

## МОНГОЛЫН УЛС ТӨРИЙН НАМЫН БҮТЭЦ, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН ШИНЖИЛГЭЭ

*С.Мөнхбат, доктор, дэд профессор  
МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн эрхлэгч*

*Намын бүтэц, зохион байгуулалт нь онолын хийгээд эмпирик түвшинд нягтлан судлууштай асуудал мөн билээ. Олон намын систем бий болоод удаагүй байгаа манай оронд намын бүтэц, зохион байгуулалт хэрхэн хэлбэршин, төлөвшиж байгаа нь өнөөдөр анхаарал татаж байна. Үүнийг тодруулахын тулд намын бүтэц, зохион байгуулалтын орчин үеийн хөгжлийн хэв загварыг товчхон авч үзэх нь онол, арга зүйн хувьд ач холбогдолтой юм.*

### ДЭЛХИЙ ДАХИНЫ НАМУУДЫН БҮТЭЦ, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТ

Дэлхий дахины намуудын бүтэц, зохион байгуулалт нь (i) парламент дахь намын, (ii) намын дотоод зохион байгуулалтын (намын удирдах болон анхан шатны байгууллага) гэсэн хоёр үндсэн хэлбэртэй байна.

#### Парламент дахь намын бүтэц, зохион байгуулалт

Парламент дахь намын бүтэц, зохион байгуулалтын гол хэлбэр нь намын бүлэг юм. Бүлэг нь намын бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэхэд

анхаарч ажиллах боловч хууль тогтоох байгууллагын салшгүй хэсэг болж, засгийн газар байгуулахад онцгой үүрэгтэй оролцдог зохион байгуулалтын бүтэц мөн. Дэлхийн ихэнх оронд парламент дахь намын бүлгийн зохион байгуулалтын талаар тусгайлан хууль гаргаж зохицуулсан байдаг. Намын бүлэг дэх гишүүдийн тооны доод хязгаарыг нь ч тогтоосон байдаг аж. Жишээлбэл, Норвегид 1, Японд 2, Аргентин, Изриальд 3, Австри, Швейцарьт 5, Солонгост

12, Ирландад 7, Францад 20, Монголд 8 г.м.

Намын бүлэг байгуулах үйл явц парламентын зохион байгуулалтын дэгийн дагуу явах ба улс орон бүр энэ талаар хууль, эрхзүйн нарийн зохицуулалт хийдэг. Тухайлбал, Италийн төлөөлөгчдийн танхимын дэгийн хуулийн 26-д анхны хуралдаанаас хойш хоёр өдрийн дотор бүлгүүдийг байгуулж, танхимын ерөнхий нарийн бичгийн даргад мэдэгдэх



#### СОНОМДАРЖААГИЙН МӨНХБАТ

С.Мөнхбат нь МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн эрхлэгчээр ажилладаг. Тэрбээр 2008, 2012 оны УИХ, Орон нутгийн ИТХ-ын, 2009, 2013 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулиудад сонгогчдын улс төрийн үйл байдал, намуудын бодлого үйл ажиллагааны нийгмийн нөлөөллийг судлах суурь судалгааны ажлуудыг зохион байгуулж удирдсан. Сүүлийн жилүүдэд намын эрх зүйн орчин, интитутжилт, үзэл баримтлал, бодлого, үйл ажиллагаа, санхүүжилтийг боловсронгуй болгох чиглэлээр харьцуулсан судалгаа, шинжилгээ хийх ажилд түлхүү анхааран ажиллаж байна. Түүнчлэн иргэдийн улс төрийн боловсролыг дээшлүүлэх, оролцоог нэмэгдүүлэх асуудлыг анхаарч улс төрийн намууд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, гадаадын сан, хөтөлбөрүүдтэй хамтарсан сургалт, судалгааг хийж байна. УИХ-ын хууль тогтоомжийн төсөлтэй

холбогдуулсан бодлогын болон суурь судалгаануудыг хийж энэ чиглэлийн гарын авлага, зөвлөмжийг боловсруулан шийдвэр гаргагчдад хүргээд байна.

С.Мөнхбат нь МУИС-д Улс төр судлаач мэргэжлээр суралцан төгсөж 2009 онд “Монгол дахь улс төрийн намын бүтэц, зохион байгуулалтын төлөвшлийн асуудал” сэдвээр улс төрийн шинжлэх ухааны докторын зэрэг хамгаалсан. Япон улсын Кокүшикан их сургууль, АНУ-ын Массачуссетсийн их сургуулиудад зочин судлаачаар ажилласан.

ёстой байдаг бол Францын Үндэсний хурлын дэгийн хуулийн 5-р бүлэгт зааснаар намын бүлэг байгуулагдмагц хурлын даргын албанд бүлгийн бүх гишүүд гарын үсэг зурсан улс төрийн мэдэгдэл ирүүлэх ба бүлэгт хамрагдсан гишүүдийн нэрийн жагсаалт, бүлгийн ахлагчийн нэрийг хавсаргадаг байна. Намын бүлгүүд байгуулагдсаны дараа хурлын дарга ахлагчидтай нь хамтран хурлын танхимыг улс төрийн бүлэг бүрт хуваарилан бүс болгодог ажээ.

Улсын Их Хурлын тухай Монгол Улсын хуулийн 26.1-д “УИХ-ын сонгуулийн дүнгээр УИХ-д наймаас доошгүй суудал авсан нам, эвсэл бүлэг /цаашид “бүлэг” гэх/ байгуулж болно, бүлэгт зөвхөн тухайн нам, эвслээс албан ёсоор нэр дэвшиж сонгогдсон гишүүд орно”<sup>ii</sup> гэж хуульчилжээ. Мөн хуулийн 26.3-т “Сонгуульд эвсэл байгуулж оролцсон намууд УИХ-д наймаас доошгүй суудал авсан бол эвслийн нэг бүлэг байгуулна”<sup>iii</sup> гэж сонгуульд эвсэл байгуулж орсон намууд намын бүлэг байгуулж болохыг заажээ. Намын бүлэг байгуулах процедурын хувьд тус хуулийн 26.5-д “Нам, эвсэл бүлэг байгуулсан тухай шийдвэр, бүлгийн гишүүдийн нэрийн жагсаалтыг УИХ-ын даргад бичгээр өргөн мэдүүлэх бөгөөд ийнхүү өргөн мэдүүлснээр бүлэг эрх, үүргээ хэрэгжүүлнэ. Харин бүлэг байгуулсан тухай шийдвэр, бүлгийн гишүүдийн нэрийн жагсаалтыг УИХ-ын дарга нэгдсэн хуралдаан дээр албан ёсоор мэдээлснээр намын бүлэг албан ёсоор зохион байгуулагдаж”<sup>iv</sup> үйл ажиллагаа нь эхэлдэг. УИХ дахь намын бүлгийг ийнхүү шуурхай байгуулж ажиллуулдаг нь намын бүлэг өөрөө хууль тогтоох байгууллагын зохион байгуулалтын нэг хэлбэр болж байдагтай холбоотой юм.

Улс орнуудын нийтлэг жишгээс харахад намын бүлгээс намтайгаа харилцах харилцаанд хоёр үндсэн хэлбэр төлөвшиж байна. Үүнд:

1. **Парламент дахь бүлгийн үйл ажиллагааг намын удирдах дээд байгууллагаас гаргасан шийдвэрт зангидаж намын нэгдсэн бодлого парламент дахь бүлгийн байр суурь болдог хандлага.** УИХ дахь намуудын зохион байгуулалт энэ хандлагад хамаарна. Парламент дахь намын бүлгийн зохион байгуулалтын ийм хэлбэр зүүний чиглэлийн намуудад түгээмэл байдаг. Жишээ нь, Австрийн Социалист нам, Бельгийн Коммунист нам, Германы Социаль-демократ нам, Британийн Лейборист нам, Монголын

МАН гэх мэт. Тухайлбал, МАН-ын дүрмийн 34.5-д “МАН-ын удирдах байгууллага намын бодлогын асуудлаар бүлэгт чиглэл өгч болно”<sup>v</sup> гэсэн заалт нь нэг талаас намын гаргасан бодлого нь УИХ дахь бүлгийн бодлого, байр суурьт шууд биеллээ олох, нөгөө талаас намын сахилга батыг парламентын хүрээнд бэхжүүлж ажиллахад чиглэсэн шинжтэй юм. Британийн Лейборист намд удирдлага нь намын цөм байх бөгөөд хэрвээ нам нь сонгуульд ялалт байгуулбал Ерөнхий сайд болдог. Сонгуульд ялалт байгуулаагүй тохиолдолд сөрөг хүчний байр сууринд байж, парламент дахь намын гол илтгэгч болно. Мөн тус намд намын дарга, орлогчоос гадна намаас тусгайлан эрх олгосон “ерөнхий ташуур”, “дэд ташуур”<sup>1</sup> хэмээх онцгой эрх бүхий албан тушаалтнууд бий. Ерөнхий ташуур нь намын ерөнхий зохион байгуулагч бөгөөд гол үүрэг нь намын дотоод сахилга батыг хангах, хяналт тавихад чиглэдэг. Өөрөөр хэлбэл, намын бүлгийн дэг сахиулагч, журам мөрдүүлэгч юм. Ташуурууд долоо хоног бүр парламентын гишүүддээ хэлэлцэх асуудлын жагсаалт болон асуудал хэлэлцэхэд хэн хэн байх эсэх, намын нэрийн өмнөөс хэн үг хэлж намын байр суурийг илтгэхийг заасан “ташуур” гэсэн нэр бүхий мэдэгдэх хуудас тараадаг байна.

2. **Парламент дахь бүлэг намаасаа хараат бус байж бүлгийн байр суурь, шийдвэрээ сонгогчдод хүргэдэг хэлбэр.** Сонгогчдын нам, боловсон хүчний нам, картель нам, өргөн хүрээний хэв маягийн зарим намуудын парламент дахь бүлэгт ийм хэлбэр төлөвшиж байна. Энэ хэлбэрийн сонгодог жишээ нь АНУ-ын намууд юм. АНУ-ын Ардчилсан намын Конгресс дахь зохион байгуулалтын хэлбэр нь гишүүдийг нэгтгэсэн хурал буюу “кокус”<sup>2</sup> юм. Бүгд найрамдах намын ийм хурлыг бага хурал гэнэ. Конгресс дахь хоёр намын бүлгийн (кокусын) онцлог нь намаасаа бие даасан

<sup>1</sup> Англиар “whip” гэж нэрлэнэ. Британид Нийтийн танхим дахь намын бүлгийн шийдвэр гүйцэтгүүлэгчийг ийнхүү нэрлэдэг байна. Намын бүлгийн үйл ажиллагааг зангидагч, сахилга бат сахиулагч онцгой эрхтэй албан тушаалтан юм.

<sup>2</sup> Англиар “Caucus” гэж нэрлэх ба анх Хойд Америкийн уугуул Индианчуудын “kaw-kawwas” буюу тэдний ярианы утгаар “ярих”, “зөвлөлдөх” гэсэн үгээс гаралтай аж. Түүнчлэн бас нэг ижил тайлбар байдаг бөгөөд кокус нь англи хэлний “calker”, “caulkers”-коноп дарагч, коноп даран яригч, мөн уулзалт, клуб гэсэн утгуудыг цаашид илэрхийлэх болсон байна.

байхын зэрэгцээ гишүүд нь кокус болон бага хурлын шийдвэрийг ёсчлон биелүүлэх албагүй. Учир нь сонгогдсон муж, орон нутаг, тойргуудын сонирхлыг харгалзахаас гадна намын ерөнхий бодлогыг барьж ажиллах шаардлага тулгардаг байна.

### Намын дотоод бүтэц, зохион байгуулалт

Намын өдөр тутмын үйл ажиллагааг явуулахад намын дотоод бүтэц, зохион байгуулалт чухал үүрэгтэй. Намын дотоод бүтэц, зохион байгуулалтад намын их хурал, бага хурал, чуулган, удирдах, гүйцэтгэх зөвлөлүүд, намын дарга, нарийн бичгийн даргын газрууд, хэлтэс, албад, анхан, дунд шатны байгууллагууд хамаарна. Намын их хурал нь (зарим улсад чуулган гэж нэрлэдэг) намын гишүүд, дэмжигчдийн төлөөлөөс бүрдсэн байнгын бус үйл ажиллагаатай, тодорхой хугацаанд хуралдаж намын дээд шийдвэрийг гаргадаг зохион байгуулалтын хэлбэр юм. Намын их хурлыг улс орнуудад өөр өөрөөр нэрлэсэн байдаг. Тухайлбал “Австри, Финлянд, Голланд, Бельгид намын Конгресс, Дани, Норвеги, Ирланд, Германд намын Үндэсний чуулган, Үндэсний зөвлөл, Швед, Италид Намын Үндэсний конгресс, Англид жил бүр болдог намын Чуулган (Хөдөлмөрийн нам), Намын холбоодуудын чуулган (Либераль нам), жил бүр болдог үндэсний Юниончуудын чуулган (Консерватив нам), АНУ-д Үндэсний зөвлөл”<sup>vi</sup>, Монгол Улсад Их хурал, Үндэсний чуулган, Их хуралдай гэх мэт. Намын их хурал нь намын анхан, дунд, дээд шатны байгууллагуудын төлөөлөгчдөөс бүрдэж намын дүрэм, мөрийн хөтөлбөрийг хэлэлцэж, намын их хурлын чөлөөт цагт түүнийг орлох байгууллага болон намын удирдлага тэдгээрийн багийг сонгож ажиллуулдаг нийтлэг үүрэгтэй байдаг жишиг дэлхийн улс орнуудад тогтсон байна. Зарим орны намуудаас жишээлье.

Голландын намуудын эрх барих дээд байгууллага нь намын конгресс бөгөөд гишүүд, намын орон нутгийн салбарын төлөөлөгчдөөс бүрддэг. “Намын конгресс нь намын үндэсний гүйцэтгэх зөвлөлийг сонгож байгуулна. Намын үндэсний гүйцэтгэх зөвлөл нь хоёр их хурлын (конгрессын) хооронд намын эрх барих дээд байгууллага байж улс төр, зохион байгуулалтын бүх ажлыг удирдахдаа намын бүх шатны байгууллагыг нэгдсэн удирдлагаар хангах, парламентын сонгуульд нэр дэвшигчдийн талаар орон нутгийн намын эрх

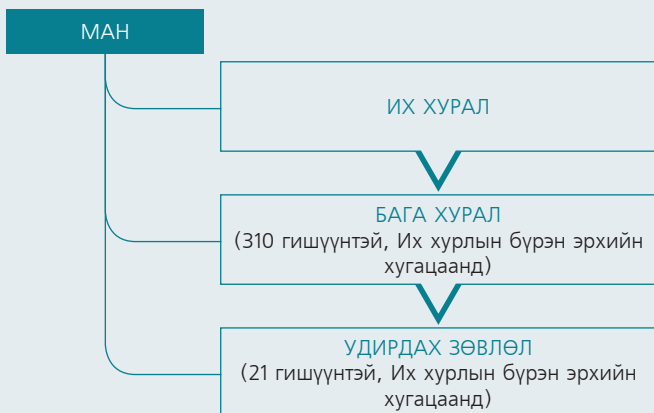
бүхий байгууллагуудад зөвлөгөө, зөвлөмж өгөх, төлөөлөгчдийн байгууллагын ажлын талаар дүгнэлт гаргах, төлөөлөгчдийг эргүүлэн татах, намын байгууллагуудын харилцан хамаарлын хил хязгаарыг тогтоох, боловсон хүчний бодлогод оролцох зэрэг өргөн эрх эдэлдэг”<sup>vii</sup> байна.

Финляндын намуудын эрх барих дээд байгууллага нь Намын конгресс (их хурал) байдаг. “Намын конгресс нь мужийн намын байгууллага, эмэгтэйчүүд, залуучууд, оюутны байгууллагуудын төлөөлөгчдөөс бүрдэх ба намын дүрэм, журам, хөтөлбөр батлах, намын гүйцэтгэх байгууллага, зөвлөл, намын даргыг сонгох эрх эдэлнэ. Намын их хурлын чөлөөт цагт намыг нэгдсэн удирдлагаар хангах үүрэг хүлээж, үйл ажиллагаа нь гүйцэтгэх зөвлөлд төвлөрнө. Гүйцэтгэх зөвлөл нь намын их хурлаас гарсан шийдвэрийг биелүүлэх, холбоо, эвслүүдийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдах, намын ажилтнуудыг ажилд авах, чөлөөлөх зэрэг асуудлаар тэдэнтэй гэрээ хийх, намын санхүүжилтэд хяналт тавих, намын их хурал, гурван жил тутамд болдог намын холбоодуудын чуулганы бэлтгэл ажлыг хангах, чухал тохиолдолд холбоодын программ хөтөлбөрийг боловсруулахад оролцох зэрэг бүрэн эрхийг эдэлдэг”<sup>viii</sup> байна.

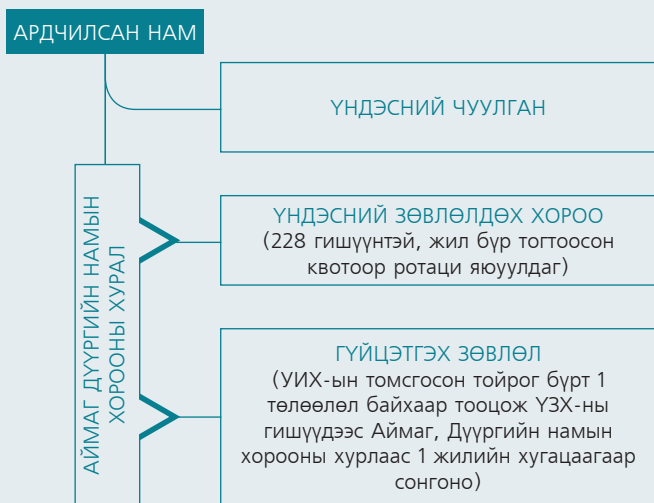
Монголын намуудын төлөөлөн удирдах дээд байгууллагын зохион байгуулалтын үндэс нь дээр жишээлсэн орнуудтай төсөөтэй. Тухайлбал, МАН-ын дүрмийн 16.1-д “МАН-ын удирдах дээд байгууллага нь намын Их хурал, төлөөллийн төв байгууллага нь МАН-ын Бага хурал байна”, мөн дүрмийн 25.1-д “МАН-д гүйцэтгэх төв байгууллага нь МАН-ын Удирдах зөвлөл байна”<sup>ix</sup> гэж заасан байдаг (Зураг 1.) бол Ардчилсан намын дүрмийн 4.1-д тус намын удирдах байгууллагын бүтцэд Их хурал, Үндэсний зөвлөлдөх хороо, Гүйцэтгэх зөвлөл, намын дарга, нарийн бичгийн дарга, нийслэлийн намын даргыг тус тус оруулсан байгаа нь (Зураг 2.) намын удирдах байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт Европын орнуудын намынхтай адил байна.

Ингэж Европын олон түмний намын зохион байгуулалтын загварыг Монголын намууд шууд хуулбарлан авсан нь намын удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны зарчим, эрх, үүрэгт ч тусгалаа олсон юм. Үүнийг тодруулахын тулд хуулийн зохицуулалт, намын дүрэм, журамд дүн шинжилгээ хийе.

Зураг 1. МАН-ын удирдах байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалт



Зураг 2. АН-ын удирдах байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалт



Улс төрийн намын тухай Монгол Улсын хууль 1990 онд батлагдаж 1991, 1996, 2005 онд тус тус өөрчлөлт оруулсан. Ингэхдээ Европын орнуудын олон түмний намын бүтэц, зохион байгуулалтыг шууд хуулбарлах замаар намын хуулийн концепцийг боловсруулсан нь намуудыг төвлөрсөн, том нам байхыг шаардсан хууль болсон юм. Төвлөрсөн гэдгийг сахилга баттай, нэгдсэн удирдлагатай байх, том гэдгийг орон даяар бүтэц зохион байгуулалтай, гишүүнчлэлтэй байх явдал гэж ойлгоно<sup>x</sup>. 2005 оны хуулийн өөрчлөлтөөс өмнө намуудыг орон даяар бүтэц, зохион байгуулалттай байхыг хуулиар шаардаж байсан юм. Тухайлбал, тус хуулийн 9.3.6-д “Засаг захиргааны нэгж буюу аймгуудын гуравны нэгд намын байгууллага байгуулсан тухай шийдвэр, тэдгээрийн оршин

байгаа хууль ёсны хаяг” нь намыг Улсын дээд шүүхэд бүртгэх шаардлага, шалгуур нь байсан юм. 2005 оны өөрчлөлтөөр энэ заалт хүчингүй болсон хэдий ч том нам байх инерци олон хүчин зүйлээс хамаарч одоо ч үйлчилсээр байгаа билээ. Мөн хуулиар 801 гишүүний гарын үсэг цуглуулсан байхыг шаардаж байгаа нь намууд гишүүнчлэлээ тогтмол нэмэгдүүлэх бодлого баримтлах хөшүүрэг болж байгаа ба зохион байгуулалтын том бүтэц нь гишүүнчлэлээр хөөцөлдөх хөрс суурийг бүрдүүлж байна.

Улс төрийн намын тухай хуулийн 3 дугаар бүлгийн 11 дүгээр зүйлийн 1-д Намын дотоод зохион байгуулалт, удирдлагын тогтолцоог намын дүрмээр зохицуулна, мөн хуулийн Намын байгууллага гэсэн 13 дугаар зүйл бүхэлдээ намын бүтэц зохион байгуулалтыг хуульчилсан агуулгатай. Хуулийн энэ зүйлийн үйлчлэлийн хүрээнд намууд дүрмээрээ дотоод бүтэц, зохион байгуулалтаа хэрхэн бүрдүүлснийг зарим намыг жишээлэн харуулья. МАН-ын дүрмийн 15.1-д “Намын Бага хурал нь намын Их хурлаас 4 жилийн хугацаагаар сонгосон 310 хүртэл гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байна”, 21.2-т “Удирдах зөвлөлийг МАН-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Нарийн бичгийн даргыг оролцуулан 21 гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр Бага хурлаас Их хурлын бүрэн эрхийн хугацаагаар сонгоно”<sup>xi</sup> гэж тус тус зааж өгсөн нь нам дотор дээрээс доош чиглэсэн удирдлагын тогтолцоог бий болгожээ. Мөн дүрмийн 21.1-д “МАН-ын Удирдах Зөвлөл нь намын гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн”<sup>xii</sup> гэж заасан нь гүйцэтгэх байгууллагад эрх мэдэл, удирдлагын хэт төвлөрөл бий болгоход чиглэсэн агуулгатай байна.

Ардчилсан намын Үндсэн дүрэмд удирдах байгууллага болох Үндэсний зөвлөлдөх хороог (ҮЗХ) намын их хурлаас бус намын дунд шатны байгууллагаас сонгож байгуулдаг бөгөөд жил бүр намын дотоод сонгуулийн хорооноос тогтоосон квотоор, тогтсон хугацаанд ҮЗХ-ны гишүүний эргэлтэд хамрагдах сонгууль (ротаци) явуулдагаараа онцлог. Мөн тус намын Гүйцэтгэх зөвлөлийн гишүүдийг УИХ-ын томсгосон тойрогт нэг байхаар тооцож аймаг, дүүргийн намын хорооны хурал нь нууц санал хураалтаар сонгож байгуулдаг нь намын дунд, анхан шатны нэгжүүдэд тодорхой эрх мэдэл өгсөн байдал харагдаж байна.



Харин Эх-Орон намын дүрмийн 2.1.1-д намын удирдах байгууллагын бүтцийг “Намын анхан шатны байгууллагад Бүх гишүүдийн хурал, аймаг, нийслэлийн намын байгууллагад Бага хурал, Эх орон намд Их Чуулган дээд байгууллага нь байна”<sup>xiii</sup> гэж заасан байдаг бол Монголын Ногоон Намын дүрмийн 3.1.2-т Намын удирдах байгууллагыг дээд шатандаа Намын их хурал, Намын дүрэм, ёс зүйн хороо, Намын Бага хурал, Намын дотоод асуудал хариуцсан дарга нар, Намын удирдах зөвлөл, намын дунд шатанд Аймаг нийслэлийн намын зөвлөл, анхан шатанд Намын анхан шатны зөвлөл гэсэн шатлалаар зохион байгуулахаар тогтоосон байна.

## НАМЫН АНХАН ШАТНЫ БАЙГУУЛЛАГА

Намын анхан шатны байгууллага нь намын оршин тогтнох үндэс мөн. Орчин үеийн намын бүтэц, зохион байгуулалтад гарч буй нэг том өөрчлөлт бол намын анхан шатны байгууллагуудын эрх, үүргийг нэмэгдүүлэх замаар сонгогчдод хүрч ажиллахыг зорих болсон явдал. Тиймээс намын анхан шатны байгууллагуудыг бэхжүүлэх, үйл ажиллагааг тогтмолжуулах (байнгын тогтсон бүтэцтэй гэдэг утгаар нь бус кокус маягийн үйл ажиллагааны хэлбэр ч хамаарна) нь намуудын амжилт олох үндэс болсоор байна. Намын анхан шатны нэгжүүдийг үүр, хороо, салбар, зөвлөл, кокус, ташуур гэх мэт олон янзаар нэрлэдэг ч тэдгээрийг байгуулах үндсэн гурван хэлбэр дэлхий дахинд нийтлэг байна. Үүнд:

1. **Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын шинжийг үл харгалзан үйлдвэр, аж ахуйн нэгж, байгууллагуудад өөрийн анхан шатны нэгжийг гишүүнчлэлийн бодлогоор дамжуулж байгуулах.** Английн Хөдөлмөрийн нам энэ хэлбэрт хамаарч байна. “Хөдөлмөрийн нам гишүүнчлэлээ үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллагаар дамжуулж явуулдаг нь үйлдвэрчний эвлэл тус намын анхан шатны бүтцийн бааз суурь болдог”<sup>xiv</sup> байна.
2. **Намын анхан шатны байгууллага зохион байгуулалтын хувьд тогтсон бүтэцгүй боловч дэмжигч иргэдийн сайн дурын оролцоонд суурилсан кокус маягийн хэлбэрээр анхан шатны бүтцээ бий болгодог хэлбэр.** АНУ дахь

Дэлхийн улс орнууд ялангуяа Европын орнуудын намын хөгжлийн түүхээс харахад намын бүтэц, зохион байгуулалтын шатлал, эрх мэдэл хуваарилалтын зарчмыг орон нутгийн засаг захиргааны нэгжид үндэслэн дээрх шатлалаар бий болгох ерөнхий чиг хандлага байх боловч намын бодлого, шийдвэр гаргах эрх, эрх мэдэл хаанаас эхтэй байгаагаараа хоорондоо ялгаатай байна. Энэ нь намын дотоод ардчиллын нэг шалгуур төдийгүй намын хөгжил, төлөвшилд чухал хөшүүрэг болдог байна. Учир нь намын бодлого, үйл ажиллагаа сонгуульд илүү чиглэх болсноор сонгогчдод хүрч ажилладаг намын анхан шатны бүтэц, зохион байгуулалтын үүрэг нэмэгдэж, ач холбогдол нь өссөн юм.

намуудын анхан шатны бүтэц энэ хэлбэрийн сонгодог жишээ юм. Зарим ном, бүтээлд кокус маягийн бүтцийг улс төрийн “машин” гэж нэрлэх тохиолдол бий. “Улс төрийн “машин” нь Америк маягийн намуудын анхан шатны нэгжийн дүр төрх мөн. Гол лидерүүд нь улс төрийн удирдагч байж, зохион байгуулагдсан сонгуулийн тойргоосоо лидерүүд, удирдагчдаа тодруулдаг. Сонгуулийн хэсгийн лидерүүд тухайн тойргийнхоо нэр, нөлөө бүхий хүмүүс байх ба тэдний гол ажил нь дүүрэг, гудамжныхаа сонгуулийн ажлыг сайн зохион байгуулахад чиглэдэг. Намын сонгуулийн үйл ажиллагаа, тактикаас хамаарч бүтэц зохион байгуулалтын менежментээ тохируулдаг нь Америкийн намуудын онцлог юм. Орчин үед Европын олон түмний намууд ч сонгуулийн стратеги, хөтөлбөр, нийгмийн төлөөллийн өөрчлөлт, хувиралдаа зохицож нийцсэн бүтэц, зохион байгуулалтыг төлөвшүүлэн хөгжүүлж буй нь намын бүтэц, зохион байгуулалтын ийм хэв маяг цаашид хүрээгээ тэлэх хандлагатай байгааг нотолж байна.

3. **Засаг, захиргааны нэгжийн хуваарилалтаар зохион байгуулах.** Анхан шатны байгууллага нь ийм хэлбэрээр байдаг намын бүтэц, зохион байгуулалт нь удирдлагын босоо тогтолцоотой байдаг. Монголын намууд энэ хэлбэрт хамаарна. Улс төрийн намын тухай Монгол Улсын хуулийн 13.3, 13.4, 13.5, 13.6 нь намын удирдлагын босоо тогтолцоог бий

болгоход үйлчлэхээр заалтууд төдийгүй нийт намын бүтэц, зохион байгуулалтыг нэгэн хэв загварт оруулж буй эрхзүйн зохицуулалт юм. Улс төрийн намын тухай хуульд “нам энэ хуульд нийцүүлэн өөрийн онцлогт тохирсон зохион байгуулалтын бүтцийг төв, орон нутгийн түвшинд байгуулан ажиллуулна” гэж хуульчилсан нь намуудын дүрэмд биеллээ олсон. Тухайлбал, Эх-Орон намын дүрмийн 2.1-д “Намын байгууллагууд нь нутаг дэвсгэрийн шинжээр зохион байгуулагдана”<sup>xv</sup>, МАН-ын дүрмийн 8.2-т “Намын анхан шатны байгууллага нь Нийслэлд дүүргийн намын хороо, хорооны намын хороо, үүр; аймагт сумын намын хороо, үүр; багийн намын үүр байна. Шаардлагатай бол намын үүрт намын хэсэг байгуулна”<sup>xvi</sup> гэж заасан нь манай улсын намуудын бүтэц, зохион байгуулалтын үндсэн хэлбэр засаг, захиргааны хуваарилалтын дагуу байх зарчим болох нь илэрхий байна.

Засаг захиргаа, түүний нэгжид суурилсан намын зохион байгуулалтын хэлбэр нь үйл ажиллагааны хүрээг тэлдэг сайн талтай ч намын байгууллагуудын хоорондын уялдаа холбоо, харилцан хамаарал, үүрэг, хариуцлагын тогтолцоог сулруулах, бүтцийн хүнд сурталжилт, удирдлага нь олон гишүүд дэмжигчдээсээ хөндийрсөн хаалттай байдлыг төрүүлдэг сул талтай. Ялангуяа төвлөрсөн удирдлага, бүтцийн босоо тогтолцооны нөлөөгөөр намын анхан шатны нэгжүүдийн эрх мэдэл, оролцоо хумигддаг. Монголын намуудын анхан, дунд шатны нэгжийн нийтлэг дүр төрх ийм юм. Тухайлбал, МАН-ын дүрэмд аймаг, нийслэлийн хурлын эрх, хэмжээг тухайн шатны хурлаас сонгогдсон байгууллагын (аймаг, нийслэлийн намын хороо, хяналтын хороо гэх мэт) үйл ажиллагааны талаарх тайланг сонсох (дүрмийн 12.1.1-12.1.5 хүртэлх заалт), үнэлэлт дүгнэлт өгөх төдийгөөр хязгаарлаж сум,

баг, хорооны үүрийг сонгуулийн бус зарчим буюу аймаг, нийслэлийн хорооны тогтоолоор дээрээс байгуулдаг (дүрмийн 8.3 дахь заалт) зэрэг нь намын зохион байгуулалтын шат бүрт удирдлагын эрх мэдлийн төвлөрөл бий болох таатай нөхцлийг дүрмээр бий болгосон байна.

Ардчилсан намын хувьд дунд болон анхан шатны нэгждээ намын удирдах дээд байгууллагуудад (Гүйцэтгэх зөвлөл, Үндэсний зөвлөлдөх хорооны гишүүн, Нийслэлийн намын зөвлөлдөх хорооны гишүүд, УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшигчдийг тодруулах гэх мэт) төлөөллөө илгээх, сонгох эрх олгосон байгаа нь нам доторх удирдлагын босоо тогтолцоог саармагжуулахад чиглэсэн нэг алхам гэж үзэж болохоор байна. АН-ын Үндсэн дүрмийн 5.3.5-д “Аймаг, дүүргийн намын хорооны хурлаас УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшигчдийг тодруулан ҮЗХ-ны хуралд оруулна”<sup>xvii</sup>, 5.3.6-д “Дотоод сонгуулийн хорооноос тогтоосон мандатын дагуу Гүйцэтгэх зөвлөл, Үндэсний зөвлөлдөх хорооны гишүүн, Нийслэлийн намын Зөвлөлдөх хорооны гишүүдийг нууц санал хураалтаар тодруулна”<sup>xviii</sup> гэсэн заалтууд нь дунд, анхан шатны байгууллагуудад тодорхой эрх өгч буй чухал заалтууд юм. Гэвч МАН, АН-ын бүтэц, зохион байгуулалтад ажиглагдаж буй нийтлэг асуудал бол намын удирдах дээд байгууллагын бодлого гаргах үйл явцад анхан, дунд шатны байгууллагуудын үүрэг, оролцоо хязгаарлагдмал байгаа явдал юм. Үүний гол шалтгаан нь намын анхан шатны байгууллагаас намын бодлого эхтэй байх ардчиллын зарчим хэвшээгүй байгаа явдал. Энэ бүхнээс гарах сөрөг үр дагавар нь анхан, дунд шатны байгууллагуудын идэвх сулрах, бие даасан байдал алдагдах, намын бодлого, үйл ажиллагаанд гишүүд, дэмжигчдийн оролцоо эрс буурах зэргээр илэрч намууд иргэний оролцооны байгууллагын дүр төрхөө улам бүр алдахад хүрч байна.

## МОНГОЛЫН НАМЫН БҮТЭЦ, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТ

(МАН, АН, ИЗНН, ИХН-ын жишээн дээр)

	МАН	Ардчилсан Нам	Иргэний Зориг Ногоон Нам	Иргэний хөдөлгөөний нам
Бүтцийн хэлбэр	Шууд бүтэц	Холимог	Шууд бүтэц	Шууд бүтэц
Анхан, дунд, дээд шатны байгууллагуудын хамаарал	Босоо холбоос	Холимог	Босоо холбоос	Босоо холбоос
Намын гишүүнчлэл	Хатуу	Хатуу	Хатуу	Хатуу
Нийгмийн төлөөлөл	Тогтсон дэмжигчидтэй	Тогтсон дэмжигчидтэй	Тогтсон дэмжигч цөөн	Тогтсон дэмжигч цөөн
Удирдлага	Төвлөрөл их	Төвлөрөл их	Лидер дагасан	Лидер дагасан
УИХ дахь давамгайлал	Их	Их	-	-
Намын санхүүжилт	Гишүүний татвар Хандив Төрийн санхүүжилт	Гишүүний татвар Хандив Төрийн санхүүжилт	Гишүүний татвар Хандив Төрийн санхүүжилт	Гишүүний татвар Хандив
Сонгуулийн кампанийн хэв маяг	Модерн агуулсан уламжлалт	Модерн агуулсан уламжлалт	Модерн агуулсан уламжлалт	Модерн агуулсан уламжлалт
Төлөвшиж буй хэв маяг	Өргөн хүрээний намын зарим шинжийг агуулсан олон түмний нам	Өргөн хүрээний намын зарим шинжийг агуулсан олон түмний нам	Кадрын намын зарим шинжийг агуулсан олон түмний нам	Кадрын намын зарим шинжийг агуулсан олон түмний нам

## МОНГОЛЫН НАМЫН БҮТЭЦ, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ ГАРЦ

Энэхүү шинжилгээнээс дүгнэхэд Монголын намуудын бүтэц, зохион байгуулалтыг иргэний оролцоог дэмжсэн, төлөөллийн ардчиллыг бэхжүүлэх хөшүүрэг болох талаас нь бодож боловсронгуй болгох шаардлага тулгарч байна. Өөрөөр хэлбэл, намын бодлого, үйл ажиллагааг нийгмийн эрэлт хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэх, тэдгээрт тохирсон бүтэц, зохион байгуулалтыг бий болгоно гэсэн үг. Үүний тулд дараах шинэтгэлийг хийх явдал чухал байна. Үүнд:

- Улс төрийн намын тухай Монгол Улсын хуулийг шинэчлэн найруулах. Ингэхдээ орчин үеийн намын тухай ойлголт, хөгжлийн хандлагад гарч буй өөрчлөлтөд тулгуурлан бодлогын, хөтөлбөрийн намыг хөгжүүлж төлөвшүүлэх үзэл баримтлалаар хуулийн төслийг боловсруулах;
- Улс төрийн намын тухай хуульд намын бүтэц, зохион байгуулалтыг засаг захиргааны нэгжийн зарчмаар байгуулдаг үндсийг өөрчилж, намын зохион байгуулалтын кокус хэлбэрийг хуульчлах;
- Намын босоо бүтцэд шууд нөлөөлдөг санхүүжилтийн механизмыг хуулиар өөрчлөх. Намууд цөөн тооны их мөнгөөс хамаарах хамаарлыг хязгаарлаж, төрийн санхүүжилт, иргэд, сонгогчдын дэмжлэг (санхүүжилтийн), оролцоонд суурилсан нээлттэй бүтэц, зохион байгуулалтыг хуульчлах;
- Намуудын бодлого шийдвэр гаргах урсгал нь дээрээс бус дороос эхтэй байх зарчмыг хуульчилж, намын анхан шатны бүтэц, зохион байгуулалтын үүрэг, ач холбогдлыг

- нэмэгдүүлэх. Дотоод шаталсан тогтолцоо нь гишүүдийн үзэл бодлын чөлөөт байдлыг боомилж, удирдлагын үзэл бодол, байр суурийг туйлширсан хэлбэрээр хүлээн авах нөхцлийг намд бүрдүүлж буй өнөөгийн тогтолцоог халах. Үр дүнд нь дотоод ардчилалтай намуудыг бий болгох;
- Намын гишүүнчлэлийн бодлогыг чанаржуулах, дэмжигчдийн оролцоонд суурилсан байх зарчмыг хуульчлах. Хатуу гишүүнчлэлд суурилсан нам үйл ажиллагаа явуулахын тулд том хэмжээний бүтэц, шаталсан тогтолцоог зайлшгүй бий болгодог зарчмаас зайлсхийх;
  - Намын тухай хууль, Улс төрийн санхүүжилтийн тухай хуулийг тус тусд нь боловсруулж гаргах;
  - Намын санхүүжилтийн ил тод байдлыг (санхүүгийн) хуульчилж, хариуцлага тооцох механизмыг тодорхой болгож хэрэгжүүлдэг болох;
- Намын төлөвшилд эерэгээр нөлөөлж чадах дээрх эрхзүйн шинэтгэлийн өөрчлөлтийг хийж чадвал Монголын намуудын бүтэц, зохион байгуулалт орчин үеийн хөгжлийн жишиг, хандлагын дагуу явах боломж, нөхцөл бүрдэнэ.

## ЭХ СУРВАЛЖ

- i Katz R.S, Mair P. (1995) "Party organizations". A Data handbook. 653-654 . Sage Publications
- ii УИХ-ын тухай Монгол Улсын хууль (2006). Улаанбаатар
- iii УИХ-ын тухай Монгол Улсын хууль (2006). Улаанбаатар
- iv УИХ-ын тухай Монгол Улсын хууль (2006). Улаанбаатар
- v МАН-ын дүрэм. (2013) Улаанбаатар
- vi Katz R.S, Mair P (2005) "Party organizations". A Data handbook. Gambridge.
- vii Katz R.S, Mair P (2005) "Party organizations". A Data handbook. 653-654 p. Gambridge
- viii Katz R.S, Mair P (2005) "Party organizations". A Data handbook. 292-293 p. Gambridge
- ix МАН-ын дүрэм (2013) Улаанбаатар
- x Э.Гэрэлт-Од, О.Машбат (2009) "Монгол дахь сонгуулийн систем улс төрийн намын төлөвшилд нөлөөлөх нь" Монгол дахь сонгуулийн үйл явц: онол, практик ЭШХ-ын эмхэтгэл.89 х. Улаанбаатар
- xi МАН-ын дүрэм (2013). Улаанбаатар
- xii МАН-ын дүрэм (2013).Улаанбаатар
- xiii Эх-Орон намын дүрэм (2007).УБ
- xiv R S.Katz, P.Mair (2004) "How parties organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies" p. 110. London
- xv Эх-Орон намын дүрэм (2007). Улаанбаатар
- xvi МАН-ын дүрэм (2013). Улаанбаатар
- xvii Ардчилсан намын Үндсэн дүрэм (2006). Улаанбаатар
- xviii Ардчилсан намын Үндсэн дүрэм (2006). Улаанбаатар