

ТӨРИЙН АЛБАНЫ ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦООГ САЙЖРУУЛАХАД АНХААРАХ АСУУДАЛ

А.Тэмүжин.

Удирдлагын академийн

УУАБУСТ-ийн ахлах багш, хошууч

Хураангуй: Улс орнуудын хөгжилд нөлөөлөх хүчин зүйлүүдийн нэг магадгүй хамгийн чухал нь тухайн улсын төрийн албаны тогтолцоо, түүний төлөвшил юм.

Төрийн албан хаагчдыг сонгон шалгаруулах ажиллагаа хувийн болон улс төрийн үзэмжээс илүү хувь хүний мэргэшил, ур чадварт үндэслэсэн байх зарчмыг мерит зарчим гэнэ. Төрийн албанд шударга ёс, хариуцлагыг тогтоон хэвшүүлж, хүний-нөөцийн дур зоргын томилгоо, хөдөлгөөнийг таслан зогсоож, улс төрийн зүй бус нөлөөллөөс ангид болгох, **төрийн мэргэшсэн, тогтвортой** албыг цаашид төлөвшүүлэн бэхжүүлэхэд чиглэгдэх нь чухал юм. Сонгон шалгаруулах, албан тушаалд дэвшүүлэх ажиллагаа ажилтан бүрийн ажлын гүйцэтгэл, мэдлэг мэргэшлийн түвшин, ур чадварыг бодитойгоор хэмжихийн (гол төлөв нээлттэй, өрсөлдөөнт шалгаруулалтын журмаар) зэрэгцээ, Төрийн албаны зөвлөл нь албан тушаалын ангилал, цалин хөлсний нэгдсэн сүлжээг боловсруулж, мөрдүүлдэг, улс төрийн нөлөөллөөс ангид боловсон хүчний удирдлагын мэргэжсэн тогтолцоо болж төлөвшдөг.

Түлхүүр үг: *Төрийн алба, төрийн албаны тогтолцоо, хариуцлага, мерит, спойл тогтолцоо.*

Оршил.

Аливаа улс орны төрийн алба хэдий чинээ мэргэшсэн, тогтвортой байх тусам тухайн орны улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хүрээг хамарсан өөрчлөлт, шинэтгэлийн үр дүн төдий чинээ сайжирч нийгмийн хөгжлийн хөтөч болж чаддаг байна.

Төрийн албаны үйл ажиллагаа авилгад автсан, төрийн албан хаагчдын мэдлэг чадвар дутмаг, сул дорой, улс төрийн болон бизнесийн нөлөөлөл их байгаа нөхцөлд далд эдийн засаг хөгжих, аливаа шударга бус байдал газар авах, ядуурал, ажилгүйдэл нэмэгдэх, албан тушаалын наймаа луйвар цэцэглэх хамгийн таатай хөрс болд өгдөг гэж үздэг юм. Ийм нөхцөлд тухайн улс орон хичнээн баялаг ихтэй байсан ч гадаадаас хичнээн их хэмжээний зээл тусламж авсан ч хөгждөггүй, улам мөхөл рүү явдаг. Харин төрийн албаны оновчтой зөв тогтолцоо нь улс орны хөгжлийн тулгуур түлхэц хүч болж өгдөг.¹ Тухайлбал, дэлхийн банкний тодорхойлсноор Зүүн Азийн “Бар” улсуудын хөгжлийн өсөлт нь тэдгээр орнуудын

¹ Ш.Батсүх. Төрийн алба, хүний нөөц. УБ., 2017 он, 9 дэх тал.

засаглалын өндөр чадавхи, бөгөөд захиргааны гүйцэтгэлийн үр дүнтэй, сайн түвшинд хүрсэн нь төрийн албан хаагчдыг шилж сонгон авах “Мерит” зарчим, хариуцлагын тогтолцооны үр дүнд бий болсон юм гэжээ.¹ Иймээс төрийн албаны тогтолцоо зөв, оновчтой байх тухай асуудал маш чухалд тооцогддог.

Монгол Улсын төрийн албаны тухай хуулийн 1.1 дэх хэсэгт “Энэ хуулийн зорилт нь төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой, ил тод, хариуцлагатай байх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх, төрийн албаны төв байгууллага, төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдал, нийгмийн баталгааг тогтоохтой холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино”² гэсэн заалт нь төрийн албанд мерит зарчмыг төлөвшүүлэх гол зорилтыг тавьж өгсөн харагдаж байна.

Төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой эсвэл үүний эсрэг мэргэшээгүй, тогтворгүй тогтолцоотой байх нь төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын асуудлуудыг ямар зарчимд үндэслэн шийдвэрлэж байгаагаас шууд хамаардаг. Иймд төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын ямар зарчим баримталж байгаагаас шалтгаалан төрийн албаны тогтолцоо тодорхойлогддог. Төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой тогтолцоо юу, үгүй гэдгээрээ өнөө үед төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын 2 төрлийн ерөнхий зарчимд суурилсан тогтолцоо хөгжиж ирсэн.

Үүнд

1. Мерит³ тогтолцоо (**Merit system**)- Боловсрол, мэргэжил, ур чадварт үндэслэсэн шударга тогтолцоо.
2. Спойл⁴ тогтолцоо (**Spoils system**)- Улс төрийн шалгуур, үзэл суртал танил тал зэрэгт үндэслэсэн тогтолцоо.⁵

Манай улсад сүүлийн жилүүдэд төрийн албаны тогтолцоо тогтворгүй, албан хаагчидыг улс төрийн намын шугмаар халж солих явдал их байгаа тул төрийн албанд мерит тогтолцоо, хариуцлагыг сайжруулах шаардлага урган гарч ирж байна.

Төрийн алба улс төрөөс ангид байх нь юуны өмнө төрийн албаны хүний нөөцийн хэрэгцээ хангалттай холбоотой ойлголт юм. Манайд улс төрийн сонгууль бүрийн дараа УИХ-д авсан суудлын харьцаагаар намууд албан тушаал хувааж авах, албан тушаалтныг зөвхөн улс төрийн шалгуураар холбогдох хууль тогтоомжийг үл хайхран халах, чөлөөлөх, томилох гажууд зуршил сонгуулиас сонгууль дамжин ужгирсан нь одоо хүртэл амь бөхтэй хадгалагдсаар байна.

¹ Work bank, The East Asian Mirade: Aworld Bank Policy Research Report. Oxford University Press. 1993

² Төрийн албаны тухай /шинэчилсэн найруулга 1 дүгээр зүйл. Төрийн мэдээлэл. 2018 он №1

³ “Мерит тогтолцоо” гэдэг нь гавьяа зүтгэл, чанар чанасаа сайн тал, хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал гэсэн утгатай.

⁴ “Спойл тогтолцоо” гэдэг нь ашиг хуваарилах буюу эвдрэх тогтолцоо юм.

⁵ Ш.Батсүх. Төрийн алба, хүний нөөц. УБ., 2017 он, 8 дахь тал.

Энэ нь төрийн албаны зөвлөлөөс төрийн алба, төрийн жинхэнэ албан хаагчийн хооронд үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх ажлын явцаас тодорхой харагдана. Төрийн албан хаагчдаас Төрийн албаны зөвлөлийн нэр дээр ирүүлсэн төрийн жинхэнэ албан тушаалаас үндэслэлгүйгээр халагдсан, чөлөөлөгдсөн тухай маргааны тоо сонгууль бүрийн дараагийн жилээс огцом өсөн нэмэгддэг нь нууц биш юм.

2.Төрийн албаны мерит тогтолцооны үүсэл хөгжил

Мерит тогтолцооны үүслийг эртний Хятадын Цинь улс болон Хань улсын үеэс буюу МЭӨ II зуунаас гэж үздэг бөгөөд тухайн үед мерит зарчимд суурилсан төрийн албаны шалгалтыг авч байснаас эхлэлтэй гэдэг бөгөөд эртний Хятадын том гүрнийг тогтвортой барьж, удирдах арга нь энэхүү төрийн албаны тогтвортой тогтолцоо байжээ. ¹

Их Монгол Улсын үед Чингис хаан авъяас, эрдэм чадлаараа тодорсон хэнийг боловч харц ард, дайсан этгээд гэж үл харгалзан эрх мэдлийг өгч төрийн албанд авч байсан гэдэг. Ийнхүү гавъяа зүтгэл, эрдэм чадлыг чухалчилсан "мерит" зарчмыг төрийн албанд баримталдаг нь тэрхүү их гүрний хүчирхэг байсны илрэл юм. Улмаар мерит тогтолцооны зарчим үзэл санаа нь 17 дугаар зууны үед Английн колони байсан Энэтхэгт тархсан бөгөөд цаашдаа Европ, АНУ-д нэвтэрсэн.

АНУ-ын төрийн алба нь 1881 оныг хүртэл Спойл тогтолцоотой буюу сонгуульд ялсан нам төрийн албан тушаалыг хуваарилах зарчмыг баримталж байсан бөгөөд тухайн үед төрийн албан хаагчдыг ажилд томилох, албан тушаал дэвшүүлэх, ажлаас чөлөөлөх асуудлууд нь улс төрийн шалгуураар шийдэгдэж байсан ба шинэ сонгогдсон Ерөнхийлөгч өөрийн "багийг бүрдүүлэх"-ийн тулд төрийн байгууллагуудад асар их халаа, сэлгээ хийж, энэ нь улмаар төрийн албанд тогтворгүй байдлыг бий болгодог байв.

Энэ нь цаашлаад эрх мэдэл, албан тушаалыг наймаалцах байдлыг улам дэвэргэсэн. Энэхүү албан тушаалын наймаа, халаа сэлгээний золиос болсны улмаас бухимдсан этгээд 1881 онд АНУ-ын Ерөнхийлөгч Жеймс А.Гарфилдыг Вашингтон хотод амийг нь егүүтгэсэн байна. Энэ нь АНУ-д төрийн албаны тогтвортой тогтолцоог хуульчлахад ихээхэн түлхэц болж, улмаар АНУ-ын сенатч Жорж Пендлетон (George Pendleton) мерит зарчмыг баримтлах тухай хуулийн төслийг санаачлан 1883 онд Сенатаар батлуулсан бөгөөд энэ нь "Пендлетоны хууль (The Pendleton Act) хэмээн нэрлэгдэх болсон байна. Энэ хууль АНУ-ын төрийн албыг тогтвортой болгоход асар их нөлөө үзүүлсэн юм. Пендлетоны хуульд тусгаснаар төрийн албанд иргэдийг сонгон шалгаруулахдаа:

1.Заавал өрсөлдөөнт шалгалтаар авах

2.Энэхүү шалгаруулалтыг тусгай комисс зохион байгуулж авах

¹ Ш.Батсүх. Төрийн алба, хүний нөөц. УБ., 2017 он, 10 дахь тал.

3.Шалгаруулалтын комиссын бүрэлдэхүүн олон намын төлөөлөлтэй байх гэсэн зарчмууд тусгагдсан.

Мерит зарчмыг баримтлах явдал нь эхэн үедээ зөвхөн төрийн албанд иргэдийг авахдаа шударга, өрсөлдөөнт шалгаруулалт хэрэглэх тухай асуудлыг авч үздэг байсан бол орчин үед энэ нь илүү өргөн хүрээг хамарсан ойлголт болсон.

Төрийн албан хаагчдыг сонгон шалгаруулах ажиллагаа хувийн болон улс төрийн үзэмжээс илүү хувь хүний мэргэшил, ур чадварт үндэслэсэн байх зарчмыг мерит зарчим гэнэ. Сонгон шалгаруулах, албан тушаалд дэвшүүлэх ажиллагаа ажилтан бүрийн ажлын гүйцэтгэл, мэдлэг мэргэшлийн түвшин, ур чадварыг бодитойгоор хэмжихийн (гол төлөв нээлттэй, өрсөлдөөнт шалгаруулалтын журмаар) зэрэгцээ, Төрийн албаны зөвлөл нь албан тушаалын ангилал, цалин хөлсний нэгдсэн сүлжээг боловсруулж, мөрдүүлдэг, улс төрийн нөлөөллөөс ангид боловсон хүчний удирдлагын мэргэжсэн тогтолцоо болж төлөвшсөн байдаг.²

Тухайлбал, мерит зарчим гэдэгт төрийн албанд иргэдийг шударгаар өрсөлдүүлэн авахаас гадна, цалин хөлсний, ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээний, албан тушаал дэвшүүлэх болон шагнал урамшуулал олгох шударга, зөв зарчмын тухай авч үздэг.

Мерит зарчмын цогц ойлголтод:⁴

-Төрийн алба улс төрөөс ангид байх (**non-political**). Төрийн албан хаагчдын томилгоо, халаа сэлгээ нь улс төрийн сонгууль, намын харъяаллаас ангид байх;

-Төрийн алба тогтвортой байх. (**permanent**). Төрийн байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалт тогтвортой байхын зэрэгцээ төрийн албан хаагчид төрийн албанд тогтвортой ажиллах боломж бүрдүүлсэн байх;

-Төрийн алба мэргэжлийн байх (**professional**). Төрийн албан хаагчдыг мэргэшүүлэн дадлагажуулах замаар шат дараалалтай дэвшүүлдэг байх;

-Төрийн алба чадварлаг байх (**confident**). Төрийн албанд гарсан сул орон тоонд хамгийн сайн тохирох, чадварлаг хүнийг зөв сонгож, томилох зэрэг хамаардаг.

АНУ-ын төрийн албаны тогтолцоон дахь мерит зарчмын талаар дэлхийн ихэнх орны судлаачид ихээхэн жишээ татаж авч үздэг бөгөөд АНУ-ын төрийн албаны мерит тогтолцоонд баримтлах 9 зарчим⁵, хориглох 12 заалт байдаг.⁶

Мерит тогтолцооны 9 зарчим

1. Ажилд авах, албан тушаал дэвшүүлэхдээ нээлттэй, шударга өрсөлдөөний зарчмыг баримтлах,

2. Ажилтан болон ажил горилогчдод тэгш, шударга хандах,

3. Ижил төрлийн ажилд адил хэмжээний цалин олгох, ажлын сайн гүйцэтгэлийг урамшуулах,

4. Шударга байдлыг эрхэмлэх, олон нийтийн ашиг сонирхлыг харгалзах,

5. Албан хаагчдыг ур дүнтэй, ур ашигтай удирдах,

6. Ажилтнуудын аливаа асуудлыг шийдэхэд (цалин нэмэх, бууруулах, шагнах, шийтгэх, албан тушаалд дэвшүүлэх, бууруулах, халах гэх мэт) ажлын гүйцэтгэлийг харгалзах,

7. Байгууллагын болон хувь хүний гүйцэтгэлийг сайжруулахын тулд ажилтнуудыг байнга сургаж хөгжүүлэх,

8. Ажилтнуудыг улс төрийн сөрөг нөлөөллөөс хамгаалах,

9. Ажилтнуудыг улс төрийн "хов, өшөө авалтын" золиос болохоос хамгаалах.

Мерит тогтолцооны 12 хориглосон зүйл

1. Ажилтан болон ажил горилогчдыг үндэс угсаа, шашин шүтлэг, нас, хүйс, арьсны өнгөөр ялгаварлахыг хориглоно.

2. Ажилтныг хууль бус үйлдэл хийхийг шаардаж болохгүй.

3. Төрийн албан хаагчдыг улс төрийн үйл ажиллагаанд хүчээр татан оролцуулахыг хориглоно.

4. Хүний "ажилд орохын тулд өрсөлдөх" эрхийг хааж боогдуулахыг хориглоно.

5. Албан тушаалд өрсөлдөж байгаа хүнд нөлөөлөх замаар түүнийг өрсөлдөөнөөс гаргахыг хориглоно.

6. Хууль бус байдлаар давуу тал олгохыг хориглоно.

7. Ураг төрлийн хүнийг ажилд авах, албан тушаал дэвшүүлэхийг хориглоно.

8. Батлагдаагүй мэдээлэл, цуурхалд үндэслэн ажилтан, ажил горилогчид хариуцлага тооцохыг хориглоно.

9. Эсэргүүцэл, гомдол гаргасны төлөө ажилтан албан хаагчдад хариуцлага тооцохыг хориглоно.

10. Албан үүрэг, ажил албан тушаалтай нь холбоогүй асуудлаар хууль бусаар ялгаварлан гадуурхахыг хориглоно.

11. Мерит зарчмыг тусгасан хууль, эрх зүйн актыг зөрчихийг хориглоно.

12. Олон жил ажилласан ажилтнуудын эдлэх давуу эрхийг санаатайгаар зөрчихийг хориглоно.

Ийнхүү мерит тогтолцоо нь төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын гол асуудлуудыг хөндөн үзэх болсон төдийгүй түүнийг хэрэгжүүлэх арга, хэлбэр ч өөрчлөгдөн хөгжихийн хирээр энэхүү мерит тогтолцооны 2 төрлийн чиглэл бий болсон юм. Үүнд:

- Карьерийн (**Career**) тогтолцоо

- Албан тушаалын (**Position**) тогтолцоо

Карьерийн тогтолцоо нь мерит зарчмын сонгодог хэлбэр бөгөөд төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын асуудлуудыг шийдвэрлэхдээ "карьер"-ийн

зарчиаар ханддаг. Өөрөөр хэлбэл, энэ тогтолцооны үед иргэн төрийн албанд анх ороходоо бага түвшний албан тушаалаас эхлэн ажиллаад хугацаа өнгөрөх тусам албан тушаал ахих (карьер дээших) здмаар дэвшдэг бөгөөд хүний нөөцийн удирдлагын бусад асуудлууд нь мөн адил энэ зарчимдаа зохицсон байна. Тухайлбал, цалин хөлсний албан ёсоор тогтоосон, нийтээр (бүх төрийн албан хаагчид) дагаж мөрддөг сүлжээ, тогтолцоотой байх ба цалин хөлс нь удаан ажиллах тусам ажилласан жил болон албан тушаалын шатлалаас хамааран мэмэгддэг. Энэ тогтолцооны үед төрийн албан хаагчдын хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой бүхий л зохицуулалтуудыг хууль, тогтоомж, тодорхой дүрэм журмуудаар маш нарийвчлан тогтоож өгсөн байдаг ба бүх төрийн байгууллага зайлшгүй дагаж мөрдөх шаардлагатай.

Албан тушаалын тогтолцоо нь мерит зарчмын орчин үеийн хэлбэр буюу төрийн албанд хувийн хэвшлийн менежментийн зарчмыг нэвтрүүлсэнтэй холбоотойгоор уламжлалт мерит зарчмыг зохицуулан өөрчилсөн хэлбэр юм. Энэ тогтолцооны үед иргэнийг төрийн албанд авахдаа тодорхой мэргэжил, боловсрол, ур чадварын шаардлагыг харгалзаж үзэж өрсөлдүүлэн шалгаруулж авдаг боловч хүний нөөцийн удирдлагын асуудлуудыг зохицуулахдаа байгууллага бүр мерит тогтолцооны ерөнхий зарчмыг зөрчихгүйгээр илүү уян хатан байдлаар бие даан зохицуулах боломжтой болдог. Өөрөөр хэлбэл, карьерийн тогтолцоонд хууль, дүрэм журам голлох байр суурийг эзэлж, түүгээр бүхий л зохицуулалтууд хийгддэг бол албан тушаалын тогтолцоонд байгууллагын хүний нөөцийн удирдлагын үйл ажиллагаанд гэрээ, хэлцэл голлох үүрэг гүйцэтгэдэг.¹

Карьерийн болон албан тушаалын тогтолцооны ялгаатай талуудыг дараах зүйлүүдээр харьцуулан ялгаж болно.

- Төрийн албанд элсүүлэх, шилж сонгох үйл явц
- Мэргэшил, ур чадварын шаардлага
- Албан тушаалд томилох, албан тушаал дэвшүүлэх тогтолцоо
- Цалин хөлс, урамшууллын тогтолцоо
- Хөдөлмөрийн харилцаа, зохицуулалт

3. Монгол Улсын төрийн албанд мерит зарчмыг төлөвшүүлэх нь:

Монгол Улсад 1990 оноос эхэлж өнөөдрийг хүртэл өрнөж буй Монгол улсын төрийн албаны шинэтгэлийн үйл явц дор дурдсан үе шатуудыг дамжин хэрэгжиж байна. 1990-1995 оныг хамарсан **шинэтгэлийн эхний үе шатны** гол онцлог Монгол улсын төрийн байгууллын шинэ тогтолцоог бүрдүүлэхэд оршиж байжээ. Энэ үе шатанд ардчиллын үнэт зүйлсийг шингээсэн Үндсэн хуулийг боловсруулж баталсан бөгөөд энэхүү гол хуулийн үзэл санаанд нийцүүлж төрийн эрх мэдлийг тэнцвэртэйгээр хуваан хэрэгжүүлэх онолын дагуу төрийн байгууламжийг хууль, тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн салаанд хуваарилах

¹ Ш.Батсүх. Төрийн алба, хүний нөөц. УБ., 2017 он, 13 дахь тал.

нэн чухал ажил хийгдсэн юм. Үүний дагуу Монгол Улсын Их хурлын тухай, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай, Монгол Улсын Засгийн газрын тухай, Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиуд батлагдан мөрдөгдөж төрийн байгууллагуудыг чиг үүргийн дагуу өөрчлөн байгуулах үйл явц өрнөсөн юм.¹ Үүний үр дүнд төрийн албаны өнөөгийн дүр төрх бүрэлдэх баттай суурь тавигдсан нь энэ үе шатны гол үр дүн байлаа. 1993 онд баталж хэрэгжүүлсэн Засгийн газрын "Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөр" төрийн албаны шинэтгэлийг урагшлуулахад багагүй үүрэг гүйцэтгэсэн юм.

Хоёрдахь үе шат 1995-2002 оныг хамран үргэлжилсэн гэж үзэхээр байгаа юм. 1995 онд Төрийн албаны тухай хуулийг баталж, манай улсад анх удаа төрийн албаны гол харилцааг зохицуулсан төрөлжсөн хуультай болсон. Энэ хуулиар төрийн албаны ангилал, албан тушаалын ангилал зэрэглэл, төрийн албанд баримтлах зарчим, төрийн албан хаагчийн эрх үүрэг, хариуцлага гэх зэрэг гол чухал асуудлууд тусгагдан төрийн албаны хэмжээнд нийтлэг мөрдөгдөж эхэлсэн юм.

Гурав дахь үе шат 2002-2008 оныг хамарсан гэж үзэж байгаа юм. Учир нь 2002 онд Төрийн албаны удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль батлагдан мөрдөгдөж, Төрийн албаны тухай хуульд ч энэ талаар нэлээд чухал өөрчлөлт оруулсан. Энэхүү хуульд төрийн албаны үйл ажиллагааг төлөвлөхдөө хийх ажлыг бүтээгдэхүүнд шилжүүлж, өртөг зардлыг тооцон түүний үндсэн дээр төрийн албаны хийж гүйцэтгэх ажлын төсөв босгох арга замыг тусгаснаас гадна, төсвийн ерөнхийлөн захирагч, төсвийн ерөнхий менежерүүдийн эрх хэмжээг ялгавартай тогтоож, зарим удирдах ажилтны сонгон шалгаруулалтын зарчмыг тодорхойлж, төрийн албаны удирдлагын хэв шинж, ажлын гүйцэтгэлийг үр дүнгээр нь тооцох аргачлалыг нарийвчлан хуульчилсан нь манай төрийн албаны түүхэнд ихээхэн шинэлэг зүйл байлаа.² Энэ үе шат бол төрийн албаны удирдлага, санхүүжилт, төлөвлөлт, гүйцэтгэл, үнэлгээний орчин үеийн хэв шинжийг бүрдүүлэхэд ахиц гаргасан он жилүүд байв. Чухам энэ үе шатанд Төрийн захиргааны албаны зөвлөлийг Төрийн албаны зөвлөл болгон өргөтгөж, бие даасан хараат бус байгууллагын статусыг нь өндөржүүлэн баталгаажуулсан байна. Түүнчлэн төрийн албаны шинэтгэлийг урагшлуулахад чиглүүлэгч болж томоохон үүрэг гүйцэтгэж байгаа баримт бичиг бол 2004 онд УИХ-аас баталсан "Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги" юм. Мөн 2008 онд УИХ-аас Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан үндэсний хөгжлийн цогц бодлогыг баталж түүнд Төрийн албаны төв байгууллагын эрх хэмжээг нэмэгдүүлж, хараат бус байдлыг нь улам баталгаажуулж, төрийн албаны мэргэшсэн байдлыг хангах талаар тусгасан билээ.

¹ Ш.Батсүх. Төрийн алба, хүний нөөц. Д.Зүмбэрэлхам, УБ., 2017 он, 60 дахь тал.

² Монгол улсын төрийн албаны шинэтгэлийн явц, үр дүн, хандлага, судалгааны тайлан. УБ., 2014 он.11 дэхь тал.

Төрийн албаны шинэтгэлийн **дөрөвдэх үе шат** 2008 оноос эхлэн одоо хүртэл үргэлжилж байна. 2008 онд Төрийн албаны тухай хуульд зарчмын шинжтэй томоохон нэмэлт өөрчлөлт оруулсан, Тухайлбал, энэ өөрчлөлтөөр улс төрийнхөөс бусад төрийн албан хаагчдыг улс төрийн намын харьяалалгүй байлгах, намын харьяалалгүй төрийн албан хаагчид улс төрийн сонгуулийн сурталчилгаанд ямар нэгэн хэлбэрээр оролцохгүй байх, төрийн албан хаагчдыг үндэслэлгүйгээр халах, чөлөөлөхийг хатуу хориглох, Төрийн албаны төв байгууллагаас төрийн албаны удирдах албан тушаалтны хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, хариуцлага тооцох, сонгон шалгаруулалтаас хамгийн шаардлага хангасан нэг хүнийг шалгаруулан нэр дэвшүүлэх зэрэг төрийн албанд шудрага ёсыг хэвшүүлэх, хүний- нөөцийн дур зоргын томилгоо, хөдөлгөөнийг таслан зогсоож улс төрийн зүй бус нөлөөллөөс ангид болгох, **төрийн мэргэшсэн, тогтвортой** албыг цаашид төлөвшүүлэн бэхжүүлэхэд чиглэсэн өөрчлөлтүүд тусгагдсан юм. Энэ үе шатанд Төрийн албаны зөвлөлийн эрх хэмжээг нэлээд хэмжээгээр нэмэгдүүлж, түүний төрийн албаны шинэтгэлийн талаар гүйцэтгэх үүрэг хариуцлагыг ч илүү тодотгож өгсөн. Энэ шатанд төрийн албаны шинэтгэлд хамаатай нэг чухал баримт бичиг батлагдсан нь 2010 онд Улсын Их Хурлаас баталсан "Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал" юм. Энэхүү баримт бичигт төрийн залгамж чанар, Төрийн албаны мэргэшсэн тогтвортой байдал, хууль ёсыг дээдэлсэн авлигагүй төрийн алба, төрийн албаны үйлчилгээний чанар хүртээмжийн талаар тусгаж шинэ үеийн төрийн албаны хөгжлийн чиг баримжааг тодорхойлсон нь чухал ач холбогдолтой болсон.¹ Төрийн албаны шинэтгэл цаашид төрийн албыг улс төрөөс хараат бус байлгаж, гагцхүү мэдлэг чадварт суурилсан мэргэшсэн, тогтвортой байх "мерит" тогтолцоог төрийн албанд бүрдүүлэхэд чиглэгдэх нь гарцаагүй бөгөөд энэ талаар хамгийн байж болох богино хугацаанд үр дүнд хүрэх арга замыг сонгож ажиллах зорилт бидний өмнө тавигдаж байна.

"Мерит" гэдэг үгийг монголчилбол "гавъяа зүтгэл, чанар чансаа, сайн тал, хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал" гэх мэт утгыг агуулах бөгөөд хүний нөөцийн тухайд энэ ойлголт нь төрийн аливаа албан тушаалд түүний зорилго, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй хэрэгцээтэй шалгуур шаардлагуудыг бүх талаараа бүрэн хангасан шилмэл хүн томилогдох үйл явцыг илэрхийлдэг. "Мерит зарчим" гэдэг нь төрийн мэргэшсэн албаны томилгоог улс төрийн хуваарилалт, захиалгаар бус, түүнээс бүрэн ангид бөгөөд цэвэр өрсөлдүүлэн шалгаруулах зарчмаар төрийн албанд томилох болон зөвхөн хүлээн зөвшөөрөхүйц зүтгэл, үр дүн гаргасныхаа үнэлэмжээр албан тушаал дэвших тухай тогтсон үзэл баримтлал юм. Харин "мерит тогтолцоо" бол уг зарчмыг хэрэгжүүлэх бүх нөхцөлийг бүрдүүлсэн улс төр, эрх зүй, бүтэц зохион байгуулалтын цогц байдаг ажээ.²

¹ Ш.Батсүх. Төрийн алба, хүний нөөц. Д.Зүмбэрэлхам. УБ., 2017 он, 63 дахь тал.

² Д.Байгал, Ц.Энхмандах. төрийн албаны тогтолцоо. "Төрийн захиргаа", 2012, №02(22), 46-47 дахь тал.

Мерит зарчмын талаар бичигдсэн ном, бусад эх сурвалжаас ажиглахад түүнийг явцуу болон өргөн утгаар авч үзэх хоёр янзын хандлага байна. Зарим нь зөвхөн зарчмын хүрээнд хүний нөөцийг төрийн албанд анх шалгаруулж авах, албан тушаалд томилох болон дэвшүүлэхдээ мерит зарчмыг баримтална гэсэн явцуу хүрээнд авч үзсэн байхад, нөгөө хэсэг нь хүний нөөцийг төрийн албанд анх шалгаруулж авах, албан тушаалд томилох болон дэвшүүлэх, чөлөөлөх, албан тушаалын ангилал, зэрэглэл, цалин хөлс, урамшууллын зохистой тогтолцоог бий болгох, сургалт хөгжлийн бодлогыг тодорхойлох, ажлын гүйцэтгэлийг урамшуулах зэрэг хүний нөөцийн удирдлагын бүхий л асуудлыг мериттэй холбож тогтолцооны өргөн хүрээнд авч үзсэн байна.

Тогтолцоо нэгэнт бүрдсэн газар зарчмаа алдахгүй баримталж олсон ололтоосоо ухрахгүй түүнийг улам төгөлдөржүүлэхэд анхаарал хандуулдаг бол мерит тогтолцоо бүрдэж амжаагүй газар уг зарчмыг нэг мөр ойлгох, түүнийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн тогтолцоо буй болгох асуудлуудын аль алинд нь адилхан ач холбогдол өгдөг хандлага байна. Харин улс төрөөс хараат бус, мэргэшсэн, тогтвортой, чадварлаг төрийн алба бүрдэх асуудал бол мерит зарчимд суурилсан тогтолцооны үр дүн бөгөөд уг тогтолцоог зохих ёсоор хэрэглэсэн тохиолдолд тийм үр дүнд хүрдгийг олон орны туршлага харуулж байна.

4.Гадаад орны туршлага

Аливаа улс орны төрийн алба хэдий чинээ мэргэшсэн, тогтвортой байх тусам тухайн орны улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хүрээг хамарсан өөрчлөлт, шинэтгэлийн үр дүн төдий чинээ сайжирч нийгмийн хөгжлийн хөтөч болж чаддаг байна. 1883 онд АНУ-ын Ардчилсан намын сенатч Жорж Пендлтоны санаачилж батлуулсан Төрийн албаны шинэтгэлийн акт ("Пендлтоны хууль" гэж алдаршсан)-аар тус улсад улс төрийн намуудад сонгуулийн үр дүнгээр төрийн албан тушаалыг хуваарилдаг, төрийн албанд улс төр хүчтэй нөлөөлдөг шудрага бус тогтолцоог өөрчилсөн бөгөөд энэ үеэс эхлэн АНУ-д төрийн албаны Мерит тогтолцоо бүрдэн эрүүлжиж эхэлсэн түүхтэй. Мөн энэ хуулиар Америкийн Төрийн албаны комисс гэдэг бие даасан байгууллагыг шинээр байгуулж энэхүү түүхэн ач холбогдолтой хуулийн хэрэгжилтийг хариуцуулснаар харьцангуй богино хугацаанд үр дүнд хүрсэн.

Манай улсад бүс нутгийн хувьд хамгийн ойрын жишээ бол Япон, Өмнөд Солонгос зэрэг азийн өндөр хөгжилтэй орнууд дэлхийн 2 дугаар дайны дараа Пендлтоны хуулийн үзэл баримтлалыг нутагшуулан хэрэгжүүлж, мерит зарчмыг төрийн албандаа баримталж цэгцэлсэн нь тийнхүү хурдтай хөгжих бололцоо олгосон гэж судлаач, шинжээчид үздэг байна.

Мерит зарчмыг Монгол Улсын төрийн албанд тууштай баримтлахын ач холбогдол нь:

1.Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан төрийн албаны шударга ёсны болон тэгш байдлын зарчим, түүнчлэн Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчим хэрэгжих нөхцөл бүрдэнэ;

2.Мерит зарчмыг баримталснаар төрийн албыг улс төрийн болон бусад зүй бус нөлөөллөөс ангид байлгах зорилт биеллээ олно;

3.Төрийн албыг мэдлэг чадвартай хүн хүчнээр бэхжүүлснээр төрийн албан хаагчдын ажлын чанар, бүтээмж, улмаар төрийн албаны үр ашиг, үр нөлөө дээшилнэ;

4.Төрийн албыг шударгаар бүрдүүлэх нь олон нийтийн дунд төрийн албаны нэр хүндийг өсгөж, төр, иргэдийн харилцаа тэдгээрийн харилцан итгэлцэлд суурилах нөхцөл бүрдэнэ.

5.Төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой, залгамж чанартай, хариуцлагын тогтолцоотой байх асуудлыг төрийн албаны тогтолцоотой холбож, илтгэлд дурдсан агуулгын хүрээнд судалсны үндсэн дээр дараах дүгнэлтийг хийж байна.

Дүгнэлт.

-Төрийн албаны улс төрийнхөөс бусад албаны томилгоонд улс төрийн намын оролцоог халах, улс төрийн сонгууль ба түүний үр дүн төрийн албаны томилгоо болон хэвийн үйл ажиллагаанд нь огт нөлөөлөхгүй байх нөхцөл баталгааг бүрдүүлэх явдал мерит зарчмыг хэрэгжүүлэх хамгийн эхний нэн чухал зорилт гэж үзэж байна.

-Төрийн алба тогтвортой байх гэдэгт төрийн байгууллагын бүтэц зохион байгуулалтын тогтвортой байдал, төрийн албан хаагчийн тогтвортой ажиллах баталгааны аль аль нь багтана. Өнөөгийн байдлаас харахад мөн л сонгууль болгоны дараа яам агентлагуудыг шинээр нэмэх, татан буулгах, өөрчлөн байгуулах, нэгтгэх үйл явц хэвийн хэмжээнээс буюу зайлшгүй шаардлагаас хэтэрсэн дүр төрх харагддаг. Энэ нь мөн л захиргааны шинэчлэл, төрийн албаны эрх ашиг гэхээс илүүтэй улс төрийн намуудын явцуу ашиг сонирхолтой холбоотой.

-Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны залгамж чанар, мэргэшүүлэх зэрэг төрийн албаны үнэт зүйлс доголдоход хүрдэг ба төрийн албан хаагчийн хувьд төрийн албанд итгэх итгэл итгэлтэй сулардаг. Түүнээс гадна төрийн албан хаагчдыг хуульд заасан үндэслэлээс гадуур халж, чөлөөлөхийг бүрмөсөн таслан зогсоох шаардлагатай бөгөөд энэ талаар зөрчил гаргасан удирдах албан тушаалтныг томилох эрх бүхий албан тушаалаас нь шууд өөрчилдөг болгон хуульчлах нь зүйтэй гэж үзэж байна. Төрийн албан хаагчийг үндэслэлгүйгээс ажлаас чөлөөлөх, халах, өөрчлөх нь төрийн албаны тогтвортой байдалд ихээхэн хортой үйл ажиллагаа гэдгийг онцгойлон анхаарах хэрэгтэй.

-Төрийн алба мэргэжлийн байх тухай ойлголтод төрийн албаны ажилд гаршуулан дадлагажуулах, ийнхүү дадаж туршлагажсан албан хаагчийг илүү

хариуцлагатай ажилд шат ахиулан ажиллуулах асуудал хамаарна. Энэ талаар манайд үйлчилж байгаа хууль тогтоомж хэт ерөнхий байгаагаас шалтгаалан ийнхүү мэргэшүүлэн дэвшүүлэх тогтолцоо өнөө хэр бүрдээгүй явж ирсэн. Төрийн албанд хоёргүй сэтгэлээр амжилт гарган зүтгэж байгаа албан хаагч албан тушаалынхаа ирээдүйг ямар нэгэн далдын гарын тусламжгүйгээр төсөөлж, төлөвлөж чадах тийм л тогтолцоог одоо эрх зүйн хувьд хатуу зохицуулж өгөх хэрэгтэй байна. Огт мэргэшээгүй, бэлтгэгдээгүй тохиолдлын хүнийг төрийн албанд томилох сул орон зай гаргуулахгүй байх шаардлагатай.

-Төрийн албаны чадвар төрийн албан хаагчийн чадвараас шууд шалтгаална. Чадварын тухай авч үзэхэд зөв хүнийг зөв албан тушаалд томилох асуудал чухал. Ингэхийн тулд албан тушаалын чиг үүрэг, түүнд ажиллах хүнд тавигдах шаардлага нь маш тодорхой байх учиртай.

Санал.

1.Төрийн албаны тогтолцоонд мерит зарчмыг сонгодог утгаар хэрэгжүүлэх;

2.Төрийн албанд улс төрийн шинжтэй, хууль бус томилгоог гаргуулахгүй байх механизмыг бүрдүүлэх;

3.Төрийн албаны тухай хуулийг нэг мөр хэрэгжүүлэх;

Эх сурвалжийн жагсаалт.

1.Төрийн албаны тухай. /шинэчилсэн найруулга/ 2018 он. Төрийн мэдээлэл.№1

2.Ш.Батсүх. Төрийн алба, хүний нөөц. УБ., 2017 он.

3.Д.Байгаль, Ц.Энхмандах. төрийн албаны тогтолцоо. “Төрийн захиргаа”, 2012.

4.Монгол улсын төрийн албаны шинэтгэлийн явц, үр дүн, хандлага, судалгааны тайлан. УБ. 2014 он.

5.Ш.Батсүх. Төрийн алба, хүний нөөц. УБ., 2017 он.

6.Work bank, The East Asian Mirade: Aworld Bank Policy Research Report. Oxford University Press. 1993