

2021 ОНЫ 12 САР

БОДЛОГЫН НАМЫГ ТӨЛӨВШҮҮЛЭХ НЬ

Монгол Улсын Үндсэн Хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөд улс төрийн намын төлөвшил, намын системийн хөгжлийг чиглүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлэх хэд хэдэн заалт багтсан билээ. Тэдгээрээс “Нам Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлийн 10-т заасны дагуу байгуулагдаж, улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлж ажиллана” хэмээх заалтыг энэ удаагийн Чухал сэдвээр онцолж байна. Улс төрийн намын тухай хуульд уг заалтыг тусгахад ямар асуудлыг голлон анхаарах нь чухал болохыг дотоодын болон олон улсын судалгааны байгууллага, их дээд сургуулийн багш, судлаачдын гаргасан дүн шинжилгээ, зөвлөмжид үндэслэн хураангуйлан хүргэж байна.

Монгол Улсын Үндсэн Хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөд “Нам Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлийн 10-т заасны дагуу байгуулагдаж, улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлж ажиллана” гэж туссантай холбоотой бодлогын нам төлөвшүүлэх тухай асуудлыг нэлээд хөндөж ярилцах боллоо. Гэвч бодлогын нам гэж чухам ямар намыг хэлэх, манай улсын нөхцөлд ийм хэв маягийн намыг хэрхэн төлөвшүүлэх, үүний тулд ямар эрх зүйн орчин шаардлагатай талаар тодорхой ойлголт дутмаг байгаа нь ажиглагдаж байна. Эдгээр асуудлыг доор дэлгэрэнгүй авч үзье.

XXI зуунд улс төрийн намуудын уламжлалт хэв шинж өөрчлөгдөж байна. Тухайлбал, намыг нийгмийн тодорхой анги, нийтлэг бүлгийн ашиг сонирхлыг төлөөлнө гэхээсээ илүү нийгмийг бүхэлд нь хамарсан бодлого тодорхойлж, хэрэгжүүлэх улс төрийн институт талаас нь авч үзэх хандлага давамгайлж байна. Энгийнээр хэлбэл энэ нь цомхон бөгөөд оновчтой бүтэц, зохион байгуулалтай, тогтвортой үзэл сурталтай нам байх тухай асуудал юм. Үүнийг улс төрийн шинжлэх ухаанд бодлогын нам буюу бодлого, хөтөлбөрт чиглэсэн намын хэв маяг бүхий төлөвшил гэж тодорхойлдог.

Бодлогын нам гэх агуулгыг дараах гурван ерөнхий хүчин зүйлээр тодорхойлж, үнэлэхдээ нэлээд нарийвчилсан хэмжүүрээр судалдаг байна. Энэ нь:

- 1) нам ба түүний сонгогчид хоорондын холбоог тогтоох арга;
- 2) сонгуулийн өрсөлдөөний зарчим;
- 3) бодлого боловсруулах үйл явц гэж авч үздэг.

Улс төрийн шинжлэх ухаанд нам байх нь угаас бодлоготой байхыг шаарддаг бөгөөд бүртгүүлж эхэлсэн цагаасаа нам дэвшүүлсэн бодлого, хөтөлбөрөө нийгэмд сурталчлан таниулж, сонгуульд өрсөлдөх үндсэн арга хэрэгслээ болгох ёстой гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл, нам иргэд, сонгогчидтойгоо холбоо тогтоох гол арга хэрэгсэл нь бодлого, хөтөлбөр учраас нийгмийн зүгээс ч энэ шаардлагыг тавьж шахалт үзүүлдэг байхыг чухалчлах учиртай.

Товч дүгнэн хэлбэл, нам өөрийн гэсэн үнэт зүйлс, итгэл үнэмшилд тулгуурласан үзэл баримтлал, бодлого, чиг баримжаагаа тууштай илэрхийлж, иргэдийн хөндөгдөж буй эрх ашгийг илэрхийлэх, хамгаалах, дамжуулах үүрэгтэй

институт юм. Харин манай улс төрийн системд бодлогын нам төлөвшиж чадахгүй байгаа асуудал хөндөгддөг нь намууд нийгмийн асуудлыг тодорхойлж, шийдэл дэвшүүлсэн үндэсний хэмжээний бодлого, хөтөлбөр боловсруулан, түүгээрээ өрсөлдөж чадахгүй байгаатай холбоотой. Энэ маягаар нам бодлогын ялгаатай байдлаараа өрсөлдөж чадахгүй байгаагийн улмаас иргэдийн улс төрийн сонголт мухардаж, клиентилест намын хэв маяг руу шилждэг ба улмаар ардчилсан сонгуулийн зарчим алдагдан, популизм газар авахад хүрдэг. Манай улсад ч ийм байдал ажиглагдаж буй билээ. Иргэдийн зүгээс намууд бодлогоор бус популист шинжтэй сонгуулийн амлалтаараа уралдаж, иргэдээс санал авах ил, далд аргуудыг ашигладаг гэж үзэх байдал нийтлэг болохыг янз бүрийн судалгааны үр дүнгээс харж болно¹.

Улс төр судлаачдын идэвхтэй хэрэглэдэг "V-Dem Institute"-ийн мэдээллийн сангаас намуудын иргэд сонгогчидтойгоо холбоо тогтоож байгаа арга замуудыг судалж, үнэлгээ өгсөн тоо баримтыг үзэх боломжтой. Энэ судалгаагаар Монгол Улсын томоохон намууд хагас клиентелист, хагас бодлогын намын хэв шинжтэй гэж үнэлэгдсэн байна.

Хэдий ийм асуудал байгаа ч сүүлийн жилүүдэд манай намууд дээрх хэв шинжээ өөрчилж, массын намаас бодлогын нам байх чиг хандлага руу хөгжих санаачилгууд эхлэлийн шатандаа байна. Зарим нам улс төр судлаач, сонирхогчдын оролцоотой эрдэм

шинжилгээний хурал зохион байгуулан, бодлогын нам болж хөгжих давуу талыг онцлон дурдсан байна. Энэ бол зөв үзэгдэл, хандлага юм.

Зарим улс орны туршлагаас харахад клиентелист хэв шинж давамгайлан улс төрийн намын системд өөрчлөлт гарч, бодлогын намын сайн туршлагуудыг дэлгэрүүлж байна. Жишээлбэл,

- Бразил Улс 1980-1990 онд намууд нь клиентелист намын хэв маяг зонхилж, намтай холбоотой нийгмийн шүүмжлэл хурцдаж байжээ. Гэтэл сүүлийн 20 жилд Бразилын томоохон намууд бодлого, хөтөлбөрөө дэвшүүлж, өрсөлддөг болсон бөгөөд "Ажилчдын нам" Социал Демократ намууд нь энэ санаачилгыг манлайлж, одоо хамгийн зөв бүтэцтэй гэж дурдагдах болсон бөгөөд энэ нь Бразилын намын тогтолцоо эрчимтэй өөрчлөгдөхөд хувь нэмэр оруулсан гэж үздэг.
- Энэтхэг Улсын хувьд бодлогын нам төлөвших үйл явц нь 1980-аад оны сүүлээр эхэлсэн бөгөөд мужийн болон үндэсний хэмжээний намыг тусад нь авч үзжээ. Нийт сонгогчдын 4-өөс дээш хувийн санал авахад үндэсний хэмжээний нам болж, 4 хүртэлх хувийн босгод хүрсэн тохиолдолд мужийн нам гэж ялган тодорхойлсон байна. Энэтхэгийн Конгрессийн болон Бхарати Джанатын намууд нь олон жилийн турш зонхилогч намууд байсан боловч тэдгээрийн кадрын хэв маягтай төлөвшил нь сонгогчдыг татаж чадахгүй болж, улмаар олон жижиг намд шинэ бодлого, хөтөлбөр дэвшүүлж гарч ирэх нөхцөл болсон гэж үздэг.
- Турк Улсад 1990-ээд оны эхэн үеэс шинэ намууд байгуулагдан, намын шинэчлэл нь идэвхжин "Шударга ёс ба хөгжлийн нам", АКР (*Adalet ve Kalkinma Partisi*) зэрэг томоохон намуудын бодлого, хөтөлбөрийн шинэчлэлийн хүчин чармайлт, санаачилгаар амжилттай өрнөж чадсан байна.
- Пост социалист орнуудаас Украиныг сайн туршлагатай улс гэж үздэг бөгөөд Украины 2004 оны улбар шар хувьсгалын

¹ 2020 онд ННФ-ын дэмжлэгтэйгээр хийгдсэн судалгаагаар ШУТИС-ийн судлаачдын баг иргэдийн улс төрийн нам, бодлогын намын талаарх иргэдийн ойлголт, хандлагыг авч үзсэн байна. Үүнийг дараах линкээр дэлгэрүүлэн үзнэ үү.
http://forum.mn/res_mat/2021/PoliticalPartiesLaw.pdf

дараа 2006 оны сонгуулийн үеэс бодлого хөтөлбөрөөрөө өрсөлдсөн намуудын эхлэл тавигджээ. Тухайн үед Украинд Европын холбоо болон ОХУ-тай харилцах улс төрийн гадаад бодлогод тулгарсан үндэсний хэл, соёлын онцлогоо авч үлдэх нийгмийн асуудлуудыг шийдэх ялгаатай бодлогыг намууд нь дэвшүүлж эхэлсэнтэй холбоотой юм.

Тэгэхээр клиентелист, популист намуудын эсрэг тал нь бодлогын нам гэж ойлгож болно. Мөн бодлогын нам байх нь төрийн засаглалд оролцох чадамжийг тодорхойлдог учраас иргэд сонгогчдын саналыг ил болон далд аргаар худалдан авах оролдлогуудыг тандан судалж, үнэлгээ өгөх нь чухалд тооцогдож байна. Судлаач Филип Кийпэр (*Keefe, 2005*) хэлэхдээ “Залуу ардчилсан улсын намуудад амлалтаа амжилттай биелүүлсэн туршлага бага байдаг тул иргэд тэдний мөрийн хөтөлбөрт итгэдэггүй. Харин ардчилсан сонгуулийг удаа дараа зохион байгуулж, ялсан нам нь хөтөлбөрөө амжилттай биелүүлсний дараа иргэд намд итгэж эхэлдэг ажээ. Иргэд намд итгэдэг болсноор намууд илүү бодлогод суурилсан мөрийн хөтөлбөрөөр өрсөлддөг болно” гэжээ.

Тиймээс 1950-иад оны үеэс Америкт хэрэглэгдэж эхэлсэн бодлогын нам хэмээх нэр томъёо нь орчин үеийн намыг хөгжлийн полиси хандлагыг илэрхийлэх ангилалд хамаарах нам бөгөөд *programmatic party* гэж нэрлэн “Хөтөлбөрийн буюу бодлогын нам нь үзэл суртлын тогтвортой улс төрийн чиг баримжаанд суурилсан сайн бүтэц, зохион байгуулалттай байх” агуулгаар тодорхойлогдож байна.

Бодлогын нам өөрийн өвөрмөц шинжтэй байхаас гадна дараах шалгуур үзүүлэлтийг хангасан байна. Бусад хэв маягийн намаас бодлогын нам дараах шинжүүдээр ялгардаг. Үүнд:

- Улс төрийн намын бодлогын таниулсан хөтөлбөр, улс төрийн чиг баримжаатай байх;
- Бодлогын дотоод уялдаа холбоо, зөвшилцөл хийх бүтэц, зохион байгуулалттай байх;

- Итгэл үнэмшлийн үнэт зүйлтэй, үүрэг амлалтаа биелүүлэх, хэрэгжүүлэх чадвартай байх;
- Олны танил бие даасан нэр дэвшигчид, нэр хүндтэй удирдагчид, олонд таалагддаг гишүүддээ найддаг намаас ялгаатай байх;
- Үнэт зүйл, итгэл үнэмшлийн нэгдэл нь бодлого, хөтөлбөрөөр илэрч байх;
- Клиентелист намын эсрэг хэв маягийг бодлогын нам хэмээнэ гэсэн шинжүүдийг багтаана.

Бодлогын намыг тодорхойлдог шалгуур үзүүлэлтүүд нь:

- 1) Үзэл баримтлалд суурилсан бодлогын хувилбартай байх буюу мөрийн хөтөлбөртэй байх;
- 2) Тодорхой бүлэгт чиглэсэн бодлого хэрэгжүүлэхгүй байх;
- 3) Нийтийн сайн сайхныг төлөө бодлого хэрэгжүүлдэг байх;
- 4) Санал худалдаж авдаггүй байх;
- 5) Иргэдийн улс төрийн оролцоонд хяналт тавьж, удирдахгүй байх.

Иймээс улс төрийн намыг үндэсний хэмжээний бодлого дэвшүүлж ажиллуулах нь дараах шаардлагыг хангасан тохиолдолд эерэг үр дагаварууд бий болгодог байна. Үүнд:

- Нам болон иргэд, сонгогчдын хоорондын холбоог тодорхойлох механизм нь намын бодлого, хөтөлбөр тул нийгмийн хэрэгцээнд тулгуурласан, улс орны хөгжлийн алсын хараа, бодлогод нийцсэн бодит, хэрэгжихүйц байх нөхцөлийг шаарддаг онцлогтой.
- Намын дотоод зохион байгуулалт, хүний нөөцийн бүрдүүлэлт шаарддаг. Улс төрийн намын дотоод зохион байгуулалт, институтчлэгдсэн байдал нь бодлогын нам байх тогтолцоог шаарддаг байна. Энэ тогтолцоог хамгийн сайн хэрэгжүүлдэг улс орон бол Герман бөгөөд намын дэргэдэх улс төрийн сангуудаар дамжуулан сургалт, судалгааны төв буюу *Think tank* байдлаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг онцлогтой. Уг

тогтолцоогоор намын бодлого, хөтөлбөр үндэсний хэмжээний байх, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй байх, мөн хүний нөөцийн чадамжийг харуулах давуу талууд бүрдэж байна.

Иймд цаашид улс төрийн намыг бодлогын байх төлөвшлийг хангахын тулд дараах санал, зөвлөмжийг дэвшүүлж байна.

1. Намын дэргэд шинжлэх ухааны үндэслэлтэй тооцоо судалгаанд тулгуурласан улс орны нийтлэг эрх ашгийг хангаж чадахуйц бодлого боловсруулах чадамжтай нэгж, бүтэцтэй байх. Энэ нь улс орнуудад хэрэгжиж буй “тинк танк” хэлбэрээр эсвэл хүрээлэн, мэргэжлийн судлаачдын багийн үйл ажиллагаагаар хэрэгжих боломжтой.

2. Нам бодлого, хөтөлбөрөө боловсруулах, иргэд олон нийтэд сурталчлан таниулах үүргээ биелүүлэхэд чиглэсэн төрийн санхүүжилтийн дэмжлэгийг намын тухай хуульд тодорхой заалтаар оруулах;

3. Энэ үүргээ биелүүлээгүй эсвэл санхүүжилтийн зарцуулалтаа буруу, мөн бүрэн хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд хариуцлагын тодорхой заалтаар зохицуулдаг болох;

4. Сонгуулийн үеэр мөрийн хөтөлбөрт үндэслэн мэтгэлцээн хэлэлцүүлгүүд өрнөх нөхцөлийг хангасан эрх зүйн орчин бий болгох, санал худалдан авах болон сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой гарч буй хууль зөрчсөн үйлдлүүдэд өндөр хариуцлага ногдуулдаг болох.

НОМ ЗҮЙ

1. Herbert Kitschelt. 2013. The Oxford Handbook of Political Science. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-030>
2. Amy Catalinac, Taishi Muraoka, 2020, Programmatic Policies Increase the Clientelistic Goods Received by Policy Beneficiaries: Evidence from Snow Subsidies in Japan. https://scholar.harvard.edu/files/amycatalinac/files/catalinacmuraoka_programmatic.pdf
3. Luna, Juan Pablo, Rosenblatt, Fernando and Toro, Sergio, Desk Review on Programmatic Parties (Stockholm: International IDEA, 2011), available at http://www.idea.int/development/upload/Luna_Desk-Review_Full.pdf
4. Protsyk, Oleh, Programmatic Parties in Comparative Perspective: Ukraine' in Nic Cheeseman (ed.), Programmatic Parties (Stockholm: International IDEA, 2012), pp. 83–104.
5. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014, Politics Meets Policies The Emergence of Programmatic Political Parties.
6. V-dem institution мэдээллийн сан. <https://www.v-dem.net/en/>

БОЛОВСРУУЛСАН:
Д.Бумдарь, МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн багш, дэд профессор
Я.Төгөлдөр, ШУТИС, Улс төр судлалын ухааны доктор (Ph.D), дэд профессор



НЭЭЛТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

Хаяг: Жамьян гүний гудамж - 5/1
Сүхбаатар дүүрэг,
Улаанбаатар - 14240
Монгол Улс
Утас: 976-76113207
Вэб: www.forum.mn
И-мэйл: osf@forum.mn