

ЦАГДААГИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН КАРЬЕР МЕНЕЖМЕНТЭД ТУЛГАМДАЖ БУЙ ЗАРИМ АСУУДАЛ

Хураангуй. Энэхүү илтгэлээр цагдаагийн байгууллагын хүний нөөц, тэр дундаа карьер менежменттэй холбоотой асуудлаар төрийн болон төрийн бус байгууллагаас явуулсан холбогдох судалгааны үр дүнд үндэслэн шинжилгээ хийх замаар цагдаагийн байгууллагын карьер менежментэд тулгамдаж буй асуудлыг гаргаж тавихаар зорилоо.

Түлхүүр үг. Мерит тогтолцоо, карьер менежмент, хүний нөөц, удирдах албан тушаал, сургалт, сонгон шалгаруулалт.

Манай улс 1990 оноос хойш төрийн албаны шинэтгэлийг эхлүүлж, өнөөгийн зорилт нь олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн “мерит зарчим”-ыг тууштай хэрэгжүүлэх замаар улс төрөөс хараат бус, мэргэшсэн, тогтвортой, чадварлаг төрийн албыг бэхжүүлэн хөгжүүлэхэд чиглэгдэж байгаа билээ.

2012 оны оны сонгуулиас хойш засгийн газрын бүтцэд хэд хэдэн удаагийн өөрчлөлт орсон бөгөөд энэ төрийн албаны тогтвортой, залгамж чанартай байх зарчим алдагдахад хүрч үйл ажиллагааны эрч хүч, үр ашиг буурсан үзүүлэлт гарсан. Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн 2014 оны үйл ажиллагааны тайланд төрийн албаны хүний нөөцийн талаар Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд заасан “Монгол төрийн залгамж чанар, төрийн удирдлагыг бэхжүүлэх” тухай дотоод аюулгүй байдлын үндэс сулрахад хүргэж болзошгүй байна хэмээн 2015 оны 3 дугаар сард УИХ-д тайлагнасан^{1,2}.

¹ Төрийн алба улс төрөөс хараат, мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчим бөгөөд анх 1883 онд АНУ-ын Ардчилсан намын сенатч Жорж Хант Пендлтон (1825-1889)-ны санаачлан батлуулсан хуулиар намуудад төрийн албыг хувиарладаг байсан тогтолцоог өөрчилсөн түүхтэй. Энэхүү хуулийн үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлж чадсан Япон, Өмнөд Солонгос зэрэг улс асар богино хугацаанд өндөр хөгжилд хүрсэн гэж үздэг. Уг зарчмын агуулга нь төрийн албыг зөвхөн улс төрөөс зааглах явдлаар хязгаарлагдахгүй өргөн хүрээг хамрах бөгөөд төрийн албан хаагчийн гавьяа зүтгэлийг үнэлж, тэдэнд карьер хөөх боломжийг адил тэгш олгох явдал юм,

² Н.Бурмаа, Орон нутгийн хөгжил-Засаглал-Төрийн албан хаагчийн чадавхийг бэхжүүлэх” илтгэл, Төрийн албаны ажил эрхлэлтийн ирээдүй ба Төрийн захиргааны хүний нөөцийн хөгжил сэдэвт эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл. УБ. 2015.10.20. 177 дах тал.

Ийнхүү улс төрийн тогтворгүй байдал нь цагдаагийн байгууллагад ч тодорхой хэмжээнд нөлөөлж, Хууль зүйн сайдын тушаалаар 2013-2015 онд нийт 5 удаа бүтцийн өөрчлөлт хийгдэж, Хууль зүйн сайдын тушаалыг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд ЦЕГ-ын даргын тушаалаар цагдаагийн төв, орон нутаг дах харьяа нэгжүүдийн бүтэц, зохион байгуулалтыг 2014 онд 10 удаа, 2015 онд 15 удаа тус тус өөрчилжээ. Энэ нь хэдийгээр цагдаагийн байгууллагын шинэчлэлтэй холбоотой ч бүтэц, зохион байгуулалтын өөрчлөлт хийгдэхийн сацуу албан тушаалын халаа, сэлгээ газар авч, байгууллагын үйл ажиллагааны залгамж чанар, албаны үнэт зүйлс доголдоход хүргэж, албан хаагчийн хувьд ч урам зоригтой ажиллахад сэтгэл нь мохож, итгэл нь алдарч, үүнийг дагаад төв, орон нутгийн цагдаагийн байгууллага, цаашлаад бүх шатны удирдах ажилтнуудын гогтвор сууршилтай ажиллах үйл ажиллагаанд мөн сөргөөр нөлөөлсөөр байна. Өөрөөр хэлбэл цагдаагийн байгууллагад албан тушаал ахиж дэвших, буурах асуудал нь нэг талаас улс төрөөс хамааралтай болсон гэхэд нэг их хилсдэхгүй болов уу.

Төрийн албанд алба хаагчдын хариуцлагыг өндөрсгөх, ёс зүйг дээшлүүлэх, төрийн байгууллагын удирдах албан тушаалтныг бэлтгэх, мэргэшсэн тогтвортой байлгах, албан тушаалын сургалт, алба хаагчийн мэдлэг чадварт суурилан албан тушаал шатлан дэвших, бууруулахад чадахуйн зарчимд суурилсан, нээлттэй, ил тод сонгон шалгаруулалтын тогтолцоог /карьер менежментийн тогтолцоо/ бүрдүүлж, хэвшүүлэх асуудал хурцаар тавигдах болсон энэ цаг үед цагдаагийн байгууллагын албан тушаалын томилгоо шударга бус байна, мэргэжлийн чадвартай нь бус танилтай чаддаггүй, мэдцэггүй нь дэвшиж байна гэх шүүмжлэл байсаар байгаа нь нууц биш билээ.

Цагдаагийн байгууллага хөгжихийн тулд хүний нөөцөө хөгжүүлэх, тэднийг урам зоригтой ажиллуулахын тулд эдийн засгийн болон сэтгэл зүйн таатай нөхцлийг бүрдүүлэх зайлшгүй шаардлагатай. Цагдаагийн алба хаагчдын ажилдаа сэтгэл хангалуун бус байгаа шалтгааныг “Максима”, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, ЦЕГ-ын Судалгааны төв¹-ийн судалгааны тайлан, дүгнэлтэнд тулгуурлан доорх байдлаар дурьдаж болох юм.

1. Хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчдын цалин хөлсний тэгш бус хувиарлалт цагдаагийн алба хаагчдын албандаа хандах хандлагад нөлөөлдөг талаар асуулгад оролцогч алба хаагчдын 34 хувь нь хариулжээ.

¹ ЦЕГ-ын Судалгааны төвөөс алба хаагчдын ажилдаа хандах сэтгэл ханамжийн байдлыг тодорхойлох зорилгоор тохиолдлын сонголтоор цагдаагийн 115 алба хаагчдын дунд социологийн судалгааг, 15 алба хаагчтай эрэн сурвалжлах ярилцлага хийсэн.

Алба хаагчидтай ярилцлага хийх үсд агууллагын хувьд ижил үйл ажиллагаа явуулж буй хууль сахиулах бусад байгууллагын алба хаагчдын дундаж цалинтай өөрсдийн цалинг харьцуулан “цалин хангамж муу” гэдэг тайлбарыг хийж байсан.

Тухайлбал: “ТЕГ-ын алба хаагчдын цалин сүүлийн 2 жилд 80 орчим хувиар нэмэгдсэн. АТГ-ын алба хаагчид сард дундажаар 2 сая орчим төгрөгийн цалин авдаг, мөн прокурор болон шүүгчийн цалин хангамж харьцангуй өндөр дээр нь хангамж сайн, гэтэл тэднээс илүү хүнд нөхцөлд, тэргүүн эгнээнд ажиллаж илүү ачаалал үүрч байгаагийн хувьд тэднээс 2 дахин бага цалин авч байгаа нь шударга бус бсина” гэж ярилцлагад оролцогчид дурьджээ.

2. Цагдаагийн албан тушаалын цол олгох, бууруулах болон дэвшүүлэхтэй холбоотой шинэчлэл нь цагдаагийн алба хаагчдын бахархал, үнэт зүйлд нөлөөлж ажилдаа хандах хандлагад нөлөөлсөн гэж алба хаагчдын 27 хувь нь дүгнэсэн.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2014 оны 79 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Цагдаагийн байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр”-ийн 3.4. дэх хэсэгт цагдаагийн албаны бахархал нь “Түүхэн уламжлал, хуримтлуулсан туршлага, туг, бэлгэ тэмдэг, цагдаагийн албаны цол, үнэмлэх, энгэрийн тэмдэг, дүрэмт хувцас зэрэг байна” гэж заасан.

Цагдаагийн албаны хуулиар албан тушаалын цол олгож байгаа явдал нь алба хаагчдын дунд шударга бус байдлыг үүсгэж энэ нь улмаар цолыг үнэгүйдүүлж, тэдний албандаа хандах хандлага, сэтгэл зүйд шууд нөлөөлж байгаа талаар ЦЕГ-ын даргын илтгэлд дурьджээ. Тухайлбал: Цагдаагийн албаны тухай хууль хэрэгжиж эхлэхээс өмнө Цагдаагийн байгууллагын тухай хуулиар олгосон цол нь буурсан 379 алба хаагч байгаагаас хурандаа 21, дэд хурандаа 104, хошууч 185, ахмад 54, ахлах дэслэгч 15 алба хаагч байна. Эдгээр алба хаагчдын албандаа хоёргүй сэтгэлээр зүтгэж, тухайн үед мөрдөгдөж байсан хууль тогтоомжийн дагуу ээлжит цолоо авсаныг дараа нь бууруулсан нь эрх зүйн байдлыг дордуулсан¹.

“Өмнө нь хугацааны цол шагнагдах болзол хангасан хүмүүсийн ажилдаа хандах хандлага сайн, зөрчил дутагдал гаргахүй байж цолоо авчихья гэсэн хүсэл эрмэлзэл байдаг байсан. Албан тушаалын цол олгох болсонтой холбоотойгоор алба хаагчдын энэ сэтгэл зүйд өөрчлөлт орж цол бууруулах, ахиулах, олгохтой холбоотой ямар нэг үр дагавар үүсэхгүй

¹ ЦЕГ-ын дарга, тэргүүн комиссар Р.Чингисийн Цагдаагийн байгууллагын удирдах ажилтаны зөвөлгөөн дээр тавьсан илтгэлээс.

байх нь хариуцлаггүй байдал нэмэгдэх хандлага бий болсон. Мөн захирах захирагдах ёс алдагдсан¹”.

3. Төрийн албаны тухай Монгол Улсын хуульд тодорхойлогдсон төрийн алба нь мэргэшсэн тогтвортой байх² зарчим алдагдсан талаар судалгаанд оролцогсдын дийлэнх хувь нь дүгнэсэн бөгөөд цагдаагийн байгууллагын бүтэц өөрчлөгдөж тэр нь тогтворгүй байгаагаас гадна удирдах ажилтнуудын томилгоо, халаа сэлгээ богино хугацаанд олон давтамжтай хийгдэж байгаа нь алба хаагчдын идавхи санаачлагыг бууруулж, ямар нэг хүлээлт үүсгэх нөхцөл байдлыг бий болгож байна³. Цагдаагийн байгууллагад сүүлийн хагас жилд хийгдсэн өөрчлөлт алба хаагчдын ажилд нөлөөлсөн гэж судалгаанд оролцсон цагдаагийн 300 алба хаагчийн 60 хувь нь хариулсан⁴. Түүнчлэн Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс 2014 оны 4 дүгээр сард хийсэн судалгааны дүнгээр судалгаанд оролцсон нийт 1876 алба хаагчдын 70 хувь нь ажилдаа сэтгэл ханамжгүй байна гэж хариулсан байна.

4. Мэргэжлийн мэдлэг, ур чадваргүй байдал ажилдаа хандах хандлагад нөлөөлж байгаа талаар судалгаанд дурьдагдсан. Энэ талаар ярилцлагын явцад олон алба хаагчид шууд захирах дарга, бусад дарга нарыг, түүнчлэн удирдах албан тушаалтан нь алба хаагч нарыг мэргэжлийн мэдлэг чадварын хувьд голох явдал түгээмэл байна.

ЦЕГ-ын Дотоод хяналт, аюулгүй байдлын газар, Судалгаа, дүн шинжилгээний төвөөс 2016 онд явуулсан “Цагдаагийн алба хаагчаас үйлдсэн гэмт хэрэг, зөрчил, харилцаа, ёс зүйн өнөөгийн байдал” судалгааны дүнгээс үзвэл цагдаагийн алба хаагчдыг гэмт хэрэг, сахилга, ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд “Карьерын болон хариуцлагын шудрага тогтолцоог бүрдүүлэх” шаардлагатай дүгнэжээ.

“Максима” төрийн бус байгууллагаас 2014 онд хийсэн цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны талаарх социологи судалгаанд⁵ “цагдаагийн байгууллагын аль ч шатанд сургалтын нэгдсэн бодлого байхгүй, хүний нөөцийн мэдлэг, чадвар хөгжихгүй байгаа” тухай дурьдсанаар цагдаагийн байгууллагын “Хүний нөөцийн бодлогын баримт бичиг” батлагдан мөрдөгдөж байна.

¹ Судалгаанд оролцсон цагдаагийн алба хаагчийн ярилцлагаас.

² Төрийн албаны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.6 дахь заалт.

³ Энэ нь судалгааны бусад байгууллагын судалгаагаар давхар батлагддаг.

⁴ Цагдаагийн байгууллага, алба хаагчдын үйл ажиллагаа, үйлчилгээний үнэлгээний талаарх “Максима” төвийн судалгаа. УБ. 2013. 8 дахь тал.

⁵ Цагдаагийн байгууллагын эрсдлийн үнэлгээний 2014 оны тайлан. Максима судалгааны төв.

Гэвч өнөөгийн зохион байгуулж буй сургалт нь хэвшмэл лекцлэх аргаар багшлах бүрэлдэхүүний мэдлэг, мэргэшлийн ур чадварт тулгуурласан нь суралцагчдын идэвхи, чармайлтыг үгүйсгэж байгаа тул цаашид цагдаагийн сурган заах арга зүйн олон улсын жишиг тэргүүн туршлагыг нэвтрүүлж энэ чиглэлд мэргэшсэн Сургалтын төвийн сургагч багшийг зайлшгүй бэлтгэх шаардлагатайг судалгаанд оролцогчид дурьдсан. Энэ утгаар албан тушаал дэвшүүлэх, алба хаагчийн нөөцийн сангийн бүтэц, албан тушаал дэвшүүлэх болзол шаардлага, сонгон шалгаруулалтад бэлтгэх сургалтын харилцааг зохицуулсан “Хүний нөөцийн бодлогын баримт бичиг” болон “Албан тушаал дэвшүүлэх, бууруулах /карьер/ журам”-ыг батлан мөрдөж байна¹. Цагдаагийн албаны тухай хууль хэрэгжиж, цагдаагийн цол албан тушаалын илэрхийлэл болж, цагдаагийн ахлах цолны адилтгах албаи тушаалын ангилал, зэрэглэлийг Хууль зүйн сайд, цагдаагийн бага, дунд цолны адилтгах албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийг ЦЕГ-ын дарга тус тус баталж, цагдаагийн цол олгох, албан тушаал ахихтай холбогдсон харилцааг зохицуулж байгаа дараах эрх зүйн акт байна. Тухайлбал, Хууль зүйн сайдын 2015 оны 3 дугаар сарын 20-ний өдрийн А/64 дүгээр тушаалаар “Цагдаагийн албан тушаалын цол олгох журам” -ыг баталсан байна. Жишээ нь: 2.3.2. цагдаагийн байгууллагад 15 жил, цагдаагийн хошууч цолны албан тушаалд 5, түүнээс дээш жил ажилласан бол цагдаагийн дэд хурандаа цол олгохоор заажээ.

“Хүний нөөцийн бодлогын баримт бичиг”-ийг ЦЕГ-ын даргын 2015 оны 3 дугаар сарын 20-ний өдрийн Б/164 дүгээр тушаалаар батлан мөрдөж байна. Уг баримт бичгийн 2.7-д Албан тушаал дэвших /карьерын/ тогтолцоог тодорхойлж өгсөн байна. Тухайлбал, 2.7.9 цагдаагийн албанд албан тушаалд томилогдоод 12-оос доошгүй жил ажилласан, үүнээс тасаг, хэсэг, дэд хэсгийн даргын албан тушаалд 3-аас доошгүй жил ажилласан алба хаагчийг нутаг дэвсгэр хариуцсан цагдаагийн байгууллагын даргын албан тушаалд дэвшүүлэн томилохоор зохицуулалт хийсэн байна.

Тэгвэл 2015 оны 10 дугаар сарын 30-ны өдрөөс хэрэгжиж эхэлсэн “Албан тушаал дэвшүүлэх, бууруулах журам” ЦБҮАЖ код 909-д дараах байдлаар зохицуулахаар тусгажээ. Тухайлбал: Цагдаагийн албанд 11-ээс доошгүй жил, үүнээс цагдаагийн хошууч цолны албан тушаалд 4-өөс доошгүй жил ажилласан, харилцааны соёл, ажлын зохион байгуулалт, үзэл бодлын илэрхийлэл цэгцтэй, бичиг баримт боловсруулах, санаа бодлоо зөв илэрхийлэх чадвартай, аливаа асуудалд ноён нуруутай ханддаг, хүнтэй

¹ “Гэмт хэрэг, зөрчлийн улмаас хохирсон цагдаагийн алба хаагчдын өнөөгийн байдал” судалгааны ажлын тайлан. 71-75 дах тал

ажиллах ур чадвар, арга барилыг эзэмшсэн, удирдахуйн ухааны онол арга барилыг эзэмшсэн, удирдах ажилд дур сонирхолтой, хийж бүтээх шаргуу тэмүүлэлтэй, шийдэмгий, алба хаагчдыг нэгтгэн зохион байгуулж, зорьсондоо хүч чаддаг. ажлын байрны тодорхойлолтод заасан шалгуурыг хангасан алба хаагчийг цагдаагийн дэд хурандаа цолны албан тушаалд дэвшүүлэх алба хаагчдын нөөцөд бүртгүүлэх санал гаргаж болохоор журмалсан байна.

Дээрх эрх зүйн актаас үзэхэд албан тушаал ахих шалгуур болж буй нийт цагдаагийн байгууллагад ажилласан жил, тодорхой цолны албан тушаалд ажилласан байх хугацаа харилцан адилгүй байгаа бөгөөд практикт аль дүрэм, журмыг баримталж албан тушаал дэвшүүлж цол олгож байгаа нь тодорхойгүйгээс алба хаагчид хохирох, захиргааны хэргийн шүүхэд хэрэг, маргаан үүсч болзошгүй байна.

Энэ ч үүднээс албан тушаал дэвшүүлэх, алба хаагчийн нөөцийн сангийн бүтэц, албан тушаал дэвшүүлэх болзол шаардлага, сонгон шалгаруулалтад бэлтгэх сургалтын харилцааг зохицуулсан “Хүний нөөцийн бодлогын баримт бичиг”, цагдаагийн албан тушаалыг алба хаагчдад шат дараалан, шудрагаар ахих бололцоог олгох, алгасаж ажиллахыг хориглох, төрийн албаны шударга, тогтвортой байдлыг хангах, алба хаагчийн ур чадвар, мэдлэг, авъяас чадвар, гавъяа зүтгэл, ажилласан жилд суурилсан сонгон шалгаруулалтын буюу “Мерит” тогтолцоог бүрдүүлэх зорилгоор “Албан тушаал дэвшүүлэх, бууруулах /карьер/ журам”, Хууль зүйн сайдын тушаалаар “Цагдаагийн албан тушаалын цол олгох журам” зэрэг эрх зүйн баримт бичгийг батлан мөрдөж байгаа нь цаг үеэ олсон ажил, арга хэмжээ болсон байна.

Харин цаашид “Цагдаагийн байгууллагын хүний нөөцийн хөгжлийн хөтөлбөр”-ыг яаралтай боловсруулж хэрэгжүүлэх нь чухал ач холбогдолтой гэж үзлээ.