

УДИРДАХУЙН ОНОЛ

ТӨРИЙН АЛБАНЫ ЧАДАХУЙН ЗАРЧИМ /МЕРИТ/-ЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ХЭРЭГЖИЛТИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Б.Одбаатар

ДХИС-ийн Удирдлагын академийн Цагдаагийн удирдлага, стратегийн тэнхимийн профессор, хууль зүйн доктор, цагдаагийн хурандаа

Товч агуулга: Энэхүү нийтлэлээр Монгол Улсын төрийн албаны чадахуйн зарчим /мерит/-ын эрх зүйн зохицуулалт, хэрэгжилтийн өнөөгийн байдалд дүн шинжилгээ хийж үнэлэлт өгөх, төрийн алба мэргэшсэн, чадварлаг байх, удирдах ажилтны ур чадварыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн санал дүгнэлт дэвшүүлэхийг зорилоо.

Түлхүүр үгс: Төрийн алба, төрийн албаны тухай хууль, төрийн албаны чадахуйн зарчим /мерит/, төрийн албан хаагч, удирдах ажилтны ур чадвар.

Abstract: In this article, we aim to analyze and evaluate the current status of the legal regulation and implementation of the merit principle of the civil service in Mongolia, and make suggestions aimed at improving the competence of the civil service and improving the skills of managers.

Keywords: Public service, the law on public service, the principle of merit in public service, the skills of civil servants and managers.

Оршил

Монгол улсад өрнөж буй улс төр, нийгэм, эдийн засгийн салбарын өөрчлөлт, шинэчлэлт төрийн болон хувийн хэвшлийн бүх шатны байгууллага, түүний дотор хууль сахиулах салбарыг хамарч, байгууллагын соёлын төлөвшилт, хөгжил, өмнөө тавьсан зорилго, зорилгоо амжилттай хэрэгжүүлэхэд шат, шатны удирдах ажилтны ур чадвар, манлайлал ихээхэн үүрэг гүйцэтгэх болж байна. Нийгмийн үйл явц, хөгжлийн чиг хандлагыг зөв үнэлэн тодорхойлох, гадаад, дотоод орчин, түүний харилцан хамаарлыг тал бүрээс нь бодитоор судалж цаг үеэ мэдэрсэн, оновчтой шийдвэрийг тухай бүр авч хэрэгжүүлэх нь байгууллагын удирдлагын чухал

асуудал төдийгүй нийгэм, иргэдэд чиглэсэн бодит бүтээлч ажлыг бий болгох, шинэ арга хэлбэрээр үр бүтээлтэй ажиллах шаардлага улам бүр өсөн нэмэгдэж байна.

Удирдах ажилтан тал бүрийн мэдлэг, чадвар, өндөр боловсрол, ёс зүйн зөв төлөвшил, хувийн соёл, удирдлагын олон талт арга барил, багаар ажиллах чадвар, түүнчлэн нийгмийн хөгжлийн онцлог, чиг хандлагыг зөв танин мэдэх, дүн шинжилгээ хийх, түүнийг үйл ажиллагааны чиг үүрэгтэй уялдуулан холбож, цаг үедээ нийцсэн оновчтой шийдвэр гаргах олон талын ур чадвар эзэмшсэн байхыг цаг үе тодорхойлж байна. Энэ бүхэнд нийцсэн алба хаагчийг бэлтгэх, сонгох, удирдах албан тушаалд томилох нь аль ч

байгууллагын хүний нөөцийн бодлогын байнгын анхаарлын төвд байх гол асуудал болсоор байна.

Нэг. Төрийн албаны зарчим, эрх зүйн зохицуулалтын асуудал

Төрийн удирдлагын хэлбэрийг онолын талаас авч үзвэл “Spoil”, “Merit” аль нэгээр оршдог бөгөөд “Spoil” нь мандат авах зарчмаар сонгууль явуулж сонгогдон томилогдож албаа гүйцэтгэх бүрэн эрхийн хугацаатай байдаг. Харин “Merit” зарчим нь мэргэшсэн алба хаагчийг сонгон шалгаруулж томилох хэлбэр юм. Өөрөөр хэлбэл мэдлэг, мэргэжил, ур чадвар, туршлагаар албан тушаал дэвших чадахуйн зарчим.

Манай улсын хувьд төрийн алба мэргэшсэн, чадварлаг, тогтвортой, ил тод, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх суурь зарчимд тулгуурлан удирдах албан тушаалд томилоход чадахуйн зарчим /мерит² /-ыг баримтлахыг хуульчилсан. Гэвч зарим үед “spoil” хэлбэр давамгайлах болсон төдийгүй ихэнхдээ төрийн алба мэргэшсэн, чадварлаг байх шалгуураас өмнө намын харьяалал, танил тал, эрх

ашиг, хувийн сонирхол зэргийг урьтал болгох томилгоо бий болоод байгаа нь нууц биш. Өнөөдөр бид төрийн албанд оршиж байгаа энэ гажуудлыг засах, өөрчлөлт шинэчлэлт хийх, шинэ шатанд гаргах шаардлагатай талаар ярьж шүүмжилдэг ч тодорхой үр дүнд хүрэхгүй байна. Түүгээр ч барахгүй энэ гажуудал төрийн, тэр дундаа хууль сахиулах салбарын шат, шатны удирдах албан тушаалд дэвшүүлэх, томилоход ажиглагдаж байгаа нь төрийн тусгай албаны уламжлал, төлөвшил, мөн чанар, нэр хүндийг ч сулруулахад хүргэж байна.

Төрийн албаны томилгоонд чадахуйн зарчим бүрэн утгаараа хэрэгжихэд ямар цаг хугацаа шаардагдахыг урьдчилан тааварлахад хэцүү. Төрийн албаны шинэчлэл, ил тод, нээлттэй байдал гэж дор бүрнээ ярьж байгаа ч бодит үр дүнд хүрсэн дэвшилтэд алхам төдийлөн харагдахгүй байна.

Анх 2008 онд Төрийн албаны тухай хуульд зарчмын шинжтэй томоохон нэмэлт, өөрчлөлтүүд оруулсны нэг нь төрийн улс төрийнхөөс бусад ангиллын алба хаагчдыг улс төрийн намын

¹ 1883 онд АНУ-ын сенатч Жорж Пендлтоны санаачилсан Төрийн албаны шинэтгэлийн акт (“Пендлтоны хууль”) -аар улс төрийн намуудад сонгуулийн үр дүнгээр төрийн албан тушаалыг хуваарилдаг төрийн албанд улс төр хүчтэй нөлөөлдөг шударга бус тогтолцоог өөрчлөн төрийн албаны мерит зарчим бий болсон. Гэвч үүнээс өмнө уг зарчим хэрэглэгдэж байсан тухай Википедиа толь бичигт: “Меритократ бол Монголын их гүрний цэргийн жанжнуудаа сонгодог гол үзэл баримтлал байсан. Чингис хаан цэргийн албанд авъяас чадвараараа манлайлан шалгарсан хэнийг ч ялгалгүй сонгон томилдог эзэндээ үнэнчээ нотлон харуулсан дайсны цэрэг, жанжнуудад хүртэл итгэл хүлээлгэдэг байжээ. Жишээ нь, Чингис хааны

өрлөг жанжны нэг Зэв Чингисийг харваж байсан дайсны цэрэг байсан”. Цахим эх сурвалж, холбоос:

<https://www.news.mn/?id=70781>

² Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/. З дугаар зүйл. Хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт. 3.1.3."чадахуйн зарчим /мерит/" гэж иргэнийг төрийн албанд сонгон шалгаруулж томилох, чөлөөлөх, ажлын гүйцэтгэлийг нь үнэлэх, дэвшүүлэх, шагнаж урамшуулах асуудлыг шийдвэрлэхдээ хувь хүний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, туршлага, ажлын үр дүнд тулгуурлахыг ойлгоно. Цахим эх сурвалж, холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail/13025>

харьяалалгүй, улс төрийн сонгуулийн сурталчилгаанд ямар нэгэн хэлбэрээр оролцохгүй байх, төрийн албан хаагчийг үндэслэлгүйгээр халах, чөлөөлөхийг хатуу хориглосон. Түүнчлэн хүний нөөцийн удирдлагатай холбогдон гарсан удирдах албан тушаалтны хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, сонгон шалгаруулалтаар тухайн албан тушаалд тавигдсан ерөнхий болон тусгай шаардлагыг хамгийн илүү хангасан хүнийг шалгаруулан нэр дэвшүүлэх зэрэг төрийн албанд шударга ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэх, хүний нөөцийн ашиг сонирхлын томилгоо, хөдөлгөөнийг таслан зогсоож улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгах, төрийн мэргэшсэн, тогтвортой албыг төлөвшүүлэхэд чиглэсэн томоохон өөрчлөлт болсон гэж дүгнэж болно. Төрийн албаны удирдах албан тушаалд дэвших шалгуур тодорхой, ил тод, нээлттэй, шударга өрсөлдөөний зарчмын үндсэн дээр явагдах ёстой. Хуулийн эдгээр заалт, шаардлагыг ягштал мөрдвөл сайн үр дүн авчрах хуулиуд манай эрх зүйн тогтолцоонд олон байна.

Төрийн албаны удирдах албан тушаалд дэвшихэд сонгон шалгаруулалт, чадахуйн зарчмын зарчмыг тууштай баримтлах нь эрх зүйн зохицуулалтын хувьд тусгалаа олсон боловч түүний хэрэгжилт бодит байдалд ямар байгаа талаар авч үзье. Төрийн албаны аль ч шатны удирдах ажилтны томилгоонд чадахуйн зарчмыг тууштай баримтлаагүй улс төрийн нөлөө, халаа сэлгээ, нам эвсэл бүлгийн шинжтэй ашиг сонирхол байсаар байна. Төрийн институциудын эрх мэдлийн харьцаа, зарчим алдагдсан, намуудын төлөвшил суларсан,

төрийн албаны томилгоонд улс төрийн нөлөөлөл, ашиг сонирхол их болсон гэх өнөөгийн энэ гажуудлыг хууль эрх зүйн зохицуулалтын орчноос хайж, хууль өөрчлөгдөж байж нөхцөл байдал сайжирна гэж үздэг сөрөг хэлбэрийн ойлголт ч байна. Хуулийг хүн хэрэгжүүлдэг учраас хүн төлөвшиж өөрчлөгдөхгүй бол нөхцөл байдал хэзээ ч өөрчлөгдөхгүй. Хуулийг нэг мөр ойлгон ухамсар, шударга ажиллан энэ гажуудлаас салахгүй бол хичнээн сайн хууль батлаад ч хэрэгжихгүй.

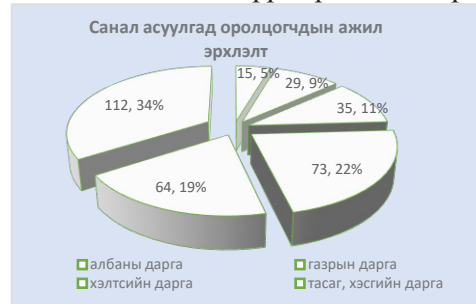
Ийм хэлбэрийн гажуудлын сөрөг үр дагавар нь төрийн албаны нэр хүнд унах, чадваргүйжих, төрийн удирдах албан тушаалд туршлага бага, ур чадвар муу хүн томилогдох хэлбэрээр илэрч байгаа нь удирдах албан тушаалтны мэдлэг, туршлага ур чадварын байдалд хийсэн дараах судалгаанаас харагдаж байна.

Төрийн албаны тухай хуульд чадахуйн зарчмыг тусгаж, улс төрийн албан тушаал, төрийн албыг заагласнаас хойшхи өнгөрсөн он жилүүдийн туршлагаас харахад улстөрч, эрх баригчид үргэлж энэ хуулийн эсрэг алхмыг хийж иржээ. УИХ-ын ээлжит сонгуулийн дараа Төрийн албаны тухай хуулийг зөрчиж төрийн албан хаагчдыг үндэслэлгүйгээр халсан талаархи гомдол, маргаан хууль хяналтын байгууллагад олноор ирдэгийг шүүхийн байгууллагын статистик тоо баримт нотлож байна. Монгол Улсын нийт төрийн албан хаагчийн 2,0 хувь нь төрийн улс төрийн албан

тушаалтан байна¹. Төрийн албаны тухай хуулийг нэг мөр хэрэгжүүлэн шударга, зарчимтай байвал нийт төрийн албан хаагчдын 2,0 хувь нь сонгуулийн үр дүн, улс төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтаас хамаарч өөрчлөгдөнө. Харин үлдсэн 98% нь сонгууль болон улстөрчдөөс хараат бусаар тогтвор суурьшилтай ажиллах ёстой. Харамсалтай нь сонгуулийн үр дүнгээс төрийн албан хаагчдын 20-30% нь халагдаж, солигддог жишиг тогтоод удаж байна. Түүгээр ч зогсохгүй удирдлага солигдох бүрт шат шатны удирдах ажилтан солигдох ёстой мэт сөрөг үзэгдэл бий болж, зарим тохиолдолд энэ нь байх ёстой хэвийн үзэгдэл мэт ойлгогдох хэмжээнд хүрсэн нь Төрийн албаны тухай хууль болон төрийн албанд удирдах албан тушаалтныг сонгон шалгаруулах журам тууштай нэг мөр хэрэгжихгүй байгаагийн тод илрэл юм. Төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх нь улстөрч огцорч, солигдохоос чухал.

Нөгөө талаар хүн амын соёлын түвшин, асуудалд хандах байр суурь, төлөвшил эрс өөрчлөгдөж байгаа өнөөгийн нөхцөлд олон нийтийн зүгээс өгч байгаа үнэлэмж, үнэлгээгээр төрийн албаны нэр хүнд, алба хаагчийн ур чадварыг бүрэн тодорхойлох хэцүү болсон. Тухайлбал, хүсэл сонирхол, эрх ашиг нь хүссэн хэмжээнд хангагдаагүй эсвэл хүсэн хүлээсэн үр дүнгээр асуудал нь шийдвэрлэгдээгүй бол төрийн албан хаагчийн нэр хүндэд халдах, олон нийтэд сошиал ертөнцөөр дамжуулан өөрийн үзэл бодлоо түгээж бусдаар хүлээн

зөвшөөрүүлэх гэсэн хандлага бий болсон байна. Түүгээр зогсохгүй



төрийн албан хаагчийн мэргэжлийн болон ур чадварын жижиг алдаанаас албаны нэр хүнд унах эрсдэл байна. Үүнд:

➤ Ажлын хариуцлага, сахилга ёс зүй, харилцааны соёл иргэдийн хүсэн хүлээсэн шаардлагад нийцэхгүй байгаа нь албаны нэр хүнд унахад хүргэх.

➤ Иргэдийн өргөдөл, гомдол, мэдээллийг хүлээн авах, шалгаж шийдвэрлэх ажиллагаа хуулийн хугацаанд хийгдэхгүй, хариуг нэн даруй өгөхгүй байгаа нь төрийн албаны нэр хүндэд сөрөг нөлөө үзүүлэх.

➤ Иргэдтэй харьцахдаа хүндэтгэлтэй бус харьцах, мэдээллийг үнэн зөв, бүрэн гүйцэт өгч чадахгүй байгаа нь иргэдийг бухимдуулах.

➤ Хүний нөөцийн бодлогын баримт бичиг, үйл ажиллагааны журмыг баримталж томилгоо хийгдэхгүй байгаагаас алба хаагчид тогтвор суурьшилгүй байх, албанаас халагдах.

➤ Алба хаагч болон удирдах ажилтнуудыг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр зохион байгуулалттай гүтгэх.

¹ Төрийн албаны зөвлөлийн албан ёсны цахим хаяг: <https://csc.gov.mn/home>

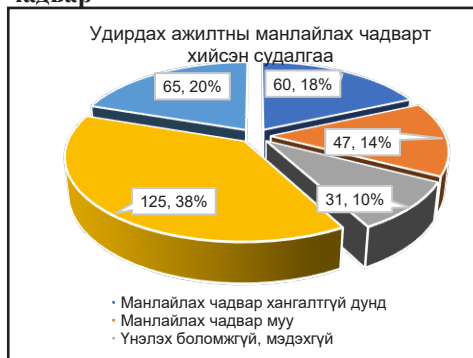
➤ Олон нийтэд өгч байгаа мэдээллийн бодит байдлыг хангаагүйгээс төрийн албаны нэр хүндэд сөргөөр нөлөөлөх, хүнд сурталтай гэж дүгнэхэд хүргэх.

➤ Нийгмийн ёс суртахууны үнэлэмж доройтсон өнөө үед иргэдээс төрийн албан хаагчийг дорд үзэх, гүтгэх, доромжлох нь ердийн үзэгдэл болсон нь төрийн албаны нэр хүнд, ил тод байдал, чадамжид сөргөөр нөлөөлж байна.

Удирдах ажилтны ур чадварыг тодорхойлох санал асуулгын судалгаа¹-гаар гарсан дараах үр дүнг удирдах ажилтны ур чадварыг дээшлүүлэх, хөгжүүлэх, удирдах албан тушаалд дэвшүүлэхэд чадахуйн зарчмыг баримтлахад анхаарах шаардлагатай гэж үзлээ.

Та өөрийн шууд захирах удирдах ажилтны манлайлах чадварыг хэрхэн үнэлэх вэ? гэсэн асуултад санал асуулгад оролцогчид дараах хариултыг өгчээ.

Зураг 2. Удирдах ажилтны манлайлах чадвар



Удирдах ажилтны манлайлалд нэн тэргүүнд шаардлагатай ур чадварыг нэрлэнэ үү? гэсэн сонголтын тоо хязгааргүй байхаар

хариулах асуултад дараах харилтыг өгсөн байна.

- хамт олныг удирдах чиглүүлэх 81,0%
- шударга, зарчимч байх 76,8%
- харилцааны соёл, ур чадвар 57,1%
- хамт олныг эвлэлдэн нэгтгэх 53,8%
- өөрийн биеэр үлгэрлэх 52,2%
- идэвхижүүлэх, урам зориг бий болгох 42,6%
- нөхцөл байдлыг бодитоор үнэлэх 41,9%
- мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх 23,8%
- бусдаас дайчин, чадварлаг байх 19,1%
- шуурхай ажил хэрэгч байх 9,5%

Дээрхи санал асуулгын үр дүнгээс харахад удирдах ажилтанд нэн шаардлагатай хамт олныг нэгтгэх, шударга зарчимч, харилцааны өндөр соёлтой байх, түүнчлэн манлайлах чадварыг тасралгүй хөгжүүлэх шаардлагатай байна.

Удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд учирч буй бэршхээлийн талаар бичихээр асуусан асуултад санал асуулгад оролцогчид дараах байдлаар хариулсан нь өнөөдөр төрийн албанд оршиж байгаа гол дутагдал гэж үзэхээс өөр аргагүй юм. Үүнд:

- шат дамжлага ихтэй захиргааны ажил ихтэй.
- удирдах албан тушаалын томилгоонд улс төрийн оролцоо их болсон.
- хандлагаа өөрчлөх шаардлагатай байна.
- үндсэн чиг үүргээс бусад ажилд их хүч, цаг зарцуулж байна.
- албан тушаалд дэвшихэд шатлан дэвших зарчмыг тууштай баримтлах.

¹ Санал асуулгын судалгаанд 152 удирдах ажилтан, түүнчлэн 176 ахлах ажилтан, алба хаагч нийт 328 хүн хамрагдсан байна.

-удирдах ажилтны манлайлал, хөгжил сул байна.

-төсөв хөрөнгийн хүрэлцээ ажил гүйцэтгэхэд хүрэлгүй.

-орчин үедээ хөл нийлүүлэн ажиллах шаардлагатай байна.

-ёс зүйн төлөвшил муу байна

-хүний нөөц багасаж, төрд ажиллах хүсэл сонирхол буурч байна.

-Мэдлэг, чадваргүй хүн удирдах албан тушаалд томилж байна гэжээ.

Түүнчлэн төрийн албаны удирдлагын үйл ажиллагааг сайжруулах ямар боломж байна вэ? гэсэн асуултад дараах байдлаар харилжээ. Үүнд:

-хамт олны эв нэгдлийг хангахад чиглэсэн ажил зохиох шаардлагатай.

-удирдах ажилтныг үе шаттай сургалтад тогтмол хамруулж байх.

-төрийн албыг улс төрөөс ангид байлгах.

-чадахуйн зарчмыг баримтлан шударгаар шатлан дэвшүүлэх.

-удирдах ажилтны мэдлэг боловсрол, ёс зүйг дээшлүүлэх, бүсчилсэн сургалтыг үе шаттай зохион байгуулах, хөгжүүлэх шаардлагатай.

-ажил үүргийн оновчтой хуваарьлалт, үнэлгээний шударга зарчмыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

-тогтвортой бодлого чухал байна.

-шударга бус байдлыг таслан зогсоох шаардлагатай гэж хариулжээ.

Эцэст нь энэхүү нийтлэлээр хөндсөн төрийн албаны чадахуйн зарчмын эрх зүйн зохицуулалт, хэрэгжилтийн өнөөгийн байдалд хийсэн шинжилгээ, санал асуулгын судалгааны дүн зэрэгт үндэслэн дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Төрийн албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалд шатлан дэвших зарчмыг тууштай баримтлан сонгон шалгаруулалтын үндсэн дээр томилох.

2. Төрийн албанд өндөр мэдлэг боловсролтой, шударга, хариуцлагатай, ёс зүйтэй хүмүүсийг томилон чин сэтгэлээсээ тогтвор суурьшилтай ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх, баталгааг хангах.

3. Төрийн албаны томилгоонд хувийн болон улс төрийн ашиг сонирхлын үүднээс хандах, төрийн албан хаагчдыг хуульд заасан үндэслэлээс бусад шалтгаанаар халж, чөлөөлөх, сонгон шалгаруулалтгүй, шаардлага хангаагүй хүнийг албан тушаалд томилох үзэгдлийг бүрмөсөн таслан зогсоох.

4. Чадахуйн зарчмыг төрийн албаны бодлого, шинэчлэлд тууштай хэрэгжүүлсэн улс орнууд асар богино хугацаанд өндөр хөгжилд хүрч чадсаныг Япон, Солонгос зэрэг орны жишээ харуулж байна. Ингэснээр төр хүчирхэг, улс орны нийгэм, эдийн засгийн салбарын бодлого тогтвортой, төрийн албаны үйл ажиллагаа чанартай, нэр хүнд сайн байх нөхцөл бүрдэх учиртай гэж дүгнэлээ.

Эх сурвалжийн жагсаалт

- Төрийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 2018. №1.

- Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 05 дугаар сарын 13-ны өдрийн 52 дугаар тогтоолын нэгдүгээр хавсралт. “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого.

- Засгийн газрын 2016 оны 249 дүгээр тогтоол. Хөгжлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулах нийтлэг журам.

- Д.Лхаашид. Удирдахуйн нийгэм-сэтгэл зүйд үгүйлэгдэж буй аргууд. – Уб.,

- Д.Увш, Б.Хэрлэн. Байгууллагын зан үйл. – Уб., 2004.

- Н.Нарантуяа. Удирдагчийн дүр төрхийг тодорхойлох асуулга. – Уб., 2000.

- С.Наранбаатар.

Харилцааны ур чадвар эзэмших нь. – Уб., 2010.

- Цахим эх сурвалж, холбоос:
<https://www.legalinfo.mn/law/details/13025>