

МОНГОЛ ДАХЬ УЛС ТӨРИЙН НАМУУДЫН ШИНЭЧЛЭЛИЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ

Доктор (PhD) Э.Гэрэлт-Од

Доктор (PhD) Н.Мягмарцоож

Монгол улсад орчин үеийн улс төрийн намын, хөгжил, төлөвшлийн баялаг уламжлал хомс гэдэгтэй олон судлаачид санал нийлдэг. Судлаачдын зарим нь улс төрийн нам анх байгуулагдсан түүхийг 90 жил, зарим сүүлийн 20 жилд жинхэнэ утгаараа улс төрийн намууд үүссэн гэдэг. Аль ч утгаар орчин үеийн ардчилсан нийгэмд зохицох ардчилсан, хариуцлагатай улс төрийн нам төлөвшөөгүй л байна. Энэхүү өгүүлэлд улс төрийн намуудын төлөвшлийг хангахад зарим тулгамдаж буй асуудал, тэдгээрийг шийдвэрлэх шинэчлэлийн бодлогыг санал болгох юм.

1990 оны 5 дугаар сарын 10 нд Монгол улс анх удаа “Улс төрийн намуудын тухай хууль”-ийг баталсан нь олон нам байгуулагдах, сонгуульд чөлөөтэй өрсөлдөх, гишүүн элсүүлэх, зохион байгуулалтаа тэлэх, улс төрийн зорилгоор санхүүжилт цуглуулах, зарцуулах, сонгуульд нэр дэвшигчдээ өрсөлдүүлэх, хөгжлийн бодлого төлөвлөх, хэрэгжүүлэх боломжтой болсон юм. Гэвч энэ хуулийг тухайн үеийн хамгийн том, хүчирхэг нам болох МАХН-ын бүтэц, зохион байгуулалт, гишүүнчлэлийн бодлого, санхүүжилтийн тогтолцоонд нийцүүлэн баталсан нь өнгөрсөн 23 жилийн хугацаанд Монгол дахь улс төрийн намуудыг “хагас” коммунист бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагаатай нам болж төлөвшихийг шахаж иржээ. Хэдийгээр 2005 онд Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найрууллагыг баталсан ч өмнөх хуулийн “хагас” коммунист намын концепцыг халж чадаагүй юм.

Өнгөрсөн 23 жилийн улс төрийн намын төлөвшлийн түүхийн хоёр үе шатанд хувааж болно. Нэгдүгээр үе нь 1990-2000 хүртэлх буюу улс төрийн намууд байгуулагдах, бүтэц, зохион байгуулалтаа тодорхойлох үе. Удаах үе нь 2000 оноос хойш улс төрийн намууд нээлттэй нийгмийн шаардлагаар ардчилал, хүний эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэх, дотоод ардчилалтай байх шаардлагуудыг хангахыг эрэл хийлсэн үе юм. Энэ үе нь өнөөдрийг хүртэл үргэлжилж байна. Учир нь нийгмийн шаардлагыг мэдэрч, хоцрогдсон хуулиа УИХ 2005 онд шинэчлэн найруулж баталсан. Шинэ улс төрийн намын тухайн хуулинд 5.1.4

дотоод асуудлаа ардчилсан зарчмыг баримтлан олонхийн саналаар шийдвэрлэх¹ гэж заасан. Гэвч эрх зүйн орчны шинэчлэлийн хүрээнд улс төрийн намуудын үйл ажиллагаа, бүтэц, зохион байгуулалт, гишүүнчлэл, хяналтын тогтолцоог хангалттай зохицуулж чадаагүй юм. Энэ нь улс төрийн намыг коммунист хэв маягаас чөлөөлж, ардчилсан институц болгон төлөвшүүлэх үйл явцад саад болсоор байна.

Сүүлийн 10 гаруй жилийн турш улс төрийн намын шинэчлэлийн тухай асуудлыг улс төрчид мэдэрч байсан ч шинэчлэлийг улс төрийн зорилгоор ашиглаж ирсэн нь намын шинэчлэл үнэ цэнэгүй болох, намуудад иргэд итгэхгүй байх хандлага нэмэгдэх, эрх зүйн зохицуулалт сулрах, ач холбогдолгүй болох шалтгаан болжээ. Иймээс улс төрийн намуудын шинэчлэлийн асуудлыг хөндөх шаардлага тулгарч байна.

Шинэчлэл гэдэг нь алдаатай, хангалтгүй, доголдолтой, эсвэл гажсан үзэгдэл, үйл явцыг засах,² сайжруулах³, илүү сайн нөхцлийг бүрдүүлэх гэсэн утгатайгаар нийгэм, улс төрийн ухаанд хэрэглэж байна Улс төрийн намын шинэчлэлийг ерөнхий улс төрийн тогтолцооны төлөвшлийг хангахын тулд өөрчилж, засаж, сайжруулж байгаа үйл явц гэж ойлгож болно. Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн намын төлөвшил хэмээх ойлголт нь ардчилсан тогтолцоонд дасан зохицох үйл явцыг илэрхийлдэг бол намын шинэчлэл нь төлөвшлийг хангахад дэмжлэг болох цаг хугацаа, нөхцөл байдлаас хамааралтай засах, өөрчлөх, сайжруулах үйл явц юм.

Монгол улс бол шинээр ардчилагдсан цөөн орнуудын нэг бөгөөд улс төр, эдийн засгийн амжилттай шилжиж буй орнуудын нэг юм. Гэвч Монголын ардчилал “чанаргүй” байхад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн нэг нь улс төрийн намууд юм. Судлаач Гербер Китшельт ***Посткоммунист ардчилсан орнуудын өөр өөр замнал*** өгүүлэлдээ “...шинээр ардчилсан орнуудын хуучин коммунист намд коммунист удирдлага, ленинист уламжлал болон төржсөн-социалист эдийн засгийн бодлого уламжлагдсаар байна”⁴ гэсэн нь оргүй дүгнэлт биш.

¹ Улс төрийн намын тухай хууль. 2005 он. <http://www.legalinfo.mn/law/details/508?lawid=508>

² <http://www.thefreedictionary.com/reform>

³ <http://en.wikipedia.org/wiki/Reform>

⁴ Political Parties and Democracy: *Divergent Paths of Postcommunist Democracies*. John Hopkins Press. p-299.

Тиймдээ ч 2003 онд Монгол улсад зохион байгуулсан АШБСТ орнуудын IV бага хурлаас **“Улаанбаатарын тунхаглал”**-ыг баталсан. Уг тунхаглалд ардчилсан нийгэм бол бүх талын оролцоог хангасан нийгэм мөн болохыг тодорхойлоод *“Бүх ард түмний оролцоо, төлөөллийг нэмэгдүүлэхийн тулд өөр өөрийн орнууд олон намын ардчилсан тогтолцоог цаашид бэхжүүлэх хүчин чармайлт гаргана”, “улс төрийн намуудын хөгжлийн эрх зүйн хүчирхэг үндсийг тавих, улс төрийн хөгжил болон сонгуульд тэднийг оролцуулах, нийгмийн ашиг сонирхолд нийцүүлэх зэрэг таатай нөхцөл бүрдүүлэх явдлыг өөрийн үүрэг гэж үзнэ”*⁵ гэж уриалсан.

Харамсалтай нь бүх талын оролцоог хангасан ардчилсан нийгэмд зохицох улс төрийн намын эрх зүйн орчныг бүрдүүлж чадаагүй юм. Тиймээс УИХ-ын гишүүн асан, улс төр судлаач А.Цанжид Намын шинэчлэлийн зарим асуудал илтгэлдээ *“Манай орны зарим намуудад шинэчлэл хэрэгтэй байхад заримд нь төлөвшил хэрэгтэй байгаа ба бүхэлд нь яривал парламентын нам болж төлөвших асуудал яригдаж байгаа”*⁶ гэж үзсэн. Харин МАН-ын нарийн бичгийн дарга Т.Гантулга (2007 онд МАХН-ын “Онц их хурлын төлөө” хөдөлгөөний тэргүүн) *“Тухайн нийгэмээс хамааралтай бус зөвхөн хямралын үеийн өөрчлөлт, нийгэм, улс төрийн шинэчлэлтэй шууд холбоотой, намын систем хийгээд дэд систем болон бүрдэл хэсгийн функциональ үйл ажиллагааны агуулга, хэлбэрийн цогц, өөр хоорондоо хамааралтай улс төрийн үзэгдлийн нэгдэл буюу үзэл санаа”*⁷ юм гэж намын шинэчлэлийг тодорхойлж байсан.

Хожим 2010 онд МАН-ын гишүүн Ж.Сүхбаатар *“Улс төрийн намын шинэчлэл гэдэг нь үзэл баримтлал төдийгүй зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, намын арга барил, гол шийдвэр гаргаж буй хүмүүсийн сэтгэлгээ, шийдвэрийг хүлээн авч байгаа намын гишүүдийн ойлгоц гээд бүх зүйлийг нэг багцаар авч үзсэн тохиолдолд бодитой шинэчлэл болж чаддаг. Гэхдээ шинэчлэл тасралтгүй явагдаж байдаг зүйл.”*⁸

⁵ Улаанбаатарын тунхаглал 5е, 5ё. АШСТО-уудын Олон улсын V бага хурал. Судалгааны ажлууд ба төслийн баримт бичгүүдийн эмхэтгэл. УБ., 2003.09.10-12. Х-346, 347.

⁶ А.Цанжид. Намын шинэчлэлийн зарим асуудал. 2007.10.08.

⁷ Т.Гантулга. Улс төрийн намуудын бодлого, үйл ажиллагааны шинэчлэлийн зарим асуудал. 2007.10.08.

⁸ Ж.Сүхбаатар: МАХН-ын их хурлаар намын даргаа албан ёсоор сонгох байх (2010 оны 10-р сарын 12) <http://vip76.mn/content/5073>

Харин саяхан АН-ын ЕНБД Ц.Оюундарь “...өнөөдрийн улс төрийн намуудын шинэчлэлд ус агаар шиг хэрэгтэй байгаа бүтцийн, хүний нөөцийн, санхүүжилтийн гэсэн гурван суурь өөрчлөлтийг хийхгүйгээр ямар ч намд шинэчлэл гэдэг үг хоосон яриа болоод өнгөрнө.”⁹ гэж тус тус дүгнэж байна.

Улс төрийн намын шинэчлэлийн талаарх дээр байр сууриудыг харахад шинэчлэлийг илүү өргөн хүрээнд харж байгаа, нийгмийн бодит захиалга гэж дүгнэж байна.

2012 оны УИХ-ын сонгуулиас хойш улс төрийн намуудад шинэчлэлийн салхи дахин салхилж эхэлсэн бөгөөд МАН шинэчлэл тухай “**Reform eight**”¹⁰ хөтөлбөр 2013 онд гаргаж тавьсан. Энэ шинэчлэлийн хөтөлбөрт хуйвалдаанаас татгалзах, намын даргыг гишүүд сонгодог болгох, гишүүнчлэлийг шинэчилэн бүртгэх, санхүүжилтийг ил болгох, дүрэм зөрчсөн, сахилга алдсан гишүүдтэй хариуцлага тооцдог болох, сонгуульд ялагдсан намын бүх шатны удирдлагад хариуцлага тооцох, гишүүдийн оролцоог бүх шатанд хангах, намын боловсон хүчний бодлогыг өөрчлөх” зэрэг бодлогын шинэчлэлийг санал болгосон.

Өнөөдрийн байдлаар УДШ-д 22¹¹ улс төрийн нам бүртгэлтэй байгаа бөгөөд тэдэнд дараах асуудлууд тулгамдаж байна. Үүнд:

1. Улс төрийн олон нам байгаа ч улс төрийн тавцан дээр үзэл суртал, үнэт зүйлээрээ ялгарч харагдахгүй байна. Намуудын дүрэмд шинжилгээ хийж үзэхэд зүүний, зүүн төвийн, төвийн, баруун төвийн, барууны намууд гэж зарлаж байгаа ч үнэндээ бүх намууд зүүний, зүүн төв, төвийг сахисан бодлоготой намууд байна. Энэ сонгогчдын хүлээлт, хандлага, улс төрийн уламжлал, эдийн засгийн сул дорой байдалтай шууд холбоотой. Учир нь 2004 оноос хойш улс төрийн намуудын мөнгөний амлалт нь сонгогчдын бэлэнчлэх сэтгэлгээг сэдрээсэн, намуудын мөрийн хөтөлбөр нэртэй “үнэт зүйлд суурилагагүй мөрөөдлийн ажлын жагсаалт” зэрэг нь олон намын ардчиллын мөн чанарыг замхрааж байна.

⁹ Ц.Оюундарь: Ардчилсан нам ард иргэдтэй хэлэлцэхийг чухалчилна (2013.11.18) <http://vip76.mn/content/20928>

¹⁰ МАН-ын шинэчлэлийн хороо. 2013 он. <http://undesten.mn/s/30653>

¹¹ Монгол улсын Дээд Шүүх. Улс төрийн намуудын бүртгэл. 2013 оны 12 дугаар сар 09-ны байдлаар. http://www.supremecourt.mn/index.php?option=com_content&view=article&id=1182:2012-11-13-08-12-10&catid=36:2010-11-17-01-56-38&Itemid=64

Намын нэр	Сонгосон үзэл	Бодит байдал дээр
Ардчилсан нам	Баруун төвийн	Зүүн төвийн Социал Демократ
МАН	Зүүн төвийн	Зүүн төвийн Социал Демократ

Бодит байдал дээр эрх бариж, бодлого тодорхойлж буй намууд бүгд улс төрийн хавтгай дээр зүүн талдаа гарч байгаа нь зарим сонгогчдын хувьд төөрөгдөлд орох нөхцлийг бүрдүүлж байна.

2. “Хагас” коммунист хэв шинжтэй намын нэг шинж нь хатуу төвлөрсөн бүтэц, зохион байгуулалт юм. Энэ нь улс төрийн намын тухай хуулиар хадгалж ирсэн концепцийн нэг бөгөөд намыг дотоод ардчилалгүй нөхцөл юм. Өнөөдөр МАН хуучны өргөн бүтэц, зохион байгуулалттай байгаа нь бусад бүх намуудыг хуулиар улс орон даяар бүтэцтэй байх, зохион байгуулалтын хувьд босоо тогтолцоотой байхыг шаардаж байна. Намын төвлөрсөн бүтэц, зохион байгуулалт нь бүх шатны шийдвэр гаргах түвшин дэх гишүүдийн оролцоог хязгаарладаг тул судлаачид дотоод ардчилалгүй намын бүтэц гэж дүгнэдэг.
3. “Хагас” коммунист хэв шинжтэй намын нэг шинж нь өргөн гишүүнчлэлийн бодлого. Өнөөдөр манай улс төрийн намуудын УДШ-д бүртгэлийн гишүүдийн тоо нь нийт сонгогчдын 1/3 байгаа нь хэт өндөр тоо юм. Улс төрийн намууд ч хуулиар тавигдсан 801 гишүүний босгыг хангах, улмаар гишүүдийг олноор элсүүлэх замаар сонгуулийн үеэр улс төрийн дэмжлэг авна гэж үзэж байна. Нөгөө талаас намууд зөвхөн гишүүддээ зориулсан мэдээлэл түгээх бодлогыг хэрэгжүүлж ирсэн нь сонгогчдыг талцуулах шалтгаан болсоор байна.
4. Улс төрийн намууд бүхнийг зөвшөөрсөн, хяналтгүй санхүүжилтын тогтолцоотой байна. Хэдийгээр Улс төрийн намын тухай хуулинд намын санхүүжилтыг тодорхойлсон ч өнөөдрийг хүртэл төрөөс нэгч хяналт тавиагүй, намууд хуулиар заасан санхүүгийн тайлан жил бүр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслэлээр олон нийтэд мэдээлэх үүргээ гүйцэтгэхгүй байна. Маш олон дотоод гадаадын судалгаагаар иргэд улс төрийн намыг хамгийн их авлигажсан байгууллагуудын нэгээр нэрлэдэг. Транспарэнс

интернэшнл байгууллагын 2012-оны судалгаагаар Монголд хамгийн их авлигад өртдөг байгууллагаар улс төрийн нам, УИХ-ыг нэрлэсэн¹² байна.

Улс төрийн намуудын төрөөс авсан санхүүжилт (2005-2012 он)¹³

№	Намуудын нэрс	Төрөөс авсан мөнгө
1	Ардчилсан нам	3 106 398 977,00
2	МАН (хуучин нэрээр МАХН)	4 392 027 915,00
3	Иргэний Зориг Ногоон Нам	222 952 497,00
4	Эх орон МАШСН	115 625 000,00
5	Бүгд Найрамдах Нам	22 500 000,00
6	Бие даагч	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

2007 онд Үндэсний Аудитын Газар улс төрийн намуудад төрөөс өгсөн мөнгөнд шалгалт хийж, зарим зөвлөмж өгсөн боловч өнөөдрийн хүртэл зөвлөмжийг биелүүлээгүй, ҮАГ дахин татвар төлөгчдийн мөнгөд хяналт тавиагүй байна.

5. Намын үйл ажиллагаанд тавих хяналт маш сул байна. 2005 оны хуулийн 21.1. Намын үйл ажиллагаанд тухайн намын хяналтын байгууллага хяналт тавина, 21.2. Намын дүрэм, мөрийн хөтөлбөр, тэдгээрт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хууль, энэ хуультай нийцэж байгаа эсэхэд Улсын дээд шүүх хяналт тавина. Нам өөрийн дүрэм, мөрийн хөтөлбөртөө оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг 10 хоногийн дотор Улсын дээд шүүхэд бүртгүүлнэ гэснээс өөр хяналтын зүйл заалт байхгүй байна. Улс төрийн намыг бүртгэдэг байгууллагын хяналт маш сул байгаа нь намууд томрох, дур зоргоор аашлах боломжийг олгож байна.

Иймд улс төрийн намуудад тулгарч буй дээрх асуудлуудыг цогцоор нь шийдвэрлэхийн тулд эрх зүйн орчныг сайжруулах хэрэгтэй. Намуудын шинэчлэлийг үзэл сурталаа оновчтой сонгож, зарчимдаа үнэнч байх; төвлөрсөн бус зохион байгуулалтыг сонгох; албан ба албан бус фракц, жигүүрийг дэмжих,

¹² Транспарэнс интернэшнл байгууллагын 2012-оны судалгаа.
<http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mongolia>

¹³ Монгол улсын Сангийн Яамны Төрийн сангийн бодлого, төлөвлөлийн хэлтэсийн мэдээ. 2013 оны 4 дүгээр сар.

бодлогын намын бүтцийг бий болгох (Think thank, PRI); гишүүнчлэлийн хатуу бодлогоос татгалзаж аядуу, сул гишүүнчлэлтэй болох; төрөөс намуудын санхүүжилтийг хариуцаж, пүүс компаниудаас хандив, дэмжлэг авахыг хориглох; дотоод бүтэц, төрийн алба, улс төрийн сонгуульд эмэгтэйчүүдийн оролцоо, төлөөллийг хангахад санаачлага гаргах; хяналтын сайн тогтолцоо бий болгох замаар намуудын төлөвшлийг хангах юм.

Эцэст дүгнэхэд улс төрийн намын шинэчлэлийг ерөнхий улс төрийн тогтолцооны төлөвшлийг хангахын тулд өөрчилж, засаж, сайжруулж байгаа үйл явц гэж ойлгож байна. Иймд улс төрийн намын шинэчлэлд тухайн улс орны улс төрийн тогтолцоо, хууль эрх зүйн орчин, нийгэм, эдийн засгийн болон сонгогчдын хандлага хүчтэй нөлөөлж байна. Монголын улс төрийн намуудын шинэчлэлийн хүрээнд үнэт зүйл, зохион байгуулалт, гишүүнчлэл, санхүүжилт, хяналтын механизмыг цогц байдлаар шийдэх нь шинэчлэл үр дүнтэй хэрэгжих, “хагас” коммунист хэв шинжтэй намаас ардчилсан, хариуцлагатай улс төрийн нам болж төлөвшихөд дэмжлэг болох юм. Учир нь улс төрийн нам дотоод ардчилал, хариуцлагатай байх үүрэгтэй гэснээр намууд дотоод ардчилалтай, хариуцлагатай болдоггүйг өнгөрсөн 8 жил маш тодорхой харууллаа.