хүргэж байгаа альгүй сарнил ямагт энэ элементээс эхэлдэг, харин хэт мэдрэг хамааралтай учир үр дүнд нь засгийн газар огцордог.

Олонхийн цөөнхийг “хөдөөгийн фракц”, “элсний 13”, “гомдогсдын бүлэг” хэмээн янз янзаар нэрлэж байсан боловч системийн динамикийн хувьд гүйцэтгэж байгаа үүрэг нь ижил байсаар иржээ. Тэдгээрийн сонирхол нь нэгд, одоо байгаа засгийн газрыг огцруулж, өөрсдөө засгийн газрыг шинээр байгуулах, сайд болох, хоёрт, дараагийн сонгуульд “сөрөг хүчний” байр сууриас орж, нөхдийнхөө алдаа дутагдлыг илчилж, дахин сонгогдоход оршино. Үүний ужиграсан хэлбэрийн тухай:

Одоогийн УИХ-д 40 шахам “сайд” байна. Орсон, огцорсон 31 байсан, саяхан ганц нэг нэмэгдсэн байх. УИХ бол огцорсон ба одоогийн сайд нарын чуулга болсон байна... Ер нь УИХ-ын гишүүнийг 3 хувааж болмоор юм шиг. Албан тушаалаа хамгаалах үүрэгтэй сайд нар буюу сайд гишүүн, сайдын албан тушаалаас гологдсон гишүүн, сайдын аблан тушаал горилж байгаа гишүүн, энэ болд дараагийнхаа огцруулаад өөрөө сайд болох гэсэн нууц бодолтой байж мэдэх, ийм 3 янзын гишүүн байна шүү.⁴⁶

хэмээн Б.Чимид тэмдэглэж байжээ.

Вэстминстерийн парламентын системтэй харьцуулахад Монголын намуудын дотоод сахилга бат муу учир “олонхийн цөөнх” үүсдгээрээ маш онцлог байна. Мажоритарь системийг суурь болгож олонх, цөөнхийн харьцааг хатуу барьдаг Британийн уламжлалтай парламентын тогтолцоонд:

Намын систем нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг бараг л шууд нийлүүлж орхидог нь Британийг “сонгуульт дарангуйлал” гэгдээг нотолгоо болдог⁴⁷

⁴⁶ Б.Чимид, “Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал”, (Адмон: Улаанбаатар, 2008) 77.

⁴⁷ Kavanagh, Dennis and Peele, Gillian ed., “Comparative Governments and Politics: Essays in Honour of

1992-1996 он, 2000-2004 оны хооронд Монголын улстөрийн тогтолцоонд Вэстминстер маягийн тогтолцоо бүрэлдэх шинж ажиглагдаж байсан боловч намын сахилга бат ямагт эрчимтэй суларч уг тогтолцооноос улам бүр өөр болж байна.

Намын сахилгыг сулруулж буй гол хүчин зүйлийн нэгийг “давхар дээл” буюу УИХ-ын гишүүн засгийн газрын гишүүний үүрэгт ажлыг давхар хашиж болох явдал хэмээн үздэг.

*Гэхдээ 1996-2000 оны хэт тогтворгүй байдал нь УИХ-ын гишүүн нэгэн зэрэг Засгийн газрын гишүүн байх эсэх тухай асуудлаар гарсан Цэцийн шийдвэртэй холбоотой байв*⁴⁸

гэж мөн дүгнэсэн байна. Чухамдаа үүнтэй холбоотой маргааныг нэг мөр цэгцлэхийн тулд Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2000 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж УИХ-ын гишүүнийг засгийн газрын гишүүнээр давхар ажиллахыг зөвшөөрсөн билээ. Гэвч ийнхүү зөвшөөрсөн явдал намын сахилга батыг улам дордуулсан хэмээн Б.Чимид онцолж, сайд байгаа, сайд байсан, сайд болох санаатай гишүүдээс УИХ бүрэлдэж байна хэмээн ёжилсон.⁴⁹ УИХ-ын гишүүн болсон намын гишүүдийн дунд намын сахилга бат эвдэгдэж байгаа талаар тухайлан судалсан зүйл байхгүй авч үүнийг нийтээрээ хүлээн зөвшөөрөх хандлагатай байна.

в/ Ерөнхийлөгч

Ерөнхийлөгчийн сонгууль УИХ-ын сонгуулийн дараа болдог учир шинэ ерөнхийлөгч Засгийн газарт нөлөөгөө бэхжүүлэх цор ганц боломжтой нь одоо байгаа ерөнхий сайдыг огцруулж, шинэ ерөнхий сайдыг томилох үед улстөрийнхөө сонирхлыг тусгах явдал юм. Тиймээс шинэ сонгогдсон ерөнхийлөгч бүр засгийн газрыг огцруулах асуудалд хамгийн түрүүнд оролцсоор иржээ.

S.E.Finer”, (Boulder, Colorado; Westview Press, inc, 1984) 21.

⁴⁸ Ч.Энхбаатар нар, “Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” (Улаанбаатар, 2016) 108.

⁴⁹ Чимид 2008, 77.

Хүснэгт 6. Засгийн газрыг байгуулсан УИХ-ын олонх, сонгогдсон ерөнхийлөгчийг нэр дэвшүүлсэн нам хоёр нэг байх уу, өөр байх уу гэдэг засгийн газрыг огцруулах эсэхэд холбоогүй байна.

УИХ-ын сонгууль	УИХ-ын олонх	Ерөнхийлөгчийн сонгууль	Ерөнхийлөгч	Ерөнхийлөгчийн сонгогдсон нам
1992	МАХН	1993	П.Очирбат засгийн газар огцруулаагүй	АН
1996	Ардчилсан холбоо эвсэл	1997	Н.Багабанди Ардчилсан холбоо эвслийн 4 засгийн газрыг огцруулсан	МАХН
2004	МАХН, Эх орон ардчилал эвсэл	2005	Н.Энхбаяр Ерөнхийлөгч МАХН-ын сайд нар бүрэлдэхүүнд орсон байсан эвслийн засгийн газрыг огцруулсан	МАХН
2008	МАХН	2009	Ц.Элбэгдорж ерөнхийлөгч МАХН-ын засгийн газрыг огцруулсан	АН
2012	АН	2013	Ц.Элбэгдорж ерөнхийлөгч АН-ын засгийн газрыг огцруулсан	АН
2016	МАН	2017	Х.Баттулга ерөнхийлөгч МАН-ын засгийн газрыг огцруулсан	АН

УИХ-д аль нам олонх болсон, Ерөнхийлөгч аль намаас сонгогдсноос үл хамааран засгийн газар огцорч байсан нь засгийн газар огцроход намын сонирхол биш, ерөнхийлөгчийн хувийн улстөрийн сонирхол давамгайлж байсныг харуулна. Хүснэгт 1-ийг үзвэл Монгол Улсын таван ерөнхийлөгчөөс УИХ дахь олонхийн бүлэгтэй нэг намаас сонгогдсон атлаа засгийн газраа огцруулж байсан тохиолдол хоёр байгаа нь 2006 онд Н.Энхбаяр МАХН, Эх орон-ардчилал эвслийн засгийн газрыг, 2014 онд Ц.Элбэгдорж АН-ын засгийн газрыг тус тус огцруулж байжээ. УИХ-ын

олонх, сонгогдсон ерөнхийлөгчийг нэр дэвшүүлсэн нам хоёр өөр боловч засгийн газар огцроогүй тохиолд ганц – 1992 онд МАХН-ын засгийн газар байгуулсан боловч 1993 онд АН-аас нэр дэвшиж сонгогдсон П.Очирбат огцруулах асуудалд оролцоогүй байна. УИХ-ын олонх, сонгогдсон ерөнхийлөгчийг нэр дэвшүүлсэн нам хоёр ижил боловч засгийн газрыг огцруулаагүй тохиолдол бас л ганц – 2000 онд МАХН-аас байгуулсан засгийн газрыг 2001 онд мөн л МАХН-аас нэр дэвшиж сонгогдсон Н.Багабанди огцруулаагүй байна. Гэхдээ энэ тохиолдолд ерөнхий сайд, ерөнхийлөгч хоёрын харилцаа огт сайн байгаагүйг бас тэмдэглэх хэрэгтэй.

Засгийн газрыг байгуулсан олонх, сонгогдсон ерөнхийлөгчийг нэр дэвшүүлсэн нам нэг байх уу, өөр байх уу гэдэг засгийн газрыг огцруулахад огт нөлөөлөхгүй байгаа нь засгийн газрыг огцруулах явцад ерөнхийлөгч намч бус, бие даасан байдлаар хандаж ирснийг харуулна. Энэ хандлага 1998 онд хамгийн түрүүнд илэрсэн байдаг. П.Очирбатаас бусад бүх ерөнхийлөгчийн үед засгийн газар огцорч байсан бөгөөд анхны томоохон хямрал Н.Багабанди ерөнхийлөгчийн оролцоотойгоор явагджээ. Ерөнхийлөгч олонхийн цөөнхийг ашиглан улстөрийн хувьд гол тоглогч болж байгаа тухай:

*Тэдний нөгөө нэг хамтрагч нь тэр үеийн Ерөнхийлөгч байв. Чухам тэдний хувчээр Ерөнхийлөгч Үндсэн хуульд заагдаагүй том эрх эдэлж чадаж байлаа. Юуг ч гацааж, юуг ч юу ч гэж тайлбарлаж, оролцох ёсгүй юмандаа хутгалдан эрх мэдлийг эдэлсэн шиг эдлэн жаргаж байв. Тэдний буянаар парламент дахь цөөнх үнэн хэрэгтээ шийдвэр гаргагч болон хувирч намын дарга нь улс орныг жинхэнээрээ албан бусаар удирдах болов.*⁵⁰

гэж тухайн үед УИХ-ын гишүүн, Засгийн газрын гишүүн асан Бат-Эрдэнийн Батбаяр (Баабар) бичиж байв. Энэ байдал цаашид ч үргэлжилсэн юм. М.Энхболдын засгийн газрыг 2007 онд унагахад ч мөн тухайн үеийн ерөнхийлөгчийн оролцоо байсан тухай:

*“Монгол Элсний 13”-ыг зохиогч, гардан зохион байгуулагч нь МАН-ын дарга, Ерөнхий сайд М.Энхболдтой үхэх сэхэхийн тулалдаанд ороод байсан Ерөнхийлөгч Н.Энхбаяр байлаа.*⁵¹

⁵⁰ Б.Бат-Эрдэнэ, “Элсний арван гурвууд”, Баабар ингэж өгүүлэв, (блог), https://munkhochir.blogspot.com/2007/07/blog-post_25.html

⁵¹ Д.Ганхуяг, “Элсний 13 гэж”, Судлаач Ганаа, (блог), <https://ganaa.mn/2014/10/01/zmbmzxlfjgsju/>

гэж хожим судлаач Д.Ганхуяг мөн бичиж байв. Ийм байдлаар Монголын улстөрийн амьдралыг ажиглагч, тоймч нар засгийн газрыг огцруулахад гүйцэтгэдэг ерөнхийлөгчийн оролцоог байнга шүүмжилсээр иржээ.

Эцэст нь дүгнэхэд, УИХ-ын сонгуулийн үр дүнд бий болсон нам, фракцийн хүчний тэнцвэр Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дараа дахин хуваарилагддагтай холбоотой байна.

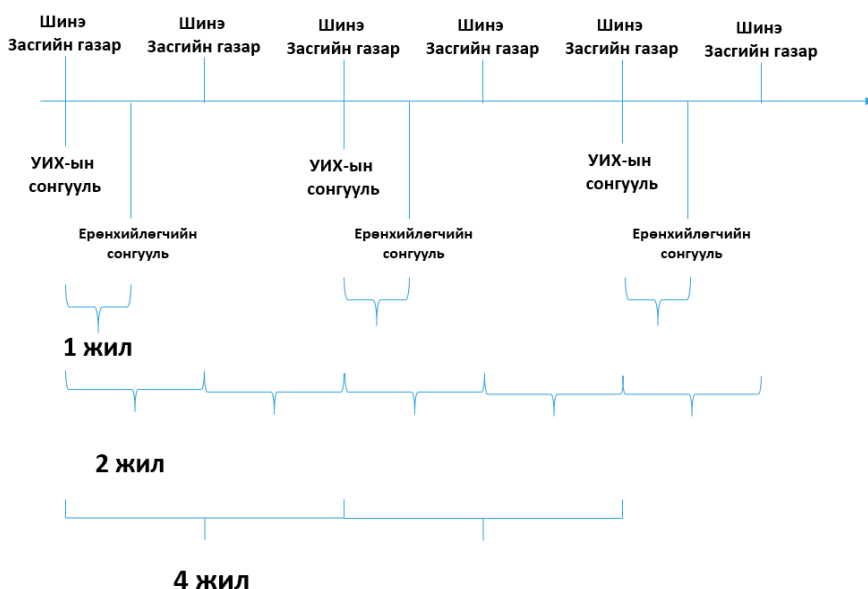
ЭРГЭЦҮҮЛЭЛ

1992 онд Үндсэн хуулийг баталснаас хойш улстөрийн үйл явц хэрхэн өрнөснийг бүхэлд нь тоймлон үзвэл тогтворгүй байдлыг үүсгэж байгаа тогтвортой динамик ажиглагдаж байна.

1. Анхны нөхцлөөс хэт мэдрэг хамаарал

Эрвээхэйн дэвэлт бол Хавсралт хууль байжээ гэж үзэж болохоор байна. Засгийн газар ойролцоогоор хоёр жил тутам огцордог – үүний шалтгаан нь УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөг нэг жилээр зөрдөгт оршиж байна. Сонгуулийн үр дүнд УИХ-ын олонх, цөөнхийн харьцаа бүрэлдэж, хүчний энэ тэнцвэр дээр ерөнхий сайдыг сонгож, засгийн газрыг байгуулдаг. Дараа жил нь ерөнхийлөгчийн сонгууль болох бөгөөд энэ сонгуулийн үр дүн УИХ дах олонх, цөөнхийн хүчний харьцааг өөрчилдөг байна. Тэр бүү хэл, олон тохиолдолд олонхийн нэгдмэл байдлыг сарниулж, олонх дотроо задарчээ. Энэ үйл явц өрнөсөөр эцсийн дүндээ засгийн газрыг унагаахад хүрдэг байна.

Бүдүүвч 1. УИХ-ын болон ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөгийн зөрүү засгийн газрын тогтворгүй болгож байгаа нь



Хавсралт хуулийн энэ заалтаас хожмын улстөрийн динамик тодорхойлогдоно гэдгийг тухайн үед олж харах боломжгүй байсан хэмээн энэ судалгааны хүрээнд үзэж байгаа шалтгаан бол боломжтой байсан гэсэн илэрхий баримт олдоогүйтэй холбоотой бөгөөд хожмын эрхзүйч болон түүхч судлаачид цаашид гүнзгийрүүлэн нягталбал сонирхолтой юм.

Энэ хүрээнд хоёр том асуудал цаашид тавигдах болно:

1. Хавсралт хуулийн хоёр заалтаас үүссэн хоёр сонгуулийн мөчлөгийн зөрүүнээс засгийн газар огцрох үзэгдэл эхний дөрвөн жил яагаад ажиглагдаагүй вэ гэдэгт оршино. Хэдийгээр П.Жасрайн тэргүүлсэн засгийн газрын эсрэг улстөрийн өлсгөлөн 1994 онд гарч түүнд УИХ-ын сөрөг хүчний удирдагч Р.Гончигдорж нэгдэж байсан боловч УИХ дах олонх задраагүй юм. Түүнчлэн П.Очирбат ерөнхийлөгчийн тухайн үед баримталж байсан байр суурь энэ динамик эхлээгүйд хэрхэн нөлөөлсөн бэ гэдэг сонирхолтой юм. Системийн онолын үүднээс тоглогчийн субъектив хүчин зүйл статистик ач холбогдолгүй гэж үзэх ёстой, тийм бол П.Жасрай огцрохгүй байхад ямар хүчин зүйл нөлөөлснийг тооцоолох шаардлагатай юм.
2. Хавсралт хуульд хэрвээ УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг нэг жил хамт хийхийг үүрэг болгосон бол засгийн газар илүү тогтвортой байх байсан уу, үгүй юү? Эсвэл УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг хоёр жилийн зайтай хийхийг үүрэг болгосон байсан бол өнөөгийнхөөс өөр дүр зураг харагдах байсан уу, үгүй юү?
Математик загварчлалаас ялгаатай нь нийгмийн ухаанд туршилт хийх боломжгүй, дийлэнх тохиолдолд дахин тооцоолох боломжгүй учир үүнд шууд хариулж болохооргүй байна. Ч.Энхбаатар нар УИХ-ын болон ерөнхийлөгчийн сонгуулийн хоорондын зайг хоёр жил болгох санал тавьсан юм,⁵² гэвч энэ нь засгийн газрыг тогтвортой байлгаж чадах эсэх талаар бодитой судалгаа хийгээгүй байна.

Энэ үйл явцыг тогтвортой болгож байгаа зайлшгүй болон хангалттай нөхцлийг үзвэл дараах байдал ажиглагдаж байна.

а/ Зайлшгүй нөхцөл

А байхгүй учраас Б ч бас байхгүй байх үед А-г Б-ийн зайлшгүй нөхцөл мөн гэж тодорхойлдог. Тиймээс УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөгийн нэг жилийн зайнаас засгийн газрын тогтвортой байдал, нэн ялангуяа хоёр жилд нэг удаа огцордог явдал тогтмол хамаарч байгаа боловч энэ зөрүү дангаараа зайлшгүй нөхцлийг бий болгохгүй. Өөрөөр хэлбэл, энэ мөчлөгийн зөрүү байхгүй байсан бол засгийн газар огцрохгүй

⁵² Ч.Энхбаатар нар, "Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ" (Улаанбаатар, 2016) 205.

байсан гэсэн үг биш юм.

Харин Засгийн газрыг огцруулах хууль зүйн боломж өргөн байгаа нь огцрох боломжийг нэмэгдүүлээд зогсохгүй, зайлшгүй нөхцөл болж байна. Үндсэн хуулийн 43 дугаар зүйлд:

1.Засгийн газар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзвэл хугацаа дуусахаас өмнө огцрох тухайгаа Ерөнхий сайд Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж болно.

2.Ерөнхий сайд, эсхүл Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцорвол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцорно.

3.Улсын Их Хурал Засгийн газрыг огцруулах тухай өөрөө санаачилсан болон Ерөнхийлөгчийн санал, Ерөнхий сайдын мэдэгдлийг хүлээн авснаас хойш арван тав хоногийн дотор Засгийн газрыг огцруулах эсэхийг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ.

4.Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь Засгийн газрыг огцруулах тухай саналыг албан ёсоор тавибал Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэнэ.⁵³

хэмээн огцруулах субъектийг хэт өргөн тавьжээ. Сүүлийн 30 жилд энэ зүйлийн бүх заалтыг хэрэглэж засгийн газрыг огцруулсан байх бөгөөд гагцхүү ерөнхийлөгч л засгийн газрыг огцруулах саналыг бие даан тавиагүй байна.

Үндсэн хуулийн 43 дугаар зүйлээр Засгийн газрыг огцруулах санал тавих эрхийг олон субьектэд олгоогүй байсан бол засгийн газар олонтаа унахгүй байсан байж болно. Парламентын засаглалын гол шинж бол засгийн газар парламентын олонхийн итгэлийг хүлээх явдал, тиймээс зөвхөн парламент л эс итгэх асуудлыг, өөрөөр хэлбэл, огцруулах асуудлыг сөхөж тавьдаг. Хэрэв парламентын засаглалтай бусад улсын жишгээр засгийн газрыг огцруулах асуудлыг гагц УИХ-аас тавьж шийддэг байсан бол найм бус, 5-6 засгийн газар бүрэн эрхийнхээ хугацааг дуусгалгүй огцрохоор байжээ.

б/ Хангалттай нөхцөл

А тохиолдсон учраас Б ч бас тохиолдож байх үед А-г Б-ийн хангалттай нөхцөл мөн гэж тодорхойлдог. Зайлшгүй нөхцлийг Үндсэн хуулийн заалт бүрдүүлж байсан бол хангалттай нөхцлийг тэр заалтыг хэрэгжүүлэхэд хүргэх улстөрийн хэд хэдэн хүчин зүйл бий болгож байна.

Юун түрүүнд, намын сахилга бат сул байгаа учраас засгийн газар огцорч байна. Хэрэв намын сахилга бат хатуу байсан бол, наад зах нь олонхийн цөөнх үүсгэхгүй хэмжээнд хатуу байсан бол засгийн газрыг огцруулахгүй байлгах боломжтой юм. Үүнийг 1992-1996 онд П.Жасрайн тэргүүлсэн засгийн газар, 2000-2004 онд Н.Энхбаярын тэргүүлсэн засгийн газар тус тус харуулсан. Түүнээс гадна Вэстминстерийн парламентат ёс

⁵³ Үндсэн хууль, URL

бүхий олон олон улсын жишээ үүнийг харуулж байна.

Ерөнхийлөгчийн улстөрийн оролцоо, жин нөлөө мөн хангалттай нөхцлийг бүрдүүлж буй нэг хүчин зүйл болж байна. Өөрөөр хэлбэл, ерөнхийлөгч засгийн газрыг огцруулахыг хүсвэл огцорно, харин хүсэхгүй бол огцрохгүй ч байж бас болно. П.Жасрайн тэргүүлсэн засгийн газрыг огцруулахаар Ардчилсан намын зарим гишүүн Сүхбаатарын талбай дээр 1994 онд өлсгөлөн зарлаж байх үед Ерөнхийлөгч П.Очирбат илэрхий дэмжлэг үзүүлээгүй жишээ бий. Засгийн газар байгуулагдсанаас хойш жилийн дараа сонгогдсон ерөнхийлөгч шинэ засгийн газар байгуулах, энэ явцад улстөрийн сонирхлоо гүйцэлдүүлэх сэдэл ямагт төрдөг бөгөөд ерөнхийлөгчийн хүчин зүйл тиймээс ямагт засгийн газрын тогтворгүй байдал руу хөтөлж байжээ.

5. Хээ үүсгэсэн ижил уралз (Pattern Formation and Self Similarity)

Эрвээхэн дэвэлтээс үүссэн хуй улстөрийг цэгцгүй, засгийн газрыг тогтворгүй болгосон боловч ийм байдалд хүргэх маш тогтвортой, байнга давтагдах үйл явцыг үүсгэжээ. УИХ-аас засгийн газрыг бүрдүүлэх, ерөнхийлөгчийн сонгууль, түүний үр дүнд олонхийн цөөнх төрөх, улмаар олонхийн цөөн УИХ-ын цөөнхтэй эвсэх, энэ эвслийн үйл ажиллагааг ерөнхийлөгч дэмжих, эцэст нь засгийн газар огцрох гэсэн цувраа үйл явдал сүүлийн 30 жилийн турш маш тогтвортой давтагдсан байна.

Ийм темпорал фрактал нь Лихтэнбэргийн дүрсийн гол чанаруудыг агуулсан байна. Юун түрүүнд, дөрвөн жилд нэг удаа давтагддаг, ингэхдээ нэг үелзэл дотроо эхний хоёр жил, дараагийн хоёр жил нь хоорондоо өөр боловч нийт хэлбэлзлийнхээ давтамж болгонд ижил байна. Өөрөөр хэлбэл, УИХ-ын сонгуулийн дараа байгуулагдсан засгийн газар зөвхөн олонх болсон намын ашиг сонирхлын төлөөлөл бөгөөд мөрийн хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа илүү явуулдаг бол Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дараа байгуулагдсан засгийн газар УИХ-ын олонх, олонхийн цөөнх, цөөнх, ерөнхийлөгч бүгдийнх нь ашиг сонирхлыг тэнвэржүүлэх гэж оролдохын зэрэгцээ сонгуульд чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулдаг. Ийм байдал М.Энхсайханы засгийн газрыг болон Р.Амаржаргалын засгийн газартай, С.Баярын засгийн газрыг С.Батболдын засгийн газрын үйл ажиллагаатай харьцуулбал өөрөөр хэлбэл нэг үелзэл буюу УИХ-ын нэгэн бүрэн эрхийн хугацаанд ажиллаж байгаа засгийн газруудыг харьцуулахад ажиглагдана. Харин УИХ-ын дараа байгуулагдсан засгийн газрын үйл ажиллагаа хоорондоо төстэй, Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дараа байгуулагдсан засгийн газруудын үйл ажиллагаа хоорондоо төстэй байна. Өөрөөр хэлбэл, Н.Алтанхуягийн засгийн газар, Ж.Эрдэнэбатын засгийн газар хоёул эрс шинэчлэл хийх гэж оролдсон бол С.Батболдын засгийн газар, Ч.Сайханбилэгийн засгийн газар энэ талаар болгоомжтой, дараагийн сонгуулийг чиглэсэн үйл ажиллагаа илүү явуулсан байдаг.

Темпорал фракталийн хувьд бидний анхаарлыг засгийн газрыг огцруулахад оролцож байгаа сонирхлын бүлэг, тэдгээрийн үйл

ажиллагааны нийтлэг хандлага илүү татаж байна. Олонх засгийн газрыг хамгаалж олонхийн цөөнх, цөөнхтэй нийлж ерөнхийлөгчийн дэмжлэгтэйгээр огцруулдаг үйл явц бүгд яг ижилхэн давтагддаг. Үйл явцыг хурдасгах буюу удаашруулахад шинэ сонгогдсон ерөнхийлөгчийн нэр нөлөө, олонхийн бүлгийн нягтрал, ерөнхий сайдын нэр нөлөө, олонхийн цөөнхийн удирдагч хийгээд үйл ажиллагаа, цөөнхийн нягтрал, түүнчлэн эдийн засгийн ямар асуудал шалтаг болох, тэр асуудлыг хэр чухалчилж байгаа гэх мэт олон хүчин зүйл шалтгаалж байгаа боловч үндсэн хэлбэр нь ижил байна.

6. Яльгүй сарнилаас хэт мэдрэг хамаарал

Темпорал фракталаас санамсаргүй үүсч байгаа элемент – олонхийн цөөнхийн үйл ажиллагаа засгийн газрын үйл ажиллагаа, улмаар парламентын засаглалыг тогтворгүй болгоход шууд нөлөөлж байна. Яльгүй сарнилаас хэт мэдрэг хамаарал энэ үйл явцад илэрхий ажиглагдах бөгөөд ийм зүйл тогтол бий болгож байгаа нөхцлийг бид цаашид гүнзгийрүүлэн судлах хэрэгтэй байна.

Олонхийн цөөнхийг үүсгэж байгаа зайлшгүй нөхцөл бол намын сахилга сул байгаа явдал юм. Намын сахилга бат хатуу байсан бол намынхаа удирдагч нарын байгуулж, тэргүүлж байгаа засгийн газрын эсрэг улстөрийн тоглолт хийх боломж хомс, үүнийг Вэстминстерийн системтэй улсууд бэлхнээ харуулж байна. УИХ-ын гишүүн засгийн газрын гишүүн болох санаархалтай байж болох авч намын сахилга бат хатуу бол энэ сонирхлоо нэгдмэл ашиг сонирхлынхоо төлөө хязгаарлаж болдгийг Н.Энхбаярын тэргүүлсэн засгийн газар тасралтгүй ажилласан жишээ харуулна. Иймээс намын сахилга бат сул байгаагаас намынхаа эсрэг, байгуулсан засгийн газрынхаа эсрэг ажиллах нөхцлийг бүрдүүлжээ.

Олонхийн цөөнхийг үүсгэж байгаа хангалттай нөхцөл наад зах нь хоёрыг дурдаж болох бөгөөд тэдгээр нөхцөл зэрэг бүрдэж байж сая хангалттай нөхцөл бий болно. УИХ-ын гишүүн засгийн газрын гишүүнийг хавсран гүйцэтгэх буюу “давхар дээл”-ийг зөвшөөрөх талаар Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг олонхийн цөөнх үүсэх нөхцлийг бий болгосон хэмээн зарим судлаач дүгнэж байна.⁵⁴ Энэ заалт УИХ-ын гишүүний сонирхлыг төрүүлж болно, гэхдээ заавал биш, харин олонхийн эсрэг нэг л хөдөлсөн бол энэ заалт урамшил, зорилго өгдөг байж болно. Ерөнхийлөгчийн бодит дэмжлэг бол засгийн газрыг огцруулж, өөрөө засгийн газрын гишүүн болох хийсвэр боломжийг шууд бодит байдал болгох бодитой дэмжлэг мөн. Тиймээс олонхийн цөөнх идэвхиж эхлэхийн ард ерөнхийлөгчийн дэмжлэг ямагт байдаг хэмээн дүгнэдэг⁵⁵.

⁵⁴ Чимид 2008, 77., болон Ч.Энхбаатар нар 2016, 108.

⁵⁵ Батбаяр, Ганхуяг

7. Үндсэн хуульд оруулж буй нэмэлт, өөрчлөлтийн зорилго

Үндсэн хуульд урьдчилсан програмчлагдсан зөрчлийг арилгах нь Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн гол зорилго бөгөөд энэ чиглэлд юун түрүүнд зайлшгүй болон хангалттай нөхцлийг нь өөрчлөх явдал чухал юм.

а/ УИХ-ын болон ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөгийг өөрчлөх

Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд УИХ-ын болон ерөнхийлөгчийн сонгуулийг мөчлөгийн зөрүүг уртасгаж, УИХ дөрвөн жилээр сонгогдох хэвээр, харин ерөнхийлөгч зургаан жилээр зөвхөн нэг удаа сонгогдохоор төсөлд тусгасан. Үүнтэй холбоотой дараах үр дүн гарна гэж хүлээж байна:

1/ УИХ-ын сонгууль тэгш тоогоор төгссөн онуудад, ерөнхийлөгчийн сонгууль сондгой тоогоор төгссөн онуудад болж байсан уламжлалыг хадгалбал энэ хоёр сонгууль нэг жилд огт давхцахгүй, мөчлөгийнхөө зөрүүг хадгална.

2/ УИХ-ын ээлжит сонгуулийн гурван мөчлөгт, тэдгээрийн 1 дэх, 3 дах, 5 дах жилд нь ерөнхийлөгчийн сонгууль зөрж болох бөгөөд эдгээр зөрүү тус бүр 12 жилд нэг удаа давтагдана.

Энэ бол хангалттай урт хугацаа бөгөөд засгийн газрын тогтвортой байдалд сайнаар нөлөөлнө гэж тооцож байна.

б/ Засгийн газрын тогтвортой байдлыг хангах

Засгийн газрыг огцруулах санал тавих эрхтэй субъектын тоог цомхотгож гагцхүү УИХ-ын нийт гишүүний дөрөвний нэгт үлдээж байна. Парламентын засаглалтай орны хувьд ерөнхий сайд ажлаа зөвхөн УИХ-ын олонхийн итгэл дээр тулгуурлан явуулах бөгөөд, харин итгэх эсэх нь УИХ-ын олонхийн бүрэн эрхийн асуудал юм. Тиймээс засгийн газрыг огцруулах санал тавих эрхтэй байсан дөрвөн субъектийг эрс цөөлж гагцхүү УИХ-д хадгалуулсан.

Олонх, цөөнхийн тэмцлийг УИХ-д тэнцвэржүүлэхийн хамт цөөнх засгийн газрыг хянах бодитой эрхтэй байх ёстой. 30 жилийн түүхийг харвал засгийн газрыг огцруулах санал тавих явдал олонх, түүнээс байгуулагдсан засгийн газарт цөөнхөөс үзүүлж байгаа хамгийн ноцтой шахалт болсоор иржээ. Тиймээс хоёр зүйлийг харгалзах учиртай: нэгд, засгийн газарт итгэх эсэхийг санаачлах эрхийг цөөнхөд олгох нь зүйтэй, хоёрт, гэхдээ энэ эрхээ эдлэхийн тулд цөөнх өөрөө хариуцлагатай байх ёстой. Иймээс УИХ-ын нийт гишүүний дөрөвний нэгийн дэмжлэгийг авсан тохиолдолд засгийн газрыг огцруулах санал тавихыг зөвшөөрч байгаа юм.

УИХ-ын зөвхөн таван гишүүн “давхар дээл”-тэй байхыг зөвшөөрч, хумьсан нь УИХ-ын гишүүдийн явцуу сонирхлыг хязгаарлаж байна. Сайд байгаа, сайд байсан, сайд болохыг хүссэн хүмүүсээс УИХ бүрдэж байгааг зогсоож байгаагаараа ач холбогдолтой юм.

ДҮГНЭЛТ

1. Монгол Улсын Үндсэн хуульд урьдчилан програмчлагдсан зөрчлүүд бий. Үүний шалтгаан бол энэ Үндсэн хуулийг батлах үед парламентын засаглалыг тогтоох тухай анхны төслийн эсрэг ерөнхийлөгчийн засаглалыг тогтоох талаар санал нэгдсэн Ардын Их Хурлын гишүүдийн гэнэтийн нэгдэл, тэдний тэмцлийн улмаас хоёр тал харилцан буулт хийж баталсан ерөнхийлөгчийн эрх мэдэлтэй холбоотой заалтууд байна.

Тэдгээр заалтыг улстөрийн зорилгоор, фракцуудын зөвшлөөр баталсан боловч анхны төсөлд парламентын засаглалтай байхаар тооцсон тогтолцооны хувьд санамсаргүй, гэнэт бий болсон гажилтууд юм.

2. Тухайн үеийн улстөрийн шийдлүүд эрвээхэйн эффект үүсгэж байгааг өнгөрсөн 30 жилийн улстөрийн үйл явц тод томруун харуулж байна. Үүний зөвхөн нэг жишээ бол УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөгийн зөрүү засгийн газрын тогтвортой байдлыг үүсэх нөхцлийг тодорхой давтамжтай үүсгэж буй явдал бөгөөд УИХ-ын сонгуулиар бүрэлдсэн засгийн газар ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дараа огцорсоор ирлээ. Үүнийг анхны нөхцлөөс хэт мэдрэг хамаарлын хамгийн том жишээ гэж үзэхээр байна.
3. Яльгүй сарнилаас хэт мэдрэг байгаа явдал манай улстөрийн тогтолцоонд мөн ажиглагдаж байгаа бөгөөд энэ мэдрэг байдал нь засгийн газрыг огцруулах хүртэл шууд нөлөө үзүүлж байна. Олонхийн цөөнх үүсч байгаа, тэдний үйл ажиллагаанаас засгийн газар огцорч байгаа нь өнгөц харахад санамсаргүй шинжтэй боловч 30 жилийн турш тасралтгүй давтагдсан үзэгдэл юм. Энэ элемент зөвхөн засгийн газрын тогтвортой ажиллагаанд бус мөн намын сахилга батад ч сөргөөр нөлөөлдөг байна.
4. Хоёр сонгуулийн мөчлөгийн зөрүү дөрвөн жилийн давтамжтайгаар яльгүй сарнилыг ямагт бий болгодог нь яваандаа системийн хувьд темпорал фракталыг үүсгэжээ. УИХ-ын бүрэн эрхийн 4 жилийн хугацаанд буюу нэг үелзэл дотор дундажаар хоёр засгийн газар байгуулагдаж байна. УИХ-ын сонгуулийн дараа байгуулагддаг засгийн газрын байгуулагдах, үйл ажиллагаа явуулах, огцрох үйл явц нь ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дараа байгуулагддаг засгийн газрын байгуулагдах, үйл ажиллагаагаа явуулах, огцрох үйл явцаас ондоо байна Гэхдээ УИХ-ын сонгуулийн дараа байгуулагддаг засгийн газар болгоны байгуулагдах, үйл ажиллагаа явуулах огцрох явц нь хоорондоо төстэй, мөн ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дараа байгуулагддаг засгийн газар болгоны байгуулагдах, үйл

ажиллагаа явуулах огцрох явц нь хоорондоо төстэй байна.

Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дараа УИХ-ын сонгуулийн үр дүнд байгуулсан засгийн газрыг огцруулж байгаа үйл явц ч мөн л фрактал хэлбэртэй, хоорондоо маш ижил байна. УИХ-ын олонх, олонхийн цөөнх, цөөнх, ерөнхийлөгч гэсэн тогтмол тоглогч, тэдгээрийн сонирхол, гүйцэтгэж байгаа үүрэг, үйл ажиллагааны дараалал бүгд тохиолдол бүрт ижил байна. Ялгарч байгаа зүйл ихэвчлэн цаг үеийн чанартай бөгөөд төдийлөн ач холбогдол багатай байна.

5. Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг нягт нямбай боловсруулсан бөгөөд батлагдвал улстөрийн тогтворгүй байдлыг үүсгэж байгаа тогтвортой хүчин зүйлүүд арилж, засгийн газар ч, намуудын тэмцэл ч хариуцлагатай болно. Энэ асуудлыг 20 гаруй жил судалсны үндсэн дээр УИХ-ын сонгуулийн 3 мөчлөг дамжин боловсруулж, хоёр мөчлөг дамжин хэлэлцэж байгаа юм.

Хэлэлцэн батлах явц дах улстөржилт эрсдэл дагуулсаар байна. Парламентын эсхүл ерөнхийлөгчийн засаглалыг сонгох эсэх тухай асуудал АИХ-ын чуулганы үеэр гэнэт үүсч 281-ийн холбооны идэвхтэй дэмжлэгтэйгээр Үндсэн хуульд оруулсан заалт урьдчилан програмчлагдсан зөрчил бий болгож улстөрийн өнөөгийн ширүүн тэмцэл, засгийн газрын тогтворгүй байдлыг эхийг үүсгэсэн шиг ерөнхийлөгчийн зүгээс ямарваа судалгаагүй, хувийн сонирхолд хөтлөгдсөн, популист заалтуудаа тулгаж байгаа явдал, түүнд УИХ-ын өнөөгийн гишүүдийн хийж байгаа буултыг ажвал ирэх арав, хорин жилийн улстөрийн хямралыг бас л урьдчилан програмчилж байгаа харагдана.

Монголын улстөрд бий болоод удаж байгаа тогтвортой давтагдаж байгаа хямралыг засахад өнөөгийн улстөрчдийн ухамсар, ёсзүй, хариуцлага маш чухал, Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг хэлэлцэж, батлахад оролцож байгаа субъект нэг бүр үүнийгээ ухамсарлах ёстой. Тэгнэ гэж тэдэнд найдахаас өөр зам бидэнд үгүй.



О.МӨНХСАЙХАН

*МУИС, Хууль зүйн сургуулийн багш
Доктор, профессор*

Хууль зүйн доктор О.Мөнхсайхан (LL.D.) нь МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн профессор. 2011-2013 онд АНУ-ын Вашингтоны их сургууль болон Жорж Вашингтоны их сургуулийн Хууль зүйн сургуулиудад зочин судлаачаар ажилласан.

МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд хууль зүйн бакалавр (2005), Японы Нагояа их сургуулийн Хууль зүйн сургуульд хууль зүйн магистр (2008), хууль зүйн доктор (2011)-ын зэрэг хамгаалсан. Докторын диссертациаа “Монгол Улс дахь үндсэн эрхийн хамгаалалтыг сайжруулах нь: үндсэн хуулийн хяналт ба тайлбар” сэдвээр бичжээ.

Бакалаврт “Хүний эрх,” “Эрх зүйн философи,” “Хуульчийн ёс зүй,” “Шударга ёсны онол” зэрэг хичээл, магистр, докторт “Эрх зүй судлал: онол, философи,” “Улс төр, эрх зүйн онол,” “Үндсэн хууль тайлбарлах арга,” “Үндсэн эрх, түүнийг хамгаалах механизм” зэрэг хичээл заадаг.

Улс төрийн болон эрх зүйн онол, үндсэн хуулийн эрх зүй, хүний эрх, хуульчийн ёс зүй, шүүгчийн ёс зүйн чиглэлээр судалж, 40 шахам судалгааны өгүүлэл хэвлүүлсэн. Towards Better Protection of Fundamental Rights in Mongolia: Constitutional Review and Interpretation (Nagoya University, 2014), Монгол Улс дахь шүүгчдийн сонгон шалгаруулалт: шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь (УБ, 2014), Шүүгчийн сахилга: хараат бус байдал ба хариуцлага (УБ, 2019) гэсэн гурван номыг бие даан, Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ (УБ, 2016), Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл (УБ, 2016), Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам (УБ, 2015) гэсэн гурван номыг бусад судлаачидтай хамтран бичиж хэвлүүлсэн.

2014-2019 онд Монгол Улсын Шүүхийн ёс зүйн хорооны гишүүн. 2014 оноос Монголын Хуульчдын холбооны Хууль зүйн сургуулийг магадлан итгэмжлэх хорооны гишүүн, 2017-2019 онд тус хорооны дарга, мөн 2013 оноос тус холбооны Хууль зүйн шинжлэх ухаан, боловсролыг дэмжих хороонд тус тус гишүүн.

1.3 ШҮҮХ ЭРХ МЭДЭЛ ДЭХ ШҮҮХИЙН ЗАХИРГААНЫ АСУУДАЛ

Оршил

Монголын ард түмэн 1992 онд анхны ардчилсан Үндсэн хуулиа баталж, аливаа хэрэг, маргааныг хараат бус, төвийг сахисан, шударга шүүхээр чигч шийдвэрлүүлэх тогтолцооны үндсийг тавьж, шударгаар шүүлгэх иргэний эрхийн баталгааг бүрдүүлсэн. Үндсэн хуулийн үзэл санаа, шүүхийн тогтолцооны дагуу 1993, 2002 онд Шүүхийн тухай хууль, 2012 онд Шүүхийн тухай багц хууль зэрэг хууль батлагдаж шүүхийг шинэчлэх талаар олон чухал алхмууд хийгдсэн.

Шүүх эрх мэдлийн шинэчлэлийн салшгүй нэг хэсэг бол шүүхийн захиргааны удирдлагын буюу Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн шинэчлэл мөн. Шүүхийн хариуцлагатай, хараат бус, үр нөлөөтэй ажиллах суурь нөхцөл бол шүүхийн захиргаа. Хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, шүүгчийн үүргээ биелүүлэх бүх нөхцөлийг бүрдүүлэх, цалин болон эдийн засгийн бусад баталгаагаар хангах, ёс зүйн зөрчил гаргавал хариуцлага хүлээлгэх зэрэг чиг үүрэгтэй бүтэц шаардлагатай болдог. Энэхүү бүтэц нь шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүйгээр шүүхийг хариуцлагатай, хараат бус байлгахад чиглэх хэрэгтэй. Ийм ч учраас Монгол Улсад шүүхийн захиргааны удирдлага буюу ШЕЗ нь Үндсэн хуулийн байгууллага бөгөөд Үндсэн хуулийн 49.3-д “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана” гэж заасан.

Шүүхийн захиргааны тогтолцооны шинэчлэлийн амжилт, тулгарч буй бэрхшээл, түүнийг даван туулах арга замыг боломжит хэмжээнд тодорхойлох нь хараат бус, хариуцлагатай шүүх эрх мэдлийг төлөвшүүлэхэд болон алдаа эндэгдэл гарахаас урьдчилан сэргийлэхэд ач холбогдолтой. Энэ өгүүлэл нь хоёр үндсэн бүлэгтэй. Юуны өмнө, 2000-аад оноос шүүхийг олон нийт хэрхэн ойлгож хүлээж авч байгаа судалгаануудыг тоймлон, шүүхийн талаарх иргэдийн санаа бодол хэрхэн өөрчлөгдсөн бэ гэдгийг үзүүлнэ. Мөн, энэхүү өгүүлэлд Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны шинэчлэлийн ололт болон сорилтын талаарх судалгааныхаа товч дүгнэлтийг танилцуулахыг хүснэ.

Шүүхийн хараат бус, шударга, итгэл хүлээсэн байдал

1992 оноос хойш тасралтгүй явагдаж буй шүүхийн шинэчлэлийг гурван үе шатанд хувааж харж болно. Нэгд, 1993 онд Шүүхийн тухай хууль батлагдаж Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу шүүхийг шинэчлэн зохион байгуулсан. Хоёрт, 2002 оны Шүүхийн тухай хууль батлагдан 10 жил хэрэгжсэн. Гуравт, 2012 онд Шүүхийн тухай багц хууль батлагдсан. Шүүхийн нэр хүнд, олон нийтийн итгэлийн судалгаа 2000-аад оноос

хойш түлхүү хийгдэж эхэлсэн учраас шүүхийн шинэтгэлийн хоёр болон гурав дахь үе шатны талаарх олон нийтийн төсөөллийг харьцуулж харах боломжтой юм.

Хувь судлаачдаас гадна Сант марал сан, Transparency International, Нээлттэй нийгэм форум зэрэг байгууллагаас ийм төрлийн судалгааг тогтмол хийж иржээ. Жишээлбэл, 2007 оны байдлаар Монголчуудын 28% нь л шүүхээр асуудлаа шударгаар шийдүүлж чадна гэж итгэдэг байсан бол 85% нь шүүх хөрөнгө, төрийн албан тушаал, садан төрлийн болон найзын холбоо, компани уу, хувь хүн үү гэдгийг харж шийддэг гэж үзэж байжээ.⁵⁶ Мөн, 75% нь шүүхийн шийдвэр улс төрийн нөхцөл байдлыг харгалзах, шүүгчийн хувийн ашиг сонирхол, төрийн албан тушаалтан зэргийн нөлөөлөлд ордог гэж энэ судалгаанд өгүүлжээ. Мөн, профессор Брент Вайтын 2008 оны судалгаагаараа Монголчуудын шүүхэд итгэх итгэлийг 23 хувь гэж дүгнэж байсан.⁵⁷ Энэ мэт судалгааны үр дүнгээс шүүх эрх мэдлийг шинэчлэлийг гүнзгийрүүлэх нь зүйтэй гэж судлаачид⁵⁸ болон бодлого тодорхойлогчид үзээд 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулийг боловсруулж баталсан.

2012 оны Шүүхийн тухай багц хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойшх олон нийтийн төсөөллийг үүнээс өмнөх үетэй нь харьцуулж харах боломжтой. Тухайлбал, “Хөгжлийн эрэлд” ХХК нь 2015 онд жирийн иргэдээс авсан санал асуулгаар шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл 60.6 хувь болсон гэж дүгнэсэн.⁵⁹ Мөн, ШЕЗ-өөс 21 аймаг, 9 дүүргийн нутаг дэвсгэрт байрлах бүх шатны шүүхийн хэмжээнд шүүхээр үйлчлүүлсэн болон үйлчлүүлээгүй 3000 гаруй иргэнээс санал асуулга авахад 2017 оны 6 сард иргэдийн 63.1 хувь нь шүүхэд итгэдэг гэсэн бол мөнхүү судалгааг 2018 оны 2 сард дахин авахад 65.8 хувь нь шүүхэд итгэдэг хэмээн хариулжээ.⁶⁰ Шүүхэд итгэх итгэл 2008 онд 23 хувь (Брент Вайт), 2010 онд 15 хувь (Сант марал) байж байгаад 2015, 2017, 2018 онд үнэхээр 60 гаран хувь болж өссөн үү гэдгийг нягтлах хэрэгтэй. Судалгаа бүр өөрийн арга зүй, хамрах хүрээгээр ялгаатай тул өөр өөр судалгааг шууд харьцуулах нь тийм ч бодитой биш.

Шүүхийн тогтолцооны шударга, авилгагүй, итгэл хүлээсэн байдлыг олон жил дараалан Азийн сан, Сант Марал сан хамтран хийж ирсэн судалгаанаас ямар өөрчлөлт гарсан нь илүү сайн харагдана. Сант Марал

⁵⁶ L.Sumati and Ts. Sergelen, *Trend Lines in Public Perception of Judicial System Administration in Mongolia: Comparative Study Based on Nationwide surveys*, 2001, 2003, 2005, 2007

⁵⁷ Brent T. White, “Rotten to the Core: Project Capture and the Failure of Judicial Reform in Mongolia,” *Arizona Legal Studies: Discussion Paper No. 09-24*, June 2009.

⁵⁸ Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*, Хоёдугаар дэвтэр (Улаанбаатар, 2004); *Mongolia Judicial Reform Program* (2007, USAID); Brent T. White and P.Badamragchaa, *Report on the Status of Court Reform in Mongolia* (УБ, 2008); Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр, М.Батсуурь. *Монгол улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь*. УБ, 2010; Ж.Амарсанаа, Б.Чимид, Р.Мухийт, Л.Төр-Од. *Монгол улсын шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл*. УБ, 2010.

⁵⁹ *Шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл судалгааны тайлан* (Хөгжлийн эрэлд ХХК, 2015), 2-3

⁶⁰ Т.Мэндсайхан нар, *Шүүхийн захиргааны хөгжил* (Мөнхийн үсэг, 2018) 231.

сан асуулгуудаа жирийн иргэдээс санамсагүй түүврийн аргаар авдаг бөгөөд түүний судалгаануудаас шүүхийн тогтолцооны шударга байдал, авилгад автсан байдал, шүүхэд итгэх итгэл гэсэн гурван сэдвээрхийг нь энд авч үзье.

Азийн сан, Сант Марал сан хамтран хийдэг Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт мэдлэг тогтоох 2016 болон 2017 оны судалгаанууд нь шүүхийн тогтолцооны шударга байдлыг хоёр янзаар харуулжээ. 2016 оны судалгаандаа шүүхийн тогтолцооны шударга хандлага 2010 оны 3 сард 23.30%, 2010 оны 09 сард 25.80%, 2012 оны 11 сард 25.50%, 2013 оны 03 сард 31.20%, 2013 оны 09 сард 30.10%, 2014 оны 03 сард 29.90%, 2015 оны 04 сард 34.50%, 2016 оны 03 сард 40.80% болж өссөн гэжээ.⁶¹ Харин, 2017 оны судалгаанд нь бичсэнээр бол шүүхийн тогтолцоо шударга ханддаг вэ гэсэн асуултад 2010 оны 3 сард 19.6 хувь нь шударга, 64.7 хувь нь шударга бус, 2012 оны 11 сард 19.9 хувь нь шударга, 57.9 хувь нь шударга бус, 2013 оны 3 сард 24.4 хувь нь шударга, 53.8 хувь нь шударга бус, 2014 оны 3 сард 21.8 хувь нь шударга, 51.1 хувь нь шударга бус, 2015 оны 3 сард 27.2 хувь нь шударга, 51.5 хувь нь шударга бус, 2016 оны 3 сард 32.0 хувь нь шударга, 46.4 хувь нь шударга бус, 2017 оны 3 сард 28.9 хувь нь шударга, 50.9 хувь нь шударга бус гэж тус хариулсан (тухайн асуулга бүрт шударга болон шударга бус гэж хариулснаас үлдсэн хувь нь мэдэхгүй буюу хариултгүй гэсэн хариу өгсөн байна).⁶² Шүүхийн тогтолцооны шударга хандлага ийнхүү өссөн нь тийм ч чамлахааргүй үзүүлэлт юм.

Гэхдээ, судалгаанд оролцогчдын 50 хүрэхгүй хувь шүүхийг шударга гэж, 50 гаран хувь шударга бус гэж хариулж буй нь шүүхийн шинэчлэлийг цааш гүнзгийрүүлэх шаардлагатайг илэрхийлж байна. Мөн, ганцхан шүүх төдийгүй бусад салбар бүрт шударга хандлагын хүлээлт ерөнхийдөө өссөн нь шүүхийн шинэчлэлийн ройлыг хэт өндрөөр үнэлж болохгүйг харуулж байна. Шударга хандана гэсэн хүлээлт өсөх нь тухайн тогтолцоонд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх эерэг талтай хэдий ч “энэхүү итгэлцлийн түвшин эдгээр байгууллагуудын авлигын түвшинтэй холбоогүй үзүүлэлт” ажээ.⁶³ Учир нь, оролцогчдын дийлэнх хувь нь авилгыг асуудлыг шийдвэрлэх түгээмэл арга гэж хариулсан хэвээр гэдгийг уг судалгаа цохон тэмдэглэсэн байна.

Авилгын талаарх олон нийтийн ойлголт мэдлэг тогтоох судалгаагаар авлигад хамгийн их автсан таван байгууллагыг судалгаанд оролцогчдын саналаар гаргаж ирдэг. 2006-2011 онуудад шүүх хамгийн их авилгад автсан таван байгууллагад тогтмол багтаж байжээ. Шүүх 2013-2013,

⁶¹ Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт мэдлэг тогтоох судалгаа, 2016, х. 59.

⁶² Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт мэдлэг тогтоох судалгаа, 2017, 68.

⁶³ Мөн тэнд, 66.

2015-2018 онуудад хамгийн их авлигад автсан таван байгууллагад багтаагүй боловч 2014 онд ийм байгууллагуудын дөрөвт багтсан байна.⁶⁴ Хэдийгээр шүүх 2013-2013, 2015-2018 онуудад хамгийн их авилгад автсан таван байгууллагад багтаагүй боловч авлига хэр их тарсан бэ гэдгээрээ дээрээсээ 6 эсхүл 7-р байрт орж, хамгийн их авилга тархсан 10 байгууллагад багтсан хэвээр байгааг анхаарах хэрэгтэй.

Сант марал сангаас олон жил хийж буй Улс төрийн барометр судалгаанаас харвал шүүхийн тогтолцоонд итгэх итгэл өссөн үзүүлэлттэй гарчээ. 2010 оны 4 сарын байдлаар шүүхийн тогтолцоонд хэр их итгэдэг вэ гэсэн асуултыг үндэсний хэмжээнд асуухад 10 хувь нь их итгэдэг, 27.5 хувь нь итгэдэг, 28.3 хувь нь бараг итгэдэггүй, 28.3 хувь нь огт итгэдэггүй, 1.0 хувь нь хариулаагүй, 4.9 хувь нь мэдэхгүй гэж хариулж байсан бол 2017 оны 3 сарын байдлаар 16 хувь нь шүүхэд их итгэдэг, 36.9 хувь нь итгэдэг, 25.9 хувь нь бараг итгэдэггүй, 16.3 хувь нь огт итгэдэггүй, 0.3 хувь нь хариулаагүй, 4.7 хувь нь мэдэхгүй гэж хариулжээ.⁶⁵ Эндээс үзэхэд 2010 онд нийтдээ 37.5 хувь нь шүүхэд итгэдэг гэж байсан бол 2017 онд 52.9 хувь нь итгэдэг гэж хариулжээ. Иймээс, жирийн иргэдийн хувьд шүүхэд итгэх итгэл 15 орчим хувиар нэмэгдэж, иргэдийн 50 гаран хувь нь шүүхэд итгэдэг болсон гэсэн зэрэг үзүүлэлттэй байна.

Монгол Улс дахь авлига, шүүхийн хараат бус байдал, хууль дээдлэх ёс (the rule of law) гэсэн гурван шалгуурын хүрээнд нийтлэг сайн туршлага, стандарт, бусад улсын төвшинтэй харьцуулж шүүхийн шинэтгэлийн ахицыг харж болно. Трансперенси Интернешнл (Transparency International) байгууллагаас гаргадаг Авлигын индексийг харвал Монгол Улс дахь авилгагүй байдлын үзүүлэлт 2015 он хүртэл өссөн ч сүүлийн жилүүдэд буурсан байна. 2009 онд 27 оноо авч 180 улсаас 120, 2010 онд 27 оноо авч 178 улсаас 116, 2011 онд 27 оноо авч 183 улсаас 120, 2012 онд 36 оноо авч 176 улсаас 94, 2013 онд 38 оноо авч 177 улсаас 83, 2014 онд 39 оноо авч 175 улсаас 80, 2015 онд 39 оноо авч 168 улсаас 72, 2016 онд 38 оноо авч 176 улсаас 87, 2017 онд 36 оноо авч 180 улсаас 103, 2018 онд 37 оноо авч 180 улсаас 93-т тус тус оржээ.⁶⁶ Авлигын индексээр Монгол Улсын оноо 2009 онд 27 байсан бол 2015 онд 39 болж өссөн ч 2016 онд 38, 2017 онд 36 болж буураад 2018 онд 37 болж нэг оноогоор өсчээ. Монгол Улс Авлигатай тэмцэх чиглэлд гарсан бага зэргийн ахиц дэвшлээ хадгалж чадаагүй, судалгаанд хамрагдсан нийт улстай харьцуулахад дунджаас доогуур байр эзэлж, авлигад автсан хэвээр байна.

⁶⁴ Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт мэдлэг тогтоох судалгаа, 2017, 56-57.

⁶⁵ Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт мэдлэг тогтоох судалгаа, 2017, 67.

⁶⁶ Corruption Perceptions Index, Transparency International <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>

Дэлхийн эдийн засгийн форумгаас жил бүр эрхлэн гаргадаг Өрсөлдөх чадварын индексээр Монгол Улсын шүүхийн хараат бус байдал 2011 оноос 2016 он хүртэл жил бүр өссөн ч 2017, 2018 онд буурсан үзүүлэлттэй гарчээ. Монгол Улс шүүхийн хараат бус байдлаар 2010 онд 130 улсаас 120-д, 2011 онд 2.6-аар үнэлэгдэж 142 улсаас 122-т, 2012 онд 2.8-аар үнэлэгдэж 144 улсаас 112-т, 2013 онд 2.9-ээр үнэлэгдэж 148 улсаас 111-т, 2014 онд 2.9-ээр үнэлэгдэж 144 улсаас 108-д, 2015 онд 3.1-ээр үнэлэгдэж 140 улсаас 102-т, 2016 онд 3.2-оор үнэлэгдэж 138 улсаас 100-д, 2017 онд 3-аар үнэлэгдэж 137 улсаас 110-т, 2018 онд 2.8-аар үнэлэгдэж 140 улсаас 113-т тус тус жагсжээ.⁶⁷ Шүүхийн хараат бус байдлын хувьд нийт 140 орчим улсуудын сүүлийн 100-120 дотор багтаж байгаа нь тийм ч сайн үзүүлэлт биш. Дэлхийн эдийн засгийн форумын санал асуулгад хувийн бизнес эрхлэгчдийн төлөөлөл буюу хувийн компанийн гүйцэтгэх захирлуудыг түрхүү оролцуулж саналыг нь авч дүгнэдэг. Эндээс үзэхэд бизнестэй холбоотой буюу томоохон мөнгөн дүнтэй хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд шүүхийн хараат бус байдал төдийлөн ахиц дэвшил гараагүй гэж дүгнэж болохоор байна.

Дэлхийн шударга ёс төсөл (World Justice Project)-ийн хүрээнд Хууль дээдлэх ёсны индексийг гаргадаг. Энэхүү индексийг гаргахад эрх зүйчид, хуульчид, шүүгчид зэрэг мэргэжлийн хүмүүсийг түлхүү оролцуулж, Хууль дээдлэх ёсны төвшинг 8 багц шалгуураар маш нарийвчлалтайгаар гаргадгаараа онцлог юм. Энэхүү индекс нь 2014 оноос илүү нарийвчлалтай гарч эхэлсэн бөгөөд Монгол Улсын талаар 2012 оноос тусгасан байна. Монгол Улс шүүх авлигаас ангид байх шалгуураар 2012-2013 онд 0.46, 2014 онд 0.47, 2015 онд 0.52, 2016 онд 0.48, 2017-2018 онд 0.52, 2019 онд 0.51 оноо тус тус авчээ. Хууль дээдлэх ёсны дундаж оноог 2014 оноос хойш гаргаж эхэлсэн байх бөгөөд энэ тал дээр Монгол Улс 2014 онд 0.51 оноо авч 99 улсаас 51-т, 2015 онд 0.53 оноо авч 102 улсаас 47-д, 2016 онд 0.54 оноо авч 113 улсаас 53-т, 2017-2018 онд 0.54 оноо авч 113 улсаас

⁶⁷ The Global Competitiveness Report 2010–2011 (World Economic Forum) 243, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf; The Global Competitiveness Report 2011–2012 (World Economic Forum) 263, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf; The Global Competitiveness Report 2012–2013 (World Economic Forum) 261, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf; The Global Competitiveness Report 2013–2014 (World Economic Forum) 281, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf; The Global Competitiveness Report 2014–2015 (World Economic Forum) 275, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf; The Global Competitiveness Report 2015–2016 (World Economic Forum) 263, https://www.smm.lt/uploads/documents/mokslas/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf; The Global Competitiveness Report 2016 (World Economic Forum) 265, http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf; The Global Competitiveness Report 2017–2018 (World Economic Forum) 207, <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>; The Global Competitiveness Report 2018 (World Economic Forum) 401, <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

51-т, 2019 онд 0.55 оноо авч 126 улсаас 53-т жагссан байна.⁶⁸ Монгол Улсын хувьд дэлхий нийттэй харьцуулахад Хууль дээдлэх ёсны үзүүлэлт бага зэрэг нэмэгдсэн ч хангалттай биш байна, дорвитой ахиц дэвшил гараагүй байна. Харин, доогуур дундаж орлоготой буюу адил төвшний улсууд дотроо эхний тавд багтаж байна. Орлогын төвшнөөр адил буюу доогуур дундаж орлоготой 25 улсаас 2014 онд 4-т, 28 улсаас 2016 онд 2-т, 30 улсаас 2017-2018 онд 4-т, 2019 онд 30 улсаас 3-т тус тус жагсжээ.⁶⁹

2012 оны Шүүхийн тухай багц хууль хэрэгжиж эхлээд ямар үр дүнд хүрсэн бэ гэдэг талаарх өөр өөр дүгнэлт гаргасантай танилцъя. Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн байгууллагын шинэчлэл, шүүхийн шударга байдалд Германы Олон Улсын Хамтын Ажиллагааны байгууллагын олон улсын мэргэжилтнүүд Judicial Integrity Scan буюу шүүхийн цогц зураглалын судалгаа хийжээ. Энэхүү судалгааны гол дүгнэлт гэвэл: “Монгол Улс нь шүүхийн шинэтгэлийн хүрээнд нийгэм, эдийн засгийн хувьд ижил төстэй гарааны нөхцөлтэй байсан бусад орнуудтай харьцуулахад ихээхэн түрүүлж байна. Шүүхийн бие даасан байдлын талаар тогтоосон олон улсын стандартуудын дийлэнх хэсгийг хуулийн хэмжээнд тусгасан байх бөгөөд шүүхийн практикт хэрэгжиж байна.”⁷⁰ Харин, Стамбулын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хүрээнд Монгол Улс дахь авлигын эсрэг шинэчлэлийг судлах явцдаа “Монгол дахь шүүх эрх мэдэл авлигажсан, улс төрийн нөлөө болон тал тохой татах үзэлд автамгай хэвээр байна. 2013 онд хэрэгжсэн шинэчлэл чухал байсан ч хангалтгүй байна”⁷¹ гэж сөргөөр дүгнэжээ. Эхний судалгааны хувьд тухайлан шүүхийн шинэчлэлийг судалж, зургаан янзын шалгуур үзүүлэлтээр цогцоор нь шалгаж үнэлсний үндсэн дүгнэлтээ гаргасан байгаа бол удаах судалгааны хувьд авлигын эсрэг шинэчлэлийн ерөнхий сэдвийн хүрээнд хийгдсэн ч яг ямар шалгуур, баримт дээр тулгуурлан ийм дүгнэлт гаргасан нь тодорхой биш байна.

Шүүхийн тухай багц хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш дараах 10 үр дүн гарч, шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл нэмэгдсэн гэж Шүүхийн ерөнхий

⁶⁸ Rule of Law Index (World Justice Project 2012) 116, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_Index_Report_2012.pdf; Rule of Law Index (World Justice Project 2012), <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/MNG>; Rule of Law Index (World Justice Project 2014) <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/RuleofLawIndex2014.pdf>; Rule of Law Index (World Justice Project 2015) 117, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf; Rule of Law Index (World Justice Project 2016) 113, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/RoLI-Final-Digital_0.pdf; Rule of Law Index (World Justice Project 2017-2018) 113, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf; Rule of Law Index (World Justice Project 2019) 107, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf

⁶⁹ Мөн тэнд.

⁷⁰ Лотар Ян, Гуидо Кирххофф, *Монгол Улсын Шүүх байгууллагад хийсэн судалгааны тайлан* (УБ, 2016), 3.

⁷¹ *Anti-Corruption Reforms in Mongolia Joint First and Second Rounds of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan* (OECD, 2015), 96-99.

зөвлөлийн дарга, профессор Н.Лүндэндорж дүгнэжээ:⁷² (1) Монгол Улсын шүүх өөрийгөө хамгаалсан бүхэл бүтэн багц эрх зүйтэй болсон; (2) бүх шүүхийг дагнаж байгуулсан; (3) шүүхийн захиргаа шүүн таслах ажил хоёрыг салгаж ШЕЗ-ийг бие дааж байгуулсан; (4) шүүгчийн хараат бус байдлыг түүхэндээ байгаагүйгээр хамгаалсан (шүүгчид дунджаар 2.3-3.3 сая төгрөгийн цалин гар дээрээ авдаг болсон, нөлөөллийн мэдүүлэг гаргадаг болсон); (5) шүүгчдийн тоог 60 хувиар нэмэгдүүлсэн, шинэ мэдлэг мэргэшилтэй 130 хуульчийг шүүгчдийн эгнээнд нэгтгэсэн; (6) шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг хүнээс бага хамааралтай цахим аргаар явуулдаг болсон (Шүүхийн мэргэшлийн хорооны гишүүн хэний материалыг засаж байгаагаа мэдэх бололцоогүй болсон); (7) Тахар гэдэг шинэ алба бий болж шүүхийг эзэнтэй, хамгаалалттай болгосон; (8) шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хамгаалсан (шүүхийн төсөв сүүлийн 20 жил улсын төсвийн 0.30-0.40 хувийг эзэлж явсан бол сүүлийн хоёр жилд 0.80 болж нэг хувь руу ойртсон); (9) хүмүүс маргааныг заавал шүүхээр биш шүүхийн бус эвлэрүүлэн зуучлах шугамаар шийдүүлэх боломжтой болсон; (10) шүүх илүү нээлттэй болсон (шүүхийн бүх шийдвэрийг үзэх, судлах, хэвлэж авах, бичлэгтэй нь танилцах боломж бүрдсэн).

Нээлттэй нийгэм форумын дэмжлэгтэйгээр Шүүх хуралдааны ажиглалтыг 2010, 2015, 2017 онуудад хийж тайлан гаргажээ.⁷³ 2017 оны тайлангийн гол дүгнэлтийг харвал:

Шүүхийн захиргааны хувьд маш өндөр үнэлгээтэй буюу 2010 оны үед байсан дутагдлууд бүрэн шийдэгдсэн байдал харагдаж байна. Үүнд шүүхийн байрны нөхцөл байдал, тоног төхөөрөмжийн ажиллагаа, шүүхийн захиргааны ажилтны харилцаа хандлага зэрэг үзүүлэлтийг авч үзлээ.

Ажиглалтын үр дүнг өмнөх төслүүдтэй харьцуулахад Шүүгчийн зүгээс оролцогчдод эрх үүргийг тайлбарлах, шүүхийн хэлэлцүүлэгт төвлөрч ажиллах байдал, шүүх хуралдааны нээлттэй байдал сайжирсан үзүүлэлттэй байгаа хэдийч шүүхийн ажиглалт явагдаж байгаа гэсэн утгаар ердийн байдлаа илүү нээлттэй, ажил хэрэгч байсан байх магадлалтайг үгүйсгэхгүй.⁷⁴

⁷² Н.Лүндэндорж, Эдийн засаг хямарч болно, шударга ёсны төлөөх сэтгэл, зүтгэл хямарч болохгүй, itoim, 2015.11.02, <http://www.itoim.mn/index.php/site/news/2615>.

⁷³ Н.Туяа, М.Ариунаа, Р.Оюунбадам, С.Мойлтмаа, *Шүүх хуралдааны ажиглалт*, ред. П.Бадамрагчаа, Ц.Одончимэг (Нээлттэй нийгэм форум, 2010); П.Баттулга, Ж.Баянмөнх, М.Мөнхжаргал, Б.Төрболд, Б.Эрхэмбаяр, *Шүүх хуралдааны ажиглалт*, ред. П.Бадамрагчаа (Нээлттэй нийгэм форум, 2017).

⁷⁴ П.Баттулга, Ж.Баянмөнх, М.Мөнхжаргал, Б.Төрболд, Б.Эрхэмбаяр, *Шүүх хуралдааны ажиглалт*, ред. П.Бадамрагчаа, (Нээлттэй нийгэм форум, 2017), 46.

Шүүх хуралдааныг хөндлөнгөөс үнэлсэн энэхүү ажиглалтаас үзэхэд шүүхийн захиргаа болон шүүгч нарын үйл ажиллагааны талаар ерөнхийдөө эерэг өөрчлөлт гарчээ. Гэхдээ, энэ тайланд зарим нэг асуудлыг шийдвэрлэх хэрэгтэйг ч мөн дурдсан. Жишээлбэл, “ажиглалтын эхний долоо хоногт шүүхийн ажиглагчдаас албан бичиг, зөвшөөрөл ирүүлэхийг шаардаж байсан”⁷⁵ гэжээ. Мөн, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн оюутнуудын зүгээс шүүх хуралдааны ажиглалт хийхээр очиход зарим шүүгч болон шүүхийн захиргааны ажилтнаас зөвшөөрөл, албан бичиг нэхсэн тохиолдол гарч байсан. Эндээс үзэхэд, Үндсэн хуулийн 54-р зүйлд заасан “шүүх хэргийг илт таслан шийдвэрлэх” зарчим болон 14-р зүйлд заасан “шударга шүүхээр шүүлгэх эрх”-ийн нэг элемент болох шүүх хуралдаан нээлттэй явагдах шаардлагыг зарим шүүгч болон шүүхийн ажилтнууд бүрэн гүйцэд ойлгоогүй, хэрэгжүүлэхгүй байгааг харуулж байна.

Олон судалгаагаар 2012 оны Шүүхийн тухай багц хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш ахиц дэвшил гарсныг хүлээн зөвшөөрсөн боловч ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн, бүрэн эрх, шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, томилгоо, шүүгчийн ёс зүй, сахилгатай холбоотой тулгамдсан асуудлууд байгааг шийдвэрлэх шаардлагатай гэж дүгнэсэн байна.⁷⁶

Шүүхийн захиргааны шинэчлэлийн ололт болон сорилтын тойм

Бие даасан, хариуцлагатай шүүх эрх мэдэл төлөвшсөн улсуудад шүүхийн захиргааны гурван үндсэн загвар байдаг: Хойд Европ загвар, Өмнөд Европ загвар, Хууль зүйн яамны загвар. Энэ гурван загварын эхний хоёр нь бие даасан, завсрын байгууллага болох шүүхийн зөвлөлд шүүхийн захиргааны зарим тодорхой эрх мэдэл өгдгөөрөө онцлог. Эдгээр гурван загварын алинд нь ч шүүхийн захиргааны бүх чиг үүрэг, эрх мэдлийг нэг байгууллагад төвлөрүүлдэггүй бөгөөд өөр, өөр байгууллага хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал, Хойд Европ загвартай улсуудад шүүхийн зөвлөл нь зөвхөн шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого тодорхойлох, шүүхийн менежментийг хэрэгжүүлэх, шүүхийн төсөв, санхүүтэй холбоотой чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг бол тусдаа бие даасан байгууллагууд шүүгчийн

⁷⁵ Мөн тэнд.

⁷⁶ О.Мөнхсайхан, *Монгол Улс дахь шүүгчийн шалгаруулалт: Шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь* (УБ, 2015); О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх, *Монгол Улс дахь Шүүхийн захиргааны загвар*. (УБ, 2015); Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал, *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо* (УБ, 2015); *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад шүүхийн захиргааны чиг үүрэг, тулгамдсан асуудлууд (эмхэтгэл)*, (ШЕЗ, 2014); О.Мөнхсайхан, “Монгол Улс дахь шүүгчийн сахилгын процедур: амжилт ба сорилт,” *Шүүгчийн ёс зүй ба сахилга (Олон улсын бага хурал: илтгэл, зөвлөмж, судалгаа)*, УБ 2017: 41-87; А.Бямбажаргал, “Монгол Улсын Шүүхийн ёс зүйн хорооны шийдвэр: үр нөлөө, дүн шинжилгээ,” *Шүүгчийн ёс зүй ба сахилга (Олон улсын бага хурал: илтгэл, зөвлөмж, судалгаа)*, УБ 2017: 88-106. Эдгээр судалгааг хийхэд Нээлттэй нийгэм форум, Азийн сан зэрэг байгууллагаас дэмжлэг үзүүлжээ.

шалгаруулалт болон шүүгчийн ёс зүйн асуудлыг хариуцдаг. Харин Өмнөд Европ загвар бүхий улсуудад шүүхийн зөвлөл голчлон шүүгчийн шалгаруулалт болон сахилгатай холбоотой чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг бөгөөд хууль зүйн яам нь бодлого тодорхойлох, шүүхийн менежментийг хэрэгжүүлэх, шүүхийн төсөв, санхүүтэй холбоотой асуудлыг хариуцдаг. Хууль зүйн яамны загварт ч шүүхийн захиргааны бүх чиг үүргийг төвлөрүүлдэггүй. Хууль зүйн яам шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого, шүүхийн менежмент, шүүхийн төсөв, шүүгчийн шалгаруулалт, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээг хариуцдаг боловч үүндээ янз бүрийн хэлбэрээр шүүгчдийг татан оролцуулдаг бөгөөд шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх чиг үүрэг хэрэгжүүлдэггүй.

1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш шүүхийн тухай хууль тогтоомжийг гурван удаа шинэчлэхэд ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн, бүтэц, чиг үүрэг, бүрэн эрх өөрчлөгдөж ирсэн. 1993 оны Шүүхийн тухай хуулиар ШЕЗ-ийг анх удаа байгуулж, бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтоож, уг хуульд 1996 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж байсан. 2002 оны Шүүхийн тухай хууль (ШТХ)-д зарчмын шинжтэй өөрчлөлтүүд орсон. 1993-2012 онд шүүхийн захиргааны асуудлыг Шүүхийн тухай хуулиудаар зохицуулж байсан. 2012 онд Шүүхийн захиргааны тухай хууль (ШЗТХ) гэсэн тусгайлсан хууль батлагдаж, ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүрэг, бүрэн эрхийг тодорхойлсон. Энэ шинэ тогтолцооны дагуу ШЕЗ 2013 онд шинэчлэн байгуулагдан ажиллаж байна.

Монгол Улс Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй боловч энэ нь Өмнөд Европ болон Хойд Европ загвар дахь шүүхийн зөвлөлөөс илүү эрх мэдэл төвлөрсөн гэдгээрээ онцлог юм. 1992 оны Үндсэн хуулиар ШЕЗ-ийн эрх зүйн үндсийг заахдаа бүрэлдэхүүнд хэн орох, яг ямар асуудлыг хариуцах талаар нарийвчлан зохицуулаагүй учраас УИХ эдгээрийг хуулиар шийдвэрлэж ирсэн. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн 1993-2019 онд хэрхэн өөрчлөгдөж ирсэн талаар тоймлон танилцуулах нь зүйтэй. 1993 оны Шүүхийн тухай хууль, 2002 оны Шүүхийн тухай хууль, 2012 оны Шүүхийн захиргааны тухай хуулиар ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүний өөрчлөлтийг Хүснэгт 1-ээр харьцуулан харуулъя:

Хүснэгт 1. ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн

	ШЕЗ (1993-2002)	ШЕЗ (2002-2013)	ШЕЗ (2013 оноос)
Орон тооны эсэх	Орон тооны бус	Орон тооны бус	Орон тооны
Гишүүдийн тоо	12	14	5
Гишүүдийг томилох	– УИХ-ын томилсон-1 – Ерөнхийлөгчөөс томилсон-1 – Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн – Улсын ерөнхий прокурор – ШЕЗ-ийн нарийн бичгийн дарга – УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч – УДШ-ийн 2 шүүгч – Аймаг, нийслэлийн шүүхийн 2 шүүгч – Анхан шатны шүүхийн 2 шүүгч	– УИХ-ын дарга нэр дэвшүүлж УИХ олонхийн саналаар томилсон-1 – Ерөнхийлөгчөөс томилсон-1 – Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн – Улсын ерөнхий прокурор – ШЕЗ-ийн нарийн бичгийн дарга – УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч – УДШ-ийн 2 шүүгч – Аймгийн шүүхийн 2 шүүгч – Нийслэлийн шүүхийн 2 шүүгч – Анхан шатны шүүхийн 2 шүүгч	Дараахь байдлаар нэр дэвшсэн хүмүүсийг Ерөнхийлөгч томилно: - анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс -1 - давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс-1 - хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс-1 - Хуульчдын холбооноос -1 - Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас-1
Бүрэн эрхийн хугацаа	6 жил	3 жил	3 жил
ШЕЗ-ийн дарга	– ШЕЗ-ийн гишүүд дотроосоо олонхиороо сонгох (1993-1996) – Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн (1996-2002)	– УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч	– ШЕЗ-ийн гишүүд дотроосоо олонхиороо нэр дэвшүүлж Ерөнхийлөгч томилох
Ажлын алба	– ШЕЗ-ийн ажлын алба УДШ-ийн Тамгын газарт хавсарга байх (1993-1996) – ШЕЗ-ийн ажлын албаны үүргийг Хууль зүйн яамны зохих алба гүйцэтгэх (1996-2002)	ШЕЗ өөрийн ажлын албатай байх боловч уг алба УДШ-ийн дэргэд байх	ШЕЗ өөрийн бие даасан ажлын албатай байх
Гүйцэтгэх нарийн бичгийн дарга	ШЕЗ-ийн дарга (Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн)-ын нэр дэвшүүлснээр ШЕЗ томилох, чөлөөлөх	ШЕЗ томилох, чөлөөлөх	ШЕЗ-ийн дарга нэр дэвшүүлснээр ШЕЗ томилох, чөлөөлөх

Зарим судлаачид 1993 болон 2002 оны Шүүхийн тухай хуулиудаар байгуулагдсан ШЕЗ нь “шүүхийн захиргааны өөрийн загвар” болон “шүүхийн захиргааны гүйцэтгэх эрх мэдлийн загвар”-т тус тус тулгуурлаж байсан бол 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиар байгуулагдсан ШЕЗ “шүүхийн захиргааны бие даасан загвар” руу шилжсэн гэж дүгнэжээ.⁷⁷ Гэвч, Монгол Улс шүүхийн захиргааны гурван янзын загварыг туршиж үзээд байгаа гэж үзэхээс илүүтэй 1992 оноос хойш Шүүхийн зөвлөл бүхий нэг загварын гурван хувилбарыг туршиж байна гэх нь илүү бодитой дүгнэлт.

Нэгд, Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчээр тэргүүлүүлсэн хувилбар. 1993-1996 болон 2002-2013 онуудад УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч ШЕЗ-ийн даргын албан тушаалыг хашиж, ШЕЗ-ийн Ажлын алба УДШ-ийн Тамгын газар дотор эсхүл түүний дэргэд байрлаж, ШЕЗ-ийн дарга (Ерөнхий шүүгч)-ын нэр дэвшүүлж, ШЕЗ-ийн томилсон гүйцэтгэх нарийн бичгийн дарга уг албыг удирдаж байсан.

Хоёрт, Хууль зүйн сайдаар тэргүүлүүлсэн хувилбар. 1996-2002 онд хууль зүйн асуудал эрхэлсэн сайд ШЕЗ-ийн даргаар ажиллаж, ШЕЗ-ийн Ажлын албыг Хууль зүйн яамны шүүхийн зохион байгуулалтын газарт хавсаргаж, ШЕЗ-ийн дарга (тус яамны сайд)-ын нэр дэвшүүлж ШЕЗ-өөр томилуулсан нарийн бичгийн даргаар удирдуулж байсан.

Гуравт, Ерөнхийлөгчийн нөлөөнд оруулсан хувилбар. 2013 онд байгуулагдсан ШЕЗ-ийн дарга нь ШЕЗ-ийн гишүүд дотроосоо олонхоороо нэр дэвшүүлж Ерөнхийлөгчөөр томилогдох бөгөөд ШЕЗ-ийн Ажлын алба Хууль зүйн яам болон УДШ-ээс бие даан ажиллаж, ШЕЗ-ийн даргын нэр дэвшүүлж ШЕЗ-өөс томилсон гүйцэтгэх нарийн бичгийн даргаар уг албыг удирдуулж байна.

Өгүүллийн энэ бүлэгт Шүүхийн захиргааны шинэчлэлийн чанарт ямар ололтод хүрсэн хийгээд ямар сорилт тулгарч буй, түүнийг хэрхэн шийдэж болох талаар дараах таван сэдвийн хүрээнд судалгааны дүгнэлтээ тоймлон хэлье: (1) Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн; (2) ШЕЗ-ийн бүрэн эрх, чиг үүрэг; (3) шүүхийн төсөв; (4) Шүүгчийн сонгон шалгаруулалт; (5) Шүүгчийн ёс зүй, сахилга.

(1) ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн⁷⁸

2012 оны Шүүхийн захиргааны тухай хуулиар (ШЗТХ) ШЕЗ-ийг гүйцэтгэх эрх мэдэл болон Дээд шүүхээс тусгаарлуулж бие даан байгуулж, түүний бүрэлдэхүүнийг орон тооны гишүүдээс бүрдүүлсэн, бүх шатны шүүхийн шүүгчдийн төдийгүй Хуульчдын холбоо болон Хууль зүйн яамны

⁷⁷ Н.Лүндэндорж, “Монгол Улс дахь шүүхийн захиргаа, түүний төлөвшил,” 13.

⁷⁸ Энэ талаар илүү дэлгэрэнгүй үндэслэлүүдийг дараах судалгаанаас уншина уу: О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх, *Монгол Улс дахь Шүүхийн захиргааны загвар*. (УБ, 2015).

төлөөллийг багтааснаараа чухал шинэчлэл болжээ. ШЕЗ-ийн ажилласан эхний 20 жилд түүний бүрэлдэхүүнд Улсын дээд шүүхийн нөлөө шууд болон шууд бусаар хамгийн хүчтэй байсан нь шүүгчийн хараар бус байдалд зүй бусаар нөлөөлөх эрсдэлийг үүсгэж байсан юм. 2012 оны ШЗТХ-д ШЕЗ-д УДШ-ийн хэт нөлөөг сулруулсан нь ач холбогдолтой.

ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнтэй холбоотой шийдвэрлэх шаардлагатай таван асуудал байна. Нэгд, ШЕЗ хэт цөөн буюу тавхан гишүүтэй нь ШЕЗ-ийн төлөөлөх чадавх, бие даасан байдал, ажлын чанарыг бууруулах, зүй бусаар нөлөөн автах эрсдэлийг нэмэгдүүлж байна. Мөн, дийлэнх, ялангуяа хууль дээдлэх ёсыг амжилттай хэрэгжүүлж буй улсуудын шүүхийн зөвлөл 10-аас дээш тооны гишүүдтэй ажилладаг нийтлэг хандлага ажиглагддаг. Жишээлбэл, Хойд Европ загвартай улсууд болох Шведэд 10, Ирландад 17, Данид 13 гишүүн шүүхийн зөвлөлд байдаг бол Өмнөд Европ загвартай улсууд болох Францад 22, Италид 33, Португалид 17, Испанид 21 гишүүн шүүхийн зөвлөлд байдаг.⁷⁹ Пост коммунист улсууд болох Эстонд 11, Унгарт 15, Словакт 18, Румынд 15, Польшид 25 гишүүн шүүхийн зөвлөлд ажилладаг.⁸⁰ Иймд, ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог 10-аас дээш болгох, гишүүнд тавигдах шалгуур болон бүрэлдэхүүний харьцааг (одоо 5-ын 4 нь шүүгчийн төлөөлөл байх болсныг засах) заах хэрэгтэй.

Хоёрт, ШЕЗ нь шүүгчдийн төлөөлөл хэт давамгайлсан бүрэлдэхүүнтэй. Ерөнхий зөвлөл нь дарга, дөрвөн гишүүнээс бүрдэх бөгөөд Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос нэг, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас нэг хүний нэрийг тус тус санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилохоор хуульчилсан. ШЕЗ-ийн гишүүнд тавигдах шалгуурыг хуульчилж өгөөгүйгээс түүний бүрэлдэхүүний зохистой харьцаа алдагдах боломжтой. Хуульчдын холбоо болон Хууль зүйн яамнаас ямар ч хүний нэрийг дэвшүүлэх боломж нээлттэй. Тиймээс, Хууль зүйн яам болон Хуульчдын холбооноос ШЕЗ-д шүүгч гишүүнийг нэр дэвшүүлэх тохиолдол гарснаас үзэхэд ШЕЗ дахь шүүгч гишүүд ерөнхийдөө 3-5 байх боломжтой харагдаж байна. Ийм хүмүүс томилогдож болох ч гол нь бүрэлдэхүүний харьцаа алдагдаж болохгүй.

Гишүүдийнх нь олонх шүүгчдээс бүрдсэн шүүхийн зөвлөл шүүхийн хариуцлагыг хангахаас илүүтэй шүүгчид гэсэн бүлгийн явцуу ашиг сонирхлыг хамгаалах хандлагатай. “Шүүхийн зөвлөлийн гишүүдийн олонх шүүгчдээс сонгогдсон шүүгчдээс бүрддэг зарим улс (Франц, Итали, Испани зэрэг)-д шүүхийн хариуцлага зэрэг шүүхийн зохистой

⁷⁹ Autheman and Elena, “Global Best Practices: Judicial Council (Lessons Learned from Europe and Latin America),” 25.

⁸⁰ Мөн тэнд.

ажиллагаанд чухал үнэт зүйлийг хамгаалахаас илүүтэй шүүхийн бүлгийн явцуу ашиг сонирхол давамгайлж магадгүй гэдэгт санаа зовнидог.”⁸¹ Энэ шалтгаанаар Францад 2008 онд Магистратын дээд зөвлөлийн хоёр танхимд магистратын төлөөллийг олонх байлгахаас татгалзсан бол Испанид 1985 оноос Шүүхийн зөвлөлийн шүүгч гишүүдийг шүүгчдээс нь сонгохыг болиулж, Парламентын гишүүдийн дийлэнх олонхын саналаар сонгодог болсон. Нэг талаас, шүүхийн зөвлөлд шүүгчид хэт давамгайлбал шүүгчийн хариуцлага суларч шүүгчдийн явцуу ашиг сонирхолд шүүхийн захиргаа үйлчлэх, нөгөө талаас шүүхийн зөвлөл дэх шүүгчдийн нөлөөг хэт багасгавал шүүгч хараат болох эрсдэлтэй.

ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний харьцааг тогтоох дараах хоёр хувилбарын аль нэгийг сонгох хэрэгтэй: (1) ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг 10 болгож, анхан шатны шүүхийн зөвлөгөөнөөс гурван шүүгч, давж заалдах шатны шүүхийн зөвлөгөөнөөс нэг шүүгч, хяналтын шатны шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс нэг шүүгчийг сонгох, Хуульчдын холбооны Удирдах зөвлөл хоёр хуульчийг дийлэнх олонхын саналаар сонгох, Хууль зүйн сайдаас хууль зүйн сургуулийн үндсэн багшийг томилох замаар бүрдүүлэх; (2) ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог 11 болгож, ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг анхан шатны шүүхийн зөвлөгөөнөөс гурван шүүгч, давж заалдах шатны шүүхийн зөвлөгөөнөөс хоёр шүүгч, хяналтын шатны шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс нэг шүүгчийг сонгох, Хуульчдын холбооны Удирдах зөвлөл хоёр хуульчийг дийлэнх олонхын саналаар сонгох, Хууль зүйн сайдаас хууль зүйн сургуулийн гурван багшийг томилох замаар бүрдүүлэх (энэ тохиолдолд шүүгч биш гишүүдээс даргыг нь сонгох замаар тэнцвэрийг хангах нь зүйтэй).

Гуравт, анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүгчдийн зөвлөгөөнөөр ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх журмыг хуульд нарийвчлан зааж өгөөгүйгээс ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх сонгууль шударга явагдаагүй гэсэн шүүмжлэл гарсан. Жишээлбэл, ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх санал хураалтыг шүүгчдийн зөвлөгөөн дээр илээр явуулсан учраас тухайн шүүхийн ерөнхий шүүгч болон дээд шатны шүүхийн шүүгчдийн нөлөө их, жирийн шүүгчид саналаа чөлөөтэй өгөх боломжгүй байсан. Иймээс, шүүгчдийн зөвлөгөөн болон Хуульчдын холбоо дээр ШЕЗ-ийн гишүүнийг сонгоход чөлөөтэй, шууд, тэгш байх зарчмыг баримталж, нууцаар санал хураах талаар тусгайн хуульчлахгүйгээр эдгээр зарчим баталгаатай хэрэгжихгүй.

Дөрөвт, Ерөнхийлөгч бүх шүүгчдийг томилоод зогсохгүй шүүгчдийг нэр дэвшүүлдэг ШЕЗ-ийн бүх гишүүд, даргыг томилж байна. ШЕЗ-ийн гишүүнийг гурван шатны шүүгчдийн зөвлөгөөн, Хуульчдын холбоо, Хууль зүйн сайдаас нэр дэвшүүлж байгаа ч бүгдийг нь Ерөнхийлөгч томилдог.

⁸¹ UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity* (New York: United Nations, 2011), 15.

Урьд нь өөр өөр этгээдээс өөрсдийн төлөөлөгчөө томилох эсхүл албан тушаалаараа ШЕЗ-д ордог байсан бол 2013 оноос хойш Ерөнхийлөгч бүх гишүүдийг томилох эцсийн шийдвэрийг гаргах болсон нь ШЕЗ-ийг түүнээс хараат болгох эрсдэлийг дагуулж байна. ШЕЗ-д шүүгчдийг төлөөлж байгаа шүүгч гишүүд зөвхөн бусад шүүгчдээсээ нууц санал хураалтаар, шууд сонгогдож ШЕЗ-ийн гишүүн болж байгаа нөхцөлд шүүгчдийг төлөөлж чадна. Мөн, ШЕЗ-ийн гишүүд ШЕЗ-ийн даргыг дотроосоо олонхоороо нэр дэвшүүлэх боловч Ерөнхийлөгч томилж байгаа нь ШЕЗ дэх Ерөнхийлөгчийн нөлөөг нэмэгдүүлж байна. Иймд, ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг томилох бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид өгч буйгаас татгалзах хэрэгтэй.

Тавд, ШЕЗ-ийн гишүүн ёс зүйн зөрчлийн талаарх мэдээлэл тэр бүр гараад байдаггүй ч нэг тохиолдол гарсныг бас дурдах нь зүйтэй. Сонгинохайрхан дүүргийн шүүхэд шүүгч, Ерөнхий шүүгчээр ажиллаж байгаад 2013 онд ШЕЗ-ийн гишүүнээр томилогдсон нэгэн гишүүн 2016 онд ШЕЗ-ийн гишүүний бүрэн эрхээ дуусаагүй байхад Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчид нэр дэвшин, томилогдсон нь ашиг сонирхлын зөрчилтэй харагдсан төдийгүй бусад нэр дэвшигчээс давуу байдал зүй бусаар олж авч, гарааны тэгш байдлыг зөрчсөн, улмаар шүүхийн шинэчлэл, ялангуяа шүүгчийг шалгаруулах тогтолцооны шинэчлэлд итгэх олон нийтийн итгэлийг хөсөрдүүлсэн.⁸²

ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрмийг баталж мөрдүүлэх, зөрчсөн эсэх маргааныг Шүүхийн ёс зүйн хороонд харьяалуулах боломжтой. Жишээлбэл, ШЕЗ-ийн гишүүн өөрийн хамаарал бүхий этгээдийн шүүгчийн шалгаруулалтад оролцох, хувь шүүгч рүү утастаж тодорхой хэргийг хянан шийдвэрлэхэд нөлөөлөх, Шүүхийн мэргэшлийн хороо эсхүл Шүүхийн ёс зүйн хорооны гишүүнд зүй бусаар нөлөөлөхийг оролдох, ШЕЗ-ийн гишүүний албан тушаалын нэр хүндийг урвуулан ашиглах зэрэг ёс зүйн асуудал гарч магадгүй учраас энэ мэт зүй бус үйлдлийг хязгаарласан ёс зүйн дүрэм тогтоож боломжтой. Шилжилтийн зарим улсад шүүхийн зөвлөлийн гишүүний ёс зүйд анхаарал хандуулж, түүний ёс зүйн дүрэм баталж мөрдүүлдэг. Тухайлбал, 2012 онд Косовогийн Шүүхийн зөвлөл нь Шүүхийн зөвлөлийн гишүүний ёс зүйн болон мэргэжлийн үйл ажиллагааны дүрмийг баталсан.⁸³

⁸² О.Мөнхсайхан, "ШЕЗ-ийн гишүүн шүүгчид нэр дэвшсэн нь шалгаруулалтад итгэх итгэлийг хөсөрдүүлэв," TRENDS.MN Мэдээллийн цахим хуудас, 2016.04.14 <http://www.trends.mn/myPost/preview/5512?from=myPost>

⁸³ "The Code of Ethics and Professional Conduct for Members of the Kosovo Judicial Council" (Kosovo Judicial Council, 2012), http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi-i-etikes-KGJK-se-Ang_102092.pdf.

(2) ШЕЗ-ийн бүрэн эрх, чиг үүрэг⁸⁴

Шүүхийн зөвлөлтэй улсууд дотор шүүхийн бие даасан байдлын болон Хууль дээдлэх ёсны индексээр хамгийн эхэнд жагсдаг улсуудад шүүхийн захиргааны чиг үүргийг өөр өөр бие даасан байгууллагуудад хуваарилж, хяналт, тэнцлийг хангасан байх бөгөөд шүүхийн зөвлөлд цөөн чиг үүргийг хариуцуулжээ (Хүснэгт 2-ыг харна уу).

Хүснэгт 2. Шүүхийн зөвлөлийн чиг үүрэг, шүүхийн бие даасан байдал⁸⁵

Улс	Шалгаруулалт, томилгоо	Дэвшүүлэх	Сахилга	Үнэлгээ	Сургалт	Төсвийн менежмент	Шүүхийн менежмент	Мэдээллийн сан, олон нийтийн мэдээлэл	Бодлогын зөвлөгөө	Шүүхийн бие даасан байдал ¹	
										байр	оноо
Дани										3	6.5
Норвеги										4	6.3
Ирланд										6	6.3
Швед										17	5.7
Эстон										19	5.7
Франц										33	5.0
Португал										44	4.5
Унгар										56	4.0
Грек										70	3.7
Итали										78	3.5
Румын										84	3.5
Боливи										94	3.3
Испани										97	3.2
Мексик										98	3.2
Турк										101	3.1
Монгол										108	2.9
Болгар										126	2.3
Аргентин										127	2.3
Словак										130	2.3

⁸⁴ Энэ талаар илүү дэлгэрэнгүй үндэслэлүүдийг дараах судалгаанаас уншина уу: О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх, *Монгол Улс дахь Шүүхийн захиргааны загвар*. (УБ, 2015).

⁸⁵ Энэ нь Атеман, Элена нарын боловсруулсан хүснэгт боловч энэ судалгааны хүрээнд шүүхийн бие даасан байдал гэсэн баганыг уг хүснэгтэд нэмж, энэ хоёр үзүүлэлтээр улсуудыг эрэмбэлэн өөрчилсөн бөгөөд Монгол Улсын ШЕЗ-ийг шинээр нэмсэн. Violaine Autheman and Sandra Elena, "Global Best Practices: Judicial Council (Lessons Learned from Europe and Latin America)" (IFES Rule of Law White Paper Series, 2004), 29, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAB591.pdf.

Дээрх хүснэгтээс харахад шүүхийн зөвлөлд шүүхийн захиргааны эрх мэдэл төвлөрөхийн хэрээр шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал сулрах магадлал өсөж байна. Дэлхийн Эдийн засгийн форумаас улсуудын “Даяаршлын өрсөлдөх чадварын тайлан”-г жил болгон гаргадаг. 2014 онд энэ судалгаагаар Хойд Европ загвартай улсууд болох Дани, Норвеги, Ирланд улсууд шүүхийн бие даасан байдлаараа 6.5-6.3 оноо авч тус тус 3, 4, 6-р байрт, Швед 5.7 оноо авч 17-р байрт оржээ. Өмнөд Европын загвартай улсууд болох Франц 5.0 оноо авч 33, Португал 4.5 оноо авч 44, Грек 3.7 оноо авч 70, Итали 3.5 оноо авч 78-р байрыг тус тус эзэлжээ. Гэвч шүүхийн зөвлөлдөө шүүхийн захиргааны бараг бүх, эсхүл ихэнх чиг үүргийг төвлөрүүлсэн улсууд болох Болив 3.3 оноо авч 94, Мексик 3.2 оноо авч 98, Монгол 2.9 оноо авч 108, Аргентин 2.3 оноо авч 127-р байрт тус тус оржээ. Дани, Норвеги, Швед зэрэг Хойд Европ загвартай улсууд нь Франц, Итали, Испани зэрэг Өмнөд Европ загвартай улсуудаас илүү шүүхийн захиргааны эрх мэдлийг хуваарилдаг учраас шүүхийн бие даасан байдал, хууль дээдлэх ёсны шалгуураар дээгүүрт эрэмбэлэгддэг.

Шүүхийн зөвлөлд шүүхийн захиргааны эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлэх нь уг эрх мэдлийг урвуулан ашиглах, шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалах бус түүнд халдах, хариуцлагагүй байдлыг дэвэргэх эрсдэлийг өсгөдөг. Франц, Итали, Испани зэрэг Өмнөд Европ загвартай улсуудад шүүхийн зөвлөлийн гишүүдийн олонхыг шүүгчдээс бүрдүүлээд зогсохгүй шүүгчийн шалгаруулалт болон сахилга гэсэн шүүхийн захиргааны чухал чиг үүргүүдийг уг зөвлөлд төвлөрүүлсэн учраас шүүгчийн хариуцлагагүй байдал үүсэх нөхцөл бүрдсэн.⁸⁶ Мөн, Төв болон Зүүн Европын улсуудад өргөн эрх мэдэлтэй шүүхийн зөвлөл байгуулахыг зөвлөж, ийм хөдөлгөөн өрнөсөн. Гэвч, шүүхийн захиргааны өргөн эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн шүүхийн зөвлөлийг байгуулснаар шүүхийн бие даасан байдал дээшлээгүй. 2014 онд Майкл Бобек, Давид Косар нар хүчтэй шүүхийн зөвлөлийг шүүмжилж, Словакын Шүүхийн зөвлөл шүүхийн бие даасан байдлыг хамгаалах бус хувь шүүгчийн хараат бус байдалд халддаг “мафи-шиг” бүтэц болж хувирсан тухай бичсэн.⁸⁷ Энэ хоёр судлаач “Хүчтэй шүүхийн зөвлөл байгуулсан Унгар, Болгар, Румын зэрэг шинэ Европ дахь бусад улсуудын төстэй сөрөг жишээнүүд нэг л түүхийг хэлдэг: жинхэнэ дотоод шинэчлэл хийгдэхээс өмнө өөрийн захиргааны өргөн бүрэн эрхийг шүүх эрх мэдэлд өгөх аюултай” гэжээ.⁸⁸ Хүчтэй шүүхийн зөвлөлтэй Унгар,

⁸⁶ UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, 15; Di Federico, “Judicial Independence in Italy,” 397.

⁸⁷ Bobek and Kosar, “Global Solutions, Local Damages: a Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe,” 1283–1288.

⁸⁸ Мөн тэнд., 1288.

Румын зэрэг улсуудад шүүхийн хариуцлагагүй байдал бий болсон.⁸⁹ Мөн, Украин, Молдав, Гүрж дэх шүүхийн зөвлөл шүүгчдийг шалгаруулах, албан тушаал дэвшүүлэх төдийгүй тухайн шүүгчдээ сахилгын хэрэг үүсгэж, хянан шийдвэрлэх, сахилгын шийтгэл оногдуулах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байгаа нь урт хугацаанд хариуцлагагүй байдалд автах эрсдэлийг агуулж байна.⁹⁰

2010 онд Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ)⁹¹-ын Ардчилсан инстүүц, хүний эрхийн газраас Германы Макс Планк инстүүцтэй хамтран Зүүн Европ, Өмнөд Кавказ, Төв Ази дахь шүүхийн хараат бус байдлыг судалж зөвлөмж гаргасан. Энэхүү судалгаанд ЕАБХАБ-ын 19 оролцогч улсыг төлөөлсөн 27 эрдэмтэд, практик хуульчдыг оролцуулсан. Энэ өргөн хүрээг хамарсан судалгаагаар “бүхнийг хамарсан өргөн эрх мэдэлтэй, бие даасан нэг байгууллага бол хүсүүштэй зүйл биш,” “үүний оронд шүүхийн захиргааны тодорхой асуудлуудаар эрх хэмжээтэй, өөр өөр бие даасан байгууллагуудыг байгуулж, тэднийг нэг байгууллагын хяналтад оруулахгүй байх хувилбар” илүү дээр гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн.⁹² Шүүхийн бие даасан байдал дээр хяналт, тэнцэл хэрэгтэй гэдгийг бусад судлаачид мөн анхааруулах болсон.⁹³ Шүүхийн захиргааны чиг үүргийг салгаж шүүхийн зөвлөл, засгийн газар, омбудсменд тус тусад нь хэрэгжүүлэхийг зөвлөж эхэлсэн.⁹⁴

Шүүхийн захиргааны эрх мэдлийг өөр өөр инстүүцэд хуваарилсан улсууд дахь шүүхийн хараат бус, хариуцлагатай байдал нь шүүхийн захиргааны бүх эрх мэдлийг шүүхийн зөвлөлд өгсөн улсуудынхаас илүү амжилттай хэрэгжсэн дүн харагддаг. Тухайлбал, Өмнөд Европ загвар нь Хойд Европ загвараас илүүтэй шүүхийн зөвлөлд эрх мэдлийг төвлөрүүлдэг учраас илүү эрсдэлтэй. Тиймээс, Дани, Норвеги, Швед зэрэг Хойд Европ загвартай улсууд нь Франц, Итали, Испани зэрэг Өмнөд Европ загвартай улсуудаас шүүхийн бие даасан байдал, хууль дээдлэх ёсны шалгуураар дээгүүрт эрэмбэлэгддэг (Хүснэгт 2-ыг харна уу). Польш, Эстон зэрэг шүүхийн захиргааны холимог загварыг сонгосон

⁸⁹ Kuhn, “Judicial Administration Reforms in Central-Eastern Europe: Lessons to Be Learned,” 617.

⁹⁰ Muller, “Judicial Administration in Transitional Eastern Countries,” 944.

⁹¹ 2012 оны 11-р сарын 21-ны өдөр Монгол Улс ЕАБХАБ-ны гишүүн орон болсон.

⁹² ODIHR, OSCE and Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, “Meeting Report on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia: Challenges, Reforms and Way Forward,” 2005, 5, <http://Мөн тэнд.osce.org/odihr/71178?download=true>.

⁹³ Cristina E. Parau, “The Drive for Judicial Supremacy,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 619–68; Zoltan Fleck, “Judicial Independence in Hungary,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 793–834; Timo Ligi, “Judicial Independence in Estonia,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 739–93.

⁹⁴ Zdenek Kuhn, “Judicial Administration Reforms in Central-Eastern Europe: Lessons to Be Learned,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 603–18; Hriptievski and Hanganu, “Judicial Independence in Moldova.”

улсууд шүүхийн өөрийн захиргааг хэрэгжүүлж байгаа улсуудаас бага шүүмжлэлд өртдөг.⁹⁵ Польшид шүүхийн захиргааны эрх мэдлийг Хууль зүйн яам болон Шүүхийн үндэсний зөвлөлд хуваарилсан бөгөөд Шүүхийн үндэсний зөвлөл нь шүүх эрх мэдэл эсхүл гүйцэтгэх эрх мэдлийн алинд ч харьяалагддаггүй.⁹⁶ Эстонд шүүхийн захиргаа, менежментийн чиг үүргийг Шүүхүүдийн захиргааны зөвлөл болон Хууль зүйн яам хамтран хэрэгжүүлдэг бөгөөд шүүгчид нэр дэвшигчийн шалгалт болон шүүгчийн сахилгын асуудлыг тусдаа байгууллагууд (Шалгалтын хороо болон Сахилгын зөвлөл) хариуцдаг.⁹⁷

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш шүүхийн захиргааны олон асуудлыг хуулиар нарийвчлан зохицуулалтгүй явж ирсэн. 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулийн хүрээнд шүүхийн талаарх бодлого тодорхойлох, шүүхийн менежменттэй холбоотой ШЕЗ-ийн чиг үүргийг тодорхой болгож, холбогдох бүрэн эрхийг өгсөн нь шүүх хэвийн ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чухал алхам болсон. Гэвч, Монгол Улсын хувьд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл (ШЕЗ) бусад улсын шүүхийн зөвлөлтэй харьцуулахад илүү өргөн эрх мэдэлтэй ба шүүхийн захиргааны бараг бүх эрх мэдлийг дангаар хэрэгжүүлж эсхүл хэрэгжүүлэхэд оролцдог. ШЕЗ нь шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого, шүүхийн менежмент, шүүхийн төсөв, шүүгчийн шалгаруулалт, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ, шүүгчийн ёс зүй, сахилгатай холбоотой чиг үүрэг, түүнийг дагасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуульд заасан. Гэвч шүүхийн захиргааны бараг бүх чиг үүрэг, бүрэн эрх ШЕЗ-д төвлөрсөн хэвээр бөгөөд ийм хүчтэй шүүхийн зөвлөл олон жил ажиллавал шүүгчийн явцуу ашиг сонирхлыг хамгаалах, шүүгчийн хараат бус байдалд халдах, хариуцлагагүй байдлыг дэвэргэх эрсдэлтэйг бусад улсын туршлага харуулдаг.

Шүүхийн захиргааны бүх чиг үүргийг нэг шүүхийн зөвлөлд төвлөрүүлэхийн оронд өөр өөр байгууллагад хуваарилах нь шүүгч хараат бус хийгээд хариуцлагатай, ил тод байх баталгаа болно. ШЕЗ-д төвлөрсөн эрх мэдлийг хуваарилж бие даасан байгууллагуудаар тусад нь хэрэгжүүлэх шаардлага тулгарч байна. Тодруулбал, шүүхтэй холбоотой бодлого боловсруулах, тодорхойлох, шүүхийн менежментийг хэрэгжүүлэх, шүүхийн төсвийг боловсруулах чиг үүргийг ШЕЗ-д үлдээж, харин шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэж шүүгчийг огцруулах, чөлөөлөх асуудлыг Шүүхийн ёс зүйн хороонд дангаар нь харьяалуулж шийдвэрлүүлэх, уг ажиллагаа дахь ШЕЗ-ийн оролцоог халах нь Үндсэн хуулийн хүрээнд хийж

⁹⁵ Seibert-Fohr, "Conclusion: Judicial Independence in Transition," 1301.

⁹⁶ Adam Bodnar and Lukasz Bojarski, "Judicial Independence in Poland," in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 667–738.

⁹⁷ Ligi, "Judicial Independence in Estonia," 744–748.

· болох шинэчлэл юм. Мөн, шүүгчийг сонгон шалгаруулах ажиллагаа дахь
· ШЕЗ-ийн үйл ажиллагааг аль болох хязгаарлах буюу тодорхой болгох
· нь зүйтэй. Шүүгчийг сонгон шалгаруулахтай холбоотой дараах хоёр
· хувилбарын аль нэгийг хэрэгжүүлэх: (1) Шүүгчийн сонгон шалгаруулах
· холбоотой чиг үүргийг ШЕЗ-өөс салгаж түүнээс бие даасан, хөндлөнгийн
· байгууллага болох Шүүхийн мэргэшлийн хороонд бүрэн харьяалуулж,
· уг ажилд ШЕЗ оролцохыг хориглох; (2) Хэрэв эхний хувилбар нь Үндсэн
· хуульд нийцэхгүй гэж үзвэл ШЕЗ Шүүхийн мэргэшлийн хорооны шалгалтын
· тэнцсэн хуульчдыг хүнийх нь хувьд, ялангуяа шүүгчээр ажиллах ёс зүй,
· зан төлөвтэй эсэхийг илүү гүнзгий судалж дүгнэлт гаргасны үндсэн
· Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлдэг болох.

· Шүүгчийг огцруулах, чөлөөлөх үндэслэл, журмыг боловсронгуй болгон
· хуульчлах, ШЕЗ-өөс зохих журмаар нэр дэвшүүлсэн хүнийг шүүгчээр
· томилохоос Ерөнхийлөгч татгалзах үндэслэлүүдийг хуульчлахгүй бол
· шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа бүрдэхгүй. Шүүхийн өөрчлөн
· байгуулалттай холбоотой нийт 13 шүүгч (2013 онд 12, 2015 онд 1)-ийг
· буцаан томилоогүй, зарим шүүгчдээс саналыг нь асуулгүйгээр өөр шүүх
· рүү шилжүүлсэн нь шүүгчдийн дунд айдас үүсгэж, хараат бус байдал руу
· халдсан явдал болсон. Иргэний болон захиргааны хэргийн шүүх, мөн
· Үндсэн хуулийн цэц эдгээр шүүгчдийн нэхэмжлэл, өргөдлийг шийдэхгүй
· зугтаж, бие бие рүүгээ явуулсаар олон жил боллоо.

· **(3) Шүүхийн төсөв⁹⁸**

· Үндсэн хуульт ардчилалд шүүх нь төрийн эрх мэдлийн нэгэн салаа
· болохын хувьд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бусаар
· ажиллах нөхцөл хангагдсан байх ёстой. Тухайлбал, шүүхийн дэд бүтэц,
· шүүн таслах ажиллагааны зардал, шүүгчийн цалин, хангамж зэрэг нэг
· нэгнээсээ харилцан хамааралтай асуудлыг зохистойгоор шийдвэрлэх
· замаар шүүгчийн хараат бус ажиллах материаллаг нөхцөлийг бүрдүүлэх
· нь чухал. Монгол Улсын хувьд зохистой санхүүжилтээр шүүхийг хангах
· талаар Үндсэн хуулийн 48.3-д “Шүүх Улсын төсвөөс санхүүжнэ. Шүүх
· үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана” гэж
· заасан. Улмаар 2012 оны ШТХ-ийн 2-р бүлэгт шүүх эрх мэдлийг аливаа
· байгууллага, этгээдээс хараат бусаар хэрэгжүүлэх, шүүх бие даасан
· төсөвтэй байх талаар тусгажээ. Энэ зохицуулалт нь шүүн таслах ажлыг
· чанартай, хүртээмжтэй, сайн гүйцэтгэхэд шаардлагатай төсвийг төрөөс
· хангаж өгөх тухай шүүхийн эдийн засгийн баталгааны хэлбэр.

· 2012 онд Шүүхийн тухай багц хууль батлагдсанаар шүүгчийн эдийн
· засгийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх чухал алхмууд хийгджээ.

· ⁹⁸ Энэ талаар илүү дэлгэрэнгүй үндэслэлүүдийг дараах судалгаанаас уншина уу: О.Мөнхсайхан,
· Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх, *Монгол Улс дахь Шүүхийн захиргааны загвар*. (УБ, 2015).

Тухайлбал, 2012 оны ШЗТХ-ийн 6.1.1-д “Ерөнхий зөвлөл бүх шатны шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг төлөвлөн Улсын Их Хуралд шууд өргөн мэдүүлэх” гэсэн заалт хэрэгжиж эхэлснээс хойш улсын төсөвт эзлэх шүүхийн төсвийн хэмжээ 2014 он хүртэл нэмэгдсэн ч үүнээс хойш жил бүр буурч байна. Шүүхийн төсөв 2012 онд 19.1 тэрбум төгрөг байсан бол 2013 онд 45.4 тэрбум, 2014 онд 58.5 тэрбум төгрөг болж тус тус өссөн ч 2015 онд 52.1 тэрбум, 2016 онд 48.3 тэрбум, 2017 онд 46.7 тэрбум, 2018 онд 48.6 тэрбум төгрөг болгон тус тус бууруулжээ. 2013 оноос хойш шүүхийн хөрөнгө оруулалтын төслийг “0”-оор баталж байна.

Шүүхийн эдийн засгийн бие даасан байдлыг баталгаатай хангахад ямар хэмжээний төсөв шаардлагатай вэ гэдгийг улсын төсөвт шүүхийн төсвийн эзлэх хувиар нь харьцуулж хардаг туршлага байдаг. Улсын төсөвт шүүхийн төсвийн эзлэх хувь Европын улсуудад дунджаар 2.2 хувь байдаг.⁹⁹ Жишээлбэл, шүүхийн төсөв нь улсын төсвийнхөө Данид 3.4, Ирландад 3.4, Норвегит 3.2, Шведэд 2.2, Францад 1.9, Их Британид 1.8, Германд 1.5 хувийг эзэлдэг бол Польшид 3.2, Унгар 3.1, Гүрж 2.7, Литва 2.4, ОХУ 2.1, Словень 1.5 байна.¹⁰⁰ Гэтэл, Монгол Улсын төсөвт шүүхийн төсвийн эзлэх хувь 1994-2012 оны хооронд 0.39-0.48 орчимд хэлбэлзэж ирсэн.¹⁰¹ ШЕЗ-ийн төсвийн улсын нэгдсэн төсөвт эзлэх хувь 2013 онд 0.65, 2014 онд 0.85, 2015 онд 0.82 болж өссөн ч 2016 онд 0.66 болгон бууруулж, 2017, 2018 онд энэ хэвээрээ буюу 0.66 байна.¹⁰² Монгол Улсад шүүхийн төсвийн улсын нэгдсэн төсөвт эзлэх хувийг ядаж нэг хувьд хүргэх бодит шаардлага хэвээр байна.¹⁰³

2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиар хувь шүүгчийн эдийн засгийн хараат бус байдлыг хангах чухал зохицуулалт нэвтэрсэн. ШЭЗБТХ-ийн 23.1-д шүүгчийн эдийн засгийн баталгааг хуульчилж “Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус ажиллах, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангасан байна” хэмээн заажээ. 2011 онд Шүүгчийн цалин 2011 онд 1.4-2 сая төгрөг байсан бол 2013 оноос 2.7-3.3 сая төгрөг болгон өсгөсөн. Шүүгчийн цалин тухайн улсын дундаж цалингаас ядаж 5-аас дээш дахин

⁹⁹ The European Commission for the Efficiency of Justice, *Report on “European judicial systems-Edition 2014 /2012 data/: efficiency and quality of justice”*, 24.

¹⁰⁰ Шүүхийн төсвийн талаарх илүү дэлгэрэнгүйг дараах магистрын судалгаанаас үзнэ үү. Ж.Алтансүх, *Шүүхийн эдийн засгийн баталгаа, харьцуулсан судалгаа* (УБ, 2016)

¹⁰¹ Д.Солонго, “Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм,” 4–5; Т.Мэндсайхан нар, *Шүүхийн захиргааны хөгжил* (Мөнхийн үсэг, 2018) 162.

¹⁰² Д.Одхүү, О.Одгэрэл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2014 он)*, 64; Т.Мэндсайхан нар, *Шүүхийн захиргааны хөгжил* (Мөнхийн үсэг, 2018) 162; “Шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалингийн талаар хэвлэлийн бага хурал хийлээ,” Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2016.08.29, <http://www.judcouncil.mn/main/print:page,1,4095--.html>

¹⁰³ Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*, 2:147.

байвал зохистой.¹⁰⁴ Анхан, давж заалдах болон хяналтын шатны шүүгч нарын хоорондын цалингийн ялгаа бага байгаа нь анхан шатанд сайн шүүгчдид ажиллахад нөлөөлнө. 2018 оны 1-р улирлын байдлаар Монгол Улсад сарын дундаж цалин 998,400 төгрөг байгаа¹⁰⁵ учраас шүүгчийн цалин доод тал нь 4,992,000 төгрөг болж байж шүүгчийн эдийн засгийн хараат бус байдал хангагдана.

2012 оны Шүүхийн тухай багц хууль Үндсэн хуулийн 48.3-д “Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана” гэж зарчмыг олон улсын сайн туршлагын дагуу тодотгосон хэд хэдэн заалтыг хуульчилсан байсан. Тодруулбал, ШТХ-ийн 28.5-д “Шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглоно,” ШЭЗБТХ-ийн 23.5-д “Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй” гэж заасан. Шүүгчийн цалин хөлсийг бууруулахгүй байх баталгааны цаад зорилго бол хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалингаар дамжуулан шүүгчдийг шийтгэх явдал гаргуулахгүй байхад чиглэдэг.¹⁰⁶ Гэтэл, УИХ ШТХ-ийн 28.5, ШЭЗБТХ, 23.5 дахь хэсгүүдийг 2015 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсон. Үүний дараа Засгийн газар шүүгчийн цалинг 61-66 хувиар бууруулах саналыг 2016 онд гаргаж хэлэлцүүлж байсан, мөн шүүхийн төсвийн улсын төсөвт эзлэх хувь 0.82 хүрсэн байсныг 0.66 болгон бууруулсан. Шүүхийн төсвийг 2015-2017 онуудад жил бүр бууруулан баталжээ. УИХ ШТХ-ийн 28.5, ШЭЗБТХ, 23.5 дахь хэсгүүдийг 2015 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсон нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн мэдээллийг иргэн Үндсэн хуулийн цэцэд өгсөн боловч Цэц маргаан үүсгэхээс татгалзсан нь шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хамгаалах үүргээ умартсан явдал болсон.¹⁰⁷

Шүүхийн төсөвтэй холбоотой дараах тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх хэрэгтэй. Нэгд, ШТХ-ийн 6.1.1-д буй шүүхийн төсвийг УИХ-д шууд өргөн мэдүүлэх ШЕЗ-ийн бүрэн эрх нь Төсвийн тухай хуулийн 32.2, Засгийн газрын тухай хуулийн 8.2 гэсэн заалтуудтай зөрчилдөж хангалттай хэрэгжихгүй байгаа асуудлыг гүнзгийрүүлэн судлах, мөн Үндсэн хуулийн 38-р зүйлийн 2-той нийцүүлэх нь чухал. Хоёрт, шүүхийн дэд бүтцийн

¹⁰⁴ 2013 онд Монгол Улсын шүүгчийн цалингийн хэмжээг улсын дундаж цалин, хувийн салбарт ажиллаж буй хуульчдын дундаж орлого, бусад улсын шүүгчийн цалинтай харицуулан гаргасан дараах судалгаатай танилцана уу. О.Мөнхбат, О.Мөнхсайхан, *Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага*.

¹⁰⁵ Аж ахуйн нэгж, байгууллагын ажиллагчдын сарын дундаж цалин (бүс, аймаг, нийслэл, хүйс, улирал, жилээр), *Статистикын мэдээллийн нэгдсэн сан*, 2018.07.25-нд нэвтэрсэн, https://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_0400_021V1&SOU select_all=0&SOU select_all=0&Gender select_all=0&GenderSingleSelect=1&YearQ select_all=0&YearQSingleSelect=201801&YearY select_all=0&YearYSingleSelect=&viewtype=table

¹⁰⁶ Мөн тэнд., 37.

¹⁰⁷ УИХ э. Ж.Алтансүх, Үндсэн хуулийн цэцийн бага суудал, Магадлал 6, 2017.01.25

асуудал, тэр дундаа шүүхийн байрны дутагдал нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын өмнө шийдлээ хүлээсээр байгаа тул УИХ шүүхэд шаардлагатай хөрөнгө оруулалтыг баталж, шүүх хэвийн ажиллах нөхцөлийг хангасан байртай болгох, шүүхэд хөрөнгө оруулалтын төсвийг баталж өгдөг байх хэрэгтэй. Гуравт, бараг жил бүр шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалинг бууруулах талаар хэлэлцдэг, үүнийгээ гүйцэлдүүлдэг, улс төржүүлдэг болсон нь шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэл үүсгэснийг анхаарч, УИХ шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүхийн үйл ажиллагааны төсөв, шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглосон агуулга Үндсэн хуулийн 48.3-т байгааг Цэцийн зүгээс хүлээн зөвшөөрөх эсхүл ийм илэрхий хориглолтыг бусад улсын жишгээр¹⁰⁸ ийм хориглолтыг Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлтөөр оруулах нь зүйтэй.

(4) Шүүгчийн сонгон шалгаруулалт¹⁰⁹

Шүүгчийг сонгон шалгаруулах тогтолцоог шинэчлэн хэрэгжүүлж эхэлснээс хойш дараах гурван эерэг алхам хийгджээ. 2012 оноос хойш шүүгчийн шалгаруулалт зарим талаар сайжирч шүүгчдийн тоог 60 хувиар нэмж, шүүгч нарын ачааллыг бууруулсан нь шүүхийн шийдвэрийн чанар, хүртээмж сайжрахад нөлөөлсөн. Мөн, шүүгчийн туслах, өмгөөлөгч, хуулийн зөвлөх, прокурор зэрэг мэргэжлийн өөр өөр туршлагатай хуульчдыг шүүгчээр томилсноос хэрэг, маргааныг илүү олон талаас нь харж хэлэлцэж шийдвэрлэх, илүү шударга дүгнэлтэд хүрэхэд дэмтэй болсон. Түүнчлэн шүүгчийн шалгалтын агуулгыг улам баяжуулж, хөндлөнгөөс илүү бодитой үнэлэх (компьютерын програмаар кодлогдсон, USAID), илт тод болгох алхмуудыг хийсэн. Нэр дэвшигчийн шүүгчээр ажиллах зан төлөв, ёс зүйг шалгаж үнэлж эхэлсэн нь шүүх эрх мэдлийг шударгаар хэрэгжүүлэх хүнийг шилж олоход маш чухал шинэчлэл.

ШЕЗ Мэргэшлийн хорооны шалгалтад авсан онооны эрэмбээр бус гэхдээ тодорхойгүй шалгуураар Ерөнхийлөгчид нэр дэвшүүлж байгаа нь, мөн нэр дэвшүүлэх асуудлыг хэлэлцэх хуралдаанаа нээлттэй хийхгүй байгаа нь шүүмжлэгдэж байна. ШЕЗ хэдийгээр хамгийн өндөр оноотой нэр дэвшигчийг өргөн мэдүүлэхгүй байгаа боловч шалгалтад тэнцсэн нэр дэвшигчид дундаас Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлж байгаа учраас түүний өргөн мэдүүлсэн нэр дэвшигч шүүгчийн албан тушаалыг хаших мэдлэг, ур чадвартай гэж үзэх бүрэн үндэслэлтэй. Учир нь, мэдлэг, ур чадвараар

¹⁰⁸ АНУ-ын Үндсэн хуулийн III зүйл, Австралийн Үндсэн хуулийн (1990) 72.3, Аргентины Үндсэн хуулийн (1994) 110, Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн 125, 360.46.

¹⁰⁹ Энэ талаар илүү дэлгэрэнгүй үндэслэлүүдийг дараах судалгаанаас уншина уу: О.Мөнхсайхан, *Монгол Улс дахь шүүгчийн шалгаруулалт: Шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь* (УБ, 2015); О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх, *Монгол Улс дахь Шүүхийн захиргааны загвар*. (УБ, 2015).

тэнцэхгүй хүмүүс Шүүхийн мэргэшлийн хорооны шалгалтад тэнцэлгүй хасагддаг. Гэвч, ШЕЗ шүүгчийг шалгаруулахад хэрхэн оролцох, ямар шалгуураар аль нэр дэвшигчийн нэрийг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх асуудлыг нарийвчлан зохицуулаагүй бөгөөд өмнө нь ч ийм нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байсан. Үүнээс болж ШЕЗ-ийн олонхыг бүрдүүлсэн шүүхийн төлөөлөл шүүгчид ээ илүүд үзэж байна, танил тал зэрэг субъектив үзүүлэлтээр өргөн мэдүүлж байна гэсэн шүүмжлэл гарахад хүрдэг.

Шүүхийн мэргэшлийн хорооны шалгалтад тэнцсэн хуульчдыг хүнийх нь хувьд, ялангуяа шүүгчээр ажиллах ёс зүй, зан төлөвтэй эсэхийг илүү гүнзгий судалж дүгнэлт гаргасны үндсэн ШЕЗ Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлдэг болбол дээрх шүүмжлэл намжина. Нэр дэвшигчийг хүнийх нь хувьд судалж үнэлэх аргыг хэрхэн хэрэглэх вэ гэвэл шүүгчид нэр дэвшигчийн гаргаж байсан шийдвэрийг судлах, хамт ажиллаж байсан хүмүүс, өмнө нь хамт суралцаж байсан оюутан, тэр хүнийг сайн мэдэх боломжтой бусад хүмүүсээс ярилцлага хийх зэргээр мэдээлэл цуглуулж тухайн нэр дэвшигчийг шүүгчид тавигдах шалгуурыг хангасан эсэхийг үнэлсэн дэлгэрэнгүй тайлан бэлдэж, түүндээ тулгуурлан өргөн мэдүүлэх эсэхийг шийдвэрлэдэг.¹¹⁰ Нэр дэвшигчийг хүнийх нь хувьд судалсны үндсэн дээр нэр дэвшүүлэх ажлыг ШЕЗ эсхүл Шүүхийн мэргэшлийн хорооны аль нэг нь гүйцэтгэх боломжтой.¹¹¹ Шүүгчид нэр дэвшигчийг хүнийх нь хувьд судлах арга бол тухайн үнэлгээ хийж санал хурааж байгаа гишүүд нэр дэвшигчийг зохих шалгуурын дагуу чин үнэнчээр судалж үнэлнэ гэсэн олон нийтийн итгэл дээр тулгуурладаг учраас ШЕЗ-д ийм итгэл даах хүмүүсийг томилдог байхад анхаарах нь юу юунаас илүү чухал юм. Шүүхийн захиргааны өргөн эрх мэдэлтэй одоогийн ШЕЗ-ийн цөөн гишүүд хувь нэр дэвшигч бүрийг ийнхүү нарийн судалж тайлан бичих цаг хугацааны боломж хязгаарлагдмал учраас ШЕЗ-д төвлөрсөн эрх мэдлийг аль болох задлах, мөн гишүүдийн тоог нь 10-аас доошгүй болгох хэрэгтэй.

Шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг сайржуулах хэд хэдэн санал бий ч энэ өгүүллийн хүрээнд дэлгэрэнгүй үндэслэлийг бичих боломжгүй тул гол саналаа товч танилцуулая. Шүүхийн мэргэшлийн хорооны бүрэлдэхүүнд тавигдах шаардлага болон харьцааг тодорхой болгох, бүрэн эрхийн хугацааг гурван жил болгон сөөлжин томилох, түүний гишүүний ёс зүйн дүрмийг боловсронгуй болгох хэрэгтэй байна. Учир нь, шүүхийн мэргэжлийн хорооны гишүүдийн дийлэнх нь Дээд шүүхийн шүүгч болон Дээд шүүхийн шүүгчээр ажиллаж байгаад тэтгэвэртээ гарсан хүмүүсээр бүрдэж баланс алдагдсан. Мөн, Шүүхийн мэргэшлийн хорооны гишүүнээр

¹¹⁰ О.Мөнхсайхан, *Монгол Улс дахь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь* (УБ: Содпресс, 2015), 46–57.

¹¹¹ Мөн тэнд., 50–61.

ажиллаж байхдаа Ерөнхий шүүгчид өөрөө нэр дэвшсэн, гишүүний ажлаа өгөнгүүтээ Дээд шүүхэд нэр дэвшээд томилогдсон тохиолдол гарсан зэрэг нь тус хорооны гишүүний ёс зүйн дүрмийг цогцоор нь шинэчлэх шаардлагыг харуулж байна. Мөн, шүүгчид нэр дэвшигчийн талаарх Монголын Хуульчдын холбооны дүгнэлтийг бодитой болгохын тулд нэр дэвшигчийг үнэлэх шалгуурыг зөв тогтоох, энэхүү зорилгоор байгуулагдсан хороогоор уг дүгнэлтийг гаргуулдаг болох, уг хорооны гишүүний ёс зүйн дүрмийг баталж мөрдүүлэх хэрэгтэй байна.

(5) Шүүгчийн ёс зүй, сахилга¹¹²

Өнгөрсөн 27 жилд шүүгчийн хариуцлага, сахилгын тогтолцоо 1993, 2002, 2013 онд гурван удаа өөрчлөгдөж залгамж чанар нь алдагдаж, зүй бус нөлөөлөлд орох эрсдэл үүсгэж байсан. 1993-2002 онд шүүгч сахилгын зөрчил гаргасан эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй, дан шүүгчээс бүрдсэн Шүүгчийн сахилгын хороод Улсын дээд шүүх (УДШ) болон аймаг, нийслэлийн шүүхийн дэргэд тус тус байгуулагдан ажиллаж байжээ. 2002-2013 онд Шүүгчийн сахилгын хороог Шүүхийн сахилгын хороо гэж нэрлэж, 15 гишүүнтэй, хөндлөнгийн гишүүдээр бүрдүүлсэн. Хорооны бүрэлдэхүүний олонх гишүүдийг шүүхээс өөр байгууллагаас нэр дэвшүүлж Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилоод зогсохгүй тус хорооны даргыг хорооны гишүүдийн санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилох болсон.

2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиар өмнөх Шүүхийн сахилгын хороог Шүүхийн ёс зүйн хороо (ШЁЗХ) гэж шинээр нэрлэж түүний бүрэлдэхүүн, маргаан хянан шийдвэрлэх журамд өөрчлөлт оруулсан. 2012 оны Шүүхийн захиргааны тухай хууль (ШЗТХ)-ийн 32.2-т зааснаар ШЁЗХ нь нэр хүндтэй хуульч, эрдэмтэн, судлаач зэрэг есөн гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байх ба гурван шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос гурав, Хууль зүйн яамнаас гурван хүний нэр дэвшүүлдэг. Бүрэлдэхүүнд нь шүүгч, ШЕЗ болон шүүхийн захиргааны ажилтан, өмгөөлөгч, прокурор орохыг хориглосон (2012 оны ШЗТХ, 32.2, 32.3). Үүний үр дүнд шүүгчийн ёс зүйн асуудлыг харьцангуй хөндлөнгийн шинжтэй бүрэлдэхүүн хянан шийдвэрлэх 2002 оны Шүүхийн тухай хуулиар авсан өмнөх тогтолцоог хэвээр хадгалсан нь олон улсын сайн туршлагад нийцдэг. ШЁЗХ-ны гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа гурван жил байх бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно (2012 оны ШЗТХ, 32.5).

¹¹² Өгүүллийн энэ хэсэг дараах эх сурвалжид тулгуурлан бичигдсэн болно: О.Мөнхсайхан, “Монгол Улс дахь шүүгчийн сахилгын процедур: амжилт ба сорилт,” *Шүүгчийн ёс зүй ба сахилга (Олон улсын бага хурал: илтгэл, зөвлөмж, судалгаа)*, УБ 2017: 41-87; О.Мөнхсайхан, *Шүүгчийн ёс зүй, сахилгатай холбоотой хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах хэрэгцээ, шаардлага*, УБ 2019: 1-84.

ШЁЗХ-ны гишүүнийг хэн нэр дэвшүүлэх, томилох вэ, тус хорооны шийдвэр шүүхээр хянагдах боломжтой юу гэдгээс шүүхийн бие даасан, хариуцлагатай байдлыг хамгаалах зорилгод үйлчлэх эсэх хамаардаг. ШЁЗХ-ны бүрэлдэхүүнтэй холбоотой гурван асуудлыг шийдвэрлэх хэрэгтэй. Нэгд, ШЁЗХ-ны гишүүдийг гурван өөр байгууллага нэр дэвшүүлж байгаа ч бүгдийг нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилдог, тус хорооны гишүүд дотроосоо дарга аа нэр дэвшүүлдэг ч мөн л Ерөнхийлөгч томилдог нь тус хороог түүнээс хараат болгох эрсдэлийг дагуулж байгаа тул Ерөнхийлөгчөөр томилуулдгийг болих нь зүйтэй. Ийм эрсдэл байгаа нь Хуульчдын холбооноос тус хорооны гишүүнд нэр дэвшүүлсэн хүнийг 2017-2019 онд томилоогүйгээс хороо 2 гишүүнээр дутуу бүрэлдэхүүнтэй ажиллах болсон, мөн 2016 онд тус хорооноос нийт гишүүдийн хуралдаанаар тус хорооны даргад нэр дэвшүүлсэн гишүүнийг ямар ч шалтгаан хэлэлгүйгээр томилоогүйгээс харагддаг. Хоёрт, ШЗТХ-ийн 32.2-т ШЁЗХ нь нэр хүндтэй хуульч, эрдэмтэн, судлаач зэрэг есөн гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байх талаар зааж “зэрэг” гэж нээлттэй орхисон, мөн эрдэмтэн, судлаач гэдэгт хэнийг хамруулахыг тодорхойлоогүй учраас энэ бүрэлдэхүүнд үндсэндээ (ШЗТХ-ийн 32.2, 32.3-т хориглосноос бусад) хэн ч томилогдож, улмаар бүрэлдэхүүний зохистой харьцаа алдагдах болохоор байна. Иймээс, үүний оронд тодорхой жагсаалт хийх, ингэхдээ гуравны нэг нь тэтгэвэрт гарсан шүүгч байх, гуравны нэг нь хуульч байх, гуравны нэг нь хууль зүйн сургуулийн үндсэн багш байхаар заах хэрэгтэй. Гуравт, одоогийн хууль, дүрмээр ШЁЗХ-ны 9 гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа бараг нэгэн зэрэг дуусахаар заасан. Жишээлбэл, ШЁЗХ нь 2017-2019 онд Хуульчдын холбооноос нэр дэвшүүлсэн хүмүүсийг томилоогүйгээс 7 гишүүнтэй ажилласан бөгөөд 2019 оны 08 дугаар сарын 08-нд эдгээр 7 гишүүний гурвынх нь бүрэн эрхийн хугацаа нэгэн зэрэг дуусаж, тус хорооний бүрэлдэхүүн 4 гишүүнтэй болж хэдэн сарын турш нийт гишүүний хуралдаанаа хийх боломжгүй болоод байгаа бөгөөд энэ байдал хэр удаан үргэлжилэх нь тодорхойгүй. Тиймээс, гишүүдийн бүрэн эрхийн хугацаа дууссаны дараа нь өөр шинэ 9 гишүүн томилогдож боломжтой нь ШЁЗХ-ны ажлын залгамж чанар алдагдах, сүүлийн гурван жилд тогтсон сайн жишиг тасрах, алдагдах эрсдэлийг дагуулж, шүүгчийн ёс зүйн хөгжилд саад болж байна. Тиймээс, ШЁЗХ-ны гишүүдийг сөөлжүүлэн томилж, шинэчилдэг болох хэрэгтэй.

2013 онд байгуулагдсан үеэсээ хойш ШЁЗХ өөрийн чиг үүргээ хуульд заасан бүрэн эрхийн хүрээнд тууштай хэрэгжүүлж иржээ. Тус хороо Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй хамтран Шүүгчийн ёс зүйн хорооны дүрмийн хэрэгжилтэд мониторинг хийж, шүүгчийн ёс зүй, сахилгын процессын талаар үндэсний хэмжээний хэлэлцүүлгүүд болон олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал зохион байгуулж, тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх санал боловсруулсан. Мөн, шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэсэн шийдвэрүүд Монголд анх удаа цахим хуудас дээр тавигдаж,

шүүгчид сахилгын шийтгэл ногдуулсан тус хорооны магадлал, түүнийг хянасан шүүхийн шийдвэрүүдийг хоёр удаа эмхэтгэн хэвлүүлж буй нь ил тод байдлыг хангаад зогсохгүй шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг дэмжсэн бодит алхам болжээ. Шүүхийн ёс зүйн хороо нь сахилгын хэргийг шийдвэрлэхдээ ерөнхийдөө шүүгчийн ёс зүйн зарчмыг дэлгэрэнгүй тайлбарлаж, шүүгчийн хараат бус байдал болон хариуцлагатай байдлын тэнцвэрийг хангасан, үндэслэл бүхий шийдвэр гаргахын төлөө хичээсэн.

2013 оны Монгол Улсын шүүхийн тайланд бичсэнээр 2008-2013 онд Шүүхийн сахилгын хороо болон Шүүхийн ерөнхий зөвлөл даргын нэр дээр шүүгчийн ёс зүйтэй холбогдуулан давж заалдах болон анхан шатны 238 шүүгчид холбогдох 635 гомдол, хүсэлт ирсэн байх¹¹³ бөгөөд үүндээ Улсын дээд шүүхийн шүүгчид холбогдох гомдол, хүсэлтийг дурдаагүй байна. 2008-2013 оны хооронд нийт 6 жилийн хугацаанд нийт 63 сахилгын шийтгэл ногдуулснаас 4 шүүгчийг огцруулах, 23 шүүгчид шүүгчийн зэрэг дэв бууруулах, 36 шүүгчид сануулах шийтгэл тус тус ногдуулж байжээ (Хүснэгт 3, 4-ийг харна уу). Эндээс харахад нэг жилд дунджаар 10 орчим сахилгын шийтгэл ногдуулж байжээ.

Хүснэгт 3: Шүүхийн сахилгын хорооны хүлээн авсан гомдол¹¹⁴



Хүснэгт 4: Шүүгчид ногдуулсан сахилгын шийтгэлийн тоо, төрөл (2008-2013)¹¹⁵

Он	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Нийт
Сануулах	10	11	1	1	8	5	36
Шүүгчийн зэрэг дэвийг бууруулах	1	6	1	7	6	2	23
Шүүгчээс огцруулах	1	0	0	0	2	1	4
Нийт	12	17	2	8	16	8	63

¹¹³ Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2013), 38.

¹¹⁴ ШЕЗХ-ны Ажлын албаны дарга Н.Ганбаатар, "Шүүхийн ёс зүйн хороо, түүний ажлын алба: танилцуулга," 2019 оны 04 дүгээр сар.

¹¹⁵ Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2013), 37.

2012 оны Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар шүүгч ёс зүйн зөрчил гаргасан нь тогтоогдвол ШЕЗХ тухайн шүүгчид сануулах, зургаан сар хүртэл хугацаагаар 30 хүртэл хувиар цалинг бууруулах, огцруулах гэсэн гурван төрлийн шийтгэлийн аль нэгийг оногдуулна. Хүснэгт 5-д буй ШЕЗХ-нд ирүүлсэн гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн статистикийг харвал 2014-2018 оны хооронд тус хороо 1,706 шүүгчид холбогдох 1135 гомдол хүлээн авсан. 1135 гомдлыг шалгасан дүнг хянаад 156 сахилгын хэрэг үүсгэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, нийт гомдлын 13.74 хувьд сахилгын хэрэг үүсгэж, 86.25 хувьд сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзсан байна. 156 сахилгын хэргээс зөвхөн 71-т нь сахилгын шийтгэл ногдуулж, шүүх (ЗХДЗШШ болон УДШ)-ээр 51 магадлал хянагдаж 38 буюу 74.5 хувийг нь шүүгчийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай холбоотой асуудал, мэдлэг ур чадвартай холбоотой асуудал, хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн, гомдлын хүрээнээс хальж шалгасан гэх үндэслэлээр тус тус хүчингүй болгож, сахилгын шийтгэл ногдуулсан 13 шийдвэр (25.5) хэвээр батлагдаж, нийт 15 шүүгч хуулийн хүчин төгөлдөр шийдвэрээр сахилгын шийтгэл хүлээгээд байна.

Хүснэгт 5: Шүүгчид ногдуулсан сахилгын шийтгэлийн тоо, төрөл (2014-2018)¹¹⁶

Он	Шүүгчийн тоо	Хүлээн авсан гомдол	Сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзсан	Сахилгын хэрэг үүсгэсэн	Сахилгын шийтгэл оногдуулсан магадлалын тоо				Хүчин төгөлдөр Шүүхийн шийдвэрээр сахилгын шийтгэл хүлээсэн шүүгч			
					Сануулах	Цалин бууруулах	Огцруулах	Бүгд	Сануулах	Цалин бууруулах	Огцруулах	Бүгд
2014	326	208	129	24	3	3	1	7	-	-	-	-
2015	284	213	165	27	11	3	-	14	2	-	-	2
2016	376	231	153	33	4	3	1	8	2	1	1	4
2017	378	242	153	27	9	3	1	13	2	2	-	4
2018	342	241	135	45	17	8	4	29	3	1	1	5
Дүн	1706	1135	735	156	43	20	7	71	9	4	2	15

¹¹⁶ ШЕЗХ-ны Ажлын албаны дарга Н.Ганбаатар, “Шүүхийн ёс зүйн хороо, түүний ажлын алба: танилцуулга,” 2019 оны 04 дүгээр сар.

2012 онд батлагдсан Шүүхийн тухай багц хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш өмнөхтэй харьцуулахад шүүгчийн ёс зүйг зөрчсөн тухай гомдлын тоо хоёр дахин өссөн боловч сахилгын шийтгэл хүлээсэн шүүгчийн тоо 3.5 дахин буурчээ. 2014-2018 оны хооронд 5 жилийн хугацаанд ШЁЗХ 1135 гомдол хүлээн авч хянан шийдвэрлээд 71 сахилгын шийтгэл ногдуулсан боловч ЗХДЗШШ болон УДШ тус хорооны 51 магадлалыг хянаж 38-г нь хүчингүй болгож, 15 сахилгын шийтгэл л хүчин төгөлдөр болжээ. Гэтэл, 2008-2013 оны 6 жилийн хугацаанд шүүгчийн ёс зүйтэй холбогдуулан 635 гомдол, хүсэлт ирснийг хянан шийдвэрлээд 63 сахилгын шийтгэл ногдуулж хүчин төгөлдөр болжээ (Хүснэгт 3, 4-ийг харна уу). Эндээс харахад 2008-2013 онд жилд дунджаар 105.8 гомдол хүлээн авч, дунджаар 10.5 сахилгын шийтгэл ногдуулж байсан бол 2014-2018 онд жилд дунджаар 227 гомдол хүлээн авч, жилд дунджаар 3 сахилгын шийтгэл ногдуулсан байна. Өөрөөр хэлбэл, шүүгчийн ёс зүйг зөрчсөн тухай гомдлын тоо хоёр дахин өссөн боловч хүчин төгөлдөр болсон сахилгын шийтгэлийн тоо бараг 3.5 дахин буурчээ. Мөн, 2008-2013 онд нийт гомдлын бараг 10 хувьтай тэнцэх сахилгын шийтгэл ногдуулсан (635 гомдол, 63 сахилгын шийтгэл) бол 2014-2018 онд нийт гомдлын 1.3 хувьтай тэнцэх сахилгын шийтгэл ногдуулсан (1135 гомдол, 15 сахилгын шийтгэл) байна.

*Хүснэгт 6: Шүүхийн ёс зүйн хорооны магадлалыг Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхээс хянасан байдал (2014-2018 он)*¹¹⁷

Он	Гомдлын тоо	Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрлэлт						Тухайн онд хянаж байгаа
		Сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзсан магадлалыг хэвээр баталсан	Сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзсан магадлалыг хүчингүй болгож, дахин шалгуулахаар буцаасан	Сахилгын шийтгэл ногдуулсан магадлалыг хүчингүй болгож дахин шалгуулахаар буцаасан	Сахилгын шийтгэл ногдуулсан магадлалыг хүчингүй болгож, сахилгын хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон	Сахилгын шийтгэл ногдуулсан шийдвэрийг өөрчилсөн	Сахилгын шийтгэл ногдуулсан магадлалыг хэвээр баталсан	
2014	18	11	2	-	5	-		-
2015	34	18	3	2	5	-	2	4
2016	20	10	-	3	5	-	2	-
2017	29	13	-	1	7	1	3	4
2018	32	7	2	2	8	1	4	8
Дүн	133	59	7	8	30	2	11	16

¹¹⁷ Мөн тэнд.

Хүснэгт 7: Шүүгчийн ёс зүйн гомдлыг шийдвэрлэсэн Шүүхийн ёс зүйн хорооны болон захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлалыг Улсын дээд шүүхээс хянасан байдал (2014-2018)¹¹⁸

Он	УДШ-д гаргасан гомдлын тоо	Улсын Дээд Шүүхийн шийдвэрлэлт								Тухайн онд хянаж байгаа
		Гомдлыг хүлээн авахаас татгалзах шүүгчийн захирамж, нэгдсэн хуралдаан хэлэлцэхгүй тухай албан бичгээр хариу өгсөн	ШЕЗХ-ны СХҮТ-сан, хэрэгсэхгүй болгосон магадлалыг ЗХДЗШШ-ээс хэвээр баталсан магадлал, хэвээр үлдээсэн	ЗХДЗШШ-ийн магадлалыг хүчингүй болгож, гомдол гаргагчийн гомдлыг хэрэгсэхгүй болгосон	ШЕЗХ-ны СШН-сан магадлалыг хүчингүй болгосон ЗХДЗШШ-ийн магадлалыг хэвээр үлдээсэн	ШЕЗХ-ны СШН-сан магадлалыг хүчингүй болгосон, ЗХДЗШШ-ийн магадлалыг хүчингүй болгож ШЕЗХ-ны магадлалыг хэвээр үлдээсэн	ШЕЗХ-ны СШН-сан магадлалыг ЗХДЗШШ-ээс өөрчилсөн магадлалыг тус тус хүчингүй болгож дахин шалгахар ШЕЗХ-д буцаасан	СШН-сан ШЕЗХ-ны магадлалыг хэвээр баталсан ЗХДЗШШ-ийн магадлалыг хүчингүй болгож хэргийг дахин шалгуулахаар буцаасан	ШЕЗХ-ны СШН-сан магадлалыг хэвээр баталсан ЗХДЗШШ-ийн магадлалыг хэвээр үлдээсэн	
2014	9	-	4	-	-	-	-	-	-	5
2015	6	-	5	-	-	-	-	-	1	-
2016	14	1	8	1	2	-	1	-	1	-
2017	16	5	2		1	3	1	1	1	2
2018	16	4	6	1	-	-	-	2	3	-
Дүн	61	10	25	2	3	3	2	3	6	7

Сахилгын шийтгэл хүлээсэн шүүгчийн тоо дунджаар 3.5 дахин буурсан нь ийм шийтгэл ногдуулсан ШЕЗХ-ны магадлалын талаар ЗХДЗШШ болон УДШ-д гомдол гаргаж хянуулдаг болсноос тодорхой хэмжээнд үүдэлтэй (Хүснэгт 5, 6, 7-ыг харна уу). 2014-2018 онд сахилгын шийтгэл ногдуулсан 71 магадлалын 51 магадлалыг шүүх хянаж, 38 буюу 74.5 хувийг нь хүчингүй болгосон эсхүл дахин хэлэлцүүлэхээр буцаасан. Эдгээр хоёр шүүхийн шийдвэрүүдэд анализ хийвэл шүүгчийн сахилгын процессод тулгардаг асуудлууд харагдана.

Тухайлбал, шүүгчийн хууль хэрэглээний алдааг ямар тохиолдолд шүүгчийн ёс зүйн зөрчилд тооцох уу, ШЕЗХ-ны шалгаж байсан гомдолд буруутай гэж дурдагдаж байсан шүүгч нь тухайн асуудлыг шийдвэрлэхээс өмнө хүсэлтээрээ чөлөөлөгдсөн тохиолдолд түүнд хариуцлага хүлээлгэх үү, ШЕЗХ-ны эрх хэмжээ зөвхөн гомдлын хүрээгээр хязгаарлагдах уу (гомдлыг шалгах явцад илэрсэн шүүгчийн ёс зүйн ноцтой зөрчлийг хянан шийдвэрлэх үү), ШЕЗД болон ШЕЗХ-ны дүрмээр шүүгчид сахилгын шийтгэл хүлээлгэх хөөн хэлэлцэх хугацааг маш богино (6 сар, 1 жил) тогтоож өгснийг баримтлах эсэх асуултад хэрхэн хариулснаас хамааран сахилгын хэргийг хэрэгсэхгүй болгож байсан. Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг бүрэн шалгаж эсхүл илэрхий нотлогдсон ч сахилгын шийтгэл ногдуулж чадахгүй байгаа эдгээр хүчин зүйл нь шүүхийн нэр хүндэд сөргөөр

нөлөөлдөг тул товч танилцуулья.

Шүүгчийн хууль хэрэглээний алдаа дийлэнхдээ ёс зүйн зөрчилд хамаарахгүй боловч хуулийн илэрхий заалтыг ноцтой, удаа дараа зөрчсөн эсхүл үндсэн эрхийн маргаангүй утгыг хэрэгжүүлээгүй явдлыг шүүгчийн ёс зүйн зөрчилд тооцох эсэх, тийм бол үүнийг тодорхой сахилгын хэрэг дээр хэрхэн хэрэглэх вэ гэдэг дээр зарчмын хувьд адил байр суурьтай шийдвэрүүдийг ШЁЗХ болон шүүх гаргаж байсан ч зарим хэрэг дээр ялгаа гарсан.¹¹⁹ Шүүгчийн хууль буруу хэрэглэсэн алдаанд хариуцлага хүлээлгэхгүй байх зарчим болон хуульд захирагдах зарчим хоёрын зохицлыг хангах нь амаргүй.

Эхний зарчмыг хэт баривал шүүгчийн хараат бус байдал нэрийн дор хуульд захирагдалгүй шийдвэр гаргадаг шүүгчийн хариуцлагагүй байдлыг дэвэргэнэ. Хоёр дахь зарчмыг хэтэрхий баривал шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй. Тиймээс, ШЁЗХ-оос шүүгчийн ёс зүйн онол болон олон улсын сайн туршлагад байдаг утгаар энэ хоёр зарчмын уялдааг хангаж хэрэглэх жишиг тогтоосон.

Тодруулбал, зөвхөн дараах хоёр нөхцөлийн аль нэг хангагдсанаас бусад тохиолдолд шүүгчийн хууль хэрэглэсэн алдаанд хариуцлага хүлээлгэхгүй (ШЁЗД-ийн 1.3 дахь хууль дээдлэх зарчим, 3.3-р зүйл дэх хянан шийдвэрлэх бүх ажиллагааг хуульд нийцүүлэн хэрэгжүүлэх үүргийг зөрчсөний төлөө сахилгын шийтгэл хүлээлгэхгүй): (1) Үндсэн хуулиар илэрхий хамгаалагдсан үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн; эсхүл (2) хэн ч маргахгүй хуулийн тодорхой заалтыг зөрчсөн, ялангуяа удаа дараа зөрчсөн. Хууль зүйн туслалцаа авах эрхийг нь мэдсээр байж хангахгүй байх, давж заалдах гомдол гаргах эрхийг огт эдлүүлэхгүй байх нь эхний нөхцөлийг зөрчсөн жишээ. Маргааны нэг талтай нөгөө талыг байлцуулахгүйгээр уулзахыг илэрхий хориглосон ШЭЗБТХ-ийн 27.1.17-г зөрчиж маргааны нэг талтай ганцаарчлан уулзаж хэргийн талаар ярих нь хоёр дахь нөхцөлийг зөрчсөн жишээ. ШЁЗХ энэ хоёр шалгуурын дагуу хууль хэрэглээний зарим алдааг шүүгчийн ёс зүйн зөрчилд тооцсоныг ЗХДЗШШ болон УДШ-ын захиргаан хэргийн танхим хэд хэдэн удаа хүлээн зөвшөөрсөн.¹²⁰ Гэвч, зарим сахилгын хэрэг дээр энэ хоёр шалгуурыг хэрхэн ойлгож хэрэглэх вэ гэдэг талаар ШЁЗХ болон шүүхийн хооронд зөрөөтэй тайлбарууд бий.

¹¹⁹ Жишээлбэл, ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 45, 2014.09.05; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар Ш/14, 2014.11.12; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 11, 2015.01.12.

¹²⁰ ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 55, 2016.12.08; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 221/ЕА2017/0005, 2017.03.15; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 180, 2017.05.17; ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 74, 2014.11.27; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар ш/11, 2015.04.15; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 145, 2015.06.08; ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 63, 2016.12.08; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 221/МА2017/0141, 2017.02.15.

Шүүгчээр томилогдохоос өмнөх зан үйлтэй нь холбогдуулж шүүгчид хариуцлага хүлээлгэх эсэх асуудлыг Шүүхийн ёс зүйн хорооны нийт гишүүдийн хуралдаанаар хэлэлцэж шийдвэрлэсэн тохиолдол гараагүй байна.¹²¹ Харин, ШЁЗХ-ны шалгаж байсан гомдолд буруутай гэж дурдагдаж байсан шүүгч нь тухайн асуудлыг шийдвэрлэхээс өмнө тэтгэвэрт гарсан тохиолдол хэд хэд гарсан. Шүүхийн ёс зүйн хороо тэтгэвэрт гарсан эсхүл чөлөөлөгдсөн шүүгчийн үйлдсэн ёс зүйн зөрчил гарсныг тогтоосон боловч хариуцлага хүлээлгээгүй орхиж шийдвэрлэсэн. Жишээлбэл, нэгэн шүүгч нь нэхэмжлэлийн шаардлагыг хариуцагч биелүүлсэн тухай зөвхөн хариуцагч талын тайлбарт тулгуурлан нэхэмжлэлийн шаардлагыг хариуцагч биелүүлсэн гэж үзээд хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэсэн төдийгүй хөрөнгө орлогын мэдүүлгээ үнэн зөв гаргаагүй нь тогтоогдсон. ШЁЗХ үүнийг ёс зүйн зөрчил гэж үзсэн боловч уг шүүгч шүүгчийн албан тушаалаас чөлөөлөгдсөн тул түүнд үүсгэсэн сахилгын хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн байна.¹²² Мөн, шүүгч шүүгдэгчид хандан “Бидний хувьд ээжийгээ нүдний булангаар ч харах эрхгүй байдаг. Та нарын хувьд өөр байдаг юм байна. Би ээжид буруу өгөхгүй байна, чи ганцаараа энхийн цагаан тагтаа, бусад нь хар хэрээ юм биз дээ, дугуй дугуйгаа олдог юм, охиноо яагаад ааваараа овоглосон юм бэ? аавтайгаа гэр бүлийн харьцаатай байдаг уу...” зэргээр хэлснийг шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гэж ШЁЗХ үзсэн боловч уг шүүгч шүүгчийн албан тушаалаас чөлөөлөгдсөн тул түүнд үүсгэсэн сахилгын хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон.¹²³

ШЁЗХ-ны эрх хэмжээ зөвхөн гомдлын хүрээгээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд гомдлыг шалгах явцад илэрсэн шүүгчийн ёс зүйн ноцтой зөрчлийг хянан шийдвэрлэх шаардлагатай гэж тус хороо үзэж шийдвэрлэсэн ч уг байр суурийг шүүх хүлээн зөвшөөрөөгүй. Жишээлбэл, нэгэн гомдолд дурдсанаар шүүгч хэргийг үндэслэлгүйгээр түдгэлзүүлж, энэ хугацаанд өөрийн нөхрийн зээлийг хаалгасан тухай байсан боловч сахилгын хэргийг шийдвэрлэх явцад шүүгч Р.У нь нөхрийнхөө зээлийн талаар хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгтээ тусгаагүй тухай шинэ зөрчил илэрсэн тул хороо уг шүүгчид огцруулах сахилгын шийтгэл ногдуулсан.¹²⁴ Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг зөвхөн гомдлын дагуу шалгадаг, ийм гомдол хэн нэгэн гаргаагүй гэж шүүх үзээд шүүгч Р.У-ийн ШЭЗБТХ, Авлигын эсрэг хууль,

¹²¹ Гэвч, Цэцийн гишүүний ийм ёс зүйн зөрчил гарч байв. Цэцийн гишүүн Д.Сугар Цэцийн гишүүнээр томилогдохоосоо өмнө Төрийн өмчийн хорооны дарга байхдаа Цэцийн гишүүний цалингаасаа 40.5 дахин их хөрөнгө, орлогыг Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгтээ мэдүүлээгүй. Энэхүү ёс зүйн зөрчилтэй нь холбогдуулан Д.Сугарт сахилгын шийтгэл ногдуулсан Цэцийн даргын тушаалд хийсэн анализыг дараах өгүүллээс уншина уу. О.Мөнхсайхан, “Цэцийн гишүүнд хариуцлага хүлээлгэх асуудалд хийсэн дүн шинжилгээ,” *Хууль дээдлэх ёс* Цуврал 2 (48) (2014): 7–22.

¹²² Шүүхийн ёс зүйн хорооны 2015.12.17-ны өдрийн магадлал.

¹²³ Шүүхийн ёс зүйн хорооны 2016.10.27-ны өдрийн магадлал.

¹²⁴ ШЁЗХ-ны 2014.9.05-ны өдрийн 45 дугаар магадлал.

ШЕЗД-ийг зөрчсөн эс үйлдэхүйд хариуцлага хүлээлгээгүй.¹²⁵ Манай хууль болон дүрмийн зохицуулалтаар хуульд хариуцлага хүлээлгэхээр заасан зохицуулалт, ШЕЗД-ийг ноцтой зөрчсөн нь нотлох баримтаар бүрэн нотлогдсон байхад “гомдолд дурьдаагүй” гэсэн үндэслэлээр сахилгын хэргийг хэрэгсэхгүй болгож, зөрчил гаргасан шүүгчид хариуцлага хүлээлгэхгүй байгаа нь шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлд халтай. Цаашлаад сахилгын хэргийг шалгах явцад өөр ноцтой зөрчил илэрсэн тохиолдолд түүнийг шалгах эрх хэмжээ байхгүй нь хэн нэгэн гомдол гаргахыг хүлээх үү гэсэн асуулт тавихад хүргэнэ. Эндээс үзвэл Ёс зүйн хорооны шалгах ажиллагаа хувийн эрх зүйн маргаан шиг гомдлын хүрээгээр хязгаарлагдахгүй байх нь зүйтэй.

Мөн одоогийн тогтолцоонд нэг талаас ШЕЗХ-ны гишүүн шалгах чиг үүрэгтэй боловч нөгөө талаас гомдлоо тодорхой хэмжээнд нотлохыг гомдол гаргагчид шууд бусаар үүрэгжүүлдэг. Гэвч, шүүгчийн ёс зүйн маргаан нь маргааны талуудад нотлох үүрэг хүлээлгэдэг хувийн эрх зүйн маргаан биш, харин нийтийн ашиг сонирхол хөнддөг нийтийн эрх зүйн маргаан¹²⁶, гомдол гаргагч, шүүгч хоёр нь зөрчил гаргасан эсэх талаар маргалдахаас илүү, төрийн тусгай албан тушаалтан болох шүүгчийн зөрчил гаргасныг шалгахыг шаардаж буй харилцаа юм.

ШЕЗД болон ШЕЗХ-ны дүрмээр шүүгчид сахилгын шийтгэл хүлээлгэх хөөн хэлэлцэх хугацааг маш богино (6 сар, 1 жил) тогтоож өгснийг баримтлах эсхүл баримтлахгүй гэсэн байр сууриудаас Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх болон Улсын дээд шүүх эхнийхийг нь сонгосон учраас шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гарсныг зөвшөөрсөн ч хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн гэсэн шалтгаанаар сахилгын хэргийг хэрэгсэхгүй болгожээ. Эдгээр шүүх нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гарсныг хүлээн зөвшөөрсөн боловч хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн гэсэн үндэслэлээр тухайн сахилгын хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон.¹²⁷ Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм болон Шүүхийн ёс зүйн хорооны дүрмээр зөрчил гаргаснаа хойш 6 сар эсхүл 1 жил өнгөрсөн бол хариуцлага хүлээлгэхгүй байна гэж хөөн хэлэлцэх хугацааг маш богино (6 сар, 1 жил) тогтоож өгсөн. Монгол Улсын хувьд шүүгчийн ёс зүйн зөрчилд хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчлэх тухай хуульд биш дүрэмд заасан бөгөөд 6 сар гэсэн хэт богино хугацаа

¹²⁵ ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар Ш/14, 2014.11.12; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 11, 2015.01.12.

¹²⁶ О.Мөнхсайхан нар, *Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам*, 124.

¹²⁷ ЗХДЗШШ болон УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдаан нь ШЕЗХ-ны бусад магадлалыг хүчингүй болгоход баримталсан үндэслэлүүдэд хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссаныг мөн дурдсан байдаг. Жишээлбэл, ШЕЗХ-ны магадлал, Дугаар 45, 2014.09.05; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар ш/14, 2014.11.12; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 11, 2015.01.12; ШЕЗХ-ны магадлал, Дугаар 62, 2015.10.22; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 579, 2015.12.16; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 51, 2016.02.22.

· тогтоосон нь шүүгчид хариуцлага тооцох механизмыг сулруулж, шүүхэд
· итгэх олон нийтийн итгэлийг унагах шалтгаан болж байна. Мөн, Хууль
· дээдлэх зарчим хэрэгждэг бусад улсад шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан
· шийдвэрлэхэд хөөн хэлэлцэх хугацааг тогтоодоггүй эсхүл урт тогтоодог
· байна. Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм болон Шүүхийн ёс зүйн хорооны дүрэмд
· байгаа хөөн хэлэлцэх хугацааг халж, сахилгын шийтгэл хүлээлгэхэд хөөн
· хэлэлцэх хугацаа үйлчлэхгүй байх заалтыг Шүүгчийн эрх зүйн байдлын
· тухай хуульд оруулах нь шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг хадгалахад
· зайлшгүй.

· Сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзсан 735 гомдол болон хэрэгсэхгүй
· болсон 38 сахилгын хэргийн цаана нь үндэслэлтэй байж болох зөрчлүүд
· нотлогдоогүй өнгөрсөн байх магадлалтай. Учир нь, ШЁЗХ-нд ёс зүйн
· зөрчлийг шалгах чиг үүрэг байгаа ч мөрдөн шалгах бүрэн эрх байхгүйгээс
· хэргийг бүрэн шалгах, хангалттай нотлох боломж хязгаарлагдмал. ШЁЗХ-
· нд ёс зүйн зөрчлийг шалгах чиг үүрэг байгаа боловч шалгах бүрэн эрх
· байхгүй. Шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гаргасан эсэх нь шалгаж нотлоход
· төвөгтэй асуудал. Гэвч, гэрчээс хууль сануулж тайлбар авах, аливаа
· этгээдээс нотлох баримт гаргуулах, шинжээч томилох зэрэг бүрэн эрх
· ШЁЗХ-ны гишүүн эсхүл Ажлын албанд өгөөгүй учраас шүүгчийн эсрэг
· гарсан гомдлыг бүрэн шалгах боломж хязгаарлагдмал. Иймд, шүүгчийн
· ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд шаардлагатай мөрдөн шалгах
· бүрэн эрх (оролцогчийг дуудан ирүүлэх, нотлох баримт гаргуулж авах,
· цуглуулах, хууль сануулж мэдүүлэг авах зэрэг)-ийг ШЁЗХ-нд өгөх хэрэгтэй.

Дүгнэлт

2012 оны Шүүхийн тухай багц хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш Монгол Улс дахь шүүхийн хараат бус, шударга, итгэл хүлээсэн байдлын талаарх олон нийтийн төсөөлөл тодорхой хэмжээнд дээшилсэн ч хууль дээдлэх ёс төлөвшсөн улсуудын төвшинд хүрэх болоогүй байна. 2015, 2017, 2018 онд ШЕЗ-ийн өөрийн болон түүний захиалгаар хийлгэсэн гурван судалгаагаар шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл 60-65 хувьд хүрсэн байна. Мөн, Сант Марал сангийн олон жил явуулсан хөндлөнгийн судалгаанаас харахад шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл 2010 онд 37.5 хувь байсан бол 2017 онд 52.9 хувь болж өсжээ. Мөн, 2010 онд судалгаанд оролцогчдын 19.6 хувь нь шүүхийг шударга, 64.7 хувь нь шударга бус гэж үзэж байсан бол 2017 онд 28.9 хувь нь шударга, 50.9 хувь нь шударга бус гэжээ. 2013 оноос хойш шүүх Монгол Улс дахь хамгийн их авлигажсан таван байгууллагад багтахаа бараг больсон. Гэвч, шүүх 2014 онд хамгийн их авлигад автсан таван байгууллагад багтсан төдийгүй 2013, 2015-2018 онуудад шүүх хамгийн их авилгад автсан 10 байгууллагад багтаж, шүүхийн шударга хандлага 50 хувьд ч хүрэхгүй байна. Монгол Улс авилгад хамгийн их автсан улсуудын нэг хэвээр байна. Шүүхэд итгэх жирийн иргэдийн итгэл мэдэгдэхүйц нэмэгдсэн ч гэсэн улс төрийн ашиг сонирхлыг хүчтэй хөндсөн болон томоохон мөнгөн дүнтэй хэрэг, маргаан бүр дээр шүүхийн хараат бус байдал хангагдсан нь эргэлзээтэй байна. Хууль дээдлэх ёсны хувь Монгол Улс доогуур дундаж буюу адил төвшний орлоготой улсууд дотроо дээгүүр байр эзэлж байгаа ч дэлхий нийттэй харьцуулахад авилгаас ангид байдал, шүүхийн хараат бус байдал, хууль дээдлэх ёсны үзүүлэлт хангалтгүй, дорвитой ахиц дэвшил гараагүй байна. Энэ бүхэн нь шүүхийн шинэчлэлд сэтгэл ханах болоогүйг илтгэж байна.

2012 оноос хойш Шүүхийн ерөнхий зөвлөл үйл ажиллагаа, шүүхийн төсөв, шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, шүүгчийн ёс зүй, сахилгатай холбоотой олон эерэг өөрчлөлт гарсан боловч өмнө нь гарч байсантай адилхан ухралтын шинжтэй тохиолдол гарсан нь тоогоор цөөн ч гэсэн тухайн инстүүцэд итгэх олон нийтийн итгэлийг ноцтой сэвтүүлж, шүүхийн шинэтгэлийг хойш татсан. Жишээлбэл, 1992 оны Шүүхийн тухай хуулиар Улсын дээд шүүх Ерөнхий шүүгч болон 16 шүүгчээс бүрдэж байсан бол 2002 оны 07 сарын 04-ны өдрийн Шүүхийн тухай хуулиар уг шүүхийг Ерөнхий шүүгч болон 10 шүүгчээс бүрдүүлэхээр өөрчилж, 6 шүүгчийг чөлөөлсөн нь шүүгчийн хараат бус байдалд ноцтой халдсан.¹²⁸ Гэтэл, 2014, 2015 онд Ерөнхийлөгчийн зүгээс Шүүх байгуулах тухай хуулийг шинэчлэн баталсныг далимдуулж шүүх таслах ажлаа хийж байсан 13 шүүгчийг

¹²⁸ Гэвч, 2002 оны 12 сарын 26-ны өдөр Шүүхийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулан “10” гэснийг буцаагаад “16” болгож байжээ

Үндсэн хууль зөрчиж чөлөөлж, зарим шүүгчийг хүсэл зоригийнх нь эсрэг өөр шүүх рүү шилжүүлж, шүүгчийн хараат бус байдалд ноцтой халдсан. 2012 оноос өмнө яригддаг байсантай адилхан 2015, 2016 онд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн болон Шүүхийн мэргэшлийн хорооны гишүүд өөрсдөө нэр дэвшиж давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхүүдэд шүүгчээр томилогдсон. Шүүгчийн ёс зүйн зөрчилд хариуцлага хүлээлгэхэд 6 сар гэсэн хэт богино хугацааг 2002 оны Шүүхийн тухай хуулиар тогтоосон байсныг 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиас хассан боловч шүүгч нар 2014 онд өөрсдийн баталсан Шүүгчийн ёс зүйн дүрэмдээ энэ 6 сарын хугацааг сэргээн тогтоосон. Мөн, 2002 оны Шүүхийн тухай хуулиар байгуулагдсан Шүүхийн сахилгын хороонд ч, 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиар байгуулагдсан Шүүхийн ёс зүйн хороонд ч тэр шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг шалгах чиг үүрэг өгсөн ч үүнийгээ хэрэгжүүлэх эрх мэдэл өгөөгүй. Энэ мэтээс болж зарим ноцтой зөрчил гаргасан шүүгчид хариуцлага тооцож чадахгүйд хүрч, шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг унагаж байна. Эдгээр асуудлыг Үндсэн хууль болон бусад хуульд буй зарчмыг баримтлаад шийдвэрлэж болох ч тэгж чадахгүй хэдэн жил болж байна.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл эсхүл шүүгчид хэр зэрэг ажиллахаас үл хамаарсан эрсдэл байна. Жишээлбэл, УИХ шүүхийн хараат бус байдлыг дордуулсан ухралтын шинжтэй хуулиуд баталжсан. УИХ шүүхийн төсөв болон шүүгчийн цалинг бууруулахыг хориглосон хуулийн заалтыг 2015 онд хүчингүй болгож, улмаар 2015-2017 онд жил бүр шүүхийн төсвийг танаж баталсан. Мөн, аль 1992 оноос хойш Засгийн газар, ялангуяа Сангийн яам шүүхийн төсвийн бие даасан байдлыг олон жил үл хүндэтгэж ирсэн. 2016 онд шүүгчийн цалинг 60 хувиар бууруулах саналыг Засгийн газар оруулж, хэлэлцүүлсэн бөгөөд жил бүр шүүхийн төсвийг аль болох бууруулах, хасахыг оролддог, улс төржүүлдэг. Түүнчлэн, Ерөнхийлөгчийн зүгээс тодорхойгүй үндэслэлээр шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос дураараа татгалзах, аль хэдийнэ томилогдон ажиллаж буй шүүгчдийг чөлөөлөх, шилжүүлэх тохиолдол гарсныг өмнө дурдсан. УИХ 2019 оны 3 дугаар сарын 27-ны өдрийн хуулиар Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 17.1.8 гэсэн заалт нэмж, “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж гарсан” бол Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн саналыг үндэслэн Ерөнхийлөгч шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэхээр болсон. Мөн, энэ өдрийн хуулиар “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж гарсан” бол ерөнхий шүүгчийг огцруулах эсэхийг заавал хэлэлцэх заалтыг Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 18.5-д нэмсэн. Ямар ч үндэслэл дурдахгүйгээр шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, ерөнхий шүүгчийг огцруулах нь шүүгчийн хараат бус байдлыг эрсдэлд оруулж байна.

Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болсон Үндсэн хуулийн цэц

УИХ, Засгийн газар, Ерөнхийлөгчийн шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдалд халдсан үйл ажиллагааны талаар мэдээллийг иргэдээс хүлээн авсан ч маргаан үүсгэхгүй эсхүл үүсгэсэн ч Үндсэн хууль зөрчсөн гэдгийг тогтоож, хүчингүй болгохгүй байна. Жишээлбэл, шүүгчдийг Үндсэн хууль зөрчин чөлөөлчхөөд томилоогүй Ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагаа болон шүүгчийн цалин, шүүхийн төсвийг бууруулахгүй байх хориглолтыг хүчингүй болгосон нэмэлт, өөрчлөлтийн талаарх мэдээллийг иргэд Цэцэд өгөөд амжилт олсонгүй. Мөн, 2019 оны 3 дугаар сарын 27-ны өдрийн хуулиар Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмжөөр ямар ч үндэслэл дурдахгүйгээр шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, ерөнхий шүүгчийг огцруулах хуулийн заалт Үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн хуульчид Үндсэн хуулийн цэцэд хандсан ч одоо болтол шийдвэрлээгүй байна.

Үндсэн хууль зөрчсөн энэ мэт шийдвэр, үйл ажиллагаагаар маргаан үүсээгүй атлаа Цэц шүүхийн шинэтгэлийн амин сүнс болсон олон чухал зохицуулалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж хүчингүй болгов. Тухайлбал, шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн шүүх хуралдаанд таслах эрх оролцох, УДШ-ийн шүүгч тусгай саналаа хэвлүүлэх, шүүхийн ачаалал, хүн амын байршил зэрэг хүчин зүйлийг харгалзан шүүхийг тойргоор зохион байгуулах зэрэг чухал заалтуудыг Цэц хүчингүй болгож ухралт хийсэн.¹²⁹ Үндсэн хуулийн маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх бүрэн эрх Цэцэд хадгалагдаж буй утгаар хичнээн санал нийлэхгүй байсан ч түүний эдгээр шийдвэрийг биелүүлэхийг хууль дээдлэх ёс биднээс шаарддаг.

Энэ өгүүллийн хүрээнд (1) ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн; (2) ШЕЗ-ийн бүрэн эрх, чиг үүрэг; (3) шүүхийн төсөв; (4) шүүгчийн сонгон шалгаруулалт; (5) шүүгчийн ёс зүй, сахилгатай холбоотой сүүлийн жилүүдэд гарсан ололт, сорилт, шийдлийг товч танилцуулсан. Энд дурдсан тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд Шүүхийн тухай багц хуульд зарим нэмэлт, өөрчлөлт орох шаардлагатай ч ШЕЗ-ийг бие даасан байгууллага байх одоогийн хувилбараас буцах зэрэг суурь өөрчлөлт хийвэл үр дүнгээ өгөхгүй. Монголд ШЕЗ-ийг хууль зүйн яам тал руугаа, дараа нь Дээд шүүх тал руугаа, одоо бие даасан байдлаар зохион байгуулж үзлээ. Эдгээр хувилбарын аль алинд амжилттай явж буй улсууд ч байна, амжилтгүй явж буй улсууд ч байна. Гэхдээ, 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиар ШЕЗ-ийг бие даалган байгуулсан одоогийн хувилбар бол Монгол Улсын нөхцөл байдалд хамгийн сайн тохирсон нь мөн. Гол нь одоогийн алдаа дутагдлыг засаж, илүү сайжруулах хэрэгтэй ч одоогийн тогтолцоогоо тууштай хэрэгжүүлж үзэх хэрэгтэй. Нэг тогтолцоог шинээр авчхаад 5, 10

¹²⁹ О.Мөнхсайхан, “Цэцийн шийдвэрийн шүүмж: анхан шатны шүүх бүрэлдэхүүнд иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулах нь үндсэн хууль зөрчөөгүй,” *Шүүх эрх мэдэл* 2 (2015): 17–32; О.Мөнхсайхан, “Цэцийн гишүүн болон дээд шүүхийн шүүгчийн тусгай саналыг нийтлэх нь үндсэн хууль зөрчөөгүй,” *Эрх зүй* 35, Дугаар 3 (2016): 1–30.

жил болоод л өөрчлөөд байвал хэзээ ч үр дүн гарахгүй. Үнэнч, шударга, зарчимч ажиллахгүй л бол ямар ч тогтолцоотой байгаад нэмэргүй.

Шүүхийншинэтгэлболбайнгынүйлявцүм.АНУшүүхийншинэтгэлээ230 гаран жил хийж, одоо ч холбооны болон мужийн төвшинд үргэлжлүүлсээр. Европын улсууд, Солонгос, Японоос эхлээд хууль дээдлэх ёс төлөвшсөн Европын улсууд хүртэл мөн л хараат бус, хариуцлагатай шүүхийг төлөвшүүлэхийн тулд бий болгосон сайн туршлагаа бэхжүүлж, алдаа онооноосоо суралцаад явж байна. Монголчууд бие даасан, хариуцлагатай шүүх, хууль дээдлэх ёсыг хэрэгжүүлэх тогтолцоо руу шилжээд 27-хан жил болж байна. Энэ богино хугацаанд адил гараанаас гарсан бусад улстай харьцуулахад чамлахааргүй амжилт гаргажээ. Бусад орны хэдэн зуун жил хичээж хүрсэн ололтод ийм богино хугацаанд хүрчихнэ гэвэл хэтэрхий гэнэн хэрэг. Энэ нь алдаа дутагдалтайгаа эвлэрье гэсэн үг биш. Хараат бус, хариуцлагатай шүүх эрх мэдэлтэй, хууль дээдлэх ёс, хүний эрх, эрх чөлөө баталгаатай хэрэгждэг болохын тулд бидэнд хийх зүйл их байна.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ.

АРДЧИЛЛЫН ИНСТИТУЦИЙН ХӨГЖЛИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

2.1 СОНГУУЛИЙН ҮЙЛ ЯВЦ: СОНГУУЛИЙН КАМПАНИ, СОНГУУЛИЙН СИСТЕМ, СОНГОГЧДЫН ЗАН ҮЙЛ

2.2 УЛС ТӨРИЙН НАМЫН СИСТЕМИЙН ТӨЛӨВШИЛ

2.3 ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ХӨГЖЛИЙН АСУУДАЛ



Ц.МӨНХЦЭЦЭГ

*Улс төр, судлалын доктор,
дэд профессор*

Цэрэнжамцын Мөнхцэцэг нь 1997 онд МУИС-ийг Улс төр судлаач мэргэжлээр төгссөн. 2005-2008 онд МУБИС болон ХБНГУ-ын Билефельд их сургуулийн докторантурт суралцаж 2009 онд “Сонгуулийн кампанийн коммуникаци: Монгол улсын жишээн дээр” сэдвээр улс төр судлалын докторын зэрэг хамгаалсан.

Ц.Мөнхцэцэг нь 1997-2000 онд Өнөөдөр сонины Улс төр, гадаад мэдээний албанд сэтгүүлч, тоймч орчуулагч, 2002 оноос МУБИС-д багш, дэд профессор, 2008 оноос Улс төрийн коммуникацийн хүрээлэнгийн захирал, 2018 оноос МАН-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын зөвлөх, 2019 оноос Стратеги академийн захирлаар ажиллаж байна.

Тэрбээр ХБНГУ-ын Кобленц Ландау их сургууль, АНУ-ын Охайо мужийн их сургуульд зочин судлаачаар ажиллаж байсан бөгөөд олон улсын болон үндэсний хэмжээний 20 гаруй бодлогын болон харьцуулсан судалгааны эксперт, зөвлөхөөр ажилласан улс төрийн коммуникаци, сонгуулийн кампани, улс төрчийн имиж мейкингийн мэргэжилтэн юм.

Ц.Мөнхцэцэг нь монгол хэл дээр Политайнмент буюу цэнгээнт улс төр УБ, 2010, Улс төрийн намын санхүүжилт УБ, 2014, Цахим популизм буюу сонгууль дахь сошиал сүлжээний нөлөө УБ, 2018, Сонгуулийн кампанийн коммуникаци УБ, 2018, англи хэл дээр The Impact of Mass Communication and Interpersonal communication on Electoral Behavior in Mongolia. Ulaanbaatar, 2015 номнуудыг тус тус хэвлүүлсэн. Эрдэм шинжилгээний 30 гаруй өгүүлэл, судалгааны ажил нийтлүүлснээс олон улсын судалгааны хүрээлэн, олон улсын байгууллагуудын хэвлэлд удаа дараа нийтлэгдсэн.

Тэрээр Төв Ази судлалын Европын нийгэмлэг, Улс төр судлаачдын нэгдсэн холбоо, ЮНЕСКО-гийн Нийгмийн өөрчлөлтийн удирдлага хөтөлбөрийн Монголын үндэсний хорооны гишүүн юм.

2.1 СОНГУУЛИЙН ҮЙЛ ЯВЦ: СОНГУУЛИЙН КАМПАНИ, СОНГУУЛИЙН СИСТЕМ, СОНГОГЧДЫН ЗАН ҮЙЛ

СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО

Дарангуйлагч дэглэмээс ардчилалд шилжилт хийж буй орнуудын улс төрийн тогтолцооны нэгэн чухал үйл явц бол сонгууль билээ. Сонгуулийн үйл явц нь тухайн улс орны дэглэмийн шинж чанарын үндсэн хэмжигдэхүүн болдгийн хувьд дарангуйллаас ардчилалд шилжиж буй орнууд болон шинээр тогтож буй ардчилсан дэглэмийн бат бөх байдлын суурь нөхцөл болдог юм. Тийм учраас Испани, Португали зэрэг Өмнөд Европын орнуудаас эхлэн Латин Америкийг хамран өрнөж Зүүн Европ, Төв Азийн орнуудаар өргөжиж буй “Ардчиллын гурав дахь давалгааны” өрнөл, үр дүнг хэмжихэд сонгуулийн үйл явцын судалгаа ихээхэн үүрэгтэй болж байна.

Коммунист дэглэмээс ардчилалд шилжих үйл явц эхэлснээс хойш 29 жил болж буй манай улсад парламент, орон нутаг, ерөнхийлөгчийн тус бүр удаагийн сонгууль болж өнгөрчээ. Өнгөрсөн сонгуулиудын явцаас харахад сонгуулийн кампанийн үеэр сонгогчдыг мөнгөөр худалдан авах, төрийн алба, төрийн албан хаагчдыг ашиглах, хөрөнгөлөг бүлгийнхэн сонгуульд нэр дэвшиж ялалт байгуулах нь түгээмэл болсноос олон нийтийн дунд ардчилсан сонгуулийн талаарх үнэлэлт буурч байна. Тийм учраас сонгуулийг ардчиллын хэм хэмжээ, стандартын дагуу явуулах эсэхээс Монгол дахь ардчилах үйл явцын хэтийн төлөв шууд хамаарах нь дамжиггүй.

Сонгуулийн үйл явцыг судлах нь улс төрийн намуудын төлөвшил, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, олон түмний улс төрийн боловсрол, иргэний соёл зэрэг аливаа улсын ардчиллын гол үзүүлэлтүүдийг илрүүлэн гаргах боломжтой болдог тул судалгааны болон практикийн ихээхэн ач холбогдолтой билээ.

Монгол дахь дарангуйллаас ардчилалд шилжих үйл явцын бэрхшээл, сорилтын улмаас сонгуулийн үйл явц өнөөгийн улс төрийн шинжлэх ухааны нэгэн тулгамдсан асуудал хэвээр байна. Учир нь сонгуультай холбоотойгоор нийгэм, улс төрийн төвөгтэй асуудал Монголын улс төрд гарах болов.

Тухайлбал, сонгуульд оролцох иргэдийн оролцоо жил ирэх тутам буурсаар 2008 оны УИХ-ын болон орон нутгийн сонгуульд хамгийн бага түвшинд хүрлээ. 2008 оны 6 сарын 29-нд болсон парламентын ээлжит сонгуулийн үр дүн будлиантай болсны улмаас үүссэн 2008 оны 7 сарын 1-ны үймээн нь дарангуйлагч дэглэмээс ардчилалд тайван замаар амжилттай шилжилт хийсэн Азийн цорын ганц улс гэгдэх Монголын түүхэнд гарч байгаагүй хар үйл явдал болсон юм.

Тийм учраас өнөөгийн сонгуулийн үйл явцыг бүх талаас нь судалж төвөгтэй асуудал, бэрхшээлийн учир шалтгааныг илрүүлэн гаргаж улмаар боловсронгуй болгох арга замыг боловсруулах нь судалгаа шинжилгээний болон практикийн ихээхэн ач холбогдолтой юм.

СУДЛАГДСАН БАЙДАЛ

Монголд улс төрийн шинжлэх ухаан 1991 оны эхэн үеэс дэлхий нийтийн жишгээр үүссэн¹ цагаас эхлэн сонгуулийн үйл явц нь судалгаа шинжилгээний томоохон чиглэл болж ирсэн билээ. Энэ цагаас хойш Монголын эрдэмтэн судлаачид сонгуулийн үйл явцын судалгааны тодорхой чиглэлүүдээр онолын болон эмпирик судалгааг хийх болсон юм.

Монгол дахь сонгуулийн үйл явцын судалгаанд сонгуулийн систем, сонгуулийн эрх зүйн орчны талаарх судалгаа чухал байр суурь эзэлж байна. УИХ-ын сонгуулийн тухай хууль 1992 онд анх батлагдсанаас хойш 1995, 2005 онуудад тус тус нэмэлт өөрчлөлт оруулсан бөгөөд хуулинд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтүүд гол төлөв сонгуулийн системийн асуудлыг хөндөж ирсэн юм.

Тийм учраас Монголд сонгуулийн ямар систем тохирох эсэх талаархи асуудал эрдэмтэн судлаачдын анхаарлын төвд байж ирсэн билээ. Тухайлбал, доктор Д.Болд-Эрдэнэ “Монгол дахь парламентын сонгуулийн асуудал: Онол, таамаглал” УБ.,1995 хэмээх судалгааны ажилдаа сонгуулийн системийн хувилбаруудын давуу болон сул талуудыг улс орны онцлог, төрийн байгууламжийн хэлбэр, сонгогчдын зан үйл зэрэг хүчин зүйлсээр харьцуулан судалсан байдаг.

Судлаач О.Машбат “Монгол улсад хувь тэнцүүлэх системийн аль нь тохирох вэ?” 2005, судлаач Д.Бямбажав, Ц.Мөнхцэцэг нар “УИХ-ын сонгуулийн олонхи, дийлэнхийн системийг боловсронгуй болгох нь” 2005 зэрэг судалгааг хийж сонгуулийн ялгаатай систем тус бүр дээр харьцуулалт хийж бодлогын зөвлөмж гаргасан байна. Доктор Ю.Атар “Сонгуулийн тогтолцоо” УБ.,2007 номондоо сонгуулийн үйл явц, сонгуулийн тогтолцооны бүрдэл хэсгүүдийг системийн онолын үүднээс авч үзсэн юм.

Мөн Монголын ардчиллын үйл явцыг дэмжих чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж буй НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Соросын сан, ХБНГУ-ын Конрад Аденауэрын сан, Фридрих Эбертийн сан, Ханс Зайделийн сан, АНУ-ын Азийн сан, Олон улсын бүгд найрамдахчуудын хүрээлэн зэрэг олон улсын байгууллагууд сонгуулийн эрх зүйн орчин, сонгуулийн системийг боловсронгуй болгох асуудлаар хурал, хэлэлцүүлэг зохион байгуулж,

¹ А.Жамбал. Монгол улсад улс төрийн шинжлэх ухаан үүсэн төлөвшиж байгаа нь. Политологи. № 281 (40). МУИС-ийн НШУС-ийн Эрдэм шинжилгээний бичиг. 39 дэх тал

судалгаа шинжилгээний хөтөлбөрийг санхүүжүүлж ирсэн билээ. Үүнд 2005 онд НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс санхүүжүүлэн хэрэгжүүлсэн “УИХ-ын сонгуулийн системийг боловсронгуй болгох нь” төсөл, Нээлттэй нийгэм форумын сонгуулийн үйл явцын талаарх цуврал хэлэлцүүлэг, МУИС, МУБИС, ХБНГУ-ын Конрад Аденауэрын сан, Прогноз төв зэрэг судалгааны байгууллагуудын эрдэм шинжилгээний хурлуудыг дурьдаж болно.

Мөн сонгуулийн системийн зүгээс улс төрийн намын системд үзүүлж буй нөлөөллийн асуудалд гадаад дотоодын судлаачид анхаарлаа хандуулж судалж ирсэн юм. Тухайлбал, ХБНГУ-ын Конрад Аденауэрын сангийн Монгол дахь суурин төлөөлөгч асан П.Глуховски “Монголын улс төрийн намуудын систем сонгуулийн ялгаатай тогтолцоонд хэрхэн хөгжих талаарх эргэцүүлэл” 2002, судлаач Э.Гэрэлт-Од, О.Машбат нар “Монгол дахь сонгуулийн систем улс төрийн намын төлөвшилтөд нөлөөлөх нь” 2008 зэрэг сонгуулийн системийн зүгээс улс төрийн намын системд үзүүлэх нөлөөллийн талаарх судалгаа хийсэн байна.

Монгол дахь ардчилах үйл явц ба сонгуулийн үйл явцын харилцан хамаарлын асуудал улс төрийн шинжлэх ухааны нэгэн том судлагдахуун болж ирсэн. Энэ чиглэлээр томоохон судалгаа хийсэн эрдэмтэн бол ХБНГУ-ын иргэн, монгол судлаач, МУИС-д зочин профессороор ажиллаж байсан доктор Удо Б.Баркман юм. Тэрбээр “МАХН ардчилал, геополитикийн шахаанд орсон нь” УБ., 2005, “Монгол дахь улс төрийн намууд ба ардчиллын үйл явц” УБ., 2005, “МАХН улс төрийн өөрийн ойлголтын тухайд” УБ., 2005, “Монгол улсын шилжилтийн үеийн улс төрийн намуудын үүрэг” УБ., 2006 зэрэг бүтээлүүддээ 1990 оны ардчилсан хөдөлгөөнөөс эхлэн 2000 оны УИХ, 2001 оны ерөнхийлөгчийн сонгууль хүртэл улс төрийн намуудын төлөвшил, сонгуулийн үйл явцын талаар түүхчлэн авч үзсэн байдаг.

Сүүлийн жилүүдэд улс төрийн коммуникаци, сонгуулийн кампанийн коммуникацийн чиглэлээр судалгаанууд нэлээд хийгдэж байна. Тухайлбал, Ц.Мөнхцэцэгийн 2009 оны “Сонгуулийн кампанийн коммуникаци” сэдэвт улс төр судлалын докторын диссертацийн ажил нь улс төрийн коммуникацийн чиглэлд анх удаа хийгдсэн судалгаа болсон юм. Энэхүү бүтээлд дэлхийн улс орнуудын сонгуулийн кампанийн коммуникацийн хэв маяг, Монгол дахь сонгуулийн кампанийн коммуникацийг 2008 оны УИХ-ын сонгуулийн жишээн дээр авч үзсэн юм. Мөн тэрбээр 2017 оны Монгол улсын ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үйл явцад хэвлэл мэдээлэл, тэр дундаа сошиал сүлжээ хэрхэн нөлөөлснийг 2018 онд хэвлэгдсэн “Цахим популизм буюу сонгууль дахь сошиал сүлжээний нөлөө” хэмээх номондоо авч үзжээ.

Дээр дурьдсан судалгаануудаас харахад Монгол улсад явагдаж буй шилжилтийн үйл явц, сонгогчдын үйл байдлын өөрчлөлт болон улс төрийн намуудын төлөвшил нь сонгуулийн үйл явцын асуудал нь судлаачид болон улс төрчдийн анхаарлыг татахад хүргэж байгаа юм.

АРГАЗҮЙ

Сонгуулийн үйл явц, сонгогчдын зан үйлийг судлах олон янзын арга зүйн хандлага, урсгал чиглэлүүд байдгаас энэхүү судалгааны ажилд сонгуулийн кампанийн үйл явцыг судалдаг үндсэн арга зүйн үндсэн загвар болох Америкийн судлаач П.Норрисын загвараар Монголын сонгуулийн кампанийг авч үзлээ. П.Норрис Өрнөдийн ардчилал дахь сонгуулийн кампанийн коммуникацийн хэв маягийг түүхэн хандлагаар уламжлалт буюу модернжихоос өмнөх, модерн, пост-модерн гэж ангилан үзсэн байдаг.

Норрисын энэхүү арга зүйгээс гадна бэлгэ тэмдгийн онол, соёлын хандлага, системийн онолын хандлагуудаар Монголын сонгуулийн үйл явцыг авч үзлээ. Ингээд онолын хандлага тус бүрийг товч дурьдая.

Сонгуулийн кампанийг авч үздэг макро түвшний нэгэн онол бол бэлгэ тэмдгийн улс төрийн онол юм. Энэхүү онол нь улс төрийн үйл явц дахь бэлгэ тэмдгийн хүчин зүйлсийн нөлөөг авч үздэг. Улс төрийн коммуникаци дахь бэлгэ тэмдгийн улс төрийн онолын гол төлөөлөгчид бол Германы эрдэмтэн М.Эделман, У.Заршинелли, Францын эрдэмтэн П.Бюрдо, Америкийн судлаач Т.Майер нар юм.

Улс төрийн коммуникацийн судалгаанд бэлгэ тэмдгийн хүчин зүйлсийн нөлөөний талаар анх Х.Лассуэлл авч үзсэн. Тэрбээр “Улс төрийн намууд зүй ёсыг баримтлахыг урьтал болгодоггүй, харин үүнийг баримталж байгаа мэт харагдахын тулд ямар нэг юмаар орлуулахыг оролддог” гэж онцлон тэмдэглэсэн байдаг.²

У.Заршинелли Лассуэллийн энэхүү байр суурийг гүнзгийрүүлэн “Улс төрийн хүчнүүд олон нийтийг өөртөө татах, итгүүлэх, дэмжлэг олж авахад хэрэгжих боломжтой, алсын хараатай сайн боловсруулагдсан бодлого, мөрийн хөтөлбөрөөс илүү сэтгэл хөдлөлд тулгуурласан янз бүрийн бэлгэ тэмдгүүд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Тийм учраас бэлгэ тэмдгийн улс төр гэдэг бол “улс төрийн бодлогын орлуулагч хэрэгсэл” юм гэсэн байна.³ Тэгвэл Монголын сонгуулийн үйл явцад улс төрийн нам, нэр дэвшигчид бэлгэ тэмдгийн улс төрийг түгээмэл хэрэглэж байгааг УИХ-ын сонгуулиудын жишээн дээр авч үзлээ.

² Ulrich Sarcinelli. Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System. VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, Wiesbaden. 2005. S, 132

³ Ulrich Sarcinelli. (2005) Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System. VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S, 133

Сонгуулийн үйл явцыг тайлбарладаг дараагийн нэг хандлага бол системийн онол юм. Системийн онол нь судлан буй үзэгдлийн бүрдэл хэсгүүдийн харилцан үйлчлэлийг гадаад орчинтой нь хамтатган нэгэн систем хэмээн судалдаг билээ. Улс төрийн коммуникаци дахь системийн онолын гол төлөөлөгч бол ХБНГУ-ын Билефельдийн их сургуулийн профессор агсан Н.Люманн юм. Тэрбээр 1970 онд “Олон нийтийн санаа бодол” хэмээх өгүүлэлдээ улс төрийн коммуникацийг тайлбарлах системийн хандлагыг авч үзсэн байна.

Люманн коммуникацийн үйл явцыг аман хэлбэрийн ухуулга сурталчилгаанаас эхлэн бичгэн хэлбэрийг дамжиж өнөөгийн электрон хэвлэл мэдээллийн үе хүрсэн “хувьсал” гэж үзсэн. Тэрээр нийгэм бол дэд системүүдээс бүрдсэн коммуникацийн систем бөгөөд орчинтойгоо харилцан үйлчлэлд оршиж байдгийг онцолсон байдаг.⁴

Улс төр, эдийн засаг, соёл, коммуникацийн гэх мэт дэд системүүд өөр хоорондоо харилцан үйлчлэлд орох бөгөөд гадаад орчноос ирсэн мэдээллийг коммуникацийн систем “шүүн тунгааж” бусад дэд систем рүү дамжуулдаг байна. Н.Люманны үзэл баримтлалыг Америкийн судлаач К.Дойч гаргасан бөгөөд тэрбээр улс төрийн коммуникацийг “эхийн сүү”, “цусан хангамжтай” зүйрлэсэн байдаг.⁵

Сонгуулийн үйл явц, сонгогчдын зан үйлийг авч үздэг нэгэн чухал онолын чиглэл бол соёлын хандлага юм. Улс төрийн үйл явцыг соёлын ялгаатай байдлаар тайлбарладаг энэхүү хандлага улс төрийн коммуникацийн судалгаанд харьцангуй сүүлд буюу XX зууны сүүлч үеэс Латин Америк, Зүүн Европын улс орнуудын дарангуйллаас ардчилалд шилжих үйл явцыг судлахтай холбоотойгоор гарч ирсэн билээ.

Өрнөдөөс эхлэлтэй ардчиллын үйл явц нь дэлхийн янз бүрийн бүс нутагт тархахдаа тухайн бүс нутаг, улс орны түүх, соёл, иргэний боловсрол зэрэг соёлын суурь хүчин зүйлсээс хамаарч ялгаатайгаар бүрэлдэн тогтож байна. Тийм учраас ардчилах үйл явцын судалгаанд улс төрийн соёлыг авч үзэх нь зайлшгүй асуудал болсон юм.⁶

Энэ онолын төлөөлөгчид улс төрийн соёлыг “өөрийн улс орны улс төрийн системийн болон уг систем дэх оролцоо, байр суурийн талаарх ард иргэдийн дунд давамгайлж буй итгэл үнэмшил, хандлага, үнэлэмж, хүсэл зорилго, мэдрэмж болон үнэлгээ” хэмээн тодорхойлдог юм.⁷

⁴ Niklas Luhmann. Oeffentliche Meinung. In: Politische Vierteljahresschrift. 1970. S. 77

⁵ Ё.Довчин. Улс төрийн соёл: институциональ хэмжээс. МУИС-ийн НШУС-ийн Эрдэм шинжилгээний бичиг. Политологи. 2007. № 281 (40). 29 дэх тал

⁶ Juan J. Linz, Alfred Stepan. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe. Johns Hopkins University Press. 1996. P. 161

⁷ Юн-хан Чу, Ю-цүн Чанг, Фу Ху. Зүүн Азийн орнууд дахь дэглэмийн хэрэгжилт, үнэлэмжийн өөрчлөлт ба авторитаризмаас хүнийсэх үйл явц. (орч) УТБА. Зүүн Азийн Барометр. УБ.,2005. 82 дахь тал

МОНГОЛЫН СОНГУУЛИЙН КАМПАНИ

Коммунист дэглэмийн үе дэх сонгуулийн кампанийн онцлог

Монгол улс төрт ёсны баялаг уламжлалтай хэдий ч ард түмэн төр засгаа сонгох туршлага багатай билээ. 1921 онд ялсан ардын хувьсгалын үр дүнд анх удаа ард түмнийг засаг төрийг удирдах хэрэгт оролцуулах талаар анхны алхмууд хийгдсэн юм. Ардын засгийн шийдвэрээр 1923 оноос арван гэр, баг, сум, хошуу, аймаг, улсын засгийн газар хүртэл төлөөлөгчдийн хурлыг шат дараалан байгуулж, ардын төлөөлөгчдийн байгууллагын тогтолцоо төлөвшин хөгжих үндсийг тавьсан юм.⁸

Гэсэн хэдий ч 1924, 1940 оны үндсэн хуулиудаар ард түмний нэг хэсгийн сонгох, сонгогдох эрхийг хасч байсан юм. Тухайлбал, 1924 оны Үндсэн хуулиар “бусдыг зарж амьдрагсад, худалдаачид, мөнгө хүүлэгчид, ван, гүн, хутагт, хувилгаад ба сүм хийдэд байнга шавилан суугчдын” сонгуулийн эрхийг хассан нь тухайн цаг үеийн ангич үзэл суртал, Монгол улсад хүчээ авч байсан их гүрний нөлөө зэрэг түүхэн хүчин зүйлээс улбаатай байлаа.

Харин 1949 онд Улсын IX их хурлаар сонгуулийн тогтолцоог ардчилах тухай хэлэлцээд сонгуулийг нийтийн, тэгш, шууд бөгөөд саналыг нууцаар хураах үндсэн дээр явуулж байхаар тогтоожээ.

Чухамхүү энэ үеэс сонгууль хэмээх улс төрийн үйл явц Монголын нийгэмд бий болсон хэдий ч орчин үеийн сонгуулийн мөн чанартай харьцуулахад хэлбэр төдийгөөр хэрэгжих болсон юм.

Тухайн үед “Депутатад нэр дэвшүүлэхээс эхлээд сонгуулийн бүхий л үйл ажиллагаа нь дээрээс журамлан зааварлагдсан, депутатуудын нийгмийн бүрэлдэхүүнийг урьдчилан тогтоож “заавал сонгогдох ёстой” дарга нарыг тойргуудад хуваарилан нэрээр нь тулгадаг байсан тул сонгогчид зөвхөн түүний төлөө л саналаа өгдөг, ганцхан нэр дэвшигчтэй учир татгалзсан ч тэртээ тэргүй сонгогдох юм чинь гэсэн сэтгэхүйгээр хандахаас өөр аргагүй байдалд хүргэдэг байжээ.”⁹

Коммунист дэглэмийн үеийн сонгууль ийнхүү хэлбэр төдий, нэрнээс өөр сонгууль гэгдэх зүйлгүй байсан атал тухайн үеийн эрх баригчид сонгуулийн санал хураалтад сонгуулийн эрх бүхий хүмүүсийн 99,9 хувийг оролцуулсныгаа ардчилсан шинжтэйн гол нотолгоо гэж үздэг байлаа.

Харин 1945 оны 10 дугаар сарын 20-нд БНМАУ-ын тусгаар тогтнолын төлөө ард нийтийн санал асуулга явагдахад сонгуулийн насны иргэд бараг бүгдээрээ оролцож тусгаар тогтнолынхоо төлөө саналаа өгсөн

⁸ Ж.Ядамсүрэн. Монгол улсын сонгуулийн тогтолцоо, зарчмыг үндсэн хуулиар баталгаажуулсан нь ардчиллын нэг ололт мөн. Монгол улсын сонгуулийн хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох нь. Олон улсын бага хурал. УБ., 2002. Хуудас 12

⁹ Ж.Ядамсүрэн. Монгол улсын сонгуулийн тогтолцоо, зарчмыг үндсэн хуулиар баталгаажуулсан нь ардчиллын нэг ололт мөн. Монгол улсын сонгуулийн хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох нь. Олон улсын бага хурал. УБ., 2002. Хуудас 13

нь коммунист дэглэмийн үе дэх иргэд өөрсдөө сонголт хийсэн ганц тохиолдол, түүхэн чухал үйл явдал байсан юм.

Энэхүү санал хураалтанд иргэдийг идэвхтэй оролцуулахын тулд улс даяар ухуулга сурталчилгааны том кампани өрнүүлсэн билээ. Санал хураалтын өмнө орон даяар малчин ард, сэхээтэн, ажилчид, үйлдвэрчний ба олон нийтийн байгууллагын 10282 хурал цуглаан болж, тэдгээрт 586122 хүн оролцжээ.¹⁰

Мөн ухуулга таниулгын олон материал хуудас, ярианы сэдэв, наах хуудас зэргийг Улаанбаатарт хэвлүүлж, орон нутагт түгээн тарааж, ухуулгын ажлыг айл өрх, сум, баг, албан газар бүрээр хийсэн тухай санал хураалтын ажлыг явуулах олон нийтийн төв комиссын орлогч Б.Ширэндэв тэмдэглэсэн байдаг.¹¹

Ийнхүү аман ухуулга, суртал ухуулгын хэвлэмэл материал, уулзалт цуглаан, айлаас айлд хийх суртал ухуулга зэрэг сонгуулийн сурталчилгааны уламжлалт сувгуудыг амжилттай хэрэглэсэн энэхүү санал хураалтыг Монголд сонгуулийн кампанийн коммуникаци анх удаа явагдсан үйл явц гэж үзэж болох юм.

Харин үүнээс хойшхи АИХ-ын сонгуулиуд сонгох, сонгогдох зарчмыг баримталсан жинхэнэ сонгууль бус, үр дүн нь урьдаас тодорхой, бэлгэдлийн шинжтэй явагдаж ирсэн байдаг. Нийгмийн салбар бүрийн сайчууд, тэргүүний хүмүүсээс бүрдсэн, тойрог бүрт ганц нэр дэвшигчтэй коммунист дэглэмийн үеийн сонгуулийн үйл явцад ухуулга сурталчилгаа гэх мэт орчин үеийн сонгуулийн кампанийн элемент онцын шаардлагагүй байв.

Гагцхүү төр засгаас оршин буй дэглэмийн үйл ажиллагааг ард иргэдээр хүлээн зөвшөөрүүлэх, удирдагчдын сүр хүчийг мэдрүүлэхийн тулд бэлгэ тэмдгийн улс төр, үзэл суртлыг байнга хэрэглэж байв. Ер нь дарангуйлагч дэглэмүүд бэлгэ тэмдгүүдийг хэрэглэж олны “тархийг угаах” талаараа гаршсан байдаг билээ.

“Социализмын бүрэн төгс ялалтын төлөө” урагш тэмүүлсэн өнгөрсөн 70 жилд В.И.Ленин, И.Сталин, Х.Чойбалсан нарын хөшөө баримлууд, Ю.Цэдэнбал тэргүүтэй МАХН Төв хорооны гишүүдийн эгнүүлэн залсан хөрөг зурагнууд, улаан туг, уриа лоозон бүхий баярын парадүүд нь үзэгдэж харагдахгүй “үл гүйцэлдэх” социализмыг хөдөлмөрчдийн ой тоонд буулгаж өгдөг байжээ.¹²

Ийнхүү өнгөрсөн 70 жилд сонгууль нь нэр төдий явагдаж байсан

¹⁰ К.Зардыхан. Монголын хөдөлмөрчдийн эх оронч, интернационалч ухамсар төлөвшиж байгаа нь. Улаанбаатар, 1990. 85 дахь тал.

¹¹ Б.Ширэндэв. Далайн давалгаа. Улаанбаатар., 1993. МУИС. НШУС-ийн Эрдэм шинжилгээний бичиг. Политологи. 2009. № 297. 183 дахь тал

¹² Ц.Мөнхцэцэг. “Бэлгэ тэмдгийн улс төр: Онолын асуудал ба Монгол дахь төлөв байдал”. УТБА-ийн Шинэ толь сэтгүүл. 2007 № 57. Хуудас 51

бөгөөд сонгуулийг явуулах гол зорилго нь дэглэмийг ард олноор хүлээн зөвшөөрүүлэх, эсвэл хүлээн зөвшөөрүүлсэн мэтээр харагдах явдал байлаа.

1990 оноос хойшхи сонгуулийн кампани

1990 оны ардчилсан хувьсгалаар өмнөх нийгмийн тогтолцоог өөрчилж сонгуулийн үйл явцыг цоо шинээр эхлүүлсэн бөгөөд энэ үеэс Монгол дахь сонгуулийн үйл явц орчин үеийн жишгээр явагдах болсон юм. 1990 оны 3 дугаар сард Ардын Их Хурал БНМАУ-ын Үндсэн хуулинд зарим нэмэлт өөрчлөлт оруулж, улмаар 5 дугаар сард Ардын депутатуудын хурлын сонгуулийн хууль баталсан нь Монголд парламентын чөлөөт сонгууль явуулах анхны алхам болсон билээ.

Эдгээр хуулийн үндсэн дээр 1990 оны 6 сард түүхэнд анх удаа олон нам оролцсон сонгууль болсон юм. Энэхүү анхны ардчилсан сонгууль нь намын жагсаалт бүхий пропорциональ системээр явагдсан нь тухайн үед шинэ тутам байгуулагдсан намуудын төлөвших үйл явцад чухал үр нөлөө үзүүлсэн билээ. Энэхүү сонгуулиар бүрдсэн Ардын Их Хурал 1992 оны 1 сарын 13-нд шинэ үндсэн хуулийг баталсан юм.

Улмаар 1992 оны 4 сарын 4-нд Улсын Бага хурлаас УИХ-ын сонгуулийн хуулийг баталсан юм. Энэ хуулиар олон мандаттай мажоритар системээр сонгууль явуулахаар заасан бөгөөд УИХ-аас 1992 оны 6 сарын 28-нд сонгуулийг явуулахаар товлосон байна. Сонгуульд тухайн үед Дээд шүүхэд бүртгэлтэй байсан 12 нам оролцохоор бүртгүүлснээс МоАН, МНН, МҮДН гурав эвсэл болж оролцсон юм. Мөн Монголын сүсэгтний ардчилсан нам, Монгол Ардын нам хоёр эвсэл болжээ.

Мөн энэхүү сонгуулийн дүнгээс харахад сонгогчдын санал өгөлтөд хот, хөдөөгийн ялгаа нэлээд тод илэрдэг. Хөдөө орон нутагт МАХН үнэмлэхүй давамгайл байсан бол нийслэл Улаанбаатар, Эрдэнэт, Дархан зэрэг хот, Баянхонгор, Хөвсгөл, Дорнод, Дундговь аймагт ардчилсан эвслийн төлөө өндөр санал өгсөн байдаг.

Хүснэгт.5 1992-2016 оны УИХ-д улс төрийн намуудын авсан санал ба суудлын тоо

Он	МАН (МАХН)		АН ба түүний эвсэл		Бусад нам ба бие даагчид	
1992	56.6 %	70	40%	5	3.4%	1
1996	40.5 %	25	47%	50	12.5%	1
2000	51.6%	72	13.4%	1	17.5%	3
2004	48.9%	37	44.9%	35	11.7%	4
2008		45		28		3
2012		45		28		3
2016		65		28		3

1996 оны УИХ-ын сонгуулийн кампанид улс төрийн 5 нам, 2 эвсэл болон бие даагчид оролцлоо. МҮАН ба МСДН-ууд нэлээд бэлтгэлтэй орж өмнөх сонгуулиар санал хуваагдаж байсан явдлаас сургамж аван “Ардчилсан холбоо” нэртэйгээр эвсэл байгуулж орсон билээ.

Эвслийн сонгуулийн кампани энэ удаа сайн зохион байгуулагдсан байсан бөгөөд бусад намуудтай харьцуулахад мөрийн хөтөлбөр, нэр дэвшигчдээ түрүүлж танилцуулж сурталчилгааны “Сайн байна уу” сонинг айл өрх бүрт хүргэх арга хэмжээ явуулсан юм.

Анх удаа сонгуулийн сурталчилгааны нийтийг хамарсан арга хэмжээ, уулзалтад намын бэлгэдэл бүхий малгай, цамцтай гишүүд дэмжигчид, намын туг далбаа, дуу зэргийг ашигласан байдаг. Мөн хөдөлгөөнт болон суурин рекламны самбарыг анх удаа хэрэглэсэн юм. Өөрөөр хэлбэл Ардчилсан холбоо эвсэл урьд өмнөх сонгуулиудад байгаагүй коммуникацийн шинэ хэлбэрүүдийг 1996 оны УИХ-ын сонгуульд ашигласан юм. Сонгуулийн кампанийн коммуникаци илт давуу байсан нь “Ардчилсан холбоо” эвсэлд сонгуульд ялах боломжийг өгсөн гэж үзэж болно.

2000 оны УИХ-ын сонгуульд МАХН-ын хянамгай бэлдэж оролцсон бөгөөд “Ардчилсан холбоо” эвслийн засгийн эрх барьж байх үеийн алдааг сонгуулийн сөрөг сурталчилгаанд амжилттай ашиглаж чадсан юм. Мөн шашны хүчин зүйлсийг анх удаа сурталчилгаанд ашиглаж судлаач Удо Б.Баркманы үзсэнчлэн “Буддын шашинтай ойр байдаг МАХН-ын дарга Н.Энхбаяр буддын хүрээнийхнийг хүртэл сонгуулийн өрсөлдөөндөө татан оролцуулав”.¹³ Энэ бүхний үр дүнд МАХН сонгуульд үнэмлэхүй олонхийн суудал авсан билээ.

2004 оны УИХ-ын сонгуульд улс төрийн нам хүчнүүд сонгуулийн кампанийн коммуникацийн бүхий л сувгуудыг хэрэглэсэн бөгөөд МАХН ба АН-ын хоорондын өрсөлдөөн жигд явагдсан юм. Ялангуяа хэвлэл мэдээлэл, тэр дундаа телевизэд түшиглэсэн кампани явагдсан байдаг.

Мөн шашин шүтлэг, угсаа гарал, нутаг усны харьяаллын асуудлыг нэр дэвшигчид имиж бүрдүүлэх болон өрсөлдөгчийн нэр хүндийг унагах чиглэлээр сөрөг сурталчилгаанд ихээхэн ашиглах болсон юм. МАХН болон АН аль аль нь сөрөг сурталчилгааг явуулж байлаа. Сонгуулийн эцсийн дүнгээр хоёр голлох нам ойролцоо санал авч аль ч нам УИХ-ын олонхийг бүрдүүлж чадаагүй учраас хамтарсан засгийн газар байгуулсан билээ.

Монгол улс дахь ерөнхийлөгчийн сонгуулиудын хувьд сонгуулийн кампанийн коммуникацид нь намын хүчин зүйлс ба нэр дэвшигчийн хувийн шинж чанар аль аль нь хүчтэй нөлөө үзүүлж ирсэн .

¹³ Удо Б.Баркман. Монгол дахь улс төрийн намууд ба ардчиллын үйл явц. Политологи сэтгүүл. 2005. № 246. 96 дахь тал

2008 оны УИХ-ын сонгууль өмнөх сонгуулиудаас ихээхэн өөр нөхцөл байдалд болсон. Өмнөх сонгуулиудад УИХ ээлжит сонгуулийг санал авах өдрөөс 75-аас доошгүй хоногийн өмнө зарлаж сонгуулийн сурталчилгааны хугацаа 65 орчим хоног үргэлжилдэг байсан бол 2008 оны УИХ-ын сонгуульд оролцогч нам, эвслүүдэд сонгуулийн кампани явуулах хуулийн хугацаа 35 орчим хоног, нэр дэвшигчдийн хувьд 17-24 хоног байсан нь сөрөг үр дагаврууд авчирсныг дурьдах нь зүйтэй¹⁴.

Нэр дэвшигчдэд сонгуулийн кампанийн эл богино хугацаанд сонгогчдод өөрийгөө таниулах, намын мөрийн хөтөлбөрөө хүн бүрт хүргэх боломж хомс байсан. Мөн энэхүү хугацаанд төвөөс алслагдсан, хүн ам сийрэг суудаг хөдөө орон нутгийн тойргуудад нэр дэвшигчид сонгогчдод сурталчилгаагаа амжиж хүргэхэд хүндрэлтэй байсан билээ.

Сонгуулийн кампанийн хугацаа богиноссон нь сонгогчдод нэгэнт танил болсон тухайн тойргоос сонгогдсон парламентын гишүүн юмуу сайд, орон нутгийн удирдлагуудад ашигтай, харин тухайн тойрогт шинээр өрсөлдөж байгаа юмуу эсвэл шинэ залуу нэр дэвшигчдэд сөрөг нөлөөтэй болох нь энэ удаагийн сонгуулийн кампаниас харагдсан юм. Албан ёсны сонгуулийн сурталчилгааны хугацаа богино атал тойргийн хэмжээ томорсон тул ихэнх нэр дэвшигчид далд хэлбэрээр сурталчилгаа явуулсан юм. Өөрийнхөө үүсгэн байгуулсан юмуу ажилладаг ТББ, буяны сан, нэртэй одууд зэргийг ашиглан тойргийн сонгогчдод тусламж үзүүлэх, уралдаан тэмцээн зохион байгуулах, өдөрлөг, баярын арга хэмжээ хийж бэлэг тараах гэх мэтээр хууль бус сурталчилгаа нэлээдгүй хийх болсон.

Энэхүү далд, хууль бус сурталчилгаа нь 2012, 2016 оны УИХ-ын сонгуулиудын үеэр ч мөн адил давтагдсан. 2012 оноос сурталчилгааны хугацааг 3 долоо хоног, 2016 онд бүр 18 хоног болж багасгасан юм. Сурталчилгааны хугацаа ийнхүү богиноссон нэг талаас шинээр нэр дэвших хүмүүс болон улс төрийн намуудад гарааны тэгш бус байдлыг бий болгосон. Нөгөө талаас сонгогчид энэ богино хугацаанд нэр дэвшигчид болон улс төрийн намуудын мөрийн хөтөлбөртэй танилцах, сонголт хийхэд ихээхэн бэрхшээлтэй болсон билээ.

Өргөн уудам газар нутагтай, алслагдсан сум, суурин газрууд ихтэй, сонгогчдын оролцоо байнга буурч, хүмүүс улс төрөөс хүнийсч байгаа өнөөгийн нөхцөлд сонгуулийн сурталчилгааг ийнхүү бүх талаар хязгаарлах нь сөрөг үр дагаварууд авчирсан юм.

Монголын сонгуулийн кампанийг дараах хүчин зүйлээр тодорхойлж болох юм. Үүнд:

Хот, хөдөөгийн сонгуулийн кампани ба сонгогчдын зан үйлийн ялгаа

Монголын аж ахуй эрхлэлтийн түүхэн уламжлал, газар нутгийн онцлог, хүн амын тархан суурьшсан байдал нь хот суурин газрууд ба хөдөө орон нутгийн хоорондох нийгмийн харилцаа, мэдээллийн хүртээмж, амьдралын хэв маягийн ялгааг бий болгосон юм.

Монголын хүн амын дундах амьдралын хэв маяг, нийгэм, соёлын эдгээр ялгаа нь сонгогчдын улс төрийн зан үйлд мөн илэрч намыг дэмжих байдалд нөлөөлдөг тул сонгуулийн кампанийн үеэр улс төрийн намууд хот, хөдөөгийн тойргуудад ялгаатай сурталчилгаа хийдэг юм. Тухайлбал, хөдөөд сонгогчидтой хийх уулзалт, айл гэрээр орох зэрэг аргууд түгээмэл байдаг бол хотын тойргууд дээр хэвлэл мэдээлэлд тулгуурласан кампани зонхилж байна.

Хот хөдөөгийн тойргуудын сонгогчдын намыг дэмжих байдал ихээхэн ялгаатай байна. Тухайлбал, өнгөрсөн сонгуулиудын түүхээс харахад бүр анхнаасаа л нийслэл Улаанбаатар болон Эрдэнэт, Дарханы сонгогчид АН-аас нэр дэвшигчдийн гол дэмжлэг болж ирсэн байдаг. Тухайлбал, 2009 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд аймгуудын нэгдсэн дүнгээр 50.25 хувийн санал авсан Н.Энхбаяр хөдөөд ялалт байгуулсан бол Ц.Элбэгдорж нийслэлийн сонгогчдын 55.59 хувийн саналыг авсны хүчинд нийт дүнгээр тэргүүлсэн юм.

2013 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд Ц.Элбэгдоржид нийслэлчүүдийн 54.47 хувь нь түүнд, 38.8 хувь нь Б.Бат-Эрдэнэд, 5.75 хувь нь Н.Удвалд саналаа өгсөн бол хөдөөд Ц.Элбэгдоржийн төлөө 46.61, Б.Бат-Эрдэнэд 44.68, Н.Удвалд 7.1 хувь нь саналаа өгчээ¹⁵. 2017 онд Х.Баттулгын төлөө УБ-н сонгогчдын 54.31, М.Энхболдын төлөө 36.62 хувь нь өгч 9.07 хувь нь цагаан хуудсаар саналаа өгсөн.

Бэлгэ тэмдгийн улс төр

Коммунизм нуран унасны дараах Монгол улсад ардчиллын үйл явц удаашралтай явагдаж буйн нэг шалтгаан нь хүмүүсийн итгэл үнэмшлийн хоосон орон зайг улс төрийн намууд бэлгэдлийн шинжтэй элдэв зүйлээр дүүргэхийг оролдож байгаатай холбоотой байж болох юм.

Монголд 70 жил тогтсон социалист төр элдвийн шагнал урамшил, цол гуншин, баяр наадмыг нийгэмд хавтгайруулсан юм. Социализмын үед хөдөлмөрийн бүтээмжийг үнэлэх эдийн засгийн урамшууллын механизм байсангүй, харин үүний оронд үзэл суртал, нэр хүндийг ашиглаж байснаас салбар бүрийн гавшгайч, гавьяат, аварга гэх мэтийн цол, шагналын систем үүссэн байдаг.

Шагнал урамшлын төлөө хошуурах явдал ардчиллын жилүүдэд

¹⁵ Ц.Мөнхцэцэг. Цахим популизм буюу сонгууль дахь сошиал сүлжээний нөлөө. УБ., 2018.

арилсангүй, харин ч улс төрийн намууд улам бүр дэвэргэх болсон нь ажиглагдаж байна. Сонгууль ойртох үед улс төрчид тойргийн иргэд, сонгогчдыг элдвийн баяр цэнгэл, өдөрлөгт урьж шагнал, гарын бэлэг сэлт гардуулах нь олширч нэр дэвшигчид эмэгтэйчүүдийн баяр, эмч нарын баяр, багш нарын баяр гэх мэт бүх л тэмдэглэлт ой, өдрүүдийг ашиглан сонгогчидтой амжилттай харилцаа тогтоох оролдлогууд түгээмэл болсоор байна.

Олон түмний эрхэмлэн дээдэлдэг үнэт зүйл, шашин шүтлэг зэрэг нь сонгуулийн кампанийн үед улс төрийн намуудын коммуникацийн хэрэгсэл болж байна. Тухайлбал, Далай лам, нэртэй бөхчүүдтэй авахуулсан зурагнууд тухайн улс төрчийн имижийн нэг бүрдэл болох болов. Мөн улс төрчид сонгогчдыг татахын тулд янз бүрийн байгууллагын цол гуншин, шагнал, одон медалиуд авах байдлаар сурталчилгаа хийж байна. Шилдэг улс төрчдийн шалгаруулалт нь сонгуулийн кампанийн коммуникацийн нэгэн салшгүй хэсэг боллоо.¹⁶

Модерн ба постмодерн кампанийн хэв маяг

2008 оны УИХ-ын сонгуулиас хойш сонгуулийн бүхий л үйл ажиллагаанд судлаачид, PR-ийн зөвлөх зэрэг мэргэжилтнүүдийн үүрэг нөлөө нэмэгдэж байна.

Сонгогчидтой тогтоох харилцаа холбоонд Е-мэйл, теле-маркетинг¹⁷ зэрэг шинэ технологиудыг ашиглах болов. Нийт сонгогчдын дунд сурталчилгаа хийж байсан уламжлалт аргууд үеэ өнгөрөөж тодорхой зорилтот бүлгүүд рүү чиглэсэн өвөрмөц мессеж, тактикуудыг хэрэглэх боллоо. Сурталчилгааны арга хэлбэр, сувгууд өмнөхтэй харьцуулбал илүү хялбар, энгийн, цэнгээнт өнгө аястай болж байна.

Ийнхүү сонгуулийн кампанийн хэв маяг өөрчлөгдөх болсон нь нийгэм, сэтгэл зүйн учир шалтгаантай юм. Иргэдийн дунд улс төрийн үйл явцаас хөндийрч, улс төрийн намуудын тогтвортой дэмжигчид буурах явдал газар авсаар байгаа тул сонгуулийн сурталчилгааг хүмүүст хүргэдэг гол суваг болох телевизийн нэвтрүүлгүүд хөнгөн, бүх насны иргэдийн сонирхлыг татахуйц болон өөрчлөгдөж байна.

Модерн маягийн сонгуулийн кампанийн үед улс төрийн намуудын сонгуулийн кампанийн бэлтгэл ажил урт хугацаанд, пост-модерн хэв маягийн кампанид улс төрийн намуудын сонгуулийн кампанид чиглэсэн бэлтгэл ажил байнга үргэлжилж сонгогчид болон хэвлэл мэдээлэлтэй коммуникацийн бүхий л сувгаар харилцдаг. Тэгвэл УИХ-д суудалтай намуудын хувьд сонгогчид руу чиглэсэн урт хугацааны бэлтгэл ажил хийдгээс харахад модерн маягийн сонгуулийн кампани гэж дүгнэж

¹⁶ Ц.Мөнхцэцэг. Сонгуулийн кампанийн коммуникаци. Улаанбаатар. 2018., 117 дахь тал

¹⁷ Зар сурталчилгааг утас, Е-мэйл, факс гэх мэтээр хэрэглэгчид шууд хүргэх коммуникацийн хэлбэр.

болохоор байна.

Монголын намуудын хувьд сонгуульд зориулан “Сонгуулийн төв штаб” хэмээх тухайн намын сонгуулийн кампанийг нэгдсэн удирдлагаар хангах бие даасан нэгжийг байгуулан ажиллуулдаг. Гэхдээ сонгуулийн мажоритар системээр хуваагдсан тойргууд, нийслэл ба орон нутаг, хотын төвийн ба захын дүүргийн сонгогчдын зан үйл, эдийн засаг соёлын нөхцөл байдлын ялгаанаас хамаарч нэгдсэн кампани явуулахад бэрхшээл гардаг. Тийм учраас нэр дэвшигч болгон өөрийн сонгуулийн штабаа тус тусын тойргийн онцлогийг харгалзан байгуулж кампаниа бие дааж явуулж байна.

Монголын улс төрийн намууд сүүлийн жилүүдэд олон нийтийн санаа бодлын судалгаанд ихээхэн анхаарч сонгуулийн болон сонгуулийн бус үед тогтмол судалгаа хийлгэж судалгааны дүнг намын үйл ажиллагаандаа хэрэглэх болов.

Энэ бүхнээс харахад Монголын сонгуулийн кампанид модерн ба постмодерн хэв маяг аль аль нь байгаа юм.

Цахим популизм

Интернетын хэрэглээ асар хурдацтай нэмэгдсэн сүүлийн хэдхэн жилд зөвхөн сонгуулийн кампани төдийгүй улс төрийн бусад бүхий л үйл явцад социал сүлжээний үүрэг нэмэгдэх болов. Үүний нэг нь олон нийтийн сэтгэл хөдлөлийг улс төрийн зорилгоор ашигладаг популистуудын улс төрийн тактикууд улам нарийсаж нийгмийн сүлжээ рүү нэвтэрч буй явдал юм. Популист улс төр нь социал сүлжээгээр дамжин цахим популизм болж хувирч байгаа нийтлэг дүр зураг харагдаж байгааг судлаачид тэмдэглэх болов.¹⁸

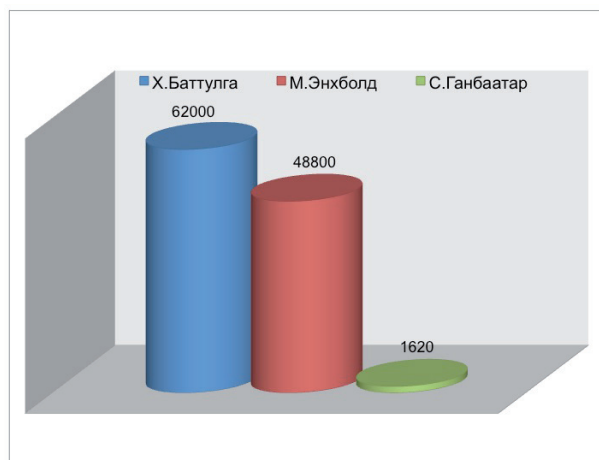
Монгол улсын хувьд 2013 оны ерөнхийлөгчийн сонгуульд анх социал сүлжээг сонгуулийн сурталчилгаанд ашигласан. 2013 онд МАН, АН, МАХН-аас гурван нэр дэвшигч өрсөлдсөн ч цахим ертөнцөд МАН ба АН-ын нэр дэвшигчдийн хооронд л хүчтэй өрсөлдөөн явагдсан байдаг. Гэхдээ тухайн үед сөрөг сурталчилгааны далайц, агуулга тун бага байлаа. Харин нэр дэвшигч Б.Бат-Эрдэнэ, Ц.Элбэгдорж нарын талаарх хошин гэмээр сөрөг мессеж, мэдээллүүд фейсбүүкээр цацагдаж байсан. Тухайлбал, фейсбүүкт Б.Бат-Эрдэнэ бол сайхан биерхүү монгол эр, харин Ц.Элбэгдорж бол морин дээр суухад хөл хүрэхгүй бие жижиг гэх маягийн зурагнууд тараагдаж Б.Бат-Эрдэнэ аваргын сайхан дэвсэн, барилдсан зураг дүүрсэн билээ. Харин үүний хариуд Ц.Элбэгдоржийн багийнхан “Элбэгдоржийг хувьсгалын ажил хийж явахад Бат-Эрдэнэ юу хийж байв?” хэмээх егөөдсөн няцаалт бүхий зурган сурталчилгааг хийж байлаа.

¹⁸ Clara Hendrickson and William A. Galston. Why are populists winning online? Social media reinforces their anti-establishment message. April 28, 2017 <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2017/04/28/why-are-populists-winning-online-social-media-reinforces-their-anti-establishment-message/>

Тэгвэл 2017 оны Монгол улсын ерөнхийлөгчийн сонгуулиудад сошиал сүлжээ сөрөг сурталчилгааны гол талбар болов. Ингэхдээ өрсөлдөгчийн нэр хүндийг унагаахын тулд зохиомол мэдээллүүдийг үй олноор хэрэглэсэн бөгөөд 2017 оны Монгол улсын ерөнхийлөгчийн сонгуульд Х.Баттулгын багаас монголчуудын дундах Хятадад таагүй хандах сэтгэл зүйн онцлогт тулгуурлан хаа хамаагүй гэмт хэрэг, Өвөр монголчуудын зодоон гэх мэтийг Монголд Хятадын аюул бодитоор ирлээ гэсэн шошгын дор нялзаан тарааж байсан билээ.

Сонгуулийн сурталчилгааны бүхий л хугацаанд нэр дэвшигч Х.Баттулга гол өрсөлдөгч М.Энхболдын эсрэг сөрөг сурталчилгааг фейсбүүкээр амжилттай явуулсан бол М.Энхболдын хувьд мөн л гол өрсөлдөгч Х.Баттулгын эсрэг сөрөг сурталчилгааг твиттерт давамгайлан явуулав. Нэр дэвшигч Х.Баттулгын хувьд фейсбүүкт давамгай байсны гол үзүүлэлт бол түүний сурталчилгаа, Live буюу шууд дамжуулалт бүхий бичлэгүүд сонгуулийн сурталчилгааны бүхий л үед хамгийн олон үзэгч, хандалттай байсан юм. Жишээ болгож гурван нэр дэвшигчийн сонгуулийн нээлтийн шууд бичлэгийн үзэгчдийн тоог Бүдүүвч 1-д харуулав.

Бүдүүвч 1. Гурван нэр дэвшигчийн сонгуулийн сурталчилгааг фейсбүүкт үзсэн хүмүүсийн тоо¹⁹.



Энэхүү сонгуулийн нээлтийн үзэгч, хандалтын тоо цаашид сонгуулийн сурталчилгааны бүхий л үйл явцад хадгалагдсан бөгөөд Х.Баттулгын багийн сурталчилгаа, тэр дундаа сөрөг сурталчилгаанууд ямагт үзэгч, хандалтын тоогоор давамгай байсан бол С.Ганбаатарын сурталчилгааны фейсбүүк дэх дэмжигчдийн тоо цөөн байсаар сонгуулийг дуусгасан юм. Эндээс үзэхэд С.Ганбаатарыг дэмжигч сонгогчдын сегмент фейсбүүкт бус, гудамжинд байсан нь харагдаж байгаа юм.

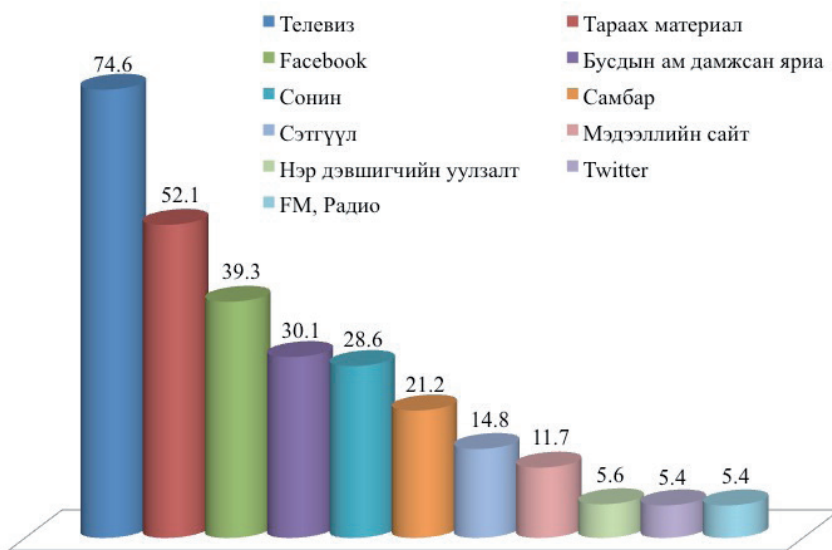
¹⁹ Ц.Мөнхцэцэг. Цахим популизм буюу сонгууль дахь сошиал сүлжээний нөлөө. УБ., 2018. 11 дэх тал

Ерөнхий дүр зургийг тоймлон харвал энэ удаагийн сонгуулийн сурталчилгаанд нэр дэвшигчдийн бодлого, мөрийн хөтөлбөр бус сөрөг сурталчилгаа, /fake news /буюу хуурамч мэдээллүүд давамгайлав. Гурван нэр дэвшигчдийн аль аль нь сонгуулийн кампанийг стратеги төлөвлөлтийн дор иж бүрнээр явуулж чадаагүй. Тухайлбал, М.Энхболдын сонгуулийн кампани Х.Баттулгын зүгээс хийсэн сөрөг сурталчилгаануудад л хариулт өгөх, няцаалт хийх байдлаар явагдсан. Харин Х.Баттулгын сонгуулийн кампанид Хятадын эсрэг сурталчилгаа, 60 тэрбумын бичлэгүүд гол мессеж болов.

Ийнхүү АН-ын нэр дэвшигч Х.Баттулгын сонгуулийн кампанийн зүгээс социал сүлжээгээр явуулсан цуврал сөрөг сурталчилгаа ахар богино хугацаанд олон хүнд хүрч байв. Тэр дундаа нийгмийн сүлжээний гол хэрэглэгч болох 35 хүртэлх насны залуу сонгогчдод хүчтэй нөлөөлсөн юм.

2017 оны ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үеэр бидний хийсэн судалгаанаас үзэхэд фейсбүүк нь нэр дэвшигчдийн талаар мэдээлэл авч буй хоёр дахь том суваг болсон нь харагдсан. Судалгаанд оролцсон иргэдийн 52.1 хувь нь нэр дэвшигчдийн талаарх мэдээллийг фейсбүүкээс авч байна гэж хариулсан. Харин твиттерээс мэдээлэл авч буй сонгогчдын хувь 5.4 байгаа юм. Бүдүүвч 3-аас үзнэ үү.

Бүдүүвч 3. Та нэр дэвшигчдийн тухай мэдээллийг хаанаас авч байна вэ?



Та ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчдийн талаарх мэдээллийг ямар эх сурвалжаас хүлээн авч байна вэ?

Фейсбүүкээс улс төр, сонгуулийн талаар мэдээллээ голчлон авдаг хэрэглэгчдийн социал бүтцийг задлан үзэхэд 35-40 хүртэлх насны, нийслэл Улаанбаатар болон аймгийн төвд оршин суудаг, бүх түвшний боловсролтой хүмүүс байгаа юм. Энэхүү дүнгээс харахад 2017 оны ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үеийн фейсбүүк дэх мэдээллүүд, нэр дэвшигчдийн талаарх эерэг, сөрөг сурталчилгаа сонгогчдын томоохон бүлгүүдэд хүрч чадсан нь харагдаж байна.

СОНГУУЛИЙН СИСТЕМ

Монгол улсад шинэ үндсэн хуулиа баталснаас хойш парламентын зургаан удаагийн сонгууль хийснээс 1992, 2008 онд олон мандаттай, томсгосон тойрог гэж бидний нэрлэдэг block vote системээр, 1996, 2000, 2004, 2016 оны сонгуулиуд нэг мандаттай харьцангуй олонхийн мажоритар буюу winner takes all системээр, 2012 оны сонгууль холимог системээр буюу 28 гишүүнийг намын жагсаалтаар, 48 гишүүнийг олон мандаттай мажоритар тойргоос сонгох байдлаар явагдсан. Эндээс харахад ихэнх сонгууль мажоритар системийн аль нэг хувилбараар явж ирсэн байгаа юм. Тэгвэл сонгуулийн энэ систем нь нийгэм улс төрийн үйл явцад хэрхэн нөлөөлж ирсэн бэ?

Сонгуулийн системийн зүгээс намын тогтолцоонд үзүүлж буй нөлөө

Сонгуулийн систем бол намын тогтолцоо бүрэлдэн тогтох гол хүчин зүйл болдгийг Дюверже нарын судлаачид тогтоосон байдаг. Мажоритар систем нь хоёр нам давамгайлсан тогтолцоо, пропорциональ систем нь олон намын тогтолцоо бүрдүүлэх хандлагатай юм.

Энэхүү зүй тогтлын дагуу мажоритар систем давамгай хэрэглэж ирсэн өнгөрсөн 20 гаруй жилийн сонгуулийн үр дүнд Монгол улсад хоёр намын тогтолцоо бүрэлдэн тогтож байна. Хоёр намын систем манай улс төрийн тогтолцоонд бодит байдал болоод зогсохгүй улс төрийн соёл болон төлөвшиж байгаа юм. Харин 2012 онд сонгуульд холимог системийг хэрэглэсний үр дүнд нэгэнт тогтсон хоёр намын тогтолцоо, хүчний харилцаанд өөрчлөлт орж МАХН-МҮАН-ын Шударга ёс эвсэл хэмээх гурав дахь шинэ хүчин УИХ-д намын бүлэг байгуулах хэмжээний буюу 11 суудал авсан юм. Хэрэв зээ цаашид холимог системийг үргэлжлүүлэн хэрэглэх аваас өнөөгийн хоёр улс төрийн гол намын аль нь ч дангаараа засгийн газар бүрдүүлэх хэмжээний суудал авч чадахгүй тул гуравдагч жижиг намтай эвсэхээс өөр аргагүй болдог тогтолцоог Герман маягийн 2+1 систем рүү орох магадлалтай юм.

Нэг мандаттай мажоритар системийн үед парламентад үнэмлэхүй олонх болон цөөнхийн илт ялгаатай хүчин бий болдог нь 2000, 2016 оны

УИХ-ын сонгуулийн жишээн дээрээс харагддаг. Нэг нам давамгайлсан парламентын гол давуу тал болох тогтвортой засгийн газрууд 1992, 2000 оны УИХ-ын сонгуулиудын дараа бий болсон байдаг.

Тэгвэл намын жагсаалтаар явагддаг цэвэр пропорциональ системийн үед хэт олон нам парламентад орж ирсний улмаас тогтвортой засгийн газар бүрдүүлж чадахгүй байх тохиолдол дэлхийн улсуудад бий. Тухайлбал, судлаач Рейнолдсын тогтоосноор Италид 1945 оноос 1992 оныг хүртэл 47 жилийн дотор нийт 50 засгийн газар байгуулагдан огцорч байжээ. Өөрөөр хэлбэл жилд дор хаяж нэг удаа засгийн газар огцорч байсан аж.

Харин мажоритар системийн дүнд бүрэлдсэн парламентын олонх засгийн газраа дэмжин ажилладаг онцлогтой. Энэ нь гүйцэтгэх засаглалын тогтвортой байдлын баталгаа болдог юм.

Орон нутгийн бодлого дахь нөлөө

Өнгөрсөн жилүүдэд хэрэглэж ирсэн мажоритар системийг шүүмжлэх гол үндэслэлийн нэг нь жалга довны үзлийг дэврээдэг явдал юм. Энэхүү хандлага улсын төсөв хэлэлцэх үед тод ажиглагддаг. Мөн сонгуулийн кампанийн үеэр нэр дэвшигчид тойргийн хүн амд зориулсан явцуу амлалт авч сонгогчдыг татах явдал түгээмэл байна.

Өөрөөр хэлбэл мажоритар системийн үед улс орны нэгдсэн бодлого гэхээс илүүтэй орон нутагт төвлөрсөн тарамдсан бодлого хэрэгжиж байна. Гэвч энэ нь нөгөө талаас бүс нутгийн хөгжилд эерэгээр нөлөөлдөг юм. Хэрэв зээ намын жагсаалт бүхий пропорциональ системээр сонгууль явуулбал улс төрийн гол өрсөлдөөн зөвхөн Улаанбаатар хотод төвлөрч хөдөө орон нутаг, сумдын тулгамдсан асуудал анхаарлын гадна үлдэх байсан юм.

Холимог систем хэнд ашигтай вэ?

Сонгуулийг холимог юмуу пропорциональ системээр явуулах нь улс төрийн жижиг намуудад ашигтай байдаг нь дэлхийн практик юм. Өмнө дурьдсанаар сонгуулийн холимог системийг 2012 оны сонгуульд хэрэглэснээр намуудын хүчний харьцаанд өөрчлөлт оруулж 2011 онд буюу сонгуулиас ганцхан жилийн өмнө бүртгүүлсэн МАХН хэмээх шинэ намыг улс төрийн хүчтэй тоглогч болгон оруулж ирсэн байдаг. Н.Энхбаяр хэмээх лидерийг нь сонгуулиас хоёр сарын өмнө баривчилсан явдал тус намын сонгуулийн амжилтанд голлох нөлөө үзүүлсэн хэдий ч 2012 оны сонгууль дан мажоритар системээр явсан бол уг нам ийм өндөр амжилт үзүүлж чадахгүй байсан.

Холимог тогтолцоогоор сонгууль явуулахын ач тусыг амсч байгаа дараагийн нэг бүлэг бол намын лидерүүд юмуу лидер ойр хүрээлэлд

байж намын нэрсийн жагсаалтад дээгүүр бичигдэх цөөн хэдэн улс төрч болох нь 2012 оны УИХ-ын сонгуулиас харагдсан. Гэвч улс төрийн намуудын рейтинг доогуур байгаа өнөөгийн нөхцөлд намын жагсаалтны эхэнд бичигдэх тоотой хэдхэн нөхдөд л УИХ-д орж ирэх боломж олдож магадгүй.

Нөгөө талаас холимог систем нь УИХ-ын гишүүдийн эрх зүйн байдлын хувьд ойлгомжгүй гэх юмуу зохицуулалтгүй нөхцлийг бий болгож байна. Намын жагсаалтаар орж ирсэн гишүүд хэний өмнө хариуцлага хүлээх вэ гэдэг нь тодорхойгүй байна. Тойргоос сонгогдсон гишүүдийн хувьд ойлгомжтой, тухайн тойргийн сонгогчдын өмнө хариуцлага хүлээнэ, амлалтаа биелүүлж эс чадвал дахин сонгогдохгүй, нэг бол тойргоо солихоос аргагүйд хүрнэ.

Дараагийн нэг маргаантай асуудал нь төрөөс олгож буй санхүүжилт юм. Улс төрийн намын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлд УИХ-ын гишүүний нэг суудлыг жилд 10 сая төгрөгөөр тооцож, тухайн бүрэн эрхийн хугацаанд улирал тутам тухайн намд санхүүжилт олгох бөгөөд үүний 50%-ийг нь УИХ-ын гишүүний сонгуулийн тойрогт явуулах үйл ажиллагаанд зарцуулахаар заажээ. Гэвч намын жагсаалтаар орж ирсэн 28 гишүүний 10 сая төгрөгийг хэрхэн зарцуулах вэ гэдэг нь хуулийн зохицуулалтгүй байна. Тойроггүй эдгээр 28 гишүүний жил бүрийн 280 сая төгрөг чухам юунд зарцуулагдаж байгаа нь тодорхойгүй байна.

Монголд сонгуулийн ямар систем тохиромжтой вэ?

Freedom House-ийн судалгаагаар 1990 оноос хойш чөлөөт болон хагас чөлөөт ангилалд орж ирсэн 98 улсад пропорциональ юмуу нэг мандаттай харьцангуй олонхийн мажоритар систем зонхилдог байна. Харин төрийн эрх барих дээд байгууллага нь сонгуулийн замаар бүрэлддэг хэдий ч чөлөөт бус дэглэмтэй гэж тооцогддог 46 улсад 2 шаттай дийлэнхийн юмуу олон мандаттай мажоритар систем хэрэглэж байна.

Олон нийтийн санаа бодол, улс төрийн намуудын байр сууриас харахад Монголд ойрын хэдэн жилд цэвэр пропорциональ системийг сонгох улс төрийн хүсэл зориг, бэлтгэл хангалтгүй байгаа тул хуучин хэрэглэж байсан хувилбаруудаас арай дөмөгхөн буюу ардчилал, намын тогтолцоонд ээлтэй байж болохуйц хувилбар нь нэг мандаттай харьцангуй олонхийн мажоритар систем юм.

Хэрэв холимог хувилбарыг сонгосон ч гэсэн мажоритар тойрогт нэг мандаттай байхаар зохицуулах шаардлагатай байна. Учир нь олон мандаттай мажоритар системээр сонгуулиа явуулсан 2008 он болон 2012 оны УИХ-ын сонгуулийн явцаас харахад нэг тойрогт хэд хэдэн мандаттай байх тохиолдолд улс төрийн нэг намаас нэр дэвшигчдийн хооронд дотоод зөрчил үүсэх, нэгдмэл кампани явуулж чадахгүй байх зэрэг нэлээд

бэрхшээл гардаг.

Нэг мандаттай харьцангуй олонхийн мажоритар систем нь онолын хувьд англо-саксоны систем гэж тооцогддог бөгөөд Вестминстерийн загвар ч гэж нэрлэгддэг. Гол онцлог нь өрсөлдөөнөөс илүү зөвшилцөл, нэгдмэл байдлыг чухалчилдаг байна. Өөрөөр хэлбэл мажоритар системийг дэмжих гол үндэслэл бол сонгуулийн эн тэргүүний үүрэг нь улс орны доторх улс төрийн хүчний харьцаанд нийцсэн бүрэлдэхүүнтэй төлөөлөх байгууллагыг сонгоход биш, харин олонхийн дэмжлэг хүлээсэн чадвартай засгийн газар бүрдүүлэхэд оршино гэсэн байр суурь юм.

- Улс төрийн хоёр хүчин төлөвших суурь нөхцөл болдог. Сонгогчид ихэвчлэн улс төрийн хоёр гол нам юмуу эвслийн аль нэгийг сонгодог. Улс орон даяар хүчний төвлөрөл бий болгож, эсрэг тэсрэг ашиг сонирхлуудыг нэгтгэн харьцангуй төвийг сахисан хоёр хүчнийг бүрдүүлдэг.
- Парламентад нэг нам олонх болох буюу нэг намын засгийн газар бүрэлддэг, эвслийн засгийн газар бий болох тохиолдол байдаг ч төдийлөн түгээмэл биш. Энэ нь засгийн газрын тогтвортой үйл ажиллагаа, хариуцлагыг дээшлүүлэх эерэг талтай.
- Хүчтэй сөрөг хүчин бүрэлдэх боломжийг нээж өгдөг. Нэг мандаттай мажоритар системээр сонгууль нь явагддаг Их Британи, Канад зэрэг улсуудад сөрөг хүчин сүүдрийн засгийн газар байгуулж эрх баригч намын үйл ажиллагаанд бодлогын хүчтэй хяналт тавьж ажилладаг нь улс орны хөгжилд ихээхэн түлхэц үзүүлдэг байна.
- Улс төрийн намууд нь нийгмийн олон нийтийн өргөн хүрээтэй дэмжлэг хүлээдэг. Ялангуяа үндэстэн угсаатны ихээхэн ялгарал бүхий нийгэмд намууд хүн амын олонх, цөөнхийн аль алиныг төлөөлөн ажиллах, экстремист юмуу шашин, үндэс угсааны цөөнхийн намууд бий болох боломжийг хааж өгдөг юм. Экстремист намууд улс орны тодорхой бүс нутаг, үндэстний цөөнхийг төлөөлж байдаг тул энэ тогтолцооны үед нийт улс орон даяар олонхийн дэмжлэг авах боломж үндсэндээ байдаггүй. Тухайлбал, дэлхийн хамгийн том ардчилсан улс гэж тооцогддог Энэтхэг улсын жишээнээс харахад үндэстэн, шашин, улс төрийн байр суурийн ялгарал ихтэй энэ улсад улс төрийн тогтворт байдалд нэг мандаттай мажоритар систем онцгой үүрэг гүйцэтгэж ирсэн байдаг. Ядуурал, өлсгөлөн, нийгэм дэх тэгш бус байдал зэрэг олон бэрхшээлийг туулж буй хэдий ч хагас зууны турш ардчиллаас эргэж буцаагүй Энэтхэгийн улс төрийн амжилт нь парламентын засаглал болон сонгуулийн системтэй нь холбоотой юм.
- Нэг мандаттай мажоритар системийн үед сонгогч санал өгөх, санал тоолох, сонгуулийн дүн гаргах, ялагчийг тодруулах зэрэг нь

иргэдэд ойлгомжтой энгийн байдаг.

- Парламентын гишүүн болон түүний сонгогдсон тойргийн сонгогчдын хооронд тогтвортой холбоо, хариуцлагын тогтолцоог бий болгодог. Энэ системийн үед парламентын гишүүн нь зөвхөн улс төрийн намыг төлөөлөх бус, харин өөрийн сонгогдсон тойргийн иргэдийг мөн төлөөлөх болдог. Судлаач Рейнолдс гишүүн-сонгогчдын ийм тогтвортой холбоо хамаарал нь эдийн засагт хөдөө аж ахуй давамгайлсан болон хөгжиж буй улс орнуудад чухал ач холбогдолтой гэж үзсэн байдаг нь Монголын нөхцөл байдалтай тун ойр байгаа юм.
- Олон түмэнд танигдсан бие даан нэр дэвшигчид сонгогдох боломж бусад системтэй харьцуулахад илүү өндөр байдаг тул зөвхөн намд төвлөрсөн улс төрийн тогтолцоог даван туулах боломжийг хувь хүмүүст олгодог.

Эцэст нь хэлэхэд сонгуулийн системийн төгс төгөлдөр хувилбарыг олох боломжгүй бөгөөд гагцхүү нөхцөл байдалд зохицсон хамгийн боломжит хувилбарыг л гаргах нь оновчтой юм.

СОНГОГЧДЫН ЗАН ҮЙЛ

Монголын сонгогчдын зан үйлийг тодорхойлогч хүчин зүйлсийг дараах байдлаар авч үзье.

Улс төрөөс хүнийсэх үйл явц

Өрнөдийн орнуудад 1980-аад оноос эхэлсэн улс төрөөс хүнийсэх үйл явц ардчилалд шилжилт хийгээд 29 жил болж байгаа Монголд мөн ажиглагдаж байгаа юм. Олон нийт улс төрийн үйл явц, намуудын тэмцэл, зөрчлөөс залхаж, сонгогчдын сонгуульд оролцох оролцоо буурч, улс төрөөс хүнийсч байна. Тухайлбал 2008 оны орон нутгийн сонгуульд нийслэлийн иргэдийн дөнгөж 44 хувь нь оролцож анх удаа орон нутгийн сонгууль нийслэлийн хэмжээнд дахин явагдлаа. Тийм учраас улс төрийн намуудын хувьд мөрийн хөтөлбөр, нэр дэвшигчдээ сурталчлан таниулахаас гадна өөрийн дэмжигч сонгогчдоо сонгуульд оролцохыг уриалах давхар ажил нэмэгдэж байгаа юм.

Харин сошиал сүлжээний нөлөө өссөн 2016 оны УИХ-ын, 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулиудад сонгуулийн ирц нэмэгдсэн нь дэлхийн бусад улсуудынхтай адил төстэй үйл явц юм. Сошиал сүлжээ нь АНУ, Франц зэрэг дэлхийн улс орнуудын сүүлийн үеийн сонгуулиудад оролцох сонгогчдын оролцоо, иргэдийн улс төрийн идэвхийг нэмэгдүүлж байгаа билээ.

Улс төрийн тогтолцоонд итгэл алдрах байдал

Монголын сонгогчдын үйл байдлын дараагийн нэгэн онцлог нь улс төрийн институтууд болон оршин буй төрийн тогтолцоонд итгэл алдрах

байдал юм. Төрийн институтуудад иргэдийн зүгээс итгэл алдрах болсны нэг тод жишээ бол 2008 оны 6 сарын 29-нд явагдсан УИХ-ын ээлжит сонгуулийн үр дүн будлиантай болсны улмаас үүссэн 2008 оны 7 сарын 1-ны үймээн илэрхийлдэг. Энэхүү үймээн нь дарангуйлагч дэглэмээс ардчилалд тайван замаар амжилттай шилжилт хийсэн Азийн цорын ганц улс гэгдэх Монголын түүхэнд гарч байгаагүй хар үйл явдал болсон юм.

7 сарын 1-ний үйл явдал нь Монголын нийгэмд их хэмжээний хямрал, стресс байгааг харуулсан гэж үзэж болно. Олон нийт хямралын үед буруутныг эрж хайх, улмаар түүнд хамаг бурууг тохож байж үүссэн бухимдал, стрессийг бага ч атугай намжаадаг сэтгэл зүйн онцлогтой. Энэхүү үймээн нь сонгуулийн дүнгийн будлианаас гадна нийгэм дэх хямрал, оршин буй төрийн тогтолцоонд сэтгэл ханамжгүй байх явдал газар авсан, хүмүүсийн бухимдал ихээр хуримтлагдсаны илрэл болсон юм.

Олон нийтийн санаа бодлын цуврал судалгааны дүнгүүдээс харахад өнөөгийн тогтолцоонд сэтгэл дундуур байх иргэд буюу пессимистүүдийн тоо, улс төрийг огт сонирхдоггүй идэвхгүй хүмүүсийн тоо сүүлийн жилүүдэд тогтмол нэмэгдэж байгаа юм. Тиймээс нэг сонгуулиас нөгөө сонгуульд улс төрийн намд өгөх санал өгөлтөө өөрчилдөг буюу хөвдөг сонгогчдын тоо нэмэгдэж байна. Санал өгөлт нь тогтворгүй байдаг эдгээр сонгогчид нийт сонгогчдын 30 орчим хувийг эзэлж байна.

Нутгархах хандлага

Монголчууд эртнээс хүн ам төвлөрсөн томоохон хот сууринд бус, тархай бутархай нүүдэллэн амьдарч ирсэн, орон нутгийн зохион байгуулалт хүчтэй, асуудлыг шийдэхэд нутгийн хүчин зүйл гол болж ирсэн. Улс орны нийтлэг асуудал гэхээсээ илүүтэй орон нутгийн асуудалд хүмүүс илүү анхаарал тавьдаг нь судалгаануудаас харагддаг.

Нутгархах хандлага нь ерөнхийлөгчийн сонгуулиуд болон УИХ-ын сонгуулийн орон нутгийн тойргуудын дүнгээр харагддаг. Тухайлбал, ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигчид өөрийн нутагт хамгийн өндөр санал авч ирсэн байдаг. Мөн УИХ-ын сонгуулиудын орон нутгийн тойргуудад “нутгийн хүү”, “унасан газар угаасан ус минь”, “би эндхийнх” гэх мэт үгс ихэнх нэр дэвшигчдийн нэрийн хуудас болсоор ирлээ. Намууд нийслэл УБ хотоос бусад тойргуудад нэр дэвшигчдийг хуваарилахдаа зөвхөн тухайн газар төрж өссөн юмуу аав ээжийн аль нэг нь тухайн нутгийнх байх шалгуур барьдаг.

Хамаатан садны хэлхээ холбоо

Монголын нийгмийн харилцааны үндсэн бөгөөд голлох суваг нь ах дүү, хамаатан садан, овгийн харилцаа, нутгархах үзэл, нэг ангийн болон мэргэжлийн харилцаа болдог тухай нэлээдгүй судлаачид тэмдэглэсэн

байдаг. Монгол улсын түүхэн үйл явц, баримт бичгүүдээс үзэхэд нийгэм дэх албан тушаал, зэрэг зиндаа ахих үйл явцад ураг төрлийн холбоо чухал үүрэгтэй байсан нь тэмдэглэгдэн үлдсэн байдаг.

Монголын нийгэмд он удаан жил тогтож ирсэн ураг төрөл, хамаатан садны хэлхээ холбоо өдгөө ч амь бөхтэй байсаар байгаа нь судалгааны дүнгүүдээс харагддаг. Зүүн Азийн Барометр судалгаанд оролцогчдын 75 хувь нь «Ямар нэгэн зүйлийг өөр хүнээр хийлгэх шаардлага гарвал нарийн мэргэшсэн, гэхдээ танихгүй хүнийг хөлсөлснөөс хамаатан, найз нөхдөө хөлсөлсөн нь дээр» гэж судалгаанд оролцогчдын хариулсан нь бусад найман улстай харьцуулахад хамгийн өндөр үзүүлэлт юм²⁰.

Үүний зэрэгцээ монголчууд хүнийг үнэлж дүгнэх, нэр дэвшигчийг сонгохдоо удам угсааг ихээхэн харгалздаг нь сонгуулиудаас харагддаг. Нийгэм дэх садан төрлийн хүчтэй хэлхээ холбоог улс төрийн намууд сонгуулийн кампанидаа олон янзаар ашиглаж байна. Нэр дэвшигчид сонгуулийн сурталчилгаандаа удам угсаа, аав ээжийн нэр хүндийг ашиглаж имижээ бүрдүүлэх явдал түгээмэл байдаг.

Мөн аль нэг улс төрч нас барсны дараа түүний залгамжлах хүнээр нь эхнэр, дүү, хүүхэд гэх мэт гэр бүлийн гишүүнийг тодруулж нөхөн сонгуульд нэр дэвшүүлэх явдал хэвшил боллоо. Энэ үйл явцыг “улс төрийн үе залгамжлал” гэж үзэж болох юм. 2008 оноос эхлэн орон нутгийн сонгуулиудад нэр дэвшигчдийн нэлээд нь ямар нэг улс төрчийн хүү, дүү, гэр бүлийн хүн гэх мэт садан төрлийн холбоотнууд байх нь түгээмэл болов.

Үндсэрхэг үзэл

Посткоммунист ихэнх оронд коммунизмын үед хаан боогдож байсан үндэсний үзэл дэглэмийн уналтын дараа эрс сэргэж²¹ нийгмийн бүхий л амьдралд хүчээ авсантай адил үйл явц Монгол улсад ажиглагдаж байна. Чингис хааны төрт ёсыг сэргээж хаант засаг бий болгохыг уриалагч нам, үндэсний үзлийг гол болгогч намууд бий болсон бөгөөд намуудын мөрийн хөтөлбөрт үндэсний соёл, уламжлалыг сэргээх явдал чухалд тавигдаж байна. Мөн улс төрийн намууд сөрөг сурталчилгаанд үндэсний үзлийг ашиглах болов.

Нэр дэвшигчийн гарал угсаанд олны анхаарлыг хандуулах, үндсэрхэг үзэл, эх оронч байдлыг нь өдөөх маягаар манипуляци бүхий мэдээлэл тараах явдал сонгуулийн кампанийн үеэр байнга гардаг нь УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулиудын жишээнээс харагддаг.

Монголчууд түүхэндээ өмнөд хөрш Хятад улстай удаа дараа дайтаж

²⁰ Улс төрийн боловсролын академи. Зүүн Азийн Барометр. УБ., 2005, 87 дахь тал

²¹ Werner Prohl, Luvсандendev Sumati (2007) Voters' Choices. People's Perception of Mongolia's Political and economic Transition as Reflected in Opinion Polls from 1995-2007. Ulaanbaatar, P.19

ирсэн тул хүмүүсийн нэлээд нь хятад гаралтай хүнд төдий л таагүй ханддаг. Энэхүү хандлагыг улс төрийн намууд сөрөг сурталчилгаандаа түлхүү хэрэглэдэг. Өрсөлдөгч намын нэр дэвшигчдийг “хятадын эрлийз”, эсвэл Хятадаас санхүүждэг хэмээсэн сурталчилгааг сонин хэвлэл, ухуулгын материал, ам дамжсан яриа ашиглан тараах явдал сонгууль бүрт гарч байна.

Энэ явдлын хамгийн тод жишээ бол 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгууль юм. Энэ сонгуулийн үеэр АН-ын нэр дэвшигч Х.Баттулгын багаас МАН-ын нэр дэвшигч М.Энхболдыг хятад гаралтай, хэрэв М.Энхболд сонгогдвол Монгол улс Хятадын нөлөөнд орно гэсэн сурталчилгааг сошиал сүлжээгээр ихээхэн тараасан юм. Тухайлбал, “М.Энхболдын удам угсааны тухай”, “Эрэлхэг Монгол залуугийн үхэл”, “Эзэн Чингисийг доромжилж байна” хэмээх гурван янзын бичлэгийг байршуулсан юм. М.Энхболдын удам судрын тухай энэхүү бичлэгийг үзсэн хүмүүсийн дийлэнх “*Яах аргагүй хятадын эрлийз, Эхийн талынхан хужаа нар, Жинхэнэ монгол хүнээ олоод сонгочих юмсан*” гэх мэтээр түүний эсрэг сөрөг, буруушаасан сэтгэгдлүүд үлдээсэн байснаас харахад энэхүү сөрөг сурталчилгаа хүмүүст ихээхэн нөлөөлсөн байна²².

Фейсбүүкийн орчинд тарсан хоорондоо уялдаа холбоотой дээрх гурван бичлэгийн доорх сэтгэгдлүүдийг үзэхэд дийлэнх нь хятадуудыг үзэн ядсан, хятадууд газар авлаа, М.Энхболд бол “хужаа”, монгол хүнээ сонгох хэрэгтэй гэсэн агуулгатай байв. Монголчуудын Хятадад дургүйцэх уламжлалт сэтгэлгээтэй холбоотойгоор сошиал орчинд Хятадын талаарх бүхий л постуудад олонх хүн ухамсаргүйгээр итгэн хүлээн авах хандлагатай байгаа нь бидний дээрх судалгаанаас харагдаж байв.²³

Дээр дурьдсанаас үзэхэд Монголын сонгогчдын улс төрийн намыг дэмжих байдал буурч, харин үүний оронд үндсэрхэг популистуудад татагдах явдал нэмэгдэж байгаа юм.

²² Ц.Мөнхцэцэг. Цахим популизм буюу сонгууль дахь сошиал сүлжээний нөлөө. УБ., 2018.12 дахь тал

²³ Hunt Allcott and Matthew Gentzkow. Social Media and Fake News in the 2016 Election. <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>

Дүгнэлт

1. Дарангуйлагч дэглэмээс ардчилалд шилжилт хийж буй орнуудын улс төрийн тогтолцооны нэгэн чухал үйл явц бол сонгууль байдаг. Сонгуулийн үйл явц нь тухайн улс орны дэглэмийн шинж чанарын үндсэн хэмжигдэхүүн болдгийн хувьд дарангуйллаас ардчилалд шилжиж буй орнууд болон шинээр тогтож буй ардчилсан дэглэмийн бат бөх байдлын суурь нөхцөл болдог юм.
2. Коммунист дэглэмээс ардчилалд шилжих үйл явц эхэлснээс хойш 29 жил болж буй манай улсад парламент, орон нутаг, ерөнхийлөгчийн тус бүр долоон удаагийн сонгууль болж өнгөрчээ. Өнгөрсөн сонгуулиудын явцаас харахад сонгуулийн кампанийн үеэр сонгогчдыг мөнгөөр худалдан авах, төрийн алба, төрийн албан хаагчдыг ашиглах, сонгуулийн сурталчилгаанд хуурамч мэдээлэл түгээх зэрэг нь түгээмэл болсноос олон нийтийн дунд ардчилсан сонгуулийн талаарх үнэлэлт буурч байна.
3. Монголын сонгуулийн кампанид модерн ба постмодерн хэв маяг аль аль нь ажиглагдаж байна. Сонгуулийн бүхий л үйл ажиллагаанд судлаачид, PR-ийн зөвлөх зэрэг мэргэжилтнүүдийн үүрэг нөлөө нэмэгдэж байна. Сонгогчидтой тогтоох харилцаа холбоонд Е-мэйл, теле-маркетинг зэрэг шинэ технологиудыг ашиглах болов. Нийт сонгогчдын дунд сурталчилгаа хийж байсан уламжлалт аргууд үеэ өнгөрөөж тодорхой зорилтот бүлгүүд рүү чиглэсэн өвөрмөц мессеж, тактикуудыг хэрэглэх боллоо. Сурталчилгааны арга хэлбэр, сувгууд өмнөхтэй харьцуулбал илүү хялбар, энгийн, цэнгээнт өнгө аястай болж байна.
4. Дээр дурьдсан модерн ба постмодерн хэв маяг Монголын сонгуулийн кампанид илэрч байгаагийн зэрэгцээ хот хөдөөгийн хөгжлийн ялгаа, бэлгэ тэмдгийн улс төр, цахим популизм үйл явц тод харагдаж байна.
5. Интернетийн хэрэглээ асар хурдацтай нэмэгдсэн сүүлийн хэдхэн жилд зөвхөн сонгуулийн кампани төдийгүй улс төрийн бусад бүхий л үйл явцад сошиал сүлжээний үүрэг нэмэгдэх болов. Үүний нэг нь олон нийтийн сэтгэл хөдлөлийг улс төрийн зорилгоор ашигладаг популистуудын улс төрийн тактикууд улам нарийсаж нийгмийн сүлжээ рүү нэвтэрч буй явдал юм. Популист улс төр нь сошиал сүлжээгээр дамжин цахим популизм болж хувирч байгаа нийтлэг дүр зураг 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулиас ажиглагдав.
6. Монголын сонгогчдын зан үйлийг улс төрөөс хүнийсэх үйл явц, улс төрийн тогтолцоонд итгэл алдрах байдал, нутгархах хандлага, хамаатан садны хэлхээ холбоо, үндсэрхэг үзэл зэрэг хүчин

зүйл тодорхойлж байна. Ерөнхий зүй тогтлын хувьд Монголын сонгогчдын улс төрийн намыг дэмжих байдал буурч, харин үүний оронд үндсэрхэг популистуудад татагдах явдал нэмэгдэж байгаа юм.

7. Монгол улсад шинэ үндсэн хуулиа баталснаас хойш парламентын зургаан удаагийн сонгууль хийснээс 1992, 2008 онд олон мандаттай, томсгосон тойрог гэж бидний нэрлэдэг block vote системээр, 1996, 2000, 2004, 2016 оны сонгуулиуд нэг мандаттай харьцангуй олонхийн мажоритар буюу winner takes all системээр, 2012 оны сонгууль холимог системээр буюу 28 гишүүнийг намын жагсаалтаар, 48 гишүүнийг олон мандаттай мажоритар тойргоос сонгох байдлаар явагдсан.Эндээс харахад ихэнх сонгууль мажоритар системийн аль нэг хувилбараар явж ирсэн байгаа юм.
8. Сонгуулийн систем бол намын тогтолцоо бүрэлдэн тогтох гол хүчин зүйл болдгийг Дюверже нарын судлаачид тогтоосон байдаг. Мажоритар систем нь хоёр нам давамгайлсан тогтолцоо, пропорциональ систем нь олон намын тогтолцоо бүрдүүлэх хандлагатай юм. Энэхүү зүй тогтлын дагуу мажоритар систем давамгай хэрэглэж ирсэн өнгөрсөн 20 гаруй жилийн сонгуулийн үр дүнд Монгол улсад хоёр намын тогтолцоо бүрэлдэн тогтож байна. Хоёр намын систем манай улс төрийн тогтолцоонд бодит байдал болоод зогсохгүй улс төрийн соёл болон төлөвшиж байна.
9. Олон нийтийн санаа бодол, улс төрийн намуудын байр сууриас харахад Монголд ойрын хэдэн жилд цэвэр пропорциональ системийг сонгох улс төрийн хүсэл зориг, бэлтгэл хангалтгүй байгаа тул хуучин хэрэглэж байсан хувилбаруудаас арай дөмөгхөн буюу ардчилал, намын тогтолцоонд ээлтэй байж болохуйц хувилбар нь нэг мандаттай харьцангуй олонхийн мажоритар систем юм.
10. Эцэст нь хэлэхэд сонгуулийн системийн төгс төгөлдөр хувилбарыг олох боломжгүй бөгөөд гагцхүү нөхцөл байдалд зохицсон хамгийн боломжит хувилбарыг л гаргах нь оновчтой юм.

Ашигласан эх сурвалж

- Ё.Довчин. Улс төрийн соёл: институциональ хэмжээс. МУИС-ийн НШУС-ийн Эрдэм шинжилгээний бичиг. Политологи. 2007. № 281 (40).
- А.Жамбал. Монгол улсад улс төрийн шинжлэх ухаан үүсэн төлөвшиж байгаа нь. Политологи. № 281 (40). МУИС-ийн НШУС-ийн Эрдэм шинжилгээний бичиг
- К.Зардыхан. Монголын хөдөлмөрчдийн эх оронч, интернационалч ухамсар төлөвшиж байгаа нь. Улаанбаатар, 1990.

- Ц.Мөнхцэцэг. “Бэлгэ тэмдгийн улс төр: Онолын асуудал ба Монгол дахь төлөв байдал”. УТБА-ийн Шинэ толь сэтгүүл. 2007 № 57. Хуудас 51
- Ц.Мөнхцэцэг. Сонгуулийн кампанийн коммуникаци. Улаанбаатар. 2018
- Ц.Мөнхцэцэг. Цахим популизм буюу сонгууль дахь сошиал сүлжээний нөлөө. УБ., 2018
- Удо Б.Баркман. Монгол дахь улс төрийн намууд ба ардчиллын үйл явц. Политологи сэтгүүл. 2005. № 246.
- Улс төрийн боловсролын академи. Зүүн Азийн Барометр. УБ., 2005,
- Б.Ширэндэв. Далайн давалгаа. Улаанбаатар., 1993. МУИС. НШУС-ийн Эрдэм шинжилгээний бичиг. Политологи. 2009. № 297.
- Юн-хан Чу, Ю-цүн Чанг, Фу Ху. Зүүн Азийн орнууд дахь дэглэмийн хэрэгжилт, үнэлэмжийн өөрчлөлт ба авторитаризмаас хүнийсэх үйл явц. (орч) УТБА. Зүүн Азийн Барометр. УБ.,2005.
- Ж.Ядамсүрэн. Монгол улсын сонгуулийн тогтолцоо, зарчмыг үндсэн хуулиар баталгаажуулсан нь ардчиллын нэг ололт мөн. Монгол улсын сонгуулийн хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох нь. Олон улсын бага хурал. УБ., 2002
- Juan J. Linz, Alfred Stepan. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe. Johns Hopkins University Press. 1996.
- Clara Hendrickson and William A. Galston. Why are populists winning online? Social media reinforces their anti-establishment message. April 28, 2017 <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2017/04/28/why-are-populists-winning-online-social-media-reinforces-their-anti-establishment-message/>
- Hunt Allcott and Matthew Gentzkow. Social Media and Fake News in the 2016 Election. <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>
- Werner Prohl, Luvsandendev Sumati (2007) Voters' Choices. People's Perception of Mongolia's Political and economic Transition as Reflected in Opinion Polls from 1995-2007. Ulaanbaatar
- Ulrich Sarcinelli. Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System. VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, Wiesbaden. 2005.
- Niklas Luhmann. Oeffentliche Meinung. In: Politische Vierteljahresschrift. 1970. S, 77



Д.БАДАМДАШ

*МУИС, Нийгмийн Ухааны Салбар,
Улс төр судлалын тэнхимийн багш*

1997 онд МУИС-ийн Улс төр судлалын анги төгссөн, 2001-2003 онд АНУ-д Охайо их сургуулийг Улс төр судлалын чиглэлээр Мастерийн сургалтыг дүүргэсэн.

1999 оноос МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимд багшилж байсан бөгөөд Азийн Сан, Голомт банк, Гадаад харилцааны яаманд ажиллаж байсан. 2014-2017 онуудад Ийгл ТВ-ийн гүйцэтгэх захирлаар ажиллаж байжээ. Одоо МУИС-ийн Улс төр судлалын багшаар ажиллаж байна.

2.2 УЛС ТӨРИЙН НАМЫН СИСТЕМИЙН ТӨЛӨВШИЛ

Намын тогтолцооны өнөөгийн байдал

Ардчилсан улс төрийн тогтолцоонд идэвхтэй иргэний нийгэм бүхий улс төрийн системийн олон түвшин шатлалт сувагтай байх нь нэн чухал гэж судлаачид үздэг. Энэ хүрээнд оролцооны өндөр соёлтой, хараат бус хэвлэл мэдээллийн хүчтэй хяналттай үед сонирхлын бүлгүүд, нэн ялангуяа улс төрийн намууд нь нийгмийн сонирхлыг илрүүлэх, илэрхийлэх, төлөөлөх амин чухал үүргийг гүйцэтгэдэг ажээ²⁴.

Иргэний нийгмийн элдэв янзын ашиг сонирхлыг илэрхийлэх боломж, сувгууд хангалттай бүрдсэн байх, түүнийг богино хугацаанд, тогтмол илрүүлэн, нэгтгэн томъёолж, намын мөрийн хөтөлбөр бодлого болгож байх нь нэг талаас нам урт хугацаанд оршин тогтнох үндэс болдог, нөгөө талаас иргэдийн сонирхлыг улс төрийн тогтолцоонд дамжуулан, төлөөлөх нь иргэдийн улс төрийн тогтолцоонд итгэх итгэлийг бэхжүүлэх, ардчилсан тогтолцоо нь жинхэнэ утгаараа ажиллах нөхцлийг бүрдүүлдэг. Улс төрийн намууд, тэдгээрийн хоорондын шударга өрсөлдөөн ардчиллын амин чухал нөхцөл болдгийг дэлхийн улс орнууд дахь ардчиллын түүхэн хөгжлөөс харж болно. Ялангуяа дарангуйллаас шилжилт хийж буй орнуудын ардчиллын бэхжилтэд намын тогтолцооны төлөвшлийн асуудал ихээхэн чухал нөлөөтэй юм.

Германы судлаач Насмахер орчин үеийн Өрнөд Европ, Умард Америкийн ардчиллын түүх бол үндсэндээ бол нам төвт ардчиллын туршлага бөгөөд улс төрийн намгүйгээр ардчиллыг бүтээн байгуулах оролдлогууд амжилтгүй болж байсан гэсэн байдаг²⁵. Тийм учраас аливаа улс орны улс төрийн тогтолцоо, тэр дундаа дарангуйлагч дэглэмээс ардчилалд шилжиж буй орнуудын улс төрийн үйл явцад улс төрийн намын төлөвшил чухал үүрэгтэй юм.

Монгол улсын хувьд олон намын тогтолцоо бүхий ардчилсан дэглэмд шилжээд 29 жил болж байна. 1990 онд Улс төрийн намуудын тухай хуулийг баталснаар хуучны эрх баригч нэг намын тогтолцоог халах, улс төрийн шинэ намууд байгуулагдах эрх зүйн үндсийг тавьсан билээ. Улмаар 1992 оны Үндсэн хуулиар улс төрийн намыг үндсэн хуулийн түвшинд баталгаажуулсан байдаг. Ийнхүү олон намын тогтолцоо төлөвшөөд 29 жил болох хугацаанд олон нам байгуулагдсан боловч 9 нь татан буугдах юмуу бусад намуудтай нэгдсэнээр өдгөө Улсын Дээд шүүхэд бүртгэлтэй 35 нам үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

²⁴

²⁵Karl-Heinz Nassmacher. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy, "Funding of Political Parties and Election Campaigns, ed. by R. Austin & M. Tjernström. (Stockholm: International IDEA, 2003), pp. 6-7.

Гэвч эдгээрээс орчин үеийн улс төрийн намын шалгуурыг хангах хэмжээнд төлөвшсөн нь цөөхөн юм. Өнгөрсөн хугацаанд Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн, Улсын Их Хурал, Орон нутгийн хурлын нийт 21 сонгууль болж өнгөрснөөс Монгол Ардын Нам, Ардчилсан Намаас гадна ердөө МУНН, МАШСН, МСДН, ИЗНН, БНН, МАХН зэрэг 6 улс төрийн нам УИХ, Орон нутгийн хурлуудад ямар нэгэн хэмжээгээр төлөөллөө сонгуулж байжээ. Өнөөдрийн байдлаар Улсын дээд шүүхэд бүртгэлтэй 35 нам байна.²⁶

УИХ-д суудалгүй жижиг намуудын зарим нь Дээд шүүхэд бүртгэгдсэн төдий л байгаа болохоос идэвхтэй улс төрийн үйл ажиллагаа явуулж чадахгүй байна. Английн Ноттингэмийн их сургуулийн судлаач Фернандо Касал Бертуа дүгнэхдээ “Түүхийн хувьд Монголын улс төрийн намын систем нь бүс нутагтаа хамгийн хагарал бутрал багатай систем байж иржээ” (Касал Бертуа 2017: 79).

Францын улс төр судлаач Морис Дювержегийн онолоор улс төрийн намын тогтолцоо нь сонгуулийн тогтолцооноосоо шууд хамааралтай гэдэг зарчмыг удирдлага болгож үзвэл манай улсын хувьд ихэвчлэн нэг мандаттай мажоритар тогтолцоог ашиглаж ирсэн нь хоёр голлох улс төрийн намын тогтолцоо төлөвшихөд түлхүү нөлөөлсөн гэж үзэж болно. Улсын Их Хурлын 1992, 2008 оны сонгуулийг олон мандаттай томсгосон 26 тойргоор, харин 1996, 2000, 2004, 2016 оны сонгуулиудыг нэг мандаттай 76 тойргоор зохион байгуулсан билээ. Харин 2012 онд явагдсан Улсын Их Хурлын ээлжит сонгуулийг олонхийн болон хувь тэнцүүлсэн тогтолцоог хослуулан Улсын Их Хурлын 48 гишүүнийг олон мандаттай томсгосон 26 тойргоос, бусад 28 гишүүнийг улс төрийн нам, эвслийн нэрийн жагсаалтаар нэр дэвшигчдээс сонгох аргыг ашигласан юм.

УИХ-ын сонгуулийн хувьд 1996, 2016 оноос бусад тохиолдолд нь үндсэндээ одоогийн эрх баригч Монгол ардын нам (МАН) ялалт байгуулж, засгийн эрхийг барьж ирсэн. Харин 1996 онд тухайн үеийн Монголын үндэсний ардчилсан нам (МУАН), Социал-демократ нам (МСДН), Ногоон нам (МНН), Чөлөөт хөдөлмөрийн нам (ЧХН)-ын Ардчилсан холбоо эвсэн УИХ-ын 76 суудлын 50-ыг нь авч ялалт байгуулсан. Харин 2016 онд Ардчилсан нам үнэмлэхүй биш харьцангуй олонхын буюу 39 суудал авч парламентад суудалтай намуудыг ээлжлэн урьж эвслийн Засгийн газар байгуулж байсан.

2008 оны сонгуульд МАН олонхийн суудал авсан боловч /сөрөг хүчин/ болох Ардчилсан намыг Засгийн газартаа урьж, эвслийн засгийн газар байгуулж байжээ. Үүнээс болж МАНАН гэдэг нэр томьёо гарч, голлох намууд бие биенээ хянах, өрсөлдөх, шүүмжлэх бус харин нууцаар сэм хуйвалдаж, улсын баялгийг цөлмөдөг гэдэг хардалтад өртөж эхэлсэн.

²⁶ <http://www.supremecourt.mn/nam>

юм. Өмнөх нийгмийн үед эрх барьж байсан, МАХН нь үзэл суртлын хувьд өөрчлөн зохион байгуулагдаж, үргэлжлүүлэн 90-ээд оны эхэн үед Нагаржунай ёс, төв үзлийг баримтлагч нам гэж байгаад социал-демократ үзэл суртлыг авсан. 2010 онд 1924 онд хэрэглэж байсан анхны нэр болох Монгол ардын нам гэсэн нэрийг дахин хэрэглэж эхэлсэн бөгөөд Монгол улсын ерөнхийлөгч асан Н.Энхбаяр дэмжигч хэсгийн хамт МАХН гэсэн хуучин нэртэй нам байгуулан салсан юм.

Харин Ардчилсан намын хувьд олон сөрөг хүчнийн намууд 2000 онд нэгдэж байгуулсан, харьцангуй баруун төвийн нам бөгөөд олон лидертэй, фракц бүхий харьцангуй эв нэгдэл сул улс төрийн хүчин гэдэг нь харагдсан. Ардчилсан намын гол дэмжигчид нь хотын оршин суугчид байж ирсэн.

1990 оны анхны ардчилсан сонгуулиас хойш Монгол Улсад явагдсан Улсын Их Хурлын сонгуулиудад Улсын дээд шүүхэд бүртгэлтэй улс төрийн намууд болон намуудын эвслүүд оролцож байсан нь олон намын тогтолцоо бүрдэж, сонгуулийн ардчилал хэрхэн бүрэлдэн тогтож, бэхжсэнийг гэрчлэх бас нэгэн томоохон баримт юм. Улсын Их Хурлын 1992 оны ээлжит сонгуульд улс төрийн 8 нам, 2 эвсэл; 1996 оны сонгуульд 5 нам, 2 эвсэл; 2000 оны сонгуульд 13 нам, 3 эвсэл; 2004 оны сонгуульд 7 нам, 1 эвсэл; 2008 оны сонгуульд 12 нам, 1 эвсэл; 2012 оны сонгуульд 11 нам, 2 эвсэл; 2016 оны сонгуульд 12 нам, 3 эвсэл тус тус оролцсон.

Сонгуулийн жил /УИХ/	Сонгуулийн тогтолцоо	Олонх болсон Нам, эвслийн авсан суудал	Бусад нам эвслүүдийн авсан суудал
1992	2-4 мандат бүхий 26 тойрог	МАХН -70	Ардчилсан холбоо эвслэл -4, МСДН -1, Бие даагч -1
1996	Нэг мандаттай 76 тойрог	Ардчилн холбоо Эвсэл -50	МАХН -25, МУНН -1
2000	Нэг мандаттай 76 тойрог	МАХН -72	Ардчилсан холбоо эвсэл -1, ИЗНН-1, Эх орон МАШСН-ын эвсэл-1, Бие даагч -1
2004	Нэг мандаттай 76 тойрог	МАХН -37	Ардчилсан холбоо эвсэл -35, БНН-1, Бие даагч -3
2008	Олон мандаттай 26 тойрог	МАХН -45	АН-28, Иргэдийн эвсэл -1, ИЗН-1, Бие даагч -1
2012	48 гишүүнийг 26 тойргоос, үлдсэн 28-ыг намын жагсаалтаар	АН -34	МАН-26, МАХН-МҮАН-ын Шударга ёс эвсэл -11, ИЗНН-2, Бие даагч 3
2016	Нэг мандаттай 76 тойрог	МАН -65 (Нэг гишүүн хүсэлтээрээ чөлөөлөгдсөн)	АН-9 (Ж.Батзандан, Лу.Болд нар Шинэ нам байгуулж, АН-аас гарсан), МАХН -1, Бие даагч-1

Харин Ерөнхийлөгчийн сонгууль 8 удаа явагдсанаас МҮАН болон МСДН хамтран дэвшүүлсэн нэг нэр дэвшигч, Ардчилсан намын хоёр нэр дэвшигч, МАХН (МАН) хоёр нэр дэвшигч ерөнхийлөгчөөр сонгогдож ирлээ.

2008 оны сонгуулиар голлох намуудын сонгуулийн амлалтад уул уурхай, байгалийн баялгийн асуудал гол сэдэв болж ирж намууд бэлэн мөнгө тараах, хувьцаа, хувь тараах асуудлыг тусгаж эхэлжээ. Түүнээс гадна өмнөх бүлэгт дурдсанчлан, сонгогчдыг зөөх, бэлэн мөнгөөр санал худалдаж авах зэрэг сонгуулийн булхай хамгийн түгээмэл байдаг. 2016 онд МАН үнэмлэхүй ялалт байгуулсан нь Ардчилсан нам тэргүүтэй эвслийн засгийн газрын тогтворгүй байдал, эдийн засгийн хямрал, гадаадын зээл, бондын хяналтгүй зарцуулалт, мөн Эрдэнэтийн 49 хувийг Оросын талаас авч эхэндээ нууцаар “хууль бус”-аар хувьчилсан зэрэг нөлөөлсөн байх талтай. Одоо ч энэхүү Эрдэнэтийн 49 гэгдэх хэргийн мөрдлөг явагдсаар байгаа бөгөөд энэ нь Монголын томоохон банк, санхүүгийн групп, улс төрчидтэй холбоотой гэх мэдээлэл хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд болон улс төрчдийн ярианд дурдагддаг.

Клиентелист намын тогтолцоо

Өнөөгийн Монголын улс төрийн намуудад гишүүддээ хайр халамж үзүүлэх буюу клиентелизм²⁷ газар авсан байгаа юм. Нэг талаас ивээх, тэтгэх улс төрч (патрон) нөгөө талаас тэрхүү ивээлт, тэтгэлгийн хариуд улс төрийн дэмжлэг үзүүлэх, дэмжих бүлэгт орж буй (клиент) улс төрийн хувь заяаны хувьд харилцан ашигтай бөгөөд хамаарал үүсгэсэн түншлэл үүсгэдэг. Иргэд улс төрийн намд үзэл баримтлалыг нь дэмжиж элсэх бус ашиг хонжоо харж гишүүнээр элсэх явдал газар авчээ.

Клиентелизм гэдгийг Чехийн судлаач Михал Клима (2015) “... хоёр болон олон хүнийг хамарсан найз нөхөд хамаатан садангийн онцгой харилцаа холбоо бөгөөд голдуу тодорхой зорилгод чиглэсэн байх ба нийгэм, эдийн засгийн (эсвэл улс төрийн) хувьд дээгүүр зиндааны нэг этгээд (патрон, ивээн тэтгэгч) нь доогуур зиндааны нөгөөдөө (клиент, дэмжигч) өөрийн нэр нөлөө, боломж бололцоог ашиглан хангамж, хамгаалалт үзүүлж байхад клиент нь мөн хариуд нь ивээн тэтгэгчдээ өөрийн биеэр үйлчлэх зэргээр ерөнхий дэмжлэг, туслалцаа үзүүлдэг үзэгдэл”²⁸ гэж тодорхойлжээ. Тэрбээр үзэхдээ зөвхөн Чех гэлтгүй ихэнх Зүүн Европын посткоммунист орнуудад клиентелист сүлжээ бүрэлдэн тогтож, улс төрийн намуудыг тэдгээр сүлжээний хүчинд автсан тухай бичжээ. Гэхдээ ихэнх Латин Америкийн орнуудын хувьд Патрон-клиентал харилцаа давамгайлдаг бол Төв болон Зүүн Европын посткоммунист орчны хувьд улс төрийн намын клиент-клиентийн сүлжээнд орсон гэж үзсэн.

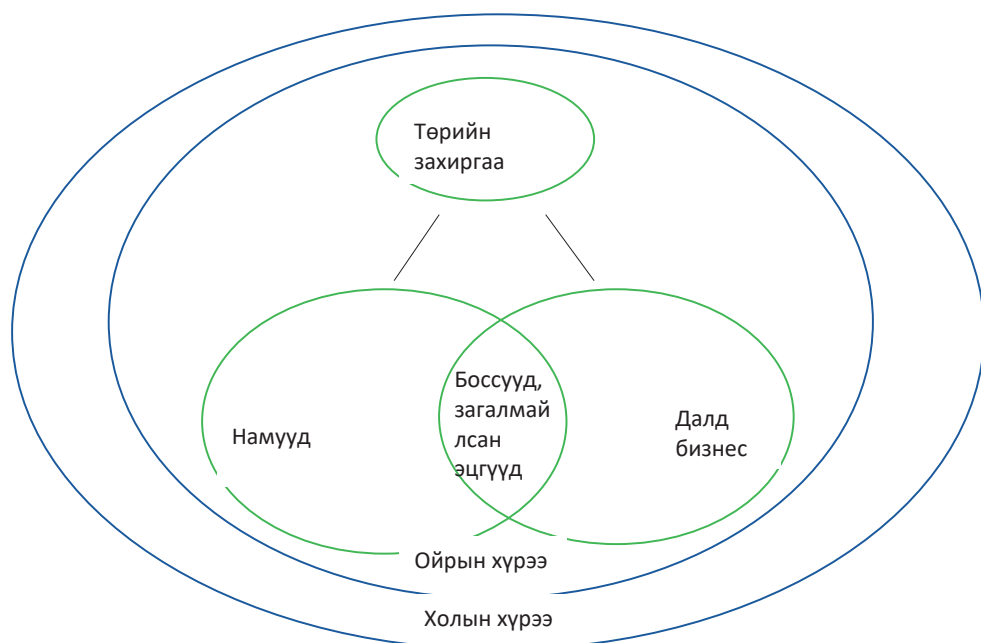
²⁷ Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance. IDEA. 2014. P 84

²⁸ М.Клима, 2015 Тоталитар дэглэмээс гажуудсан ардчилал руу, далд бизнес улс төрийн намуудыг хувьчлан, колоничилсон нь. Мизес Монгол ТББ. 7-р тал.

· Посткоммунист орчинд намууд орон нутгийн түвшинд доороос нь
· “хувьчлах” мөн үндэсний хэмжээнд “дээрээс нь колоничлох” замаар далд
· бизнесийн бүлэглэл болон улс төрчид гэсэн хоёр клиент бүлэг нэгдэж,
· төрийн алба, хууль сахиулах байгууллагад нөлөөгөө тогтоож, төрийн
· хүчээр нөөцийг эзэмших гэсэн харилцан ашигтай түншлэл тогтдог тухай
· бичжээ.

· Идэвхтэй, “сүнстэй” иргэний нийгэм төлөвшиж чадаагүй, иргэдийн
· боловсрол төдийлөн сайн бус байгаа нөхцөлд улс төрийн намуудад
· тавих иргэдийн хяналт, оролцоо дутагдаж тэр хэрээр намууд нь иргэний
· нийгмээс холдож, төрийн эрх мэдэл, бүтэц, нөөцийг ашиглан эдийн
· засгийн давуу тал олж авах гэсэн хэрэгсэл болон хувирч байгаа ажээ.
· Ялангуяа ийм нөхцөлд улс төр бизнесийн харилцан ашигтай түншлэл улс
· төрийн намаар дамжуулан төрийн нөөцийг хуваарилах үйл ажиллагаанд
· идэвхтэй оролцдог бүтэц бий болгож улмаар энэхүү бүтцээ хамгаалах
· олон шатлалт тогтолцоог бүрдүүлдэг байна. Улс төр бизнесийн
· сонирхлыг нэгтгэн зангидагч удирдагч нар нь энэхүү сонирхлын нэгдлийг
· хамгаалах, хадгалахын тулд төрийн алба, хууль хүчний байгууллагуудад
· өөрийн талын хүмүүсийг тараан байршуулах, улмаар нөлөөний хэвлэл
· мэдээллийн хэрэгслийг бий болгодог байна.

· Мөн түүнээс гадна, улс төр, бизнесийн шууд удирдлагаар ажиллах
· эсвэл тэднийг дэмжигч иргэний нийгмийн байгууллагын бүтцийг үүсгэдэг
· нь харагддаг. Өнөөгийн Монголын улс төрийн намууд болон улс төрчид
· шийдвэр гаргах улс төрийн тойрог, “босс”-уудад ойр байхыг хичээхийн
· зэрэгцээ, хууль сахиулах байгууллагын зүгээс хамгаалалтад орох,
· өөрийн гэсэн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй байх, мөн төрийн бус
· байгууллагатай байх нь нийтлэг үзэгдэл болжээ. Түүнээс гадна Монголын
· улс төрийн орчинд голлох намынхаа давамгайлал улс төр, бизнесийн
· сүлжээнд нягтран орж чадахгүй байдал үүсвэл, тусдаа гарах элит намын
· бүтцийг зарим нэг удирдагч дэргэдээ байгуулах туршлага бий болжээ.



Зураг 1. Улс төрийн нам ба далд бизнесийн нэгдлийг тойрсон олон давхарт клиентелист сүлжээ

Эх сурвалж: Клима, Михал 2015, 34-р тал.

Иймд энэхүү бүдүүвч дээр нэмэх нь голлох намаас салаалах, жижиг элитист намуудын салаа мөчрийг нэмэх боломжтой юм.

Судлаачдын үзэж буйгаар посткоммунизм буюу коммунист дэглэмээс ардчилалд шилжилт хийж буй улс орнууд нь бус улс орнуудтай адилгүй, өвөрмөц улс төрийн нөхцөл байдал ялангуяа албан бус сүлжээ, албан бус улс төр голлох үүрэг гүйцэтгэдэг ажээ (Hale, 2015). Ийнхүү 1990-ээд онд коммунизмаас татгалзсан орнуудад албан улс төрөөс албан бус хүчирхэг бүтэц зэрэгцээ оршин үйлчлэх нь шилжилтийн үеийн нөхцөл байдалтай холбоотой аж. Үүнд, 1, хувьчлал, дахин хуваарилалт зэрэг замаар төрийн өмч хөрөнгийн их хөдөлгөөн, шилжилт явагдсан, хоёрт, төрийн байгууллага нь тухайн үед хамгийн том ажил олгогч төдийгүй, танил талын сүлжээ, нөлөөллөөр үүнийг хадгалж байсан. Гуравт, хууль эрх зүйн орчин нь иж бүрэн бус, “цоорхой”, зөрүү ихтэй байсан.

Ийм нөхцөлд клиентелист улс төрийн намын тогтолцоо хуучин коммунист орнуудад үүссэнийг судлаач Михал Клима (2019) дараах нөхцөлтэй холбож тайлбарлажээ. Үүнд,

1. Улс төрийн орчинд эрх мэдлийн хянал тэнцэл байхгүй, эрх мэдэл хуваарилах туршлага байхгүй,
2. Ихэнх коммунист нам, төр нь төрийн захиргааны үйл ажиллагаанд хэт их хутгалддаг байсан.

3. Улс төр эдийн засгийн хүрээ нь хэт их холилддог, харилцан хамааралтай байсан.
4. Төр, хувийн салбар хэт их холилдсон, харилцан холбоотой байсан.
5. Хүчтэй иргэний нийгэм, дундаж давхарга байгаагүйн улмаас дагах, хамжлагын улс төрийн соёлтой бөгөөд хувийн харилцаа холбоонд ач холбогдол өгөх хандлагатай.
Коммунист дэглэмийн үеийн эдгээр хүчин зүйлсээс гадна шинээр эдийн засаг, улс төрийн шилжилт хийж байгаа орнуудын хувьд дараах хүчин зүйлс бий болсон юм. Үүнд,
6. Улс төр, эдийн засаг, нийгмийн томоохон өөрчлөн шинэчлэлтийн өргөн далайц, ялангуяа их хэмжээний хувьчлал явагдсанаар улс төрийн намууд төрийн нөөцөөс ашиг олох стратегийг баримтлахад түлхэц болсон юм.
7. Төрийн захиргааг улс төрөөс ангид болгох бодлого, үйл ажиллагаа удааширсан.
8. Шинэчлэлтийн эхэн үед хуучин сүлжээ, нийгэм, санхүүгийн хөрөнгөд тулгуурлан давуу тал олж авах бүлэглэлүүдээс хамгаалах дархлаа сул байсан юм (Klima 2019, pp 2-3).

Эдгээр найман хүчин зүйл Монгол улсын эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн шилжилтэд ч мөн байсан, нийтлэг шинжүүд юм. Ийм учраас ч Монголын улс төрийн тогтолцоонд Төв Европын орнуудад тогтон буй клиентелист бүтэц, улс төрийн намын тогтолцоо бүрдсэн гэж үзэж болохоор байна. Тухайлбал, улс төрийн намууд, фракцууд, улс төрийн лидерүүд нь өөрийн дэмжигч бизнес, санхүүгийн бүлэглэлтэй нягт ойр хамтран ажилладаг бөгөөд хууль хүчний байгууллагад, хэвлэл мэдээлэлд нөлөөгөө тогтоодог нь нотлогдсон. Хууль сахиулах байгууллагын удирдлага ялангуяа Цагдаа, Прокурор гэх зэрэг байгууллагын удирдлагын томилох, халаа сэлгээний асуудал нь нэлээд улс төржсөн, улс төрийн зөрчилдөөн дагуулсан асуудал байж ирсэн. Мэдээжээр хууль сахиулах, шүүх байгууллагад өөрийн нөлөөгөө тогтоох замаар клиентелист бүтэц нь өөрийн хамгаалалтыг хангаж байдаг. Товчхондоо, хараат бус зарчмаар ажиллах ёстой шүүх, прокурор, цагдаа зэрэг энэ зарчмаараа ажиллаж чадахгүй байгааг харуулж байгаа юм. Энэ нь эргээд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр жирийн иргэдэд “хатуу ширүүн” хууль үйлчилдэг, “тусгай” хүмүүст энэ хууль “энэрэнгүй” ханддаг гэж бичиж нийтлэгдэх шалтгаан болдог.

Нэр бүхий томоохон компаниуд өөрийн бие төлөөлөл, ашиг сонирхол нэгдмэл хүмүүсийг улс төрд сойх, төрийн өндөр албан тушаалд ихээр томилох болсон. Монголын нэр бүхий томоохон бараг ихэнх компаниудын шууд төлөөлөл УИХ-ын сонгуульд оролцдог, УИХ-ын гишүүнээр ажиллаж

байдаг нь нууц биш юм. Мөн эдгээр компаниуд нь улс төрчдөөрөө дамжуулан төрийн өндөр албан тушаал, хууль сахиулах байгууллагуудад нөлөөгөө тогтоох, өөрийн талын хүнийг томилуулахаас гадна, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг олноор нь эзэмших болсон. Жишээлбэл, Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны албан ёсны вэб хуудсан дээр телевизийн өргөн нэвтрүүлгийн лиценз улсын хэмжээнд 78-ыг олгосон байна, үүнд дотор Монгол улсын хэмжээнд нэвтрүүлэх 22 зөвшөөрөл байна. Харин кабелийн телевизийн лицензийг 63-ыг олгосон байна.

Нэгэнт улс төрийн намын голлох хүмүүс нь бизнесийн хяналтад орсноор улс төрийн нам жирийн гишүүдээсээ холдож, тэднийг төлөөлөх чадваргүй болж, олигархжих хандлагад ордог. Энэ хэрээр намаар дамжуулж, төрийг булаан эзлэх, төрийн албан дахь төлөөллөөрөө дамжуулан төрийн нөөцийг хянах сүлжээ үүсч, их хэмжээний буюу, системийн авлигын сүлжээг бий болгох эрсдэл үүсгэдэг.

Мөн Монголын улс төрийн намууд сүүлийн жилүүдэд томоохон авлигын хэрэг, дуулианд өртөх нь түгээмэл, хэвийн шахуу үзэгдэл болсон. Монгол улсын ерөнхийлөгч асан Н.Энхбаярыг авлигын хэргээр ял тулгаж, шийтгэсэн. 2016 оны УИХ-ын сонгуулиас эхлээд 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үеэр “60 тэрбум” гэгдэх улс төрийн санхүүжилт босгох хувилбарын яриа олон нийтэд задарснаар хүчээ авсан. 2015 он Эрүүл мэнд, спортын сайд асан Г.Шийлэгдамба намын санхүүжилт босгох зорилгоор авлига авсан хэргээр 5 жил хоригдох ял шийтгүүлж байв.

Авлигын хэрэг дуулиан бүр 90-ээд оны эхнээс гарч эхэлсэн байдаг. Шилжилтийн эхэн үеэс л улс төрийн намууд бизнес эрхлэгчдийн санхүүжилт, дэмжлэгт дулдуйдаж байсан нь улс төрийн намыг бизнес ашиг сонирхлын нөлөөнд оруулахад хөтөлсөн юм. Өөрөөр хэлбэл, анхнаасаа клиентелист шинж чанар илэрч байсныг харуулж байгаа юм. Тухайлбал, Эх орон намыг үүсгэн байгуулагч Б.Эрдэнэбат нь уул уурхай, барилгын томоохон компани болох Эрэл группийг эзэмшдэг бөгөөд өөрөө 2006-2007 онд Эрчим хүчний сайдаар томилогдон ажиллаж байсан.

Транспаренси Интернешнл байгууллагын 2018 байдлаар 37 оноогоор 93-р байранд эрэмбэлэгдэж байгаа бөгөөд өмнөх оны үзүүлэлтээс харьцангуй сайжирсан байдалтай байна (ТИ 2018). Азийн сангийн судалгаагаар улс төрийн намууд авлигад хамгийн ихээр өртсөн байгууллагын жагсаалтыг удаалж байгаа юм (Азийн Сан 2017).

Нам, намын тогтолцоо судлаач Д.Болд-Эрдэнэ (2017), Чехийн судлаач Климагийн “Тоталитар дэглэмээс гажуудсан ардчилал руу” бүтээлд дүн шинжилгээ хийгээд гол үр дүнг нь Монголын нөхцөл байдалтай харьцуулан сонирхолтой шинжилгээ хийсэн байна. Тэрбээр үзэхдээ Монголын ардчилал хэлбэр талаасаа мөн

· боловч агуулга, чанар талаас нь харвал хэлбэржээгүй төдийгүй институц
· хоорондын харилцаа тодорхойгүй.

· Тэрбээр “Манай улсын хувьд ч гэсэн гажуудсан ардчилал гэдэг нь
· юугаар илэрч байна вэ гэвэл эрх мэдлийн хуваарилалт тодорхой бус
· байгаагаас эхэлж харагдана. Гүйцэтгэх засаглал нь жижиг парламент
· болчихсон, хэдхэн сарын настай, олигархиудаас оролцсон сайд нартай,
· тендер, концесс авчихдаг. Парламент нь хаана ч байхгүй, супер эрх
· мэдэлтэй. Үүнийгээ УИХ бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн
· гээд заачихсан манайхаас өөр улс байхгүй. Шүүх засаглалын хараат
· бус байдал алдагдсан гэхчлэн олон зүйл манай ардчиллыг хойш татаж
· байна. Намын үүрэг нөлөөний гажуудал аль хэдийнэ үүсчихсэн. Нам
· далд бизнесийг төртэй холбож байдаг шинэ үзэгдэл бий болсон”²⁹ гэж
· дүгнэжээ.

· Клима: Улс төрийн бохир тогтолцоо гажуудсан ардчиллын үндсэн
· шинжийг тодорхой бичсэн. Улс төрийн орчин зах зээл болсон, түүнд
· чиглүүлдэг бизнес санхүүгийн бүлэглэл, гол хэрэгсэл нь нам болсон.

· **Нам клиентжилэх хэв маяг, клиент намын хэв шинж**

· Судлаач Д.Болд-Эрдэнэ улс төрийн намын гажуудалд гажуудсан орчин
· чухал нөлөөтэй гэж үзжээ. Тэрбээр гажуудсан орчин гэдэгт “бохир” улс
· төр, төрийн засаглалын гажуудал, улс төрийн намын гажуудал, иргэний
· нийгмийн мөхөстөл, улс төрийн соёлын доройтол зэрэг суурь шинжүүд
· бүрдвэл орчин гажуудсан гэж үзнэ гэжээ.

· Посткоммунист орчинд улс төрийн намууд нь төлөвшөөгүй,
· туршлагажаагүй байх үед далд бизнес, гэмт хэргийн бүлэглэл нөлөөгөө
· тогтоож өөрөөсөө хараат байдалд оруулж, уусган адилсдаг. Ийнхүү
· нөлөөндөө оруулсан намаар дамжуулан далд бизнесүүд төрийн албанд
· нэвтрэн орж, нөлөөгөө тогтоох замаар эхлээд намыг дараа нь төрийг
· “эзэлдэг”. Тухайлан, төрийн захиргаа, хууль сахиулах байгууллага,
· зохицуулах газруудад төлөөллөө байршуулдаг. Энэ нь нам далд
· бизнесийн бүлгийн клиент харилцаа нь бүтцийн авлигын сүлжээг бий
· болгодог.

· Монгол улсын ерөнхий сайд асан, Д.Бямбасүрэн “Одоо улс төрийн
· амьдралд намууд гэдэг бүтцүүд ноёрхоод, намууд маань олигархиудын
· мэдлийн хэрэгсэл болж хувирах хандлага хүчтэй байна. Улсынхаа нэрийн
· өмнөөс, нийгмийн нэрийн өмнөөс гаднаас зээл авч улс орноо барьцаанд
· тавьчихаад цөөн хэдэн хүний эрх ашигт үйлчлэх хандлага гарч байна”
· (Д.Бямбасүрэн ярилцлага “Монголын тэжээвэр алуурчдыг бид мартах
· ёсгүй” www.zindaa.mn). 2015 онд Ерөнхий сайд асан Н.Алтанхуяг мөн

· ²⁹ Судлаач Д.Болд-Эрдэнийн илтгэл 2017 оны 11 сарын 16 [https://www.facebook.com/](https://www.facebook.com/events/123812334979653/)
· [events/123812334979653/](https://www.facebook.com/events/123812334979653/) 2019 оны 10 сарын 31-нд нэвтэрсэн

нэгэн ярилцлагандаа “Үнэндээ сөрөг хүчин маань, эх орон ярьж бидэнтэй ана мана үзэлцээд байгаа харагдавч цаагуураа эрх ашгаараа нэвт сүлбэлдсэн нэг хоёрхон хүний л эрх ашиг, том мөнгөний тоглолт байсан. Ер нь энэ улс төрийн зохиомол айдас хүйдсийн цаана нам дамжсан бүлэглэлүүдийн маш олон ашиг хонжоо бий. ... Одоо бол хууль шүүх хүчний байгууллагууд, сөрөг хүчин, банк санхүү, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, олонхи, том бизнесийнхэн гээд бүхий л бодит хүчин чадал нэг бүлэглэлийн гарт байгаа нь гашуун ч гэсэн үнэн.” (<https://www.24tsag.mn/a/74108> 2019 оны 10 сарын 29-нд нэвтрэв) гэж хэлсэн нь улс төрд бизнес сонирхол хүчтэй байхаас гадна, шийдвэр гаргах түвшинд оролцоотой болохыг хүлээн зөвшөөрсөн хэрэг юм.

Судлаач Д.Болд-Эрдэнэ Монголын ардчиллын гажуудлыг дүгнэхдээ, Чех болон Монгол улсын нөхцөл байдал төсөөтэй зүйлүүд ажиглагдаж байгаа юм. Монгол ардчилал Хэлбэрийн хувьд либерал боловч агуулгын хувьд биш болсон. Либерал ардчиллын үнэт зүйлс зөрчдөг, хүний эрх эрх чөлөөний баталгаа хангалтгүй, төрийн оролцоо хяналтын нөлөө уршиг их байна, эдийн засгийн либералчлах үйл явц либерал зарчимд нийцэхгүй цөөнхийн эрх ашигт үйлчилж байна, олон түмний оролцоо алга, шууд ардчиллын элементүүд зөрчигддөг, хөндлөнгийн нөлөө ихтэй. Олигарх намын төлөөлөл их хүчтэй, сонгуулийн кампанийн луйвар, бохир технологи, санал худалдах үйл явц гарсан. Эдгээр шинжүүд нь ардчилсан засаглалыг дараах байдлаар гажуудуулахад хүргэж байна.

Улс төрийн макро орчны түвшинд – эрх мэдлийн хуваарилалтын түвшинд тэнцвэржээгүй. Хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглал тэнцвэргүй, парламент нь гүйцэтгэх засаглал болсон, Ерөнхийлөгч, Хууль тогтоох эрх мэдлийн харилцаа, Гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцаа ойлгомжгүй. Супер хүчтэй парламенттай, учир нь УИХ төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн гээд Үндсэн хуулиндаа томъёолсон дэлхийд байдаггүй. Энэ эрх мэдлийн хуваарилалтыг гажуудуулах нөхцлийг бүрдүүлсэн. Үүний уршгаар, Засгийн газар нь тогтворгүй, бие даасан бус, мэргэжлийн бус, олигархын төлөөлөгч орсон, тендер худалдан авалтад зүй бусаар ордог. Шүүх засаглал хараат бусаар ажиллаж чадахгүй байна.

Улс төрийн мезо түвшинд – Нам, Иргэний нийгэм гажуудсан, чадвар, санхүүгийн хувьд хараат бус, үйл ажиллагаа нь тогтворжоогүй. Хэвлэл мэдээлэл чөлөөтэй боловч, бүхэлдээ биш боловч, далд бизнесийн нөлөөнд орсон, захиалгат шинжтэй.

Монгол дахь улс төрийн намууд төлөвшил явагдаж буй, Европын улс төрийн намуудын жишгээр. 1990-д оны үед уламжлалт болон шинэ элит маягийн намын тогтолцоо үүсэн төлөвшсөн, үргэлжилж байна. Үндсэндээ хоёр голлох намын тогтолцоо төлөвшиж байна. Уламжлалт бүтцийн суурийн дээрээс массыг хамарснаас бүхнийг шүүрсэн (catch-all)

нам болох хандлага харагдаж байгаа. Үзэл суртлын ялгаа, зөрчилдөөн багассан, намууд нэлээд прагматик үйл ажиллагаа явуулдаг тул үндсэндээ олон нийтийн дунд намуудын үзэл суртал, байр суурийн ялгааг мэдэхгүй болсон. Нөгөө талаас намд итгэх итгэл алдарч, нам бол авлигач гэсэн үзэл газар авснаас болж, иргэдийн улс төрийн идэвх сонирхол эрс буурсан.

Монголын улс төрийн намуудад клиентжих үйл явц явагдаж байгааг дараах шинжүүдээр тодорхойлж болох юм. Нэгт, намууд олигархжих буюу цөөнх элитийн удирдлагад шилжиж байна. Намын жирийн гишүүдийн оролцоо буурсан, жирийн гишүүд нь намын удирдлагын дотоод улс төрөөс хэт хараат болсон.

Хоёрт, намын легитимт байдлын хямрал явагдаж байна. Хууль ёсны сонгууль, олон түмний итгэл дэмжлэгээр легитимждэг. Намууд итгэл даахаа больсон, дайжих хандлага байна. Судалгааны байгууллагууд Эм Эм Си Жи төвийн 9 сард хийсэн судалгаанаас үзэхэд эрх баригч МАН, АН иргэдийн 24 орчим хувь нь итгэл үзүүлсэн дүн гарсан байхад МЭК судалгааны компанийн 9 сарын судалгаанд үндсэндээ хоёр голлох намуудад итгэх итгэл 12-14 хувьд хэлбэлзэж байгаа юм. ШУА-ийн Философийн хүрээлэнгээс 2012 онд явуулсан “Нийслэлийн сонгогчийн дүр төрх” хэмээх олон нийтийн санаа бодлын судалгаагаар намуудад итгэх итгэлийн түвшинг авч үзэхэд нийт оролцогчдын 60% нь улс төрийн намаас залхах, аль ч намыг дэмжихгүй байх хандлагатай байсан (Нийслэлийн сонгогчдийн дүр төрх, ШУА, ФСЭЗХ, УБ 2012, 49-р тал) бол Сант Марал сангийн 2014 оны сүүлээр хийсэн судалгаагаар “улс төрчид, намууд иргэдийн итгэлийг бүрмөсөн алджээ” гэсэн дүгнэлтэд хүрчээ. (Зууны мэдээ сонин 2014 оны 12 сарын 25, дугаар 297/4924/).

Гуравт, Намын чиг үүргийн хямрал – бодлого боловсруулах, өрсөлдүүлэх, ашиг сонирхлыг илэрхийлэх, нэгтгэх, соён гэгээрүүлэх, зэрэг үүргүүд гажуудсан. Далд бизнесийн төртэй холбох зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэх болсон. Ингэснээрээ иргэдийн ашиг сонирхлын илэрхийлэх, нэгтгэх, бодлого болгон томъёолох зэрэг үндсэн чиг үүрэг хувиран өөрчлөгдөж, бизнесийн бүлэглэлийн сонирхлын илэрхийлэн хамгаалахад чиглэгдсэн. Энэ нь эргээд жирийн иргэд, гишүүдийг төлөөлж чадахгүй болгож байна. Намын үүргийн гажуудал бий болсон. Хэлбэрийн хувьд байгаа боловч агуулга алдагдсан.

Судлаач Д.Болд-Эрдэнийн үзэж буйгаар “Далд бизнес, санхүүгийн бизнестэй сүлжилдэн, хараат байдалд орсон. Бизнесийн төлөөлөл орж, хууль бус, төрий захиргаа, мэргэжлийн хяналт, гааль татвар, зэрэгт намын нөлөө хүчтэй болсон. Нам далд бизнесийн зуучлагч холбогч болсноор – олигархжих болсон бөгөөд үүний шалтгаан нь “бохир” орчны нөлөө, Намууд төлөвшиж, дархлаажаагүй, намын санхүүжилтийн өнөөгийн

байдал, хяналт муутай, хуулиар нам өөрөө өөрийгөө санхүүжүүлж болно гэж заасан нь дураар дургих үндэс болсон, ил тод бус, аудит хийлгэдэггүй, хүчтэй иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээлэл дутагдаж байна.

”Тоталитар дэглэмээс гажуудсан ардчилал руу” бүтээлийн орчуулгын ерөнхий редактор Р.Батсайхан бичихдээ “Монголд 2004 оны УИХ-ын сонгуулиас эхлэн ардчиллын тулгуур ойлголтууд гажиж эхэлсэн. 2004, 2008 оны сонгуулиар байгуулагдсан эвслийн Засгийн газрууд ардчиллыг ихээхэн гажуудуулж, бизнесийнхний хяналтад оруулах явцыг бататгасан байна. Улмаар МАНАН гэх нэршил үүсч том компаниуд хоёр гол нам дээр хүмүүсээ тархаан байршуулах нь ёс мэт болж иржээ. Улс төр судлалын үүднээс БНЧУ-ын ардчиллын хямралын үндсэн шалтгаан нь намууд юуны түрүүнд далд бизнесийн хүрээнд нэгдэж, хамтдаа үйлчлүүлэгч-үйлчлэгч буюу “клиент-клиент” зарчмаар харьцах болсонд байгаа юм. Намыг доороос хувьчлах, дээрээс нь колоничлох замаар намууд клиентелист болж хувирдаг аж.

Энэхүү үйл явц манайд ч гэсэн өрнөсөн. Нийслэлийн МАН, Дорноговийн МАН-д өрнөсөн үйл явцууд нь дороос нь хувьчлах, дээрээс нь колоничлосон сонгодог жишээнүүд юм. НИТХ-ын дарга асан Ц.Сандуйг дээрээс нь тавьсан боловч доороо суурьгүй учраас суудлаа алдахад хүрсэн. Дорноговийн хувьд, Чежү, Хайнань аралд аваачиж аялуулан доороос нь хувьчлах, дээрээс нь колоничлохыг хослуулсан байдлаар намаа клиенталист бүтцэд шилжүүлж байна. Мөн гадны хөрөнгө оруулалттай уул уурхайн компаниудын нөлөө их байдаг гэжээ.” Мөн үүнээс гадна клиентжсэн намын тогтолцоо нь дараах байдлаар Монголд илэрч байгаа ажээ. Үүнд,

Том намуудад итгэл үзүүлэхээ болих

МАН, Ардчилсан намд итгэл үзүүлэхгүй байх

Компанижсан нам бий болох

”Эрэл”-ийн нам, БНН, гэх мэт

Агшин зуурын намууд бий болох

Хөдөлмөрийн үндэсний нам

Дунд давхарга эсэргүүцэл үзүүлэх

Өнгөрсөн сонгуулиар цагаан хуудас өгсөн

Бусад судлаачдын хувьд ч гэсэн Монголын улс төрд томоохон бизнес, хувийн ашиг сонирхлын нөлөө тусаж буйг ажиглаж, энэ бол санаа зовоосон асуудал гэж үзжээ (Фалгүера, Жонс, Оман 2014: 110). Иргэдийн үзэж буйгаар том хандивлагчид, санхүүжүүлэгчид улс төрчдөд ихээхэн нөлөөтэй ажээ (Эрдэнэдалай 2016).

Мөн нөгөө талаас дэлхийн хандлагыг дагаж жирийн иргэд, олон түмэн улс төрийн боловсрол, идэвх сул байгаа үед хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл,

мөн сүүлд зонхилох болж буй олон нийтийн сүлжээг ашиглан, улс төрийн болон сонгуулийн мэдээлэл харилцааны ажиллагааг зохион байгуулах, ингэхдээ мэргэжлийн үйлчилгээ авдаг болсон. Өөрөөр хэлбэл, ардчиллын үндсэн механизм болох улс төрчид иргэдтэй харилцахдаа мэргэжлийн үйлчилгээ ашиглах, түлхүү хэрэглэх болсон. Мэдээллийн нээлттэй, чөлөөт байдал, олон нийтийн сүлжээний нэвтрэлтээс үүдэн хүн ард үндсэндээ асар их мэдээллийн “далайд” автсан. Хоорондоо зөрчилтэй, олон янзын мэдээллийг олон эх үүсвэрээс зэрэг хүлээж авах боломжтой болсон. Мэдээж энэ нь олон давуу талтай, иргэд өөрсдөө мэдээллийн эх үүсвэр болох, иргэний чөлөөт мэдээллийн хэрэгслүүд үүсэх боломжтой болж байгаа ч гэсэн, иргэд эдгээр мэдээллийг “боловсруулах” чадвар, цаг хугацаа, нөөц хязгаарлагдмал болж ирсэн.

Ийнхүү голлох намуудад нөлөөллөө тогтоох замаар төрийн нөөц, ялангуяа байгалийн баялаг руу нэвтрэх, мөн төрийн томоохон бүтээн байгуулалтыг гүйцэтгэхээр өрсөлдөх болсон. Өөрөөр хэлбэл, патрон-клиент сүлжээнүүд нь авлига, хээл хахууль, ашиг сонирхлын зөрчлүүд газар авах нөлөөлж ирсэн. Сүүлийн үед төрөөс бизнес эрхлэгчдийг дэмжих төрөл бүрийн бодлого, бүтэц гарган ажиллаж ирсэн бөгөөд түүнийг улс төрчид зүй бусаар авдаг гэсэн дуулиан шуугиан ихээр яригдах болсон. Мөн төрийн албыг наймаалцах, мөнгөөр үнэлэх гэсэн оролдлогууд гарсныг “60” тэрбумын гэх дуулианаар бид сайн мэдэх болсон. Улс төрийн намын клиент сүлжээ төлөвшин тогтох нь өөрөө бүтцийн, системийн хэмжээний авлигыг төрүүлдэг нь үүгээр батлагдаж байгаа юм.

Энэ нь эргээд төрийн бодлогын үр нөлөө, үр ашгийг сулруулж, иргэдийн зүгээс итгэх итгэлийг унагааж байна. Сүүлийн үеийн судалгааны дүнгүүдээс үзэхэд улс төрийн намуудад итгэх итгэлийн түвшин эрс унасны зэрэгцээ, хамгийн их авлигажсан байгууллага гэж үзэж байна.

Улс төрийн намын санхүүжилт

Улс төрийн намуудын үйл ажиллагаа, төлөвшилд шууд нөлөөлөгч нэг хүчин зүйл бол санхүүжилт билээ. Монгол улсад өдгөө үйл ажиллагаа явуулж буй улс төрийн намуудын ихэнх нь санхүүгийн бэрхшээлтэй нүүр тулж байгаа учраас цөөхөн хэд нь байнгын ажиллагаатай байгаа юм.

Улс төрийн намууд санхүүжилтээ гишүүдийн татвар, хандив, төрийн дэмжлэг гэсэн хэлбэрээр бүрдүүлж байна. Гэвч намын гишүүдийн татвар тухайн намын байнгын үйл ажиллагааг хангалттай санхүүжүүлэхэд хүрэлцдэггүй, зөвхөн УИХ-д суудал авсан намууд төрийн дэмжлэг авах боломжтой байдаг учраас бизнесийн салбарынхны хандив дэмжлэг намуудын санхүүгийн гол эх үүсвэр байсаар ирсэн билээ.

УИХ-ын болон орон нутгийн сонгуулийн тухай хууль, Улс төрийн

намын тухай хууль зэрэг эрх зүйн баримт бичгүүдэд намын санхүүжилт, санхүүгээ тайлагнах үйл явц, хандивын эх үүсвэр зэргийг хангалттай сайн зохицуулаагүй байсаар байна.

Улс төрийн намын төлөвшлийн дараагийн нэг чухал асуудал бол гишүүнчлэл байдаг. Намын гишүүнчлэлийн хэв маягийн хувьд өнөөгийн Монголын улс төрийн намууд ХХ зуунд тархаж байгаад 1980-аад оноос үеэ өнгөрөөсөн хатуу гишүүнчлэл бүхий массын намын хэв маягтай байна.

Монгол улсад улс төрөөс ангид, төвийг сахисан чадварлаг төрийн албыг бүрдүүлэх зорилт биелэхгүй байгаа нь намуудын үйл ажиллагаатай холбоотой. Сонгууль бүрийн дараа төрийн албан хаагчдын томоохон халаа солио хийгдэж, ялалт байгуулсан намын дэмжигчид, өөрийн талын хүмүүсийг захиргааны албан тушаалд томилж байгаа нь засгийн газрыг бүрдүүлэхэд сөрөг нөлөө үзүүлж байна.³⁰

Монголын улс төрийн намын санхүүжилтийг зохицуулах гол эрх зүйн акт бол 2005 онд батлагдсан Улс төрийн намын тухай хууль юм. Улс төрийн намын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлд заасны дагуу намын санхүүжилт гишүүний татвар, иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандив, төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг, намын бэлгэдэл бүхий бэлэг дурсгалын зүйлс, өмчлөлд байгаа эд юмс, хэвлэл мэдээлэл сурталчилгааны орлого, өмчлөлийн эд хөрөнгийг худалдаж буюу түрээслүүлж ашиглуулснаас олсон орлого, мөнгөн хөрөнгийг банкинд хадгалуулсны хүү зэрэг байх юм.

Хандивлагчид улс төрийн намын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхдээ эдийн засгийн ашиг сонирхлын үүднээс, шуудхан хэлэхэд авлигын шинжтэй сэдлээр хандах явдал тохиолдож байсан нь нууц биш юм. Өнөөдөр улс төрчдийн хувьд ч гэсэн хандивлагчдын эл хэт эдийн засгийн ашиг сонирхлыг саармагжуулах арга хэмжээ авч чадахгүй, тодорхой бүлэглэлийн гар хөл болох, зарим тохиолдолд тэдний эрх ашгийг улайм цайм илэрхийлэх, цаашилбал улс төрчид барьцаалагдах явдал гарч байгааг³¹ судлаачид онцолдог.

Монгол улсын хувьд улс төрийн намуудад төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийг Улс төрийн намын тухай хуулийн 19-р зүйлд заасан байдаг. УИХ-д суудал авсан намд УИХ-ын сонгуулиар тухайн намын авсан саналыг нийт хүчинтэй саналын тоотой харьцуулах зарчмаар нэг саналыг 1000 төгрөгөөр тооцож төр нэг удаа мөнгөн дэмжлэг үзүүлэх ба УИХ-ын гишүүний нэг суудлыг жилд 10 сая төгрөгөөр тооцож, тухайн бүрэн эрхийн

³⁰ Мянганы хөгжлийн зорилтуудын хэрэгжилт. Үндэсний тав дахь илтгэл. Хураангуй. 2013 он. 34 дэх тал

³¹ Ч.Тамир. Улс төрийн намын санхүүжилт ба хандивлагчид. http://www.forum.mn/res_mat/Report_TamirCampaignMeeting_mong.pdf сайтаас 2014 оны 11 сарын 27-нд татаж авав.

хугацаанд улирал тутам тухайн намд санхүүжилт олгох бөгөөд үүний 50%-ийг нь УИХ-ын гишүүний сонгуулийн тойрогт явуулах үйл ажиллагаанд зарцуулахаар заажээ. Гэвч намын жагсаалтаар орж ирсэн 28 гишүүний 10 сая төгрөгийг хэрхэн зарцуулах вэ гэдэг нь хуулийн зохицуулалтгүй байна.

Улс төрийн намын тухай хуулийн 20.3-д *“Нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж, нийтэд мэдээллэнэ”* гэж заасан ч улс төрийн намууд үүнийг биелүүлэхгүй байна.

2007 онд Үндэсний аудитын газраас УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны захиалгаар намуудад төрөөс олгосон санхүүжилтэнд аудит хийхэд дутагдал нэлээд байгаа нь харагдсан билээ. Тухайлбал,

- ✓ МАХН 2006 оны улсын төсвийн санхүүжилтийн 50 хувь болох 188,7 сая төгрөгийн санхүүжилтээс УИХ-ын 20 гишүүнд тойрогтоо ажиллах үйл ажиллагаанд зориулж бэлнээр 76,9 сая төгрөг олгожээ. УИХ-ын гишүүд тойрогтоо зарцуулсан хөрөнгийн зарцуулалтын тайланг гаргаж өгөөгүй байна. УИХ-ын гишүүдийн тойрогт зарцуулах 111,8 сая төгрөгийн санхүүжилтийг хуулийн дагуу зарцуулаагүй бөгөөд намын үйл ажиллагааг санхүүжүүлжээ.
- ✓ АН 2006 онд УИХ-ын гишүүдийн сонгогдсон тойргийн Архангай, Баян-Өлгий, Өвөрхангай зэрэг 12 аймаг, Баянзүрх, Баянгол, Чингэлтэй, Сүхбаатар дүүргийн АН-ын хороодод 69,0 сая төгрөгийг намын санхүүжилт нэрээр шилжүүлжээ. Үлдэх 42,2 сая төгрөгийн санхүүжилтийг тус намаас 2006 онд зохион байгуулсан хурал, семинар, хичээл зэрэг нэгдсэн арга хэмжээ болон тус онд хуралдсан намын үндэсний 3 дугаар их чуулганы УИХ-ын гишүүдийн тойргоос сонгогдсон төлөөлөгчдийн зардалд зарцуулсан гэж АН-ын удирдлага тайлбарлаж байна. Дээрх арга хэмжээнд зарцуулсан санхүүгийн баримт байгаа боловч УИХ-ын гишүүдийн тойргоос хэдэн төлөөлөгч оролцсон, түүнд хэдэн төгрөг зарцуулсан тодорхой тооцоо алга байна.
- ✓ 2006 онд ИЗН, БНН улсын төсвөөс олгосон санхүүжилтийг намын үйл ажиллагаандаа зарцуулж, УИХ-ын гишүүдийн тойрогт зарцуулаагүй байна.³²

Мөн Улс төрийн намын тухай хуульд улс төрийн намуудад орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт олгох тухай заалт байхгүй атал аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын шийдвэрээр ИТХ-д суудалтай улс төрийн намуудад

³² Үндэсний аудитын газар. УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны саналын дагуу хийсэн гүйцэтгэлийн аудитын тайлан. Улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон мөнгөн дэмжлэг санхүүжилтийн үр дүн. УБ., 2007. 13 дахь тал

2000-2006 онд орон нутгийн төсвөөс 1,8 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт олгожээ. Иймэрхүү зөрчил илэрсэн тул Үндэсний аудитын газраас улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон санхүүжилтийг зарцуулах, гүйцэтгэлийг нь тайлагнах журмыг баталж, мөрдүүлэхийг зөвлөсөн байна.

Хэдий тийм боловч 2007 оноос хойш улс төрийн намууд санхүүжилтээ ямар нэг байдлаар тайлагнаагүй, Үндэсний аудитын газраас дахин намуудын санхүүжилтэнд аудит хийгээгүй юм. Ийнхүү хяналтын механизм байхгүй байсан ч улс төрийн намуудад төрөөс олгох санхүүжилтийг үргэлжлүүлэн олгосоор ирсэн юм. Судлаач Д.Болд-Эрдэнийн ажигласнаар улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой хуулийн заалтууд хэрэгжихгүй байгаа, намын дотоод ардчиллыг хянах механизм дутагдалтай, намууд “хуурамч” санхүүгийн тайлан гаргадаг гэжээ. Хэдийгээр намууд аудит хийлгэх үүрэгтэй ч, аудитын компанийг нээлттэй сонгон шалгаруулах үйл явц байхгүй, олон нийтэд аудитлагдсан тайланг ил танилцуулдаггүй ажээ.

Хүснэгт 1. Улс төрийн намуудад төрөөс өгсөн санхүүжилт (2005-2012 он)³³

дд	Намуудын нэрс	Төсвөөс өгсөн санхүүжилт
1	Монгол Ардын нам	4 392 027 915,00
2	Ардчилсан нам	3 106 398 977,00
3	Иргэний зориг ногоон нам	222 952 497,00
4	Эх орон нам	11 625 000,00
5	Бүгд найрамдах нам	22 500 000,00
6.	Бие даагчид	15 000 000,00
7.	Монголын ногоон нам	164 454 239,00
8.	Хамаг Монголын хөдөлмөрийн нам	2 500 000,00
	Бүгд	8 041 458 628,00

Хүснэгт 1-ээс үзэхэд 2005-2012 оны хооронд УИХ-д суудал авсан нам, нэр дэвшигчид найман тэрбум гаруй төгрөгийг ямар нэг хяналтгүйгээр зарцуулсан нь харагдаж байна. Гэхдээ энэ бол зөвхөн төрөөс олгосон санхүүжилт юм. Намуудад хувь хүмүүсээс өгсөн хандив болон бусад орлогын тоо хэмжээ тодорхойгүй байна.

УИХ-ын сонгуулийн тухай хуулийн 52.1.1-10 заалтуудад зарим этгээдээс хандив авахыг хязгаарлаж өгсөн байдаг. Мөн уг хуулиар дараах зүйлсийг зааж өгсөн байдаг.

- Хандивт хязгаар тогтоох
 - Хувь хүн 3 сая
 - Хуулийн этгээд 15 сая
 - Өөрийн оруулах хөрөнгөд хязгаар байхгүй
- Зардлын дээд хэмжээг Аудит тогтооно
- Сурталчилгаа хийх хугацааг богино тогтоосон

³³Сангийн яамны Төрийн сангийн бодлого, төлөвлөлтийн хэлтсийн мэдээ. 2013 оны 4 дүгээр сар

- Төрийн шууд бус санхүүжилт
- Сурталчилгаатай холбоотой янз бүрийн хязгаарлалтууд
- Төрийн эх үүсвэрийг ашиглахыг хориглосон

Сонгуулийн жил гаргасан зардлуудыг дунджаар тооцож үзэхэд ийм тооцоолол гарч байна.

2016 оны 11 дүгээр сарын статистикийн мэдээнд үндэслэн тооцов

Сонгуулийн жил /УИХ/	Нэр дэвшигч болон намуудын нийт кампанит ажлын зардал (сая төгрөгөөр)	Нэг сонгогчид ногдох кампанит ажлын зардал (төгрөгөөр)	Нэг хүнд ногдох ДНБ /тухайн жилд/ (мянган төгрөгөөр)
1992	13.7	13	25.9
1996	209.3	198	326.6
2000	1,841.8	1,792	490.6
2004	1,558.4	1,482	858.0
2008	7,978.3	6,764	2,480.2
2012	36,863.0	29,830	5,876.8
2016	34,360.2	17,980	7,642.9

Эх сурвалж. ННФ, 2016 оны УИХ-ын сонгуулийн санхүүжилтийн мониторинг (Улаанбаатар: ННФ, 2016: 29), , мэдээлэл авсан огноо 2018 оны 8 сарын 9.

Эндээс үзэхэд нэг сонгогчид ногдох кампанит ажлын зардал ийм байдалтай өсч иржээ.

**Нэг сонгогчид ногдох кампанит ажлын зардал
(төгрөгөөр)**



Өдгөө Монгол улсад үйлчилж буй эрх зүйн зохицуулалт нь улс төрийн намын санхүүжилтийг оновчтой болгоход дөхөм үзүүлж чадахгүй байгаагаар судлаачид санал нэгддэг. Өнөөгийн улс төрийн намын санхүүжилтийн байдалд судлаачид ямархуу үнэлэлт өгч байгааг доорх хүснэгтээр харуулья³⁴.

³⁴ Ц.Мөнхцэцэг Цахим популизм буюу сонгууль дахь социал сүлжээний нөлөө. УБ., 2018 он. 217 дахь тал.

**Хүснэгт 2. Улс төрийн намын санхүүжилтийн байдалд
судлаачдын өгсөн үнэлэлт дүгнэлт**

	Монголын улс төрийн намын санхүүжилтийн өнөөгийн байдалд Та ямар үнэлэлт дүгнэлт өгч байна?
Доктор, профессор Г.Чулуунбаатар	Улс төрийн намуудын сонгуулийн ба сонгуулийн бус үе дэх санхүүжилтийн механизмыг боловсронгуй болгох шаардлагатай. Намын санхүүжилтэд тавих хяналт, санхүүжилтийн эх үүсвэр ямар байх, тайлагнах гэх мэт олон асуудал өнөөдөр тулгамдаж байна. Монголын намууд төлөвшиж чадаагүй байна. Бүтэц зохион байгуулалт, санхүүжилтийн хувьд институтжсэн байж чадахгүй байгаа юм.
Доктор Д.Болд-Эрдэнэ	Намын санхүүжилт бол нэлээд төвөгтэй атлаа намын төлөвшилтийн гол зангилаа асуудал юм Монголын улс төрийн намын санхүүжилт нь 20 жил болж байхад төлөвшөөгүй, санхүүжилтийн бүхий л эх үүсвэрийг зөвшөөрсөн шинжтэй байна. Намын санхүүжилтийн талаарх эрх зүйн зохицуулалтад тавих хяналт сул байгаа тул ихэнх заалт хэрэгжихгүй байна. Сүүлийн үеийн судалгаануудаас үзэхэд улс төрийн намууд бол авлигын нэг том эх сурвалж болчихоод байна.
Доктор Э.Гэрэлт-Од	2005 оны улс төрийн намын тухай хуульд улс төрийн намын санхүүжилт, бүрдүүлэх арга зам, хязгаарлалт, хяналтын механизм, олон нийтэд цацах мэдээлэх зэргийг бүгдийг нь зааж өгсөн боловч амьдрал дээр хэрэгждэггүй. Одоо үйлчилж буй хууль уг нь муу хууль биш. Хамгийн гол нь үүнийг хянах механизм байхгүй байгаад асуудал оршиж байна. Үндэсний Аудитын газраас улс төрийн намуудад нэг л удаа аудит хийгээд санхүүгийн үйл ажиллагаанд асар их доголдол зөрчил гаргаж байна, ялангуяа татвар төлөгчдийн мөнгийг тайлагнахгүй байна, юунд зарцуулж байгаа нь ойлгомжгүй байна гэсэн мэдээлэл хийсэн.
Доктор С.Мөнхбат	Монголын улс төрийн намын санхүүжилтийн өнөөгийн байдалд эерэг үнэлгээ өгч чадахгүй. Монголд намын санхүүжилтийн талаарх хуулийн заалтууд хэрэгжиж чадахгүй байна. Хариуцлага тооцдог механизм нь ч сул. Намуудын хувьд санхүүжилт бол хамгийн эмзэг бөгөөд хамгийн хаалттай сэдэв, ил тод болгодог тогтолцоо нь боловсронгуй биш учраас хамгийн их авлига авдаг хамгийн их мөнгө ордог төв бол улс төрийн нам болчихоод байгаа. Сүүлдээ улс төрийн нам маань иргэний оролцооны байгууллага биш болж пүүс компаний оролцооны байгууллага болж хувиран намын мөн чанар нь алдагдаад ирж байна.

Эдийн засагч, тоймч Д.Жаргалсайхан (DeFacto)	Улс төрийн намуудын сонгуулийн үеийн санхүүжилт хувь хүмүүсийн хандивт тулгуурласан, арилжаа наймаа, төлбөрийн шинжтэй үйл ажиллагаа болчихоод байна. Намын санхүүжилт бол хүлээлтийн төлбөр болж байна гэсэн үг. Энэ бүхэн нь тухайн намыг хандивлагчдын шууд хараат болгож байна. Өөрөөр хэлбэл нам өөрийн хандивлагчид элдэв албан тушаалыг хариу төлбөр болгож өгч байна. Намууд тайлангаа ташаа мэдээллэдэг. Тиймээс Монгол Улсын улс төрийн намын санхүүжилт бол засаглалын авилгалын суурь эх үүсвэр гэж үзэж байна. Ер нь манай бусад хуулиудын адилаар намын санхүүжилтийн хуульд зохицуулалт бага, хяналт шалгалтын систем байхгүй, тайлагнадаг систем нь сонгуулийн хорооны вэб сайт дээр зөвхөн байдаг, тэр нь ихэнхдээ бодит бус мэдээлэл байдаг.
--	--

Дээр дурьдсанаас үзэхэд Монголын улс төрийн намын санхүүжилтэнд дараах асуудал тулгамдаж байгаа нь харагдаж байна. Үүнд:

1. Улс төрийн намуудын төлөвшил сул
2. Намуудын санхүүжилт ил тод бус
3. Улс төрийн намууд бизнесийн бүлгүүдээс хараат
4. Санхүүжилтийг зохицуулах эрх зүйн орчин сул

Намын санхүүжилтын байдлыг авч үзэхэд ч гэсэн, хөндлөнгийн хяналт сул, хариуцлага хүлээлгэх механизм ажилладаггүй байна. Энэ нь санхүүжилтыг ил тод болгох, хязгаарлах тухай хуулийн заалтууд нь тунхаглалын шинжтэй үлдэхэд хүргэж байна. Мөн нөгөө талаас голлох намууд томоохон бизнесүүдээс үндсэн санхүүжилтын хөрөнгөө босгодог нь хүлээн зөвшөөрөгдсөн баримт бөгөөд том бизнесүүд гол намуудад хандив, тусламж өгч ирсэн.

Энэ нь судлаач Иан МакМенамин (Iain McMenamin 2004)-ны “Эдийн засаг хэт улс төржсөн нөхцөлд том бизнес аль нэг тодорхой намд уягдалгүй бүх нөлөө бүхий намуудтай ижил найрсаг харьцаатай байхыг илүүд үздэг” гэсэн таамаглалтай нийцэж байна. Өөрөөр хэлбэл, бизнесийн зүгээс Засгийн газарт орох боломжтой бүх намуудтай ойр дотно харьцааг бий болгохыг зорих явдал юм. Ялангуяа Засгийн газрын бүрэлдэхүүн ойр ойрхон солигддог тул энэ нь бизнес болон улс төрчдөд харилцан ашигтай хувилбар юм.

Дээр дурьдсанаас харахад Монголын улс төрийн намуудын санхүүжилтыг бизнесийн бүлгийнхний нөлөөнөөс салгах, санхүүжилт ил тод, хариуцлагатай байх чиглэлд бодлогын шинэчлэл хийх шаардлагатай байна. Ингэхдээ улс төрийн намын санхүүжилтийн талаарх төрийн бодлогод дараах хүчин зүйлсийг харгалзан үзэх нь зохистой байна. Үүнд:

- Монгол улс нь парламентын засаглалтай улсын хувьд хувь хүний хүчин зүйл, улс төрийн лидерийн хүч нөлөө голлох үүрэгтэй ерөнхийлөгчийн засаглал бүхий улсуудаас ихээхэн ялгаатай билээ. Тийм учраас улс төрийн үйл явцад намууд онцгой үүрэг

гүйцэтгэдэг, намуудыг төрөөс шууд ба шууд бусаар хөхүүлэн дэмждэг **парламентын систем бүхий Европ маягийн намын тогтолцоо болон санхүүжилтийн механизмыг Монгол улсад нутагшуулах** нь тохиромжтой.

- Эрх баригч нэг намын дарангуйлагч дэглэмээс ардчилсан улс төрийн тогтолцоонд шилжээд удаагүй, намын тогтолцоо сайн бэхжээгүй байгаа учраас улс төрийн **намын санхүүжилтийн талаарх бодлого нь намын тогтолцоогоо дэмжих тал дээр түлхүү анхаарах** нь зүйтэй болов уу.

Монголын улс төрийн намуудын хувьд санхүүжилтийн оновчтой хувилбар бол төрөөс улс төрийн намуудад өгөх санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх, улмаар хувь хүн, хуулийн этгээдийн өгөх хандивыг хориглох, намын сонгуулийн болон үйл ажиллагааны зардлыг төрөөс бүрэн санхүүжүүлэх явдал гэж үзэж байна.

Гэхдээ Монгол улсын эдийн засгийн өнөөгийн төлөв байдал, улсын төсвийн алдагдал өндөр түвшинд байгаа одоогийн нөхцөлд улс төрийн намын санхүүжилтийг төрөөс бүрэн даах боломжгүй байгаа тул төрийн санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх хэдий ч тодорхой хэмжээнд хувийн хандивыг хүлээн зөвшөөрөхөөс өөр аргагүй байна. Тийм учраас эдийн засгийн тогтвортой өсөлт бий болох хүртэл хязгаарлагдмал хувийн хандивыг төрийн санхүүжилттэй хослуулах байдлаар намын санхүүжилтийг шийдвэрлэх санал дэвшүүлж байна. Ингэснээр намын хөгжил, намын системийн төлөвшил, цаашлаад ардчиллын төлөвшилтөд эерэг үр нөлөө авчрах юм. Үүний тулд дараах эрх зүйн зохицуулалтыг хийж болох юм³⁵.

- Улс төрийн намын тухай хуулийн 19.1-д заасны дагуу УИХ-ын сонгуулиар тухайн намын авсан нэг саналыг мянган төгрөгөөр тооцож УИХ-д суудал бүхий намд олгож буй санхүүжилтийн хэмжээг өөрчлөн жил бүрийн ДНБ-ны тодорхой хувь тогтоон төрөөс олгох. Ингэснээр улс орны эдийн засгийн бодит байдалд нийцсэн төрийн байнгын санхүүжилтийг намууд авах болно.
- Зөвхөн УИХ-д суудал авсан нам бус сонгуульд иргэдийн тодорхой тооны санал авсан намд төрийн нэмэлт санхүүжилт олгодог байх. Улс орнуудын жишгээс харахад парламентын сонгуульд сонгогчдын 1-3 хувийн санал авсан намуудад улсаас санхүүжилт олгодог нь түгээмэл байгаа юм. Монгол улсын хувьд УИХ-ын сонгуулиар сонгогчдын 1%-иас доошгүй санал авсан намуудад улсын төсвөөс нэмэлт санхүүжилт олгож болох юм. Хэрэв улс төрийн намын тухай хуулиар УИХ-ын сонгуульд нийт сонгогчдын 1%-иас дээш санал авсан намуудад нэмэлт санхүүжилт олгох тухай зааж өгвөл УИХ-ын гаднах намуудын улс төрийн идэвх үйл

³⁵ Ц.Мөнхцэцэг Цахим популизм буюу сонгууль дахь социал сүлжээний нөлөө. УБ., 2018 он. 252 дахь тал

ажиллагаа сайжрах болно.

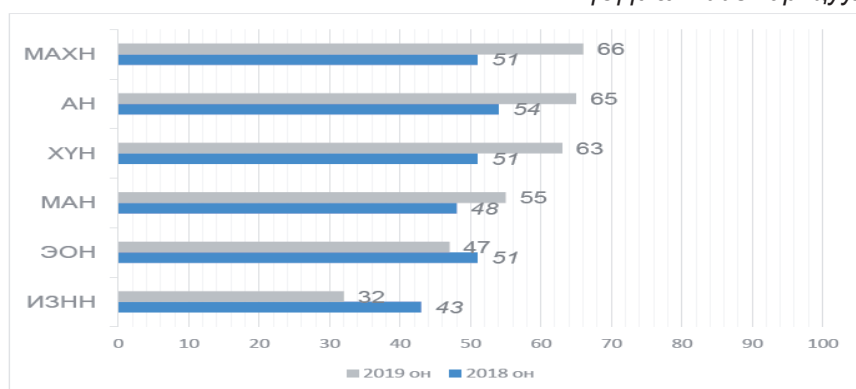
- Намын дотоодын аливаа сонгуульт албан тушаал болон бүх шатны сонгуульд нэр дэвшихийн тулд намд мөнгө хандивлах явдлыг хуулиар хориглох.
- Улс төрийн намууд улирал бүр санхүүгийн тайлангаа тушааж, жилийн санхүүгийн тайланг аудитаар баталгаажуулан нийтэд мэдээлэх үүргийг намд тохоох нь зүйтэй. Хэрэв улс төрийн нам жилийн тайлангаа хэвлэн нийтлээгүй тохиолдолд төрөөс олгох дараагийн санхүүжилтийг олгохоос татгалздаг журамд шилжих.

Эдгээр арга хэмжээг амжилттай хэрэгжүүлж чадсан тохиолдолд улс төрийн намууд бизнесийн бүлэглэлийн нөлөөнөөс ангижирч эрүүл улс төрийн орчин бүрдэх болно.

Намын дотоод ардчилал

Дефакто институт хэмээх судалгааны хүрээлэнгээс Монголын улс төрийн намуудын дотоод ардчиллын индекс үзүүлэлтийг 2018 оноос гаргаж эхэлжээ. Мөн ондоо 6 намд дүн шинжилгээ хийсэн бол 2019 онд 8 намд уг үнэлгээг хийж гүйцэтгэжээ. Уг индексийг Израйлийн Ардчилал институтын боловсруулсан үнэлгээнд суурилж урьдчилан боловсруулсан асуулгын дагуу тус бүрдээ үнэлгээ бүхий 5 хэмжүүрээр тодорхойлжээ. Энэ хүрээнд оролцоо, өрсөлдөөн, төлөөлөл, ил тод байдал ба санхүүжилт гэж ялгаж үзсэн байна. Бичиг баримт шинжилгээ болон чанарын судалгааны аргыг ашигласан уг судалгааны үнэлгээнд 0-30 оноо авбал ардчилалгүй, 31-60 оноо авбал хагас ардчилалтай, 61-100 оноо авбал ардчилалтай гэсэн ангилалт орох юм.

Хүснэгт 3. Улс төрийн намуудын 2018 оны болон 2019 оны үзүүлэлтийг харьцуулбал



Эх сурвалж- Монголын улс төрийн намын дотоод ардчиллын индекс 2019, Дефакто институт 16-р тал.

Ийнхүү 2018 онд хагас ардчилалтай гэсэн ангилалд орж байсан бол

2019 онд ардчилалтай гэсэн ангилалд ихэнх нь багтах байдалтай дүр зураг харагдаж байна. Өнгөрсөн жилийн үзүүлэлт өсөж харагдаж буй нь 42-р тойрогт болохоор яригдаж байсан нөхөн сонгуультай болон улмаар 2020 оны сонгууль ойртсонтой холбогдон улс төрийн намууд идэвхжин, хурал, зөвлөгөөнөө хийж эхэлсэнтэй холбоотой гэж судлаачид тайлбарлажээ. Харин 2019 оны байдлаар хамруулсан намуудын үзүүлэлтийг харуулбал,

Хүснэгт 4.

№	Улс төрийн нам	Индекс	Ангилал
1	Монголын Ногоон Нам	66	Ардчилсан
2	Монгол Ардын Хувьсгалт Нам	66	Ардчилсан
3	Ардчилсан Нам	65	Ардчилсан
4	Хөдөлмөрийн Үндэсний Нам	63	Ардчилсан
5	Монгол Ардын Нам	55	Хагас ардчилсан
6	Эх Орон Нам	47	Хагас ардчилсан
7	Үнэн ба Зөв Нам	42	Хагас ардчилсан
8	Иргэний Зориг Ногоон Нам	32	Хагас ардчилсан

Эх сурвалж- Монголын улс төрийн намын дотоод ардчиллын индекс 2019, Дефакто институт 9-р тал.

Судалгаанд оролцсон намуудаас МАН, АН нь оролцоо, төлөөлөл гэсэн үзүүлэлтээр хамгийн бага оноо авсан нь эдгээр намуудаас Ерөнхийлөгчийн, УИХ-ын, Орон нутгийн сонгуульд нэр дэвшихэд намдаа төлөх дэнчин нэхдэгээрээ оноо нь хасагдсан. Учир нь энэ практик нь ардчиллын суурь зарчим болох сонгогдох эрхээ гишүүд тэгш, ижил түвшинд эдэлж чадахгүй байгаагийн илрэл юм. Сонгогдох эрх эдлэхийн тулд мөнгөн дэнчин өгч намаас нэр дэвшиж байгаа нь мөнгөтэй, бизнес эрхэлдэг нэр дэвшигчдийн ашиг сонирхол улс төр гарах, эргээд сонгогдохын тулд, зарцуулсан мөнгөө олж авахын тулд ажиллах зэрэг сул талууд гарахын сацуу энэ нь намын клиентал бүтцийг албан ёсоор хүлээн зөвшөөрч өөгшүүлэн, бизнесийн болон орлогын шалгуур хэрэглэж байгаагийн илэрхий жишээ юм.

Дүгнэлт

1990 оноос хойш 29 жилийн хугацаанд Монголд ардчилсан засаглал тогтож, шинэ олон ургальч улс төрийн намын тогтолцоо бүрдсэн боловч, хэлбэр, шинжийн хувьд либерал тогтолцоо мэт боловч агуулга, мөн чанарын хувьд ихээхэн гажуудсан тогтолцоо болон бүрджээ.

Францын сонгодог улс төр судлаач, социологич М.Дювержегийн дэвшүүлсэн зарчмын дагуу ихэвчлэн мажоритар сонгуулийн тогтолцоог парламентын сонгуульд хэрэглэж ирсэн хоёр голлох намын давамгайллыг төлөвшүүлэхэд нөлөөлсөн байна. Харин хоёр голлох намын нэг болох Монгол ардын нам нь хуучин тоталитар дэглэмийн эрх баригч намын суурин дээр, залгамж халаа нь болон өөрчлөн зохион байгуулагдсан “хувилгаан” дүр нь бөгөөд өмнөх намын бүтэц, хүний нөөц, сүлжээ, туршлага, холбоо харилцаа, нөлөөлөл зэрэг олон давуу талыг авч үлдсэн юм. Энэ нь Ардчиллын шилжилтийн эхний жилүүдэд ихээхэн дэмжлэг болж сөрөг хүчин болох Ардчилсан хүчнүүдэд томоохон цохилт болсон юм. Энэ утгаараа Монгол ардын нам нь хэдий зүүн төвийн социал-демократ үзэл суртлыг баримталдаг нам боловч хүн ардын сэтгэл зүрхнээ мөн хуучныг санагалзах, аажим өөрчлөлт хийх, өөрчлөлтийг болгоомжтой хийх гэсэн үзэл бодолтой хүмүүсийн мөн дэмжлэгийг авч ирсэн. Одоо ч гэсэн ахмад настны дунд МАН-ын дэмжлэг харьцангуй өндөр байдаг нь үүний илрэл гэж үзэж болно.

Харин Ардчилсан намын хувьд анхны ардчилсан хөдөлгөөний гол хүчнүүдийн суурин дээр бүрэлдэн төлөвшсөн. Үзэл баримтлалын хувьд консерватив, баруун төвийн, социал демократ зэрэг олон баримтлалтай намууд нэгдсэн нь Ардчилсан намын дотоод фракцуудын зөрчил тэмцэл ихтэй, эв нэгдэл сул байхад хүргэж байжээ. МАН гэсэн нэг хүчирхэг намын эсрэг зорилгоор л эв нэгдлийг сулхан хангаж байсан. АН эрх барих үедээ фракцийн тэмцэл, зөрчилдөөнд автаж, үүнээс болж Засгийн газар огцрох өөрчлөгдөх нь нэлээд нийтлэг үзэгдэл болсон. Иргэдийн хувьд илүү либерал үзэл бодолтой, өөрчлөлтийг дэмжих залуу, хотын иргэд нь голдуу дэмжиж ирсэн. Үүний сацуу нэлээд нөлөө бүхий 3 дахь нам бол Ерөнхийлөгч асан Н.Энхбаярын удирддаг МАХН юм. МАН-аас салж гарснаараа дэмжигчдийн бааз суурь төсөөтэй, үзэл баримтлалын хувьд ч мөн адилхан юм. Харин бусад намуудын хувьд харьцангуй жижиг, элитийн боловсон хүчний намууд зонхилдог. Үүнд компанийн намууд, нэг улс төрчийн гэгдэх намууд түгээмэл байна. Дээр дурьдсанаас үзэхэд Монголын улс төрийн намын тогтолцоог дараах байдлаар ерөнхийлөн дүгнэж болохоор байна. Үүнд:

1. Намын тогтолцоонд клиентелист албан бус бүтэц зонхилох нөлөөтэй болон хөгжиж байна. Нэг талаас дэлхий нийтийн хандлага болох намын гишүүдийн тоо эрс буурч байгаа, анги бүлгийн ялгарал зөрчлийн асуудал суларч байгаатай холбогдон

анги давхаргын ялгаанд тулгуурласан улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах боломж хумигдаж байгаа. Клиент-клиент гэсэн нам бизнес төрийн гурвалсан бүтэц бий болж бүтцийн авлига дэлгэрэх нөхцлийг бүрдүүлсэн байна. Ийм нөхцөлд энэ бүтэц нь хууль сахиулах, шүүх, прокурор, хэвлэл мэдээллийн давхар хамгаалалтыг бий болгох хүчин чармайлт гаргах болсон. Ингэснээр улс төрийн өрсөлдөөн намуудын хооронд гэхээсээ илүүтэйгээр нам бизнес төр гэсэн гурвалсан олон бүтцүүдийн хооронд илүүтэй явагдах бөгөөд хууль хүчний байгууллагад хэн илүү төлөөллөө оруулах, нөлөөтэй байгаагаас ялах эсэх нь шийдэгддэг. Нам хоорондын зөрчил байхгүй болж, нам хооронд хамтрах, намын фракцууд хооронд хамтран ажиллах, үгсэх, тохиролцох зэрэг үйл явцууд гарна. Нам нь олигархжиж бийлэгжүү цөөнхийн нөлөөнд орсноор намын дотоод ардчиллын үзүүлэлт буурах нь дамжиггүй болоод байна.

2. Хоёрт, бүхнийг шүүрэгч (catch all) стратеги буюу хөвөгч олонхийн дэмжлэгийг авахын төлөө өрсөлдөөнд голлох намууд татагдан орсноор үзэл суртлын ялгаагаа онцлох нь багасч, илүү прагматик хандлагатай болж ирсэн нь жирийн иргэдийн хувьд намууд үндсэндээ ялгаагүй болж ирсэн. Ийнхүү масс гишүүнчлэл буурч, гишүүдийн татвар хандивын орлого буурсан нь намуудад санхүүжилтын асуудал бий болгосон. Иймд эхний ээлжинд намын харьяаны бизнес, бийлэгжүү хүмүүст хандах болсон.
3. Михельсийн “олигархийн төмөр хууль”-ийн дагуу намын удирдлага жирийн гишүүдээс холдож, илүү мөнгө санхүүтэй бүлэгтээ төвлөрөх болсон үндсэн эрх ашгийн хувьд адилсаж эхэлсэн. Улс төрийн намууд нь бизнесийн сонирхлын төлөөлөл, түншлэгч нь болж хувирсан байна. Өмнө нь дурдсанаар, посткоммунист орчин дахь хүчирхэг иргэний нийгэм дутагдалтайгаас болж иргэдийн хяналт суларч, харин бизнес нам төр гэсэн гурвалсан клиентал бүтэц бий болсон байна.
4. Улс төрийн санхүүжилтын ил тод байдал, хяналт, тайлагналын эрх зүйн орчин, хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь энэ байдлыг улам муутгаж, авлигыг дэлгэрэхэд нөлөөлсөн. Том хэмжээний системийн авлига газар авсан, сүүлийн жилүүдэд Монголын авлигын төсөөллийн индекс улам буурсаар байгаа, иргэд болон экспертүүдийн үзэж буйгаар мөнгө их эргэлддэг, хяналтын, хуулийн байгууллагад тэр дундаа намууд хамгийн их авлигажсан гэж тооцогдож байгаа юм.

Ардчиллын гол институт болох улс төрийн намын тогтолцоо ийм байгаа нь Монгол дахь ардчиллын цаашдын хувь заяанд сөргөөр нөлөөлөх учраас тогтолцооны энэхүү гажгийг засах бодлогын шийдлүүдийг даруйхан гаргах ёстой.

Үүнд юуны өмнө улс төрийн намуудыг клиентелист тогтолцооноос ангижруулахын тулд намын санхүүжилтыг боловсронгуй болгох хэрэгтэй байна. Монголын улс төрийн намуудын хувьд санхүүжилтийн оновчтой хувилбар бол төрөөс улс төрийн намуудад өгөх санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх, улмаар хувь хүн, хуулийн этгээдийн өгөх хандивыг хориглох, намын сонгуулийн болон үйл ажиллагааны зардлыг төрөөс бүрэн санхүүжүүлэх явдал гэж үздэг судлаачдын байр суурийг харгалзан үзэх нь чухал.

Гэхдээ Монгол улсын эдийн засгийн өнөөгийн төлөв байдал, улсын төсвийн алдагдал өндөр түвшинд байгаа одоогийн нөхцөлд улс төрийн намын санхүүжилтийг төрөөс бүрэн даах боломжгүй байгаа тул төрийн санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх хэдий ч тодорхой хэмжээнд хувийн хандивыг хүлээн зөвшөөрөхөөс өөр аргагүй байна. Тийм учраас эдийн засгийн тогтвортой өсөлт бий болох хүртэл хязгаарлагдмал хувийн хандивыг төрийн санхүүжилттэй хослуулах байдлаар намын санхүүжилтийг шийдвэрлэх нь зөв гэсэн судлаачдын байр суурьтай санал нэг байна³⁶.

Зөвхөн УИХ-д суудал авсан нам бус сонгуульд иргэдийн тодорхой тооны санал авсан намд төрийн нэмэлт санхүүжилт олгодог байх нь зүйтэй. Улс орнуудын жишгээс харахад парламентын сонгуульд сонгогчдын 1-3 хувийн санал авсан намуудад улсаас санхүүжилт олгодог нь түгээмэл байгаа юм. Монгол улсын хувьд УИХ-ын сонгуулиар сонгогчдын 1%-иас доошгүй санал авсан намуудад улсын төсвөөс нэмэлт санхүүжилт олгож болох юм. Хэрэв улс төрийн намын тухай хуулиар УИХ-ын сонгуульд нийт сонгогчдын 1%-иас дээш санал авсан намуудад нэмэлт санхүүжилт олгох тухай зааж өгвөл УИХ-ын гаднах намуудын улс төрийн идэвх үйл ажиллагаа сайжрах болно.

Намд олгож буй санхүүжилтийн зарим хэсгийн зарцуулалтад тодорхой чиглэлээр квот тогтоож өгөх нь чухал байна. Үүнд: санхүүжилтийн 20-иос доошгүй хувийг гишүүд, дэмжигчдийн улс төрийн боловсролд, 15-аас доошгүй хувийг иргэд сонгогчдын улс төрийн боловсролд зориулсан хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагаа, сурталчилгаанд гэх мэт. Одоогоор намын УИХ-д авсан суудал бүрийг жилд 10 сая төгрөгөөр тооцож олгохдоо 50 хувийг тойрогт явуулах үйл ажиллагаанд гэж тогтоосон байгаа нь хэт ерөнхий байгаагийн зэрэгцээ намууд тухайн санхүүжилтийг юунд зарцуулснаа тайлагнахгүй байгаа нь иргэд сонгогчид болон парламентад суудалгүй намууд, хэвлэл мэдээллийнхэн гэх мэт талуудын зүгээс үл итгэлцэл, хардлага төрүүлэхэд хүргэж байгаа юм.

Мөн намын дотоод ардчиллыг сайжруулах чиглэлээр эрх зүйн болон бусад арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Ялангуяа, намын үйл ажиллагааг ил тод болгох, намын дотоод механизмыг ажиллагаатай

³⁶ Ц.Мөнхцэцэг Цахим популизм буюу сонгууль дахь сошиал сүлжээний нөлөө. УБ., 2018 он. 250 дахь тал

байлгах үүднээс Сонгуулийн ерөнхий хороо, Үндэсний аудитын газраас хяналт шалгалт хийх зохистой горимыг тогтоох, үйл ажиллагааны тайлагналыг намын олонх гишүүдэд хүргүүлэх зохих шаардлагыг биелүүлэх, намын бодлого судалгааны хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх, тогтмолжуулах, энэ үйл ажиллагааг нь төрөөс санхүүгийн урамшуулал үзүүлэх замаар дэмжих шаардлагатай. Эрх зүйн хувьд Парламентын сонгууль болон орон нутгийн сонгуульд суудал авч чадаагүй 2 сонгууль өнгөрвөл намыг татан буулгах зохицуулалт оруулах нь нам “амьд үлдэх”-ийн тулд идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай болно. Энэ орчныг дэмжих үүднээс сонгуулийн сурталчилгаа, кампанит ажлын үргэлжлэх хугацаанд тавигдсан хориг, хязгаарлалтыг зогсоох нь зохистой. Ингэснээр намууд үндсэндээ сонгуульгүй жилүүдэд ч сурталчилгаа үргэлжлүүлэн хийх боломжоор хангагдахаас гадна сөрөг хүчний болон жижиг намуудын хувьд иргэн бүрт хүрэх боломжоор хангагдах ач холбогдолтой.

Ингэснээр намын хөгжил, намын системийн төлөвшил, цаашлаад ардчиллын төлөвшилтөд эерэг үр нөлөө авчрах юм.

Ашигласан эх сурвалж:

- Д.Баасансүрэн “Олигархжсан улс төрийн намаас намгүй нийгэмд шилжих цаг бидний төсөөлж байгаагаас илүү ойрхон ч байж мэднэ” *Proceedings of the Mongolian Academy of Sciences* Vol. 56 No 02 (218) 2016
- Э.Гэрэлт-Од (2009) *Монгол дахь улс төрийн намуудын дотоод ардчиллын төлөвшлийн асуудал (1990 оноос хойш)*
- Каталина Урибэ Бурчер, Фернандо Касал Бэртуа 2018, “Монголын улс төрийн санхүүжилтын эрх зүйн орчин: Дүн шинжилгээ, санал зөвлөмж” Ардчилал сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн, Нээлттэй нийгэм форум
- Михал Клима 2017 *Тоталитар дэглэмээс гажуудсан ардчилал руу: Далд бизнес улс төрийн намуудыг хувьчлан, колоничилсон нь* Мизес Монголиа, Сэлэнгэпресс 2017.
- Монголын улс төрийн намуудын дотоод ардчиллын индекс 2019, Судалгааны баг Б.Эрдэнэдалай болон бусад. Дефакто институт.
- С.Мөнхбат (2009) *Монгол дахь улс төрийн намын бүтэц, зохион байгуулалтын төлөвшлийн зарим асуудал*
- Ц.Мөнхцэцэг Цахим популизм буюу сонгууль дахь социал сүлжээний нөлөө. УБ., 2018 он
- Klima, Michal 2020 *Informal Politics In Post-Communist Europe: Political Parties, Clientelism and State Capture* Routledge Taylor& Francis Group.



Д.МЯГМАРСҮРЭН

*Удирдлагын академийн Мэргэшил дээшлүүлэх
институтын захирал
Доктор*

Судлаач Д.Мягмарсүрэн нь МУИС-ийг Нийгмийн ухааны факультетийг улс төр судлаач мэргэжлээр төгссөн. Канад, Япон, БНСУ, ОХУ-д мэргэжил дээшлүүлсэн. 2014 онд ШУТИС-ын БУХС-д эрчим хүчний геополитикийн чиглэлээр улс төрийн ухааны докторын зэрэг хамгаалсан.

Д.Мягмарсүрэн нь бодлогын шинжилгээ, геополитик, улс төрийн коммуникацийн чиглэлээр мэргэшсэн бөгөөд улс төр судлал, олон нийтийн харилцааны чиглэлээр дангаараа болон хамтран 6 ном, 30 гаруй өгүүлэл хэвлүүлсэн. Нийгэм, улс төрийн чиглэлээр блог болон подкаст хөтөлдөг.

Д.Мягмарсүрэн нь УТБА-д багш, эрдэм шинжилгээний ажилтан, Ховд их сургууль, Шинжлэх ухаан, технологийн их сургуульд багшаар ажиллаж байсан. 2016 оноос Удирдлагын академийн Мэргэшил дээшлүүлэх институтын захирлаар ажиллаж байна.

2.3 ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ХӨГЖЛИЙН АСУУДАЛ

Монголын иргэний нийгэм: Хөгжил, өөрчлөлт, төлөвшил

Оршил

Энэхүү өгүүлэл нь өнгөрсөн 30 орчим жилийн хугацаанд Монгол дахь иргэний нийгмийн хөгжил төлөвшлийг судлан тодорхойлоход чиглэв. Ардчилсан шинэчлэл, зах зээлийн харилцааны шилжилт хийсэн өнгөрсөн хугацаанд посткоммунист монголын нийгэм, соёлын өвөрмөц орчинд иргэний нийгэм бүрэлдэхэд ямар сорилт бэрхшээлийг туулж байгааг авч үзэх юм. Ардчилсан улс төрийн шинэтгэл, зах зээлийн эдийн засаг, эрх зүйн салбарын шинэтгэл, уул уурхай, олборлох салбарын гэнэтийн өсөлт ба бууралт, монголын уламжлалт ахуй соёл, мэдээллийн технологийн дэвшил, даяаршил зэрэг гадаад, дотоод олон хүчин зүйлийн уулзварт Монгол маягийн иргэний нийгэм хэрхэн хөгжиж, ямар сорилт бэрхшээлийг даван туулж, ямар бүтэц хэлбэрийг олж талсжиж байгааг авч үзэхийг зорив.

Иргэний нийгмийн тухай ойлголт, үзэл санаа

Иргэний нийгэм /Social society/ хэмээх нэр томъёог анх Английн философич А.Фергюсон XVIII зуунд нийгмийн ухаанд эргэлтэд оруулсан байна. Улмаар иргэний нийгмийн үзэл санааг Ж.Локк, Ш.Л.Монтескье, С.Пүфендорф, И.Кант, Ф.Гегель зэрэг өрнөдийн сэтгэгчид боловсруулсан.

Төрийн бүтцээс иргэний нийгмийн ялгарах тал бол иргэний нийгэм нь эрх чөлөөтэй, тэгш эрхтэй хамтран хоршигчдын өрсөлдөөнт, эв нэгдэлт харилцаа нь төр лугаа адил босоо, угсраа биш, харин эсрэгээрээ хэвтээ, зэрэгцээ хэлхээ холбоонд суурилдагт оршино (ШУА-ийн Философи, 2014). Эдүгээ энэ ойлголтыг тодорхойлсон олон янзын онолын баримтлалууд бий бөгөөд иргэний нийгмийн тухай тэдгээр тодорхойлолтод ерөнхий төстэй талууд байх боловч төгс нарийн нэгдсэн ойлголцолд хүрсэн нь бага юм. Тухайлбал, зарим тодорхойлолт нь иргэний нийгмийн тодорхой хэсэг шинж чанарыг онцлоод бусдыг орхигдуулдаг бол зарим нь төрийн эрх мэдэл, улс төр, иргэний хүний эрх чөлөөний тал дээр илүүтэй анхааран тодорхойлж, үлдсэн хэсэг нь нийгмийн хөрөнгө, нэгдэл нягтрал болоод эдийн засгийн үүрэг функцийн асуудалд илүү ач холбогдол өгдөг байх жишээтэй. Эдгээр үзэл хандлага нь бие биенээ нөхдөг ба онол, зарчим гэхээс илүү бодлогын хэрэгжилт, онцолж буй зүйл, тайлбарлалын асуудал дээр ялгаатай төдий юм. (ШУА-ийн Философи, 2014) Улс төрийн философич Эрнест Геллнер иргэний нийгмийг төр, зах зээлийн хооронд оршин нийгмийн хүрээ, төр хийгээд зах зээлийн аль алиныг хангалттай

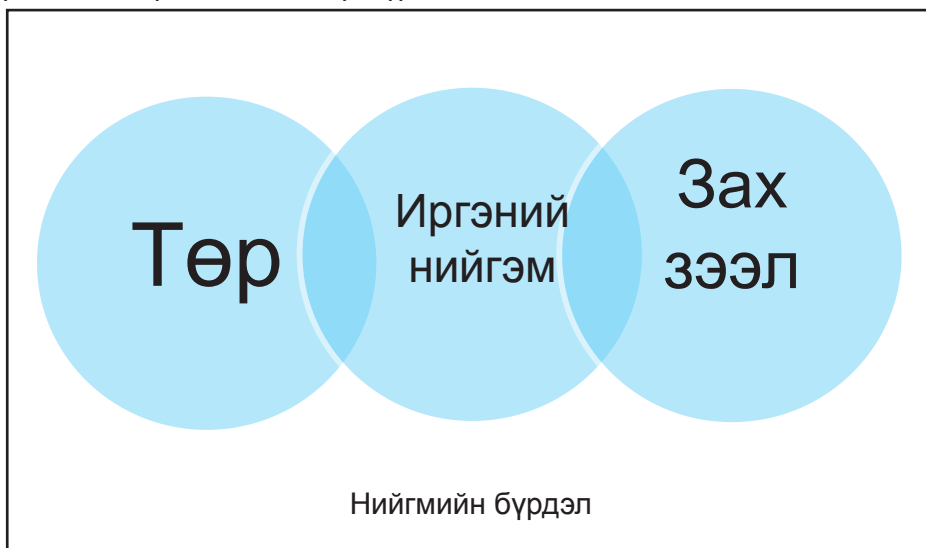
хянаж чадах бамбай бүс, тиймээс аль нэгнийг хүчирхэг, хэт давуу болохоос сэргийлж байдаг гэж үзжээ.

Нийгмийн тогтолцооны тоглогчдыг эрдэмтэн судлаачид янз бүрээр ангилан хуваасан нь бий. Тэдгээр институциудын харилцаа, түвшинг авч үзсэн үзэл баримтлал, онолуудад иргэний нийгмийн эзлэх байр суурийг тодотгосон үзэл санаа цөөнгүй. Тухайлбал, Ж.Рокамора зэрэг судлаачид өөр хоорондоо харилцан хамаарал бүхий 4 түвшинд нийгмийн институцийг ангилжээ.

- Төр
- Улс төрийн нийгэм
- Иргэний нийгэм

Олон улсын тоглогчид гэж хуваасан байна. (Gellner, 1996)

Харин судлаач Эмма Порио төр, иргэний нийгэм, зах зээлийн харилцааг дараах байдлаар дүрсэлсэн.



Зураг 1. Төр, иргэний нийгэм, зах зээлийн харилцааг илэрхийлсэн зураг (Porio, 2002)

Дээрх болон бусад онол, үзэл баримтлалууд дахь нийтлэг санаа нь иргэний нийгэм харьцангуй бие даасан бөгөөд нийгмийн бусад тоглогчидтой харилцан үйлчилж байдаг аливаа ардчилсан тогтолцоон дахь чухал тоглогч байдаг.

Иргэний нийгмийн талаарх орчин үеийн онол, үзэл баримтлалыг үндсэн дөрвөн загварт хувааж үзэх хандлага нийтлэг байна. Үүнд:

1. Коммунитарин загвар буюу иргэдийг нийгэмшүүлэх, эв нэгдлийг бэхжүүлэх зэргээр нийгмийн капиталыг нэмэгдүүлэхэд иргэний нийгмийн сайн дурын нийгэмлэг холбоодын чиг үүргийг авч үздэг. Гол төлөөлөгч А.Макинтайр, М.Уолцер, Амитай Этциони, Р.Патнам, Ж.Коулман

2. Иргэдийн улс төрийн оролцооны загварыг чухалчлан хөнддөг “Ардчилсан загвар” нь төрөөс бие дааж зохион байгуулалтад орж, иргэдийн улс төрийн эрх, иргэний үндсэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд анхаарал хандуулдагаараа онцлог

Либерал хувилбар. Төрийн оролцоогүй төвлөрсөн улс төрийн эрх мэдлээс заан чиглүүлдэггүй бие даасан байгууллагуудын хэлбэрээр орших нь иргэний нийгмийн суурь үндэс болох тухай санааг германы социологич Р.Дарендорф дэвшүүлжээ. Түүний бодлоор улс төрийн ардчилал, чөлөөт зах зээлийн эдийн засаг, иргэний нийгэм гэсэн гурван тулгуур дээр эрх чөлөө оршдог (Dahrendorf, 1990) ажээ.

Юрген Хабермасын дискурс-онолын хандлага. Иргэний нийгэм нь аяндаа бий болсон нийгэмлэг, байгууллага, хөдөлгөөнүүдээс бүрэлдэх бөгөөд чухамхүү янз бүрийн түвшний олон ургальч хэлэлцүүлэг, мэдээлэл харилцааны үр дүнд улс төрийн үйл явц, хууль эрхийн төгөлдөржилт, эрүүл иргэний нийгэм төлөвшин хөгждөг болохыг задлан шинжилсэн.

Онолын шинжтэй олон ойлголт, тодорхойлолтыг нэгтгэн, эмпирик түвшинд судалгаа хийх зорилгоор нилээн оновчтой тодорхойлолт гаргах оролдлогыг CIVICUS буюу Иргэний оролцоог дэмжих дэлхийн холбоо хийсэн байдаг. “Иргэний нийгэм бол гэр бүл, төр, зах зээл зэргээс гадуур оршдог иргэдийн эвсэлдэн нэгдэж, нийтлэг эрх ашгийнхаа төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг талбар” гэсэн тодорхойлолтыг олон улсын байгууллага иргэний нийгмийн индекс боловсруулахдаа баримталдаг. Энэхүү өгүүлэл нь уг тодорхойлолтын хүрээнд Монголын иргэний нийгэм, түүний хөгжил төлөвшил, бүтэц чиг үүрэг, бусад улс төр-нийгмийн институцитай харилцах нөхцлийг задлан шинжлэх юм.

Монголын иргэний нийгмийн хөгжлийг үечлэх нь

Монгол дахь иргэний нийгмийн хөгжил, төлөвшлийн тухай судалгаа шинжилгээний өгүүлэл, ном зохиол бас ч гэж олдоцтой аж. Гэхдээ тэдгээрт иргэний нийгмийн хөгжлийг үечлэн хувааж судалсан нь маруухан. Тийнхүү хуваах оролдлогын нэг нь судлаач Д.Чулуунжавын ангилал. Жишээлбэл, философич Д.Чулуунжав Монголын иргэний нийгмийн хөгжлийг дараах байдлаар үечилсэн байна.

- 1990 дунд үеэс 2000 хүртэл. Барууны маягийн иргэний нийгэм.
- 2000-2012. Посткоммунист байдлаар буюу неокommунист арга барил. Монголын неокommунист бол хуулиар далайлгаж намаа бэхжүүлэх, намынхныгаа баяжуулах явдал.

2012 оноос хойш. Зориудаар иргэний нийгмийг өнгөц агуулга хэлбэр голлосон арга барилаар зохицуулан жолоодох болсон. Нутгийн зөвлөл мэтийн иргэний нийгмийн хэлбэртэй боловч далдуур улс төрийн байгууллагын бүх шинжийг агуулсан байгууллагуудын туйлын идэвхтэй үйл ажиллагаа (Д.Чулуунжав, 2012).

Гэхдээ ямар шалгуур үзүүлэлт, хэмжүүрээр ийнхүү үе заагийг тодорхойлсон хийгээд эдгээр үе шатуудын тухай тайлбар зүүлт тун хангалтгүй байна. Өнгөц дүгнэхэд УИХ-ын сонгуулийн мөчлөгтэй холбогдон улс төрийн тогтолцоонд гарч буй эерэг сөрөг өөрчлөлтөөр баримжаалан хуваасан байх магадлалтай байна.

Монголын иргэний нийгмийн хөгжил, үечлэлийн талаар судлаачдын хувьд маргаантай байдаг нэг сэдэв бол 1990 оноос өмнө Монгол оронд иргэний нийгэм оршиж байсан эсэх асуудал юм. Монголд иргэний нийгмийн үрхөврөл үндсэндээ тусорны социалист шинэчлэл, өөрчлөлтийн жилүүдэд үүсэн бүрэлдсэн гэж зарим судлаач үздэг (Д.Дашпүрэв, 2017). Тухайлбал философич Д.Дашпүрэв орчин үеийн монголын иргэний нийгмийн бүтэц хэсгүүд социалист тоталитар төрийн тогтолцооны дотроос үүсвэрлэн бүрэлдсэн гэж үзжээ. Түүнийхээр иргэний нийгэм бол төр засгийн зүгээс, өөрөөр хэлбэл, улс төрийн бодлогоор тодорхойлогдсон үйлчлэлээс шалтгаалан түүнээс хамгаалах, зохицуулалт олох, зайлсхийх, эцэст нь эсэргүүцэл үзүүлэх хүртэл өрнөж болох иргэдийн хариу үйлдлүүдийн сэдэл, сэрэл, сэхээрэл, ухаарлын сүлжилдсэн тогтолцоо аж. Мөн иргэний нийгмийн төлөвшил гэдгийг тухайн улс оронд иргэний нийгэм дотоод агуулгаараа загвараа хир зөв олж, ямар төрх байдлаар хэлбэршиж буйгаар тодорхойлох бөгөөд иргэдийн буюу ТББ-ууд олноороо байгуулагдаж, өвөр хоорондоо болон төр засагтай холбоо харилцаа тогтоож, үйл ажиллагаа явуулж байгаа төдийгөөр төлөвшиж байна гэж үзэх нь учир дутагдалтай аж. Иргэний нийгмийн хөгжлийг дараах байдлаар хуваажээ.

Д.Дашпүрэвийн дүгнэснээр социалист тогтолцооны үед марксизм-ленинизмын онол суртахууны хүрээнд иргэний нийгмийг юу гэж ойлгодог байсан тэр хэмжээгээр иргэний нийгэм оршин байсан гэсэн бол Д.Чулуунжав судлаач уг ойлголт нэр томъёоныхоо хувьд шинжлэх ухааны коммунизмын онолын томоохон тайлбар толь бичигт хүртэл орохгүй орхигдсон, хэрэг дээрээ иргэний нийгмийн эсрэг, түүнийг улс төрийн нийгмээр бүрэн халахын төлөө сургаал байсан хэмээн үзжээ. Түүний үзснээр 1990 оноос өмнөх үеийн Монголын нийгмээс төрийн төржсөн хоршооллын гэсэн бүхнийг хасчих юм бол цаана нь амиа зогоож чадахааргүй хэмжээний цөөхөн тооны малтай малчин өрхүүд, сайндаа чагнуур, халаадтай эмч, цүнх, конспект, хэрчим шохойтой багш, ажиллах хүчнээс өөр үйлдвэрлэлийн хэрэгсэлгүй ажилчид, жолооны үнэмлэхтэй жолооч нар л үлдэж хоцрох ажээ (Д.Чулуунжав, 2012).

1921-1990 оны хооронд өмчийн уламжлалт төрөлх хэлбэр, улс төрийн үзэл суртал, төрийн байгуулал, үндэсний соёл, тэдгээрийн эзэн субъектүүд бүгд үндсээрээ өөрчлөгдөж, төржсөн намын эрхшээл, нөлөөнд орж хувирсан. Эрх баригч намын үзэл суртлаас өөр ямар ч үзэл онол бүгд хорио цээртэй зүйл болж, төржсөн нам, намжсан төрийн дарангуйлал, захиргаадалт туйлдаа хүртэл ширүүсэж, соёлын амьдралыг социалист реализмын ганц аргын хүлээсээр боомилж, ард иргэд бултаараа төрийн албат, хамжлага болж хувирсан Монгол оронд чухамхүү түүний иргэний

нийгмийн бүрдэл хэсэгт хорогдох орон зай үлдээгүй юм. Харин 1990-ээд оноос шинэ Үндсэн хууль дэх иргэний нийгмийг цогцлоон хөгжүүлэх зорилт нь олон зуун жилээр зоопаркад хашигдаж, тэжээгдсээр унаган төрх, уламжлалт шинжүүд, байгалиас олж авсан амьдрах төрөлх чадамжаа гээчихсэн нэгэн дүрс амьтан лугаа болж давжаарч доройтсон Монгол орон, Монголын нийгмийг эх төрхөд нь буцааж оруулахын тулд Европт зоопаркад байсан тахийг нутагшуулж байгаатай адилаар төв төрийн хатуу гар, байнгын шууд оролцооноосоо чөлөөлж монголын уламжлалт иргэний нийгэм дахин сэргэх нөхцөл болсон хэмээн зүйрлүүлэн хэлжээ (Д.Чулуунжав, 2012). Улмаар 1990-2012 оны төрөөс иргэний нийгэм автономи үндсэндээ бодит зүйл болсон. Хот хөдөөгийн хүн ам, иргэдийн олонх нь хувийн өмчтэй, чөлөөт үйлдвэрлэгчид болжээ.



Зураг 2. Монголын эх нутагтаа устсан тахийг 1992 онд анх Чех улсаас тээвэрлэн Монголын тал нутагт нутагшуулж эхэлснээс хойш өдгөө 600 гаруй зэрлэг адуун сүрэг өдгөө уугуул нутагтаа идээшин билчиж байна.

Дээр дурьдсан судлаачдын хувьд коммунист тогтолцооны үед иргэний нийгэм ор байгаагүй гэж дүгнэхэд улс төрийн болон хувь хүний үзэл хандлага багагүй нөлөөлсөн байхыг үгүйсгэхгүй. /Тэд хуучин коммунист тогтолцооны үед бэлтгэгдсэн судлаачид хэдий ч уг тогтолцоог үзэн яддаг, неолибералист, либертарианист үзэл санааг сурталтддаг хүмүүс юм./ Хувь судлаачийн хувьд коммунист тогтолцооны үед ялангуяа 1930-40 онд явагдсан улс төрийн хэлмэгдүүлэлт, хядлага, 1950-60 онд өрнөсөн нэгдэлжих хөдөлгөөн, улс төрийн хүрээнд явагдсан тэмцлийн илрэл болох “сэхээтний төөрөгдөл” зэрэг авторитар тогтолцоог бэхжүүлэх үйл

явцууд өрнөх хүртэл Монголын уламжлалт иргэний нийгэм болон шинэ тутам бүрэлдэж эхэлсэн иргэний нийгмийн бүрдэл элементүүд бөхөж доройтсон буюу далд нуугдмал хэлбэрт шилжсэн гэж дүгнэж байна. 1980-аад оноос иргэний нийгмийн бүрдлүүд аажмаар сэргэж, утга зохиол, кино, хэвлэл мэдээлэл, улс төрийн хэлэлцүүлэг мэтгэлцээн, шашин соёлын арга хэмжээ, зарим талаар илт дургүйцэл, эсэргүүцэл тэмцлээр дамжуулан үнэт зүйл, үзэл бодол, байр сууриа илэрхийлэх болсон. Улмаар 1990 онд өрнөсөн ардчилсан хөдөлгөөнөөр тэдгээр нь богино хугацаанд сэргэсэн бөгөөд 1989 оны ардчилсан жагсаал цуглаанд оролцогчдын идэвх санаачлага, ил далд дэмжлэгүүд болон богино хугацаанд шашин соёл, уламжлалаа сэргээх үзэгдэл эрчимтэй эхэлснээс харж болно.

Энэхүү судалгааны түвшинд Монгол улс ардчилсан шилжилт хийж эхэлсэн үеэс хойшхи иргэний нийгмийн хөгжил төлөвшлийг шинжлэн дүгнэх тул 1990 оноос өмнөх улс төр-нийгмийн тогтолцооны асуудлаарх маргааныг үүгээр зогсооё. Харин сүүлийн 30 жилийн хугацаан дахь Монголын иргэний нийгмийн хөгжлийг үечлэх тухайд өөрийн саналыг дараах байдлаар дэвшүүлж байна. Энэхүү үе шатыг ангилан зааглахдаа шинэ тутам бүрэлдэн төлөвшиж буй иргэний нийгэмд хууль эрх зүйн институцилал, ардчилсан шилжилтийн үе дэх улс төрийн соёлын өөрчлөлт, улс төрийн тогтолцоо ялангуяа сонгууль, улс төрийн намуудын төлөвшилд гарч буй чиг хандлага, иргэдийн улс төрийн оролцооны арга барил, иргэний нийгэм дэх эдийн засгийн хөшүүрэг зэрэг гарч буй өөрчлөлт зэрэг хүчин зүйлийг баримжаалан хуваасан болно.

Хүснэгт 1. Монголын иргэний нийгмийн хөгжлийн үе шат

Хөгжлийн үечлэл / оноор/	Үйл ажиллагааны хэлбэр	Үйл ажиллагааны гол чиглэл	Оролцооны хэлбэр	Хууль эрх зүйн орчин	Дэмжлэг ба санхүүгийн хөшүүрэг
1989-1992	Улс төрийн ардчилсан хөдөлгөөн	Улс төрийн реформ, эрх чөлөө, ардчилал, либерал үзэл баримтлал	Жагсаал цуглаан өлсгөлөн, чөлөөт хэвлэл	Хууль эрх зүйн завсарын үеийн зохицуулалт	Олон улсын байгууллагууд, иргэдийн бодит оролцоо, хандив
1992-1997	Олон нийтийн байгууллага, хөдөлгөөн	Хүний эрх, шашны эрх чөлөө	Жагсаал цуглаан өлсгөлөн, Хувийн мэдээллийн хэрэгслүүд	Үндсэн хууль, ТББ-ийн тухай хууль, Жагсаал цуглааны хууль, Өмч хувьчлах шийдвэр	Олон улсын байгууллагууд, санхүүжилт, гадаадын шашны байгууллагууд

1998-2006	ТББ, Иргэний хөдөлгөөнүүд,	Нийгмийн халамж, үйлчилгээ, төрийн оролцоог хумих,	Хэвлэлийн мэдээлэл, жагсаал цуглаан	Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай, Засгийн газрын иргэний нийгэмтэй хамтрах хөтөлбөр	Олон улсын байгууллагууд, Засгийн газар, хувийн хэвшил
2007-2012	Байгаль орчны хөдөлгөөнүүд, олон нийтийг хамарсан үймээн	Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, Баялгийн хуваарилалтад тавих хяналт, Төсөвт иргэдийн оролцоо	Радикал, хууль бус үйлдлүүд, жагсаал цуглаан Интернет, нийгмийн сүлжээ	Иргэний танхим, Орон нутгийн хөгжлийн сан, Иргэд газар өмчлөх тухай хууль Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлого	Олон улсын байгууллагууд, үндэстэн дамнасан корпорациуд, гадаад ил далд санхүүжилт, нам, хувийн хэвшил
2013 оноос өнөөг хүртэл	Улс төржсөн захиалгат хөдөлгөөн, хэт үндсэрхэг хөдөлгөөн, цөөнхийн эрх, жендерийн тэгш байдал	Мэдээллийн эрх чөлөө, нийгмийн эгэх хариуцлага, амьдрах орчин нөхцөл, иргэдийн сайн дурын үйл ажиллагаа	Нийгмийн сүлжээний хөдөлгөөн, радикал хөдөлгөөн, захиалгат жагсаал цуглаан, Орон нутгийн гэрээ	Шилэн данс, Зөвлөлдөх санал асуулгын хууль	Олон улсын байгууллагууд, улс төрийн-бизнесийн бүлэглэл, улс төрчид, улс төрийн нам хүчин

1989-1992. Улс төр-иргэний хөдөлгөөн бүрэлдэх үе шат

1980-аад оны дунд үеэс социализм бүхэлдээ мухардалд орсныг ЗХУ, тус гүрний эрх баригч коммунист намын тэргүүн М.С.Горбачев хүлээн зөвшөөрч, “престройка” буюу өөрчлөн байгуулалт хийхээ зарлав. Улмаар 1989 онд Зүүн Европын социалист орнууд төдийгүй ардчилах үйл явцад хамрагдах боломж хомс хязгаарлагдмал гэж тооцогдож байсан Монгол улсад өөрчлөлт хийхийг шаардсан олон нийтийн эсэргүүцэл хөдөлгөөн эрчимтэй өрнөсөн. Хуучин коммунист дэглэмийг халж, нийгмийн тогтолцоог ардчилах үйл явц Монголд тайван замаар явагдсаныг “хулганы хамраас цус гаргаагүй” хэмээн хэн хүнгүй хэлцэн ярих дуртай. Дорнын зурхайгаар цагаан морин жил “ардчилсан хувьсгал” эхэлсэн ажээ. Угаас домог билэгдэлд дуртай, шашинлаг Монголчуудын хувьд эрт цагт богд дээдсүүд бошиглож лүндэгнэсэн цөвүүн цагийг халах цаг тохироо бүрдсэн төдийгүй болох ёстой зүйл жам ёсоороо болсныг зөвтгөх таатай уур амьсгалыг төрүүлжээ.

Монголд 1988-89 онд залуучуудын дунд “Шинэ үе”, “Орчлон” зэрэг улс төрийн бүлгэм, клубүүд байгуулагдан нам төрийн тогтолцоог шүүмжлэн хэлэлцэх болсон. 1989 оны XI сард болсон Залуу уран бүтээлчдийн улсын II зөвөлгөөн дээр өрнөсөн шинэ санаа, өөрчлөлтийг шаардсан уур

амьсгал Улаанбаатар төдийгүй Ховд, Эрдэнэт зэрэг хөдөө орон нутагт түгж, оюутнууд болон үйлдвэрийн ажилчид цуглаан зохион байгуулжээ. Улмаар XII сард Монголын ардчилсан холбоо хэмээх улс төр-олон нийтийн байгууллага байгуулагдаж, анхны цуглаан зохион байгуулсан (С.Амарсанаа, 2016). Бараг нэг зэрэг “Ардчилсан социалист хөдөлгөөн”, “Шинэ дэвшилт холбоо” зэрэг улс төрийн шинэчлэл хийхийг шаардсан хөдөлгөөнүүд шил шилээ даран байгуулагдсан байдаг. Гол төлөв сэхээтнүүдээс бүрдсэн, үзэл санааны хувьд бага зэргийн ялгаа зөрүүтэй эдгээр улс төрийн байгууллагууд эхэндээ төрийн эрх баригчдад хандан өөрчлөлт шинэчлэл хийхийг шаардаж байсан бол 1-2 сарын дараагаас улс төрийн нам болж засгийн эрхийн төлөө тэмцэж эхэлсэн. Нэг үгээр эрх баригч МАХН-аас гадна 1990 оны II сард Монголын ардчилсан нам, Монголын социал-демократ нам, Монголын ногоон нам, Монголын үндэсний дэвшил нам, Монголын чөлөөт хөдөлмөрийн нам зэрэг шахуу байгуулагдав. Институцийн хувьд хаалттай клуб, бүлгэмийн зохион байгуулалтаас олон нийтийг хамарсан улс төр, иргэний хөдөлгөөн цаашлаад засгийн эрхийн төлөө тэмцэх зорилготой, үзэл суртлын ялгаа зөрүү бүхий нам хүчин болоход нэг улирлын ч хугацаа ороогүй байдаг. Уг үзэгдэлтэй нэг зэрэг хууль эрх зүйн тогтолцоо хурдтай шинэчлэгдэж, Үндсэн хуулиар иргэд “улс төрийн нам, олон нийтийн байгууллагад эвлэлдэн нэгдэх эрх” нээгдсэн төдийгүй нэг намын тогтолцоог халсан “Улс төрийн намуудын хууль” батлагдаж, Улсын дээд шүүхээс дээрх намуудыг албан ёсоор бүртгэж авчээ.



Зураг 3. 1989 оны 12-р сарын 10. Монголын ардчилсан холбооны анхдугаар цуглаан. Тухайн үед коммунист тогтолцоог халах зорилт дэвшүүлж байсны зэрэгцээ байгуулах шинэ нийгэм ямар байх ёстой талаар ерөнхий төсөөлөл байсныг жагсагчдын барьсан уриа лоозонгоос харж болно.

1990 оны ардчилсан хувьсгалаар Монголын нийгэмд шинэ тутам төлөвшсөн иргэний нийгмийн бүрдэл бол чөлөөт хэвлэл мэдээлэл юм. Коммунист орнуудад түгээмэл байсан Хэвлэл, утга зохиолыг хянах газраас үзэл суртлын шүүлтүүр давсан уран бүтээл, хэвлэл, ном зохиол, нэвтрүүлэг олон нийтийн хүртээл болдог байсан цаг халагдав. Ардчилсан хөдөлгөөний зүтгэлтнүүд төр засгаас нууцаар “Шинэ толь” сонинг хэвлэж, Ардчилсан холбооны анхдугаар хурлын төлөөлөгчдөд тарааж байжээ. 1990 оны 3-р сараас шинээр бүрэлдсэн Засгийн газраас төрийн мэдлийн хэвлэлийн үйлдвэрт “Ардчилал” сониныг хэвлэх эрхийг олгосноор анхны чөлөөт хэвлэлийн үндэс суурь тавигдав. Шинээр байгуулагдсан нам хүчнүүдэд түшиглэн “Үг”, “Үндэсний дэвшил” сонин тогтмол хэвлэгдэж эхэлсэн байна.

Шинэ тутам хөл дээрээ зогсож буй эхэлсэн улс төрийн намууд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд дан ганц өөрсдийн нөөц, чадавхи дээр тулгуурлаж үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлэх боломжгүй байсныг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй. Монголын нялх ардчиллыг хөгжүүлэх, иргэний нийгмийн институциудыг бэхжүүлэхэд олон улсын байгууллагуудын дэмжлэг чухал үүрэг гүйцэтгэсэн болно. Олон улсын байгууллагуудын гол зорилго нь Монгол оронд либерал ардчиллыг дэлгэрүүлэх, барууны маягийн, нээлттэй иргэний нийгмийг төлөвшүүлэх, олон ургальч үзлийг хөгжүүлэх явдал байв. 1990 оноос АНУ-ын Азийн сан, ХБНГУ-ын Конрад-Аденаурын сан, Соросын сан зэрэг улс төрийн чиг зорилго бүхий донор байгууллагууд Монголд үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлсэн бөгөөд ардчиллыг бэхжүүлэхэд хөрөнгө санхүүгийн болон мэргэжилтэн, зөвлөхийн яриа танилцуулга, ном гарын авлагаар дамжуулан үзэл санааны дэмжлэг үзүүлж байв. Мөн барууны орнуудын ардчилалтай газар дээр нь танилцах аяллыг зохион байгуулж, сургалтад шинэ тутам төлөвшиж буй иргэний нийгэм, нам хүчний төлөөллүүдийг өргөнөөр хамруулах болсон.

Коммунист тогтолцоог халж ардчиллыг хөгжүүлэх зорилт нь социалист орнуудыг хамарсан ардчилсан давалгааны хаялга нөлөө зэрэг гадаад хүчин зүйлээс гадна коммунист тогтолцооны ялзралыг доройтлыг авч хаях, ЗХУ-ын нөлөөнөөс ангижрах, улс төр, эдийн засгийн хувьд эрх чөлөөг олох Монголын ард түмний чин эрмэлзэл хүслээс нэн тэргүүнд үүдсэн үйл хэрэг байсан. Гэвч хожим ардчилсан хувьсгалын эхлэлийг анхнаасаа төлөвлөж тооцоолсон гадаадын тусгай хүчний ялангуяа КГБ-ын захиалга явуулгатай, тэдгээрийн оролцоотой өрнөсөн хэрэг байсан хэмээн нэг бус хүмүүс мэдэгдсэн байдаг³⁷. Хуйвалдааны онолын шинжтэй,

³⁷ Ийм байр суурь, хандлагыг П.Нэргүй, Х.Болорболд, Ч.Энхээ нарын судлаачид илэрхийлсэн байдаг. П.Нэргүй бол Ардчилсан холбооны үүсгэн байгуулагчдын нэг бөгөөд эдийн засгийн зөвлөх гэж тооцогдож байсан. Түүний “Том том урвалтууд, улс төрийн гүтгэлгүүд, Бат-Үүлийн уруудалт” <http://>

хувь хүмүүсийн байр суурь төдий уг сэдвийг ардчилсан хувьсгалд гар бие оролцож явсан нэр нөлөө бүхий хүмүүс дэвшүүлсэн нь сонин үзэгдэл.

1991 онд УБХ-аас “БНМАУ-ын өмч хувьчлах тухай хууль”-ийг баталснаар улсын мэдэлд байсан өмчийг хувьчилж эхэлжээ. Уг хуулийн дагуу төрийн өмчид байсан хөрөнгийн 44%-ийг Монгол улсын иргэн бүрт олгосон хөрөнгө оруулалтын эрхийн бичгээр хувьчлах ажил эхэлсэн (Б.Батхишиг, 2018). ХАА-н салбарыг хувьчлах бодлого эрчимтэй хэрэгжснээр 1950-иад онд мал ахуйгаа нийгэмчлүүлж, өмчөөсөө хагацсан хөдөөгийн малчид хувийн өмчтэй болж эхлэв. 1991-1994 оны хооронд төрийн өмчийг хувьчлах үйл явцын үр дүнд “цэнхэр”, “ягаан” гэж нэрлэгддэг тасалбараар иргэдийн тодорхой хэсэг хувийн хэвшил үүсэх гарааны хөрөнгөтэй болж, арилжаа наймаа хийх, хувийн аж ахуй эрхлэх, гадаадад чөлөөтэй зорчих боломж нөхцөл нээгдэв. Алдаа оноо ихтэй ч эдгээр арга хэмжээ нь иргэний нийгмийн либерал суурь бүрэлдэх, өөрийгөө тэжээн тэтгэх, авч явахад шаардлагатай мэдлэг, туршлага төлөвшихөд чухал хөшүүрэг болсон.

1989-1992 оны хооронд Монгол улсын нийгмийн тогтолцоо үндсэн хуулийн шилжилтийн үеэ туулж өнгөрүүлж, захиргаадалт, төвлөрсөн төрийн тогтолцоо задарч, иргэний нийгэм бүрэлдэхэд шаардлагатай улс төр, хууль эрх зүйн төдийгүй эдийн засгийн анхдагч суурь нөхцөл тавигдсан байна.

1992-1997. Иргэний эрүүл нийгэм бүрдүүлэх хүчин чармайлт

1992 онд Монгол улсын ардчилсан шинэ үндсэн хууль батлагдсан нь иргэний нийгмийн хөгжилд шинэ үе шатыг эхлүүлсэн. Монголын ард түмэн хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм байгуулах эрхэм зорилгыг ардчилсан шинэ Үндсэн хуулиндаа тусгасан явдал Монголын нийгэм-улс төрийн түүхэнд шинэ хуудсыг нээсэн.

Монголын шинэ тутам төлөвшиж буй ардчиллыг бэхжүүлэхэд олон улсын донор байгууллагын оруулсан хувь нэмэр их. Хүний эрх тэр дундаа эмэгтэйчүүдийн эрх, хүүхдийн эрх, жендерийн тэгш байдлыг хангах чиглэлээр олон улсын байгууллагууд дэмжлэг үзүүлж байсан төдийгүй иргэний нийгэм, улс төрийн намуудыг төлөвшүүлэх, ардчиллыг бэхжүүлэх, нээлттэй нийгмийг хөгжүүлэх, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах чиглэлээр санхүү, техник, үзэл санааны дэмжлэг үзүүлж ирсэн. Конрад-Аденауэрийн

www.bolod.mn/News/129052.html 2014-07-02. Ч.Энхээ Ардчилсан хөдөлгөөн дэх шинэ Коммунизмын үе, <http://tsagtur.mn/%D0%B0%D1%80%D0%B4%D1%87%D0%B8%D0%BB%D1%81%D0%B0%D0%BD-%D1%85%D3%A9%D0%B4%D3%A9%D0%BB%D0%B3%D3%A9%D3%A9%D0%BD-%D0%B4%D1%8D%D1%85-%D1%88%D0%B8%D0%BD%D1%8D-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%BC%D1%8B%D0%BD-%D2%AF%D0%B5/> нийтлэл, Х.Болорболд “Монголын ардчилсан хувьсгалын анхдагчид чинь жинсэн өмд, бохь, пянз мөрөөдсөн хүмүүс л байсан” <https://lag.mn/news/article189395> 2017 оны 11 сарын 09 тус тус ярилцлагыг үзнэ үү.

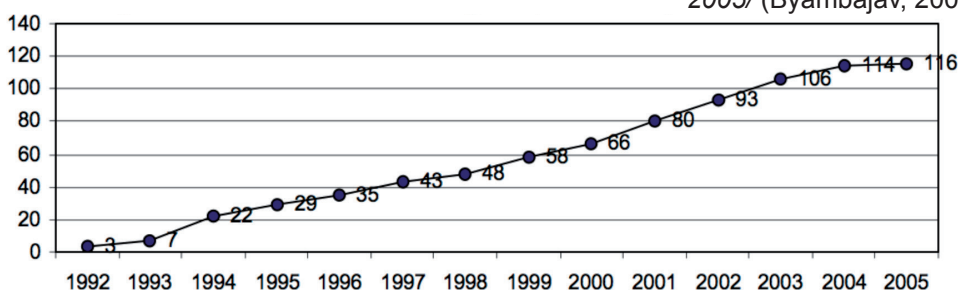
сан, АНУ-ын Бүгд найрамдахчуудын олон улсын хүрээлэн, Эмнести интернейшнл, Хүүхдийг ивээх сан зэрэг олон улсын байгууллагууд 1993-1996 онд байгуулагджээ.

Монголын иргэний нийгмийг бэхжүүлэхэд чөлөөт хэвлэл мэдээллийн байгууллага чухал үүрэг гүйцэтгэсэн юм. 1992 оноос эхлэн хувийн телевизийн студи, радио станц, чөлөөт сонин, сэтгүүл хэвлэгдэж эхэлсэн байдаг. 1994 онд Америкийн шашны сангийн хөрөнгөөр Монгол-Америкийн хамтарсан компани “Ийгл” телевиз байгуулагдсан. 1996 онд Монголын анхны чөлөөт өдөр тутмын “Өнөөдөр” сонин, “25-р суваг” телевиз үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлсэн төдийгүй анх удаа интернетийн үйлчилгээг 24 цагийн турш ашиглаж эхэллээ. Олон улсын байгууллагууд Монголын ардчиллыг бэхжүүлэх тэр дундаа чөлөөт хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг хөгжүүлэхэд багагүй үүрэг гүйцэтгэж ирсэн. Тухайлбал, 1995 оноос Данийн олон улсын хөгжлийн агентлаг “Чөлөөт хэвлэл” төслийн буцалтгүй тусламжаар орчин үеийн офсет технологи бүхий сонины хэвлэх үйлдвэр, сэтгүүлчдийг сургаж бэлтгэх зорилготой “Хэвлэлийн хүрээлэн” тус тус байгуулагдсан нь Монголын чөлөөт хэвлэл мэдээлэл хөгжихөд үнэтэй хувь нэмэр болсон юм. Хэвлэлийн хүрээлэн манай улсад анх удаа хэвлэл мэдээллийн мониторинг судалгааг хийж эхэлсэн бөгөөд тухайн үед Монголд 29 сонин, 6 сэтгүүл, 1 агентлаг, 3 телевиз, 1 радио үйл ажиллагаа явуулж байжээ. Эдгээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн 27% нь төрийн мэдэлд, 32,5% нь төр засгийн байгууллагын харъяанд, 40% нь бие даасан байжээ (О.Батсайхан, 2018). Мөн үеэс Монголд шар гэгдэх сонин хэвлэл борооны дараах мөөг шиг цэцэглэж, Монголд төдийгүй дэлхий дахин өрнөж буй элдэв сонин хэрэг явдлыг сонирхох гэсэн олон нийтийн мэдээллийн хэрэгцээг хангах болов. 70 жил дэлхий нийтийн хандлагаас нүдэн балай, чихэн дүлий байсан Монголын нийгэмд жижиг гэлтгүй аливаа зүйлс сонин содон байлаа. 1995 оноос төрийн мэдлийн ганц телевизээр гарч эхэлсэн Венесуэл улсын “савангийн дуурь” болох “Халтар царайт” кинонд хот хөдөөгүй уруу татагдаж, гудамж хоосорч байсныг одоо ч хэлцэн ярьдаг. Тэрчлэн аль чадал чинээтэй нь приставка хэмээх хальсны кино гаргах хэрэгслээр байрны орц хонгилд Барууны төрөл бүрийн видео кино гаргаж, хөгшин залуугүй дугаарлан үзэж байсан нь одоо бол хошин ч тэр үед жирийн үзэгдэл байлаа.

Судлаачдын хувьд Монголын иргэний нийгэмд ОУБ-ын үр нөлөөг өндөрт үнэлж ирсэн. Тухайлбал, Daniel Schмьcking, Ж.Адъяасүрэн нар “Монголд ардчилал хөгжих таван шалтгаан” (Daniel Schмьcking, Adiyasuren J, 2017) нийтлэлдээ “хүчтэй сөрөг хүчнүүд хөдөлгөөнт иргэний нийгэмтэйгээ хоршин Монголын нийгэмд хоточийн үүргийг гүйцэтгэж байдаг. ТББ-ууд хүн амын эрх нь хасагдсан бүлгүүдэд хүрч ажиллах, орхигдсон сэдвүүдэд мониторинг хийх, сурталчлан таниулах зэрэг эзэнгүйдсэн зайг нөхөхөд

идэвхтэй үүрэг роль гүйцэтгэдэг байна. Бусад улс орноос ялгаатай нь олон улсын иргэний нийгмийн байгууллагуудыг “гадаадын гар хөл” хэмээн хажигладаггүй, улс оронд нь сөрөг нөлөөтэй этгээд гэж тооцогддоггүй. Энэхүү эерэг хандлага нь олон улсын байгууллагууд олноороо орж ажиллах таатай нөхцөл болсон. Олон улсын байгууллагуудын хувьд ч Монголд иргэний эрүүл нийгэм бүрдүүлэхэд хувь нэмрээ оруулах нь тэдний нэг чухал зорилт болж ирсэн.

График 1. Монгол үйл ажиллагаа явуулж ирсэн олон улсын ТББ-ын тоо /1992-2005/ (Byambajav, 2006)



1992-1997 онд Монгол дахь ОУТББ-ын тоо эрчимтэй өсч 43 ОУТББ үйл ажиллагаа явуулж байсан бол 1998-2012 онд 100 хол давсан байдаг. 2019 оны байдлаар Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны бүртгэлээр Монголд 95 олон улсын болон гадаадын ТББ үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа аж (Гадаад иргэн, харъяатын газар, 2019).

1992 оны Үндсэн хуулиар олгогдсон хүний сүсэг бишрэх эрх чөлөөг зарлан тунхагласан нь Монголын оюун санааны амьдралд төдийгүй иргэний нийгмийн хөгжилд чухал түлхэц үзүүлсэн. 1993 онд “Төр сүм хийдийн харилцааны тухай хууль” батлан мөрдөгдсөнөөр иргэний нийгмийн байгууллагын чухал бүрдэл болох шашны байгууллага, сүм хийдийн үйл ажиллагааг зохицуулах нөхцөл бүрэлдэв. Уламжлалт Бурханы шашин дахин сэргэснээс гадна Христийн болон Исламын шашны олон арван сүм хийд шинээр байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулах болов. 1980-аад оны дундуур ШУА-ийн Философи, социологи, эрхийн хүрээлэнгээс явуулсан судалгаагаар 80,4% нь өөрсдийгөө шашинтай ямар ч холбоогүй гэж байсан бол 1994 оны УИХ-ын дэргэдэн Судалгааны төвийн судалгаанд хамрагдагсдын 71,1% нь “шашин шүтдэг” хэмээн хариулжээ (ФСЭХ, 1995). Шашны сүм хийдүүд сургалтын төв байгуулж, ном гарын авлага хэвлэх, сүсэгтэн олонд чиглэсэн сургалт, цуглаан, арга хэмжээ өргөнөөр зохион байгуулах болсон. Үүнийг дагаж, өөрийн сүсэгтэн, дагагчдын тоог нэмэгдүүлэх, хүрээгээ тэлэх ил далд өрсөлдөөн өрнөх болжээ.

Нээлттэй боломжийг дагаж дэлхийн улс орнуудад хорьж хязгаарласан гаж урсгал, культ Монголд идэвхижиж эхэлсэн нь нууц биш. Шашны зан

үйл нэрээр хүний амь нас, эрүүл мэндийг хохироох, амиа егүүтгэхэд түлхэх, гэмт хэрэг өдүүлэх, боолчлох, бохир зан байдал, сэтгэл зүйг өдөөх зэрэг нийгэмд сөрөг нөлөө үзүүлдэг тухай баримт сэлт хэвлэлийн мэдээгээр цөөнгүй дурьдагдаж ирсэн. Тэдгээр нь иргэний, төрийн бус байгууллага шиг гадаад хэл заах, хувь хүний төлөвшлийн талаар лекц унших, аялал, зугаалга зохион байгуулах, хүлээн авалт хийх, түүндээ нэр хүндтэй хүмүүсийг татан оролцуулах зэрэг өөр хэлбэрээр шашны номлолоо дэлгэрүүлдэг. (С.Дэмбэрэл, <http://chuhal.mn/r/12288>)

Монголд ийнхүү хүчээ авч, хүрээгээ тэлсэн нэг урсгал бол христийн шашны гэгддэг Солонгосоос гаралтай Мүүний хөдөлгөөн юм. Мүүний хөдөлгөөн нь 1994 оноос Монголд Эв нэгдлийн сүм нэрээр үйл ажиллагаагаа эхэлсэн гэдэг бөгөөд хүүхэд залуучууд, шилжин суурьшигчид болон хөдөө, орон нутгийн иргэдэд сэтгэл санааны болон эд материалын дэмжлэг үзүүлэх байдлаар номлол, үйл ажиллагаагаа сурталчилдаг. Тухайн ард түмний уламжлалыг ор үгүйсгэх, эцэг эх рүү нь үр хүүхдийг нь турхирах, залуучуудыг хүчээр гэрлүүлэх, хүчээр худалдаа хийлгэх зэрэг хүний эрх, эрх чөлөө, ёс зүйг зөрчсөн олон үйлдлээрээ нийгэмд сөрөг, аюул хохирол учруулдаг гэгддэг. Дан ганц жирийн иргэд төдийгүй Монголын нэр нөлөө бүхий хүмүүс, эрх баригчдыг үйл ажиллагаандаа татан оролцуулсан хэмээн буруутгагдаж ирсэн. Мүүн хэмээх шашны гаж урсгал нь Эв нэгдлийн сүмээс гадна Олон улсын соёлын сан, Олон улсын шашны сан, Дэлхийн энх тайвны төлөө шашин хоорондын холбоо, Дэлхийн эв нэгдэл, энх тайвны төлөө гэр бүлийн холбоо, Дэлхийн энх тайвны төлөө профессоруудын академи, Дэлхийн энх тайвны төлөө залуучуудын холбоо зэрэг хүмүүнлэг, төрийн бус байгууллагаар халхавчлан дэлгэрүүлдэг байна. Судлаач, шинжээчид эдгээр олон байгууллагыг Мүүнийхэн мөнгө угаах, татвараас зайлсхийх зорилгоор байгуулдаг хэмээн үздэг юм. Жишээ нь, Мүүн 1982 онд АНУ-д орлогын татвараа нуун дарагдуулсан хэмээн 18 сар хоригдох ялаар шийтгүүлж байжээ (УИХТГ-ын судалгааны хэлтэс, 2019).

Монголчуудын нэг үндэс угсаанаас бүрдсэн төр улс, зонхилох нэг шашин шүтлэг хийгээд шашин шүтлэгт хүлээцтэй хандах соёл нь ардчилсан шилжилт хийхэд аливаа үндэс угсаа, шашин шүтлэгээс үүдсэн зөрчил тэмцэл гарахгүй байх урьдач нөхцөл болсон. Гэвч 1990 оноос хойш шашин шүтэх эрх чөлөөтэй болсонтой зэрэг уламжлалт буддийн шашин хүчтэй дэлгэрэхийн зэрэгцээ гадны ялангуяа христийн янз бүрийн түүний дотор бусад улс оронд хориотой шашны урсгалууд нарийн зохион байгуулалт, хүчтэй санхүүгийн нөөцөд дулдуйдан дэлгэрч эхэлсэн. Энэ нь шашны хувьд Монголчууд хуваан талцах, хүүхэд залуучуудын хүмүүжилд буруу үлгэр үзүүлэх зэрэг нийгэмд сөрөг нөлөө үзүүлж байгааг олон судлаачид тэмдэглэдэг. Солонгосын шашны урсгалаас үүдэн хүүхэд

залуучууд амиа хорлох, гадны иргэнтэй хүчээр суух, уламжлалт шашин соёлд дайсагнаж хандах явдал цөөнгүй гарсан.

Дээрх байдлаар шашин шүтэх эрх чөлөө нэрийн дор монголчуудын үнэт зүйл, уламжлалыг үгүйсгэх, гутаан доромжлох, хүүхэд залуучуудад буруу үлгэр дуурайл үзүүлэх, угаас цөөхөн Монголчуудыг хуваан талцуулахад хүргэж байна. Цаашлаад Монголын нийгэм-улс төрд нөлөөлөх зорилготой гадаадын засгийн газрын хөрөнгө санхүүгийн далд дэмжлэгээр үйл ажиллагаа эрхэлдэг сүм хийд, лам санваартан ч цөөнгүй болсон.

1997 онд “Төрийн бус байгууллагын тухай хууль” батлагдсанаар иргэд нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс эвлэлдэн нэгдэж, үйл ажиллагаа явуулах эрх хуульчлагдаж, иргэний нийгмийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа, чиглэл хуулийн зохицуулалттай болсны зэрэгцээ улс төрийн нам болон иргэний нийгмийн байгууллагын ялгаа зааг нарийн тодорхой болсон. 1995 онд Хүчирхийллийн эсрэг үндэсний төв зэрэг Монгол иргэдийн идэвх санаачлага бүхий цөөн хэдэн хүний эрхийн байгууллага үйл ажиллагаа эрхэлж байв. Хууль батлагдсаны дараагаас буюу 1998 он гэхэд 1075 ТББ улсын бүртгэлийн газарт бүртгүүлж, янз бүрийн чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхлэх болов.

Монголд зах зээлийн харилцааг хөгжүүлэхийн тулд 1992 онд байгуулагдсан “Хөрөнгийн бирж”-ээр дамжуулан үнэт цаасны анхдагч зах зээл үйлчилж, 241 улсын үйлдвэрийн газрыг бүрэн хувьчилж, 232 үйлдвэрийн газрын хувьцааны зарим хэсгийг хувьчлан арилжаалжээ. 1993 он гэхэд худалдаа үйлчилгээний байгууллагуудын 90 гаруй хувь, мал сүргийн 80 гаруй хувь нь хувийн хэвшилд шилжчихсэн, Монгол улсын ДНБ-ний тал хувийг шинэ тулгар хувийн хэвшил бүрдүүлдэг болоод байв.

1995 онд “Өмч хувьчлалын тухай хууль” батлагдав. 1995-1999 оны хооронд 400 гаруй компанийн хувьцаа 1500 орчим хувь хүн, бүлэг, хуулийн этгээдийн гарт төвлөрснөөр үнэт цаасны хоёр дахь зах зээлийн их хувьчлалын үр дүнг тодорхой болгож, хувийн хэвшлийг өргөтгөхөд чухал нөлөө үзүүлэв. 1996 оноос “орон сууц хувьчлах” шийдвэр гарснаар хот суурин газрын иргэд амьдран сууж буй орон сууцаа үнэ төлбөргүй хувьдаа өмчлөн авах, худалдах, өвлүүлэх, барьцаалах, түрээслүүлэх зэрэг зах зээлийн харилцаанд орох боломж анх удаа нээгджээ. 2000 он гэхэд хувьчлахаар төлөвлөсөн орон сууцны 90 шахам хувь нь хувьчлагдаж амжжээ.

1992-1997 оны хооронд иргэний нийгмийн байгууллагын хууль эрх зүйн зохицуулалт боловсронгуй болж, олон улсын донор байгууллагуудын дэмжлэгтэй төдийгүй дотоодын иргэний нийгмийн байгууллагууд дан ганц улс төрийн төдийгүй ардчиллын суурь зарчим болох хүний эрх, эрх чөлөө, иргэдийн оролцоог хамгаалах, нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх чиглэлээр

идэвхитэй ажиллаж, шашны сүм хийд, чөлөөт хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд цэцэглэн хөгжиж эхлэсэн байдаг. Сайны хажуугаар саар гэгчээр иргэний нийгмийн сөрөг үзэгдлүүд ч мөн үеэс газар авч эхэлсэн. Мөн үеийн гол ололт бол хувийн өмчтэй, аж ахуй эрхлэгчдийн давхарга үүсч төлөвшиж эхэлсэн нь ардчилал бэхжихэд чухал нөлөөг үзүүлсэн.

1998-2006. Иргэний нийгмийн улс төржсөн идэвхжилт

1998-2006 он буюу 8 жилийн хугацаанд Монголын иргэний нийгмийн хөгжилд өрнөл, өөрчлөлт савалгаа ихтэй он жилүүд байлаа.

1996-2000 оны УИХ-д ардчилсан хүчин анх удаа олонх болж засгийн эрхийг барьсан ч дотоод эв нэгдэлгүй байдал болон хүчтэй сөрөг хүчний тоглолтын улмаас бүрэн эрхийн 4 жилийн хугацаанд 4 Засгийн газрын нүүрийг үзсэн. Тогтворгүй, чадамжгүй Засгийн газар нь дан ганц сөрөг хүчний төдийгүй өөрсдийн гишүүд дэмжигчдийн эрс шүүмжлэлд өртөх болов. 1998 онд Ардчилсан хөдөлгөөний анхдагчдын нэг С.Зоригийн амь насанд халдсан хэрэг гарсан нь Монголд төдийгүй дэлхий дахинд шуугиан тарив. Өнөөг хүртэл захиалагч нь тодорхойгүй “С.Зоригийн хэрэг” Монголын нийгэм-улс төрийн маргаан шүүмжлэлийн томоохон сэдэв болсоор ирсэн.

2001 оноос Үндсэн хууль, бусад хуулиуд, ОУ-ын гэрээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний тухай заалтыг хэрэгжилтэд хяналт тавьж, хүний эрхийг сахин хамгаалах, хөхүүлэн дэмжих үүрэгтэй “Хүний эрхийн үндэсний комисс” байгуулагдав. ХЭҮК нь барууны орнууд дахь омбудсментэй төстэй байгууллага. Гэсэн хэдий ч хүний эрхтэй холбоотой асуудлаар санал зөвлөмж гаргах, Монгол дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаар илтгэл, тайлан бичиж УИХ-д танилцуулахаас үл хэтэрдэг. Байгуулагдсан цагаасаа хойш 20 орчим жил үйл ажиллагаа явуулж байгаа ч иргэд, олон нийтээс эрх нь зөрчигдсөн тухай өргөдөл гомдол ихээр ирдэг ч эрх хэмжээ, төсөв санхүү, хүн хүчний хувьд сул дорой, билэг тэмдэгийн шинжтэй байгууллага хэвээр байна.

1998-2000 онд эрх баригч хүчний бодлогыг эсэргүүцсэн “Монголын нэгдсэн хөдөлгөөн”, “Хүний эрх шударга ёсны хөдөлгөөн”, “Монголын тусгаар тогтнолыг хамгаалах ард түмний 281-ын холбоо”, “Залуучуудын нэгдсэн холбоо” зэрэг улс төр-иргэний хөдөлгөөнүүд давтамж ихтэй жагсаал цуглаан зохион байгуулж, УИХ, Засгийн газрыг огцруулах шаардлага тавьж байв. Тэрчлэн хот, хөдөөгийн үйлдвэрчний эвлэл, багш, эмч нар ажил хаялт, суулт, өлсгөлөн зарлаж, ажлын байрны нөхцлийг сайжруулах, цалин хангамж, тэтгэврийг нэмэх шаардлагыг Засгийн газарт нэг бус тавьж байлаа.

2000-2004 онд УИХ-ын 76 суудлын 72-ыг нэг нам дангаараа эзэлж, засгийн газар тогтвортой байх боломж бүрдсэн хэдий ч олон нийтийн

эсэргүүцэл тэмцлийн хөдөлгөөн саараагүй юм. Эрх баригчдын бодлого, үйл ажиллагааг шүүмжлэн эсэргүүцсэн сөрөг хүчний болон иргэдийн хөдөлгөөнүүдийн жагсаал цуглаан идэвхтэй өрнөж эхэллээ. 2004 онд ээлжит сонгуулийн чимээ ойртсонтой холбоотойгоор улс төржсөн жагсаал цуглааны давтамж ч ихсэв. “Эрүүл нийгэм-иргэний хөдөлгөөн” Ж.Батзандан, О.Магнай нар байгуулж, төрийн ордоны гадаа жагсаал цуглаан хийх болов. Тэд эрх баригчдын авилга, шударга бус байдлыг эсэргүүцсэн иргэний хөдөлгөөнийг санаачилсан хэдий ч 2007 онд “Иргэний хөдөлгөөн” нам байгуулж, УИХ-д нэр дэвшсэн. 2008 оны сонгуульд ялаагүй тэд “7 сарын 1-ны хэрэг”-т гар бие оролцсоны улмаас шалгагдан байцаагдсан ч удалгүй чөлөөлөгдсөн. Удалгүй АН-д элсэж, 2012 оны УИХ-ын сонгуульд Ж.Батзандан нь УИХ-ын гишүүнээр сонгогдож, О.Магнай нь “Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчдийн төлөө газар”-ын даргаар томилогдсон. Тэднийг жагсаал цуглаан захиалгаар хийж хөлжсөн төдийгүй ах дүүгээ ажил албан тушаалд томилохын тулд улс төрийн тоглолт, популизм хийхдээ гаршсан гэж хэвлэл мэдээллээр шүүмжилдэг. 2016 оноос О.Магнай нь АН-ын НБД-аар томилогдсон бол Ж.Батзандан нь УИХ дахь АН-ын бүлгээс гарч Монгол улсын Ерөнхийлөгч Х.Баттулгын далд дэмжлэгээр байгуулагдсан гэх “Шударга иргэдийн нэгдсэн эвлэл”/Шинэ/-ын даргаар сонгогдон ээлжит буюу 2020 оны сонгуулийн бэлтгэлдээ ороод байгаа билээ. Тэдний түүх нь орчин үеийн Монголын иргэний болон улс төрийн хөдөлгөөнүүд хэрхэн байгуулагдаж, цаашид юу болж хувирдагийн тод жишээ бөгөөд ийнхүү адил замнал ба дүр байдлыг давтахуйц олон этгээдийн нэрийг хуудас дамнуулан бичив ч үл дуусна. Хэрэг дээрээ тэд “эрүүл бус нийгмийн иргэний бус хөдөлгөөнүүд” байсан болохыг цаг хугацаа хожим харуулсан юм.

Монголын төр засгийн зах зээлийн харилцааны талаар мэдлэг туршлага дутмаг, бодлогын тогтворгүй байдал, улс төрийн явцуу сонирхлоос шалтгаалан иргэний нийгэмд нэг бус донсолгоо гарч байв. Үүний тод жишээ бол 2000 оны дундуур өрнөсөн “Хадгаламж зээлийн хоршооны хэрэг” юм. 2002 онд УИХ-аас “Хоршооны тухай хууль”-д хадгаламж, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх” бүлгийг нэмсэнээр 1997 онд 4-хэн байсан хоршоо 2002 онд хууль батлагдсаны дараахан 269-д хүрсэн бол 3 жилийн дараа 2006 онд буюу ид цэцэглэлтийн үедээ даруй 1000 орчимд хүрч борооны дараах мөөгнөөс ч хурдтайгаар өссөн байдаг. Хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах нийгэмлэгээс аваад хэвлэл мэдээлэл, PR-ын агентлагуудаас “шилдэг байгууллага”, “топ аж ахуйн нэгж”, “найдвартай түнш” хэмээх цол өргөмжлөл авсан олон зуун ХЗХ-ны сурталчилгаа олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр дүүрч, гишүүнчлэлээ өсгөхийн тулд хоршоод элдэв сайхан амлалтаар хэрэглэгчдийг булж байлаа. Иргэд үл хөдлөх хөрөнгө, цалин цуухаас аваад банкнаас зээл

хүртэл авч өндөр хүү зарласан ХЗХ-д руу гүйх болов. Банк санхүүгийн салбарт гарсан эрүүл бус үзэгдлийг хязгаарлах, зохицуулах зорилгоор эрх баригчид хэвлэлээр мэдэгдэл хийж, хяналт тавих төрийн байгууллагын томилж, хуулинд өөрчлөлт оруулсан ч уг үйл өрнөлийн эрч саарсангүй. 2006 онд санхүү, даатгалын үйл ажиллагааг зохицуулах чиг үүрэг бүхий Санхүүгийн зохицуулах хороо байгуулагдаж, ХЗХ-ны үйл ажиллагаанд шалгалт хийж эхэлжээ. Улмаар хууль бус үйл ажиллагаа эрхэлж буй ХЗХ-дын үйл ажиллагааг цуцалж, хөрөнгийг битүүмжлэн, дампуурснаар зарлав. Уг хэрэг Санхүүгийн зохицуулах хорооны анхны дарга, томоохон ХЗХ-ны тэргүүний амь нас, олон мянган айл гэрийн амьдрал, эд хөрөнгө, сэтгэл санааны хохирлоор төлөгдсөн төдийгүй одоо ч хохирлоо барагдуулахыг хүссэн иргэдийн хөдөлгөөн үе үе идэвхждэг. Уг хэргээс болж 9300 хадгаламж эзэмшигчид тухайн үеийн ханшаар 72 тэрбум төгрөгийн хохирол учирсан гэж тооцогддог.

Дэлхийн банк, АЗХ, НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр зэрэг олон улсын байгууллагууд, мөн 2000-2004 оны Засгийн газраас ТББ-уудыг нийгмийн үйлчилгээг түгээх чиг үүрэгт нь илүү хандуулсан. Харин хүний эрх, бодлогын нөлөөлөл, төр засгийн үйл ажиллагааг хянах зэрэг улс төрийн чиглэлийн үйл ажиллагааг бэхжүүлэхэд тодорхой хэмжээний саад учруулсан талаар шинжээчдийн судалгаанд тэмдэглэжээ (Ж.Амарсанаа, 2012). ОУТББ-ууд шинэ тутам хөгжиж буй ардчиллыг дэмжих чиглэлээр идэвхтэй ажиллаж байсны зэрэгцээ ядуурлыг бууруулах, байгалийн гамшигтай тэмцэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих зэрэг олон чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж иржээ. Үүний тод жишээ бол 2002 оноос өнөөг хүртэл хэрэгжиж байгаа “Тогтвортой амьжиргаа” төсөл нь төрийн дэмжлэг тэр бүр хүрч амжихгүй байгаа хөдөө орон нутгийн иргэдийн амжиргааг нэмэгдүүлэх, аж ахуйн нэгж, хоршоодод санхүүгийн болон техникийн дэмжлэг болон зөвөлгөө-арга зүйн үзүүлж байв. Мөн зах зээлийн харилцаанд орсноос хойш малчдад тулгамдах болсон бэлчээрийн харилцааг зохицуулах, орон нутгийн иргэний нийгмийн идэвхи санаачлагыг дэмжих замаар асуудлаа өөрсдөө шийдвэрлэх, зохицуулах чадавхийг нэмэгдүүлэхэд Олон улсын хөгжлийн ассоциаци болон Швейцарийн хөгжлийн агентлагаас олон арван сая ам.долларын хөнгөлөлттэй зээл, буцалтгүй тусламж үзүүлсэн байдаг. 2008 оноос эхэлсэн хөтөлбөрийн хоёрдугаар үе шат нь нийт 1,763,432 хүнд ашиг тусаа өгч, өвөлжилтийн бэлтгэлээ хангадаг айл өрхийн тоо 57%-ар нэмэгдэж, 36,000 гаруй малчин өрх бэлчээрийн менежментийн ур чадвараа дээшлүүлсэн гэсэн тооцоог гаргажээ (“Тогтвортой амьжиргаа III” төсөл 2018 он хүртэл хэрэгжинэ, 2016).

1998 оноос Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль батлагдав. Тус хуулиар төрөөс олон нийтийн мэдээллийн агуулгыг цензурдахыг хориглосон төдийгүй төрийн мэдлийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл байхыг

хориглосон. Тухайн үед Монгол улсад 8 телевиз, 51 студи, 561 сонин, 9 ФМ радио албан ёсоор бүртгэлтэй байв. Хууль хэрэгжиж эхэлснээр төр, засгийн газрын мэдэлд байсан мэдээллийн хэрэгслүүдийн монополь байдал эцэс болж, “Ардын эрх”, “Засгийн газрын мэдээ” зэрэг өдөр тутмын сонинууд хувьчлагдав. Чөлөөт хэвлэлүүд дөрөв дахь засаглалын үүргээ идэвхтэй гүйцэтгэж байсан ч улс төрийн нам хүчин, бүлэглэл, хувь улс төрчид өөрийн мэдлийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй байхын “ашиг тус”-ыг мэдэрсэн цаг үе байлаа. Иймээс “Ардын эрх” сониныг АН-ын харъяалалтай улс төрчид хувьчилан авсан бол “Засгийн газрын мэдээ”-г тухайн үеийн МАХН-ын дарга Н.Энхбаяр мэдэлдээ авсан байдаг. Судлаач Б.Галаарид 1998-2006 оныг чөлөөт хэвлэлийн цэгцрэлийн үе гэж нэрлээд, 2006 оноос хойш хэвлэл дэх туйлширсан либертари хандлага намжихын зэрэгцээ нийгмийн хариуцлагын үзэл хандлага өсөн нэмэгдсэн (Сэтгүүл зүй: Цэгцрэх цаг, 2019) гэж үзжээ.

2002 онд “Монгол улсын иргэнд газар өмчлөх тухай хууль” батлагдаж, малын билчээр, нийтийн эдэлбэр болон улсын тусгай хэрэгцээний газраас бусад газрыг Монгол улсын иргэнд өмчлүүлэх ажил эхэлсэн. Иргэдэд газар өмчлүүлэх болсноор үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээлийг хөгжүүлэх, иргэдийн үл хөдлөх хөрөнгийг баталгаажуулах, өргөн хүрээндээ зах зээлийн харилцаа өргөжихөд томоохон алхам болсон.

1998-2006 онд Монгол улсад ардчиллыг ахиулах хийгээд доройтуулах олон үйл явдал өрнөсөн он жилүүд байлаа. Засгийн газрын бодлого, үйл ажиллагааны алдаа дутагдал, засгийн газрын тогтворгүй байдал болон улс төрчдийн авилга хээл хахууль, хүнд суртлын улмаас улс төрийн хөдөлгөөнүүд, жирийн иргэд хөдөлмөрчдийн эсэргүүцэл тэмцэл ихээр гарав. Нөгөө талаас иргэний нийгэм, тэр дундаа чөлөөт хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, ТББ-уудын үйл ажиллагааны цар хүрээ улам тэлж, Монголын нийгэмд эзлэх байр суурь нь өргөжин тэлсэн байна. Төрийн оролцоог хязгаарлах буюу либерал хандлагатай томоохон өөрчлөлтүүд мөн үед хийгджээ.

2007-2012. Иргэний нийгэм дэх төрийн оролцоо өссөн нь

Уг хугацаанд Монголын эдийн засаг эрчимтэй өссөн төдийгүй ялангуяа уул уурхайн салбарын тэлэлттэй холбоотойгоор иргэний нийгмийн төлөвшилд шинэ сорилт тулгарах болсон үе юм. Нөгөө талаар уул уурхайн салбарын өсөлтөөс үүдэн төрийн эрх мэдэл данхайж, албан тушаалтнуудын авилга, ашиг сонирхлын үйлдэл эрс өссөн нь иргэний нийгэмд хоёрдмол нөлөө үзүүлэх болов. Өөрөөр хэлбэл, уул уурхайн компаниудыг байгал орчныг хамгаалах, хууль сахих шаардлагыг иргэний хөдөлгөөнүүд өрнүүлэхийн зэрэгцээ уул уурхайн олборлолтын “сүүдэр”-ийг ашиглан дарамтлах, нууцаар хэлцэн тохирох замаар хөлжин баяжих

сонирхол иргэний нийгмийн хөдөлгөөнүүдэд бий болсон юм.

2009 оны сүүлээс Оюутолгойн зэс, алтны уурхайн бүтээн байгуулалт эхэлж, гадаадын хөрөнгө оруулалт өссөн, эрдэс түүхий эдийн эсспорт нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор Монголын эдийн засаг 2011 онд анх удаа 17.7 хувь огцом өссөн. Гадаад, дотоодын судлаачид Монгол улсыг баялгийн хараалд өртөж, олигархийн засаглал бэхжих, төрийн оролцоо зохицуулалт нэмэгдэх, популист улс төр газар авах, орлогын тэгш бус байдал өсөх зэрэг сөрөг үзэгдлүүдийн шинж тэмдгүүд илрэх болсныг зүйл бүрээр сануулж байлаа. Эрдэс түүхий эдийн үнийн өсөлтөөс бий болсон орлого төрийн эрх мэдлийг данхайлгаж, уул уурхайн лиценз олголттой холбоотой авилга, хээл хахуулийн хэмжээг эрс нэмэгдүүлэв. Өмнөх сонгуулийн амлалт хийгээд дараагийн сонгуулийн ялалтын төлөө 2008-2012 онд нийт хоёр их наяд төгрөгийг “Эх орны хишиг” нэрээр эрх баригчдаас иргэдэд тараав. Эдгээр үйл явцууд нэн тэргүүнд арайхийн хөл дээрээ тогтож, бие дааж эхэлсэн иргэний нийгмийг дахин төрийн хамаарал руу өөрийн эрхгүй хөтлөсөн юм.

Олборлох үйлдвэрлэлийн байгаль орчин, малчдын амьдралд үзүүлэх нөлөө, гадаадын хөрөнгө оруулагчид болон капитал зах зээлүүдтэй холбоотой Монголын үндэсний бие даасан байдал хийгээд нийгэм-эдийн засгийн тэгш бус байдалд санаа зовнисон хүмүүс уул уурхайн талаарх Засгийн газрын бодлого чиглэлд асуулт тавин жагсаал цуглаан хийх нь олшров (Лорэн Бонилла, Рэбэка Плүүкан, Рэбэка Эмпсөн, 2015). “Даяар Монгол”, “Миний Монголын газар шороо”, “Монголын үндэсний фронт”, “Гал үндэстэн” зэрэг үндсэрхэг үзэлт хөдөлгөөнүүд үүсэн байгуулагдаж, гадаадын хөрөнгө оруулалттай уул уурхайн компаниудыг эсэргүүцэн тэмцэж эхэлжээ. Хууль бусаар болон зөвшөөрөл бүхий уул уурхайн олборлолт эрхэлж буй компаниуд руу хийх радикал шинжтэй үйлдлүүдийг орон нутгийн иргэдийн дэмжлэг захиалгын зэрэгцээ улс төрийн сөрөг хүчнүүдийн ил далд хатгаас улам бүр өдөөж байлаа. Нөгөө талаас хайгуулын болон олборлолтын лицензийг баруун солгойгүй олгож, “авилга олборлож” байсан албан тушаалтан, улс төрчдийн буруу үйлдэл хангалттай сэдэл шалтгаан болсон юм.

Иргэний нийгмийн байгууллагууд дан ганц байгал орчны чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулахаар хязгаарлагдсангүй. Улс төр, хүний эрхийн чиглэлээр төр засагт хандах, эсэргүүцэл тэмцлээ илэрхийлэх явдал буурсангүй. 2008 онд хараагүй иргэд нийслэлийн ЗДТГ болон Төрийн ордон руу “мөлхөө” жагсаал хийв. Тэд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг нийтийн тээврээр төлбөртэй зорчуулах тухай хуулийн шинэ заалтыг эсэргүүцсэн бөгөөд тэмцлийн үр дүнд хуульд өөрчлөлт оруулан үнэ төлбөргүй зорчуулахаар болсон байна. Жирийн жагсаал цуглаанаас аваад өлсгөлөн зарлах нь олон нийтийн анхаарал татахаа больсон тул

иргэд хэвлэл мэдээллийн анхааралд өртөхийн тулд илүү хурц хэлбэрийг сонгох боллоо. 2006 онд иргэн Э.Алтандөш эх орон газар шорооныхоо төлөө хэмээн Сүхбаатарын талбайд өөрийгөө шатаах оролдлого хийв. Үүнээс өмнө ба хожим өөрсдийгөө зулын гол болгохоор зарлаж байсан хүн нэг бус юм. Тухайлбал, "Эрдэнэс Тавантолгой" компанийн "Эв санааны нэгдэл" үйлдвэрчний эвлэлийн дарга С.Эрдэнэ гэгч 2015 онд хэвлэлийн бага хурал дээр өөрийгөө шатаасан. Бусдыг болон өөрийгөө золиослох хүртэлх эдгээр хууль бус үйлдлийн цаад сэдэл нь нийтийн гэхээсээ гол төлөв хэсэг бүлгийн, хувийн явцуу сэдэл шалтаантай байсныг уг хэргүүдийг мөрдсөн хуулийн байгууллагууд нотолдог.

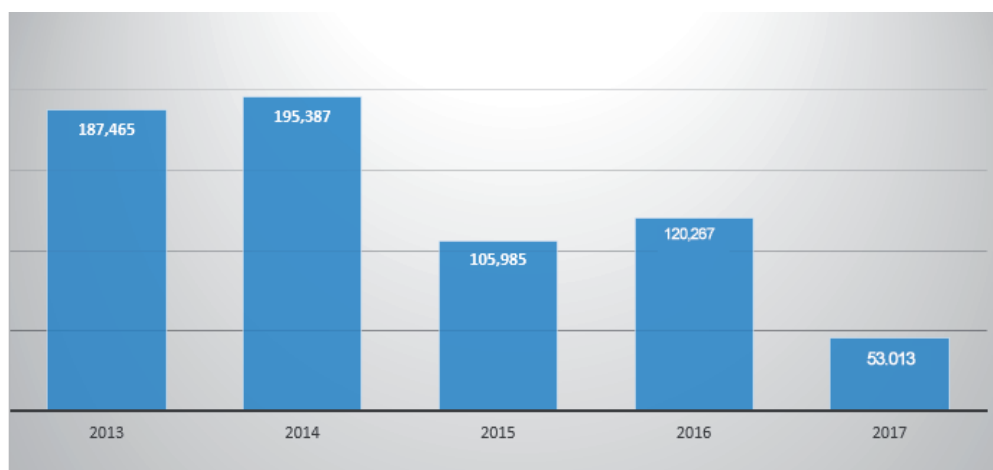
Мөн үед өрнөсөн Монгол улсад дэлхий нийтийн анхаарал татсан үйл явдал бол "7 сарын нэгний хэрэг". 2008 оны 07-р сарын 1-нд сонгуулийн луйвар булхайг эсэргүүцсэн цуглаан олныг хамарсан үймээн болон даамжирч, төрөөс онц байдал зарлахад хүрсэн. 4 хүн буудуулж, 5 хүн шархдаж, 960 хүн баривчлан хоригдож, хувь хүн, нийтийн их хэмжээний эд хөрөнгө сүйтгэгдсэн уг үймээний далд зорилго санаархал, гадаад дотоодын сонирхол одоо ч бүрэн тайлагдаагүй хэвээр. Уг үймээнд оролцсон хүмүүсийг баривчилж, хорих ял оноосон үйл явдлыг ХЭҮК-оос хүний эрх зөрчөөгүй гэж мэдэгдсэн байдаг. Уг хэрэгт хөндлөнгийн үнэлгээ мониторинг хийсэн "Иргэний нийгмийн эвсэл" ТББ баривчлагдсан хүмүүсийг зодож, эрүүдэн шүүсэн тухай баримтыг дэлгэснээр ХЭҮК-ийн нэр хүндэд томоохон цохилт болсон. Хүний эрхийн үндэсний комиссын дарга Ж.Бямбадорж 2018 онд хэвлэлд өгсөн ярилцлагадаа тус байгууллагын төсвийг жил бүр танах байдлаар УИХ-д оруулж ирдэг бөгөөд Сангийн яамны эрх мэдэлтний гарын үзүүрээр энэ асуудал нь шийддэгддэг тухай гомдоллосон байдаг (Ж.Бямбадорж, 2018).

Нэг талаас иргэний нийгмийн идэвхи оролцоо ширүүсч байсны зэрэгцээ төрөөс иргэний нийгэм рүү хандсан бодлого, үйл ажиллагаа ч чамбайрах болов. 2008 онд болсон ТББ-уудын анхны зөвлөлдөх уулзалтаас Засгийн газартай хамтран ажиллах Иргэний нийгмийн зөвлөл байгуулагдан Засгийн газар, Иргэний нийгмийн зөвлөлтэй хамтран ажиллах гэрээ баталгаажсан (Иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин ба үнэлгээ, 2013). 2009 онд УИХ-аас "Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлого"-ыг баталж түншлэлд хувийн хэвшлийг төлөөлж компани, нөхөрлөл, хоршоо, төрийн бус байгууллага, хувь хүн оролцохоор заажээ. Төрөөс иргэний нийгмийг хөгжүүлэх, төрийн бодлого, үйл ажиллагаанд иргэдийг татан оролцуулах, төсвийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх чухал нэг санаачлага бол 2011 онд УИХ-аар баталж, 2012 оноос хэрэгжиж эхэлсэн "Орон нутгийн хөгжлийн сан" юм. Хэдийгээр олон улсын байгууллагын лобби, санаачлага хийгээд ойртон ирж буй улс төрийн сонгуульд эрх баригчид ард иргэдээс авах саналаа нэмэгдүүлэхийн тулд авч хэрэгжүүлсэн арга

хэмжээ байсан хэдий ч орон нутгийн тулгамдсан асуудалд иргэдийг татан оролцуулах, улмаар шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох боломжийг нээхэд чухал арга механизм болсныг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй.

Тус үйл явцын үр дүнд иргэд өөрсдөө улсын төсвийн санхүүжилттэй тус сангийн хөрөнгөөр хэрэгжих төсөл, хөтөлбөрт тухайлбал, орон нутгийн дэд бүтэц, нийтийн эзэмшлийн талбайн тохижилт, гэрэлтүүлгийг сайжруулах, бэлчээрийг хамгаалах, худаг ус гаргах, булаг, шандыг хамгаалах зэрэгт санал өгөх, хэрэгжилтэд хяналт тавих боломж нээгдсэн. Гэсэн хэдий ч бодит амьдралд иргэд уг сангийн үйл ажиллагааны талаар ойлголт, мэдээлэл дутмагаас цөөн хэдэн идэвхтэй иргэдийн хүрээнд шийдвэрлэгддэг, хууль бус, зориулалтын бус зарцуулалттай, үр ашиг муутай төсөлд зарцуулдаг зэрэг алдаа оноо дутагдал гарсаар байдаг. Уг сантай төстэй буюу орон нутгийн иргэдийн амжиргааг дэмжих, төвлөрлийг сааруулах, иргэдийн идэвх санаачлагыг дэмжих зорилго бүхий сум орон нутгийн жижиг, дунд үйлдвэр эрхлэгчдийг хөнгөлөлттэй зээл олгох зориулалт бүхий “Сум хөгжүүлэх сан”-гийн үйл ажиллагаа багагүй шүүмжлэл дагуулдаг.

График 2. ОНХНС-ийн эх үүсвэр 2013-2017, сая.төгрөг



(Орон нутгийн хөгжлийн сангийн тухай танилцуулга, 2018)

Дээрх сангууд нь төсвөөс болон өөрийн эх үүсвэрээс санхүүжүүлэх байдлаар хэрэгждэг тул Монгол улсын эдийн засгийн өсөлт бууралтаас шалтгаалан санхүүжилт болон үйл ажиллагаа нь тогтвортой байж чаддаггүйг дээрх графикаас харж болно.

Төрөөс гаргаж буй хууль, бусад шийдвэрийн төсөлд иргэд, байгууллагаас санал, шүүмжлэл, мэдээлэл хүлээн авах замаар төр, засгийн түвшинд гарах шийдвэрийг сайжруулах, шийдвэр гаргахад олон нийтийг оролцуулах зорилгоор 2009 онд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн

дэргэд Иргэний танхим байгуулагджээ. Уг санаачлага өргөжин тэлж, орон нутгийн ИТХ-ын дэргэд “Иргэний танхим”-ууд байгуулагдах болсон. Шууд ардчиллыг хөгжүүлэх зорилготой уг санаачлага 2016 он хүртэл орон нутгийн иргэдийн хэлэлцүүлэг, сургалт, хуулийн сурталчилгаа зэрэг чиглэлээр идэвхтэй ажиллаж ирсэн. Одоо ч засаг захиргааны нэгжийн түвшинд “Иргэний танхим” гэж нэрлэгдсэн заал танхим байгаа хэдий ч санаачлагч нь улс төрөөс явсан, засгийн эрхийг авсан нам хүчин хэрэгжүүлэх сонирхолгүй зэрэг шалтгаанаар унтрах шатандаа орсон гэж ажиглагддаг.

ОУБ-ууд Монголын иргэний нийгмийн орчныг сайжруулах, ардчиллыг бэхжүүлэх, хүний эрх, жендерийн тэгш байдлыг хамгаалах, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах, ардчилсан институтын хөгжил, улс төрийн шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог хангах зэрэг чухал ач холбогдолтой салбаруудад шаардлагатай хүн хүчний болон санхүүгийн дэмжлэг үзүүлсэн хэвээр байсан. НҮБ-ийн харъяа байгууллагууд, Швейцарийн хөгжлийн агентлаг, Австрали, Америкийн олон улсын хөгжлийн агентлаг зэрэг байгууллагууд Монгол дахь жендерийн тэгш байдлыг хангах, эмэгтэйчүүдийн эрх, эрх чөлөө, улс төрийн оролцоог хангах чиглэлээр дэмжлэг үзүүлж байлаа. 2011 онд “Жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай” хууль батласанаар Засгийн газар болон иргэний байгууллагууд уг асуудлыг шийдвэрлэхэд хамтран оролцох эрх зүйн нөхцөл бүрэлдсэн.

Нөгөө талаас олон улсын ТББ-ууд, гадны шашны байгууллагуудаас феменизмыг сурталчлах, бэлгийн цөөнх буюу ЛГБТ харилцааг идэвхтэй дэмжих зэргээр хэт либерал, барууны үзэл санаа нь Монголын нийгмийн уламжлал, үнэт зүйлийг бусниулахад хүргэж буй тухай шүүмжлэл цөөнгүй гардаг. Монголын хууль тогтоомжид тэдгээр цөөнхийг ялгаварлан гадуурхах заалт байдаггүй, Монголчууд илт доромжлон гутаах, эрхэнд нь халдах үзэгдэл ховор хэдий ч хүний эрх нэрийн дор бэлгийн цөөнхийг дэмжих, өргөжүүлэх зорилготой гадны ил далд дэмжлэгийг шүүмжлэх нь зарим талаар үндэслэлтэй юм. Монголд анхны ижил хүйстний ТББ “Тавилан” нэрээр 1999 онд байгуулагдаж, 2007 онд “ЛГБТ” төв албан ёсоор үйл ажиллагаа явуулах болсон.

Иргэний үүсгэл санаачлагын байгууллагууд тэр дундаа улс төр олон нийтийн байгууллагуудын нэр хүнд, гишүүд дэмжигчдийн оролцоог хувийн ил далд зорилгодоо ашиглах боломж байгааг улс төрчид анзаарах болов. Тухайлбал, Монголд ардчилсан хөдөлгөөнийг санаачлагч МоАХ-ыг улс төрийн зорилгодоо ашиглах зорилгоор тухайн үеийн томоохон бизнесмен, улс төрч Х.Баттулга УЗ-ын даргаар 2006 онд сонгогдож, холбооны үйл ажиллагааг санхүүжүүлж, улс төрийн акц, арга хэмжээндээ гудамжны улс төрийн тэмцэлд гаршсан МоАХ-ын партизануудыг дайчлах болсон. Түүнийг уг холбооны даргаар сонгогдсон цагаа хойш МоАХ-ны Ерөнхий чуулган нэг

ч хуралдаагүй. МоАХ-ны даргын сонгууль явагдаагүй гэх гомдлыг гишүүд дэмжигчдээс нэг бус тавьж байсан ч уг асуудлыг үл ойшоож ирсэн. 2012 онд УИХ-ын гишүүн, МоАХ-ны дарга Х.Баттулга, холбооны гишүүдийн хамт нэр бүхий улс төрчдийг шалгуулахаар Авлигатай тэмцэх газарт хандаж байв. АТГ-ыг МоАХ хамгаалах бөгөөд авлигатай тэмцэхэд МоАХ-аас хүн хүчний дэмжлэг авах боломжтойг сануулж байв (Х.Баттулга, 2012). Хоржоонтой нь 2017 онд Монгол улсын ерөнхийлөгчөөр сонгогдсоныхоо дараахан АТГ-ын дэргэдэх Олон нийтийн зөвлөлийн гишүүдийн үндсэн бүрэлдэхүүнд МоАХ-д харъяалагдаж байсан хүмүүсийг сонгож, даргаар нь мөн л уг холбооны идэвхтэй зүтгэлтэн Г.Баасанг томилох захирамж гаргасан байдаг.

Х.Баттулгаас улс төрийн замнал нь өөр хэдий ч зорилго санаархал нь адил улс төрчийн нэг бол “босоо” хэмээх С.Ганбаатар. 2005 оноос улс төрд идэвхтэй оролцож, Эрс шинэчлэл хөдөлгөөн, Үндэсний соёмбо хөдөлгөөнийг санаачлан удирдаж байсан тэрээр 2007 оноос Монголын үйлдвэрчний эвлэлийн ерөнхийлөгчөөр тухайн үеийн Монгол улсын ерөнхийлөгч Н.Энхбаярын дэмжлэг, түлхээсээр сонгогдсон. Баруунд боловсрол эзэмшсэн гэгддэг түүний лекторын чадвар, улс төрийн мэдрэмжтэй тоглолт олны анхааралд өртөж улмаар УИХ-ын гишүүнээр 2012 онд бие даан сонгогдож чадсан. 2016 оны УИХ-ын сонгуульд Хөдөлмөрийн үндэсний намын даргаар сонгогдож, 2017 онд Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуульд өрсөлдөж байсан түүхтэй.

Эдгээр улс төрчид сүүлийн арав гаруй жил “Топ улс төрч”-ийн жагсаалтад дээгүүрт бичигдэж ирсэн. Нүүрэн дээрээ популизм хийх, олон нийтийг татах чадвар хийгээд ар хударгаар улс төрийн хор найруулах, иргэний хөдөлгөөнүүдийн нэр нөлөөг ашиглах арга туршлагаараа гаршсан хүмүүс гэж болно. Нэг нь одоо Монгол улсын Ерөнхийлөгчөөр сонгогдож, Монгол улсыг Ерөнхийлөгчийн засаглалтай болох ёстой хэмээн сурталдаж байгаа бол нөгөө нь МАХН-ын дэд дарга бөгөөд, залуучуудад үнэгүй орон сууц олгож, цалинг 5 сая төгрөгийн болгох амлалт өгч явна.

1990-ээд оны дундаас улс төрийн намуудын дэргэд ТББ-ууд байгуулагдан ажиллаж эхэлсэн. 2008 оноос шинээр баталсан Төрийн албаны тухай хуулийн хэрэгжилт /төрийн албан хаагч намаас түтгэлзэх/ болон хуучин улс төрийн хэлхээ холбоог хадгалах, өргөтгөх үүднээс улс төрийн дагалдагчдаа хамруулсан улс төрийн байгууллагууд байгуулж эхлэв. 2009 онд Зүүний хүчний холбоо хэмээх МАН /Тухайн үеийн МАХН/-ын угшилтай ТББ байгуулагдсан бол удалгүй Ардчилсан хүчний холбоо гэгдэх АН-ын улс төрчдийн байгууллага анхны хурлаа зарласан байна. Эдгээр нь чухамдаа улс төрийн фракцийн өргөтгөсөн хувилбар байсан бөгөөд цаг хугацааны явцад парламентын болон засгийн газрын суудал хуваарилахад өөрсдийн эрх ашгаа хамгаалж эхлэх болно.

2011 онд “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл олж авах эрхийн тухай” хууль батлагдаж, төрийн үйл ажиллагааны ил тод байдал болон

иргэн, хуулийн этгээдийн мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхийг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулж эхлэв. Гэсэн хэдий ч хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд улс төрчид, томоохон компаниудтай “хаалтын гэрээ” байгуулж, тэдний халаасанд орж эхэлсэн тухай шүүмжлэл мөн үеэс яригдах болсон. Гол агуулга нь хаалтын гэрээ байгуулсан улс төрч, бизнесийн хүрээнийхэн өөрсдийн тухай сөрөг мэдээлэл гаргуулахгүй байх, тааламжгүй мэдээ гаргах санаархалтай этгээдийг урьдчилан “матсан”-ы хариуд төлбөр төлөх явдал юм. Цөөнгүй сэтгүүлчид, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл энэхүү урхинд орсон тухай шуугиан гарч байсан бөгөөд “хаалтын гэрээ”-нээс татгалзсан телевиз, сонингууд ч өөрсдийгөө олон нийтэд зарлаж байлаа.

2008 онд 130 гаруй сонин үйл ажиллагаа явуулж байсан боловч тухайн жилээс эхлэн шар сонингоос аваад 7 хоног тутмын сонины борлуулалт жилээс жилд эрчимтэй буурч, харин цахим мэдээллийн орон зай төдий хэрээр тэлж эхлэв. 2008 онд 42000 байсан интернет хэрэглэгчдийн тоо 2012 он гэхэд 700000 орчимд хүрчээ. 2010 онд фейсбүүк хэрэглэгчдийн тоо 161600 байснаа 2013 онд 640000 болжээ (МТШХХГ, 2014). Мэдээллийн технологийн дэд бүтэц, технологийн суурь нөхцөл бүрдсэнтэй холбоотойгоор интернет, сошл медиа нь мэдээллийн шинэ хэрэгсэл, иргэний сэтгүүл зүй хөгжих үндэс нээгдэв.

2007-2012 онд Монголын иргэний нийгэмд төдийгүй ерөөс ардчилсан тогтолцоонд томоохон сорилт бэрхшээл авчирсан он жилүүд байв. Нэг талаас уул уурхайн салбарын гэнэтийн өсөлтөөс үүссэн баялгийн хараалаар төрийн нөлөө, оролцоог нэмэгдүүлж, бэлэн мөнгөний амлалт ба хуваарилалт нь хөл дээрээ тэнцэж ядаж буй эрүүл иргэний нийгэм төлөвших явцад багагүй ан цав үүсгэв. Нөгөө талаас төрөөс Засгийн газрын бодлого, үйл ажиллагаанд иргэний нийгмийн оролцоог дэмжсэн төсөл хөтөлбөрүүд нь иргэний нийгмийн төр засагтай харилцах арга барилд томоохон туршлагыг нэмэв. Тэрчлэн захиалгаар улс төрийн жагсаал цуглаан хийх, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй хаалтын гэрээ тохироо хийх, радикал үзэл санаа, үйлдэл бүхий иргэний хөдөлгөөнүүд идэвхижсэн, улс төр, бизнесийн бүлэглэлүүд иргэний хөдөлгөөнүүдийг ивгээлдээ авах, зорилго санаархалдаа ашиглах зэрэг иргэний нийгмийн хөгжилд халтай олон үйл явц өрнөсөн байдаг.

2013 оноос өнөөг хүртэл. Эрүүл ба эвдэрхий иргэний нийгмийн замналын зааг дээр

Эрдэс баялаг, түүхий эдийн зах зээлийн эрэлт гэнэт өссөн шигээ огцом унаж эхэлснээр Монголын эдийн засаг, нийгэм, улс төрд олон үр дагаврыг авчрав.

2012 онд шинээр байгуулагдсан эвслийн засгийн газар, 2013 онд Ерөнхийлөгчийн дахин сонгогдсон Ц.Элбэгдоржийн мөрийн хөтөлбөр

бүхэлдээ авилга хээл хахуулийг хазаарлах, иргэдийн ажил эрхлэлт, орлогыг нэмэгдүүлэх зорилт байлаа. Засгийн газар төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг шинэ шатанд гаргаж, бизнест ээлтэй орчин бүрдүүлэхийг тэргүүлэх зорилтоо болгосон.

Төр, засгийн зүгээс иргэд, олон нийтийн тусын тулд ил тод байдлыг хангах, иргэдийг хүчтэй болгох, авлигатай тэмцэх, засаглалыг бэхжүүлэх зорилгоор шинэ технологийг нэвтрүүлж ашиглахад чиглэсэн улс орнуудын сайн дурын олон талт санаачлага болох “Нээлттэй засгийн түншлэл”-д 2013 онд Монгол улс нэгдэн оров. Мөн Монгол улсын ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдоржийн дэвшүүлсэн “Том төрөөс ухаалаг төр рүү” санаачлагын хүрээнд 2014 онд УИХ-аас “Шилэн дансны тухай” хууль батлагдаж, төрийн болон төсвийн бүх байгууллага төсөвт ажил үйлчилгээний төсөв зардлыг олон нийтэд нээлттэй болгохоор заасан байна. Төсвийн мөнгөөр тендер, ажил үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаагаар “цавчаа”, хувь авдаг, хувийн “ажлаа амжуулах”, гадаад дотоодод зугаалах зэрэг нэгэнт тогтсон барилаа эвдүүлэх сонирхол төрийн байгууллагын дарга, төсөв ерөнхийлөн захирагч нарт байгаагүй тул уг хуулийг хэрэгжүүлэхэд тун хөшүүн хандаж байлаа. Тухайн үед сөрөг хүчин байсан МАН-ын идэвхтэй гишүүн Б.Цогтгэрэл төрийн байгууллагуудаас шилэн дансаа хөтлөхийг шаардаж, сошл медиа болон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг идэвхтэй ашиглаж, шахалт шаардлагаа үр дүнд хүргэж байв. Ийнхүү иргэний хяналтын үүргийг чадварлаг гүйцэтгэж, олон нийтэд “Шилэн Цогоо” нэрээр танигдсан тэрээр 2016 онд дэд сайдын албанд томилогдсон. “Шилэн данс”-ны хуулиар тоглолт хийх өөр хүн гараагүй хийгээд олон нийтийн уг хуулийн талаарх ойлголт сул зэргээс шалтгаалан уг хууль өдгөө унтрах шатандаа орсон байна. Гол хяналт шалгалт хийх үүрэгтэй Үндэсний аудитын газраас 2018 онд Нээлттэй нийгэм форум ТББ-тай хамтран шилэн дансны хуулийн хэрэгжилтэд хамтран хяналт тавих санамж бичгийг зуржээ (ҮАТ, 2018). Ингэснээр хөндлөнгөөс хийсэн мониторинг үнэлгээг хэсэг эрдэмтэн судлаачдын хүрээнд тайлагнаснаар “бүх зүйл дуусдаг” тогтсон хэв загвар руу орж байна гэсэн үг.

Иргэдийн сонгуулийн оролцоо багасах, улс төрийн нам хүчин хийгээд төрийн байгууллагуудад итгэл алдрах, улс төрөөс залхах зэрэг иргэдийн улс төрийн бодит оролцоо илт буурах боллоо. Ардчиллын мухардлыг засах, шийдвэр гаргах түвшинд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх дараагийн оролдлого нь “Зөвлөлдөх ардчилал”/deliberative democracy/-ыг нэвтрүүлэх явдал гэж зарим улч төрч тооцсон байна. Уг онолын гол төлөөлөгчийн нэг Стэнфордын Зөвлөлдөх ардчилал төвийн захирал С.Фишкин 2015 онд Монголд айлчилж зөвлөлдөх ардчиллын үзэл санаагаа тайлбарлан таниулжээ. “Зөвлөлдөх ардчилал”-ыг Монголд нэвтрүүлэх санаачлагын гол дэмжигч, одоогийн УИХ-ын дарга Г.Занданшатарын дэмжлэгээр

МАН-ын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт тусгагдаж, улмаар 2017 онд УИХ-аас “Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай” хуулийг батлав. Удалгүй Монгол улсын үндсэн хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах асуудлыг зөвлөлдөх санал асуулгаар явуулахаар болсон. Иргэдийн улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх уг үзэл санааг Монголын хатингаршиж буй ардчилалд амь тариа, хөгжлийн чухал гарц гэж дэмжигчид байхад туршилт хийх зорилготой “экспортлосон онол” Монголын хөрсөнд шингэхгүй төдийгүй одоогийн олигархийн засаглалыг бэхжүүлэх гэсэн ээлжит башир арга гэж хачиглах хүмүүс ч гарч ирсэн. Энэ талаар “Ардчилал өөрөө өөртэйгөө зөрчилдөх нь бий: ардчилсан оролцоо, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх гэсэн хүчин чармайлт нь тухайн системийн ардчилсан байдлыг унагаж болно. Ардчилсан орны хүн амын нилээд нь нарийн ээдрээтэй төрийн бодлого боловсруулж чадах боловсрол, зан характергүй байдаг ба тийм байтал нь ардчиллын процесст дахин дахин оруулах аваас сонирхлын бүлгүүд тэднийг замд нь хулгайлан өөрсдийн явцуу эрх ашигт ашиглаж болно. Хэт ил тод байдал, мөн асуудлыг олон талаас нь эргэцүүлэх байдлыг бууруулж болзошгүй” (Ф.Фукуяма, 2014)-г ноён Фукуяма сануулжээ.

Улс төр, иргэний хөдөлгөөн эсэргүүцэл тэмцэл дурьдан буй хугацаанд огтхон ч саарсангүй. Гагцхүү сайн дурын үндсэн дээр нийтийн эрх ашгийн төлөө зохион байгуулалтад орсон гэхээсээ улс төрийн хүчин, эрх мэдэлтний захиалга, түлхээсээр улс төрийн акци хийх нь нийтлэг үзэгдэл болжээ. Зөвхөн улс төрийн хөдөлгөөнүүд гэлтгүй нам хүчнүүд ч жагсаал цуглаан хийх хүн хүчний нөөцийг бүрдүүлэх нь тэдний санхүүгийн чадавхиас шууд хамааралтай болсон. Ийнхүү захиалгаар жагсдаг, мэдэгдэл хийдэг, өлсгөлөн зарладаг, араасаа дэмжлэгтэй хөдөлгөөнүүд цөөнгүй. 2017 оноос Ерөнхийлөгчийн сонгуультай зэрэгцэн улс төрчид гадны оффшорт авилгын мөнгө нуух, олигархийн засаглал бэхжих зэрэг олон нийтийн шүүмжлэлийг тэмцлийн сэдвээ болгосон “Ард түмний онц зөвлөл”, “Амлалт нэхэх ард түмний холбоо” зэргийг улс төрийн захиалгаар хөдөлдөг хэмээн хэвлэл мэдээллээр нэг бус гарсан. 2018 оноос Засгийн газрыг огцрох, хууль бус үйлдлээ шалгуулахыг шаардсан “Нэхүүл”, “Хэвтүүл” зэрэг хөдөлгөөнүүдийн хөшигний ард хэн байдгийг иргэд гадарладаг болсон. Ийнхүү улс төрийн захиалгаар жагсаж цуглах үзэгдлийг нийгмийн ухаанд астротурфинг /astroturfing – хиймэл зүлэгжүүлэлт/ гэх нэр томъёогоор илэрхийлдэг. Гол онцлог нь олон нийтийн үүсгэл санаачлага, оролцоогоор халхавчилсан хэрэг дээрээ улс төр, шашин, сурталчилгааны далд зорилго, үзэл санаа бүхий тодорхой этгээдийн ил далд дэмжлэгтэй үйл ажиллагааг ийнхүү нэрлэдэг.

Улс төрч, бизнесменүүдийн далд тохиролцоо бүтэлгүйтвэл ил толхилцоонд хүрдгийн нэг тод жишээ бол Өмнөговь аймгийн нутагт орших Тост бумбын ашигт малтмалын ордыг тойрсон хэрүүл тэмцэл

юм. 2019 онд Сэтгүүлчдийн нэгдсэн эвлэлийн тэргүүн, МАН-ын гишүүн Х.Мандахбаяр “Байгаль хамгаалах Говийн иргэдийн санаачилга” ТББ-ын нэрээр орон нутагт хэлэлцүүлэг “зохион байгуулж”, уг хэлэлцүүлгээ өөрийн мэдлийн мэдээллийн хэрэгслээр тасралтгүй гаргасны үр дүнд Ерөнхий сайдаар Сауд Гоби Коэл Транс” компанийн тусгай зөвшөөрлийг цуцлуулж чадсан. Үүний зэрэгцээ “Босоо хөх Монгол”, “Хас Монгол”, “Даяар Монгол”, “Хөх Монгол”, “Ногоон хас” “Үндэсний хас хөдөлгөөн”, “Эрс шинэчлэл хөдөлгөөн”, “Шударга иргэдийн фронт”, “Баялгийн жинхэнэ эзэд” зэрэг фашист, радикал нэртэй хөдөлгөөнүүдийн үйл ажиллагаа сүүлийн жилүүдэд улам идэвхижих болов. Эдгээр хөдөлгөөнүүд хүний эрх, байгаль орчныг хамгаалах нэрийн дор компани, аж ахуйн нэгжийг дарамтлах, үйл ажиллагааг нь зогсоох, ажил эрхэлж буй гадаадын иргэдийн биед халдах, бичиг баримтыг хурааж авах, доромжлох зэргээр илт хууль зөрчсөн үйлдлүүд гаргадаг хэдий ч ямар нэг хуулийн хариуцлага хүлээдэггүй. Энэ нь нэг талаар тэдгээрийн үйлдлээр дамжуулж бизнес-улс төрийн өрсөлдөгч бүлэглэлд шахалт үзүүлэх, шаардлагатай нөхцөлд өөрсдийгөө хамгаалуулах, улс төрийн акци, жагсаал цуглаан зохион байгуулахад дээрх хөдөлгөөнүүдийг дайчлах, ашиглах сонирхол бүхий улс төрчид байдагтай холбож болно. Нөгөө талаар авилгач түшмэл, олигархи бүлэглэлүүдийн хууль бус үйлдэл, эрх мэдлээ ашигласан ил далд үйлдлийг дургүйцэн эсэргүүцдэг олон нийтийн илэрхийлэгдээгүй санаа бодлын хэтрүүлэгтэй тусгал байхыг үгүйсгэхгүй.

Мөн хугацаанд иргэний нийгэм рүү чиглэсэн ОУБ-ын дэмжлэг үргэлжилсээр байгаа. Гэвч тэдгээрийн зарим нь монгол арга барилд дасан зохицож, монгол түшмэлийн үг хэлээр баримжаалан үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Аль эсвэл Монголын хөрснөөс хэт хөндий хол зөвлөмж, чиглэл өгөх төдийгөөр ажиллаж байгаад дараагийн карьер руугаа дэвшиж одно. Зарим ОУБ-ын төлөөлөгчид монголчуудтай хуйвалдан ашигт малтмалын лиценз авч дамлах зэрэг хууль бус зүйлд холбогдсон жишээ бий.

Хэвлэл мэдээллийн орчинд сүүлийн хэдэн жилд томоохон өөрчлөлтүүд гарлаа. 2012 оноос хойш Монголд улсад Өрнөдийн томоохон мэдээллийн агентлагуудын салбар үйл ажиллагаагаа эхлүүлж, хэвлэл мэдээллийн салбарыг шинэ түвшинд гаргахад чухал нөлөө үзүүлэв. Үүнд “Bloomberg Mongolia” телевиз, “Forbes Mongolia”, “National geographic Mongolia” сэтгүүл, New York Times сонин тус тус монгол хэлээр гаргах болсон. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл 2012 онд 450 байсан бол 2016 онд 350 болон буурчээ. Уламжлалт мэдээллийн хэрэгслийн тоо багасахад гол нөлөөлсөн зүйл бол интернет, сошл медиа хэрэглээ эрс өссөн явдал. 2019 оны байдлаар Монгол Улсад нийгмийн сүлжээг идэвхитэй хэрэглэгч 2156000 хүрсэн нь нас биенд хүрсэн бараг бүх иргэн гэсэн үг. Сошл медиа

нь Монголчуудын хувьд мэдээллийн шинэ хэрэгсэл төдийгүй иргэний нийгмийн шинэ талбар, нийгмийн харилцааны өвөрмөц хэлбэр нэгэнт болон төлөвшиж байна. Сошл медиа талбар нь иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх, төрийн бодлого, шийдвэр, үйл ажиллагаанд шахалт үзүүлэх иргэдийн оролцооны чухал талбар юм. Твиттер, фейсбүүкээр дамжуулан улс төрчдөд болон төр засагт дуу хоолойгоо хүргэх, лобби хийх явдал 2010 оноос хөгжиж эхэлсэн гэж болно. Ялангуяа парламентын болон ерөнхийлөгчийн сонгуулиар сошл медиа талбарыг сонгогчид идэвхтэй ашиглах болсон. Цаг үеийн асуудлыг эрх баригчид, засаг захиргаанд хүргэх, тулгарсан асуудлыг шийдүүлэхэд сошл медиа тун үр дүнтэй суваг болдог. Иргэдийн санал бодлыг сонсох зорилгоор төрийн байгууллагууд ч сошл медиаг идэвхтэй ашиглах болсон. Иргэдийн болон төрийн албан хаагчдын хууль бус үйл ажиллагаа, хайхрамжгүй үйдлийг таслан зогсоох, нийгмийн сайн сайханд чиглэсэн сайн үйлс, сайн дурын үйл ажиллагааг идэвхжүүлэхэд ашиглахын зэрэгцээ нийгмийн өдөөн турхирах, хууль бус, ёс зүйгүй үйлдэл рүү өдөөн хатгахад чиглэсэн мэдээлэл түгээдэг талбарууд ч олон бий. Шинэ мэдээллийн хэрэгслийн цар хүрээ өргөжихийн хэрээр нийгмийн санаа бодолд ил далдаар нөлөөлөх, тархи угаах санаархал бүхий хуурамч мэдээ мэдээлэл, интернет гэмт хэргийн тоо хэмжээ эрс өссөн. Чухам цахим орчны эдгээр сул тал дээр дөрөөлж нийгмийн сүлжээг бүртгэлжүүлэх, хянах гэсэн улс төрчид, хууль тогтоогчдын санаачлагыг удаа дараа иргэд эсэргүүцсээр ирсэн.

Сошл медиагаар дагнасан “нөлөөлөгчид” /Influencer, зарим судлаачид тэдгээр хүмүүсийг тэгэж өндөрт өргөмжлөх хэрэггүй, зүгээр “whistleblower” буюу харанга дэлдэгчид төдий хэмээн нэрийдэхийг санал болгодог/-д Монголын нийгэмд янз бүрийн нөлөө үзүүлж байна. Тухайлбал, твиттерт “Элийрэгч” нэрээрээ танигдсан Ц.Уянга Улсын их дэлгүүрийн урд талын “Битлз” хамтлагийн хөшөө бүхий талбайг оршин суугчдын зөвшөөрөлгүй буулгаж, объект барих гэсэн барилгын компаний эсрэг сошл тэмцэл өрнүүлсэн нь амжилтад хүрсэн. Ийм байдлаар сошл медиаг ашиглан иргэдийн эрх ашгийг хамгаалж, үр дүнд хүрсэн жишээ нэгээр дуусахгүй. Сайн дурын, буяны үйлсэд хамтран оролцох, нэгдсэн зохион байгуулалтад ороход уг сувгийг “сошл нөлөөлөгчид” чадварлагаар ашигладаг. 2017 оны зун Улаанбаатарын ойролцоо гарсан гал түймэртэй тэмцэхэд олон арван залуу гар бие оролцсны зэрэгцээ Онцгой байдлын албыг дэмжих аян болон өргөжиж Монгол улсад төдийгүй гадаадад оршин суугаа иргэд, байгууллагуудаас 300 сая төгрөгийн бэлэн мөнгө, эд материалын хандивыг цуглуулжээ. Өмнө нь төрөөс хүчээр шахуу зохион байгуулдаг сайн дурын аянд өдгөө Монголчууд чин сэтгэлээсээ, өөрсдийн идэвх чармайлтаар оролцдог болсныг 2018 онд “үерийн гамшигт нэрвэгдсэн Япончуудад хандив цуглуулах аян”, 2019 онд “Баян-Өлгийнхөнд хандив

цуглуулах аян” зэргээс харж болно. Мөн хувь хүмүүсийн сайн сайханд чиглэсэн “Бяцхан зүрх”, “Prayer4Dulguun” зэрэг томоохон буяны арга хэмжээнээс гадна олон нийтэд сурталчлаагүй эрүүл мэнд, байгаль орчин, гамшиг ослын үр дагаврыг бууруулахад чиглэсэн сайн дурын олон арга хэмжээ өрнөдөг болжээ. Энэ нь иргэний нийгэм өөрсдийн болон бусдын эрх ашгийн үүднээс зохион байгуулагдах эдийн засгийн хийгээд менежментийн чадвар, ухамсар ёс зүйн түвшин нэмэгдэж буйн илрэл юм.

Нийгмийн сүлжээ нь улс төрийн оролцооны чухал суваг болсон. 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулиар залуучууд нэр дэвшигчид, улс төрийн намуудад сэтгэл дундуур байгаагаа илэрхийлж, улмаар “Цагаан сонголт” хөдөлгөөнийг өрнүүлсэн. Уг хөдөлгөөнийхний санаачлага дэмжлэг авч сонгуулийн эхний шатанд 18663 иргэн иргэн цагаан сонголт хийсэн бол хоёр дахь буюу хоёр нэр дэвшигч тунаж үлдсэн сонгуулийн санал хураалтад 99,494 иргэн хоосон буюу хэнийг нь ч сонгохгүйгээр цагаан сонголтыг өгчээ. Энэ нь монголын улс төрд шинэ үзэгдэл бөгөөд цаашдаа иргэд сонгогчдын хувьд улс төрийн үзэл бодлоо илэрхийлэх нэг арга болон хэвшинэ тогтох нь дамжиггүй.

Хэвлэл мэдээллийн орчинд дэвшилт үйл явц гарч байгаа ч ардчилсан, чөлөөт хэвлэл мэдээллийн хөгжилд багагүй сорилт бэрхшээл тулгарч байна. Олон улсын “Хил хязгааргүй сурвалжлагчид”, Монголын хэвлэлийн хүрээлэнгийн 2016 онд хийсэн судалгаагаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн 74% нь улс төрийн хамааралтай төдийгүй эзэмшигч нь хувийн бизнесийн өндөр ашиг сонирхолтой байна гэсэн дүн гарсан байдаг (ХХ, 2017). Өөрөөр хэлбэл, Монголын хэвлэл мэдээлэл ялангуяа уламжлалт мэдээллийн хэрэгслийн “дөрөв дэх засаглал”-ын үүрэг улам бүр хумигдаж байна гэсэн. Мөн хэвлэл мэдээллийн байгууллагаас төр засгаас мэдээлэл авах нөхцөл боломж ч хязгаарлагдах болов. Тухайлбал, төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн тоо 1994-2004 онд 22, 2004-2017 онд 60, 2017-2019 онд 565 буюу бараг 10 дахин нэмэгдсэн байна (UNESCO, 2019). Өөрөөр хэлбэл, нууцын жагсаалтыг хуулиар бус засгийн газрын шийдвэрээр тогтоох болов.

Монгол улс Олон улсын “Хил хязгааргүй сурвалжлагчид” байгууллагаас гаргадаг хэвлэлийн эрх чөлөөний индексийн үзүүлэлтээр 1989 онд хэвлэлийн эрх чөлөөгүй гэсэн статустай, 1990 онд хэвлэлийн хагас эрх чөлөөтэй, 1992 онд бүрэн эрх чөлөөтэй гэсэн статустай, 1993 оноос өнөөг хүртэл хэвлэлийн хагас эрх чөлөөтэй орон гэж тооцогдож ирсэн. Хэвлэлийн эрх чөлөөний үзүүлэлт харьцангуй сайн хэдий ч сүүлийн жилүүдэд сэтгүүлчдийн хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг хязгаарлахад чиглэсэн нэг бус үйл явц өрнөсөн. 2017 онд батлагдсан “Зөрчлийн тухай хууль” хэрэгжиж эхэлсэн даруй шийтгэл хүлээсэн хүмүүсийн ихэнх нь сэтгүүлчид байсан гэж үзжээ. 2017-2018 он хүртэлх нэг жилд нийт 140

сэтгүүлч, ХМХ-д холбогдох үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн зөрчлийн 182 тохиолдол бүртгэгджээ. Зөрчил үйлдэгчийн 30 гаруй хувь нь улстөрч, төрийн өндөр албан тушаалтан, төрийн албан хаагч, төрийн байгууллага байсан аж (ГИТ, 2017).

Мөн үеэс боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний 10-20 хувийг хувийн хэвшил дангаараа үүрдэг болсоноор иргэдийн хувьд сонголтын өргөн боломж нээгдсэн төдийгүй иргэний нийгэм хөгжихөд шаарлагатай нийгмийн дэд бүтэц улам бүр бэхжсэн.

2013 оноос хойш иргэний нийгэм дэх өрнөл хөгжлийг өргөн зургаар харж, дүн шинжилгээ хийх амаргүй ажээ. Гэхдээ иргэний нийгмийн улс төрийн бүрдэл нь улам хиймэл, нийтийн эрх ашиг, ардчилсан зарчмаас гажуудан хүнийссэн, эрүүл бус төлөвтэй болж байхад цэвэр иргэний нийгмийн идэвхи оролцоо, өөрийгөө дайчлах чадвар өсч нэмэгдсэн, туршлагажсан чанарыг олжээ. Гэвч нэг хөл сайжравч, нөгөө хөл доголж эхэлвэл эзэн биеэ эрүүл бүтэн авч явж чадахгүйд хүрнэ. Иймд Монголын иргэний нийгэм эвдэрч өвчлөн хэвтэрт орох уу аль эсвэл эрүүлжин босч, бие даах уу гэдгийг ацан шалаан дээр тэгнэн байна.

Иргэний нийгмийн институцилал буюу төлөвшлийн үйл явц

Монгол дахь иргэний нийгмийн хөгжил төлөвшлийг тодорхойлохын тулд түүнийг институцилалын түвшин, цар хүрээгээр дамжуулан судлан авч үзэж болно. Улс төр судлаач Ж.Мэндээ Монголын иргэний нийгмийн институцилалыг 2 хэв маягт хуваан авч үзжээ.

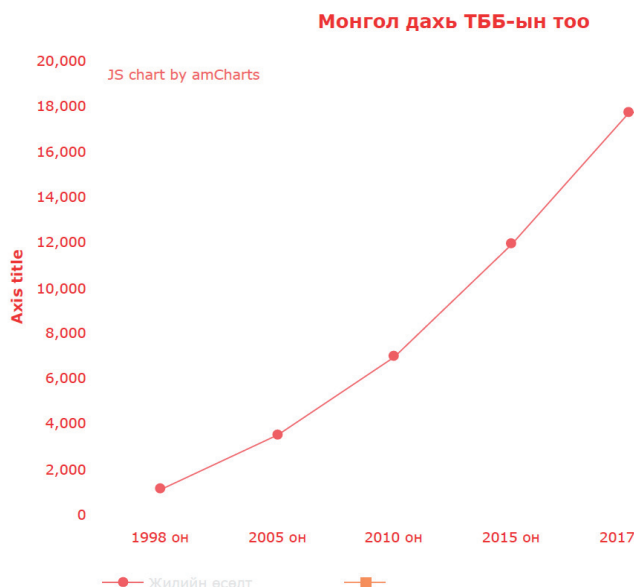
1. Иргэний нийгмийн орчны институцилал
2. Иргэний нийгмийн байгууллагын институцилал

Эхнийх нь нийгэм олон нийтийн орших орчны баталгааны тухай бол хоёр дахийн хувьд иргэний нийгмийн байгууллагуудын нөөц, суваг, бүрдүүлэгч бүлгүүдийг багтаан авч үздэг. (Mendee, 2012)

Иргэний нийгмийн хууль эрх зүйн орчин нөхцөл анх 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаар эхэлсэн. Иргэний нийгэм байгуулахыг Монголын ард түмний эрхэм зорилго болгосны зэрэгцээ нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс олон нийтийн байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй болсон. Улмаар 1994 онд “Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль”-ийг УИХ-аас батласан нь иргэний нийгмийн улс төрийн шинжтэй үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт, баталгаанд чухал алхам болсон. Үүнээс “ жилийн дараа буюу 1997 онд ТББ-ын тухай хууль батлагдснаар иргэний нийгмийн байгууллагуудыг бүртгэх, зохицуулах хууль эрх зүйн нөхцөл бүрдэв. Хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш Улсын бүртгэлийн газрын мэдээллээр 1998 онд 1075 ТББ байгууллага бүртгэлтэй байсан бол арван жилийн дараа гурав дахин, хорих жилийн дараа 18 дахин буюу 2018 оны байдлаар 17685 ТББ бүртгэгдэн

үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас 8578 нь тогтвортой үйл ажиллагаа явуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, улсын бүртгэлд бүртгүүлсэн ТББ-ын олонхи нь идэвхигүй буюу 5437 огт үйл ажиллагаа эрхлээгүй, 3340 үйл ажиллагаагаа түр зогсоосон, 267 үйл ажиллагаагаа бүрэн зогсоосон, 63 нь хаяг тодорхойгүй болон бусад шалтгааны улмаас ямар нэгэн мэдээлэл байхгүй гэжээ. Үүнээс 15241 нь нийгэмд үйлчилдэг, үлдсэн нь гишүүддээ үйлчилдэг байгууллага байна. Нийт ТББ-ын 80% нь Улаанбаатар хотод бүртгэгджээ.

График 3. Монгол дахь ТББ-ын тоон өсөлт /1998-2017/ (Э.Мөнхцэцэг, 2018)



Судлаач Ж.Мэндээгийн үзэж буйгаар Монголын иргэний нийгмийн байгууллагуудын институцичлалын хувьд тулгамдаж буй хэдэн асуудал байгаа аж. Юун түрүүнд ихэнх ТББ-уудад санхүүжилтийн тогтвортой эх үүсвэр дутмаг. Азийн сан, Конрад Аденауэрийн сан, Соросын сан зэрэг олон улсын донор байгууллагуудын дэмжлэгтэй зарим ТББ-ууд болон нийгэм, халамжийн үйлчилгээ /эмзэг бүлэг гэх мэт/ үзүүлдэг ТББ-уудад олгодог төрийн санхүүжилтийг эс тооцвол урт хугацааны, тогтвортой санхүүжилт иргэний нийгмийн байгууллагуудын хувьд том сорилт болдог. ТББ-уудын хувьд тулгамддаг дараагийн сорилт бол ТББ болон зорилтот бүлгийн хоорондын харилцааны саад бэрхшээл. Социалист тогтолцооны “залгамжлагч” гэгдэх МҮЭ, МУЗН, МЗХ, ХАҮТ, намын дэргэдэх ТББ зэрэг орон нутгийн сүлжээ, байр байшинтай зарим нийгэмлэг холбоодыг эс тооцвол бусад нь зорилтот бүлэгтэйгээ харилцахын тулд амаргүй бэрхшээлтэй тулгардаг. Мэдээж, үүнд тархай бутархай хүн ам, сул дэд

бүтэц, санхүүгийн дорой чадавхи зэрэг гадаад дотоод хүчин зүйл нөлөөлж ирсэн.

Мөн Ж.Мэндээ ТББ-уудын ил тод байдал, эгэх хариуцлагыг тулгамдсан асуудал хэмээн тооцжээ. ТББ-уудын бүртгэлжүүлэлт, тайлан мэдээлэл олон нийтэд тэр бүр хүртээмжтэй бус. Хууль зүйн яаманд бүртгэлтэй ТББ-уудын хувьд юу хийж байгаа нь тодорхойгүй, бүртгэлээс цаашгүй, унтаа байдалтай нь зонхилж буй нь үнэн. Гэхдээ цаг хугацааны явцад асуудлыг шийдвэрлэх талаар ахиц дэвшил гарч байгааг үгүйсгэхгүй. Тухайлбал, 2018 оноос хэрэгжиж эхэлсэн Улсын бүртгэлийн шинэчилсэн хуулинд Монгол улс дахь бүх хуулийн этгээд тэр дундаа ТББ-уудын мэдээлэл цахим хэлбэрээр олон нийтэд ил тод тавигдаж эхэлсэн. Иргэн, хуулийн этгээд, эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн лавлагаа, үйлчилгээний цахим систем бий болсон нь иргэний нийгмийн байгууллагуудын тухай мэдээлэл олон нийтэд хүртээмжтэй болоход чухал алхам болсон төдийгүй иргэний нийгмээс төр засгийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих өргөн боломжийг нээж өгсөн. Тус хууль хэрэгжиж эхэлсэн даруй Монгол улсад шуугиан тарьсан хэрэг бол “Жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сан”-г тойрсон маргаан хэлэлцүүлэг юм. 2018 онд төрийн өндөр албан хаагчдын эзэмшдэг болон тэдний хамаарал бүхий этгээдүүдийн эзэмшилтэй компаниуд жижиг, дунд үйлдвэрийг дэмжих төсвийн эх үүсвэрээс хөнгөлөлттэй зээл авдаг нь ил болж нийгэмд шуугиан тарив. Уг санг хариуцдаг Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яамны сайд Б.Батзориг нь эхнэрийнхээ нэр дээрх компанид ЖДҮХС-гаас зээл өгсөн төдийгүй УИХ-ын гишүүд, Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, төрийн яам, агентлаг, шүүх, прокурорын зэрэг нийт 100 орчим төрийн өндөр албан тушаалтан холбогдсон хэрэг Монголын нийгэмд томоохон шуугиан тарьсан. “ЖДҮ-ийн хэрэг” нь татвар төлөгчдийн мөнгө болон улсын төсөв, олон улсын төсөл хөтөлбөрөөс санхүүждэг тусгай “Сан”-гууд, төсөл хөтөлбөрүүдийн үйл ажиллагааг олон нийтэд ил тод болгох, сан нэрээр татвар төлөгчдийн мөнгийг завшиж байсан этгээдүүдэд хариуцлага тооцох, зарим санг татан буулгах зэрэг олон маргаантай асуудлыг араасаа дагуулсан. Гэвч жилээс жилд төсөв нь нэмэгдэж буй Засгийн газрын 29 тусгай сангууд нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын 30 орчим хувийг эзэлж байдаг бөгөөд клиент харилцаа, авилгыг өөгшүүлж ирсэн тусгай сангуудын үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй болгох шаардлага хэрэгцээ тулгарсаар байна.

Иргэний нийгмийн институцлалыг тодорхойлох дээрх судалгаанаас гадна 2004 онд Civicus /Олон улсын иргэний нийгмийн эвсэл/ байгууллагаас Монгол улсын иргэний нийгмийн индексийг бүтэц, гадаад орчин, үнэт зүйл, нөлөөлөл /structure, environment, values and impact/ гэсэн 4 хүчин зүйлээр

тооцон үнэлгээ өгсөн. Тус тайланд монголын иргэний нийгэм төр засагтаа хариуцлага хүлээлгэх, төрийн бодлогод нөлөөлөх чадамж харьцангуй доогуур, сул гэж дүгнэж байсан. Мөн иргэний нийгмийн шалгуур үзүүлэлт, үнэт зүйлийг тодорхойлох талаар Монголын судлаачид өөрсдийн хувилбараа дэвшүүлсэн байна. Тухайлбал, судлаач Г.Чулуунбаатар олон улсын байгууллагын хэрэглэдэг үнэлгээний арга зүйд тулгуурлан иргэний нийгмийн суурь үзэл санааг дараах байдлаар авч үзжээ. Үүнд:

- Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөө, ардчиллын хэмжээ;
- Нийгмийн эв нэгдэл, шударга ёс;
- Хувь хүн, хамтлаг, нийгэмлэгийн сайн дурын үйл ажиллагаа, ивээлийн үйлс;
- Нийгмийн капитал;
- Нийгмийн инноваци;
- Нийгмийн эдийн засаг;

Төр, иргэний нийгмийн түншлэлийг тус тус багтаажээ. (Г.Чулуунбаатар, 2012)

Судлаач Ч.Ган-Өлзий иргэний нийгмийн суурь үнэт зүйлийг дорно дахин болон монголын онцлогтой уялдуулж авч үзэхийг зөвлөжээ.

- Оюун сэтгэхүйг эрхэмлэн өөрийгөө ухамсарлаж, эргэцүүлэн бодох сэтгэлгээг эзэмшиж, хамтын эргэцүүлсэн дүгнэлт гаргаж чаддаг байх;
- Үйлийн үрийг дээдлэх /прагматик байх/;
- Хувь хүн, хувийн эрх чөлөө, хувийн өмчийг дээдлэх;
- Нийтийн ашиг тусыг ямагт харгалзан үзэх. Хамтач үзлийн мэдрэмж;
- Бусдын үзэл бодол, байр суурийг хүндэтгэн хүлээцтэй хандах;
- Хууль дээдлэх зарчим;
- Эх оронч сэтгэл, үндэс угсаагаа эрхэмлэх ёс;
- Хариуцлагын мэдрэмжтэй байж, амьдралын идэвхтэй байр суурь баримтлах нь оновчтой байна гэж тооцжээ.

Гэвч эдгээр судлаачдын дүгнэлтээр онолын хувьд ч албан ёсны бүртгэлээр ч, хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль дүрмээр ч иргэний нийгэмд хамаарах бүрдэл хэсгүүдийг тогтоох, өөрөөр хэлбэл, хууль эрх зүйн орчин, иргэний нийгмийн бүртгэл, мэдээллийн тогтолцоо, бүрдэл хэсгүүдийн төлөвшлийн төлөв байдал, улс төрийн систем, засаглалын харилцаанд гүйцэтгэж буй үүрэг зэрэг олон үзүүлэлтээр иргэний нийгмийн бодит шинжийг олж чадаагүй байгаа аж. Д.Чулуунжавын үзэж буйгаар шинэ Үндсэн хуулийн дагуу цогцлон бүрэлдсэн шинэ нийгэмд төр засгийн үйл ажиллагаа бүрэн зогслоо гэхэд хот хөдөөгийн иргэд түүнийг бараг л үл мэдэрч хэвийн байдлаар аж төрсөөр байх тийм нөхцөл бий болох хүртэл иргэний нийгэм хүчирхэгжиж чадвал сая түүнийг өвтэгш иргэний нийгэм гэж тооцох ажээ.

Өнгөрсөн 30 жилийн хугацаанд Монголын улс төр, нийгмийн онцлогийг тусгаж, шилжилтийн нийгмийн өөрийн гэсэн замналыг туулан, бүтэц хэв маягийн өвөрмөц чанарыг агуулсан Монголын иргэний нийгмийн төлөв байдлыг гадаад дотоодын судлаачид янз бүрээр үнэлж цэгнэж байна. Ихэнх нь төр засгаас иргэний нийгмийн талаар явуулж буй бодлогыг өргөн хүрээнд нэгтгэн дүгнэх боломж хязгаарлагдмал байгаа, иргэний нийгмийн хөгжил бүрэн төлөвшиж дуусаагүй (Д.Дашпүрэв, 2017) гэсэн ерөнхийлсөн дүгнэлт өгч ирсэн.

Монголын иргэний нийгмийн байгууллагын ангилал, хэлбэр

Иргэний нийгмийг задлан шинжлэх нэг чухал хандлага бол түүнийг бүтэц, дэд бүрдлүүдэд хувааж судлах арга юм. Энэ зорилгоор судлаачид иргэний нийгмийн байгууллагыг янз бүрээр ангилан хуваасан байдаг. Тухайлбал, Бабажаниан үзэл санааны хэлбэрээр нь иргэний нийгмийг:

- Неолиберал /neo-liberal/
- Олон нийтийн /communal/
- Төрийн оролцоот /state-led/

Глобал /global/ гэж ангилжээ (Babken Babajanian; Sabine Freizer; Daniel Stevens, 2005)

Харин америкийн профессор Д.Кортен ТББ-ыг дараах байдлаар ангилсан байна. Үүнд:

- Сайн дурын байгууллага /voluntary organization/
- Нийтийн үйлчилгээний гэрээт байгууллага /public service contractors/ -хувийн эмнэлэг, сургууль, асрамжийн газар, хот нийтийн үйлчилгээний байгууллагууд
- Олон нийтийн байгууллага /people's organization/

Төрөөс байгуулсан ТББ /government-organized NGO/ (Korten, 1990).

Эдгээр болон бусад өрнөдийн нийгэмд хэдий нь хэлбэржин тогтсон иргэний нийгмийн шалгуураар Монголын иргэний нийгмийн байгууллагуудыг хуваан бүлэглэх боломжтой. Гэхдээ Монголын нийгмийн онцлог, улс төр-нийгмийн шилжилтийн үр нөлөө, иргэний нийгмийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны чиглэл, нийгэмд үзүүлж буй үүрэг ролийг тус тус харгалзан дараах байдлаар хуваахыг санал болгож байна.

- Социалист тогтолцооны рудимент байгууллага;
- Иргэний нийгмийн монголжсон байгууллага;
- Барууны маягийн иргэний нийгмийн институци;
- Иргэний нийгмийн сүүдрийн хэлбэрүүд;

Эдгээр ангилал тус бүрийн онцлог, үйл ажиллагааны чиглэл, бүтэц бүрэлдэхүүнийг дэлгэрэнгүй авч үзье.

Социалист тогтолцооны рудимент байгууллагууд

Социализмын үед нэг намын удирдлагаар коммунист үзэл суртлыг чиг баримжаа болгосон олон нийтийн байгууллагууд үйл ажиллагаа явуулж байлаа. Тэрхүү олон нийтийн байгууллагууд үзэл санаа, нэр ус, туг далбаа, удирдлага бүрэлдэхүүний хувьд солигдон өөрчлөгдсөн ч ажил хийх арга барил, асуудалд хандах хандлага, оршин тогтнох чадвар мэхийн хувьд хуучин хэвээрээ үлдсэн гэж хэлж болно. Өдгөө социалист тогтолцооноос угшилтай нийгэм, улс төрийн зорилго бүхий Монголын залуучуудын холбоо, Монголын эмэгтэйчүүдийн холбоо, Монголын ахмадын холбоо, Монголын сурагчдын холбоо зэрэг ОНБ-аас гадна Монголын үйлдвэрчний эвлэл, Шинжлэх ухааны академи, Монголын худалдаа аж үйлдвэрийн үндэсний танхим, Улаан загалмайн нийгэмлэг зэрэг хуульчлагдсан ашгийн төлөө бус байгууллагуудыг үүнд багтааж болно.

Социализмын үед дээрх байгууллагууд үзэл суртлын үүднээс нам төрийн дэмжлэг халамжаар ажиллаж байсан бөгөөд ялангуяа МҮЭ, МЗХ, ШУА-ийн орчин нөхцөл, төсөв санхүүд нам төрөөс онцгой анхаарал хандуулж байжээ. Одоо ч дээрх байгууллагууд өмнөх тогтолцооноос үлдсэн өв хөрөнгө дээр зах зээлийн шилжилтийн жилүүдэд хөл дээрээ зогсож чадсан. Үе үеийн удирдлага, албан тушаалтнууд нь хуучин тогтолцооноос үлдсэн ашигтай байрлал бүхий газар, том байшин барилга, амралтын газар, тоног төхөөрөмжийг зарж үрсэн, хувьдаа завшсан гэх хэл аманд өртсөөр ирсэн.

Орчин үеийн ойлголтоор дээрх байгууллагууд төрөөс байгуулсан /state-led/ ТББ. Төрийн байгуулсан төрийн бус байгууллага гэдэгт төрөөс санхүүжилттэй буюу улс төрийн сонирхлоор болон дотоодоос болон хилийн чанадаас олон улсын болон геополитикийн сонирхлоор байгуулагдсан халхавч маягийн иргэний бүлгүүд, иргэний нийгмийг хамруулсан өргөн хүрээтэй ойлголт. (Natalie, 2001) Төрөөс байгуулсан, төрийн дэмжлэгтэй ОНБ нь Монголчуудын хувьд шинэ зүйл биш. Төрөөс шууд харъяалалтай квази ТББ-ууд иргэний нийгмийн чухал бүрэлдэхүүн болдог ч Монголын нөхцөлд тэдгээр нь нийтийн болон гишүүдийн сайн сайханд чиглэсэн гэхээсээ төрийг шимэгчлэн амьдрагчдын үүр уурхай эсвэл хувийн амьдран орших арга мэх, албан тушаал дэвших шат дамжлага болох хандлага цөөнгүй.

Рудимент байгууллага гэсний шалтгаан нь посткоммунист орнуудад өдгөө татан буулгасан ч Монголд өвлөгдөн үлдсэн төдийгүй тогтолцооноос тогтолцоонд оршин тогтнох арга барил, учир шалтгаанаа олдог, төр иргэний нийгмийн түншлэл нэрийн дор төр засгаас аль эсвэл олон улсын хандив тусламжаар төсөв мөнгө гаргуулдаг ч гол төлөв нийгэмд үр ашиггүй үйл ажиллагаа гэсэн шүүмжлэлд өртдөг учраас ийнхүү нэрийдэв.

Иргэний нийгмийн монголжсон байгууллага

Иргэний нийгэм бол барууны чөлөөт ардчиллын салшгүй бүрдэл, ардчилсан нийгмийн хөгжлийн зүй ёсны бүтээгдэхүүн юм. Иргэний нийгмийн байгууллагууд нь анх баруунд хөгжиж ирсэн хэдий ч бусад уламжлалт соёлын хүчин зүйлээс хамааран улс орон бүрд өөрийн онцлогтойгоор хөгжиж байна (Г.Чулуунбаатар, 2012). Монгол орны газар нутаг, аж ахуйн хэвшил, монголчуудын соёл сэтгэлгээний зүй ёсны илрэл бол монгол маягийн иргэний нийгмийн байгууллагууд юм. Тэдгээрийн гол онцлог бол Монголчуудын уламжлалт соёл, нутгархан талцах хандлага, тулгарсан асуудлыг шийдвэрлэх этгээд арга барилаар нөхцөлддөг.

Иргэний нийгмийн монгол маягийн сонгомол байгууллага бол “Нутгийн зөвлөл”. Нутгийн зөвлөл бол 1990-ээд оноос засаг захиргааны шинэчилсэн хуваарилалт дээр Монголчуудын уугуул нутаг ус, өвөг дээдсээ хүндлэх харилцаан дээр бүрэлдсэн байгууллага юм. Энэ нь зөвхөн төрж өссөн газрын харъяаллыг илэрхийлэхгүй, төгссөн сургууль, ажиллаж байсан ажил төрөл, найз нөхөд, хамаатан садны бүхэл бүтэн хэлхээ холбоог багтаасан өргөн бүтэц. Гол зорилго нь нутаг орноосоо гарсан иргэдийг тэр дундаа хот суурин газар суурьшсан уугуул иргэдийг холбох, хэлхээ холбоог сэргээх, бэхжүүлэх явдал юм. Цагаан сар, наадам, аймаг, сум, сургууль, эмнэлэгийн ойн баярыг зохион байгуулж, тэмдэглэн өнгөрүүлэх нь нутгийн зөвлөлийн үндсэн арга хэмжээ болдог. Нутгийн зөвлөл нь улс төрч сонгуульд ялах, нутаг орноос улсын цолтой бөх төрөх, нутаг орноос гаралтай дуучин жүжигчинг төрийн гавъяа шагналд тодорхойлох, шагнуулахад чухал үүрэг нөлөөтэй байгууллага юм. Тийм ч учраас карьер хөөх, бизнесээ өргөжүүлэх зорилгоор улс төрчид, бизнесменүүд нутгийн зөвлөлийг хяналтдаа авахыг эрмэлздэг. Нөгөө талаар тэдгээрийн дэмжлэг, санхүүжилтийг татах зорилгоор нутаг орныхон нь дэвшүүлж, хүч нөлөөг нь ашиглах нь олонтаа. Баяр ёслолын арга хэмжээнээс гадна орон нутагт гарсан байгалийн гамшиг, зуданд хандив тусламж цуглуулахад уугуул нутгийнхныгаа дайчлах талаар чадварлаг зохион байгуулагддаг. Тэрчлэн нийгмийн сүлжээг ашиглан өдөр тутмын мэдээлэл солилцох, хэлхээ холбоо тогтоох, хувийн ажил төрлөө амжуулахын зэрэгцээ нутаг орны байгаль, түүх, соёл уламжлалыг эмхэтгэсэн альбом, ном хэвлэн гаргаж, уугуул нутгийнхны хүй холбоог байнга бэхжүүлж арга хэмжээ зохиож байдаг.

Нутгийн зөвлөлийн Удирдах зөвлөл нь аймаг, сумаас гаралтай нэр нөлөө бүхий /улс төрч, төрийн албан тушаалтан, дуучин жүжигчин, бөх тамирчин, цагдаа, цэргийн том цолтон, эрдэмтэн судлаач, лам хуварга/ хүмүүсийг багтаасан гол төлөв 10-25 хүртэл хүнээс бүрэлдэнэ. Зарим нутгийн зөвлөл дэргэдээ залуучууд оюутны зөвлөл, ахмадын холбоотой байхын зэрэгцээ Дархан, Эрдэнэт зэрэг томоохон хот сууринд салбар

зөвлөлтэй байдаг. Засаг захиргааны нэгж бүрээр Нутгийн зөвлөл байдаг гэж тооцвол 21 аймаг, 330 сум нийт 350 гаруй нутгийн зөвлөл Монголд үйл ажиллагаа явуулдаг. Сум орон нутгийн ойн баяр, цагаан сарын золголт зохиох, сургууль эмнэлэгт хандив цуглуулахаас үл хэтэрдэг нутгийн зөвлөлүүд байхын зэрэгцээ УИХ, ЗГ-ын гишүүн, томоохон компанийн захирлуудаар толгойлуулан, бизнес эрхлэгч, улс төрчдийг дороо нэгтгэж, үндэсний хэмжээнд далайцтай ажилладаг нутгийн зөвлөл ч бий. Увс, Ховд зэрэг баруун аймгийн цөөнх ястнаас бүрдсэн нутгийн зөвлөлийг хүчтэй гэж тооцдог.

Нутгийн зөвлөлөөс их сургуульд оюутан оруулах, төв суурин газар ажилд оруулахаас аваад төсөв мөнгө хуваарилах, тендер худалдан авалтад нөлөөлөх зэрэг “харилцан дэмжих” арга маяг нь ардчилсан зарчим, мэрит тогтолцоонд харш, уршиг тарьж байдаг. Мөн нутаг орноо хөгжүүлэх, хөрөнгө оруулалт хийх санал санаачлага, хамтын ажиллагааны хэлбэр гэж ойлгож болох ч нөгөө талаараа тал тохой татах, трибализм, клиентализм газар авах таатай хөрс суурь болдог. Ихэнх нутгийн зөвлөлийн санхүүжилтийн арга механизм ил тод бус. Тийм ч учраас зарим нутгийн зөвлөлийн дарга, нарийн бичиг нарыг гэнэт зөвлөлийн нэрээр хөрөнгөжсөн хэмээн хэмээн шүүмжлэл гардаг нь нууц биш.

Монголжсон иргэний нийгмийн байгууллагад уячдын холбоо, үндэсний бөхийн дэвжээг тооцож болно. Уламжлалт спортын төрлөөр дагнасан энэхүү холбоо сүлжээний үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт, санхүүжилт нь улс төр-бизнесийн нарийн төвөгтэй харилцааг үүсгэдэг. Эдгээр холбоо нь бүх орон нутгийг хамардаг бөгөөд уг холбооны тэргүүнээр мөн л ёс юм шиг улс төр, бизнесийн “томчуул” ажиллаж байдаг. Уг байгууллагууд нь Монголын уламжлалт соёлыг хадгалах, дэлгэрүүлэхэд хувь нэмэр оруулдаг гэж өөрсдийгөө сурталчилдаг ч холбооны хөшигний ард сонгуулийн албан бус сүлжээ байгуулах, мөнгө угаах, улс төрийн хор найраа зохиох зэрэг хууль бус, бохир ажиллагаа явагддаг гэж зарим хүмүүс тооцдог.

Гадаад дахь Монголчуудын диаспора нь нутгийн зөвлөлийн нэг хувилбар гэж хэлж болно. АНУ, Европ, Өмнөд Солонгос, Япон, Австрали зэрэг улс орнуудад албан бус тоогоор нийт Монгол улсын 200,000 гаруй иргэн оршин суудаг. Тэд тухайн улс орон дахь Монголчуудыг нэгтгэх, үндэсний соёлын төрөл бүрийн арга хэмжээ зохиох, нэгэндээ дэмжиж туслахын тулд клуб, холбоо болон зохион байгуулагддаг. Үйл ажиллагааны хувьд Монгол дахь нутгийн зөвлөл шиг өргөн цар хүрээг хамардаггүй ч зарим орнууд дахь Монголчуудын холбоо нарийн зохион байгуулалтад орсон байдаг.

Дээрх монголжсон бүтцийг посткоммунист шилжилт дэх нүүдлийн соёлын эрлийзжсэн үр дүн гэж хэлж болмоор. Уг үзэгдлийн онолын үндсийг

судлаач П.Дашпүрэв “барууны хэв загвараар бүтээгдсэн, “иргэний нийгэм”-ийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хэзээний монголчлогдчихсон шинэ байдлууд ямагт илэрдэг. Учир нь тэнд монгол хүн ажиллаж, монгол аж амьдралын асуудлууд хөндөгдөж, монголчуудын эрх ашиг, сонирхол тавигдаж, монгол ухаан сэтгэлгээ оролцож байгаа. Барууны зорилго, хэв журам, утга агуулгыг яг баримталж боловсруулсан хууль, журам, дүрэм хэрэгжих явцдаа аажмаар, огт мэдэгдэлгүй өөрчлөгдсөөр монгол дүр төрхийг олж дуусдаг. Барууны, ялангуяа англи-америкийн ардчиллын зарчмууд тухайлан иргэний нийгмийн байгууламжууд монгол нийгэмд хэрэгжиж идээшихдээ монголын нүүдлийн иргэншил, монголын буддист философийн үнэт зүйлийн тогтолцооны хэмжүүрт “хайрцаглагддаг”. Монгол дахь иргэний нийгмийн маш олон байгууллага барууны үнэлэмжийн агуулга дор нутаг нугархах, төрөл садансах, багш шавирхах зэрэг бодгаль хоорондын явцуу харилцааны ашиг сонирхлыг маш “нууцлаг”-аар далдалсан байх нь олонтой (Д.Дашпүрэв, 2017) ажээ. Өөрөөр хэлбэл, монголчуудын “танилтай бол талын чинээ” хэмээх нийгмийн харилцааны уламжлал нь либерал, барууны маягийн эрүүл төлөвшихөд сөргөөр нөлөөлдөг гэж болно. Танил талд шүтсэн харилцаа нь хувь хүний эрх үүрэг, нийгмийн өмнө хүлээсэн хариуцлагыг сулруулдаг. Нийгмийн шударга ёсыг доройтуулах нөхцөл болдог. “Удаан ярьвал садан болчихдог” Монголчууд аливаа ажил хэрэг, арилжаа наймааг өөрт ашигтайгаар шийдэхийн тулд нутаг ус, танил тал, хамаатан садны хувьд ямар нэг хэлхээ байгаа эсэхийг нэн тэргүүнд олж авахыг чухалчилдаг.

Иргэний нийгэм ийнхүү улс орны уламжлалт тогтолцоотой уялдан эрлийждэг үзэгдэл дан ганц Монгол улсын онцлог биш. Орос орны хувьд 1990 оноос хойш орос маягийн /Russian style, po-ruski/ иргэний нийгэм хэмээх үзэгдэл бий болсон бөгөөд төр засагтай ойр нягт, хүч хэрэглэдэг, нөөц баялгийн хамааралт харилцаатай гурав дах секторын байгууллагууд /third sector organizations/ цэцэглэн хөгжсөн. Тэдгээр нь төр засагтай зөрчилдөхөөс илүү төрийн дэмжлэгт тулгуурласан байдгаараа онцлог. Төрд захирагдсан шинжтэй оросжсон иргэний нийгэм нь нүүрэн дээрээ төрийг эсэргүүцэх дүр үзүүлэх хэдий ч далд санаа нь төр засаг руу асах галыг өөрсөд дээрээ авах, улмаар төрийн дэмжлэг хаялгаас хүртэхийг эрмэлзэж байдаг аж (Sergej Ljubownikow, Jo Crotty, Peter W. Rodgers, 2013). Мөн адил посткоммунист шилжилт хийсэн, иргэний нийгэм төлөвшиж буй төв азийн Киргиз, Казахстан зэрэг орнууд дахь иерархи, патриархи, орон нутгийн аксакал дагасан орон нутгийн бүлгүүд хүчтэй нөлөөтэй байдгийг судлаачид тэмдэглэсэн нь бий (Pierobon, 2018).

Нүүдэлчин Монголчуудын сэтгэлгээний дадал зуршил иргэний нийгмийн байгууллагуудад ч тод илэрдэг. Аль ч салбарын холбоо нийгэмлэг талцан хуваагддаг нь жам гэлтэй. Спорт, урлаг, хэвлэл мэдээлэл,

мэргэжлийн бүхий л ТББ-ууд нам хүчин, нутаг орон, хувийн амбици, ашиг сонирхлын улмаас хуваагдаж, өөр хоорондоо өрсөлдөж байдаг нь гадны ажиглагчдын төдийгүй Монголчуудад өөрсдөд нь ч хачирхалтай үзэгдэл юм.

Барууны маягийн иргэний нийгмийн институци

Civicus байгууллагаас 2005 онд гаргасан “Монгол дахь иргэний нийгмийн нөхцөл байдал” тайланд барууны маягийн /western-style/ иргэний нийгмийн байгууллагууд 1990-ээд оноос сайн дурын байгууллага байдлаар үүссэн гэж бичжээ (CIVICUS, 2005). Үнэхээр ОУБ-уудын дэмжлэг санхүүжилтээр либерал чиг хандлага бүхий нийгмийн тодорхой асуудлыг барьж үйл ажиллагаа явуулдаг институциуд мөн үеэс идэвхижсэн. Эдгээр байгууллагад өрнөдийн орнууд дахь иргэний нийгмийн байгууллагуудын Монголд үйл ажиллагаа явуулдаг салбар нэгжүүдийг тооцохын зэрэгцээ өрнөдийн иргэний нийгмийн институцийн загвар, хэв маягийг Монголын хөрсөнд хуулбарлан нутагшуулсан байгууллагуудыг үүнд багтааж болно. Мөн Монголд 1990 оноос хойш тогтмол ажиллаж буй ОУБ-уудыг уг ангилалд багтааж болох бөгөөд тэдгээр нь Монголын ТББ-уудын төлөвшилд шууд болон дам байдлаар нөлөөлж ирсэн гол тоглогч юм.

Цаг хугацааны хувьд өөр өөр хугацаанд Монголд үүсгэн байгуулагдсан Скаутын холбоо, Ротари клубууд, Junior Chamber International зэрэг байгууллагууд барууны зарчим, бүтэц хэлбэрээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг гэж тооцож болно. Мөн зарим салбар, мэргэжлийн холбоод ялангуяа Банкны холбоо, Хуульчдын холбоо, Мэргэшсэн нягтлан бодогчдын институт зэрэг дотоод шалгуур босго өндөртэй, ардчилсан зарчимд суурилсан байгууллагуудыг уг ангилалд оруулж болно. Дээр нь хүний эрх, хүүхэд, эмэгтэйчүүдийн эрх, жендер, иргэний боловсрол, нийгмийн эгэх хариуцлагын чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг, гол төлөв ОУБ-ын дэмжлэг, төсөл хөтөлбөрөөр санхүүждэг иргэний нийгмийн олон байгууллагыг үүнд багтааж болно. Хэдийгээр социализмын үед төр хариуцаж байгаад хувьчлалын дараагаас буюу 1997 оноос иргэд өөрсдөө зохицуулах болсон асуудал бол орон сууцны дундын өмчлөлийн эд хөрөнгө, нийтийн эзэмшлийн ашиглалт, хамгаалалт юм. Сууц өмчлөгчдийн холбоо /СӨХ/ нь тухайлсан хуулиар зохицуулагдсан иргэний нийгмийн байгууллага бөгөөд 1000 хол давсан СӨХ-д дотор чамбай сайн нь байхад байнга асуудал дагуулж байдаг нь ч бий.

Иргэний нийгмийн сүүдрийн хэлбэрүүд

Энэхүү ангилалд иргэний нийгэм, сонгогчид, эх орон, ард түмний нэр барьсан, нийтийн сайн сайхны төлөө үйл ажиллагаа явуулж буй хэмээн өрсдийгөө өргөмжилдөг ч хэрэг дээрээ үндэсний эрх ашигт халтай

гадаад, дотоодын тоглогчид, улс төр-бизнесийн цаашлаад гэмт хэргийн бүлэглэлийн захиалга дохиогоор хөдөлдөг, нийгэм, төр улсын эрх ашигт халтай, нийгэм, олон нийтийг хагалган бутаргах, талцуулах, улс төржүүлэх замаар ашиг хонжоо хайдаг, гэмт хэргийн шинжтэй үйлдлээ халхалдаг бүлэглэл, бүлгэмийг багтааж байна. Тэдгээрт улсын бүртгэлд ном ёсоор нь бүртгүүлж хуулийн этгээд буюу ТББ болсноос аваад хувь дангаараа хүмүүс цуглуулан эсэргүүцэл тэмцэл өдөөдөг, турхирдаг гудамжны тэмцэгчид, “хүнд гар”-ууд ч бий.

Ялангуяа гадаадын хөрөнгө оруулагч, ажил эрхлэгчид тэр тундаа хятад, вьетнам иргэдийг дарамтладаг “Босоо хөх Монгол”, “Даяар Монгол”, “Хөх Монгол” зэрэг үндсэрхэг үзэлтэй бүлгэмийн ноцтой үйлдлүүдийн тухай мэдээллийн хэрэгслээр нэг бус нэвтрүүлж байсан. Зөвхөн гадаадын гэлтгүй ижил хүйстнүүд, бие үнэлэгч хүмүүст өөрсдийн “хууль ёс”-ыг мөрдүүлэх арга хэмжээг хууль ёсны байгууллага /тэр дотор, цагдаа хүчний байгууллага, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл/-тэй хамтран хэрэгжүүлж байсан. Эдгээр бүлгэмүүдийн удирдлагад өмнө нь ял эдэлж байсан хүмүүс зонхилдог.

Анархист шинжтэй, хууль ёсноос гадуур үйлдэлтэй, нийгмийг хуваан талцуулах, үндэсний аюулгүй байдалд хортой эдгээр хөдөлгөөнийг олон улсын хэллэгээр “ялзарсан алим” гэж хочилдог. “Ялзарсан алим”-нууд дээрхээр хязгаарлагдахгүй. Байгаль орчин, хүний эрхийг хамгаалах нэрийн дор шантаж хийдэг, үндэсний эрх ашигт халтай бүлгүүд цөөнгүй бий. “Хил хязгааргүй гол мөрөн” ТББ, “Цөмийн аюулгүй Монгол улсын төлөө” хөдөлгөөнүүдийн хийж буй үйлдэл, хэлж ярьж буй үг хэл нь үндэслэлтэй, тооцоотой. Гэвч Монголын үндэсний эрх ашиг, нийтийн сайн сайхны төлөө гэхээсээ гадаад тоглогчийн сонирхлын илэрхийлэл, далд тоглолтын хаялга байх магадлалтай.

Монголд улс төргүй иргэний нийгмийн байгууллага болон тэдгээрийн үйл ажиллагааг ялган салгаж тодорхойлоход амаргүй бөгөөд улс төрийн зорилго санаархалгүй цэвэр иргэний нийгмийн байгууллага тун цөөн (Zoljargal, 2019). Амлалт нэхэгч ард түмний холбоо, Эрс шинэчлэл хөдөлгөөн, Миний монголын газар шороо, Хохирогчдын эрх ашгийг хамгаалах “Шударга төв” ТББ зэрэг улс төрийн шахалт шаардлага тавьдаг хөдөлгөөнүүд үе үе идэвхждэг, сонгууль болохоор бүр идэвхждэг “нохойд барьдаг мод” гэмээр хөдөлгөөнүүд цөөнгүй бий. Тэдгээрийг бизнесжсэн “иргэний нийгмийн элемент” буюу ашиг орлого, амлалт тохироогоор хөдөлдөг иргэний хөдөлгөөнүүд гэж хэлж нэрлэж болмоор.

Эрдэс баялгийн сүүдэр доорх иргэний нийгэм

Монголын иргэний нийгмийн хөгжил төлөвшилд Монголын нийгэм-эдийн засаг тэр дундаа эрдэс баялгийн салбарын эрчимтэй өсөлт эерэг

сөргөөр нөлөөлсөн. Өөрөөр хэлбэл, уул уурхайн салбар болон иргэний нийгмийн хооронд харилцан үйлчлэл Монголын нийгмийн өвөрмөц үзэгдэл бүрэлдсэн гэж үзэж болно. Эдийн засгийн либералчлал болон чөлөөт худалдааны нөхцөл нь Монголд уламжлалт мал аж ахуйгаас гадна уул уурхайн салбарыг өргөжин тэлэх таатай хөрс суурь болсон. Гадны зээл тусламжаас хамааралтай сул эдийн засаг, дорой улсын төсвийг босгохын тулд төр засгаас авч хэрэгжүүлсэн бодлогын нэг бол уул уурхайн салбарт гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах зорилгоор хэрэгжүүлсэн хөтөлбөр юм. Үүний нэг нь “Алт хөтөлбөр” бөгөөд 1990-ээд оны дунд үеэс барууны уул уурхайн хууль эрхзүйн загвараас хуулбарласан зарим талаар тэдний лобби оролцоотойгоор УИХ-аас баталсан хууль тогтоомжоор гадны хөрөнгө оруулагчдад өгсөн татварын таатай орчин Монголын уул уурхайн салбарын хөрөнгө оруулалтыг эрс өсгөсөн.

2010 оноос эрдэс, түүхий эдийн дэлхийн болон бүс нутгийн эрэлт хэрэгцээний гэнэтийн өсөлт нь Монголын улс төр, эдийн засагт доргим нөлөө үзүүлсэн. Монгол орныг их гүрнүүд, үндэстэн дамнасан корпорациуд сая тоож, анзаарч эхэлсэн төдийгүй олон улсын хэвлэл мэдээллээр “Mine-golia” хэмээн хочлон нэрлэхэд хүрсэн. Ялангуяа бүс нутагт төдийгүй дэлхийд томд тооцогдох Оюутолгойн алт зэсийн ордыг нээснээр Монголын улсын гадаад, дотоод улс төр нийгмийн нөхцөлд хүндхэн сорилтыг дагуулах болсон. Уг ордыг олон улсын зах зээлд таниулсан Айвэнхо Майнз компанийн гүйцэтгэх захирал Р.Фридланд 2012 онд “Оюутолгойн хамгийн таатай сайхан зүйл нь тэнд тропикийн ой шугуй хийгээд хүн амьтан цаашлаад бүр ТББ ч байхгүй зэлүүд тал юм” (Joseph Chaney, David Stanway, 2012) хэмээн бардмаар зарлан тунхаглаж байлаа. Гэвч удалгүй уг орд олон улсад төдийгүй Монголд улс төрийн нам хүчин, иргэний хөдөлгөөнүүдийн хамгийн мөлжүүртэй сэдэв болж хувирсан. Одоо тэнд тропикийн ойгоос бусад нь хэдий нь бий болоод бужигнаж байна.

Эрдэсбаялгийн салбарын хөгжил нь эдийн засгийн өсөлтийг түргэсгэсэн хэдий ч уул уурхайн салбарын хэт өсөлт, төрийн тааруу зохицуулалтын улмаас Монголыг бүхэлд нь нөмөрсөн замбараагүй лиценз олголт, нөхөн сэргээгдээгүй уурхай, хууль зөрчсөн олборлолт нь байгаль орчин, хүний эрх, уламжлалт ахуй соёлд том аюул эрсдлийг дагуулав. Улс орон даяар хэрсэн замбараагүй тусгай зөвшөөрөл, хууль бус хайгуул, олборлолт нь ард иргэдийн бухимдлыг төрүүлэх болов.

Өдгөө эрдэс баялгийн салбарыг дагасан нийгмийн бүлэг давхрага бий болсон гэж хэлэх байна. Үүнд хууль ёсоор уул уурхайн салбарт ажил эрхэлдэг жирийн албан хаагч мэргэжилтнээс гадна лиценз дамладгаас аваад уул уурхайн компаниудыг дарамтлах, шахах замаар санхүүждэг бүлэглэлүүд, ашигт малтмал хууль бусаар олборлодог “нинжа” хүртэл

олон янзын хэв шинж бүхий бүлгүүдийг тооцож байна. Уул уурхайн салбартай холбоотой иргэний нийгмийн бүлгийг дараах байдлаар хувааж болно.

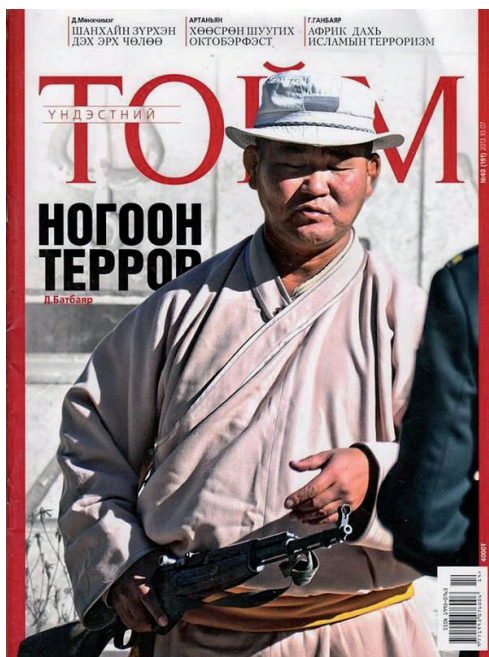
- *Уул уурхайн салбараар амжиргаагаа залгуулдаг бүлгүүд.* Хууль ёсны ашигт малтмал олборлодог бичил уурхайчид, томоохон компаний ажилчид, компанитай хамтран ажилладаг орон нутгийн иргэд хийгээд үндэсний үйлдвэрлэгч, бизнес эрхлэгчдээс аваад хууль бусаар олборлолт хийдэг нинжа нар, уул уурхайн компани шантажлан саагч бүлэглэлүүд, ил дарамталж, далд тохирдог паразит этгээдүүдийг багтааж байна.
- *Уул уурхайн олборлолтыг эрс эсэргүүцдэг иргэдийн хөдөлгөөн, байгууллагууд.* Байгаль орчин хамгаалах, нутаг орон, ахуй хэвшлээ унаган төрхөөр нь хадгалах сонирхолтой орон нутгийн иргэдээс аваад гадны хөрөнгө оруулагчдыг үзэн ядаж, дургүйцдэг үндсэрхэг хөдөлгөөнүүдийг хамруулж болно.
- *Хариуцлагатай уул уурхайг хөгжүүлэх, харилцан ашигтай ажиллахыг чухалчилдаг иргэний нийгмийн байгууллагууд.* Үндэсний болон орон нутгийн эрх ашигт суурилсан, харилцан ашигтай нөхцөл, хамтын ажиллагаа, нийгмийн хариуцлагыг шахаж шаарддаг хөндлөнгийн хяналт, иргэдийн оролцооны механизмыг чухалчилдаг, харьцангуй эрүүл хандлагатай олон улсын байгууллагууд /Олборлох салбарын ил тод байдлын санаачлага, Төлснөө нийтлэе хөдөлгөөн/, мэргэжлийн холбоо, судлаач шинжээчдийг үүнд багтаав.

Уул уурхайн компаниудын байгаль экологит үзүүлж буй сөрөг нөлөө ихэссэн нь нүүдэлчин монголчуудын хувьд эмзэг асуудал болсон. Гол мөрөн ширгэх, бохирдох, малын билчээргүй болох, хүн малын эрүүл мэндэд олборлолтоос үүдсэн хохирол учруулсан жишээ баримт ихссэн нь төдий хэрээр иргэний хөдөлгөөнүүд бий болох шалтгаан болсон. 2016 оны судалгааны дүнгээр нийт 11962 иргэд бичил уурхай эрхэлж буй албан ёсны статистик байдаг ч хууль бусаар нийт 20000 гаруй хүн бичил уурхай эрхэлдэг гэсэн тоо бий. 21 аймгийн ашигт малтмалын илрэл бүхий нийт 113 орд газрын 332 цэг, аманд бичил уурхайн үйл ажиллагаа явуулж байна (ҮСХ, 2016). Гар аргаар алт олборлогчид гэхэд эхэндээ нэг түмпэн сав, хүрз жоотуутай байсан бол одоо техникээр өвч зэвсэглэсэн нүсэр бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалттай бүлэг болсон. Зөвхөн Архангайн Цэнхэр суманд гэхэд хууль бус алт олборлогчдын мэдэлд 216 экскаватор, 186 ковш байгааг БОАЖ-ын сайд 2019 оны 09-р сард телевизээр хийсэн ярилцлагадаа дурьдаж байв.

Уул уурхайн салбарын үйл ажиллагааг эсэргүүцэн тэмцдэг иргэний нийгмийн хөдөлгөөнүүдийн үйл ажиллагаа 2000 оноос идэвхижих болсон. Түүний нэг жишээ нь орон нутгийн байгал орчинд уул уурхайн салбарын үзүүлж буй хохирлыг эсэргүүцэн гарч ирсэн “Онги гол” хөдөлгөөн юм. Уг хөдөлгөөний тэргүүн Ц.Мөнхбаяр агротехникч мэргэжилтэй, сумынхаа ИТХ хурлын дарга хийж байсан. Тэрээр уугуул нутаг буюу Дундговь аймгийн Онги хэмээх голын эх ундаргад ашигт малтмал олборлодог компаниудын хууль бус үйл ажиллагаанаас болж хатаж ширгэж буйг олон нийтийн анхааралд хүргэсэн. Байгаль орчныг хамгаалах зорилго бүхий орон нутгийн иргэдийн үүсгэл санаачлагын байгууллагын нэг болох “Онги гол” хөдөлгөөн 2001 онд байгуулагджээ.

2007 онд АНУ-ын Үндэсний Газар Зүйн Нийгэмлэгээс (National Geographic Society) зохион байгуулдаг “Шинэ Судлаач” хөтөлбөртөө Ц.Мөнхбаярыг “шантаршгүй хичээл зүтгэлээрээ нутгийнхаа олон мянган иргэдийг үлгэрлэн зоригжуулж, хэвлэлийн бага хурал, орон нутгийн засаг захиргаатай уулзах иргэдийн хурал цуглаан зохион байгуулж, хууль тогтоогчдыг ухуулан лоббидож байжээ. Мөн төр засгийн бодлогод нөлөөлж чадна гэдэгтээ эргэлзэж явсан ард иргэдийг нэгтгэн дайчилж, урьд хожид үзэгдээгүй олон хүн оролцсон эсэргүүцлийн үйл ажиллагаа зохион байгуулж чадсан” хэмээгээд ундны ус хамгаалагч дэлхийн шилдэг хүнээр өргөжилж байлаа. /Уг мэдээллийг National Geographic Society-ийн вэб сайтаасаа хожим устгасан/.

Ц.Мөнхбаяр 2007 онд хүрээлэн буй орчны идэвхтэн “Голдманы шагнал” /Goldman environmental prize/, нэр хүндтэй шагнал, түүнийг дагалдан олгодог 150 мянган ам.долларыг түүний байгууллагад гардаж байв. Тэрээр урт нэртэй хууль буюу “Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль”-ийг санаачлан 2009 онд батлуулсан төдийгүй хэрэгжүүлэхийг төр засаг болон ашигт малтмалын компаниудаас шаардаж эхэлсэн. /Уг хуулинд 2015 онд УИХ-аас нэмэлт өөрчлөлт оруулж, хориотой бүсийг багасгасан байна./ Тэд эсэргүүцэл тэмцлээс гадна Онги голын дагуу ой мод тарих болгох зорилт дэвшүүлж 50-60 га-д 11 төрлийн мод бут бүхий ойн төгөл байгуулсан. Мөн “Онги гол экологи”, “Онги гол нүүдэлчдийн соёл” зэрэг сурах бичиг гаргаж, Онги голын дагуух найман сумын ЕБС-ийн сурагчдад хөтөлбөрийн дагуу хичээл орох, хур тунадас нэмэгдүүлэх газрын генератор байрлуулан голын урсацыг нэмэх, гадаадын жуулчдад зориулсан Онги гол дагуух аяллын маршрут нээх зэрэг төсөл хөтөлбөрийг санаачлан хийж байжээ.



Зураг 6. Үндэсний тойм сэтгүүлийн нүүр. Ц.Мөнхбаяр тэргүүтэй "Гал Үндэстэн" хөдөлгөөнийхөн буу зэвсэгтэйгээр төрийн ордон руу нэвтрэхийг завджээ. 2013. 09.16

Мөнхбаяр тэргүүтэй хөдөлгөөнийнхэн эвсэж, үйл ажиллагааныхаа хүрээг өргөтгөх зорилгоор "Монголын Гол Нууруудын Нэгдсэн Хөдөлгөөн" болж өргөжсөн байна. Тэд 2010 онд ангийн буугаар зэвсэглэн Сэлэнгэ аймгийн Мандал сумын нутагт алт олборлох үйл ажиллагаа эрхэлж байсан Канадын хөрөнгө оруулалттай "Сентерра Гоулд", Хятадын хөрөнгө оруулалттай "Пураам" компаний уурхайн эзэмшлийн техник хэрэгсэл рүү халджээ. Улмаар байгаль хамгаалах болон үндсэрхэг хөдөлгөөнүүдийг нэгтгэсэн "Гал үндэстэн" хөдөлгөөн байгуулж, 2011 онд Өвөрхангай аймгийн Уянга сумын нутагт үйл ажиллагаа явуулдаг "Гурван тамга" компанийн техник рүү гал нээсэн хэргээр баривчлагдаж, хэрэгт буруутгагдсан

ч хэргийг хэрэгсэхгүй болгож байв.

Мөн онд Сүхбаатарын талбайд 100 морьтон, 8 морин тэрэгтэйгээр жагсаал хийж Төрийн ордон руу нум сум харваж байв. Тэд урт нэртэй хуулийн биелэлт муу, хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах санаачлагыг буруутгаж УИХ тарах, Засгийн газрыг огцрох шаардлага тавив. Шаардлага биелээгүй тул эрс арга хэмжээ буюу иргэний дайн зарлахаа хэвлэлийн хурлаар мэдэгдсэн. Тухайн үед Reuters, Agence France Press зэрэг олон улсын мэдээллийн агентлагууд "Гал үндэстэн" холбоог "Монголын шинэ нацист бүлэг", "Хэнхэг малчдаас бүрдсэн хөгийн гарууд" хэмээн мэдээ цацаж байлаа (Hatcher, 2017). Тус холбооны идэвхитнүүд 2013 оны 09-р сард төрийн ордон руу галт зэвсэг, тэсрэх бөмбөг барьж нэвтрэх оролдлогын улмаас баривчлагдав. Хэд хэдэн хүн нийгмийн аюулгүй байдлын эсрэг онц хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн хэмээн шүүхээс 2-7 жилийн ял сонсож, 2015 онд өршөөлийн хуулиар суллагдсан. Шоронгоос суллагдсан даруй тэмцлээ үргэлжлүүлсэн. 2015 оны 12-р сард "Дэлхийн Монгол Ногоон Нэгдэл" ТББ Онон гол, ойн сан бүхий газарт хууль бусаар олгосон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг цуцлуулах, Уул уурхайн сайдыг огцрохыг шаардаж, суулт зарлажээ. Тухайн үеийн Ерөнхий сайд Ч.Сайханбилэгт хариу өгөхийг

шаардаж, шаардлагын хариуг өгөөгүй гэх шалтгаанаар Төрийн ордон руу зөвшөөрөлгүй нэвтрэхийг оролдож байв. 2016 оны УИХ-д бие даан нэр дэвшиж ялагдсан. Тэрээр одоо ч нийгэм, улс төрийн үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцдог бөгөөд “урт нэртэй хууль”-ийн нэмэлт өөрчлөлтийг эсэргүүцсээр байгаа. Дэлхийд нэртэй “Ногоон хамгаалагч”-аар мандаж байснаа хэдхэн жилийн дотор “Ногоон террор” болтлоо адлагдсан түүний дүр бол монголын иргэний нийгмийн хөдөлгөөний ороо бусгаа замналыг харуулсан бодит жишээ юм.

АНУ-ын судлаач С.Фиш ардчилсан шилжилтэд нөлөөлөгч хүчин зүйлсээр Монголын ардчилыг Төв Азийн орнуудтай харьцуулсан судалгаандаа бусдад нь их бага хэмжээгээр үйлчилдэг “аюул” Монголын хувьд байхгүйг харуулсан.

Хүснэгт 2. “Адисласан хувцасны хараал”. Дотоод азийн хэнд нь байгаа хийгээд байхгүй вэ? (Fish, 2001)

№	Улс орон	Хэт их байгалийн баялаг	Геостратегийн бодит ач холбогдол буюу гадаад ивээгч	Бүс нутгийн эрх мэдлийн санаархал	Үндэсний толгойлогчийн дүр	Гүйцэтгэх эрх мэдлийн төвлөрөл
1	Казахстан	Тийм	Тийм	Тийм	Тийм	Тийм
2	Киргизстан	Үгүй	Тийм	Үгүй	Тийм	Тийм
3	Монгол	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Үгүй
4	Тажикистан	Үгүй	Тийм	Үгүй	Үгүй	Тийм
5	Туркменистан	Тийм	Үгүй	Үгүй	Тийм	Тийм
6	Узбекистан	Үгүй	Тийм	Тийм	Тийм	Тийм

Гэхдээ хамгийн нөлөөлж болох эрсдэл байгалийн баялгаас шалтгаалж болохыг сануулсан нь биеллээ олж байх шиг. Ийнхүү эрдэс баялгийн салбарын тэлэлт нь нэг талаар “баялгийн хараал” Монголын иргэний нийгэмд сүүдрээ тусгасны улмаас иргэний нийгмийн эрүүл бус хэлбэрүүд урган соёолох нөхцөл болсон бол нөгөө талаар уул уурхайн салбарын тэлэлт нь иргэний нийгмийн оролцоог улам идэвхжүүлж асуудлыг шийдэх арга барил, туршлагыг сайжруулах зэргээр хоёрдмол нөлөө үзүүлжээ.

Төр иргэний нийгмийн харилцааны тухайд

Монгол улсад орчин цагийн иргэний нийгмийн үндэс суурь тавигдаад 30 жил, хууль эрх зүйн нөхцөл бүрэлдээд 20 гаруй жилийн нүүрийг үзжээ. Нийгмийн эгэх хариуцлага, иргэдийн бодлого шийдвэр гаргахад улс төрийн оролцоог хангах сайжруулах чиглэлээр нэвтрүүлсэн “Иргэний танхим”, “Орон нутгийн хөгжлийн сан”, зөвлөлдөх ардчиллын механизм, сайн засаглалыг нэвтрүүлэх, төр иргэний нийгмийн түншлэлийг бэхжүүлэх, иргэний зөвлөл байгуулах гэх зэргээр олон улсын байгууллага, өрнөдийн ардчилсан орнуудын дэмжлэгтэй нэг бус санал санаачилга, туршилт

хийгээд байна. Гэсэн ч “Төр дээдлэх” уламжлалт харилцаа, олон арван жилийн авторитар тогтолцооноос шалтгаалан “иргэний нийгэм”-д хандах хандлага бүрэн дүүрэн бэхжээгүй хэвээр байна. Цаашлаад төр иргэний нийгмийн түншлэл ба түлхэлцээнээс илүүтэй нам иргэний нийгмийн хоорондын харилцаа нилээдгүй шүүмжлэл дагуулдаг.

Онолын хувьд улс төрийн нам, иргэний нийгмийн харилцааны хоорондын харилцааны талаар судлаачид янз бүрийн санал загвар дэвшүүлсэн байдаг. Судлаач Р.Катц, П.Майр нар тэдгээрийн харилцан механизмыг дараах байдлаар зургаар харуулсан байдаг.



Зураг 7. Нам, иргэний нийгмийн харилцаа

Монголын тухайд дээрх харьцаа ямар байгаа талаар цөөн үгээр тайлбарлах амаргүй. Асуудлыг өргөн хүрээнд харж, нарийн тодорхой тайлбарлахын тулд ул суурьтай судалгаа хийх шаардлагатай. Нэгэнт тийнхүү тайлбарлаж чадахгүй байгаагаа нөхөж ХБНГУ-аас Монголд суух элчин сайд асан, доктор Петер Шаллерын бичсэнээс иш татъя. Түүний хэлснээр “Монголыг сайтар ажиглавал ардчилсан гэхээсээ олигархийн засаглалтай гэж хэлж болно. Нэгэнт олигархиуд засаглаж байгаа учраас Монгол Улс сонгодог авторитар засаглалтай болчихгүй байгаагийн гол шалтгаан ч энэ юм. Олигархи засаглал улс орон, түүний баялгийг өөрт хэрэгтэйгээр хэрхэн захиран зарцуулахаа сайн мэднэ. Монголд улс төр, эдийн засгийн элитүүд нь (энэ хоёр салбар хоорондоо ихээхэн сүлжилдсэн) амин хувийн (эдийн засгийн) ашиг сонирхлоо бүхний түрүүнд тавьж, ашиг хонжоог урьтал болгоно. Харин улс орон, ард түмний сайн сайхан дараагийн асуудал ажээ”. Улс төрийн огтолцооны хувьд гадны шинжээч Монголын ийнхүү дүгнэжээ. Цаашлаад Монголын нам хүчний нөхцөл байдлыг “...Монголын улс төрийн намууд зөвхөн дагалдагчдадаа үйлчлэх тогтолцоо болсон төдийгүй үзэл санааны хувьд хоорондоо бараг ялгарахгүй. Тэр бүү хэл ерөөсөө тэдэнд үзэл баримтлал байхгүй гэвэл хэтрүүлэг болохгүй. Тэд төрийг “өөртөө үйлчлэх дэлгүүр” болгон ашиглах ганц зорилготой” (Шаллер, 2019) хэмээн дүгнэжээ.

Судлаач Ф.Фукуямагийн үзэж буйгаар “ардчилсан ч бай үгүй ч бай хамаагүй ямар ч нийгмийн тогтолцоо эцэстээ ялзралтай тулгардаг. Тэгэхээр тэд өөрсдийгөө засч, дасан зохицож чадах уу гэдэг л хамгийн

гол асуудал аж. Овоорч буй бэрхшээлүүдийг шийдэх тал дээр ардчилсан улс төрийн системүүд дарангуй системүүдийг бодвол ихэнхдээ удаан, лазан ханддаг ч илүү өргөн хүрээнд зөвшилцөн шийд гаргадаг блохоороо нэг шийдвэр гаргавал илүү шийдэмгий ханддаг” (Ф.Фукуяма, 2014) гэжээ.

Ийнхүү нам төр иргэний нийгмээс тасран холдож буйг судлаач Д.Баасансүрэн, Д.Болд-Эрдэнэ нар доорх дүрслэн харуулсан байна.



Зураг 8. Монголын намуудын иргэний нийгэмтэй холбогдох нь

Сүүлийн үед намууд болон иргэний нийгмийн байгууллагууд хамтарч биш харин тус тусдаа саланги үйл ажиллагаа явуулах болсонтой холбогдон намууд иргэний нийгмийн шинжээ гээх болсон. (Д.Баасансүрэн, Д.Болд-Эрдэнэ, 2012) Үнэхээр намууд иргэний нийгэмтэй адил төрийг хянах үүргээ гүйцэтгэх чадвараа алдсаны зэрэгцээ иргэний нийгмийн өөрийнх нь үүрэг чадварыг ч алдагдуулжээ.

Судлаачдын байр суурийг шинжлэхэд Монгол дахь улс төрийн нам хүчнүүд иргэний нийгэм ба төрийн хооронд зуучлагч үүргээ хэдий нь умартаж, өөрийн эрх ашгийн төлөө “олигархи бүлэг” болж нэгэнт хувирчээ. Нам хэмээх нэрийн дор улс төр-бизнесийн бүлэглэл төр засгийг шимэгчлэнгээ, иргэний нийгмийг энэхүү зорилгодоо тун чадварлагаар ашиглаж байна. Энэ тухайд шинэ Үндсэн хуулийн эцэг гэгддэг Б.Чимид агсан “намууд иргэний санаачлагыг өөр лүүгээ даялуулан, удирдлагыг гартаа авч, улс төржүүлэн “халаасны байгууллага” үүсгэдэг гажуудал Монголд илт ажиглагдах болсон. ТББ-ыг намын өмнөөс УИХ-ын гишүүд, сайд, төрийн удирдах бусад албан тушаалтан даргалж толгойлохоор чинь улс төржөөд, иргэний нийгмийн шинжээ алдаж, намын “хамжлага”, засаг захиргааны хавсарга болдог. Төрийн удирдах зүтгэлтэн нар “олны дунд хийж чадах өөр хүн байхгүй” гэсэн шиг томоохон холбоо / нийгэмлэг/ даргалдаг харшил өвчин архагшив. Намын хармааны байгууллагууд “сөрөг жагсаал”, “эсрэг өлсгөлөн”, “хамгаалах холбоо” гэх зэргийн харалган бөгөөд хорон арга хэрэглэдэг нь ард түмнийг хагалан бутрааж мөргөлдүүлэх аюултай (Б.Чимид, 2006) болохыг 10 гаруй жилийн өмнө сануулсан байна. Тийнхүү улс төрийн карьерын шатлал, сонгуулийн сүлжээний бүтэц болгох, жагсаал цуглаан, санал бодлоо илэрхийлэх, лобби хийхдээ ашиглах зорилгоор улс төрчдийг МҮЭХ, СӨХ, Хоршоологчдын холбоо, МУЗН, МЗХ, МОХ-ын ерөнхийлөгч, удирдах

зөвлөлийн гишүүнээр томилогддог болоод уджээ. Иргэний нийгмийн дээрх байгууллагууд олон нийтийн дуу хоолойг илэрхийлдэг, төлөөлдөг байгууллага байхаа нэгэнт болиод улс төрийн нам хүчин, улс төрчдийн хуруу гарын дохиогоор хөдөлдөг утсан хүүхэлдэй төдий болж хувирсан.

Төртэй түншилдэг ТББ хийгээд нам, төрийн “халаас”-ны ТББ-ыг ялгаж ойлговол зохино. Нэг нь хууль ёсны бөгөөд төрийн хүч хүрэхгүй байгаа ажлыг гэрээний дагуу гүйцэтгэж буй байгууллага бол нөгөө нь төрөөс хуулийн онгорхой цоорхойг ашиглан санхүүжигдэж, улс төр, санхүүгийн ил далд зорилгыг хангаж байдаг, хэн нэг улс төрчийн, эс бол эрх баригч нам хүчний дэмжлэг санаачлагаар байгуулагдсан ТББ юм. Өөрөөр хэлбэл, “төр, иргэний нийгмийн түншлэл үү”, аль эсвэл “төрийг түнших” замаар төрийг холгож амьдрах арга мэх үү гэдгийг салгах шаардлагатай. Эдгээр байгууллагыг хуулийн шаардлагаас зайлсхийх, төрийн албан хаагчдыг баяжуулах, төрийн бус иргэний нийгмийн хуурамч дүр төрх бий болгох зэргээр ашиглах явдал байнга гардаг (Г.Чулуунбаатар, 2012).

Дээрх ажиглалт дүгнэлтээр Монголын иргэний нийгмийг сул дорой гэж үнэлэх нь учир дутагдалтай. Учир нь түүний төр засаг үзүүлэх нөлөө хийгээд амьдрах чадвар сул биш. Улс төрийн идэвх санаачлага нь нийтийн эрх ашгийн төлөө гэхээсээ явцуу бүлгийн богино хугацаатай эрх ашгаар өдөөгдөж байдгаараа л онцлог. Бүхэлдээ төр ба иргэний нийгэм улс төрийн нам хэмээх институцдаа залгигдсан нь ардчиллыг гажуудуулах үндсэн нөхцөл болж байна. Улс төрийн нам болон улс төрчдийн далласан газар ил гарч, далайсан газар далд ордог иргэний хөдөлгөөнүүд иргэний нийгмийг муухай харагдуулж байна. Энд бид нийтийн эрх ашгийн тулд бус намын явцуу эрх ашиг, улс төрийн бүлэглэлд үйлчилдэг намын дэргэдэх ОНБ-уудыг “хагас дутуу иргэний нийгмийн байгууллага” (Д.Баасансүрэн, Д.Болд-Эрдэнэ, 2012) яриагүй байна. Ийнхүү иргэний хөдөлгөөнүүдийн эрүүл бус хандлага, үйлдэл нь дунд давхрага, сэхээтнүүдийг идэвхгүй ажиглагч болгох, аливаа иргэний хөдөлгөөнөөр дамжсан үйл ажиллагаанаас дайжихад хүргэж байна.

Дүгнэлт

Иргэний нийгэм /Social society/ хэмээх нэр томъёог анх Английн философич А.Фергюсон XVIII зуунд нийгмийн ухаанд эргэлтэд оруулсан байна. Улмаар иргэний нийгмийн үзэл санааг Ж.Локк, Ш.Л.Монтескье, С.Пуфендорф, И.Кант, Ф.Гегель зэрэг өрнөдийн сэтгэгчид боловсруулжээ. Дээрх болон хожуу үеийн судлаачдын иргэний нийгмийн тухай ойлголтыг нэгтгэн “Иргэний нийгэм бол гэр бүл, төр, зах зээл зэргээс гадуур оршдог иргэдийн эвсэлдэн нэгдэж, нийтлэг эрх ашгийнхаа төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг талбар” хэмээх олон улсын байгууллагын тодорхойлолтын хүрээнд иргэний нийгмийг авч үзлээ. Мөн иргэний нийгмийн талаарх орчин үеийн онол, үзэл баримтлалыг 1) Коммунитариан загвар, 2) Ардчилсан загвар, 3) Либерал хувилбар 4) Юрген Хабермасын дискурсонолын хандлага үндсэн дөрвөн загварт хувааж болно.

Нийгмийн институциудын харилцаа, түвшинг авч үзсэн үзэл баримтлал, онолуудад иргэний нийгмийн эзлэх байр суурийг тодотгосон үзэл санаа цөөнгүй. Тухайлбал, Ж.Рокамора зэрэг судлаачид өөр хоорондоо харилцан хамаарал бүхий төр, улс төрийн нийгэм, иргэний нийгэм, олон улсын тоглогч гэсэн 4 түвшинд нийгмийн институцийг ангилжээ.

Монгол дахь иргэний нийгмийн судалгаа шинжилгээ 1990-ээд оны дундаас эхэлжээ. Тэдгээр нь иргэний нийгмийг онол, философи, эрх зүйн үүднээс голчлон задлан шинжилсэн байна. Мөн иргэний нийгмийн тухай хөндсөн ном бүтээлд иргэний нийгмийн хөгжлийг үечлэн хувааж судалсан нь тун маруухан аж. Иймд Монгол дахь иргэний нийгмийн хөгжлийг хууль эрх зүйн институцилал, ардчилсан шилжилтийн үе дэх улс төрийн соёлын өөрчлөлт, улс төрийн тогтолцоо ялангуяа сонгууль, улс төрийн намуудын төлөвшилд гарч буй чиг хандлага, иргэдийн улс төрийн оролцооны арга барил, иргэний нийгэм дэх эдийн засгийн хөшүүрэг зэрэг хүчин зүйлсэд үндэслэн дараах үе шатад хуваав.

- 1989-1992. Улс төр-иргэний хөдөлгөөн бүрэлдэх үе шат
- 1992-1997. Иргэний эрүүл нийгэм бүрдүүлэх хүчин чармайлт
- 1998-2006. Иргэний нийгмийн улс төржсөн идэвхжилт
- 2007-2012. Иргэний нийгэм дэх төрийн оролцоо өссөн нь
- 2013 оноос өнөөг хүртэл. Эрүүл ба эвдэрхий иргэний нийгмийн замналын зааг дээр

Өнгөрсөн 30 жилийн хугацаанд Монголын улс төр, нийгмийн онцлогийг тусгаж, шилжилтийн нийгмийн өөрийн гэсэн замналыг туулан, бүтэц хэв маягийн өвөрмөц чанарыг агуулсан Монголын иргэний нийгэм институцилалын хувьд албан ёсны бүртгэл, хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль дүрэм, иргэний нийгэмд хамаарах бүрдэл хэсгүүдийг тогтоох, өөрөөр хэлбэл, хууль эрх зүйн орчин, иргэний нийгмийн бүртгэл,

мэдээллийн тогтолцоо, бүрдэл хэсгүүдийн төлөвшлийн төлөв байдал, улс төрийн систем, засаглалын харилцаанд гүйцэтгэж буй үүрэг зэрэг олон үзүүлэлтээр иргэний нийгмийн бодит шинжийг олж чадаагүй байгаа аж.

Иргэний нийгмийг задлан шинжлэх нэг чухал хандлага бол түүнийг бүтэц, дэд бүрдлүүдэд хувааж судлах арга юм. Энэ зорилгоор судлаачид иргэний нийгмийн байгууллагыг янз бүрээр ангилан хуваасан байдаг. Монголын нийгмийн онцлог, улс төр-нийгмийн шилжилтийн үр нөлөө, иргэний нийгмийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны чиглэл, нийгэмд үзүүлж буй үүрэг ролийг тус тус харгалзан дараах байдлаар хувааж болно.

- Социалист тогтолцооны рудимент байгууллага;
- Иргэний нийгмийн монголжсон байгууллага;
- Барууны маягийн иргэний нийгмийн институци;
- Иргэний нийгмийн сүүдрийн хэлбэрүүд;

Эдгээр ангилал тус бүрийн онцлог, үйл ажиллагааны чиглэл, бүтэц бүрэлдэхүүнийг дэлгэрэнгүй авч үзье.

Монголын иргэний нийгмийн хөгжил төлөвшилд Монголын нийгэм-эдийн засаг тэр дундаа эрдэс баялгийн салбарын эрчимтэй өсөлт эерэг сөргөөр нөлөөлсөн. Өөрөөр хэлбэл, уул уурхайн салбар болон иргэний нийгмийн хооронд харилцан үйлчлэл Монголын нийгмийн өвөрмөц үзэгдэл бүрэлдсэн гэж үзэж болно. Уул уурхайн салбартай холбоотой иргэний нийгмийн бүлгийг дараах байдлаар хувааж болно. Үүнд:

- Уул уурхайн салбараар амжиргаагаа залгуулдаг бүлгүүд.
- Уул уурхайн олборлолтыг эрс эсэргүүцдэг иргэдийн хөдөлгөөн, байгууллагууд. үзэн ядаж, дургүйцдэг үндсэрхэг хөдөлгөөнүүдийг хамруулж болно.
- Хариуцлагатай уул уурхайг хөгжүүлэх, харилцан ашигтай ажиллахыг чухалчилдаг иргэний нийгмийн байгууллагууд.

Монгол улсад орчин цагийн иргэний нийгмийн үндэс суурь тавигдаад 30 жил, хууль эрх зүйн нөхцөл бүрэлдээд 20 гаруй жилийн нүүрийг үзжээ. Нийгмийн эгэх хариуцлага, иргэдийн бодлого шийдвэр гаргахад улс төрийн оролцоог хангах сайжруулах чиглэлээр нэвтрүүлсэн “Иргэний танхим”, “Орон нутгийн хөгжлийн сан”, зөвлөлдөх ардчиллын механизм, сайн засаглалыг нэвтрүүлэх, төр иргэний нийгмийн түншлэлийг бэхжүүлэх, иргэний зөвлөл байгуулах гэх зэргээр олон улсын байгууллага, өрнөдийн ардчилсан орнуудын дэмжлэгтэй нэг бус санал санаачилга, туршилт хийгээд байна. Гэсэн ч “Төр дээдлэх” уламжлалт харилцаа, олон арван жилийн авторитар тогтолцооноос шалтгаалан “иргэний нийгэм”-д хандах хандлага бүрэн дүүрэн бэхжээгүй хэвээр байна. Цаашлаад төр иргэний нийгмийн түншлэл ба түлхэлцээнээс илүүтэй нам иргэний нийгмийн хоорондын харилцаанд асуудал их бий.

Сүүлийн үед намууд болон иргэний нийгмийн байгууллагууд хамтарч

биш харин тус тусдаа саланги үйл ажиллагаа явуулах болсонтой холбогдон намууд иргэний нийгмийн шинжээ гээх болсон. Үнэхээр намууд иргэний нийгэмтэй адил төрийг хянах үүргээ гүйцэтгэх чадвараа алдсаны зэрэгцээ иргэний нийгмийн өөрийнх нь үүрэг чадварыг ч алдагдуулжээ.

Судлаачдын байр суурийг шинжлэхэд Монгол дахь улс төрийн нам хүчнүүд иргэний нийгэм ба төрийн хооронд зуучлагч үүргээ хэдий нь умартаж, өөрийн эрх ашгийн төлөө “олигархи бүлэг” болж нэгэнт хувирчээ. Нам хэмээх нэрийн дор улс төр-бизнесийн бүлэглэл төр засгийг шимэгчлэнгээ, иргэний нийгмийг энэхүү зорилгодоо тун чадварлагаар ашиглаж байна. Гэхдээ Монголын иргэний нийгмийг сул дорой гэж үнэлэх нь учир дутагдалтай. Учир нь түүний төр засаг үзүүлэх нөлөө хийгээд амьдрах чадвар сул биш. Улс төрийн идэвх санаачлага нь нийтийн эрх ашгийн төлөө гэхээсээ явцуу бүлгийн богино хугацаатай эрх ашгаар өдөөгдөж байдгаараа л онцлог. Бүхэлдээ төр ба иргэний нийгэм улс төрийн нам хэмээх институцдаа залгигдсан нь ардчиллыг гажуудуулах үндсэн нөхцөл болж байна. Улс төрийн нам болон улс төрчдийн далласан газар ил гарч, далайсан газар далд ордог иргэний хөдөлгөөнүүд иргэний нийгмийг муухай харагдуулж байна.

Ашигласан эх сурвалж

- “Тоогтвортой амьжиргаа III” төсөл 2018 он хүртэл хэрэгжинэ. (2016, 03 29). Retrieved from Монцамэ: <https://montsame.mn/mn/read/19042>
- Babken Babajanian; Sabine Freizer; Daniel Stevens. (2005). Introduction: Civil Society in Central Asia and the Caucasus . *Cent. Asian Survev*, 24(3), 209-24.
- Byambajav, D. (2006). NGOs in Mongolia: A crucial factor in Mongolian society and politics. *The Mongolian Journal of International Affairs*, 13. doi:<https://doi.org/10.5564/mjia.v0i13.15>
- С.Дэмбэрэл. (<http://chuhal.mn/r/12288>, 09 16). Манай улсад 10 гаруй шашны гаж урсгал үйл ажиллагаа явуулж байна. Retrieved from <http://chuhal.mn/r/12288>
- CIVICUS. (2005). *State of Civil Society in Mongolia (2004-2005)* . Ulaanbaatar : Center for Citizens' Alliance (former CEDAW Watch)/ICSFD.
- Dahrendorf, R. (1990). *Reflections on the revolution in Europe: in a letter intended to have been sent to a gentleman*. Warsaw.
- Daniel Schмьcking, Adiyasuren J. (2017, November 1). *Five Reasons Why Democracy in Mongolia is Working*. Retrieved from <https://blogs.ubc.ca/mongolia/2017/five-factors-in-functioning-democracy/>
- Fish, M. S. (2001). The Inner Asian anomaly: Mongolia's democratization in comparative perspective. *Communist and Post-Communist Studies*, 34, 323–338. Retrieved from <https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3833/MongoliaDemocratization.pdf>
- Gellner, E. (1996). *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. Penguin Books.
- Hatcher, P. (2017). Mining, nomadism and extractivism: the politics of civil society mobilisation in Mongolia. *The 5th International conference of the BRICS Initiative*

- for critical agrarian studies, (pp. 1-20). Moscow. Retrieved from <https://www.iss.nl/sites/corporate/files/2017-11/BICAS%20CP%205-49%20Hatcher.pdf>
- Joseph Chaney, David Stanway. (2012, 10 12). *Special report - Mongolia's fabled mine stirs Asian frontier*. Retrieved from reuters: <https://de.reuters.com/article/uk-special-report-mongolia-mine/special-report-mongolias-fabled-mine-stirs-asian-frontier-idUKLNE69B05T20101012>
 - Korten, D. (1990). *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford: Kumarian Press.
 - Mendee, J. (2012). *Civil society in a non-western setting: Mongolian civil society* (M.A ed.). University of British Columbia. Retrieved from https://www.academia.edu/3104857/CIVIL_SOCIETY_IN_A_NON-WESTERN_SETTING_MONGOLIAN_CIVIL_SOCIETY
 - Natalie, S. (2001 , December). *Background Paper on Congo's and QUANGOs and Wild NGOs** . Retrieved from globalpolicy: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177-un/31600-background-paper-on-congos-and-quangos-and-wild-ngos.html>
 - Pierobon, C. (2018). The development of civil society in post-soviet kyrgyzstan an analysis of the national and international context. *annali di ca' foscari*, 54.
 - Porio, E. (2002). *Civil Society and Democratization in Asia: Prospects and Challenges in the New Millennium New challenges for development and modernization*. Retrieved from https://www.academia.edu/1000929/Civil_Society_and_Democratization_in_Asia_Prospects_and_Chall
 - Sergej Ljubownikow, Jo Crotty, Peter W. Rodgers. (2013). Sergej Ljubownikow and others. The state and civil society in Post-Soviet Russia: The development of a Russian-style civil society. *Progress in Development Studies*, 153–166. doi:<https://doi.org/10.1177/1464993412466507>
 - UNESCO. (2019, 09 12). *"Open talks 2019: мэдээллийн хүртээмж- хэнийг ч үл орхигдуулна" хэлэлцүүлэг*. Retrieved from ЮНЕСКО-ийн Монголын Үндэсний Комисс: <http://www.unesco.mn/p/602>
 - Zoljargal, D. (2019, 07 12). *The role of civil society organizations in Mongolia: Redistributive policymaking* . Retrieved from advance.sagepub: https://advance.sagepub.com/articles/The_role_of_civil_society_organizations_in_Mongolia/8832218
 - Б.Батхишиг. (2018). *Монгол улсын эдийн засгийн хөгжлийн асуудал*. УБ.
 - Б.Чимид. (2006). *Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр*. УБ.
 - Г.Чулуунбаатар. (2012). Орчин үеийн иргэний нийгмийн үнэт зүйл, шалгуур үзүүлэлт. *Монгол дахь иргэний нийгмийн төлөвшил*, (pp. ЭШБХ-ын илтгэлийн эмхэтгэл). УБ.
 - *Гадаад иргэн, харъяатын газар*. (2019, 09 10). Retrieved from Монгол улсад үйл ажиллагаа явуулж буй олон улсын болон гадаад улсын төрийн бус байгууллага, салбар төлөөлөгчийн газрууд: <https://immigration.gov.mn/index.php/blog/post/mongol-ulsad-jl-azhillagaa-yavuulzh-buj-olon-ulsyn-bolon-gadaad-ulsyn-trijn-bus-bajguull>
 - ГИТ. (2017). *Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан*. УБ: Глоб Интернэшнл төв.
 - Д.Баасансүрэн, Д.Болд-Эрдэнэ. (2012). Иргэний нийгэм дэх сонирхлын бүлэг ба улс төрийн нам. *Монгол дахь иргэний нийгмийн төлөвшил ЭШБХ-ын илтгэлийн эмхэтгэл*, (pp. 52-54). УБ.
 - Д.Дашпүрэв. (2017). *Монголын нийгэм /философийн анализ/*. УБ.

- Д.Чулуунжав. (2012). *Монголын улс төрийн философи /онол, амьдрал, сургаамж, шүүмж/*. УБ.
- Ж.Амарсанаа. (2012). Монгол улс дахь иргэний нийгмийн судалгааны тойм. *Монгол дахь иргэний нийгмийн төлөвшил* (pp. 12-18). УБ: ЭШБХ-ын илтгэлийн эмхэтгэл.
- Ж.Бямбадорж. (2018, 11 21). Хүний амийг хэдээр үнэлэх юм бэ гэж ярьсаар өнөөдрийг хүрлээ. (Ө. сонин, Interviewer)
- (2013). *Иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин ба үнэлгээ*. УТБА, УБ. Retrieved from http://www.irgen-tur.mn/sites/default/files/documents/PublicParticipation_Mon.pdf
- Лорэн Бонилла, Рэбэка Плүүкан, Рэбэка Эмпсөн. (2015, March). *Монгол дахь дижитал улс төр*. Retrieved from UCL : <https://blogs.ucl.ac.uk/mongolian-economy/tag/%D0%B8%D1%80%D0%B3%D1%8D%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D0%BD%D0%B8%D0%B9%D0%B3%D1%8D%D0%BC/>
- МТШХХГ. (2014). *ЦАГААН НОМ-2014*. УБ.
- О.Батсайхан (Ed.). (2018). *Монголын түүх /1911-2017*. УБ.
- *Орон нутгийн хөгжлийн сангийн тухай танилцуулга*. (2018, 10 01). Retrieved from Сангийн яам: <http://tusuv-oronnutag.mof.gov.mn/?p=117>
- С.Амарсанаа. (2016). *Ардчилалд хөл тавьсан 10 жил*. УБ: Зориг сан.
- Сэтгүүл зүй: Цэгцрэх цаг. (2019). *Үндэстний тойм*. Retrieved from <http://eagle.mn/r/58875>
- *УИХТГ-ын судалгааны хэлтэс*. (2019, 09 03). Retrieved from “Мүүн” -ий талаарх ойлголт, гадаадын улс орнуудын хандлага: [parliament.mn > files](http://parliament.mn/files)
- YAT. (2018, 10 11). *Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтэд хийх аудитын нээлт болж, “Нээлттэй нийгэм форум”ТББ-тай хамтран ажиллах санамж бичиг солилцлоо*. Retrieved from Үндэсний аудитын газар: <https://archive.audit.mn/?p=28897>
- YCX. (2016). *Бичил уурхай эрхлэгчдийн судалгааны нэгдсэн тайлан – 2016*. УБ.
- Ф.Фукуяма. (2014). *Улс төрийн тогтолцооны ялзрал*. (О. Т.Арриунсанаа, Ed.) УБ.
- ФСЭХ, Ш.-и. (1995). *Монгол дахь социологийн судалгаа: Хөгжил, туршлага, асуудал*. УБ.
- Х.Баттулга. (2012, 03 22). Нэр бүхий хүмүүсийг АТГ-т шалгуулна. (VIP76, Interviewer)
- ХХ. (2017, 3 10). *Хэвлэл мэдээллийг хэн эзэмшдэг вэ?*. Retrieved from Хэвлэлийн хүрээлэн: <http://mongolia.mom-rsf.org/fileadmin/rogmom/output/mongolia.mom-rsf.org/mongolia.mom-rsf.org-mn.pdf> 2019/09/30
- Ц.Гомбосүрэн (Ed.). (2019). *1990 оноос хойших Монголын философийн амьдрал /сэдэвчилсэн тоочилт, зэрэгцүүлэл ба харьцуулалт*. УБ.
- Шаллер, П. (2019, 02 02). *Монголын ардчиллын өнөөгийн байдлын талаар*. Retrieved from baabar.mn: <http://www.baabar.mn/article/mongoliin-ardchillyn-unuugiin-baidal>
- ШУА-ийн Философи, с. э. (Ed.). (2014). *Монгол дахь иргэний нийгмийн төлөвшлийн философи, улс төр, эрх зүйн асуудал*. УБ.
- Э.Мөнхцэцэг. (2018, 10 23). *Хорин жилийн дотор ТББ-ын тоо 18 дахин нэмэгджээ*. Retrieved from Itoim: <http://itoim.mn/article/AQUdi/14607>

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ.

МОНГОЛ ДАХЬ АРДЧИЛЛЫН ЭДИЙН ЗАСАГ, СОЦИАЛ, НИЙГЭМ-СЭТГЭЛ ЗҮЙН ОЛОН ТАЛТ ӨӨРЧЛӨЛТ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

3.1 ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ УЛС ТӨРИЙН БОДЛОГЫН НӨЛӨӨ

3.2 НИЙГМИЙН СОЦИАЛ ХҮРЭЭНИЙ ӨӨРЧЛӨЛТ, АСУУДАЛ

3.3 НИЙГМИЙН СЭТГЭЛ ЗҮЙД ГАРСАН ӨӨРЧЛӨЛТ, АСУУДАЛ



Б.ЭНХ-АМГАЛАН

*МУИС-ийн Ахисан түвшний сургуулийн
бодлогын газрын дарга
Доктор*

Эдийн засагч, статистикч Б.Энх-Амгалан Монгол Улсын Их Сургуулийн Эдийн Засгийн сургуулийг 1999 онд бакалаврын зэрэгтэй төгсч, 2000 онд магистрын зэргээ хамгаалсан. Улмаар Япон улсын Засгийн газрын тэтгэлгээр Осака мужийн их сургуульд 2005 онд магистрын зэрэг, 2008 онд докторын зэрэг тус тус хамгаалж, 2008-2010 онд JSPS-ын тэтгэлгээр Кобэгийн их сургуульд пост докторын судалгаа хийсэн.

Б.Энх-Амгалан нь макро эдийн засгийн асуудлууд, хөрөнгийн зах зээл, бүс нутгийн эдийн засгийн хөгжлийн чиглэлээр судалгаа хийдэг бөгөөд эконометрикийн чиглэлээр 4 сурах бичиг, гарын авлагын хамтран болон бие даан бичиж, эрдэм шинжилгээний 12 өгүүлэл хэвлүүлсэн байна. Үүнээс 3 сэтгүүл нь Япон болон Англи хэл дээр олон улсын сэтгүүлд хэвлэгдсэн. Мөн олон улсын болон дотоодын байгууллагын захиалгат 10 орчим төсөлд үндэсний болон дотоодын зөвлөхөөр ажилласан байна.

Б.Энх-Амгалан нь МУИС-н Статистикийн тэнхимд багш, дэд профессор, тэнхимийн эрхлэгч, Эдийн засгийн тэнхимд дэд профессор, АНУ-ын Индианагийн их сургуульд зочин профессор, “Сикап ҮЦК” ХХК-ийн гүйцэтгэх захирал, МУИС-ШУС-ийн Нийгмийн ухааны салбар хариуцсан дэд захиралаар тус тус ажиллаж байв. Монголын Эдийн засгийн холбоо болон Статистикийн холбооны гишүүн бөгөөд одоо Санхүүгийн зохицуулах хорооны Мэргэжлийн зөвлөлийн гишүүний сонгуульт ажилтай болно. 2017 оноос МУИС-ийн Ахисан түвшний сургуулийн бодлогын газрын даргаар ажиллаж байна.

3.1 ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ УЛС ТӨРИЙН БОДЛОГЫН НӨЛӨӨ

Судалгааны зорилго

Монгол улс 1990 оноос төвлөрсөн төлөвлөгөөт социалист системээс зах зээлийн эдийн засаг бүхий ардчилсан нийгэм рүү шилжин орох явц нь улс төр, эдийн засгийн хүрээнд зэрэг эхэлсэн. Энэ шилжилт нь улс орны эдийн засаг, улс төрийн нөхцөл байдалд хүндээр туссан ч шилжилтийг даван туулах үйл явц тасралтгүй үргэлжилсээр байна. Эдүгээ зарим судлаачдын зүгээс шилжилтийн процесс дууссан гэж үзэж байгаа бол, зарим судлаачид шилжилт үргэлжилж байна гэж үздэг. Энэ нь тухайн судлаачийн зүгээс ямар асуудлыг хөндөж байгаагаас ихээхэн шалтгаалах бөгөөд зарим улс төр, эдийн засаг, нийгмийн үзүүлэлтүүд бүрэн төлөвшсөн бол зарим үзүүлэлт дээр анхаарах шаардлага урган гарсаар байна.

Энэхүү ажлаар шилжилт эхэлснээс хойшхи 30 жилийн хугацаанд улс төрийн бодлого шийдвэрүүд макро эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтүүдэд хэрхэн нөлөөлөв, бодлого боловсруулахдаа эдийн засгийн нөхцөл байдлыг хэрхэн тусгав эргээд энэ нь эдийн засаг, нийгэмдээ ямар нөлөө үзүүлэв гэдгийг гурван 10 жилээр үечлэн харуулахыг зорилоо.

Судалгааны арга зүй

Судалгаанд өргөн ашиглагддаг тоон болон баримтын судалгаа, статистикийн зарим шинжилгээний аргыг ашиглав.

- харьцуулан дүгнэх,
- материалын эх дээр ажиллах,
- график арга ашиглах,
- хүснэгтлэх,
- өсөлтийн геометр дундаж ашиглах,
- корреляцийн шинжилгээ хийх,

Улс төр эдийн засгийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж эдийн засгийн уналт бүхий шилжилтийн эх үе 1990-1999, улс орны эдийн засгийн уналт зогсож эдийн засгийн өсөлт тогтворжиж ирсэн үе 2000-2009, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт нэмэгдэж, өрийн дарамт ихэссэн үе 2010-2019 гэсэн 3 бүлэгт хувааж шинжлэв.

Монгол Улс социалист тогтолцоог халж эдийн засаг зах зээлийн чөлөөт системд шилжиж эхэлсэн үе (1989-1999)

Монгол улсын хөгжлийн түүхэн замналын явцад гарсан нэгэн томоохон өөрчлөлт нь социалист систем задарч, ардчилсан хувьсгалын эхлэл тавигдаж, зах зээлийн чөлөөт систем руу орж байсан эгзэгтэй цаг мөч 1990-ээд онд тохиосон явдал байлаа. Тэр үеэс хойш Монгол Улсын эдийн засагт эерэг, сөрөг дүр зураг харилцан адилгүй цаг хугацаанд ажиглагдсаар иржээ.

Энэ цаг үед иргэд анх удаа инфляци, тохиролцооны дэлгүүр, бага хувьчлалын ягаан тасалбар, их хувьчлалын цэнхэр тасалбар, өмч хувьчлал, дуудлага худалдаа, хувиараа эрхлэх аж ахуй, хувьцаат компани, хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани гэх мэт шинэ содон хэллэгүүд үүсч зах зээлийн харилцаанд орж эхэлсэн.

Инфляци ба эдийн засгийн өсөлт

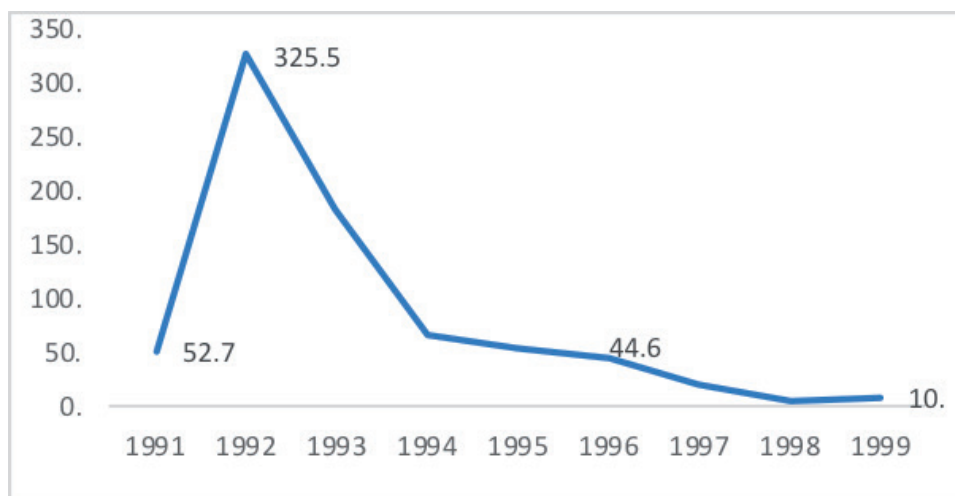
Шилжилтийн эхэн үед Монголын эдийн засгийн нөхцөл байдлыг орвонгоор нь эргүүлсэн хэд хэдэн үйл явдал байдгаас хамгийн том анхаарал татахуйц, засгийн газрын шийдвэр бүхий үйл явдал бол инфляцийн шуурганд өртөх эрсдлийг хаах үүднээс үндэсний мөнгөн тэмдэгт өөрийн худалдан авах чадвараа огцом 2 дахин алдсан явдал юм. Эдийн засагт гарсан энэхүү өөрчлөлт 1990 оны 9 сарын 10-нд Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын засгийн газрын ерөнхий сайдаар томилогдсон Д.Бямбасүрэнгийн засгийн газрын нууцаар боловсруулж 1991 оны 1 дүгээр сарын 15-аас 16-нд шилжих шөнө баталсан 20 дугаар тогтоолын үр дүн юм. Тэгвэл энэхүү нууцаар боловсруулагдаж, гэнэт батлагдаж ард түмнийг гэнэтийн цочролд оруулсан Засгийн газрын 20 дугаар тогтоол нь ямар агуулгатай байгаад түүний зорилго нь юу байв?

Эдийн засгийг зах зээлийн зохицуулалтад шилжүүлж, нээлттэй эдийн засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэх, эдийн засгийн гадаад харилцаанд дэлхийн зах зээлийн үнэ хэрэглэн, чөлөөт валютын тооцоонд шилжихтэй холбогдуулан мөнгө, цалин, үнэ, зээл, хүүгийн механизмын тогтолцоог боловсронгуй болгох шаардлага тухайн үед үүссэн. Үүнтэй холбогдуулан мөнгөний худалдан авах чадварыг тэнцэтгэх, үнэ бүрдэлтийн дийлэнх хэсгийг улсын төвлөрсөн зохицуулалтаас чөлөөлж, үйлдвэрлэлийн үр ашгийг дээшлүүлэн бүтээгдэхүүний өртгийг хямдруулж зах зээл олж авахын төлөө өрсөлдөх, нийгмийн эрэлт, нийлүүлэлтийн харьцааг зөв тусгасан, үйлдвэрлэгч, нийлүүлэгчийн эдийн засгийн сонирхолд үндэслэсэн үнийн тогтолцоог бий болгох нь эдийн засгийг зах зээлийн харилцаанд шилжүүлэх гол нөхцөл болж байв. Тиймээс эдийн засгийн механизмыг боловсронгуй болгох, үнэ, цалин хөлсний уялдааг сайжруулж, зах зээлийн зохистой тэнцвэрийг хангах зорилгоор 18 заалт,

хоёр хавсралт бүхий БНМАУ-ын Засгийн газрын 20-р тогтоолыг баталсан юм. Уг тогтоолыг батлах болсон зайлшгүй шаардлага нь:

- i. Хүнс, барааны нөөцийн хомсдол бий болсон.
- ii. Инфляцийн цохилтыг тэр хэмжээгээр нь багасгах зорилгоор үндэсний валютынхаа худалдан авах чадварыг хоёр дахин унагасан.
- iii. Үнийн тэнцвэргүй байдал аль эртнээс бий болсон

гэж үздэг.



Зураг 1.1 Инфляцийн түвшин 1991-1999 он

Эх үүсвэр: ҮСХ

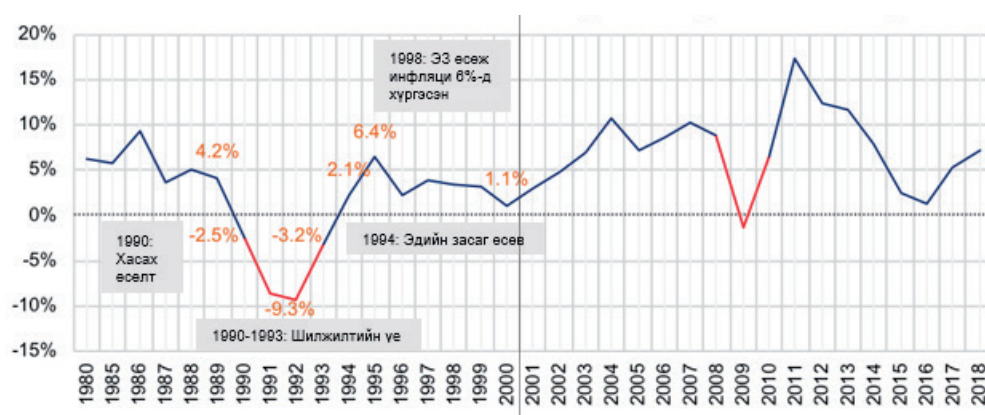
Хэдийгээр ийм огцом шийдвэр бүхий арга хэмжээ авсан боловч 1992 онд инфляцийн түвшин 325.5 хувьд хүрсэн нь манай улсын хувьд хэрэглээний бараа бүтээгдэхүүний хомсдолд орж улс төрчдийн зүгээс хэрхэн хариу арга хэмжээ авах талаар тодорхой бэлтгэл байхгүй, эдийн засгийн чадавхи бүрдээгүй байсантай холбон ойлгож болох юм. Энэ утгаараа хүнс барааны хомсдлыг арилгах, бараа бүтээгдэхүүнийг ард иргэдэд тэгш хуваарилах зарчмыг баримтлах зорилгоор картын системд шилжсэн. Цаашид бодлогын түвшинд оновчтой арга хэмжээнүүд авснаар картын барааг халж, 1994 он гэхэд эдийн засаг эерэг өсөлттэй гарч, инфляцийн түвшин ч хоёр оронтой тоонд орж ирсэн байна. Үүнээс улбаатайгаар тухайн үед ерөнхий сайд байсан П.Жасрай “Хонгилын үзүүрт гэрэл харагдлаа” гэдэг алдарт үгээ хэлсэн байдаг.

Үнийн системийн тогтворгүй байсан тухайн үед гарсан бас нэгэн томоохон хэрэг бол “Алт диллер”-ийн хэрэг байлаа. Монгол банк диллерийн гүйлгээг 1988 оноос хийж эхэлсэн бөгөөд түүнээс хойш

төв банк диллерийн гүйлгээг гадны банкуудтай хийсээр их хэмжээний гүйлгээний алдагдалд орсон нь Д.Бямбасүрэнгийн Засгийн газрын үед ил болж шалгагдаж эхэлсэн юм. Товчхондоо алт диллерийн хэрэг нь Олон Улсын хөгжлийн банк дахь Монгол Улсын өр огцом өссөн үетэй зэрэгцээд улсын банк хоорондын арбитражийн гүйлгээний алдагдал болон Герман улсаас 50 сая ам.долларын зээл авах тохиролцооны урьдчилгаа хэмээн луйвардуулсан 4 сая ам.долларуудын нийлбэр болох 100 орчим сая ам.долларын алдагдлыг хүлээх шаардлагатай болж тухайн үед уг алдагдлыг хаах нэрээр улсын баялаг, алтны нөөцийг шавхаж улсаас гаргасан явдал юм.

Улсын эрдэнэсийн сан хоосорсон энэ үед Засгийн газраас хэргийг нэхэн, шалгах шийдвэрийг гаргаж улсын эдийн засгийн тэнцвэрт байдлыг хадгалах алхмуудыг хийсээр байв. Алт диллерийн хэрэг олны өмнө ил болж байсан энэ үед 20 дугаар тогтоол аль хэдийнээ хэрэгжээд, картын барааны үе эхэлчихсэн улсаараа хүнс, барааны хомсдолд орж, эдийн засаг гүн хямралд өртөж эдийн засгийн өсөлт хасах утгатай хэвээр байлаа.

Өөрчлөлтийн ширүүн шуурганаар Монголын эдийн засаг 4 жил дараалан агшсаны эцэст 94 оноос л тэлж эхэлжээ. Монгол Улс 1991 оноос хоёр шатлалтай банкны тогтолцоонд шилжиж, арилжааны банкуудтай болсон ба 1993 онд Монголын шинэ мөнгөн тэмдэгтийг гүйлгээнд оруулсан явдал нь тухайн үеийн эдийн засаг -9.3% (1992-1993 он) хүртэл унаж байсан явдлыг нэмэх рүү оруулж, санхүүгийн системийг тогтворжуулахад чухал нөлөө үзүүлжээ. Ингээд 1990-ээд оны сүүлийн хагаст эдийн засаг жилд дунджаар 3.8%-иар өсөж 1998 он гэхэд инфляцийн түвшинг 6 хувь хүргэж багасгаж чаджээ.



Зураг 1.2 Эдийн засгийн бодит өсөлт

Эх үүсвэр: Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан

Энэ үед эрх барьж байсан намуудын зүгээс мөрийн хөтөлбөрт тусгагдсан арга хэмжээг хэрэгжүүлэхийн тулд улсын төсөвт хөрөнгийн эх үүсвэрийг суулгах шаардлага байв. Энэ утгаараа нэг талаас төсөв нь эдийн засгийн нөхцөл байдлыг тодорхойлох, инфляцийн түвшинг хязгаарлах гол алхам болж байв. Энэ утгаараа нэг талаас төсвийн зарлагыг нэмэгдүүлэх нь хэрэглээг дэмжих үндэс болж ДНБ-ий өсөлтийг бий болгох боломжийг бүрдүүлдэг. Мөн зарлагын өсөлт хэт өндөр байх тохиолдолд инфляцийг нэмэгдүүлэх нэг шалтгаан болдог.

Хүснэгт 1.1 Инфляци, төсвийн зарлага, ДНБ-ийн өсөлтийн хамаарал 1991-1999 он

	<i>Инфляцийн түвшин</i>	<i>Төсвийн зарлагын өсөлт</i>	<i>ДНБ-ий өсөлт</i>
Инфляцийн түвшин	1		
Төсвийн зарлагын өсөлт	0.35	1	
ДНБ-ий өсөлт	-0.70	-0.34	1

Эх үүсвэр: Судлаач

Эдгээр нөхцөл байдлыг тусган шилжилтийн эх үед эдгээрийн хамаарал ямар шинж чанартай байгааг корреляцийн шинжилгээгээр тодорхойлон харуулав.

Хүснэгтээс инфляци нь ДНБ-ий өсөлттэй нэлээд өндөр сөрөг хамааралтай, төсвийн зарлагын өсөлттэй сул эерэг хамааралтай байгаа бол төсвийн зарлагын өсөлт ДНБ-ий өсөлт хооронд сул сөрөг хамааралтай байна. Гранжерийн учир шалтгааны шалгуураар шалгаж үзэхэд төсвийн зарлагын өсөлт нь инфляцийн өсөлтөд нөлөөтэй гэж гарсан бол бусад үзүүлэлтийн хувьд бие биенээсээ хамаарах шалтгаан алга гэсэн үр дүн гарсан байна.

Өмч хувьчлал

Энэ хугацаанд гарсан томоохон бодлогын шийдвэр нь 1991 оны 5 сарын 22-нд баталсан “БНМАУ-ЫН ӨМЧ ХУВЬЧЛАХ ТУХАЙ ХУУЛЬ” байв. Энэхүү хуулийн хүрээнд худалдаа үйлчилгээний байгууллагууд, улсын өмчийн жижиг байгууллагууд, томоохон үйлдвэрийн газрын бие даасан жижиг нэгжийг хамруулахаар тусгасан бөгөөд хувьчлалыг дуудлага худалдаагаар явуулахаар тусгасан. Их хувьчлалын тухайд дээр дурдагдсанаас бусад хөрөнгийг хамруулсан байна. Энэ хууль батлагдсан өдөр болон түүнээс өмнө төрсөн бүх Монгол улсын иргэдэд эрх тэгш олгож эхний ээлжинд бага хувьчлалыг, дараагийн ээлжинд их хувьчлалыг явуулсан.

Хувьчлалыг хийхдээ хувьцааны өнгөнөөс хамаарч бага хувьчлалыг ягаан, их хувьчлалыг цэнхэр тасалбар гэж ард түмний дунд нэрлэгдэж

байв.

Өмч хувьчлалын талаарх ойлголт ард түмний дунд бүрэн төлөвшөөгүй, сургалт, сурталчилгаа хангалтгүй байсантай холбоотойгоор өмч хувьчлал нь зорилгоо хангалттай сайн биелүүлж чадаагүй. Тухайн үед мэдээлэлд ойр хүмүүс нь хувьчлалын тасалбарыг их хэмжээтэйгээр нэрлэсэн үнээс хамаагүй багаар авах, хоногийн хоолны мөнгө өгөх гэх мэт янз бүрийн аргаар цуглуулан улсын өмчийг авсан байдаг. Гэсэн хэдий ч аж ахуйн нэгж удирдах чадвар байхгүй, зах зээлийн харилцаанд хэрхэн маркетинг хийх мэдлэггүйн улмаас хувьчлан авсан байр, тоног төхөөрөмжийг маш бага үнээр зарах буюу түүхий эд болгон тушаах, БНХАУ-д гарган борлуулах зэргээр үрэн таран хийсэн тохиолдол их гарсан.

Их хувьчлалын тасалбарын тухайд томоохон үйлдвэрийн газрыг хувьцаат компани болгож цэнхэр тасалбараар хувьчилсан боловч энэ мөн л адил хөрөнгийн бирж, хөрөнгийн зах зээлийн мэдлэг тааруу байсантай холбоотойгоор ач холбогдол тун тааруу байв. Ихэнх хувьцаат компаниуд дампуурч цөөн тооны аж ахуйн нэгжүүд л уг шуургыг сөрөн гарч чадсан байна.

Тухайлбал, "Өмч хувьчлалын тухай хууль"-ийг хэрэгжүүлсний үр дүнд 1.9 сая гаруй хүнд хөрөнгө оруулалтын эрхийн бичиг олгож, 17.4 тэрбум төгрөгийн үнэ бүхий хөрөнгө хувьчлагдан, 1.1 сая гаруй иргэд хөрөнгийн биржээр дамжуулан хувьцаа эзэмшигч болсон тухай баримт байдаг.

Мөн 466 хувьцаат компани, 1297 бүрэн бус хариуцлагатай компани, 1907 хоршоо, 850 хувиараа эрхлэх аж ахуй бий болсон хэдий ч өмч хувьчлахад янз бүрийн арга хэлбэрүүдийг зөв хослохгүй, хөрөнгө оруулалтын эрхийн бичгийг цорын ганц арга болгон өрөөсгөлөөр хандаж хамт олонд нь давуу эрхээр олгох нэрээр өмч эзэмшигч жинхэнэ эздийг бий болгох нөхцөлийг хязгаарлаж, хөдөө аж ахуйн нэгдлийн хөрөнгийг төрийн хяналт зохицуулалтгүй урсгалд нь орхисон зэрэг нь бодлогын хувьд алдаатай болсон гэж үздэг. Үүнтэй холбоотойгоор өмч хувьчлалын үндсэн зорилт, зарчмуудыг бүрэн хэрэгжүүлж чадаагүй, аж ахуйн томоохон нэгжүүдийг төрийн мэдэлд үлдээсэн, улс төр, эрх мэдлийн давамгайл байдлыг үнэлэх тогтолцоо байгаагүй зэрэг нь хямралт байдлыг удаан үргэлжлэхэд нөлөөлсөн гэж эдийн засагчид тайлбарладаг.

Эцсийн дүндээ иргэдийн дунд хувьчлалын талаар бүрэн ойлголттой болж чадаагүй, аж ахуй удирдан явах сэтгэл зүй төлөвшөөгүй байсан үед хувьчлал явуулсан нь эдийн засаг талаасаа өгөөж тааруу болсон бөгөөд цөөн хэдэн хүн хөрөнгөжих, улс орны хувьд тодорхой хугацаанд эдийн засаг сэргэх боломжийг хаасан үйлдэл болсон юм.

Хувьчлалын өөр нэгэн үзэгдлийг авч үзвэл, 1996 оны "Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай" хуулийн 8.5-д "УИХ төрийн өмчийг хувьчлах үндсэн чиглэл, хувьчилж үл болох эд хөрөнгийн жагсаалтыг батлах, түүнд

өөрчлөлт оруулах эрхтэй” гэж заасан бөгөөд энэ нь ямар хөрөнгийг төр авах, ямар хөрөнгийг нь хувьд шилжүүлэхийг УИХ шийдэж, Засгийн газар хэрэгжүүлэх үүрэгтэйг илтгэж байгаа юм. Гэтэл Засгийн газраас “Төрийн өмчийн эд хөрөнгийг 1997-2000 онд хувьчлах үзэл баримтлал” болон “Төрийн өмчийг 1997-2000 онд хувьчлах хөтөлбөр”-ийг 1997 онд 160 дугаар тоот тогтоолоор баталсан нь зөрчилдөөнтэй үйл явдал байлаа. Үүний үр дүнд иргэдийн мэдэлд байсан өмч хөрөнгийг хувьчилж, хувааж эхэлсэн.

Банкны хямрал

Мөн 1996 онд болсон парламентын сонгуулиар нийт суудлын олонх буюу 50 суудлыг “МҮАН, МСДН-ын Ардчилсан холбоо” эвсэл авсан бөгөөд тухайн үед дээрх эвслийн гишүүдийн нэгдсэн саналд үндэслэсэн томоохон шийдвэрүүд Монголын эдийн засгийн бууралтад нөлөөлсөн байдаг. Тухайлбал, тухайн үед 130 салбартай, тэдгээр салбаруудаар дамжуулж 23 мянга орчим байгууллага, 300 гаруй мянган иргэдэд банкны бүх төрлийн үйлчилгээ үзүүлдэг, нийт хувьцааны 62% нь хадгаламж эзэмшигчдийн мэдэлд байсан Монголын томоохон банк болох “Ардын банк”-ыг татан буулгасан явдал юм. Энэ үйл явдлыг эдийг засагчид өдгөө банкны улаан цагаан луйвар гэж нэрлэдэг.

Ардын банкыг 17.4 тэрбум төгрөгийн алдагдалд орсон гэсэн шалтгаанаар татан буулгасан. Тухайн үед банкны удирдлагын зүгээс сар бүр тайлан балансаа гаргаж Монгол банкинд өгдөг байсны хувьд энэ хэмжээний алдагдалд орох үндэслэлгүй гэсэн тайлбар хийж байсан хэдий ч Ардын банкыг хүчээр татан буулгасан нь буруу шийдвэр эсвэл Засгийн газрын зохиомол үндэслэл, улс төрийн эрх мэдэл бүхий албан тушаалтнуудын саналын нэгдмэл байдал байсан эсэх нь эргэлзээтэй. Ямартай ч Ардын банкыг хүчээр татан буулгаснаар хамгийн их хохирсон хүмүүс бол харилцагч хадгаламж эзэмшигчид байлаа.

Банкийг татан буулгахад банкны өөрийнх нь 10 гаруй тэрбум, мөн 22 мянга орчим харилцагчийн гурван тэрбум орчим төгрөг байсан гэсэн баримт байдаг. Эд хөрөнгөөрөө хохирсон иргэд шүүхэд хандахад уг хэргийг нэг бус удаа хэрэгсэхгүй болгосон нь хачирхалтай байсныг төр засаг хүчээр иргэдийн мөнгийг дээрэмдсэн гэж зарим судлаачид дүгнэдэг.

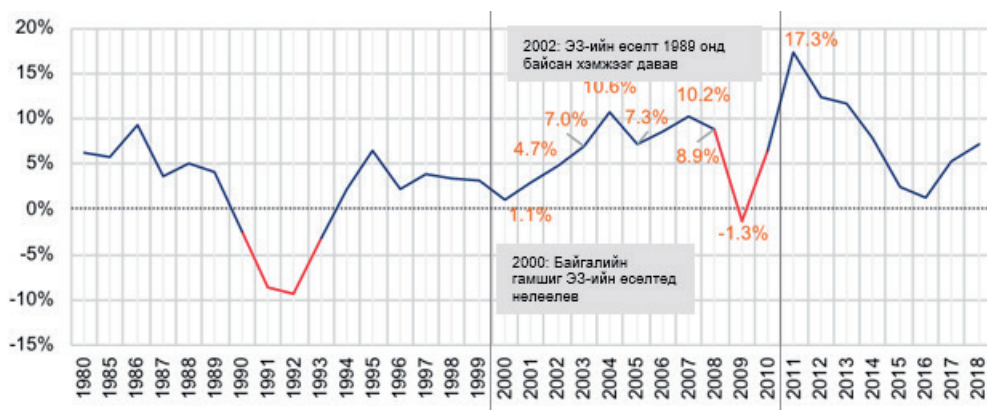
Төр засаг банктай холбоотой асуудлыг үргэлжлүүлсээр дахин нэг хэрэг мандсан нь Төрийн өмчийн “Сэргээн босголт” банкыг татан буулгаж хувийн өмчийн “Голомт” хэмээх арилжааны банктай нэгтгэсэн явдал байлаа. Татан буулгасан үндэслэл нь мөн л их хэмжээний найдваргүй зээлээс болоод “Сэргээн босголт” банкны алдагдал хэтэрсэн гэдэг шалтгаан байлаа. Гэвч энэ үндэслэл нь зөв байсан эсвэл эрх ашгийн төлөөх зориудын үйлдэл эсэх нь мөн л эргэлзээтэй. Тус бүр Засгийн

газар дамнасан эдгээр үзэгдэл нь эдийн засгийн шилжилт, зах зээлийн огцом өөрчлөлтөд сая нэг дасаж байсан иргэдийн хувьд хүндхэн хүнд үе байв. Банк санхүүгийн салбар гэдэг улс төрөөс ангид байх ёстой тогтолцоо байтал энэ салбарыг улс төржүүлж, өөрсдийнхөө эрх ашигт нийцүүлж үйл хөдлөлийн зохицуулалтыг хийсэн нь тухайн үеийн эдийн засгийн бууралтад шууд бус замаар нөлөөлсөн. Ардчиллын засгийн тэргүүн хэдэнтээ солигдсон энэ үеүдэд хувьчлал хэмээх бодлогоор ойролцоогоор 928 аж ахуйн нэгжийн 46.4 тэрбум төгрөгийн эд хөрөнгийг хувьд шилжүүлсэн тухай баримт байдаг.

Шилжилтийн эдийн засгийн эхний 10 жил бол улс орны хувьд бүхэлдээ туршилтын шугамаар явагдаж, эдийн засгийн хувьд ч улс төрийн хувьд ч нарийн бодож, боловсруулсан шийдвэрүүдгүйгээр олон арга хэмжээнүүдийг авч байсан нь эдийн засгийг сэргэлт удаашрах гол шалтгаан нь болсон. Үүнээс гадна хуучин социалист системийн орнууд болон ЗХУ-аас ирдэг ихээхэн хэмжээний зээл, тусламж үгүй болсон нь эдийн засгийн хүндрэл дээр нэрмээс болж байсан бөгөөд дэлхийн банк, олон улсын хандивлагч орнуудын зээл, тусламжаар төсвийн алдагдлыг нөхөх, бусад эдийн засгийн үйл ажиллагааг дэмжих замаар амь залгуулж ирсэн байдаг.

Улс орны эдийн засгийн уналт зогсож, эдийн засгийн өсөлт тогтворжиж ирсэн дунд 10 жил (2000-2009)

Монгол улсын эдийн засаг 2000-аад оны эхэн үед хөдөө аж ахуйн (ХАА) салбарт тулгуурласан эдийн засгаас уул уурхай, аж үйлдвэр, үйлчилгээний салбарт тулгуурласан эдийн засагт аажмаар шилжиж эхэлсэн. Эдийн засгийн өсөлт 2003 оноос 2 оронтой тоонд хүрч зах зээл тэлж өмнөх үетэй харьцуулахад дахин илүү хөгжлийн түвшинд хүрч инфляцийг нам түвшинд барьж чадсан үе байлаа. Энэ үйл явдал нь бүхэлдээ ард иргэдийн амьдралын түвшинд эерэгээр нөлөө үзүүлжээ. Энэ үеийн эдийн засгийн өсөлтийн гол хүчин зүйл нь уул уурхай, олборлох үйлдвэрлэлийн огцом тэлэлт байв. Тодруулбал, 2000-аад оны эхэнд уул уурхайн салбар ДНБ-ний үйлдвэрлэлд 10 орчим хувийг эзэлдэг байсан бол 2004 онд 20 орчим хувийг эзэлж байсан хэдий ч тун удалгүй 2008 онд дэлхийн эдийн засгийн хямралаас шалтгаалан Монголын уул уурхай олборлох үйлдвэрлэл хумигдаж эдийн засаг дахин уналтад орсон байдаг. Өөрөөр хэлбэл, манай уул уурхайн өсөлт, тэлэлт тодорхой бодлого зохицуулалтгүй байснаас энэхүү нөхцөл байдлыг бүрдүүлсэн байх магадлалтай юм.



Зураг 2.1 Эдийн засгийн бодит өсөлт дунд 10 жилд

Эх үүсвэр: Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан

Олон улсын зах зээлд Монголын экспортын гол бүтээгдэхүүн болох алт, зэсийн үнэ өссөн нь манай улсын уул уурхай олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын тэлэлтийн үндэс байсан нь эдийн засаг өсөхөд нөлөөлжээ. Суурь бүтээгдэхүүний дэлхийн зах зээл дэх үнэ өндөр байх нь тухайн улсын экспортын орлогыг нэмэгдүүлж улмаар импорт, төсвийн орлого, гадаад валютын нөөцийг нэмэгдүүлдэг. Монгол улс энэ үеэс төсвийн болон мөнгөний тэлэх бодлогыг улам эрчимтэй явуулж эхэлсэн байдаг. Төсвийн болон мөнгөний тэлэх бодлогыг эрэлт талаас, нийлүүлэлт талаас хүнсний бүтээгдэхүүний үнэ өндөр байсан гэх зэрэг шалтгаанаас үүдэлтэйгээр 2007 оноос инфляци өсч эхэлсэн. Үүнтэй холбоотойгоор 2008 оны 2-р улирлаас Монголбанк инфляцийг тогтворжуулах бодлого явуулж, мөнгөний нийлүүлэлтийн өсөлтийг удаашруулсан нь импортыг багагүй хувиар өсгөхөд хүргэсэн гэж эдийн засагчид тайлбарладаг.

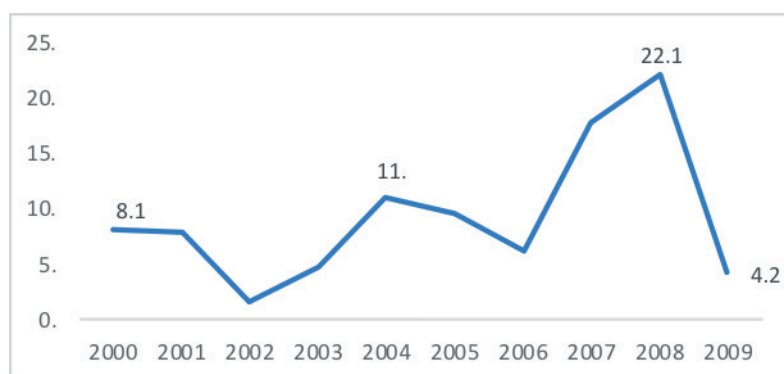
Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулинд Монгол Улсын хууль тогтоомжоор үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхлэхийг хориглосноос бусад нутаг дэвсгэрт Монгол Улсын хууль тогтоомжоор хориглосноос бусад үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхлэх зориулалтаар гадаадын хөрөнгө оруулалт хийж болно гэж заасан нь гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжсэн томоохон алхам болсон билээ. Мөн энэ хуулийн хүрээнд гадаадын хөрөнгө оруулалтыг хамгаалах нөхцөлийг олон улсын жишигт нийцүүлэн бүрдүүлж өгсөн. Тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулиар бизнес эрхлэхэд шаардагдах лицензи, зөвшөөрлийн тоог ихээхэн бууруулсан нь ч хөрөнгө оруулалтад эерэгээр нөлөөлсөн. Гадаад худалдааг хөнгөвчлөх зорилгоор цахим гаалийн систем нэвтрүүлсэн нь мөн л хөрөнгө оруулалтад эерэгээр нөлөөлнө гэж үзэж байна.

Дэлхийн эдийн засгийн хямрал хөгжиж буй бусад улс орнуудын эдийн засагт хөрөнгийн цэвэр орох урсгалын бууралт, экспортын бууралт гэсэн

хоёр сувгаар голлон нөлөөлсөн тухай олон улсад дурдагдсан байдаг. Монгол улсын хувьд энэ зарчмаас гажаагүй юм.

Инфляци

Дунд 10 жилийн эхний жилүүдэд эдийн засгийн эерэг өсөлтүүд ажиглагдаж, гадаад зах зээл дээр түүхий эдийн үнэ харьцангуй тогтвортой байсан нь инфляцийг зарим жилүүдэд нэг оронтой тоонд барих боломжийг олгож байв. Гэсэн хэдий боловч дунд 10 жилийн сүүлийн жилүүдэд дэлхийн эдийн засгийн хямрал нүүрлэн түүхий эдийн үнэ ханш огцом буурч, хөрөнгө оруулалт багасч валютын хомсдолд орж эхэлсэн нь инфляцийг хөөрөгдөх нэг шалтгаан болсон гэж үзэж болох юм.



Зураг 2.2 Инфляцийн түвшин 2000-2009 он Эх үүсвэр: УСХ

Дунд арван жилийн хугацаанд 3 удаагийн сонгууль явагдсан ба энэ жилүүдэд инфляцийн түвшин өндөр байгаа нь анхаарал татаж байна. Үүнийг сонгуулийн жилүүдэд сонгуулийн бэлтгэл ажиллагаатай холбоотойгоор ихээхэн хэмжээний зардал гаргаж инфляцийн түвшинг нэмэгдүүлдэг байжээ гэсэн дүгнэлтийг хийж болохоор харагдаж байна.

Гэтэл эсэргээрээ сонгуулийн дараагийн жилүүдэд инфляцийн түвшин огцом буурч байна. 2008 оны хувьд дэлхийн эдийн засгийн хямрал эхэлсэн Монгол улсад сонгууль болсон онцлог жил бөгөөд 22.1 хувь байсан инфляцийн түвшин сонгуулийн жилийн дараа 2009 онд 4.2 хувь болтол огцом буурсан. Өмнөх жишгээр дотоод дахь улсын төрийн зарим шийдвэрүүд нөлөөлсөн байж болох ч гол шалтгаан нь дэлхийн эдийн засгийн хямралын нөлөөгөөр гадаад худалдааны тэнцэл алдагдаж 2007 онтой харьцуулахад 2008 онд гадаад худалдааны алдагдал 6.2 дахин нэмэгдэж, 710 сая долларт хүрсэн.

Манай улсын хувьд дэлхийн эдийн засгийн хямралын эсрэг зөв бодлого явуулж чадаагүйн улмаас импортыг багасгаж чадалгүй өндөр түвшинд байлгасан нь валютын гадагшлах урсгалыг бий болгож улмаар төгрөгийн ханш буурахад хүргэсэн гол хүчин зүйл болсон гэж үзэж болно.

Дунд 10 жилийн инфляцийн түвшин, төсвийн зарлагын өсөлт, ДНБ-ий өсөлтийг өмнөх шилжилтийн эхэн үеийн 10 жилтэй харьцуулах үүднээс корреляцийн шинжилгээг хийлээ.

*Хүснэгт 2.1 Инфляци, төсвийн зарлага, ДНБ-ийн өсөлтийн хамаарал
2000-2009*

	<i>Инфляцийн түвшин</i>	<i>Төсвийн зарлагын өсөлт</i>	<i>ДНБ-ий өсөлт</i>
Инфляцийн түвшин	1		
Төсвийн зарлагын өсөлт	0.54	1	
ДНБ-ий өсөлт	0.55	0.54	1

Эх үүсвэр: Судлаач

Хүснэгтийн үр дүнгээс харвал инфляцийн түвшин, ДНБ-ий өсөлт, төсвийн зарлагын өсөлт бүгд эерэг хамааралтай болсон нь дунд 10 жилийн хугацаанд эдийн засгийн бүтэц шилжилтийн эхний 10 жилтэй харьцуулахад өөрчлөгдсөн болох нь харагдаж байна.

Худалдааны чөлөөт бүс

Монгол Улс анх 1995 онд “Эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах тухай” үзэл баримтлалыг баталж байсан боловч энэ баримт бичгийн хүрээнд томоохон хөдөлгөөн хийгдээгүй. Шилжилтийн эдийн засгийн үеийн савалгаа тогтворжиж, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний салбаруудын хөгжил эрчимжиж, дотоодын баялаг бүтээгчдийн тоо нэмэгдсээр байсан дунд 10 жилийн эхэн үед буюу 2002 онд нь чөлөөт бүс байгуулах, түүний хэлбэр, удирдлагын эрх хэмжээ, хяналтын тогтолцоо, чөлөөт бүсэд мөрдөх татвар, гаалийн дэглэмийн эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахаар “Чөлөөт бүсийн тухай”, Алтанбулаг (2002), Замын-Үүд (2003), Цагааннуур (2003) худалдааны чөлөөт бүсийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиудыг, Алтанбулаг, Замын-Үүд, Цагааннуур чөлөөт бүс байгуулах тухай УИХ-ын тогтоолуудыг¹ тус тус баталсан билээ. Чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаагаар дамжуулан эдийн засгийн эерэг нөхцөл байдлыг дэмжих үндэслэлээр тухайн үед хэрэгжиж байсан “Чөлөөт бүсийн тухай” хуулийг 2015 онд шинэчлэн баталсан юм.

Тодруулбал, Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн хойд бүсийн эрх зүй, хөрөнгө оруулалтын таатай орчныг бүрдүүлж иргэн, аж ахуйн нэгжийн экспорт, импортыг дэмжих, экспортын чиглэлийн үйлдвэрлэлийг улам бүр хөгжүүлэх, худалдаа, үйлчилгээний шинэ салбар, аялал жуулчлал, хөрөнгө оруулалтыг татах, транзит тээвэр, логистикийг нэмэгдүүлэх, тэргүүний техник, технологийг нутагшуулах, худалдааг хөнгөвчлөх, бүс

¹ Алтанбулаг чөлөөт бүс байгуулах тухай тогтоол: 2002 оны 06 дугаар сарын 28-ны 38 тоот тогтоол
Замын-Үүд эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах тухай тогтоол: 2004 оны 04 дүгээр сарын 22-ны 17 тоот тогтоол
Цагааннуур чөлөөт бүс байгуулах тухай тогтоол: 2005 оны 12 дугаар сарын 01-ний 74 тоот тогтоол

нутгийн хөгжлийг хурдасгах замаар улсын эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих зорилгыг агуулсан юм. Чөлөөт бүсийн хөгжил нь манай улсын олон улс дахь худалдааны бараа эргэлтийн хөгжил цаашлаад эдийн засгийн өсөлтөд эерэгээр нөлөөлөх бөгөөд чөлөөт бүсийг түшиглэн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, технологийн үйл ажиллагаа явуулах, гаалийн татваргүй бүсэд бараа, таваарыг хадгалах зэрэг нь эдийн засгийн өндөр ач холбогдолтой юм.

- Алтанбулаг чөлөөт бүс: Монгол Улсын Их Хурлыг 2002 оны 38 дугаар тоот тогтоолоор Сэлэнгэ аймгийн Алтанбулаг сумын нутагт 500 га газарт “Алтанбулаг” худалдааны чөлөөт бүс байгуулахаар шийдвэрлэсэн. Чөлөөт бүсэд олгосон 500 га газрыг бүхэлд нь хамруулан бүсийг барьж байгуулах, бизнесийн болон дэд бүтцийн объектуудыг барьж байгуулах тус тусын төслийн хүрээнд объектуудыг өөрийн хөрөнгөөр барьж байгуулах, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх чиглэлтэйгээр олон улсын нээлттэй тендерийг 2004 онд зарласан боловч боловч уг тендер амжилтгүй болсон. Учир нь томоохон хөрөнгө оруулагчид тус тусад нь зарласан төслүүдэд хөрөнгө оруулах сонирхол бага, харин менежментийг бүхэлд нь бие даан хэрэгжүүлэх сонирхолтой байсантай холбоотой гэж үздэг боловч тендерийн шалгуур үзүүлэлтийг хангасан компани гараагүй тул энэ ажил хэрэгжээгүй. Төслийг амжилттай хэрэгжүүлэх таатай орчин бүрдүүлэхээр Монгол Улсын Засгийн газрын 2006 оны 169 тоот тогтоолоор “Алтанбулаг” худалдааны чөлөөт бүсийн газрын нэг гектарын жилийн төлбөрийн дээд хязгаар 3.2 сая, доод хязгаарыг 2.4 сая төгрөгөөр батлуулж, “Алтанбулаг” худалдааны чөлөөт бүсийн хөгжлийн Ерөнхий төлөвлөгөөний дагуу чөлөөт бүсийн тухай хуулийн хүрээнд бизнесийн үйл ажиллагаагаа зохион байгуулах өргөн боломжийг гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулагчид, бизнесменүүдэд олгосон юм. Төсөл хэрэгжиж байх дунд 10 жилд чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааны журамтай холбоотой тус бүсээр зорчигч, бараа, тээврийн хэрэгслийг нэвтрүүлэх, бүсийн орчимд оршин суух журам гэх зэрэг тогтоол, шийдвэрүүдийг дараалан баталсаар байв. Төслийн хэрэгжилт үргэлжилсээр 2010 он гарч сүүлийн 10 жилийн дунд үе буюу 2014 оны 06-р сарын 22-ны өдөр Монгол улсын Засгийн газрын 153 дугаар тоот тогтоолоор “Алтанбулаг” чөлөөт бүс албан ёсоор нээгдэж, байнгын үйл ажиллагааны дэглэмд шилжсэн билээ. “Алтанбулаг” чөлөөт бүс нь ОХУ, Монгол Улс, БНХАУ-ын эдийн засаг, худалдааны хамтын ажиллагааг хөгжүүлэхэд чухал байр суурийг эзэлдэг төдийгүй чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа эрхэлснээр татварын болон бусад хөнгөлөлт, чөлөөлөлт эдлэх бөгөөд ОХУ,

Европын зах зээлд илүү хямд өртөгтэй нэмүү өртөг шингэсэн бараа бүтээгдэхүүнийг нийлүүлж, ДНБ-ийн өсөлтөд нөлөөлөх боломжийг бүрдүүлсэн. “Алтанбулаг” чөлөөт бүс нь улсын болон хувийн хөрөнгө оруулалтаар ажил гүйцэтгэх явцад байнгын 30 гаруй, түр 700 ажлын байр бий болгосон төдийгүй, бүсэд бүртгэлтэй 107 ААН 8.4 тэрбум төгрөгийн хувийн хөрөнгө оруулалт хийсэн бөгөөд 2008-2019 онд 1192 сая төгрөгийн газрын төлбөрийг Улсын төсвийн орлогод төвлөрүүлжээ². Бараа эргэлтийн хувьд 2015-2019 оны нэгдүгээр улирлын байдлаар 7.5 сая ам.долларын бараа орж, 6.3 сая ам.долларын бараа борлуулагдсан, мөн 2014-2019 оны 06-р сарын байдлаар 190.6 мянга зорчигч, 64 орчим мянган тээврийн хэрэгсэл чөлөөт бүсээр нэвтэрсэн нь өнгөрсөн оны мөн үетэй харьцуулахад зорчигч 87.4%-иар, тээврийн хэрэгсэл 94.0%-иар өссөн үзүүлэлт байв.

- Замын-Үүд чөлөөт бүс: Монгол Улсын Их Хурлыг 2004 оны 17 тоот тогтоолоор Дорноговь аймгийн нутагт Замын-Үүд боомтыг түшиглэн 900 га газарт “Замын-Үүд” чөлөөт бүс байгуулахаар шийдвэрлэсэн. “Замын-Үүдийн дэд бүтцийг сайжруулах төсөл”-ийн нийт өртөг 58.8 сая ам.доллар бөгөөд Монгол Улс, БНХАУ-ын Засгийн газрын хооронд байгуулсан Зээлийн ерөнхий хэлэлцээрт заасны дагуу энэхүү төслийн 50 сая ам.долларыг БНХАУ-ын Эксим банкнаас, 8.8 сая долларыг Монгол Улсын Засгийн газраас санхүүжүүлж бүтээн байгуулалтыг өрнүүлсэн.
- Цагааннуур чөлөөт бүс: Монгол Улсын Их Хурлыг 2005 оны 74 тоот тогтоолоор Баян-Өлгий аймгийн Ногооннуур сумын нутагт 708.4 га газарт “Цагааннуур” худалдааны чөлөөт бүс байгуулахаар шийдвэрлэсэн. Бүсийн дэд бүтцийг байгуулахад улсын төсвөөс 2006-2009 онд хуваарилсан 1.2 тэрбум төгрөгөөр дэд бүтцийн ажлууд хийгдсэн.

Халамжийн бодлогын тэлэлт

Дэлхийн зах зээлд зэс алтны үнэ өссөнтэй холбоотойгоор манай улсын экспорт сайжирч, төсвийн орлого нэмэгдэж жил дараалан алдагдалгүй гардаг болов. Дунд 10 жилд 90-ээд оны дунд үеийн улсын төсөвтэй тэнцэх хэмжээний мөнгийг зөвхөн халамжид зарцуулах болсон үе.

Тодруулбал, 2007-2008 онуудад төсвийн орлого ихээхэн нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор хөрөнгө оруулалт болон нийгмийн хөтөлбөрүүд тухайлбал хүүхдийн мөнгө, шинэ гэр бүл гэх мэт арга хэмжээг санхүүжүүлэх болсон. Эх, хүүхдэд тэтгэмж олгох, шинээр гэрлэгчид болон төрсөн хүүхдэд нэг удаа, “Эхийн алдар” нэг, эсхүл хоёрдугаар зэргийн одонтой эхэд жилд нэг

² “Алтанбулаг” чөлөөт бүсийн захирагчийн ажлын албаны мэдээ.

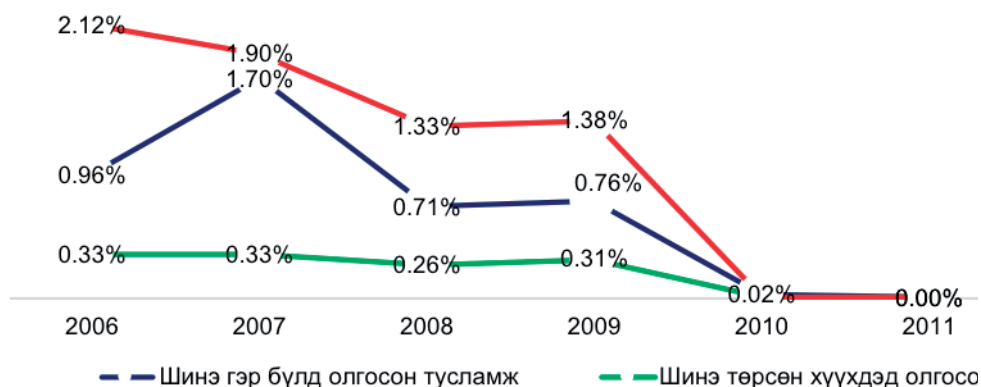
удаа мөнгөн тусламж үзүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахаар “Эх, хүүхдэд тэтгэмж олгох, хүүхэд, эх, гэр бүлд мөнгөн тусламж үзүүлэх тухай” хуулийг 2006 оны 05 дугаар сард УИХ баталсан бөгөөд тухайн жилдээ шинэ гэр бүлд 11.8 тэрбум, шинээр төрсөн хүүхдэд 4.1 тэрбум, 26.9 тэрбум төгрөгийн хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийг олгосон нь тухайн жилийн улсын нэгдсэн төсвийн зарлагын дүнд харгалзан 0.1, 0.3, 2.1 хувийг тус бүр эзэлж байв.

Халамжийн бодлогод суурилсан тэтгэмжийн дүн 2006-2009 онуудад өндөр байсан нь нэгдсэн төсвийн орлого нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор төсвийн тэнцэлд төдийлөн дарамт үзүүлээгүй юм. Дэлхийн зах зээл дээр эрдэс, түүхий эдийн үнэ удаан хугацаанд өндөр байсангүй. Үүнийг дагаад манай улсын төсвийн орлого, зарлага, тэнцлийн төлөв байдалд өөрчлөлт орж буурах хандлага ажиглагдаж улмаар халамжийн бодлогод ч мөн адил өөрчлөлт оруулж зарим төрлийн мөнгөн тэтгэмжийн зүйл заалтыг хүчингүй болгох шийдвэрт хүрчээ.

Тодруулбал, 2009 онд тохиосон дэлхийн санхүүгийн хямрал болон эрдэс баялгийн түүхий эдийн үнийн уналт үргэлжилснээр хөрөнгө оруулалт болон нийгмийн шинжтэй зарлагыг үргэлжлүүлэн санхүүжүүлэхэд бэрхшээлтэй болж улмаар төсвийн эрх зүйн шинэчлэлийг хийж “Эх, хүүхдэд тэтгэмж олгох, хүүхэд, эх, гэр бүлд мөнгөн тусламж үзүүлэх тухай” хуулийг 2009 оны 11 дүгээр сард хүчингүй болгож, “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай” хуулийг 2010 онд, “Төсвийн тухай” хуулийг 2011 онд баталж 2013 оноос хэрэгжүүлсэн.



Зураг 2.3 Хүүхэд, шинээр төрсөн хүүхэд, шинэ гэр бүлд олгосон мөнгөн тэтгэмж, сая төгрөг
Эх үүсвэр: Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан



Зураг 2.4 Хүүхэд, шинээр төрсөн хүүхэд, шинэ гэр бүлд олгосон мөнгөн тэтгэмжийн Улсын нэгдсэн зарлагын дүнд эзлэх хувь

Эх үүсвэр: Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан.

Гадаад өр

Монгол улсын хувьд эдийн засгийн нөхцөл байдлаас шалтгаалаад гадны улсуудаас хөгжлийн албан ёсны тусламж авахын зэрэгцээ эдийн засгийн үйл ажиллагааг сэргээх, зайлшгүй шаардлагатай дэд бүтцийг хөгжүүлэх, нийгэм эдийн засгийн салбарт хөрөнгө оруулалт хийх зорилгоор гадаадын улс орнууд, олон улсын байгууллагаас ихээхэн хэмжээний зээлийг авч ашиглаж ирсэн байдаг.

Шилжилт эхэлсэн эхний жилүүдэд эдийн засгийн уналт, түүнд тохируулан авах арга хэмжээний хүрээнд гадаадын донор байгууллагуудын хурал зарлах, ОУВС, Дэлхийн банк гэх мэт газруудад хандаж тусламж дэмжлэг авах, зээл хүсэх замаар эдийн засгийн нэн тэргүүнд тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэж байв.

Эдийн засгийн уналт зогсож сэргэлт эхэлж эдийн засгийн өсөлт 3 орчим хувьтай байсан 2000 он хүртэлх хугацаанд гадаад зээлийн хэмжээнд огцом өөрчлөлт харьцангуй бага байв.

Дунд 10 жил буюу 2000-2009 оны хооронд гадаад өрийн хэмжээ болон өсөлт өндөр биш байсан бөгөөд энэ хугацаанд хуучин ЗХУ-д ногдох өрийг Н.Энхбаярыг засгийн эрх барьж байх хугацаанд тэглэсэн байна.

Тухайн үед Монгол Улсын Ерөнхий сайд байсан Н.Энхбаяр нь 2003 онд ОХУ-д хийсэн албан ёсны айлчлалын үеэрээ 1980-аад оноос эхтэй Монгол улсаас ОХУ-д төлөх ёстой болоод байсан 11.7 тэрбум шилжих рубль буюу 11.7 тэрбум долларын асуудлыг хэлэлцэж шийдвэрлэхээр арга механизмыг тохирсон нь түүхэн чухал ач холбогдолтой шийдвэр болсон юм. Хоёр улсын Ерөнхий сайд нар Их өрийн 98-аас доошгүй хувийг хөнгөлж, үлдсэн хэсгийг бэлэн тооцоо хийж барагдуулах замаар шийдвэрлэсэн. Тухайн үед өрийн үлдэгдлийг төлөхөд эдийн засгийн тэнцвэрт байдал алдагдах эрсдэл байсан хэдий ч валютынхаа нөөцийн

тодорхой хэсгийг зарцуулж, мөн багагүй хэмжээний богино хугацааны зээл авснаар эдийн засаг, санхүүгийн байдалд огцом савалгаа үүсэлгүйгээр өрийг шийдвэрлэж чадсан томоохон амжилт юм.

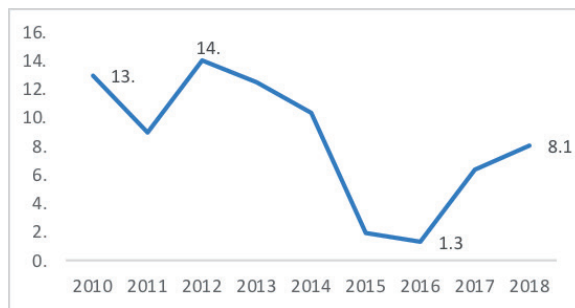
Нөгөө талаас Засгийн газар, Сангийн яам, Монголбанк хамтран санхүүгийн зах зээлээ оновчтой зөв удирдаж, зохицуулж чадсаны үр дүн гэж үзэж болно. Хэрэв шилжих рублийн өрийн асуудлыг хөнгөвчлөх замаар шийдвэрлээгүй байсан бол Монгол Улсын эдийн засаг, нөөц хөрөнгийн хэмжээнд ихээхэн хохирол учирч болохоор байсан.

Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт нэмэгдэж, өрийн дарамт ихэссэн үе 2010-2019

Энэ 10 жилд Монгол улсын хувьд эдийн засгийн өсөлт болон нийт өрийн ДНБ-нд эзлэх хэмжээгээрээ дэлхийд тэргүүлэх боломж олдсон онцлог үе тохиож байна. Өөрөөр хэлбэл, Оюутолгойн гэрээ байгуулагдсаны үндсэн дээр 2010 оноос шууд хөрөнгө оруулалтын хэмжээ огцом нэмэгдэж улмаар 2011 онд дэлхийд гайхагдсан 17.5 хувийн өсөлтийг бий болгосон бол өрийн бодлогыг зөв явуулаагүйтэй холбоотойгоор 2019 оны байдлаар нийт гадаад өрийн ДНБ-нд эзлэх хэмжээ 220 хувьд хүрсэн нь дэлхийд тэргүүлэх үзүүлэлт болоод байна.

Эдийн засгийн төлөв байдал.

Монгол улс дэлхийн түүхий эдийн үнийн өсөлт бууралт, хөрөнгө оруулалтын нөхцөл байдал, улс төрийн бодлогын шийдвэр гаргалтаас шалтгаалаад эдийн засгийн өсөлт ихээхэн хэлбэлзэлтэй явж ирсэн. Эдийн засгийн нөхцөл байдлыг илэрхийлдэг эдийн засгийн өсөлт (ДНБ-ий өсөлт) ба нэг хүнд ногдох ДНБ-ий хэмжээг сүүлийн 10 жил болон ОУВС-ийн гаргасан таамаглалд үндэслэн зургаар харуулав.



Зураг 3.1 Эдийн засгийн өсөлт ба нэг хүнд ногдох ДНБ
Эх үүсвэр: YCX, ОУВС

Монгол улсын хувьд эдийн засгийн цар хүрээ 2018 онд 13 тэрбум долларт хүрсэн бөгөөд эдийн засгийн өсөлт 7.2 хувьтай гарсан.

Шилжилт эхэлснээс хойшхи гурван 10 жилийн эдийн засгийн өсөлтийг харьцуулвал:

- Эхний 10 жилийн ДНБ-ий жилийн дундаж өсөлт 1990-1999 онд -0.4%
- Дунд 10 жилийн ДНБ-ий жилийн дундаж өсөлт 2000-2009 онд 5.9%
- Сүүлийн 9 жилийн ДНБ-ий жилийн дундаж өсөлт 2010-2018 онд 7.9%

Эдийн засгийн жилийн дундаж өсөлт сүүлийн 9 жил өмнөх хоёр 10 жилтэй харьцуулахад өндөр байгаа боловч улс төрийн хүрээнд гаргасан бодлогын өөрчлөлт, дэлхийн эдийн засаг дээрх түүхий эдийн үнийн өсөлт уналтаас шалтгаалан дунд 10 жилээс маш өндөр хэлбэлзэлтэй явж ирсэн байна.

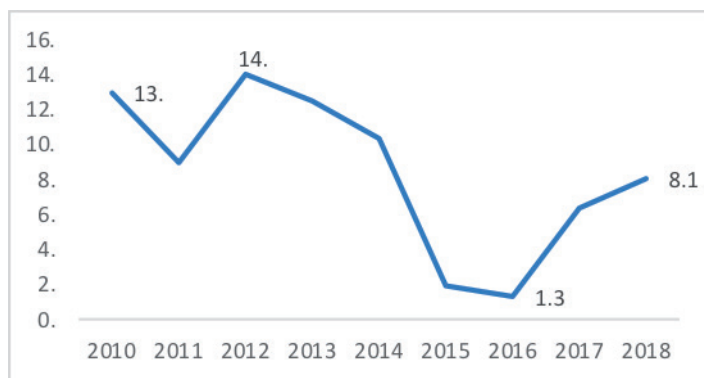
Шилжилт эхэлснээс хойшхи гурван 10 жилийн нэг хүнд ногдох ДНБ-ийг харьцуулвал:

- Эхний 10 жилийн нэг хүнд ногдох ДНБ 2.9 дахин багасч 1990 онд 1293\$-оос 1999 онд 448\$ болсон.
- Дунд 10 жилийн нэг хүнд ногдох ДНБ 4.2 дахин өсч 2000 онд 450\$-оос 2009 онд 1882\$ болсон.
- Сүүлийн 9 жилийн нэг хүнд ногдох ДНБ 1.6 дахин өсч 2010 онд 2488\$-оос 2018 онд 4009\$ болсон.

Цаашид бодлогын хувьд томоохон өөрчлөлт гарахгүй тохиолдолд Эдийн засгийн өсөлт 2022 он гэхэд 5 орчим хувьтай, нэг хүнд ногдох ДНБ-ий хэмжээ 5090 долларт хүрэхээр ОУВС-аас төсөөлөл хийсэн байна.

Инфляци

Энэ хугацааны инфляцийн онцлог нь өмнөх хоёр 10 жилийг бодвол инфляцийн түвшин харьцангуй хэлбэлзэл багатай явж ирсэн байна.



Зураг 3.2 Инфляцийн түвшин 2010-2018 он

Эх үүсвэр: УСХ

Энэ хугацаанд нийт 2 удаагийн сонгууль явагдсан бөгөөд 2012 оны сонгуулийн хувьд өмнөх сонгуулиудтай адилаар инфляцийн түвшин өмнөх жилтэйгээ харьцуулахад өндөр гарсан бол 2016 оны сонгуулиар инфляцийн түвшин нам байгаа нь сонирхол татаж байна. Энэ нь сонгуулийн жилтэй холбоотой явагддаг улс төрийн идэвхижилтийн нөлөө гэхээс илүүтэй их хэмжээний өрийн асуудал, дэлхийн зах зээл дээрх түүхий эдийн үнийн бууралтаас шалтгаалсан эдийн засгийн хүндрэлтэй холбож тайлбарлах нь зүйтэй юм.

Өмнөх хоёр 10 жилтэй адилаар улсын төсвийн зарлага, ДНБ-ий өсөлт, инфляцийн түвшинг корреляцийн шинжилгээний үр дүнгээр харьцуулан харуулав.

Хүснэгт 3.1 Инфляци, төсвийн зарлага, ДНБ-ийн өсөлтийн хамаарал 2010-2018

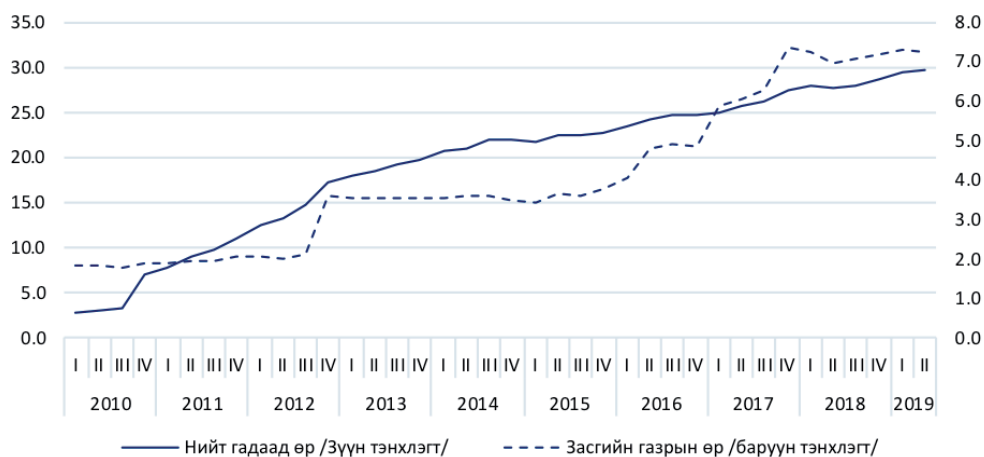
	<i>Инфляцийн түвшин</i>	<i>Төсвийн зарлагын өсөлт</i>	<i>ДНБ-ий өсөлт</i>
Инфляцийн түвшин	1		
Төсвийн зарлагын өсөлт	0.11	1	
ДНБ-ий өсөлт	0.67	0.46	1

Эх үүсвэр: Судлаач

Сүүлийн 2010-2018 оны хооронд төсвийн зарлага инфляцийн түвшин хоорондын хамааралгүй гэж хэлж болохоор дөнгөж 0.11 байгаа бол ДНБ-тэй сул хамааралтай буюу 0.46 байна. Харин инфляцийн түвшин ДНБ-ий өсөлт хоёрын хоорондын хамаарал 0.67 байгаа нь улсын төсвийн зарлагын нөлөөг давсан үзүүлэлт болжээ. Энэ нь улс төрөөс шийдвэр гаргалт гэхээс илүүтэй эдийн засгийн нөхцөл байдал илүү нөлөөтэй байж гэж үзэж болохоор байна.

Өрийн асуудал

Монгол улсын нийт гадаад өрийн хэмжээ 2019 оны 2 дугаар улирлын байдлаар 29.7 тэрбум ам.долларт хүрсэн нь 2010 оны мөн үетэй харьцуулахад 9.5 дахин нэмэгдсэн байна. Үүний дотор Засгийн газар болон Төвбанкны өр нийт гадаад өрийн 31.2 хувийг эзэлж байгаа нь эдийн засаг төдийгүй төсвийн тогтвортой байдалд ачаалал үзүүлэх магадлалтай юм.



Зураг 3.3 Монгол Улсын Засгийн газрын болон нийт гадаад өр, тэрбум ам.доллар

Эх үүсвэр: Монголбанк, төлбөрийн тэнцлийн статистик мэдээ

Хөгжиж буй ихэнх улс, орнууд ихэвчлэн төсвийн алдагдлаа нөхөх, хөрөнгө оруулалтыг өсгөх зорилгоор гадаад өрийн хэмжээг нэмэгдүүлдэгийн зэрэгцээ зөвхөн гадаад урсгал тэнцлийн алдагдлыг нөхөх зорилгоор өрийн хэмжээг нэмэгдүүлэх байдал ажиглагддаг. Энэ үзэгдэл нь эдийн засагт урт хугацаандаа дарамт болох тул эсрэгээрээ дотоодын үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх, дэд бүтэц, цахилгаан, дулааны станцууд болон эдийн засгийн голлох салбар болох уул уурхайн салбарын томоохон төсөл хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлэх хэлбэрээр өрийн дүнг нэмэгдүүлэх нь алсдаа эдийн засагт эерэг нөлөөг үзүүлдэг гэж шинжээчид үздэг.

Гадаад өрийн хэмжээ нэмэгдэхийн хэрээр түүний хүүний төлбөр буюу өрийн үйлчилгээний төлбөрийн асуудал хөндөгдөнө. Өрийн хүүний төлбөр нь экспортын болон үйлдвэрлэлийн орлогын тодорхой хувийг дотоодын эдийн засагт хөрөнгө оруулалт хэлбэрээр үлдэх боломжийг бууруулах бас нэгэн хүчин зүйл юм. Манай улсын хувьд зээлийн үйлчилгээний төлбөрт 2011 онд тухайн оны төсвийн урсгал орлогын 0.9%, 2013 онд 4.6%, 2015 онд 12.2%, 2017 онд 16.0%-ийг төлөхөөр төсөвлөж байсан нь төсөвт ирэх дарамтыг улам бүр нэмэгдүүлсээр байлаа³.

Өрийн өсөлт нь эдийн засагт богино хугацаандаа эерэг, урт хугацаандаа

³ Нийт экспортын 90 хувь, хөрөнгө оруулалтын 70 гаруй хувь нь уул уурхайгаас хамааралтай манай улсын хувьд уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнийн уналтын мөчлөгмийг анхааралтай ажиглаж, таамаглах шаардлагатай. Учир нь гадаад өрийн эргэн төлөлт энэ үетэй давхцвал макро эдийн засаг эрсдэлд орж болзошгүй (Монголбанк, Судалгаа статистикийн газрын захирал Б.Батдаваа).

сөрөг нөлөөг үзүүлдэг тул өрийн хэмжээг зохих түвшинд барих бодлогын хүрээнд өрийн санхүүжилтийг эдийн засгийн өсөлтөд голлон нөлөөлөх, үйлдвэрлэл, экспортыг дэмжсэн төсөл, хөтөлбөр зэрэг өндөр өгөөж бүхий хүлээлттэй салбарт хөрөнгө оруулалт хэлбэрээр хийх нь өрийн дарамтын эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөг бууруулах боломжтой.

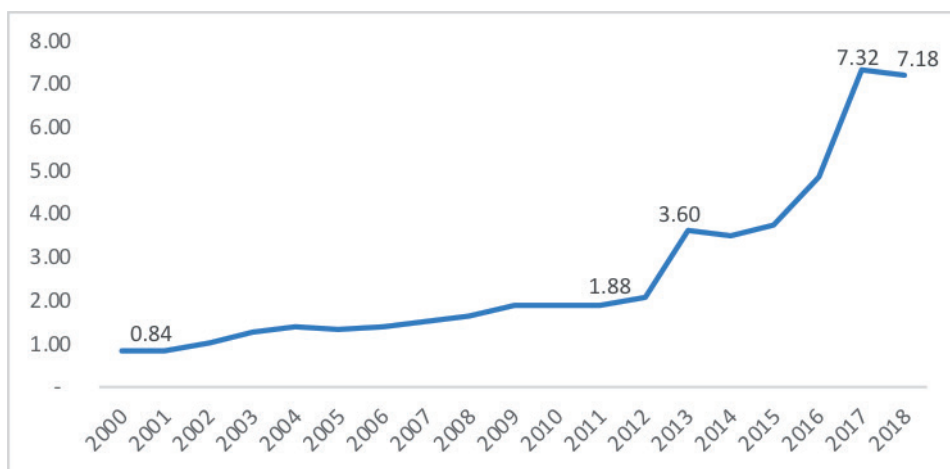
Монголын эдийн засаг 2011 он гарсаар гайхалтай өндөр өсөлтөд хүрч 17.3 хувийн өсөлт, хүрсэн нь гадаад талаасаа манай эдийн засгийг сонирхох сонирхлыг өрнүүлсэн. Засгийн газрын өрийн хэмжээ 2011 он хүртэл харьцангуй бага өсөлттэй явж ирсэн ч эдийн засгийн таатай нөхцөл байдлаас шалтгаалан гадаадаас өөр хэлбэрээр санхүүжилт авах тааламжтай хөрс суурь бүрдсэн. МАН 2012 оны сонгуулиас өмнө Хөгжлийн банкнаас гаргасан 580 сая ам.долларын “Евро бонд”-д баталгаа гаргасан нь гадаад өрийн өсөлтийг огцом нэмэгдүүлэх суурь болсон гэж үзэж болох юм.

АН эвсэл 2012 оны сонгуулиар ялж, засгийн газраа байгуулснаар мөрийн хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүжилтийг бонд гаргах хэлбэрээр шийдсэн. МАН болон АН Засгийн газрын шийдвэрээр зээлийн хэмжээ 2 жилийн дотор огцом 2 дахин өссөн байдаг. Үүний гол цөмийг 2012 оны 11 сард Сингапурын хөрөнгийн бирж дээр 4.1-5.1 хувийн хүүтэй арилжаалсан 1.5 тэрбум ам.долларын Чингис бондыг бүрдүүлсэн гэж хэлж болно. Зээлийн зарцуулалтыг Тавантолгойн цахилгаан станц, гудамж төсөл, шинэ төмөр зам төсөл, шинэ бүтээн байгуулалт, аймгуудыг нийслэл хоттой холбох авто замын болон үйлдвэрлэлийг дэмжих төслүүлд зарцуулахаар төлөвлөсөн байна. Бондыг авахдаа урьдчилсан байдлаар зарцуулалтыг нарийн төлөвлөөгүйгээс үүдэлтэйгээр тодорхой хугацаанд хий хоосон хүү төлөх эрсдэл хүлээснээс гадна богино хугацаанд эдийн засгийн ашиг авчрах төслүүдийг санхүүжүүлж чадаагүй байна.

Чингис бондоор санхүүжүүлэхээр төлөвлөсөн төслүүдээс зарим шалтгаанаар зарим төслүүд огт хэрэгжээгүй, зарим төслүүд дутуу хэрэгжсэн бөгөөд ерөнхийдөө бондын зарцуулалт хангалтгүй байсан.

Мөн 2013 оны 12 сард Хөгжлийн банкнаас Японы зах зээл дээрээс 30 орчим тэрбум иений Самурай бондыг босгосон бөгөөд 5 дугаар цахилгаан станцын төсөл, Дарханы нефтийн үйлдвэрийн төсөл болон бусад төслийг санхүүжүүлэхээр төлөвлөсөн боловч зорилгодоо хүрч чадаагүй байна.

Эдгээр шалтгааны улмаас Монгол улсын засгийн газрын өрийн өсөлт ийнхүү огцом нэмэгдсэн байна.



Зураг 3.4 Монгол улсын Засгийн газрын өрийн үлдэгдэл (тэрбум доллар)

Эх үүсвэр: Монголбанк

Монголын засгийн газрын зүгээс долларын бонд, иений бондоос гадна мөн Хятадын юаниар “Дим сам” нэртэй 1 тэрбум юаний зээлийг 7.5 хувийн хүүтэйгээр 3 жилийн хугацаатай бондыг мөн гаргасан байна. Энэ мөнгөөр дотоодын хугацаа нь дуусч буй болон хүү өндөртэй дотоодын бондыг санхүүжүүлэх зорилготой байсан.

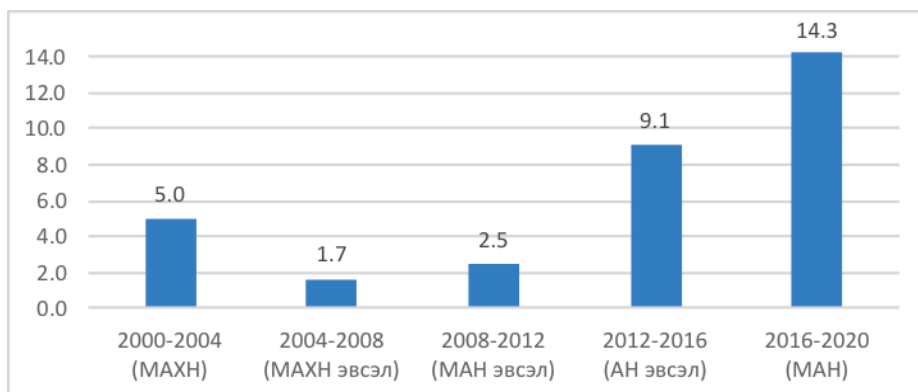
Монголын эдийн засгийн өсөлт 2015 онд өмнөх жилийн 7.9 хувиас саарч 2.4 хувьд хүрсэн, гадаад зах зээл дээрх түүхий эдийн уналт, хөрөнгө оруулалт саарсан, өмнө нь авсан зээлийн нөхцөл зэргээс шалтгаалан 2016 онд гадаад зах зээл дээрх Монголын нэр хүнд буурч Ч.Сайханбилэгийн Засгийн газраас 500 сая долларын “Мазаалай” бондыг олон улсын зах зээл дээрээс 10.875 хувийн хүүтэй босгосон нь эргээд 2016 онд Монгол улсын Засгийн газрын өр нэмэгдэхэд бас нэг түлхэц болсон байна.

2016 онд явагдсан сонгуулийн үр дүнгээр МАН эрх барих болсон бөгөөд өрийн асуудал нааштай шийдвэрлэгдэх боломж бүрдэлгүй нэмж зээл авах, бонд гаргах хэлбэрээр үргэлжилсээр байна. 2012 онд Засгийн газраас Хөгжлийн банкинд баталгаа гаргасан Евро бондын өрийг төлөх зорилгоор “Хуралдай” хэмээх 600 сая долларын бондыг гаргасан мөн 2017 онд өмнөх Чингис, Дим Сам бондын өрийг төлөхийн тулд 800 сая долларын “Гэрэгэ” нэртэй бондыг гаргасан байна.

Хэдийгээр эдийн засгийн нөхцөл байдал 2016 оны бага түвшингөөс эргэн сэргэж, түүхий эдийн үнийн өсөлт ажиглагдан Монгол улсын төсөв ашигтай гарч тодорхой түвшинд эерэг уур амьсгал ажиглагдаж байгаа боловч Монгол улс өрийг дангаар бие даан төлөх боломж бага байгаагаас гадна өрийн гинжин хэлхээ үүсэх өндөр магадлалтай байна.

Энд зөвхөн бондын талаар дурдсан боловч бусад гадаад улс, олон улсын байгууллагаас ихээхэн хэмжээний зээл авч байгаа нь цаашид ч

өрийн дарамт нэмэгдэх аюултай юм. Томоохон хэмжээний зээлийг энд дурдвал Энэтхэгийн засгийн газрын 1 тэрбум ам.долларын, БНХАУ-ын засгийн газрын 1 тэрбум ам.долларын зээлийг дурдаж болно.



Зураг 3.5 Засгийн газрын өрийн өсөлтийн хурд (4 жилээр)

Эх үүсвэр: Судлаачийн тооцоолол, Монголбанк

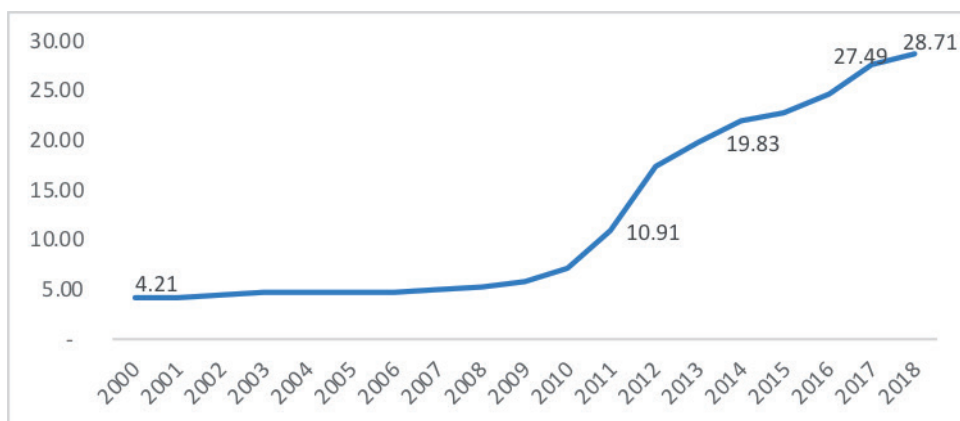
Графикт эрх барьж буй намуудын өрийн өсөлтийн хурдыг тооцож харуулсан бөгөөд 4 жилийн хугацаанд гадаад өрийн жилийн дундаж өсөлтийг харуулж байна. Засгийн газрын өрийн өсөлт 2004-2008 онд бага жилд 1.7 орчим хувиар өсч байсан бол, 2016 оноос хойш хамгийн өндөр буюу жилд 14.3 хувиар нэмэгдэж байна.

Сүүлийн жилүүдэд ингэж гадаад өрийн хэмжээ огцом нэмэгдсэн нь 2017 онд ОУВС-ийн “Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр”-т хамрагдах болж, энэ хүрээнд 2020 хүртэлх хугацаанд нийт дүнгээр 5.5 тэрбум ам.долларын зээлийн санхүүжилт ОУВС, Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк зэрэг олон улсын байгууллага болон Япон, БНСУ зэрэг түншлэгч орнуудаар дамжин хийгдэж байгаатай холбоотой юм.

Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн гол зорилго нь 2011 оноос 2016 он хүртэлх тасралтгүй саарсан эдийн засгийн өсөлтийг сэргээх, дотоодын санхүүгийн зах зээлд ирж буй дарамтыг багасгах, өрийн тогтвортой байдлыг сэргээх, гадаад нэр хүндийг хадгалах, эдийн засгийг тогтворжуулж төсвийн сахилга батыг сайжруулах явдал юм.

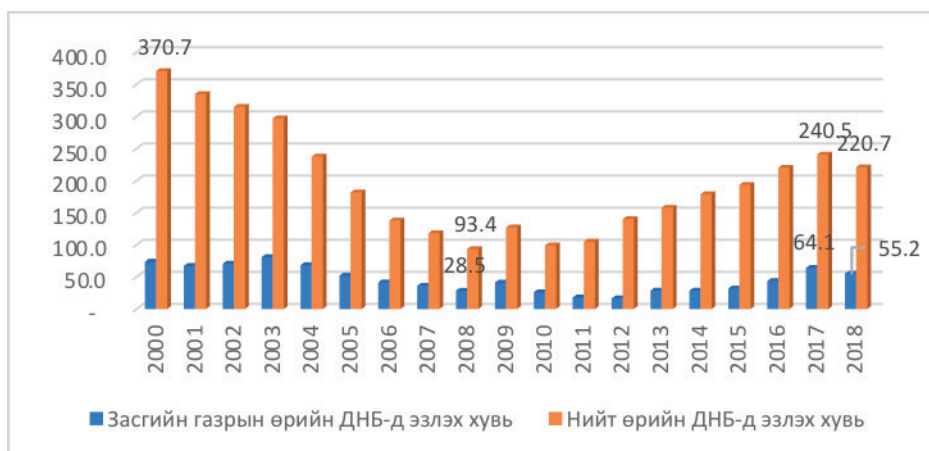
Монгол улсын нийт гадаад өр нь Засгийн газар, Төв банк, Хадгаламжийн байгууллагууд, Бусад салбар, Хөрөнгө оруулагчийн зээл гэсэн хэсгүүдэд хуваагддаг.

Гадаад өрийн үлдэгдлийг цаг хугацааны дарааллаар авч үзвэл 2010 оноос огцом өсөлттэй гарч эхэлсэн бөгөөд энэ нь нэг талаасаа эдийн засагт мөнгө шаардлагатай байгаа, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих гол арга хэмээн үзэж болох юм.



Зураг 3.6 Монгол улсын нийт өрийн үлдэгдэл (тэрбум төгрөг)
Эх үүсвэр: Монголбанк

Гэсэн хэдий ч өрийн хэмжээ хэт их байх нь эргээд эдийн засгийн хувьд эмзэг, гадаад болон дотоод улс төрийн шахалт, дарамт ихтэй өндөр эрсдэлтэй болгодог.



Зураг 3.7 Засгийн газрын болон нийт өрийн ДНБ-нд эзлэх хувь
Эх үүсвэр: Монгол банк

Нийт өрийн ДНБ-нд эзлэх хувь 2000 оны 370.7 хувиас тасралтгүй буурч 2008 онд хамгийн бага буюу 93.4 хувь хүрсэн ч цаашид жил бүр өссөөр 2018 оны байдлаар 220 хувьд хүрсэн байна. ДНБ болон гадаад өрийн харьцаа ийнхүү өндөр гарсан нь Монгол улс энэ үзүүлэлтээрээ дэлхийд тэргүүлэх хэмжээнд очоод байгаа нь анхаарах хэмжээнд хүрснийг харуулж байна.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиар 2021 он гэхэд Засгийн газрын өрийн хэмжээ ДНБ-ээс 60-иас хэтрэхгүй гэж баталсан одоогоор 2018 оны 4 дүгээр улирлын байдлаар хуулийн дагуу 80 хувь байхаас 63.4 хувьтай байгаа хэдий ч цаашид анхаарах шаардлага байна.

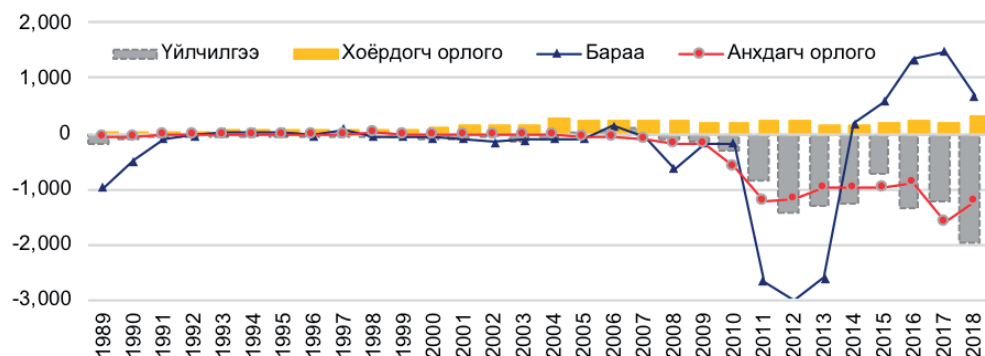
Төлбөрийн тэнцлийн асуудал

Мөнсүүлийн жилүүдийн гадаад өрийн өсөлтийг төгрөгийн ам.доллартай харьцах ханшийн уналтаас үүдэлтэй гэж эдийн засагчид тайлбарлаж байв. Нөгөө талаар өрийн өсөлтийг улсын валютын нөөцийн уялдуулан тайлбарлаж болох бөгөөд үүнийг төлбөрийн тэнцлийн статистикаас нарийвчлан харах боломжтой.

Төлбөрийн тэнцэл 2016 оноос хойш сайжирч, улмаар валютын нөөц нэмэгдэж, 2019 оны эхний хагас жилийн байдлаар 4.0 тэрбум ам.долларт хүрсэн бөгөөд үүнд экспортын голлох түүхий эдийн үнэ, хэмжээ сүүлийн жилүүдэд тогтмол нэмэгдсэн байдал, олон улсын байгууллагуудаас орж ирсэн урт хугацааны санхүүжилт болон өндөр өгөөж бүхий хүлээлттэй хөрөнгө оруулалтуудын төлөөлөл болох "Оюу толгой" төслийн хоёр дахь шатны хөрөнгө оруулалт зэрэг нь голлон нөлөөлсөн гэж үздэг.

Тухайлбал, 2019 оны эхний таван сарын байдлаар экспорт 13.0%-иар нэмэгдсэнээр урсгал дансны алдагдал өнгөрсөн оны мөн үеэс 152 сая ам.доллараар буурч, 444 сая ам.доллартай тэнцүү гарсан⁴. Харин санхүүгийн дансны нөхцөл байдал МИК ХК-аас гадаад зах зээлд бонд арилжаалсан зэргээс үүдэлтэйгээр 646.9 сая ам.долларын ашигтай гарсан. Ингэснээр төлбөрийн нийт тэнцэл 233.6 сая ам.долларын ашигтай гарч, валютын нөөц нэмэгдсэн.

Эрдэс бүтээгдэхүүний экспортын хэмжээ сүүлийн жилүүдэд өссөнөөр барааны худалдааны тэнцэл ашигтай гарч байгаа боловч үйлчилгээний салбарт валютын гарах урсгал нэмэгдсээр байгаа нь сөрөг нөхцөл байдлыг үүсгэх талтай. Жишээлбэл, 2018 онд манай улсын барааны гадаад худалдааны тэнцэл 675 сая ам.долларын ашигтай байсан боловч үйлчилгээний тэнцэл 1.98 тэрбум, зээл, бонд, ногдол ашиг зэрэг анхдагч орлогын тэнцэл 1.2 тэрбум ам.долларын алдагдалтай байлаа. Энэ нь урсгал данс 2.2 тэрбум ам.долларын алдагдалтай гарахад голлон нөлөөлсөн.



Зураг 3.8 Монгол Улсын төлбөрийн тэнцэл, сая ам.доллар
Эх үүсвэр: Монголбанк, төлбөрийн тэнцлийн статистик мэдээ

⁴ Монголбанкны мэдээлэл

Гадаадын хөрөнгө оруулалт ба Оюутолгойн үүрэг

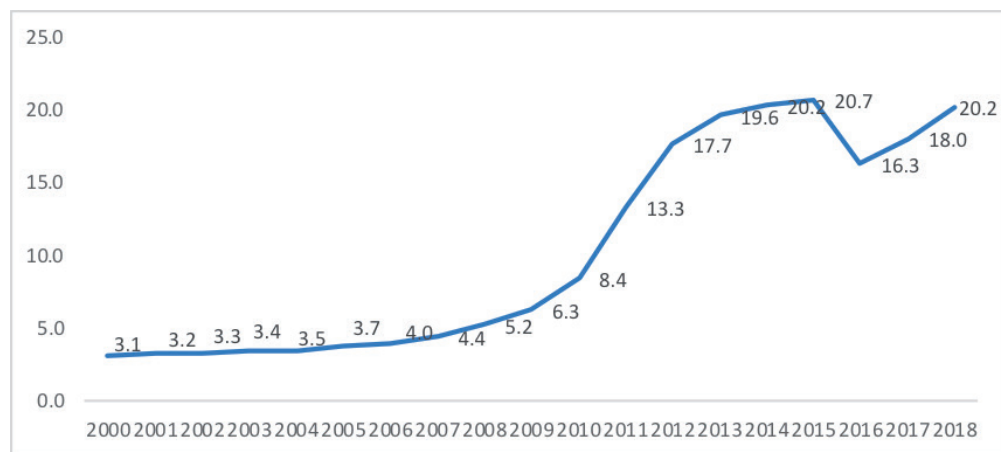
Монгол улсын хувьд уул уурхайн бүтээгдэхүүний түүхий эдийн үнийн өсөлт дээр эдийн засгийн өсөлт тулгуурлаж, уул уурхайд хийж буй хөрөнгө оруулалт нь эргээд эдийн засгийг тэтгэдэг механизм сүүлийн 30 жилийн хугацаанд тогтжээ.

Энэ утгаараа улс төрийн намуудын өрсөлдөөний гол бай болж уул уурхайд оруулах хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, лиценз олголтыг нэмэгдүүлэх, янз бүрийн нэршил бүхий татварыг авах, уул уурхайн баялагаас орж ирэх мөнгийг хүн амд янз бүрийн нэршилтэйгээр тараах зэрэг хэлбэрээр явж ирсэн байна.

Улс төрчдийн зүгээс зарим тохиолдолд аль нам эрх барихаас үл хамааран хуульд өөрчлөлт оруулах замаар эдийн засгийг хүнд байдалд оруулах тохиолдол гарч байв. Тухайлбал: 2005 он хүртэл 5 хувьтай байсан алтны татварыг 2006 оноос гэнэт 68 хувь болгож өсгөснөөр 15.5 тонн байсан алт тушаалт буурсаар 2010 он гэхэд дөнгөж 2.1 тоннд хүрсэн бөгөөд цаашид ч алт тушаалтад дорвитой нэмэгдэл гараагүй байна. Ийнхүү 2014 онд хуульд алтны татварыг 2.5 хувь байхаар нэмэлт өөрчлөлт оруулахад алт тушаалт жил бүр өссөөр 2017 он гэхэд 20 тоннд хүрсэн нь Монгол улсын валютын нөөцийг 820 орчим сая ам.доллараар нэмэгдүүлж байна. Эндээс улс төрийн буруу шийдвэр эргээд эдийн засагт ямархуу хор нөлөөтэйг харуулж байна.

ҮАБЗ-ийн албаны дарга, доктор Ц.Даваадоржийн нийтлэлд: “Монгол улсад 1990-2010 онд нийт 3.26 тэрбум ам.долларын гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт орсон бөгөөд түүний 53.4 хувь нь БНХАУ-ын хөрөнгө оруулалт байна. Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын 58.4 хувь нь уул уурхайд, 23 хувь нь худалдаа, 3.6 хувь нь банк санхүүгийн салбарт орсон нь хэт өрөөсгөл байгааг харуулж байна.

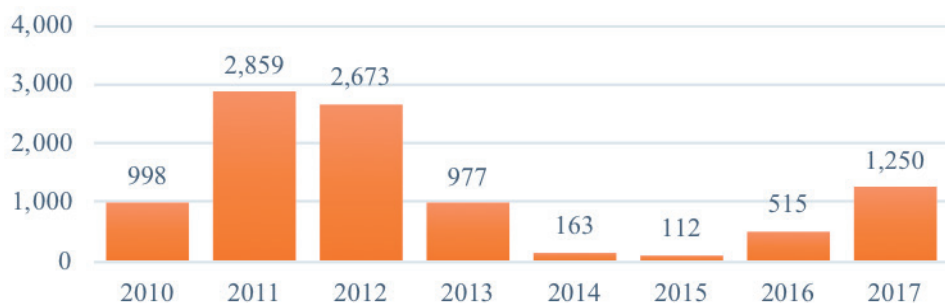
Монгол улсын хувьд гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын үлдэгдэл 2010 он хүртэлх хугацаанд зугуухан өсөлттэй явж ирсэн байна.



Зураг 3.9 Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын үлдэгдэл (тэрбум ам.доллар)

Эх үүсвэр: Монгол банк

Монгол улсын хувьд 2009 онд Оюутолгойг ашиглах гэрээг байгуулсантай холбоотойгоор 2010 оноос эхний шатны гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтууд хийгдэж эхэлсэн нь эдийн засгийг сэргээх гол цөм нь болсон байна.



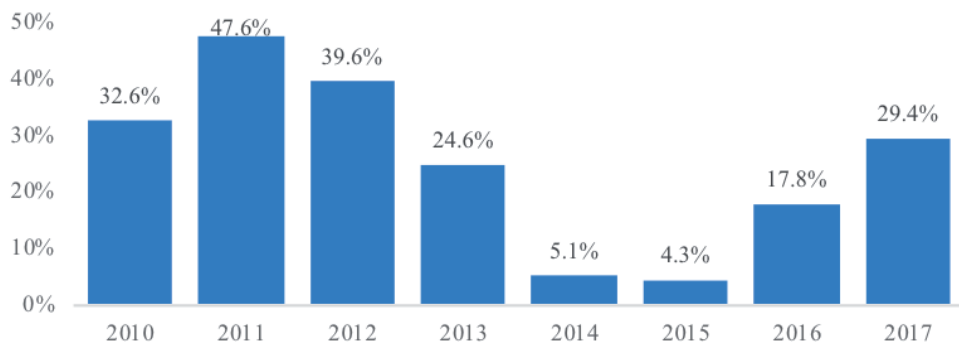
Зураг 3.10 ОТ-н хөрөнгө оруулалт, сая ам. доллар

Эх үүсвэр: Оюутолгой компани

Оюутолгойн гэрээ сайн муу хийгдсэн талаар олон янзын улс төрчдийн болон эдийн засагчдын дунд байр сууриа илэрхийлсээр байгаа боловч Монголын эдийн засагт томоохон өсөлтийг бий болгож чадсан нь гарцаагүй юм.

Энэхүү гэрээг 2011 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсны зэрэгцээ, 2015 оны Оюу толгойн далд уурхайн бүтээн байгуулалт, санхүүжилтийн төлөвлөгөөг баталсан нь далд уурхайн бүтээн байгуулалтын хөрөнгө оруулалт хийгдэх гол алхам болсон.

Оюутолгойд оруулж байсан хөрөнгө оруулалт далд уурхайн гэрээг байгуулах хүртэл саатсан, дэлхийн зах зээл дээр түүхий эдийн уналт үргэлжилсэн зэрэг үеүд нь Монголын эдийн засгийн нөхцөл байдал хүнд байдалд очиж гадаад зээл тусламжийг нэмж авах хэмжээнд хүрсэн байна.

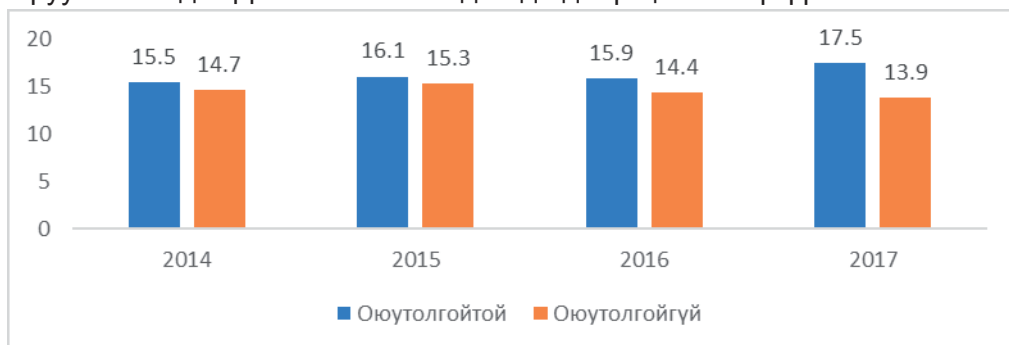


Зураг 3.11 Монгол улсын нийт хөрөнгө оруулалтад эзлэх ОТ компанийн хөрөнгө оруулалт, хувиар

Эх үүсвэр: YCX, Оюутолгой ХХК

Оюутолгойн хөрөнгө оруулалтын Монгол улсын нийт хөрөнгө оруулалтад эзлэх хувиас харахад эдийн засагт ямархуу цар хүрээтэй нөлөө үзүүлсэн нь харагдаж байна. Энэ хугацааны хөрөнгө оруулалтын дүнг Монгол улсын нийт хөрөнгө оруулалтад харьцуулсан харьцаагаар илэрхийлж үзүүлбэл ОТ-н хөрөнгө оруулалт 2011 онд 47.6%, 2013 онд 24.6%, 2015 онд 4.3%, 2017 онд 29.4%-ийг тус тус эзэлж байжээ.

Эдийн засгийн хүрээлэнгээс хийсэн судалгаагаар Оюутолгойн хөрөнгө оруулалт бодит ДНБ-ий хэмжээнд мэдэгдэхүйц нөлөө үзүүлсэн байна.



Зураг 3.12 Бодит ДНБ, их наяд төгрөг

Эх сурвалж: Оюутолгой төслийн Монголын эдийн засагт үзүүлж буй нөлөөллийн судалгаа 2018

Эндээс харвал улс төрийн хүрээнд гаргаж буй томоохон бодлогын зөв шийдвэр нь богино хугацаанд эдийн засгийг сэргээх, урт хугацаанд эдийн засгийн өсөлтийг хангах гол хүчин зүйл болдог байна.

Улс төрийн намуудын зүгээс хийж байсан нийгмийн халамжийн бодлогууд шууд бэлэн мөнгө хэлбэрээр олгогдож байсан бол ард иргэд энэ хандлагыг сайшаахаа больсонтой холбоотойгоор уул уурхайгаас орж ирэх баялгийг арай өөр хэлбэрээр ард иргэдэд хуваарилах болсны нэг нь Эрдэнэс таван толгойн 1072 хувьцааг иргэдэд хуваарилах шийдвэр байсан.

Энэ шийдвэр нь 1990-ээд оны эхэн үеийн өмч хувьчлалын бодлоготой зарим талаар ижил байгаа юм. Учир нь энэ 1072 хувьцаа нь одоог хүртэл эдийн засгийн эргэлтэд оролгүй нэр төдий хэлбэрээр оршиж байна. Настайчуудын хувьд энэ хувьцааг бэлэн мөнгөөр авах, зарим иргэд ЭМД-ын төлөлтөд ашиглах, оюутан сурагчдын хувьд сургалтын төлбөр хэлбэрээр ашиглах зэргээр зарцуулснаар өөрөөр ямар нэгэн хөдөлгөөн хийгдээгүй нь алдаатай бодлогын нэг тод жишээ болж байна.

Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдал сүүлийн 30 жилд

Нэгдсэн төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэсэн төсвийн удирдлагын зарчим, төсвийн тусгай шаардлагыг тогтоох, хэрэгжүүлэх, түүнд хяналт тавихад төрийн байгууллагын эрх, үүрэг, хариуцлагыг

тодорхойлох, эрдэс баялгийн орлогоор нөхөн сэргээгдэх баялаг бүтээх, эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих хөрөнгө оруулалт хийх, санхүүгийн хуримтлал бүрдүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах зорилго бүхий “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай” хуулийг 2010 онд; төсөв, түүний зарчим, тогтолцоо, бүрэлдэхүүн, ангиллыг тогтоож, төсвийн тусгай шаардлагыг хэрэгжүүлэх, төсвийн харилцаанд оролцогчийн эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлж, төсөв боловсруулах, батлах, зарцуулах, бүртгэх, тайлагнах, хяналт тавихтай холбогдсон харилцааг зохицуулах зорилгоор “Төсвийн тухай” хуулийн шинэчилсэн найруулгыг 2011 онд баталж 2013 оноос хэрэгжүүлсэн билээ.

Монгол Улсын нэгдсэн орлого 1991 онд 6.8 тэрбум төгрөг, 2000 онд 351.0 тэрбум төгрөг, 2010 онд 3.1 их наяд төгрөг байсан бол 2018 онд энэ дүн 10.1 их наяд төгрөг болсон нь 1991 онтой харьцуулахад 1487.1 дахин, 2010 онтой харьцуулахад 3.2 дахин их байна.

Шилжилтийн эхний 10 жилд тухайлбал, 1989-1991, 1996, 1998-1999 онуудад улсын нэгдсэн төсөв 3.5-116.8 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай гарч байв. Харин Эдийн засаг тогтворжих дунд арван жилд дэлхийн зах зээл дээрх эрдэс бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтөөс шалтгаалан улсын төсөв 2005-2007 онуудад 73.3-133.2 тэрбум төгрөгийн ашигтай гарч байсан бол дэлхийн эдийн засгийн хямралын нөлөөгөөр 2009 онд төсөв 342.6 тэрбум төгрөгийн ашигтай гарсан. Сүүлийн арван жилд Засгийн газрын гадаад, дотоод өрийн хэмжээ ихээр нэмэгдсэн нь улсын төсөв их хэмжээний алдагдалтай гарахад нөлөөлж байв. Тодруулбал, 2016 онд УИХ дээр Монгол улс хоёр төсөвтэй явж байна, төсвийн сахилга бат алдагдсан байна гэж үзэн Хөгжлийн банкны төсвөөс гадуурх зардлыг Засгийн газрын өрөнд оруулж тооцсон. Энэхүү нэгтгэл нь улсын төсвийн их хэмжээний алдагдлын шалтгаан болсон гэж эдийн засагчид тайлбарладаг⁵.

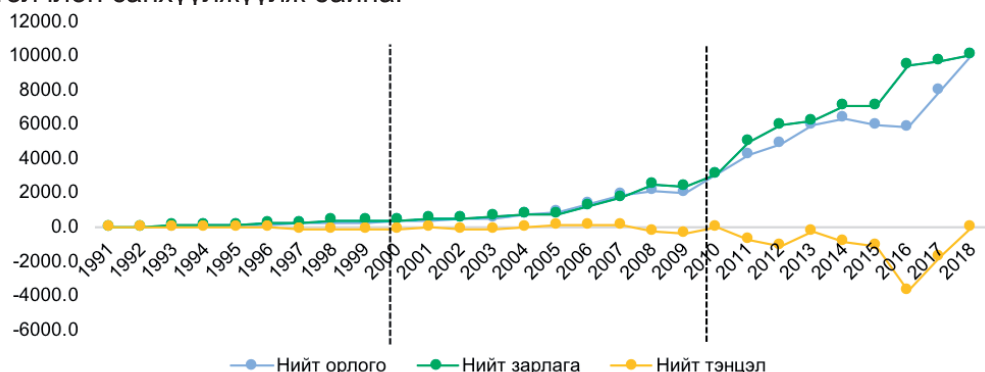
Мөн энэ үед Засгийн газраас дотоодын зах зээлд арилжаалж байсан бондын хүүнд жилийн 18% амлаж байсан нь төгрөгийн ханш эрчимтэй суларч, Засгийн газрын зээлжих зэрэглэл В3-аас С1 болж буурахад хүрсэн.

Эдийн засгийн мөчлөгтэй уялдан төсвийн алдагдал гарсаар байгаа бөгөөд тухайн үеийн эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийн хөдөлгөөнөөс үндэслэн төсвийн урсгал тэнцлийн болон төсвийн алдагдал зэрэг өсөхөд ДНБ, хүү буурч, инфляци өсч, ханш сулрах магадлалтайг дурдаж болохоор байна.

Гадаад өр, зээл, тусламж хэлбэрийн эх үүсвэрээр төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх хэв маяг хадгалагдсаар байна. Тодруулбал, дунд арван жилийн үед Засгийн газрын бонд болон өмч хувьчлалын орлогоор

⁵ Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдал, Эндрю Бауэр, Г.Рагчаасүрэн, Л.Мөнх-Оргил, Дэвид Михали, Т.Номуунтөгс, 2017 он

төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлж байсан бол сүүлийн арван жилд төсвийн алдагдлыг олон улсын санхүүгийн байгууллагуудаас олгосон хөтөбөрийн зээл, хандивлагч орнуудын зээл, буцалтгүй тусламж, бонд зэргээр голчлон санхүүжүүлж байна.



Зураг 3.13 Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн орлого, зарлага, нийт тэнцэл, тэрбум төгрөг

Эх үүсвэр: Монголбанк, төсвийн статистик мэдээ

Төсвийн алдагдлыг ийнхүү гадаад эх үүсвэрээс санхүүжүүлж байгаа нь төлбөрийн тэнцлийн урсгал дансны алдагдлыг давхар нэмэгдүүлсэн. Энэхүү алдагдлыг 1991-2007 онуудад голчлон Засгийн газрын хандивлагч орон, олон улсын санхүүгийн байгууллагуудаас авч ашигласан хөнгөлөлттэй зээл, буцалтгүй тусламж болон иргэдийн мөнгөн гуйвуулгаар, 2008 онд гадаад валютын албан нөөцөөр, 2009 оноос эхэлж гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтаар ихэвчлэн санхүүжүүлж байна⁶.

Улс төрийн намуудын хувьд сонгуульд амласан амлалтаа биелүүлэхийн тулд төсөвт сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгийн эх үүсвэрийг тусгаж байв. Тухайлбал мөрийн хөтөлбөрт тусгасны дагуу дунд 10 жилд ихэвчлэн нийгмийн халамжийн чиглэлд бэлэн мөнгө олгох хэлбэрээр төсвийн санхүүжилтийг зарцуулж байсан болон сүүлийн 10 жилд шууд бэлэн мөнгө олгох хэлбэрээс тодорхой төсөл хөтөлбөр, сангуудыг санхүүжүүлэхэд зарцуулагдах хэлбэр лүү шилжсэн байдаг.

⁶ Монголбанкны тайлан.

ДУГНЭЛТ

Энэ ажилд төвлөрсөн төлөвлөгөөт социалист системээс зах зээлийн засаг бүхий ардчилсан нийгэмд улс төрийн болон эдийн засгийн зэрэг шилжилт хийж эхэлсэн сүүлийн 30 жилийн улс төрийн бодлого шийдвэрийн эдийн засгийн гол гол үзүүлэлтүүдэд хэрхэн нөлөөлж байсныг харуулахыг зорьсон. Хугацааны хувьд шилжилтийн эхний 10 жил, дунд 10 жил, сүүлийн 10 жил гэсэн 3 арван жилд хуваан гарсан гол гол өөрчлөлтийн талаар авч үзсэн болно.

Шилжилтийн эхэн үед төвлөрсөн төлөвлөгөөт систем задран унасантай холбоотойгоор гадаад болон дотоод эрэлт нийлүүлэлтийн орчин нөхцөл өөрчлөгдөж, бараа бүтээгдэхүүн, түүхий эдийн ханган нийлүүлэлт тасалдаж, олон үйлдвэр аж ахуйн нэгжүүд дампуурч, ажилгүйдэл ихэсч, эдийн засаг бүхэлдээ уруудан хасах өсөлттэй гарахын зэрэгцээ инфляци 3 оронтой тоогоор хэмжигдэх хүртэл нөхцөл байдал хүндэрч байв.

Энэ үед эдийн засгийг эерэг байлгахын тулд бодлогын түвшинд төсвийн алдагдлыг багасгахын тулд дотоод эх үүсвэрээс гадна гадаадын зээл, тусламж авах, үнэ чөлөөлөх / жишээ нь 20 дугаар тогтоол/, өмч хувьчлал явуулах, алт диллерийн хэргийг илрүүлэн шалгах, арилжааны зарим банкуудыг татан буулгах болон нэгтгэх, картын бараанд шилжих зэрэг бодлогуудыг авч хэрэгжүүлсэн байдаг. Эдгээр бодлого нь зарим талаар бэлтгэлгүй огцом шокийн шинжтэй хийгдэж байсан нь ард иргэдэд хүндээр тусах, хохироох тохиолдол байсан хэдий ч эдийн засгийг сэргээх, инфляцийг бууруулахад нөлөөлж 1994 оноос уналтыг зогсоож эдийн засгийг эерэг өсөлттэй болгох боломжийг хангаж өгсөн.

Дунд 10 жилийн хугацаанд ХАА-д тулгуурласан салбараас бодит үйлдвэрлэлийн салбарт /уул уурхай, аж үйлдвэр/, үйлчилгээний салбарт тулгуурласан эдийн засаг руу шилжиж, эдийн засаг зарим жилүүдэд 2 оронтой тоогоор өсч байлаа. Гэсэн хэдий ч дэлхийн эдийн засгийн хямралын нөлөөгөөр хөрөнгө оруулалт багасах, түүхий эдийн үнэ буурсан шалтгаанаар эдийн засаг сөрөг утгатай гарч, улс төрчдийн зүгээс энэхүү нөлөөг эдийн засагт аль болох бага байлгахыг зориход хүргэсэн.

Энэ хугацаанд инфляцийн түвшин хамгийн ихдээ 22 хувиас даваагүй боловч хэлбэлзэл нэлээд их байж сонгуулийн жилүүдэд өмнөх жилүүдтэй харьцуулахад өндөр гарч байсан нь намуудын үйл ажиллагаатай шууд холбоотой гэж үзэж болохоор байна.

Энэ үед хуучин ЗХУ-ын үед үүссэн 11.7 тэрбум шилжих рублийн өрийг тун ашигтай нөхцөлөөр бүрэн бүрэн төлж барагдуулсан нь эдийн засагт гадаад өрийн дарамт үүсэхгүй байх таатай нөхцөл бүрдсэн.

Эдийн засгийг тэлэх, гадаад худалдааг нэмэгдүүлэх, үйлдвэрлэлийг тэлэх үүднээс 2002 оноос эдийн засгийн чөлөөт бүсийг байгуулах шийдвэр гарч Алтанбулаг, Замын-Үүд, Цагааннуурын чөлөөт бүсүүдийг

байгуулсан. Энэ бүсүүдэд одоо ч хөрөнгө оруулалтууд хийгдсээр байгаа боловч эдийн засгийн бүсийн агуулгаар бүрэн ажиллаж чадаагүй байна.

Мөн энэ хугацаанд намууд сонгуулийн мөрийн хөтөлбөртөө нийгмийн халамжийн бодлогыг ихээхэн тусгаж бэлэн мөнгө амлах болсон. Энд өмнөх нийгмийн тогтолцооны үеийн халамжийн бодлогыг зарим талаар үргэлжлүүлэхийн зэрэгцээ нэмээд шинээр төрсөн хүүхдэд олгох мөнгө, хүүхэд бүрт олгох мөнгө, шинээр гэр бүл бологсдод олгох мөнгө зэрэг халамжийг хуульчлан уул уурхайгаас орж ирсэн орлогоор санхүүжүүлж байв. Гэсэн хэдий боловч 2009 онд эдийн засгийн нөхцөл байдал хүндэрснээс шалтгаалан эдгээр халамжийн бодлогыг зогсоосон байна.

Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд эдийн засаг гадаадын хөрөнгө оруулалтын өсөлт, түүхий эдийн үнийн өсөлтөөс шалтгаалан дэлхийд хамгийн өндөр өсөлт болох 17.5 хувийн өсөлтийг бий болгож байсан бол түүнээс 5 жилийн дараа энэ өсөлт саарсаар дөнгөж 1.2 хувийн өсөлттэй болтол буурч эдийн засгийн нөхцөл байдал хүндрэн ОУВС-ын өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрт хамрагдах хэмжээнд буурсан.

Энэ хугацаанд С.Баярын засгийн газрын үед байгуулсан хөрөнгө оруулалтын гэрээний дагуу 2010 оноос Оюутолгойн хөрөнгө оруулалт орж ирсэн нь эдийн засгийг тэлэхэд гол нөлөө үзүүлсэн. Гэрээ ашигтай эсэх тал дээрх маргаан одоог хүртэл үргэлжилж байгаа ч эдийн засгийг тэлэхэд чухал нөлөө үзүүлснийг үгүйсгэх аргагүй юм. Тухайлбал Оюутолгойн далд уурхайн санхүүжилт шийдэгдээгүйтэй холбоотойгоор 2015, 2016 онуудад хөрөнгө оруулалт буурахад эдийн засгийн өсөлтийн хурд ихээхэн хэмжээгээр саарсан байдаг.

Сүүлийн 10 жилийн гол асуудал бол гадаад өрийн төлөлт бөгөөд 2010 оноос гарснаас гадаад өр тасралтгүй өсч байгаа явдал юм. УИХ-ын зүгээс гадаад өрийн дарамтыг багасгах зорилгоор “Төсвийн тогтвортой байдлын хууль”-ийг гаргаж өрийн дээд таазыг бууруулах хэмжээг зааж өгсөн байдаг. Энэ нь хэдийгээр Засгийн газрын гадаад өрийн ДНБ-нд эзлэх хувиар илэрхийлэгдсэн дүнгээр буурч байгаа ч, ДНБ-ий өсч буй тохиолдолд гадаад өр буурна гэсэн баталгаа болж чадахгүй юм.

Энэ утгаараа 2012 оноос эхлэн 7 жилийн хугацаанд Чингис, Самуурай, Дим Сам, Мазаалай, Гэрэгэ, Хуралдай зэрэг бондыг гаргасан байна. АН-ын үед бондуудыг авахдаа юунд зарцуулахаа шийдээгүй авч байсны зэрэгцээ сүүлд батлагдсан зориулалтаараа зарцуулахгүй зэрэг олон дутагдалтай талууд гарч байв. МАН-ын үед өмнөх Засгийн газрын авсан бондыг өрийг дарахын тулд түүнээс илүү хүүтэй бонд зээлж авч дарах гэх мэтээр гинжин хэлхээ үүсч байгаа нь цаашид Монгол улс гадаад өрийн дарамтад орох гол нөхцөл болохоор байна.

Улс төрийн намуудын хувьд сонгуульд амласан амлалтаа биелүүлэхийн тулд төсөвт сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд

шаардлагатай хөрөнгийн эх үүсвэрийг тусгаж байв. Тухайлбал мөрийн хөтөлбөрт тусгасны дагуу дунд 10 жилд ихэвчлэн нийгмийн халамжийн чиглэлд бэлэн мөнгө олгох хэлбэрээр төсвийн санхүүжилтийг зарцуулж байсан болон сүүлийн 10 жилд шууд бэлэн мөнгө олгох хэлбэрээс тодорхой төсөл хөтөлбөр, сангуудыг санхүүжүүлэхэд зарцуулагдах хэлбэр лүү шилжсэн байдаг.

Эцэст нь хэлэхэд улс төрийн бодлого шийдвэр эдийн засагт чухал нөлөөтэй явж ирсэн бөгөөд цаашид улс төрийн бодлого шийдвэрийг тухайн үеийн эрх барьж буй намын бодлогоор биш урт хугацааны хөгжлийн бодлого боловсруулж намууд уг бодлогыг хэрэгжүүлэх арга замаа мөрийн хөтөлбөртөө тусгаж өрсөлддөг болох шаардлагатай байна.

Ашигласан эх сурвалж

- П.Лувсандорж нар (1999) *Монголын эдийн засаг-Шилжилтийн гарын авлага* Улаанбаатар, Манчестер
- Монгол улсын эрх зүйн мэдээллийн систем www.legalinfo.mn
- Монгол банк www.mongolbank.mn
- Монгол улсын засгийн газар www.zasag.mn
- Монгол улсын их хурал www.parliament.mn
- Монгол улсын сангийн яам www.mof.gov.mn
- Монголбанк, *Төсвийн ба урсгал тэнцлийн алдагдлын эдийн засагт үзүүлэх нөлөө* судалгааны товхимол
- Олон улсын валютын сан www.imf.org
- Үндэсний статистикийн хороо www.1212.mn
- Эндрю Бауэр, Г.Рагчаасүрэн нар (2017) *Монгол улсын төсвийн тогтвортой байдал*



Г.ТҮМЭННАСТ

*МУИС, Нийгмийн Ухааны Салбар,
Социологи, Нийгмийн ажлын
тэнхимийн багш
Дэд профессор*

МУИС-ийн НШУС-ийн Социологи, Нийгмийн ажлын тэнхимийг 1999 онд социологич, нийгэм судлалын багшийн бакалавр зэрэгтэй төгссөн. 2001 онд МУИС-ийн НШУС-ийн Социологи, Нийгмийн ажлын тэнхимд Социологийн магистр, 2016 онд Социологийн ухааны докторын зэрэг хамгаалсан. Социологийн судалгааны үр дүнг боловсруулах, нийгмийн бодлого, сайн засаглал, эрх зүйн социологи, нийгмийн хамгааллын чиглэлийн төсөл хөтөлбөрүүдийг үнэлэх, тоон болон чанарын судалгаа хийдэг.

2000-одоог хүтэл МУИС-ийн Социологи, Нийгмийн ажлын тэнхимд ажиллаж байна.

3.2 НИЙГМИЙН СОЦИАЛ ХҮРЭЭНИЙ ӨӨРЧЛӨЛТ, АСУУДАЛ

Товч агуулга

Зохиогч Монголын нийгэмд тохиосон ардчилсан өөрчлөлтийн зүгээс нийгмийн социаль хүрээнд бий болсон үр нөлөөд анхаарлаа хандуулна. Ингэхдээ Монголын нийгмийн бүтэц, давхраажил, нийгмийн тэгш бус байдалд хэрхэн нөлөө үзүүлсэн, социалист хангамжийн төрийг хэрхэн татан буулгасныг авч үзсэн билээ. Шилжилтийн эхний он жилүүдэд монголчууд нийгэм эдийн засгийн аюулгүй байдлаа алдаж, олонхи нь нийгмийн хамгааллын системийн гадна үлдэгчид болж хувирсан байна.

Түлхүүр ойлголтууд (Key concepts)

Социалист халамжит төр (Socialist welfare state), Нийгмийн хамгаалал (Social welfare), Неолиберал шинэчлэл (Neoliberal transformation), Бүтцийн өөрчлөлт (Structural adjustment), Цочроох эмчилгээ (Shock therapy), Нийгмийн хамгааллын эрхээ алдах (Social welfare disentitlement), Нийгмийн хамгааллын гадна хүмүүс (Social protection outsider)

Өмнөтгөл

Ардчилсан өөрчлөлтийн дараа нийгмийн тогтолцоонд юу тохиосон бэ?, нийгмийн бүтэц, институтууд хэрхэн өөрчлөгдсөн бэ, шилжилтийн он жилүүдэд ардчилсан засаглал, зах зээлийн тогтолцоо нийгмийн социаль хүрээнд хэрхэн нөлөөлсөн бэ? гэх зэрэг асуултууд тавигддаг.

1990 оноос өмнөх эдийн засгийн дэг ёсоор Монголд боловсрол, эрүүл мэнд болон нийгмийн хамгаалал зэрэг нийгмийн үйлчилгээнүүдийг төрөөс ихээхэн өгөөмөр байдлаар санхүүжүүлж байсан. Засгийн газраас зохион байгуулдаг эрүүл мэндийн үйлчилгээ нь нийгэмд өргөн тархсаны дээр, хүний хөгжлийн үзүүлэлтэд дээгүүр байр эзлэхүйц хэмжээнд хүртээмжтэй байлгаж иржээ.

Хөдөлмөр эрхлэх боломжоор бараг бүх нийтээрээ хангагдсан агаад ажилгүйдэл үндсэндээ үгүй байлаа. Нийгмийн бүхий л салбарынхан тэтгэврийн системд хамрагдаж, түүнчлэн төрөөс гэр бүл, хүүхэд болон эмзэг бүлэгт чиглэсэн цогц тэтгэмжийг бий болгосон байв. (Tubadeza, 2008, p. 7) Шилжилтээс өмнөх Монгол нь нэг хүнд ноогдох ДНБ-ий утгаар харьцангуй ядуу орон байсан хэдий ч, бүрэн хийгээд тогтвортой хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлого, суурь хэрэгцээний хангамж, эрүүл мэнд, боловсролыг багтаасан нийгмийн үйлчилгээний өргөн царатай систем оршин байсан нь өрнөдийн стандартаар тэгш бус байдал доогуур, ядуурал бараг үгүй байлаа. (Nixson R. , 2006) Монгол дахь төрийн социализм халамжит төрийг байгуулснаар ядуурлыг магадгүй устгаж чадсан (Smith, 2008, p. 18) бөгөөд төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтоцоор дамжин Монгол улс 1989 оноос өмнө ажилгүйдлийн туршлага бараг байхгүй байсан юм.

Төр бүхий л анхлан ажил хайгчдын хувьд ажлын байр бүтээх, бий

болгох ажлыг зохион байгуулдаг байв. (Goyal, 1999, p. 648) 1980-аад он гэхэд Монголчууд бүрэн ажил эрхлэлт, тэтгэврийн хангамж, бүх нийтийн боловсрол хийгээд эрүүл мэндийн үйлчилгээ, хүүхдийн цэцэрлэг, ясли, өдөр өнжүүлэх төв зэрэг зүйсээр баталгаатай хангагдсан амьдралын таатай нөхцөлд байсан юм. (Smith, 2008, p. 19)

Ардчилсан өөрчлөлтийн босгон дахь халамжийн төрийн дэглэм

Зөвлөлтийн систем унахтай зэрэгцэн, Монгол зүүн европын үеэлүүдийнхээ замналаар барууны либерал ардчиллыг шүүрч аваад зогсохгүй чөлөөт зах зээлийн эдийн засгийг байгуулсан юм. Ийнхүү Монголын шилжилт нь улс төрийн шугаман дараалал (continuum) дээр хамгийн зүүнээс хамгийн баруун тал руу хийсэн шилжилт болсон билээ. Монголын цочроох эмчилгээ нь нийгмийн социаль хүрээг зах зээлтэй харьцуулваас хоёрдогч ач холбогдолтой зүйл болгон хувьсгаж, Монголын социалист аж үйлдвэржилтийг, Монголын социалист халамжит төрийн системийг хаягдмал зүйл болгосон юм. **Ийнхүү коммунист дэглэм шинэ либерал шөнийн харуул төрөөр (night watchman state) солигдсон байна.** (L.Munkh-Erdene, 2012)

Монголын анхны ардчилагчдын зарчмын зорилго нь зах зээлийн эдийн засгийг дэмжих, эдийн засаг дахь төрийн оролцоо болон зохицуулалтыг хязгаарлах явдал байсан юм. Тиймээс зах зээлийн эдийн засгийг бүтээх, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих асуудалтай харьцуулваас нийгмийн бодлого, тухайлбал эрүүл мэнд, боловсрол болон нийгмийн хамгааллын сүлжээг хоёрдугаар зэргийн ач холбогдолтой зүйл гэж үзэж байв. Тэд зах зээлийн хүч нь нийгмийн хамгааллын асуудлуудыг шийдвэрлэх хүчирхэг эдийн засаг өөд хөтлөх болно хэмээн төсөөлсөн юм.

Барууны зарим эдийн засагчид болон монголын шинэчлэгчид цочроох эмчилгээг яаран хэрэглэхийн эсрэг болгоомжлуулж байсан ч, анхны (ардчилсан) засгийн газрын түлхүүр эдийн засагчид энэхүү болгоомжлолыг хүлээн авалгүй цочроох эмчилгээг хэрэглэснээрээ олон улсын санхүүгийн байгууллагуудад үнэнчээ харуулсан билээ. (Rossabi, 2005, p. 48)

Зөвлөлтийн улс төр болон эдийн засгийн нөлөө унаснаар, Монгол улс олон улсын бүлд нэгдэх болсон бөгөөд ОУВС ба АХБ гэх зэрэг олон улсын санхүүгийн институцүүдийн удирдамжаар өөрийн эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлох болов. Монгол 1991 онд ОУВС, Дэлхийн Банк болон АХБ зэргийн гишүүн болсон байна. (Enkhbayar, 2007) Донор байгууллагуудын удирдамжийн доор тэдний *Монгол ах дүү нар нь болсон* чөлөөт зах зээлчид эх орондоо чөлөөт зах зээлийг байгуулахаар “цочроох эмчилгээний хөтөлбөрийг” яаран сандран эхлүүлсэн юм. (L.Munkh-Erdene, 2012, p. 63)

Донорбайгууллагуудэдийнзасгийнөсөлтболонэкспортынбаримжаатай үйлдвэрт анхаарч байснаас биш орлогын тэгш хуваарилалтад бараг л

анхаарсан нь үгүй юм. ЗХУ-ын ханган нийлүүлэлт үгүй болж, эдийн засаг дахь төрийн үүрэг суларсан нь нийгмийн хангамжийн хэтийдсэн өгөөмөр тэтгэмжүүдийг Монголын эдийн засаг цаашид даахгүй хэмээн донорууд итгэж байсан бөгөөд засгийн газрыг гараа хумихыг шаардсан. (Rossabi, 2005, p. 38)

“Монголын эдийн засгийн дийлэнхи хэсэгт тавих хяналт нь олон нийтийн/төрийн хүрээнээс хувийн/зах зээлийн хүрээнд шилжсэн юм. Цаашилбал хувьчлал хийгээд үл зохицуулах бодлого нь авлига, удирдлагагүй байдалтай хавсран үндэсний баялгийг цөөнхийн гарт өгсөн бөгөөд хүн амын үлэмж хэсэг нь өмчгүй, хийх ажилгүй, харъяалах албагүй хоцорсон. Түүний дээр социалист халамжит төр үндсэндээ нурж унасан нь ихээхэн хэмжээгээр нийгмийн хамгаалалгүй байдалд (disentitlement) хүргэв.” (L.Munkh-Erdene, 2012, p. 64) Улс төрийн эрх баригч намын хувьд хуучны коммунист намынхан буюу шинэчлэлийн дараах МАХН-ын элитүүд цочроох эмчилгээний хурдыг сааруулах, зөөллөх бодлого барьсан ба (L.Munkh-Erdene, 2012, p. 64) тэдний **1992 оны сонгуулиар байгуулсан засгийн газар нь коммунизмын үеийн хөдөө аж ахуйн нэгдэл болон улсын үйлдвэрийн газруудыг, түүнчлэн нийгмийн хамгааллын бодлогыг хадгалж үлдэх арга замыг хайж байсан болов ч, нэг талаас шинэчлэлийг эхлүүлсэн өмнөх засгийн газартай нэгэн адил эдийн засгийн асуудлуудтай, нөгөө талаас олон улсын доноруудын зүгээс тулгах филосифитой нүүр тулгарч байсан.** (Rossabi, 2005, p. 56) **1992 оноос МАХН-ынхан засаг барих үед эдийн засгийн шинэчлэл арай аядуу болж ирсэн болов ч, нэгэнт эхэлсэн үйл явцын ерөнхий чиглэл явдгаараа явж байв.** (James Anderson, 2000, p. 529)

Харин ардчилсан эвслийнхэн 1996 онд засгийн эрхийг авсан бөгөөд шинэчлэлийн хөтөлбөрөө эрчимжүүлсэн юм. Тэд зүгээр нэг шинэчлэгчид байгаагүй, харин радикал шинэчлэгчид байсан. Шинэ засгийн газрын эхний алхам эрчим хүчний үнийг чөлөөлж, импортын татварыг тэглэсэн бөгөөд төрийн татаасуудыг бууруулж, заримыг нь үгүй хийж, төрийн захиргааг цомхотгосон байна. Зарим шинэчлэгчид радикал байр сууринаас ухарч, хүний капиталыг бүрдүүлэх, дээшлүүлэх, нийгмийн хамгааллын сүлжээг хадгалж үлдэхийг илүүд үзсэн ч, эрүүл мэндийн даатгалын системийг байгуулсан зэргээр нийгмийн салбарын зардал шинэчлэгдсэн билээ. (Pomfret, 2000, p. 152)

Шилжилтийн орнуудын нэг хандлага бол төр халамжийн үүргээсээ ухрах явдал байсан. Засгийн газрууд эдийн засаг дахь удирдлага, зохицуулалтын үүргээ бууруулаад зогсохгүй тэд хаа саагүй нийгмийн хамгаалал, халамжийн үүргээ бууруулсан. (Ai-guo, 2010) Энэ үеэр Монголын засгийн газар төсвийн алдагдлаа боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалал, байгаль орчны зардлыг танах замаар бууруулах арга замыг эрэлхийлж байв. Үүнтэй нэгэн зэрэг, шинээр үүссэн хувийн

компаниуд өмнө нь коммунист үйлдвэрүүд хэт олон ажилчдыг цалинжуулж байсан гэдэг үүднээс өөрсдийн ажилчдаас татгалзсан байна. (Rossabi, 2005, pp. 52-53)

Нийгмийн бүтэц, тэгш бус байдал, ядуурлын асуудал

Нийгмийн давхраажлын тогтолцоог боолчлолын, кастын, язгуур сурвалжтаны, ангийн гэсэн дөрвөн хэв маягт хуваадаг⁷. Социалист тогтолцооноос ардчилсан тогтолцоонд шилжсэнээр Монгол улсын нийгмийн бүтцийн Ардчилсан тогтолцоо бүхий улс орнуудын нийгмийн давхраажлын тогтолцоо нь ангийн тогтолцоонд хамаарна.

Монгол улс шилжилт хийснээр нийгмийн бүтэц ба давхраажлын тогтолцоо орвонгоор өөрчлөгдсөн юм. Социологич О.Мөнхбатын бүтээлд 2000-аад оны үеийн нийгмийн давхраажлын тогтолцоог “гацуур мод”-ны хэлбэртэй болохыг зураглаж байсан бөгөөд түүний баялаг хуваарилалт, орлого хэрэглээний хуваарилалтад үндэслэн эдийн засгийн давхраажилтыг дундаас доогуур ба ядуувтар 50-51, ядуу 21-22, ёроолын давхарга 3 хувийг тус тус эзэлнэ гэсэн (Мөнхбат, 2000) бол социологич Х.Гүндсамбуу ядуурал, ажилгүйчүүд бол доод ангийнхан гээд, харин ёроолын бүлгүүдэд “өвгөнтийнхөн” буюу тухайн үеийн орон гэргүй тэнэмэл иргэд, биеэ үнэлэгчид, архаг архичид, гэм хэрэгтнүүд буюу хорихоос суллагдасад зэргийг оруулсан байдаг. (Гүндсамбуу, 2001)

2009 онд МУИС-ийн эдийн засгийн судлаачдын тооцооллоор Монгол улсын хүн амын давхаргыг авч үзвэл 5 хувь нь дээд, 10 хувь нь дунд, 25 хувь нь дундаас доошхи, үлдэх 60 хувь нь доод давхаргад хамаарч байдаг нь ядуурч болзошгүй эмзэг бүлгийнхэн илүү өргөн хүрээтэй болохыг харуулж байна (Даваасүрэн С, 2009) хэмээн тодорхойлсон бол МҮХХ-ийн судлаачид урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулах ажлын хүрээнд “Үндэсний хөгжлийн хүрээлэн”-гээс явуулсан судалгаанд нийгмийн чинээлэг өрх 0.28 хувь (2228), орлого өндөртэй өрх 14.39 хувь (114.271), дунд орлоготой өрх 19.97 хувь (158582), бага орлоготой өрх 42.04 хувь (333840), нэн ядуу өрх 23.33 хувь (185264) байна. (УИХТГ., 2015) Нийгэм, эдийн засгийн давхраажлын судалгааны дээрх дүнгүүдээс харахад сүүлийн арван долоон жилийн хугацаанд нийгмийн бүтцэд нааштай анзаарам өөрчлөлт гараагүй бөгөөд ядуу давхарга хумигдаж, дунд ангийн тэлэлт явагдсангүй.



Монголын социализмын он жилүүд дэх эдийн засгийн бүтцийн өөрчлөлт нь нийгмийн бүтцийн үлэмж өөрчлөлтийг бий болгосон нь ойлгомжтой. 1960 онд хөдөө аж ахуйн секторын ажилчид нийт ажиллах хүчний 61 хувь байснаа 1985 онд 31 хувь болж, аж үйлдвэрийн салбарын ажилчид бүл нэмж, боловсрол болон үйлчилгээний салбарын ажилчид хоёр дахин болон түүнээс дээш хувиар өсчээ. Тухайлбал боловсролын салбарт ажиллагсад 1960 онд нийт ажиллах хүчний 4 хувь байснаа 1985 онд 10 хувь, эрүүл мэндийн салбарын ажиллагсад 3-аас 6 хувь болж өссөн байна. Нийгмийн үйлчилгээний салбарын энэхүү өсөлтүүд хүн амын социаль хөгжилд онцгой ач холбогдолтой зүйл болсон билээ. (Rossabi, 2005, p. 34)

График. Монгол улс дахь ядуурлын түвшин, 1998 оноос хойш



Эх сурвалж: (Nixon, 2000), (Даваасүрэн С, 2009), www.nso.mn

Судлаач Я.Бямбасүрэн социализмын дараах Монгол улс дахь ядуурлыг бууруулах төрийн бодлогод системтэй бас тулхтай шинжилгээ хийсэн байна. Тэрээр, хөгжингүй болон хөгжиж байгаа орнуудын ядуурлыг бууруулах төрийн бодлогын үндсэн асуудалд юуны өмнө эдийн засгийн өсөлт, хөдөлмөрийн эрэлт, хоёрдугаарт, өмчийн хуримтлал, гуравдугаарт, нийгмийн хамгаалал, халамжийн бодлогыг оруулсан юм. Тэрээр, ядуурлын бодлогын хөгжлийг үе шатанд хуваан авч үзсэн ба тус бүрд уг бодлогын гол арга хэрэгсэл хийгээд үр нөлөөг дүгнэсэн юм. (Бямбасүрэн Я. , 2012)

Түүнийхээр, 1990-1993 онд хэрэгжүүлсэн бодлогын гол онцлог нь хүн

амын үндсэн хэрэгцээг хангахад чиглэсэн, эдийн засаг унаж байсан ЗГ өөрийн санхүүгийн эх үүсвэрт тулгуурласан, эдийн засаг нийгмийн хүчтэй өөрчлөлтийн нөлөөн доор хийгдсэн, ЗГ шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх явдлыг бусад бодлогоос нэн тэргүүнд тавьсан учраас ядуурлыг бууруулах бодлогын үр нөлөө буурахад хүрсэн гэжээ. 1994-2004 оны хооронд, хандивлагчдын идэвхитэй дэмжлэгт тулгуурласан, үндэсний хөтөлбөр хэрэгжсэн, халамжийн шинэ тогтолцоо бүрдсэн, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих бодлого хэрэгжиж эхэлсэн зэрэг онцлогтой ба эдийн засгийн өсөлт өрхийн орлогын бүтцэд нөлөө үзүүлээгүй, түүнийг бодитой нэмэгдүүлж чадаагүй, бодлогын арга хэрэгсэлд хүн амын үндсэн хэрэгцээг хангах чиглэл давамгай (51 хувь) байсан учраас ядуу болох хандлагыг нэмэгдүүлсэн байна. (Бямбасүрэн Я. , 2012)

Бусад судлаачдын дүгнэсэнчлэн, энэ үед албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийн эгнээ болон мал аж ахуйд ажиллах хүмүүсийн тоо эрс нэмэгджээ. 2000-аад оны үед нийслэлд 70.000-100.000 хүн албан бус хөдөлмөр эрхэлж байсан бол энэ нь хөдөлмөрийн чадвартай хүн амын 30 гаруй хувийг эзэлж байв. (Andersen, 1998) Нийслэлд дунджаар өрхийн орлогын 32 хувь нь албан бус сектороос ордог байсан бол энэ секторын 70 орчим хувийг худалдаа, үйлчилгээний ажил эзэлж байжээ. (Takayoshi, 2001) Түүнчлэн, 1990 онд 74 мянга байсан малчин өрх 1999 онд 190 орчим мянга болж нэмэгдсэн ч, нэг өрхөд ноогддог малын тоо 346 байснаа 157 болж буурсан байна. (Keith Griffin M. B., 2001) Ажилгүйчүүд, албан бус ажиллагсдын тоо нэмэгдэж, мал аж ахуйд олон хүн шилжсэн ч хөдөлмөрийн бүтээмж буурч, албан бус хөдөлмөр эрхлэгчид болон малчид ядуурлын эгнээг өргөжүүлсэн энэ үйл явцыг судлаачид аж үйлдвэргүйжилт (deindustrialization) хийгээд ХАА-ын урвуу хөгжил (agricultural involution) гэж дүгнэсэн байдаг. (Reinert E, 2004, Griffin 2001)

Судлаач Бямбасүрэнгийн бичсэнээр 2005-2008 оны завсар бол халамжийн бодлогыг нэмэгдүүлэн, ажил эрхлэлтийг дэмжсэн үе бөгөөд халамжийн тэлэлт нь өрхийн орлогыг нэмэгдүүлэх бус зарлагыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр үйлчилсэн, тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлсэн, ядуусын бие даасан байдлыг улам дордуулж, улмаар халамжаас хамааралтай болгох аюулыг агуулсан гэжээ. (Бямбасүрэн Я. , 2012) 2010 онд МУЗГ-аас гаргасан халамжийн шинэчлэлийн илтгэлд 1995 оноос хойш ядуурлын түвшин буураагүй бөгөөд 2005 оноос халамжийн бодлогыг тэлсэн ч энэ нь түүнийг бууруулахад нөлөөлөөгүй хэмээн дүгнэсэн юм. Үүний гол шалтгааныг төрөөс хэрэгжүүлсэн санхүүгийн болон нийгмийн бодлогын зарим сонголтууд өндөр, дунд орлоготой өрхийг дэмжиж, улмаар түүний нөлөөгөөр ядуу өрхөд инфляцийн дарамт үзүүлж, улам эмзэг байдалд түлхсэн гэж үзсэн байна. Тэдгээр нь орлогын (худалдааны) татварыг бууруулсан, төрийн албан хаагчийн цалинг 30

хувиар нэмэгдүүлсэн, тэтгэврийг шаттай нэмсэн зэрэг ажээ. (НХХЯ. Н. , 2010) Нэрт социологич Х.Гүндсамбуу Монголын ядуурал туйлын бус харьцангуй төлөвтэй ядуурал учраас ядуус амин зуулгаа хангаад яваад байдаг.

Түүнчлэн, “Монголын ядуус амьтан ах дүүсийн дэм, таван хошуу малын буян, байгаль дэлхийн хишиг гээд гуравдагч ертөнцийн бусад орнуудтай харьцуулахад тартагтаа тулдаггүй. Тэднийг хамгийн гол нь халамжид бус хөдөлмөрт дагуулах ёстой” гэсэн байдаг. (Гүндсамбуу, 2001) Монголын нийгмийн харилцааны онцлог нь ядуусын нийгмийн дэмжлэгийн тогтолцоог барууны хувь хүнчлэгдсэн (individualized) нийгэм дэх ядуусын дэмжлэгээс агуулга хэлбэрийн хувьд ялгаатай байх нөхцөлийг бүрдүүлж байж болно. Судлаач Д.Ганхуяг “төрөл садангийн, сургууль буюу ангижавын, цэргийн буюу онжавын, мэргэжлийн буюу хамт олны, нутаг усны харилцаа” хүчтэй байдаг нь Монголын нийгмийн харилцааны онцлог болохыг тодорхойлсон билээ. (Ганхуяг Д, 2006)

Тэр дундаа Монгол хүний ментал шинжид нийцсэн тийм нөхцөлт мөнгөн тэтгэмж хөгжүүлэх хэрэгтэй байсан билээ. Энэ талаар судлаач Бямбасүрэн Монголд өнөөдрийг хүртэлх халамжийг бодлого талаас нь сайн судалсан, харин ядуу хүн талаас нь судлаагүй хэмээн оночтой хэлжээ. (Бямбасүрэн Я. , 2012) Өнөөдрийн байдлаар тэдэнд чиглэсэн зорилтот ганц хөтөлбөр нь тэдний хүнс хоол буюу анхдагч хэрэгцээг л дэмжихэд чиглэж байна. Америкийн антропологич Левис Ядуусын дунд нэгээс нөгөө үер үү социаль үнэт зүйл, хандлагыг дамжуулах үйл явц эцэс төгсгөлгүй явагдаж байдаг.

Туслах хүн хар байхгүй, үнэ цэнэгүй (inferiority), хүлцэнгүй дорд байдал (resignation), гутранги үзэл (fatalism), шоовдор, хаягдсан, хүч нөлөөгүй байдал, хамааралт байдал, бусадтай хэлхээ холбоогүй байдал зэрэг нийгмийн мэдрэмж нь тэдний хувьд боломжоо дээшлүүлэх, нөхцөл байдлаа өөрчлөх давуу талыг олж харах сэтгэлзүйг үгүй хийдэг. Тэд өнө хойшдын заяа тавилангаас илүүтэй өнөөдрийн аз золд илүү найдаж, нийгмийн гол институцүүдэд оролцдоггүй гэжээ. (Lewis, 1966) Ядуусын зан үйлийг өөрчлөх, чадваржуулах, соён гэгээрүүлэхэд чиглэсэн зорилтот хөтөлбөр байхгүй байгаа нь амьжиргаа нэн доогуур давхаргад “**ядуурлын соёл**”-ыг төлөвшүүлэх, бэхжүүлэх үйлчлэл үзүүлж болзошгүй.

Шинэчлэлийн үр дүн ба хамгаалалгүй социаль хүрээ

Энгийнээр хэлбэл эдийн засгийн шинэчлэл нь өргөн хэмжээний нийгмийн эмх замбараагүй байдалд болон эдийн засгийн сүйрэлд хүргэсэн юм. ЗХУ болон социалист орнуудаас Монголд үзүүлэх ДНБ-ий 30 хувьтай дүйх тусламж шууд зогссон. Үр дүнд нь 1990-1996 оны хооронд ДНБ-нд аж үйлдвэрийн бүтээмжийн эзлэх хувь 35-20 болтлоо

унасан. Гэсэн хэдий ч, ДНБ-ий уналт нь ердийн Монгол хүний амьдралын стандартад үзүүлсэн нөлөөг маш доогуур илэрхийлдэг. (Nixson R. , 2006, р. 1557) Шилжилтийн эхний жилүүд болох 1990-1993 оны хооронд нэг хүнд ноогдох ДНБ даруй хорь илүү хувиар унасан бөгөөд 1994 оноос л нэг эдийн засаг эргэн сэргэх байдал руу орж, эдийн засгийн аажим өсөлт ажиглагдсан билээ. Гэвч өсөлт тогтвортой биш байсны дээр ихээхэн хэлбэлзэлтэй байсан юм. (Khashchuluun, 2005)

Нэг хүнд ноогдох ДНБ, ам доллар

Year	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Amount	1643	1245	617	478	328	334	329	445	467	426	374

Эх сурвалж: Griffin болон бусад. (2001)

Харамсалтай нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засагт шилжсэн хурдтай шилжилтийн нийгмийн өртөг үнэхээр их байсан бөгөөд нэгэн цагт хүртээмжтэй байсан нийгмийн болон хүний хөгжлийн үйлчилгээнүүд нь шилжилтийн эхний жилүүдэд чиг үүргийн хувьд зогсолтод орж, хүн амын олонхийн хувьд хүртээмжгүй зүйл болж хувирсан билээ. (Goyal, 1999, р. 648)

Хэдийгээр зарим судлаачид шинэчлэлийн гол зорилтуудын нэг хуучин системийн үеийн төрийн хангамжийн оронд нийгмийн хамгааллын сүлжээг бүтээх явдал байсан гэж мэтгэдэг ч, энд бодит байдал дээр нийгэм эдийн засгийн эерэг гэхээсээ сөрөг үр дагаварууд нь илүү олон байсан юм. (Collins, 1993, р. 390)

Эдийн засгийн хурдтай шинэчлэл нь нийгмийн болон улс төрийн тогтворгүй байдлын эрсдлийг бий болгож байсан нь бодитой бөгөөд засгийн газраас нийгмийн хамгааллын сүлжээг бүрдүүлэх алхмыг хатуу шаардаж байсан билээ. Азийн шилжилтийн эдийн засгуудад хэрэгжиж байсан нийгмийн бодлогууд нь өргөн утгаар социалист нийгмийн хамгааллын системээс өвлөгдсөн асуудлуудыг даван туулахын тулд, мөн шинээр үүссэн зах зээлийн баримжаа бүхий эдийн засгийн бүтцэд зохицохын тулд бий болж байсан.

Эдийн засгийн уналтын үеийн засгийн газрууд хомс тарчиг баялаг бүхий нөхцөлд үүсч байсан тулгамдуу шахалтуудад хариу барих богино хугацааны арга хэмжээнүүдээр хөөцөлдөхөөс өөр аргагүй байсан юм. (Aiguo L. , 2010) 1991 онд Монголын засгийн газар үнийн өсөлтийн нөлөөллийг тооцон цалин болон тэтгэвэрт хамаарах зарим зохицуулалтыг хийсэн юм. (Collins, 1993, р. 397) 1991 онд БНМАУ-ын тэтгэврийн хууль гаргарсан, үүндээ тэтгэвэрт гарах нөхцөлийг зөөллөсөн, хуучин тогтолцооны үеийн олон хүүхэдтэй эхийн тэтгэмжийг үргэлжлүүлэн олгосон, цалин, тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн, цаашдаа өргөн хэрэглээний барааг картанд шилжүүлсэн зэргийг энд дурдаж болно.

Гэвч тэтгэвэр тэтгэмжийн бодит үнэ ханш эдийн засгийн уналтаас бий болсон цохилтыг зөөллөх чадамж нэн бага байлаа. Төв ази болон Монголд шижилтээс өмнө нийгмийн хамгаалал бүх нийтийг хамарч байсан ба баялгийг хуваарилах гол механизм болох зах зээлийг бүтээх явцад нийгмийн хангамж, үйлчилгээг хэрхэн дэмжих вэ гэдэг нь асуудал болж байв. Эдийн засгийн хүндрэлүүдтэй нүүр тулгарсан засгийн газрууд макро эдийн засгийн тогтвортой байдалд хяналт тавих, түүнд хүрэлцэхүйц төсвийн зорилгоор нийгмийн зардлаа танаж байсан билээ. (Ai-guo, 2010)

Хувьчлал, жижиг засгийн газар, төрийн өмчийн үйлдвэрийг худалдсан зэрэг арга хэмжээнүүдийг өөртөө агуулах “цочроох эмчилгээ”-ний цэс нь улс төрийн зарим утгаар сөрөг нөлөөгүй байсан ч (тогтвортой байдал, эрх мэдэл нэг хүчнээс нөгөөд тайван замаар шилжсэн зэрэг), басхүү ажилгүйдэл, ядуурал, орлогын ялгааны өсөлтийг бий болгож, боловсрол, эмнэлэг, нийгмийн хамгааллын дэд бүтцийг устгаж, урлаг, соёл, байгаль хамгааллыг дэмжих тогтолцоог уналтад оруулсан юм. (Rossabi, 2005, p. 10)

Бүтцийн өөрчлөлт нь зах зээл ноёрхсон эдийн засгийг бүтээгээд зогсохгүй, хүн амын олонхийг хамарсан ядуурал (massive poverty), нийгмийн заагралд (polarization) оруулсан билээ. (L.Munkh-Erdene, 2012, p. 64) 1990-1993 оны хооронд, Монгол улс төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн нийтийг хамарсан дампуурлаас үүдэлтэй уналтад өртсөн юм. Нийгмийн хамгаалалгүй ажилчдын эгнээ улам бүр өсөн нэмэгдсэнээр ядуу ажилчид болон тэдний ар гэрийнхний баталгааг хангах нийгмийн хамгааллын сүлжээг байгуулах хэрэгцээ илт үүсч байлаа. Дээрх онуудад хэрэгжүүлсэн шилжилтийн нийгмийн нөлөөлөлд хариу болгон МУЗГ нийгмийн хамгааллын тэтгэвэр, тэтгэмжүүдийг бий болгож байсан. (GOM, 2009, p. 1)

Шинэчлэлийн дараа ядуус тун даржин амьдралаар замнах болсон бөгөөд өвчлөл, осол эндэл, хулгай гэмт хэрэг, гал түймэр зэрэг гадаад орчны гэнэтийн цочролд ихээхэн эмзэг болжээ. Тэдний ядуу байдал нь нийгмийн даатгалын тогтолцоонд хамрагдах боломжгүй болгож, тэдний оршихуйд нөлөөлж байв. Хэрэв ядуу бээр ажлаа алдваас түүний орлогыг нөхөн орлох хамгаалал магадгүй өчүүхэн хэмжээнд л байсан болно. (Kusago, 2003, p. 74) АТТС⁸ болон ОААТС⁹ зэрэг судалгааны ажлууд ядуусын шинж чанарын талаар өргөн цараатай шинжилгээг явуулсан бөгөөд дээрх судалгааны дүнгүүдээс ажилгүйдэл болон ядуурал хоёрын хамаарлын талаарх дүр зургийг харж болно.

Тухайлбал ажилгүйчүүдийн 60 орчим хувь нь ядуурлын шугамнаас

⁸ Амьжиргааны түвшин тогтоох судалгааг хэлж байна.

⁹ Оролцооны аргаар амьжиргааны түвшин тогтоох судалгааг хэлж байна.

доогуур орсон, нэн ядуусын бараг талаас илүү хувь нь ажилгүйчүүд байсан юм. (Nixson R. , 2006)

Шинэ либерал шинэчлэлийн жилүүдэд (1990-1994) монголын хүн амын олон бүлгүүд нийгмийн хамгааллын гадна хөсөр хаягдсан гэж хэлж болно. Бүтцийн өөрчлөлтийн нийгмийн тал нь анхаарал татахуйц байсан. Ажилгүйдэл 1990 онд байхгүйд тооцогддог байсан Монголд 1994 онд 8,7 болж, цаашид өссөөр байсан билээ. Гэвч энэхүү тооцоо нь ихээхэн дарагдсан дүн бөгөөд зарим тухайлбал 1996 оны Дэлхийн Банкны тооцооллоор 20 хувьд хүрсэн мэдээ байна.

1990-1992 онд бодит цалин хоёр дахин буурч, дараагийн жил нь бараг гуравны нэгээр доошилсон аж. Албан ёсны тооцоогоор ядуурлын шугамнаас доогуур амьдарч асан хүн ам 1992 онд 16 хувиас 1994 онд 26,5 хувьд хүрсэн бол 1996 онд ДБ-ы судалгааны үр дүнд хүн амын 36 хувь ядуу байгааг тогтоожээ. Ядууралд буюу эмзэг байдалд байгаа өрхүүд нь эмэгтэй тэргүүлэгчтэй өрхүүд, цөөн малтай малчид, ажилгүйчүүд, бага насны хүүхдүүдтэй гэр бүлүүд зонхилж байсан. 1997 онд хийсэн судалгаагаар дээрх түвшин буураагүй байсан юм. (Nixson, 2000, p. 57)

Цочроох эмчилгээг хэрэгжүүлсний дараа боловсруулах үйлдвэр, барилга, төрийн албаны мянга мянган хүн өөрсдийн ажлын байраа алдаж, албан ёсоор бүртгүүлсэн болон бүртгүүлээгүй ажилгүйчүүдийн тоо асар хурдаар өссөн байна. (Griffin, 2002, p. 4) Дээрхээс өөр нэгэн судлаачын өгүүлснээр Монголд ажилгүйдэл шинэ үзэгдэл байсан бөгөөд 1994 оны мэдээгээр 76,000 хүн ажилгүй байсан нь засгийн газрын тооцоогоор ажилгүйдлийн түвшин 20-26 хувьд байсан бол 1995 онд нийт ажиллах хүчний хэмжээ 1,111,300 (ажиллаж буй хүүхдэд тэтгэврийнхнийг оруулаад) байснаас 217,700 хүн ажилгүй байсан гэжээ. (Goyal, 1999, p. 648)

Төрийн секторт цомхотгол хийж (rationalisation), төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийг татан буулгаснаар олон хүмүүсийг нийгмийн хамгааллын сүлжээгээ алдахад хүргэж, либералчлал, инфляц, уналт нь тэднийг баталгаагүй байдал ба ядууралд түлхсэн юм. Суурь боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, нийгмийн халамжийн үйлчилгээний хүртээмж болон чанар буурсан, ялангуяа энэ нь хамгийн эмзэг бүлгүүдийн хувьд илүү ажиглагдсан. Нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд улсаас олгох татаас үгүй болсноос тэтгэврийн бодит үнэ буурч, нэгдлүүд тарснаар тэдгээрээс хариуцаж асан байгууламжууд, жишээлбэл жирэмсэн эхчүүдэд зориулсан газрууд үгүй болсон байна. (Nixson, 2000, p. 58)

Нийгмийн хамгааллын гадна үлдэгсэд (social protection outsider) гэсэн ойлголт халамжит төрийн судалгаанд бий болсон бөгөөд гол төлөв нийгмийн даатгалын тогтолцооны гадна үлдсэн хүмүүсийг ийнхүү нэрлэдэг бол, харин эсрэгээрээ түүнд хамрагдагсадыг нийгмийн хамгааллын дотор

буй хүмүүс (social protection insider) гэсэн ойлголтоор илэрхийлэх нь бий. (Martin, 2012) Энэ утгаар авч үзвэл шинэчлэлийн хөтөлбөрийн дүнд нийгмийн хамгааллын гадна үлдэгсдийн бүхэл бүтэн эгнээ бий болсон юм. Үүнд залуу болон дунд үеийн малчид, албан бус хөдөлмөр эрхлэгчдийг юуны өмнө оруулж болно. 1990 оноос өмнө Монголчууд үндсэндээ өндөр насаваас тэтгэвэр авах тогтолцооны хамт амьдрал тэтгэх ажлаар хангагдсан байсан болно. Зах зээлийн эдийн засагт шилжихийн зэрэгцээ эдгээр уламжлалт төрийн тэтгэмжийн тогтолцоо уналтад орсон юм. (GOM, 2009, p. 3) Өөрөөр хэлбэл ажлын байр үгүй болсонтой холбоотойгоор түүнд социалист зарчмаар уягдсан байсан тэтгэврийн хамгаалал үгүй болсон билээ. Мал сүргийг хувьчилснаар малчдын амьдралд гарсан өөрчлөлт бол тэд малын эмнэлгийн үйлчилгээ, техникийн зөвлөгөө, туслалцаанаас гадна нэгдлээс зохион байгуулж байсан эрүүл мэндийн болон боловсролын бусад нийгмийн үйлчилгээнүүдээ алдсан билээ. (Pomfret, 2000, p. 153)

Монголд эхийн эндэгдэл шилжилтийн хамгийн замбараагүй үеүдэд (1992-1994) хамгийн их тохиолдсон агаад шилжилтээс өмнөх үеийнхээс дээгүүр түвшинд үлдсэн билээ. 10 жилийн турш дахь шинэ либерал шилжилт хийгээд нийгмийн хөрөнгө оруулалтаас ухарсан явдал нь Монголын эмэгтэйчүүд, тэдгээрийн гэр бүлд үлэмж үр дагаварыг авч ирсэн. (Craig, 2004, p. 252) Жирэмсэн эхчүүд гэртээ жирэмсний өгөөмөр амралт болон мөнгөн тэтгэмж авч чаддаг байсан бол эдгээр хангамжууд нь 1990-ээд оны эхний он жилүүдэд үгүй болсон бөгөөд шилжилтийн явцад эхчүүдийн нийгмийн хамгааллын сан харьцангуй тогтворжих хүртэл тэр хэвээр явж ирсэн. (Smith, 2008, p. 8)

Дүгнэн үзэхүүд

Монголд хүн амын бүх бүлгүүдийг хамарсан төрийн нийгэм хангамжийн өгөөмөр тогтолцоо бүхий социалист халамжит төр оршин байсан билээ. Гэхдээ социалист халамжит төрийн зонхилох хэлбэр болсон зөвлөлт маягийн халамжит төр оршин байсан юм. Шинэ либерал шинэчлэлийн жор болсон бүтцийн өөрчлөлт, цочроох эмчилгээний хүрээнд хамгийн их нүд үзүүлэгдсэн зүйл дээрх нийгэм хангамжийн тогтолцоо байсан бөгөөд энэхүү шинэчлэл нь шууд бус болон шууд утгаар социалист халамжит төрийг асар богино хугацаанд татан буулгасан байна.

Түүнийг шууд бус утгаар хэрэгжүүлсэн зүйл нь улсын үйлдвэр аж ахуйн нэгжүүдийг татан буулгаж, хөдөө аж ахуйн нэгдлийг задалсан хэрэг байсан бол шууд үйлдэл нь социалист нийгмийн хамгааллын зардлыг танаж, тогтолцоог хумиж, түүний дэд бүтцийг хөсөр хаясанд байв.

Төр хүн амын социаль хэрэгцээг хангах ёстой гэх халамжит төрийн үзлээс төр бол хувийн өмчийг хамгаалж, хууль сахиулах хүрээнд л чиг үүргээ хэрэгжүүлэх ёстой гэх шөнийн харуул төрийн загвар луу хурдтай хувьсан орох гарааны бөгөөд шийдвэрлэх нөхцөлүүдийг тавьсан байна. Үүнийг шинэ либерал шинэчлэлийн гол цэс болсон хувьчлал болон үнэ чөлөөлөх хөтөлбөрөөр гүйцэлдүүлсэн байна. Нийгмийн хамгааллын гадна үлдэгсэд гэх ойлголтод хамрагдах социаль бүлгүүд жинхэнэ утгаараа буй болж, тэдгээрээс алсуураа доод анги болон аюултай анги бүрэлдэх эхний алхам тавигдсан байна.

Өөрөөр хэлбэл шинэчлэлээр үүсч, шилжилтийн он жилүүдэд өнөө хир нь цар хэмжээгээ хумиагүй ядуучууд, түүнчлэн албан бус хөдөлмөрийнхөн, малчдын зонхи болсон даржин нүүдэлчид, цаашилбал орон гэргүйчүүд бол нийгмийн хамгааллын сүлжээний гадна үлдэгсэд юм.

1990-ээд оны эхний жилүүдэд төрийн чиг үүрэг мэдээж социаль хүрээнд ул мөргүй устаж алга болсон гэсэн үг биш. Харин өмнөх тогтолцооны нийгмийн бодлогын өв хадгалагдаж, хуучин институцүүд нь бүлээн амьсгалтай байсны дээр шинэ нөхцөл байдалд зарим нэг шинэ бодлогын арга хэмжээнүүд, институцүүдийг бүтээж, зарим тохиолдолд хуучин институтүүд дээр шинэ чиг үүргийг нэмж байсан билээ.

Гэвч системийн гүн гүнзгий өөрчлөлт, систем өөрийн төлөвөө бүрэн өөрчилсөн тийм шинэчлэлийн хувьд төрийн нийгмийн бодлогын угтаж биш, араас нь хийсэн дээрх арга хэмжээнүүд үнэндээ өөрчлөлтийн үр дагаварыг нөхөж гүйцээгүй билээ. Тиймээс төрийн нийгмийн хамгааллын чиг үүрэг алдагдаж, социаль хүрээний зонхи хэсэг социаль дэд систем болон нийгмийн хамгааллын хяналтаас гарсан юм.

Дээр ишлэсэн судлаачдын дунд (ялангуяа барууны) санал нэгтэй дүгнэж буй зүйл бол бид асар их нийгмийн болон хүний өртгөөр

шилжилтийг эхлүүлэх шинэчлэлийг хийсэн бөгөөд түүний үр дагавар өнөө хир нь Монголыг сүүдэрлэж байна.

Ашигласан эх сурвалжууд

- Д.Ванданмагсар. (2003). *Нийгмийн даатгалын үүсэл хөгжил, шинэчлэл*. Улаанбаатар: Соёмбо.
- П.Бямбасүрэн, Ч. (2000). *Нийгмийн хамгааллын тулгамдсан асуудлууд*. Улаанбаатар.
- Ai-guo, L. (2010). The Impact of Transition to the Market Economy on Welfare Changes: Lessons from the Experience of Asian Transitional Economies*. In U. Nations, *World Economy and China* (pp. 45-56). Washington: UN.
- Beyme, K. V. (1981). Soviet Social Policy in Comparative Perspective. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.1, 73-78.
- Brant, J. M. (1998). *The Political Economy of Transition*. London and New York: Routledge.
- Collins, P. (1993). Managing the implementation of 'shock therapy' in a landlocked Mongolia's transition from the centrally planned economy. *PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT*. VOL. 13.
- Craig, O. J. (2004). Free Markets and Dead Mothers: The Social Ecology of Maternal Mortality in Post-Socialist Mongolia. *Medical Anthropology Quarterly, New Series*. Vol 18.
- Enkhbayar, S. (2007). *Neo-Liberal Shock Therapy Policy during The Mongolian Economic Transition*. Niigata Japan: Economic Research Institute for Northeast Asia.
- GOM. (2009). *National Program on Welfare Reform of Mongolia*. Ulaanbaatar: Government of Mongolia.
- Goyal, H. D. (1999). A Development Perspective on Mongolia. *Asian Survey*, Vol.39.
- Griffin, K. (2002). *Agricultural Involution and Urban to Rural Migration in Mongolia*, Department of Economics, University of California. California: Riverside.
- James Anderson, Y. L. (2000). Competition and Privatization Amidst Weak Institutions: Evidence from Mongolia. *Economic inquiry*, 529.
- Kaufmann, F. X. (2003). *Varianten des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt: Verlag.
- Khashchuluun, C. (2005). An Impact of Privatization on Economic Growth and Poverty: Theoretical Analysis. *Modeling and Policy Impact Analysis Network*. Sri Lanka: PEP Research Network.
- Kusago, T. (2003). Employment Generation Strategies for Poverty Reduction. In K. Takayashi, *Poverty Reduction in Mongolia*. Kansai.
- L.Munkh-Erdene. (2012). A Great Neoliberal Transformation, In B. M. Knauff, *Mongolians after Socialism: Economy, Politics and Religion* (p. 61). Ulaanbaatar: Admon Press.

- Martin, S.-K. (2012). Comparing European and American welfare systems: Conservative Germany Converging towards US Models. *Social Policy* .
- Nixon. (2000). The Transition to a Market Economy: Mongolia 1990-1998. *International Journal of Economic Development* .
- Nixon, R. (2006). Privatization, Income Distribution, and Poverty: The Mongolian Experience. *World Development Vol. 34, No. 9* .
- Pomfret, R. (2000). Transition and Democracy in Mongolia. *Europe-Asia Studies* .
- Rossabi, M. (2005). *Modern Mongolia, From Khans to Commissars to Capitalists*. California: University of California Press.
- Smith, R. (2008). *The Problem of Poverty in Mongolia: From Socialism to the Millennium Development Goals*. Berkeley: MCA.
- Tubadeza, J. (2008). *Mongolia: Health and Social Protection*. Manila: ADB.



Б. ХИШИГНЯМ

*МУИС, Нийгмийн Ухааны Салбар,
Боловсрол, сэтгэл судлалын тэнхимийн
эрхлэгч, дэд профессор*

Сэтгэл судлаач Б.Хишигням нь БНХАУ-ын Шанхай хотын Дорнод Хятадын Багшийн Их Сургуульд сэтгэл судлаач мэргэжлээр бакалаврын зэрэг, МУИС-ийн Нийгмийн Шинжлэх Ухааны Сургуульд сэтгэл судлалаар магистрын зэргийг, БНХАУ-ын Наньжингийн Багшийн Их Сургуульд сэтгэл судлалаар докторын зэргийг тус тус хамгаалж төгссөн.

Б.Хишигням туршилтын сэтгэл судлал, сэтгэл судлалын судалгааны арга, когнитив сэтгэл судлал, ажил мэргэжлийн чиг баримжааны чиглэлээр хамтарсан зохиогчоор 3 ном, 25 илтгэл, өгүүлэл хэвлүүлж, олон улсын болон дотоодын 8 төсөлд удирдагч, судлаачаар ажилласан байна.

Б.Хишигням 2011 оноос МУИС-ийн Боловсрол, сэтгэл судлалын тэнхимд багш, 2015 оноос тус тэнхимд тэнхимийн эрхлэгчээр ажиллаж байна. Тэрээр сэтгэл судлалын докторын зэрэг хамгаалуулах зөвлөлийн нарийн бичгийн даргаар ажилладаг.

3.3 90 ОНООС ХОЙШХИ НИЙГМИЙН ЗАРИМ ҮЗЭГДЭЛД ХИЙСЭН СЭТГЭЛ ЗҮЙН ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ҮР ДҮН

Судалгааны зорилго

Монгол улс 1990 оноос социалист системээс зах зээлийн эдийн засаг бүхий ардчилсан нийгэм рүү шилжиж орсон боловч зарим судлаачид өнөөгийн нөхцөл байдлыг бүрэн ардчилсан нийгэм гэж хэлэх боломжгүй гэж үзэх хандлага байна. Тиймээс 90 оноос хойш нийгэмд гарсан зарим үзэгдлүүдэд сэтгэл зүйн шинжилгээ хийж, сэтгэл судлалын онолоор хэрхэн тайлбарлаж болохыг харуулахыг зорилоо.

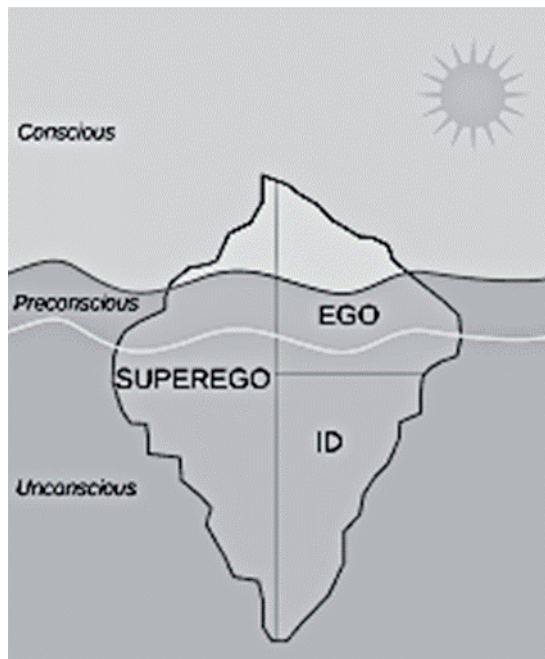
Судалгааны арга зүй

Баримт бичгийн шинжилгээ	Мэдээллийн эх сурвалж	
	- www.transparency.org - Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан - Цагдаагийн ерөнхий газрын статистик мэдээ - Төрийн албан хаагчдын бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний 2014 оны статистик мэдээ - Хөдөлмөрий зах зээлийн судалгааны статистик мэдээлэл, - Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл судалгааны тайлан - “Сэтгэцийн эрүүл мэнд” үндэсний хоёр дахь (2010-2019) хөтөлбөр дэх “Сэтгэцийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний хүртээмж”-д хийсэн хөндлөнгийн үнэлгээний тайлан - Өмнө хийгдсэн судалгааны ажил, тайлан	
	Зорилго	Талбар
Санал асуулга	Нөхцөл байдлыг тодруулах судалгаа	Төв, Говь, Хангай, Баруун, Зүүн бүсийн төлөөлөл, Улаанбаатар, Эрдэнэт, Дархан хот
Сэтгэл зүйн тест	Сэтгэл зүйн тэнцвэртэй байдлыг тодруулах	Хангайн болон Говийн бүсийн төлөөлөл, Улаанбаатар хот

Монголын нийгэмд 90 оноос хойшхи гарсан эерэг өөрчлөлт нь иргэдэд сурч боловсрох, ажиллах, амьдрахад олон сайхан боломжуудыг бий болгосон билээ. Тухайлбал түүх соёлын талаар илүү дэлгэрэнгүй нээлттэй мэдлэгтэй болж эхэлсэн, гадаад орнуудын талаар бодитой мэдээллийг авч эхэлсэн, гадаадад сурч ажиллах боломжийг нээлттэй болгосон, хувийн салбарыг хөгжүүлэх боломжуудыг өгсөн зэрэг олон эерэг өөрчлөлт нь Монголын ард түмний үнэт зүйлд ч нөлөөлж эхэлсэн гэж бодож байна. Гэсэн хэдий ч сөрөг нөлөөлөл бас нэлээд байгаа тул сөрөг үзэгдэл, үйл явцад сэтгэл зүйн шинжилгээ хийхийг хичээлээ.

Авилга, түүнд хийсэн сэтгэл зүйн шинжилгээ
Психонализийн онолыг үндэслэгч Зигмунд Фрейдийн боловсруулсан
бие хүний онолоор бие хүний бүтцийг дараах байдлаар зурагласан юм.

Зураг 1. Ухамсарын 3 түвшин ба “Ид, Эго, Супер эго”



Хүний зан үйлд ухамсаргүй болон ухамсарын өмнөх агуулга маш ихээр нөлөөлж байдаг ба бие хүн нь “Ид”, “Эго”, “Супер эго” гэсэн дүрүүдээр ухамсаргүй, ухамсарын өмнөх, ухамсарын орчинд оршиж байдаг байна.

“Ид” гэдэг нь хүн эхээс төрсөний дараах бие хүний дүр бөгөөд энэ нь орчны болон нийгмийн зарчим журмыг үл хэрэгсэн зөвхөн аз жаргалтай, баяр баясгалантай байх зарчмаар аминчхан, өөрийнхөө хэрэгцээ, хүслээ биелүүлдэг. Ид нь зөвхөн ухамсаргүйн орчинд байдаг.

“Эго” эхээс төрөөд 2 жил орчим болсоны дараа бие хүний 2 дахь дүр болон хөгждөг. Энэ дүр нь “Ид”-ийн хүсэл, хэрэгцээг орчин нөхцөлд хүлээн зөвшөөрөгдөх аргаар биелүүлэх үүрэгтэй. “Ид”-ийн хэрэгцээ, хүсэл нь нийгэм хүлээн зөвшөөрөхгүй тохиодолд “Эго”-д аюулыг бий болгодог. Үүнийг түгшүүр гэж нэрлэнэ. “Эго” нь ухамсар, ухамсарын өмнөх, ухамсаргүйн орчинд чөлөөтэй шилжинэ.

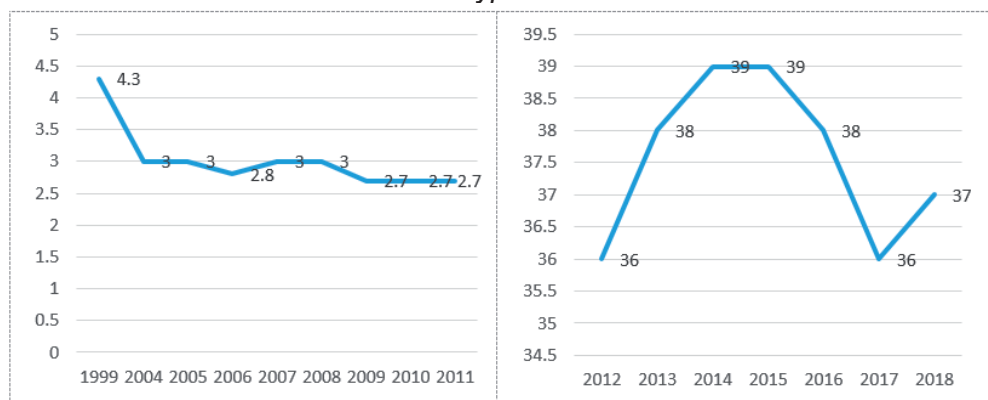
Харин “Супер эго” нь 5 настайгаас эхлэн хөгждөг ба нийгмийн, соёлын, гэр бүлийн үнэт зүйл, ёс суртахууны хэм хэмжээг илэрхийлнэ. Жишээ нь найзынхаа ширээн дээр байгаа мөнгийг хараад, “Ид”-ийн дүр шууд авна. Харин “Эго” бол “Ид”-ийн мөнгө авах хэрэгцээг хангахын тулд хүмүүст мэдэгдэлгүйгээр авна. “Супер эго” бол мөнгийг авахгүй, хэрвээ авсан бол хэдэн шөнө нойргүй хонож, мөнгийг буцааж найддаа өгсөний дараа

тайвширдаг. Тиймээс зарим сэтгэл судлаачид “Супер эго”-г сайхан сэтгэл ч гэж бас нэрлэдэг. Энэ дүр нь мөн адил ухамсарын 3 орчинд оршиж байдаг. Энэхүү онолыг ашиглан дараах нийгмийн үзэгдэлд шинжилгээ хийлээ.

Монгол Улсын авилгын индексийн динамик өөрчлөлт

Авилгын индекс нь 0-ээс 100 (2012 хүртэл 0-10 оноогоор хэмжиж байсан бол 2012 оноос хойш 0-100 оноогоор хэмжиж байна) хүртэлх оноогоор хэмжигддэг бөгөөд 0 нь маш их авлигатай, 100 нь маш цэвэр байгааг илэрхийлнэ.

Зураг 2. Монгол Улсын авилгын индекс



Эх сурвалж: www.transparency.org

1999-2011 оны авилгын индекс дундажаар 3.02 бол 2012-2018 оных 37.57 ба дундажаас ч доогуур үзүүлэлтэй байгаа нь нийгэмд авилга, хээл хахууль их байгааг харуулж байна.

2014 онд авилгатай тэмцэх газраас хийсэн судалгаагаар Монгол улс дахь улс төрийн нам, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллага дахь авлигын түвшинг ерөнхий байдлаар тодорхойлох зорилгоор (1-огт үгүй, 2-бага зэрэг, 3-дунд зэрэг, 4-их, 5-маш их) шинжээчдээр үнэлүүлсэн байна.

Дараах зургаас харахад, авилга хээл хахууль төр захиргааны байгууллага, засгийн газар, яам агентлаг, улс төрийн нам, төрийн болон төрийн оролцоотой аж ахуйн нэгжүүдэд их байгааг харуулж байна.

Зураг 2. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшин



Эх сурвалж: Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл судалгааны тайлан 2014

Зураг 3. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшин



Эх сурвалж: Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл судалгааны тайлан 2014

Дээрх үр дүнгээс харахад, худалдан авах үйл ажиллагаа, тендер шалгаруулах, албан тушаалын томилгоо дахь авилгын түвшин маш их байгааг харуулж байна.

Хүснэгт 1. Улс төрчдийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр¹⁰

Хэлбэрүүд	Үнэлгээ				
	2009	2010	2011	2012	2014
Сонгогчдын санал худалдан авах	4.69	4.50	4.31	3.91	3.24
Өөрийн өмчийн компани, аж ахуйн нэгжид давуу байдал олгох	4.46	3.25	4.15	4.15	3.92
Ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулахаар лоббидох	4.54	4.58	4.23	4.50	3.98
Намд хандив өгөх	4.42	4.25	4.62	4.50	
Улс төрийн зорилгоор хууль бус хандив авах, өгөх	4.42	4.50	4.38	4.50	3.69
Бизнесийн бүлэглэлийн нөлөөнд автах, тэдний төлөө үйлчилж хууль санаачилан батлуулах	4.33	4.64	4.33	4.00	3.76
Төсвийн мөнгийг зориулалтын бусаар, өөрийн ашиг сонирхлоор зарцуулах	4.15	4.36	4.08	4.17	3.69
Төрийн өмчийг шамшигдуулах, хувьдаа завших	4.00	4.00	4.08	3.92	3.49
Өөрийн эрх мэдлээ худалдах	4.00	4.17	3.91	4.09	3.98
Мөнгө угаах	4.00	3.80	4.67	3.60	3.08
Хууль бусаар дампууруулах	3.56	3.56	3.78	3.50	2.76

Хүснэгт 2. Төрийн албаны зөвлөлд төрийн албан хаагчдаас ирүүлсэн гомдол, маргаан

Гомдол гаргасан шалтгаан	Тоо
Ажлаас халагдсан асуудлаар	116
Төрийн жинхэнэ албаны удирдах ажилтны сонгон шалгаруулалт, дүгнэлт, нөөц, томилгоо	111
Төрийн жинхэнэ албанд анх орох иргэний мэргэшлийн шалгалт, шалгуур, дүгнэлт, нөөц, томилгоо	113
Төрийн албан хаагчдын хууль бус, ёс зүйгүй байдлын тухай	62
Төрийн үйлчилгээний албаны удирдах ажилтны сонгон шалгаруулалттай холбогдолтой	39
Сахилгын шийтгэл ноогдуулсан	10
Тэтгэвэр, тэтгэмж, цалин хөлстэй холбоотой	22
Албан тушаал бууруулсан	16
Бүтцийн өөрчлөлтөөр ажлаас чөлөөлөгдсөн	3
Салбар зөвлөлийн үйл ажиллагаатай холбоотой	12
Сэлгэн ажиллуулахтай холбоотой	8
Нийт	512

Эх сурвалж: Төрийн албан хаагчдын бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний 2014 оны статистик мэдээ /2015.01.01/

Төрийн албаны зөвлөлд төрийн албан хаагчдаас ирүүлсэн гомдол, маргаанд ажлаас халагдсан асуудал, сонгон шалгаруулалт, томилгоотой холбоотой асуудал их байгаа нь дээрх судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна.

Эндээс харахад, авилга хээл хахууль төрийн байгууллага, албан тушаалын томилгоо, улс төрийн намд маш их байна. Энэ нь төрийн албаны зөвлөлд ирүүлсэн гомдол, маргаанд ажлаас халагдсан, томилгоотой холбоотой асуудал байгаагаар давхар батлагдаж байна.

Бүгд Найрамдах Чех Улсын Прага хотын Метрополитенийн Их сургуулийн ректор, улс төр судлалын профессор Михал Клима (Michal Klima) "Тоталитар дэглэмээс гажуудсан ардчилал руу" бүтээлдээ улс төрийн нам нь иргэний нийгэм, төр хоёрыг холбох үүрэгтэй байдаг бол ардчилал, улс төрийн нам клиентелизмд нэрвэгдсэнээр улс төрийн намууд нь төр, бизнесийнхэнтэй хэт хутгалдаж нэгдмэл нэг бүтцийг бий болгодог. Ингэснээр өөрийн гэр бүл, бүлгийн эрх ашгийг нэн тэргүүнд тавьж, сонирхол нэгтэй хүмүүс хязгааргүй эрх дархтай нам үүсгэн байгуулах эсвэл аль нэг намд элсэн орж эзэлдэг байна. Клиентелист нам нь төрд гарч өөрийн хязгааргүй хэрэгцээгээ хангахын тулд сонгогчдын саналыг худалдан авах, өөрийн байр сууриа бэхжүүлэхийн тулд хууль хяналтын байгууллагаас өөрийн ойрын хүрээнд оруулах, өөрийн сүлжээ, бүлгийг бэхжүүлэхийн тулд бүхий л салбарын удирдлага, ажилтнуудын томилгоонд оролцох, мөнгө авч албан тушаалд дэвшүүлэн өөрийн хүн болгох зэрэг асуудлууд нийгэмд газар авсаар байна. Эдгээр нь дээрх судалгааны үр дүнгүүдээр батлагдаж байгаа юм.

Энэхүү үзэгдлийг сэтгэл зүйн талаас нь Фрейдийн "Ид, Эго, Супер эго" дүрүүдээр тайлбарлаж болох юм. Эх орныхоо, ард түмний, бусдын эрх ашгийг үл тоомсорлон, өөрийн эрх ашиг, хязгааргүй хэрэгцээгээ хангаж буй хүмүүс нийгмийн зарчим, шударга ёсыг үл хайхран, "Ид"-д байгаа хүсэл, хэрэгцээ, шуналыг нь "Эго" биелүүлнэ. "Ид"-ийн хүсэл хэрэгцээ нь нийгмийн дүрэм, журам хүлээн зөвшөөрөхгүй байгаа нөхцөлд "Эго"-д аюул буюу "түгшүүр" үүсдэг. Тэр түгшүүрийг багасгахын тулд "хамгаалах механизм" ажиллаж эхэлнэ. Фрейдийн боловсруулсан бие хүний онолд хэд хэдэн чухал "хамгаалах механизм" байдаг. Үүнд:

- Шахан зайлуулах (repression): Түгшүүрийг ухамсарын түвшнээс гаргах
- Өөр бусад зүйлээр илрэн гаргах (sublimation): Түгшүүрийн хүчийг нийгэм хүлээн зөвшөөрөх зан үйлээр гаргах. Тухайлбал спортоор хичээллэх, зураг зурах, бүтээл туурвих зэрэг.
- Орлуулах (displacement): Түгшүүрийн хүчийг аюулгүй биет рүү шилжүүлэх. Тухайлбал уур, бухимдлаа гэрийнхэндээ, хүүхдэдээ гаргах

- Үгүйсгэх (denial): Бий болсон зүйлийг бодит байдлыг огт хүлээн зөвшөөрөхгүй байх
- Эсрэгээр хийх (reaction formation): “Ид”-д байгаа хүсэл, хэрэгцээгээ эсрэгээр нь хийх
- Тусгах (projection): Түгшүүрийг бусад хүнд хамаатуулах, өөрийн алдаа, дутагдлаа бусад руу тохих

Өөрийн болон бүлгийнхээ хийсэн үйлдлээ зөвтгөх, түгшүүрээ багасгахын тулд дээрх “хамгаалах механизм”-уудаас үгүйсгэх, тусгах механизмуудыг түлхүү хэрэглэж байна гэж дүгнэж болно. Түүнээс гадна өөрийн болон бүлгийнхээ хэрэгцээ, шунал, эрх ашгийг биелүүлэхийн тулд явж байгаа хүмүүст нийгэм, соёлын үнэт зүйл, сайхан сэтгэлийг илэрхийлэх “Супер эго” төдийлөн хөгжиж чадаагүй байгаа нь нийгэмд үүсч байгаа үзэгдлүүдээс харж болох юм.

Хүн нийгмийн нэг хэсэг болохынхоо хувьд, нийгэмд, бүлэгт харъяалагдан оршин байдагийнхаа хувьд “Нийгмийн сонирхол (social interest)” байх ёстой. Нийгмийн сонирхол нь “Би”-гээ зохицуулах чадвараар илэрдэг. Нийгмийн сонирхол үгүй бол зөвхөн өөртөө анхаарлаа хандуулна. “Би”-гээ зохицуулах чадвар сул хүмүүс бусдын эрх ашгийг хөсөрдүүлж, бусдыг золиосолж өөрийнхөө эрх ашгийг олж авахын төлөө эрмэлздэг.

Хамтын ухамсаргүй ба дадал хэв маяг

Бидний ухамсарт нэгэн адил агуулга оршиж байдаг. Энэ нь бидний өвөг дээдсээс дамжиж ирсэн агуулгууд байдаг. Тухайлбал харанхуйгаас бүх хүмүүс айдаг, хүүхэд эхээс төрөөд удалгүй ээжийгээ таньдаг, зовлон бэрхшээлтэй учрах үедээ бурханд залбирдаг гэх мэт. Эдгээр нийтлэг байдаг зүйлийг “хамтын ухамсаргүй” гэж нэрлэнэ. Хамтын ухамсаргүй нь “анхдагч дүр”-үүдээс бүтдэг. Энэ нь онцгой аргаар гадаад ертөнцөд хариу үйлдэл үзүүлэх далд боломжийг хэлнэ гэж сэтгэл судлаач, неофрейдизмийн төлөөлөгч Юнг тодорхойлжээ. “Анхдагч дүр”-үүдийг “Архетип” гэж нэгдсэн байдлаар нэрлэж болох юм. “Хүний амьдралд хэдэн төрлийн орчин нөхцөл байна төдий хэмжээгээр архетип байдаг” хэмээн Юнг үзжээ. Энд хамгийн гол “Архетип”-үүдээс дурдвал:

- Эмэгтэй “Архетип”: (Anima) Эрэгтэй хүнд байдаг эмэгтэйлэг шинжийг хэлнэ. Эрэгтэй хүн өөрийнхөө найз залуу, эхнэрээ сонгохдоо өөрийнхөө эмэгтэйлэг шинжтэй хамгийн сайн нийцсэн хүнийг сонгодог, хайрлаж, дурлалцдаг. Тиймээс зарим хүмүүс ээжтэйгээ адилхан хүнтэй суусан байх юм гэх. Эсвэл нэг айлын бэрүүд хоорондоо зан аашаараа эсвэл гадаад төрхөөрөө төстэй байх тохиолдлууд байдгаас харж болно.
- Эрэгтэй “Архетип”: (Animus) Эмэгтэй хүнд байдаг эрэгтэйлэг шинж. Эмэгтэй хүмүүс мөн ялгаагүй өөрийнхөө нөхрийг сонгохдоо өөрийнхөө эрэгтэй “Архетип”-тэй хамгийн сайн тохирсон хүнийг

сонгодог байна.

- Сүүдэр гэдэг нь хүний муу талуудыг гаргадаг. Энэ нь “өөрийн ухамсаргүй” ба “хамтын ухамсаргүй”-ээс тогтдог. Үүнд хүний удмаас, өвөг дээдсээс дамжиж ирсэн сөрөг талууд байхаас гадна өөрийнх нь бие хүний хөгжлийн явцад бий болсон сөрөг талууд оршиж байдаг.

Эндээс харахад, “хамтын ухамсаргүй”-г нийт хүн төрөлхтний, үндэстний, соёлын, удмын гэж ангилж болох юм. Бид эртний урлагийн бүтээл, домог, тууль, үлгэрээс монголчуудын дээдэлж хүндэлдэг эсвэл жигшдэг хүний дүр төрх, зан байдлыг гаргаж ирж болно. Аугаа зохиолчдын үе үеийн зохиол бүтээлээс тухайн хүний өөрийнх нь амьдралын ялгаатай орчин нөхцөл дэх “архетип”-үүдийг гаргаж ирж болох юм. Эндээс бид нар монголчуудын “хамтын ухамсаргүй дэх архетип”-үүдийг гаргаж болно. Энэ судалгааг нэг талаас манай утга зохиол, урлаг судлал, сэтгүүл зүйн салбарынхан хийж байгаа боловч сэтгэл зүйн талаас нь задлан шинжлэхэд сэтгэл судлаачид багагүй хувь нэмэр оруулна гэж бодож байгаа.

Тиймээс авилга, хээл хахууль нь монголчуудын “хамтын ухамсаргүй” дэх нэгэн “архетип” болчихсон байх вий хэмээн болгоомжилж болно. Учир нь авилгачдын гэр бүлд өсч байгаа хүүхдүүдийн хувьд эргэн тойрны хүмүүс бүгд “ид”-д байгаа шунал, хүсэл, тачаал, хэрэгцээгээ хангахын тулд ямар зан зүйл гаргаж байгааг харж, суралцаж байгаа. Энэ нь үеэс үед удаан хугацаагаар үргэлжлэх юм бол “хамтын ухамсаргүйд” бас нэгэн “архетип”-ийг үүсгэх магадлал өндөр. Үүнийг мөн Бандура (1977)-ийн боловсруулсан нийгмийн суралцахуйн онол (social learning theory)-оор тайлбарлаж болох юм. Суралцахуйн онолын гол зүйл нь тухайн хүний одоогийн зан төлөвийг өнгөрсөн туршлагаар тодорхойлдог явдал юм. Орчин нөхцлөөсөө хүн тодорхой зан төлөвийг сурч авах бөгөөд цаг хугацаа өнгөрөх тусам эдгээр зан төлөв нь зуршил болон хувирдаг. Үүнтэй ижил төстэй нөхцөл байдалтай тулгарах үед тухайн хүн хэвшсэн хэв маягаар ажиллах хандлагатай байдаг. Жишээлбэл, Замын гэрлэн дохио улаан болох үед бид зогсдог. Яагаад гэвэл энэ бол бидний өнгөрсөн хугацаанд суралцаж хэвшсэн үйлдэл. Хэрвээ ээж нь хүүгээ хөтөлчихөөд гэрлэн дохиогүй, гарцгүй газраар гарч байгаа бол хүүхэд мөн адил энэ үйлдлийг даган хийнэ.

Суралцахуй гурван ерөнхий механизм байдаг. Нэгдэх механизм нь холбоо буюу сонгодог нөхцөлт рефлекс юм. Нохой хонхны дуугаар шүлсээ ялгаруулж сурсан нь урьд нь түүнд хоол өгөх бүрдээ хонх дуугаргадаг байсантай холбоотой. Тодорхой хугацаа өнгөрсний дараа хоол байхгүй байсан ч нохойнууд хонхны дуу гарах бүрт шүлс нь ялгардаг болсон. Учир юу гэвэл нохойнд хонхны дуу, хоол хоёрын хооронд холбоо бий болгосон байна. Хүмүүс заримдаа холбоо үүсгэх замаар тодорхой

сэтгэлийн хөдөлгөөнийг үүсгэдэг. Жишээлбэл маш их өвтгөдөг шүдний эмчид үзүүлсний дараа “шүдний эмч” гэсэн үг эсвэл ямар нэгэн өрөмний дуу нь түүнд түгшүүрийг үүсгэдэг.

Хоёрдахь механизм нь суралцахуйн онолд идэвхжүүлэгч (reinforcement) бас маш чухал нөлөөтэй. Хэрэв ямар нэгэн зан үйлийн дараа илэрч байгаа зүйл нь баяр баясгалантай эсвэл шаардлагыг хангасан зүйл байвал хүмүүс энэ зан үйлийг илүү тогтвортой байлгахад суралцдаг. Хүүхэд бусдад тусалж сурсан нь магадгүй найзтайгаа тоглоомоо хуваалцахад нь, гэрийн ажил хийхэд нь аав, ээж нь магтаж байсантай холбоотой юм. Тиймээс аливаа асуудлыг шийдэхдээ “арын хаалга”, “авилга, хээл хахууль”-ийг ашиглаж өөрийнхөө хэрэгцээг биелүүлж байгаа нь тухайн зан үйлийг бэхжүүлэгч болон хувирч байна.

Гуравдахь механизм нь ажиглалтаар суралцах. Хүмүүс ажиглах замаар бусдаас нийгмийн хандлага болон зан үйлд суралцаж байдаг ба тэдгээрийг “үлгэр дуурайлал” ч гэж нэрлэдэг. Хүүхэд эргэн тойрныхоо хүмүүсийн яриаг сонсох замаар эх хэлээрээ ярихад суралцдаг. Өсвөр үеийнхэн эцэг эхийнхээ сонгуулийн талаарх яриаг сонсоод улс төрийн хандлагад суралцдаг. Ажиглалтаар суралцах явцад бусад хүн хамгийн чухал мэдээллийн эх сурвалж болдог. Ажиглалтаар суралцах нь ямар ч идэвхжүүлэгч байхгүй нөхцөлд бий болдог. Гэхдээ хүмүүс ажиглах замаар суралцах зан үйл нь үнэхээр бодитой явагдсан эсэхээс тухайн зан үйлийн үр дүнг хамаарна. Жишээлбэл, нэг хүү эгчийгээ ажиглах замаар хүүхэлдэйн талаар маш их мэдээллийг олж авдаг. Гэхдээ өөрөө хүүхэлдэйгээр тоглодоггүй. Учир нь эцэг эх нь ямагт: “хүүхэлдэй бол эрэгтэй хүүхдийн тоглоом биш” гэж хэлдэгтэй холбоотой. Хүн зөвхөн ажиглаад зогсохгүй, үлгэр дуурайлал болсон зан үйлийг олон дахин давтах үед даган дуурайлт, дадал зуршил бий болдог.

1999 оноос хойш манай улсын авилгын индекс дундажаас доогуур үзүүлэлттэй, нийгмийн олон салбаруудад авилгын түвшин их байгаа нь хүүхэд, залуучуудад даган дуурайлтыг үүсгэх эрсдэл өндөр байна гэдгийг дээрх онолуудаар тайлбарлаж болно.

Бие хүний хамгийн их хамааралтай хүчин зүйлс

Одоогийн нөхцөл байдал дахь бие хүнд хамгийн их хамааралтай зүйлсийг тодруулах зорилгоор сэтгэл зүйн тестээр судалгаа авав. Судалгаанд өөртэй нь хамааралтай хамгийн чухал зүйлийг ойрын тойргоор болон холын тойргоор зуруулан судлав. Судалгаанд хангайн болон говийн бүсээс, Улаанбаатар хотын 6 дүүргээс нийт 1415 хүн оролцлоо. Судалгаанд оролцогчдын дундаж нас нь 39.8 байв. Судалгааны үр дүнгээс өөртэй нь хамгийн ойр хамааралтай ойлголтуудыг эрэмбэлэн үзвэл:

Хүснэгт 3. Өөртэй нь хамгийн их хамааралтай

1	Эрүүл мэнд	239
2	Мөнгө, цалин, санхүү, эд хөрөнгө	235
3	Ажил мэргэжил, ажил хөдөлмөр	126
4	Тоглоом	108
5	Улс төр	107
6	Найз нөхөд	74

Судалгаанд оролцогчдын дийлэнхэд эрүүл мэндийн асуудал, санхүүгийн болон ажлын байр, хөдөлмөр эрхлэхтэй холбоотой асуудал хамгийн их хамааралтай ойр байгаа нь үр дүнгээс гарсан юм. Мөн түүнчлэн компьютер гар утсаар тоглодог тоглоом, улс төр мөн хамааралтай байгаа нь харагдаж байна.

Харин өөртэй нь харьцангуй (хоёрдогч) хамааралтай асуудлуудыг жагсаан үзэхэд:

Хүснэгт 4. Харьцангуй хамааралтай

1	Гэр бүл	1198
2	Найз нөхөд	998
3	Эрүүл мэнд	841
4	Мөнгө, цалин, санхүү, эд хөрөнгө	781
5	Ажил мэргэжил, ажил хөдөлмөр	666
6	Тэсвэр тэвчээр	455
7	Шударга ёс	346
8	Боловсрол, мэдлэг, чадвар	172

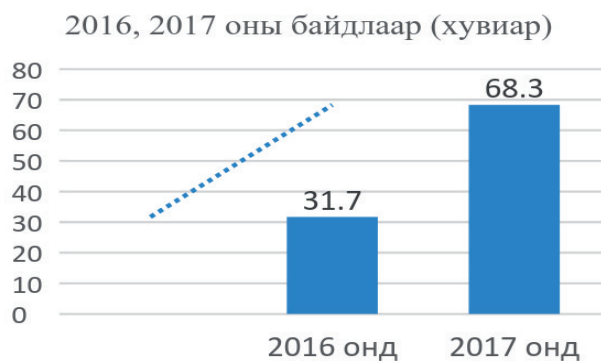
Дээрх хүснэгтээс харахад, харьцангуй хамааралтай нийт 50 орчим ойлголтууд гарч ирсэн боловч хамгийн их хамааралтай нь гэр бүл, найз нөхөд, эрүүл мэнд, мөнгө санхүүгийн болон ажил мэргэжилтэй холбоотой асуудал байгаа нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна. Эндээс харахад, хамгийн их хамааралтай, харьцангуй хамааралтай зүйлүүдэд эрүүл мэнд, санхүү, ажлын байр, ажил хөдөлмөр эрхлэхтэй холбоотой асуудлууд давхцаж байна.



2019 оны II улирлын байдлаар бүртгэлтэй ажилгүй иргэдийн тоо 131105 байна. Энэ нь 1995 оноос хойш өссөөр байгаа нь харагдаж байна. Одоогийн байдлаар хүнд хамгийн их хамааралтай хүчин зүйлийг тодруулах сэтгэл зүйн судалгаагаар эхний 5-д ажил мэргэжил, мөнгө санхүүтэй холбоотой зүйлс нь ажилгүй иргэдийн тоотой уялдаж байна. Өөрөөр хэлбэл ажил болон санхүүгийн асуудал нь өнөөгийн хүмүүсийн хувьд тулгамдаж байгаа зүйлийн нэг хэмээн дүгнэж болох юм.

Дараагийн нэг сөрөг үзэгдэл бол 90 оноос хойшхи гэр бүл салалтын талаар авч үзэхэд дараах үр дүнгүүд гарч байна.

Нийслэлийн хэмжээнд 2016, 2017 онд салах өргөдөл өгсөн байдлыг дараах зургаас харж болно.



Зураг 4. Гэр бүл салах өргөдөл өгсөн хувь хэмжээ

2016 оны иргэний хэргийн 31.7 хувь нь гэр бүл салалттай холбоотой байсан бол 2017 онд 68.3 хувь болж ихэссэн байна. Салах өргөдөл өгсөн гол шалтгаанууд нь:

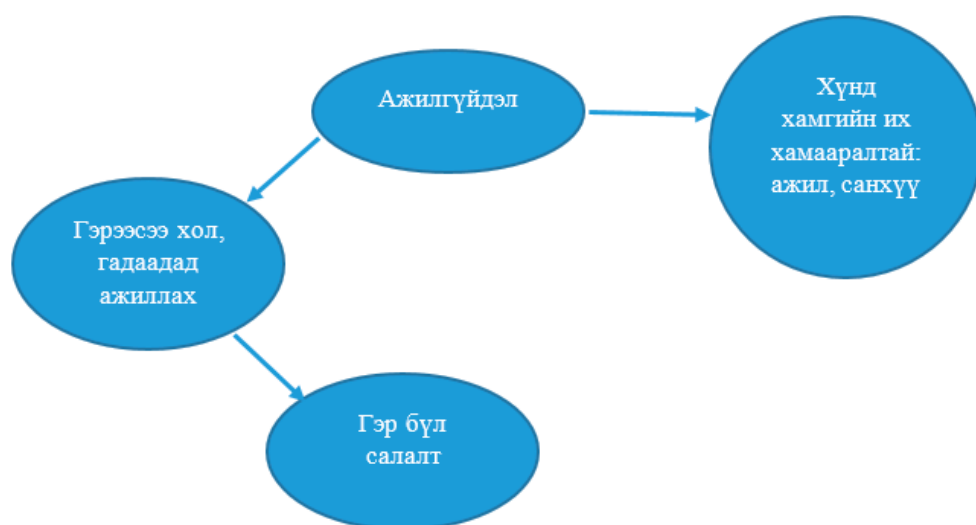
Хүснэгт 5. Салах өргөдөл өгсөн шалтгаанууд

Салах өргөдөл өгсөн шалтгаанууд	Эзлэх хувь хэмжээ
Тусдаа амьдарч байгаа	43.9%
Таарамжгүй харилцаа, хэрүүл маргаантай	41.6%
Гэр бүлээс гадуурх бэлгийн харилцаа	25.9%
Бие махбодийн хүчирхийлэл	23.4%
Архидалт	23.2%
Тус тусдаа гэр бүлтэй болсон	20.4%
Сэтгэл санааны дарамт, хүчирхийлэл	13.5%
Гэрээсээ хол ажилладаг, гадаадад байдаг	8.0%

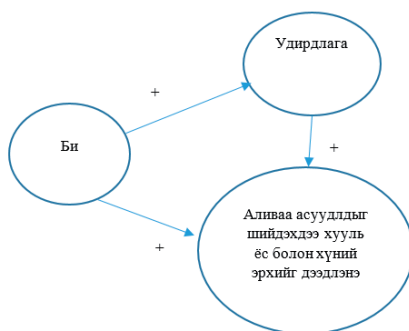
Эдгээр шалтгааныг 2010 онд хийсэн судалгааны үр дүнтэй харьцуулахад, гэрээсээ хол, гадаадад ажилладаг гэсэн шалтгаан 2017 оны судалгаанд шинээр нэмэгдсэн байна.

2017 оны байдал		2010 онд хийгдсэн “Монголын гэр бүлийн харилцааны өнөөгийн байдал” сэдэвт судалгааны үр дүн	
Тусдаа амьдарч байгаа	43.9%	Үзэл бодол таараагүй	26.3%
Таарамжгүй харилцаа, хэрүүл маргаантай, үзэл бодол таараагүй	41.6%	Архидалт	22.5%
Гэр бүлээс гадуурх бэлгийн харилцаа	25.9%	Гэр бүлээс гадуурх бэлгийн харилцаа	20%
Бие махбодийн хүчирхийлэл	23.4%	Боловсрол, соёлын түвшин	8.8%
Архидалт	23.2%	Үр хүүхэдгүй учраас	7.5%
Тус тусдаа гэр бүлтэй болсон	20.4%	Эцэг эхийн шахалт	5%
Сэтгэл санааны дарамт, хүчирхийлэл	13.5%	Амьдралын түвшин харилцан адилгүй	
Гэрээсээ хол ажилладаг, гадаадад байдаг	8.0%	Хадмуудын нөлөө	3.8%
Хардаж зовоодог	6.2%	Тээвэрт их явдаг	1.3%
Эцэг эхийн үл ойлголцол, хамаатны харилцааны таарамжгүй байдал	5.2%		

Дээрх сэтгэл зүйн судалгааны үр дүн, ажилгүйдлийн статистик тоо баримт, гэр бүл салалтын талаар хийсэн судалгааны ажлын үр дүнгүүдийг хооронд нь холбож үзвэл, жилээс жилд ажилгүй иргэдийн тоо нэмэгдэж байгаа нь хүнд хамгийн их хамааралтай, эмзэг зүйлийн нэг нь ажил, мэргэжил, хөдөлмөр эрхлэлт байгаатай уялдаж байна. Тиймээс залуучууд гадаадад удаан хугацаагаар ажиллах, гэрээсээ хол ажилласанаар гэр бүл салах бас нэг шалтгаан болж байгаа судалгааны үр дүнтэй мөн уялдаж байна.

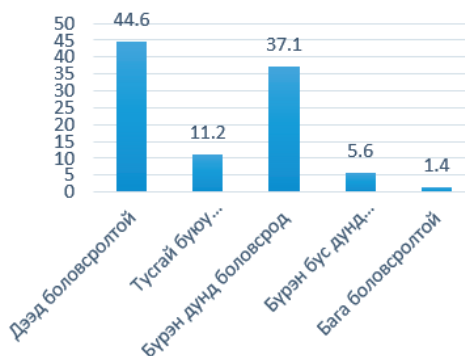


Танин мэдэхүйн адил шинжийн онол нь хандлагыг тайлбарладаг бөгөөд Хайдер (Heider, 1958)-ийн боловсруулсан тэнцвэрийн онолыг авч үзье. Энэ нь 2 хүний бие биендээ хандах хандлага болон тухайн 2 хүний ямар нэгэн ойлголтонд хандаж байгаа хандлагын хоорондын адил шинжийг тайлбарладаг. Хэрвээ А хүн Б хүнд эерэг ханддаг ба А, Б хүмүүс ямар нэг ойлголтонд ижил хандаж байгаа тохиолдолд сэтгэлийн хөдөлгөөн, хандлагын хувьд ижил, итгэл үнэмшил адил, харилцаа үр дүнтэй, нийгмийн харилцааны ижил мэдрэмжтэй, сэтгэл зүйн тэнцвэртэй байдалд байна хэмээн дүгнэж болно. Тухайлбал:



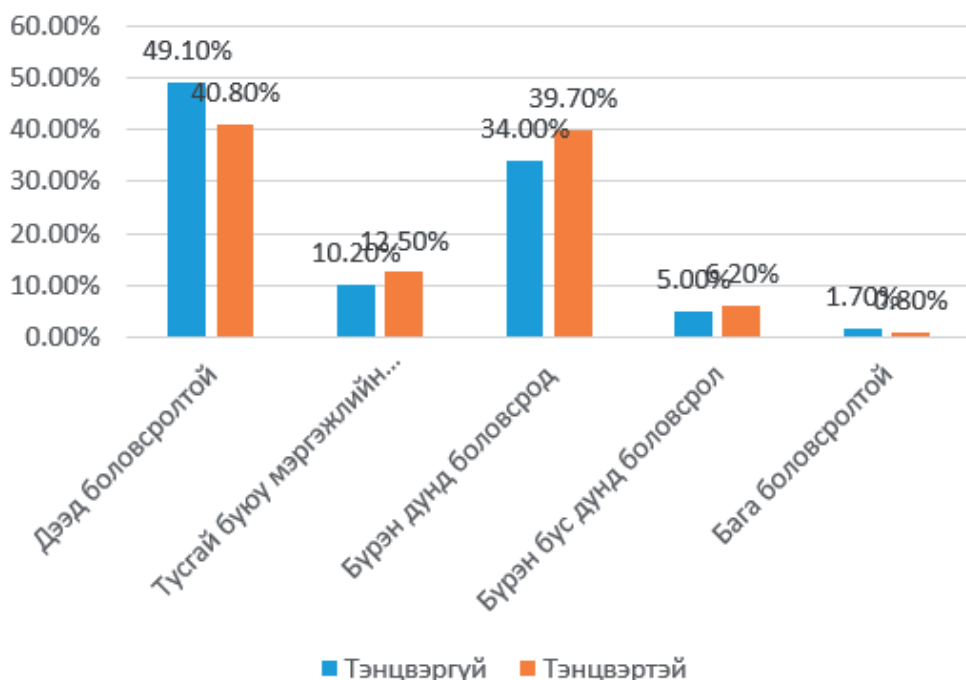
Зураг 5. Тэнцвэртэй байдал

Хандлага, итгэл үнэмшлийн ижил байдал, сэтгэл зүйн тэнцвэртэй байдлыг судлахдаа “Би өөрөө”, “Удирдлага” гэсэн 2 субьектийг аван, ардчиллын тулгуур ойлголт болох “Хууль ёс зүй болон хүний эрхийг дээдлэх” гэсэн ойлголтыг ашигласан юм. Энэ ойлголтонд хоёр субьектийн хандаж байгаа хандлага, түүнчлэн бие биендээ хандаж байгаа байдлаар нь тэнцвэртэй эсэхийг судлахыг зорьсон. Судалгаанд говийн бүсээс Өмнөговь, Дундговь аймаг, хангайн бүсээс Өвөрхангай, Архангай аймаг болон Улаанбаатар хотоос нийт 15-89 насны (дундаж нас 39.89) 1415 хүн оролцсон байна.



Зураг 6. Судалгаанд оролцогчдыг боловсролын түвшингөөр (хувиар)

Нийт оролцогчдын 48.6 хувь нь хандлага, итгэл үнэмшил ижил, нийгмийн харилцаа нь эерэг үр дүнтэй, сэтгэл зүйн тэнцвэртэй байдалд оршин байгаа бол 51.2 хувь нь ардчиллын тулгуур ойлголтонд, удирдлагадаа хандаж байгаа хандлага нь тэнцвэргүй байгааг илэрхийлж байна. Энэхүү тэнцвэргүй байдал нь хүмүүст түгшүүр үүсгэдэг ба түгшүүрийг багасгахын тулд аливаад шударгаар хандах шаардлагатайг дээрх судалгааны үр дүнгүүд харуулж байна. Энэхүү үзүүлэлтийг боловсролын түвшингийн ялгаатай байдлаар авч үзэхэд, дээд болон бүрэн дунд боловсролтой хүмүүст хандлагын тэнцвэртэй, тэнцвэргүй байдал давамгайлалтай байна.



Зураг 7. Сэтгэл зүйн тэнцвэртэй байдал ба оролцогчдын боловсролын түвшин

Нэгэнт итгэл үнэмшил, харилцаа, хандлагын тэнцвэргүй байдал бий болсон бол сэтгэл зүйн хувьд түгшүүрийг үүсгэнэ. Түгшүүр үүссэн л бол түүнийг багасгах, арилгах аргыг хүмүүс хайж эхэлдэг, ямар нэгэн оролдлого хийдэг байна.

Өнөөгийн нийгэм дэх шашны урсгалууд

Манай улсад хүн амын шашин шүтлэгийн асуудлаар дараах судалгаануудыг хийсэн байна. 1994 оны судалгаанд Улаанбаатар хот, 8 аймаг, 20-иод сумын 1600 орчим хүн, 2010 оны судалгаанд Улаанбаатар

хот, 21 аймаг, 68 сумын нийт 3374 орчим хүн, 2017 оны судалгаанд Улаанбаатар хот, 3 аймгийн 1500 хүнийг хамруулжээ. ба үүнээс хүчинтэй 1632 судалгаанд статистик боловсруулалт хийж, үр дүнг харьцуулсан.



Зураг 8. Шашин шүтлэгийн байдал

Хүснэгт 7. Шашин шүтлэгийг өмнөх судалгааны үр дүнтэй харьцуулбал (хувиар)

	Бурханы шашин	Христийн шашин	Исламын шашин	Бөөгийн шашин	Бахайн шашин	Мүүний шашин	Мормоны шашин
1994 оны судалгаа	79.5%	3.8%	11.6%	2%	2.7%		
2003 оны судалгаа	85.5%	9.6%	3.2%	1%	0.2%		
2017 оны судалгаа	63.5%	6.7%	8.5%	13.3%	0.2%	0.4%	0.1%

Шашин шүтдэг хүмүүсийн дийлэнх буюу 63.5% нь бурханы шашинтан зонхилж байна. Эл үр дүнг 1994, 2003 оны судалгаатай харьцуулахад буурсан харагдлаа. Христийн шашин шүтэгчдийн тоо 2003 оныхоос буурсан бол исламын шашин шүтэгчид нэмэгджээ. Харин бөөгийн шашныг шүтдэг хүмүүс эрс ихэссэн байгаа нь судалгааны үр дүнгээс гарлаа.

Хүснэгт 8. 2014 оны судалгаагаар шашин шүтэх болсон шалтгаан (хувиар)

	Та шүтдэг шашныхаа урьдах дугаарыг дугуйлна уу	Удам судар, эцэг өвгөдөө дагаад	Багш, судар номын зааврыг хүлээн зөвшөөрсөн	Анд нөхөд, танил тал, сурталчилгааг дагасан	Өөрийн сэтгэлийн сонголт нөлөөлсөн	Санамсаргүй энэ шашинд орсон
1	Будда/лам	84.1	5.0	1.1	7.0	2.7
2	Тэнгэр/ бөө	9.1	4.4	1.8	2.6	2.1
3	Христос	1.9	2.1	3.3	1.6	3.0
4	Ислам	1.3	1.7	1.8	1.8	3.1
5	Бахай	1.2	2.0	1.5	0.7	3.9

6	Вед/хинду/	1.1	2.1	1.0	1.0	3.3
---	------------	-----	-----	-----	-----	-----

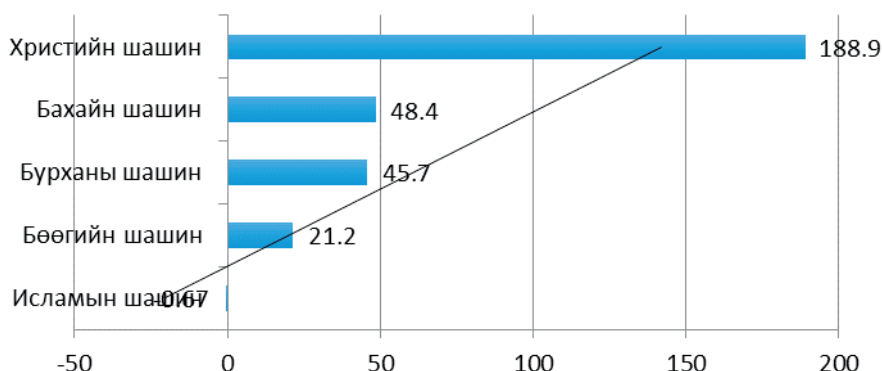
Будда болон бөөгийн шашин шүтдэг хүмүүсийн дийлэнх нь өөрийн эцэг эхээ даган тухайн шашныг шүтэж байна гэж судалгааны үр дүнгээс гарчээ.

2017 оны судалгаагаар, шашны нийгэмд үзүүлэх нөлөөг шүтлэгийн ялгаатай байдлаар нь харахад дараах үр дүн гарлаа.

	Бурханы шашин	Христийн шашин	Исламын шашин	Бөөгийн шашин	Бахайн шашин	Мүүний шашин	Мормоны шашин
Нийгмийн аюулгүй байдлыг бий болгодог	16.2%	26.3%	33.6%	11.8%		20.0%	
Хүмүүсийн сэтгэл санааг тайван тогтвортой болгодог	57.6%	58.9%	34.5%	58.1%	33.3%	60.0%	100.0%
Хүмүүсийн ёс суртахуун хүн чанарыг дээшлүүлдэг	42.1%	72.6%	47.9%	48.9%	66.7%	40.0%	
Нийгмийг эмх замбараагүй болгоно	5.9%	3.2%	6.7%	7.0%			
Нийгмийн хөгжилд сөргөөр нөлөөлдөг	4.3%	2.1%	5.0%	5.4%			
Хүмүүсийн оюун санааны ертөнцийг баялаг болгож, өөртөө итгэх итгэлийг бий болгодог	29.8%	37.9%	53.8%	34.9%		40.0%	
Хүмүүсийн үнэт зүйлст нөлөөлдөг	15.3%	26.3%	9.2%	16.1%			
Үндэстний нэгдэл нягтралыг бэхжүүлдэг	12.8%	12.6%	23.5%	13.4%			
Үндэстний эв нэгдлийг бутаргадаг	4.9%	6.3%	3.4%	6.5%			
Сайн ч зүйлгүй, муу ч зүйлгүй	14.3%	7.4%	9.2%	13.4%		20.0%	

Шашны нийгэмд үзүүлэх нөлөөг судалгаанд оролцогчид дараах байдлаар үзсэн байна. Шашин шүтдэг шүтдэггүйгээс үл хамааран

шашин нь хүмүүсийн сэтгэл санааг тайван, тогтвортой болгох (57.5%-41.5%) нийгмийн ёс суртахуун хүн чанарыг дээшлүүлэхэд (48.6%-28.7%) нөлөөлнө гэжээ. Шүтлэггүй хүмүүс шашин шүтэх нь нийгэмд сайн ч зүйлгүй, мүү ч зүйлгүй гэжээ.



Зураг 9. Бурханы сүсэгтний бусад шашинтай хамаарах байдал

Хэдийгээр өөрийгөө бурханы шашин шүтдэг гэж үзэж байгаа ч ухамсаргүйн түвшинд, дотоод хандлагадаа ажил, амьдрал, нийгмийн орчинд бөөгийн ($\bar{X}=21.2$ мсек, $SD=223.7$) болон исламын ($\bar{X}=-0.67$ мсек, $SD=216.6$) шашинтай харьцангуй их хамааралтай, ойр байгаа нь дээрх судалгааны дүнгээс харагдаж байна. Эндээс харахад, бөө, исламын шашны талаарх мэдээлэл, шашны зан үйл зэрэг үйл ажиллагаа нийгэмд христийн шашныг бодоход илүү ихээр хүмүүст нөлөөлж байгаа нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна.

Хүмүүст нөлөөлж байгаа зарим хүчин зүйлүүд

2014 онд МУИС-ийн Нийгмийн ухааны салбарын хийсэн “Нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хандлага” судалгаагаар хүмүүсийн амжилтанд хүрч, сайхан амьдрахад дараах хүчин зүйлүүд шийдвэрлэх нөлөөтэй гэжээ. Үүнд:

	Асуулт	Маш чухал	Төдийлөн чухал биш	Чухал биш
1	Боловсрол мэдлэг	88.5	9.6	1.9
2	Уйгагүй хөдөлмөр	84.9	12	3.1
3	Хувь хүний овсгоо, самбаа	83.5	13.8	2.7
4	Бэл бэнчин, хөрөнгө чинээ	53.3	38.6	8.1
5	Улс төрийн дэмжлэг	52.7	36.2	11.1
6	Эрх мэдэл, албан тушаал	52.4	37.6	9.9
7	Танил талын хэлхээ холбоо	54	36	10
8	Язгуур угсаа гарвал	29.7	47.1	23.3
9	Аз тавилан	38.6	41.6	19.9
10	Эрсдэл хийх	33.2	41.9	24.9

Хүмүүсийн амжилт, сайхан амьдралд хамгийн чухал хүчин зүйл бол хувь хүний хөгжилтэй холбоотой бол удаахад нь улс төр, танил тал, эрх мэдэл бас голлон нөлөөлөх хүчин зүйл болжээ.

Хүснэгт 9. Төрийн байгууллагын хувьд тохиолддог нөхцөл байдал (2014 он)

	Асуулт	Байнга	Хааяа	Үгүй
1	Өөртөө болон ах дүү, найз нөхөддөө хууль бус давуу байдал олгох	40.3	41.6	18.1
2	Хунд суртал, чирэгдэл гаргах	44.3	39.5	16.2
3	Хээл хахууль авах	38.9	45.9	20.3
4	Байгууллагын эд хөрөнгө, техник хэрэгслийг хувийн зорилгоор ашиглах	30.3	44	25.6
5	Ёс зүйгүй, шударга бус байдал гаргах	33.8	45.9	20.3
6	Албан үүргийн дагуу олж авсан мэдээллийг хувийн ашиг хонжооны төлөө урвуулан ашиглах	31	44	25
7	Ажилд орох, албан тушаал ахихад дэмжлэг авсныхаа төлөө бусдад хууль бус давуу байдал олгох	33.5	43.3	23.3
8	Албан тушаал, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах	34	43.5	22.5
9	Албан тушаал, эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашиглах	34.7	41.7	23.6
10	Намын харъяаллаар ялгаварлан гадуурхах	34.9	40.8	24.2
11	Төрийн албанаас гарсаны дараа өндөр цалинтай ажилд орохын төлөө хувийн пүүс компанид хууль бус давуу байдал олгох	27.5	43.6	28.9

Төрийн байгууллагад дээрх нөхцөл байдлаас танил талдаа давуу байлыг бий болгох, хүнд суртал, хээл хахууль, ёс зүйгүй шударга бус байдал, эрх мэдэл, албан тушаалаа урвуулан ашиглах зэрэг нь байнга болон хааяа тохиолддог байна.

2014 оны судалгаагаар өнөөгийн нийгэмд хүмүүсийн хамгийн их айдаг зүйлийг тодруулсан байна.

	Хүмүүсийн их айдаг зүйлс	Айдаг	Айдаггүй
1	Ядуурах	83	17
2	Өр зээлээ төлж чадахгүй болох	82.3	17.7
3	Ажил төрөл бүтэмжгүй байх	81.6	18.4
4	Архи, хар тамхинд донтолт тархах	81.2	18.8
5	Монгол уламжлалаасаа салж хэт европжих	79.2	20.8
6	Олны үймээн самуун, жагсаал гэх мэтээс	73.8	26.2
7	Эрх мэдэлтэй хүмүүсээс	62.9	37.1
8	Хэн нэгнээс татгалзах хариу сонсох	56.6	43.4
9	Танихгүй хүмүүсээс	49.8	50.2
10	Олон хүн цугларсан арга хэмжээ, хүмүүсийн бөөгнөрлөөс	41.6	58.4

Харин “Миний хамгийн их айдаг зүйлс”-ийг судлахад:

1	Үр хүүхдээ хүмүүжүүл, боловсролгүй болохоос	91.5
2	Ойр дотны хүмүүсээ алдах вий гэхээс	90.5
3	Ямар нэг өвчин эмгэг тусвал түүнийгээ эмчилж чадахгүй болох вий гэхээс	89.2
4	Гарч буй гэмт хэргүүдээс	88.8
5	Хар тамхи, байгалийн өвс, мансууруулах бодис хэрэглэх, худалдаалах	86.7
6	Ирээдүй баталгаагүй байх	86.3
7	Цас, зуд, байгалийн гамшгаас	86.2
8	Улс төрийн тогтворгүй байдал үүсэхээс	84.4
9	Хүмүүсийн ухамсар, соёл, мэдлэггүй байдлаас	81.5
10	Мал хөрөнгө, эд баялгаа алдах вий гэдгээс	80.6
11	Шашны гаж буруу зан үйлээс	73.3
12	Шашны хэт олон урсгал дэлгэрэх	68.4
13	Харанхуйгаас	54.6

Хамгийн ихээр айдаг нийгмийн үзэгдлийг харьцуулсан байдал

	2014 он		2015 он		2016 он
1	Үр хүүхдээ хүмүүжүүл, боловсролгүй болохоос	1	Ойр дотны хүмүүсээ алдахаас	1	Хүүхдээ боловсролгүй болгохоос
2	Ойр дотны хүмүүсээ алдах вий гэхээс	2	Эмчлэгдэхгүй өвчин тусахаас	2	Хар тамхи хэрэглэх, худалдан авахаас
3	Ямар нэг өвчин эмгэг тусвал түүнийгээ эмчилж чадахгүй болох вий гэхээс	3	Хар тамхи хэрэглэх худалдахаас	3	Нийгмийн доод давхаргад орохоос
4	Гарч буй гэмт хэргүүдээс	4	Хүнд өвчин тусахаас болгоомжилдог	4	Гэмт хэрэгтэн зэрэг аюултай хүмүүсээс
5	Хар тамхи, байгалийн өвс, мансууруулах бодис хэрэглэх, худалдаалах	5	Архи тамхинд донтох, тархахаас	5	Гарч байгаа гэмт хэргүүдээс

Судалгааны үр дүнгүүдээс харахад, хар тамхинаас айх айдас буурахгүй нэмэгдэж байна. Энэ нь эцэг эхчүүдийн санааг зовоож байгаа нь мөн судалгааны үр дүнгээс харагдлаа.

Эцэг эхчүүдийн санаа зовдог зүйлс (2014 он)

Хүүхдээ зөв хүмүүжүүлж чадаж байгаа эсэх	58.20
Хүүхэд нь мэргэжлээ зөв сонгож чадах эсэх	51.50
Хүүхэд хар тамхи, мансууруулах зүйлд татагдах вий гэхээс	47.90
Нийгэмд гарч буй гэмт хэрэг ихсэхээс	39.00
Нийгмийн амьдрал тогтворгүй байгаа эсэхээс	37.00
Хүүхэд аав ээжийгээ гэх сэтгэлгүй болох вий гэхээс	29.20
Хүүхэд нь найз нөхөдгүй, ганцаардах вий гэхээс	17.40

Эцэг эхчүүд хүүхдийнхээ мэргэжил сонголтонд санаа зовж байгаа нь судалгааны үр дүнгээс гарчээ. Ажил мэргэжлийн чиг баримжаагаа зөв олох, мэргэжлээ зөв сонгох нь ажилгүйдлийг бууруулах, сургууль

завсардахаас сэргийлэх, хугацаандаа төгсөх зэрэгт нөлөөлөх гол хүчин зүйлүүдийн нэг юм.



2014 оны судалгаанаас харахад, цаг үе, нийгэмдээ, хүрээлэн буй орчиндоо дунд зэрэг болон сэтгэл ханамжгүй талдаа байх нь 84.4-71.4 хувь байгаа нь дийлэнх хувийг эзэлж байна.

Ялгаварлан гадуурхал	Эзлэх хувь хэмжээ
Улс төрийн намын харъяаллаар	42.9
Орлого, амьдралын түвшингээр	35.3
Ялгаварлан гадуурхах тохиолдол гардаггүй	30.2
Мэдлэг боловсролын түвшингээр	28.5
Өөр газраас шилжиж ирсэн хүмүүсийг	22.7
Ястан угсаатнаараа	17.7

Улс төрийн нам харъяаллаар нь ялгаварлан гадуурхдаг байдал нийгэмд их байна хэмээн 2014 оны судалгаанд оролцогчдын 42.9 хувь үзэж байна.

Улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох байдал	Эзлэх хувь хэмжээ
Санаа зовдог ч, тэр бүр оролцоод байдаггүй	47.5
Санаа зовж, идэвхтэй оролцдог	18.3
Надад хамаагүй гэж үздэг тул оролцдоггүй	11.0
Тодорхойлж хэлж мэдэхгүй байна	23.2

Судалгаанд оролцогчдын 47.5 хувь нь тэр бүр оролцоод байдаггүй гэж хариулжээ. Эндээс харахад, иргэд идэвхгүй, оролцоо тааруухан, иргэдийн хяналт сул байгааг харуулж байна.

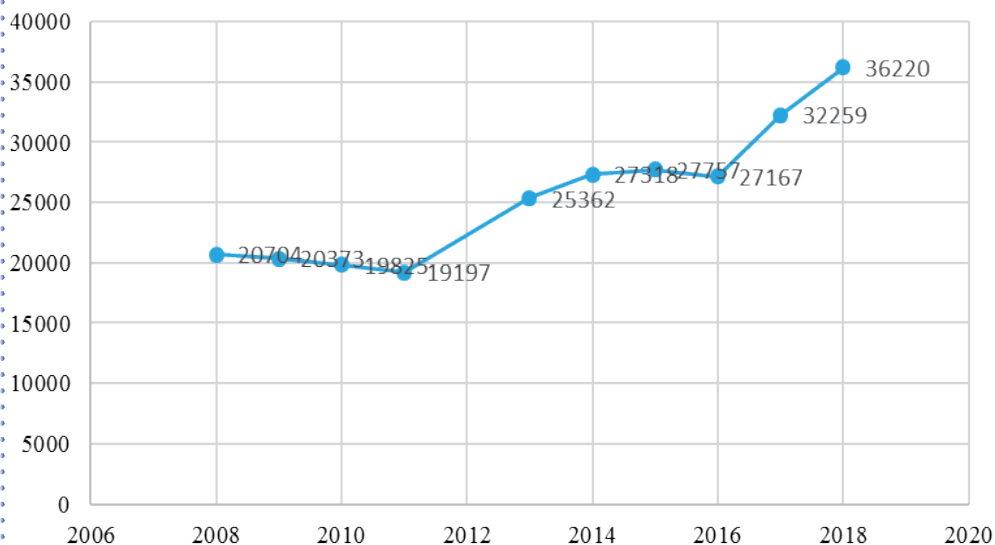
Мэдээлэл ба сэтгэл зүй

2017 онд Монголын ТВ-үүд дараах агуулга бүхий нэвтрүүлгүүдийг хийжээ. Үүнд:

1	Нийгэм, эдийн засаг	34.5 хувь
2	Улс төр	22.6 хувь
3	Бусад	12.7 хувь
4	Эрүүл мэнд	10.5 хувь
5	Гэмт хэрэг	7.4 хувь
6	Байгаль орчин	7 хувь

90 оноос хойш, “Өдрийн сонинд” Хууль ёс, хэрэг зөрчил, цаг үе үйл явдал, үзэл бодол нүүр, Ам дамжаагүй яриа, Дуулгах сонин, Хар зурвас, Хууль зүй ёс суртахуун, Дэглэм сахилга дэвшил, Түгшүүр, Гашуун сургамж, Сэрэмжлүүлэг, Дуулиант хэргийн мөрөөр, Ил товчоо, Хар цагааны дэнс, Хууль, ёс суртахуун зэрэг нууцлагдаж байсан архивын материалууд, банк санхүүгийн систем, шорон гяндангийн нөхцөл байдал, гэмт хэрэг, ажилгүйдэл зэрэг өмнө нь зориглож ярьдаггүй, бичдэггүй сэдвүүдээр нийтлэл, нэвтрүүлэг хийх болжээ.

Зураг 10. Бүртгэгдсэн гэмт хэргийн тоо

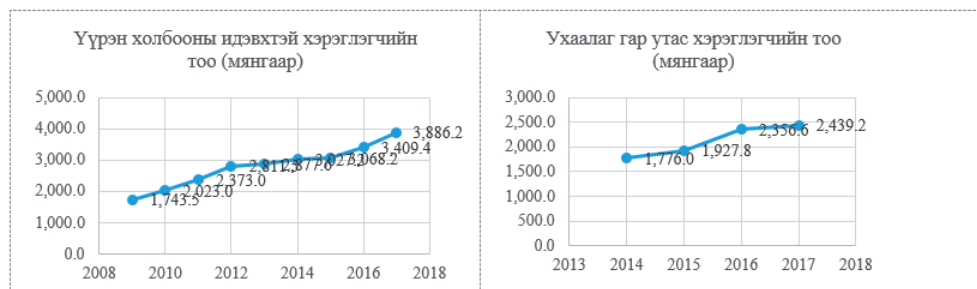


Эх сурвалж: Цагдаагийн ерөнхий газрын статистик мэдээ

Хүний зан үйл нь нийгмийн соёлоос шалтгаалан нийгэмд гарч байгаа, сонсож байгаа, харж байгаа эерэг сөрөг үзэгдлүүдийг даган дуурайх, түүнээс суралцсанаар илэрч байдаг. Тиймээс мэдээллийн агуулгад анхаарах шаардлагатайг тасралтгүй өсч байгаа гэмт хэргээс харж болно. Тухайлбал зулын гол болох, бага насны хүүхэд хүчирхийлэх, дарамтлах, амиа хорлох, банк дээрэмдэх, машин хулгайлах зэрэг агуулга бүхий кино, мэдээ, мэдээлэл, нийтлэл нь хүмүүсийг ийм зан үйл хийхийг сэдэлжүүлэх магадлалтай байдаг. Тиймээс хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр цацаж байгаа мэдээллүүдэд тодорхой шүүлтүүр зайлшгүй хэрэгтэй. Хятадад хийсэн судалгаагаар цахим мэдээллийн хэрэгслээр тараасан сөрөг мэдээллийн араас хүний анхаарлыг татах өөр мэдээлэл явуулбал хүмүүсийн анхаарал сөрөг мэдээллээс холддог гэжээ. Тухайлбал гэмт хэргийн талаар сөрөг мэдээллийн араас олны танил хүмүүсийн талаар мэдээлэл цацвал өмнөх сөрөг мэдээлэлд хандах анхаарал арын мэдээлэл рүү шилждэг байна. Ингэснээр сөрөг мэдээллийн хүмүүст үзүүлэх нөлөө багасах боломжтой.

Ганцаардал, донтолт ба ухаалаг утасны хэрэглээ
Орчин үеийн залуучуудын айдаг зүйлс (2014)

Ядуурахаас	56.6
Мэдлэг, боловсролгүй байхаас	50.4
Ганцаардахаас	36
Интернет, сулжээ, утас зэрэг харилцаа холбоогүй болохоос	32.2
Ажилгүй, малгүй болохоос	32.1
Найз нөхөдгүй болохоос	31.6
Нийгмийн доод давхаргад орох вий гэхээс	31
Нутгийн хумуус, ахмадуудад гологдох вий гэхээс	8.6



2016 оны статистик тайлан мэдээллээр улсын хэмжээнд эхний 5-н сэтгэц ба зан үйлийн эмгэг өвчлөлийг авч үзвэл:

Амбулаторт		Хэвтэн эмчлүүлсэн	
Оюуны хомсдол	9696 (34.2%)	Шизофрени, шизофрений хэв шинжит ба дэмийрэх эмгэг	1438 (24.7%)
Сэтгэц нөлөөт эм,бодисын шалтгаант сэтгэцийн эмгэг,	6009 (21.2%)	Стресстэй холбоотой неврозын болон биеийн хэлбэрийн эмгэг	1426 (24.5%)
Сэтгэцийн органик ба шинж тэмдгийн эмгэг	4783 (16.9%)	Сэтгэцийн органик ба шинж тэмдгийн эмгэг	1400 (24.0%)

Шизофрени, шизофрений хэв шинжит ба дэмийрэх эмгэг	3012 (10.6%)	Сэтгэц нөлөөт эм,бодисын шалтгаант сэтгэцийн эмгэг	1303 (22.4%)
Стресстэй холбоотой неврозын болон биеийн хэлбэрийн эмгэг	2988 (10.5%)	Сэтгэл санааны (цочирдлын) эмгэг	256 (4.4%)

Эх сурвалж: “Сэтгэцийн эрүүл мэнд” үндэсний хоёр дахь (2010-2019) хөтөлбөр дэх “Сэтгэцийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний хүртээмж”-д хийсэн хөндлөнгийн үнэлгээний тайлан

“Монгол өрх сэтгэл зүйн хүрээлэн”-гийн 2018 онд хийсэн судалгаагаар 11-17 насны 8645 хүүхдийн 58.3 хувь буюу 2 хүүхэд тутмын нэг нь сэтгэл зүйн болоод зан үйлийн тулгамдсан асуудалтай гэжээ.

Дээрх статистик тоо баримт, судалгааны үр дүнгүүдээс харахад, үүрэн холбооны идэвхтэй хэрэглэгчийн тоо, тэр дундаа ухаалаг утас, интернет хэрэглэгчийн тоо тасралтгүй өссөн үзүүлэлттэй байна. Үүнтэй зэрэгцэн донтолт, ганцаардал нийгэмд бас багагүй байгааг судалгааны үр дүнгүүд харуулжээ.

Ганцаардал “loneliness” нь бусадтай харилцаанд орж чадахгүй тусгаарлагдахад үүсэх сэтгэцийн байдал. Энэ тусгаар байдал нь бусдад хүлээн зөвшөөрөгдөхгүйгээс болж гутранг зовнилтой болох юм. Сэтгэл зүйчид ганцаардлыг эерэг ба сөрөг хандлага талаас нь тодорхойлдог. Өөрөө хэлбэл нэг талаас бие хүний хувьд илрэх сөрөг илрэл, нөгөө талаас өөрийгөө таньж мэдэх, өөрийгөө тодорхойлох зайлшгүй үе шат гэж үздэг байна.

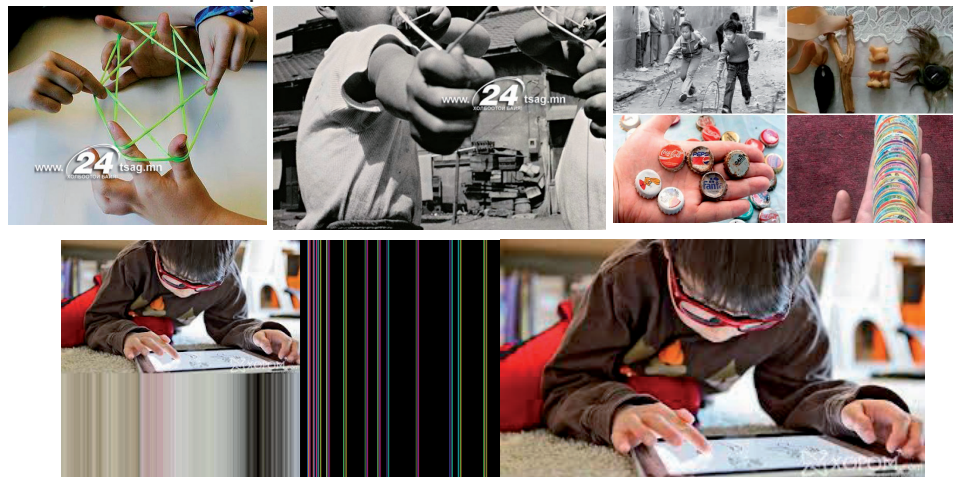
Фрейдизм ганцаардлыг бие хүний шинж болох нарциссизм, дон, түрэмгийн чанарын үр дагавар гэж үздэг. Тэрээр байнгын анхаарал халамжинд сурсан хүүхэд бусдын хайр энхрийлэл, бусад хүмүүсийн анхаарлын төвд байж сурдаг бөгөөд хэрэв энэхүү хэрэгцээ дутагдвал ганцаардал үүсдэг гэж үзээд хүүхэд насанд илэрсэн энэхүү үйл явц насанд хүрсэн хойно нь ч ул мөрөө үлдээдэг гэж тайлбарладаг.

Д.Рисмен, К.Боумен, Р.Слейтер зэрэг эрдэмтэд ганцаардлыг нийгэм, нийгэмд болж буй өөрчлөлтөөс хамаарч илэрдэг бөгөөд гол шалтгаан нь хүнээс гадна оршдог гэж тайлбарладаг. Д.Рисмен насад хүрэгчдийн хувьд ганцаардлыг үүсгэдэг гол үйл явдал бол гэр бүлийн салалт гэж тодорхойлсон байдаг. Түүнээс гадна амьдралын хэм хурдсаж, хотжих үйл явц эрчимжиж, ирээдүйн итгэл итгэл алдрах, амьдралын баталгаа алдагдахад хүмүүс ганцаарддаг гэж үздэг байна.

Сүүлийн үед хийгдсэн судалгаанаас үзэхэд интернетийн хамаарал нь ганцаардалтай өндөр хамааралтай байна. Интернет хэрэглэх нь харилцааны хувьд хязгаарлагдмал ба хувь хүний амьдралын орчинг хязгаарлаж дотно харилцааг багасах байдлаар ганцаардлыг үүсгэдэг

гэж үзсэн байна. Гэвч Шөв (Shaw) ба Зан Шоу Чин (Zhang Xiao-Qin) -ны судалснаар интернет хэрэглэх ганцаардлыг үүсгэх шалтгаан биш харин ганцаардлыг багасгах арга зам болно гэжээ (Fei Liang&Sun De-Jun, 2009).

Тоглоомын өөрчлөлт



Техник технологийн хурдацтай хөгжил, түүний амьдрал дахь хэрэглээний нэгжишээ нь гар утас, таблет, компьютерийн хүүхдийн тоглоом ч бас маш олон янз болж байна. Гар утасны, таблетийн, компьютерийн тоглоомууд нь нэг талаас тэдний сэтгэх болон хариу үйлдэл хийх хурдыг нэмэгдүүлж байгаа ч бусад хүүхдүүдтэй тоглохгүй, нийгмийн харилцаанд орохгүй байх нь ганцаардлыг үүсгэх хүчин зүйлийн нэг болж байна.

ДҮГНЭЛТ

Нийгмийн бүхий л салбарт авилга байгаа нь судалгааны үр дүнгүүдээс харагдаж байна. 1999 оноос хойш манай улсын авилгын индекс дундажаас доогуур байгаа нь Монгол Улсад авилга, хээл хахууль, шударга бус байдал байгааг илэрхийж байна. Төрийн байгууллагад улс төр оролцсоноор мэргэжилтнүүдийг тогтвор суурьшилтай ажиллахад маш их сөргөөр нөлөөлж, салбарын хөгжил, дэвшилт удаан, ахицгүй байна гэж өмнөх чанарын судалгааны үр дүнгээс гарсан юм. Авилга, хээл хахууль удаан хугацаагаар үргэлжилбэл хүмүүсийн сэтгэл зүйд нөлөөлөн, амьдралынх нь нэгэн дадал зуршил болж хувирах магадлалтай. Удаан хугацаагаар үргэлжилбэл генийн, төрөлхийн өгөгдөл шиг дамжих магадлалтай гэж үзэж байна.

Статистик мэдээллээс харахад, бүртгэлтэй ажилгүй иргэдийн тоо буурахгүй байна. Иймээс гадагшаа явж удаан хугацаагаар ажил хийж, тусдаа байх нь гэр бүл салахад хүргэж байгаа шалтгаануудын нэг юм. 2017 онд салсан гэр бүлийн хүүхдүүдийн 41.2 хувь нь 0-6 насных, 58.8 хувь нь 7-18 насныхан байгаа нь судалгааны үр дүнгээс гарчээ. Хүүхэд бүтэн биш гэр бүлд өсөх, эцэг эхийн халамж, анхаарал дутах нь тэдний танин мэдэхүй, нийгэмшил сэтгэл зүйн хөгжилд сөргөөр нөлөөлнө.

Өнөөгийн нийгэмд хүмүүст ажил, мөнгө санхүү, эрүүл мэнд, улс төр зэрэг нь хамгийн их хамааралтай гэж судалгааны үр дүнгээс гарчээ. Хүмүүсийн хамгийн их санаа зовоож байгаа зүйлийн нэг бол хар тамхи, мансуурах бодис, донтолт байна. Түүнчлэн улс төрийн харьяаллаар ялгаварлан гадуурхах нь 42.9 хувийг эзэлж байгаа харамсалтай үр дүн гарч байна. Иргэдийн дийлэнх нь улс төрийн үйл ажиллагаанд санаа зовдог ч тэр бүр оролцоод байдаггүй гэжээ. Энэ нь магадгүй төр, иргэдийг холбох үүрэгтэй намд хяналт тавьж чадахгүй, идэвхгүй байгааг харуулж байна.

Судалгаанд оролцогчдын 51.2 хувь харилцааны, итгэл үнэмшлийн, хандлагын тэнцвэргүй байдалд байгаа нь судалгааны үр дүнгээс гарав. Тэдний дийлэнх нь дээд боловсролтой хүмүүс байна. Сэтгэл зүйн тэнцвэргүй байдалд байх нь түгшүүрийг үүсгэдэг. Түгшүүрийг хүмүүс багасгах, арилгах гэж эрмэлздэг.

Судалгааны үр дүнгээс хүмүүсийн айдаг зүйлийн нэг нь гарч байгаа гэмт хэрэг байв. Цагдаагийн ерөнхий газрын статистик мэдээнээс харахад гэмт хэргийн тоо буурахгүй байна. Нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн тогтворгүй байдал нь ажилгүйдэл, шударга бус хандлага зэрэг сөрөг үр дагаваруудыг үүсгэж байна. Тухайлбал удирдлага шударга бус хандах, улс төрөөс шалтгаалан ажлаас халагдах, ялгаварлан гадуурхах зэрэг нь хүмүүст ялагдаж, дийлдсэн, сэтгэл зүйн хувьд урам зориг мохох байдлыг үүсгэдэг. Үүний хариу үйлдэл нь хүчирхийлэл болдог. Тиймээс

нийгэм, улс төр, эдийн засгийн тогтворгүй байдал нь хүчирхийлэл, гэмт хэрэг үүсгэхэд нөлөөлдөг.

Гэмт хэрэг үйлдэхэд нөлөөлж байгаа хүчин зүйлийн нэг нь мэдээллийн замбараагүй байдал гэж үзэж байна. Хэвлэл, мэдээлэл, нийгмийн сүлжээгээр цацаж байгаа сөрөг мэдээллүүдэд шүүлтүүр хийхгүй бол даган дуурайлтыг, сэдэлжүүлэлтийг үүсгэх магадлал маш өндөр. Реклам, зар сурталчилгаа, кино, мэдээлэл бүгд удаан хугацааны туршид даган дуурайлтыг үүсгэдэг.

Ухаалаг гар утасны хэрэглээ, интернетийн хэрэглээ зэрэг нь нийгмийн амьд харилцааг багасган улмаар ганцаардлыг үүсгэх бас нэгэн хүчин зүйл болж байна.

Нийгэм, сэтгэл зүйн таатай орчинг бий болгохын тулд улс төр, хууль, эдийн засаг, хэвлэл мэдээлэл зэрэг бүхий л талууд хамтран ажиллах шаардлагатай байна. Аливаа өөрчлөлтийг хийхдээ өөрчлөлтөөс үүсэх сэтгэл зүйн үр дагаваруудыг судлах шаардлагатай юм.



Ашигласан эх сурвалжууд

- Б.Галаарид (2018) *Монголын чөлөөт хэвлэлийн хөгжил төлөвшил*. Улаанбаатар
- Т.Өнөрсайхан (2019) *Монголын арилжааны телевизүүд: түүх, онол, арга зүй*. Улаанбаатар
- Михал Клима (2017) *Тоталитар дэглэмээс гажуудсан ардчилал руу (Ж.Сайханзаяа Орч)*. Улаанбаатар
- 谢利 泰勒, 利蒂希亚 安妮 佩普卢, 戴维 西尔斯 著, 催丽娟等译 (2008) *社会心理学*. 上海人民出版社
- Jerry M.Burger 著, 陈会昌 等译(2012) *人格心理学*. 中国轻工业出版社
- www.transparency.org
- Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан www.1212.mn
- Цагдаагийн ерөнхий газрын статистик мэдээ <https://police.gov.mn/as/static>
- Төрийн албан хаагчдын бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний 2014 оны статистик мэдээ
- Хөдөлмөрийн зах зээлийн судалгааны статистик мэдээлэл
- Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл судалгааны тайлан, 2014
- “Сэтгэцийн эрүүл мэнд” үндэсний хоёр дахь (2010-2019) хөтөлбөр дэх “Сэтгэцийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний хүртээмж”-д хийсэн хөндлөнгийн үнэлгээний тайлан
- МУИС-ийн Нийгмийн ухааны салбарын хийсэн “Нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хандлага” судалгааны тайлан, 2014
- “Шашин шүтлэгийн өнөөгийн байдал” судалгааны тайлан, 2017
- Б.Эрдэнэдалай “Үндэсний аюулгүй байдалд өндөр түвшний авилгын нөлөө (Улс төрийн намын санхүүжилтын жишээн дээр) судалгаа, 2017
- Гүүд Нэйборс ОУ-ын байгууллагаас хэрэгжүүлсэн “Гэр бүлийн маргааныг шийдвэрлэх болон гэр бүлийн эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаанд оролцож буй мэргэжилтнүүдийг чадавхжуулах төсөл”-ийн хүрээнд хийгдсэн судалгааны үр дүн, 2017
- Г.Сарантуяа, Б.Хишигням (2014) Ганцаардал болон ганцаардлын айдас нийгэм, сэтгэл зүйн үзэгдэл болох нь. Боловсрол судлал сэтгүүлийн 409, хуудас 83-91
- Сэтгэл зүйн судалгааны үр дүн, 2019
-

