

*Даваажавын Дэмбэрэл.
Хууль сахиулахын их сургуулийн Эрх зүй, Нийгмийн ухааны
Сургуулийн ахлах багш, Монгол улсын их сургуулийн
Олон улсын харилцаа, нийтийн удирдлагын сургууль
Нийтийн удирдлагын докторант. Цагдаагийн хошууч*

ТӨРИЙН АЛБАНЫ ТОГТВОРТОЙ БАЙДАЛД НӨЛӨӨЛӨХ ЗАРИМ ХҮЧИН ЗҮЙЛ

НЭГ. УДИРТГАЛ

"Төрийн алба" хэмээх ойлголт нь нийтлэг утгаараа төрөөс нийтийн сайн сайхны төлөө үзүүлэх үйлчилгээ буюу үйл ажиллагааг илэрхийлсэн ойлголт бөгөөд энэ нь төрийн байгууллагад ажиллах албан хаагчдаар дамжин хэрэгждэг. Иймээс энэ ойлголтын хүрээнд төрийн байгууллагын тогтолцоо, түүний албан хаагчид гэсэн үндсэн 2 асуудал яригддаг ч төрийн албан хаагчдыг илүүтэй авч үздэг¹ хандлага байна. Тухайлбал, төрийн албаны тухай ярихад төрийн албаны сонгон шалгаруулалт, томилох, чөлөөлөх асуудал, ажиллах арга, зарчим, тэдгээртэй холбоотой үүсэх харилцааг ойлгож ярих болдог. Харин "төрийн албан хаагч" гэдэгт хэнийг хамруулах нь улс орнуудын хувьд харилцан адилгүй байх хэдий ч ихэнхдээ "төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага"-д ажилладаг этгээдийг ойлгодог байна².

Манай улсад анх төрийн албаны шинэчлэлийг эхлүүлсэн 1994 онд баталсан, 2002 онд шинэчлэн найруулсан Төрийн албаны тухай хуулийн гол үзэл баримтлал нь "мерит зарчим" юм. Мерит гэдэг үгийг монгол хэлэнд хөрвүүлбэл "гавъяа зүтгэл, чанар чансаа, сайн тал, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал"³ гэх мэт утгыг илэрхийлэх 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 байна.

"Мерит зарчим"⁴ гэдэг нь төрийн мэргэшсэн албаны томилгоог **улс төрийн нөлөөллөөс бүрэн ангид** буюу улс төрийн хуваарилалт, захиалгаар бус харин шударга, ил тод, нээлттэй өрсөлдүүлэн шалгаруулах зарчмаар төрийн албанд томилох болон зөвхөн хүлээн зөвшөөрөхүйц зүтгэл, үр дүн гаргасан төрийн албан хаагчийг албан тушаал дэвшүүлэн томилох тухай тогтсон үзэл

¹Төрийн албаны шинэтгэл ба тулгамдсан асуудал. Эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхтгэл.

²1 дэх тал. УБ, 2017 он.

³ Ч.Энхбаатар, С.Зульфикар. Гадаад орнуудын төрийн байгуулалт. УБ, 2014 он.

Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн онолын хялбаршуулсан тайлбар. 112 дахь тал. УБ, 2017 он.

⁴Мөн тэнд.

баримтлал юм. Харин “мерит тогтолцоо”¹ гэдэг нь уг зарчмыг хэрэгжүүлэх бүх нөхцөлийг бүрдүүлсэн улс төр, эрх зүй, бүтэц, зохион байгуулалтын цогц юм.

Гэтэл бодит байдал дээр төрийн албыг улс төрөөс хараат бус болгоход чиглэсэн дээрх шинэчлэл маань бүрэн утгаараа хэрэгжиж чадсангүй өнөөг хүрчээ. Төрийн албан дахь улс төрийн нөлөө ямар байгаа талаар төрийн захиргааны төв байгууллагын мэргэжилтнүүд одоо хүртэл “төрийн алба улс төрөөс хараат, төрийн албан хаагчид улс төрчдийн ивээлд ажилладаг SPOIL тогтолцоо хэвээр хадгалагдсаар байна”² гэж тэмдэглэн хэлжээ. Тухайлбал, өнөөдрийн төрийн албаны бодит байдлын талаар Төрийн албаны зөвлөлийн даргын хэлсэн дараах үг анхаарал татаж байна. Тэрээр “Өнөөдөр төрийн алба савалгаатай, төрийн алба, төрийн албан хаагчдын ажлын байр улс төрөөс хараат бус байх нөхцөл бүрэн хангагдаагүй, намын харьяаллаар ажилд томилдог зуршил арилаагүй, төрийн албаны бүтэц, зохион байгуулалтыг нам, улс төрийн хүчний бодлого шийдвэрээр өөрчилдөг... болоод байна. Монгол улсын төрийн албыг сүүлийн 20 жилийн турш улс төрийн сонгууль, түүний үр дүнгээр хийгддэг Засгийн газрын бүтцийн өөрчлөлтөөр сэгсэрч, тэмээ туйлсан юм шиг болгож байна” гэжээ.

2014 онд Төрийн албаны зөвлөлөөс “төрийн алба 4 жилийн сонгуулийн бодлогоор ийнхүү сэгсрэгдэж ирсний гайгаар төрийн албаны хүний нөөцийн бодлого алдагдаж, **үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлэх** хэмжээнд хүрч болзошгүй байгаа” талаар дүгнэлт хийж, Улсын Их Хуралд оруулж байжээ.

Төрийн алба, төрийн албан хаагчийн тогтвортой байдлын асуудал, түүнд улс төрийн нөлөө өндөр байгаа талаар сүүлийн 20 жилийн турш яригдаж байгаа ч өнөөг хүртэл шийдлээ олж, шийдвэрлэгдэхгүй харин ч улам бүр газар авч байгаа бөгөөд улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хүрээнд тулгамдаж буй олон асуудлын суурь шалтгааны нэг болсоор байгаа юм. Хамгийн ойрхон жишээ бол “60 тэрбумын” гэх хэрэг юм. Төрийн албан тушаалыг одоогийн эрх барьж байгаа улс төрийн нам 60 тэрбум төгрөгөөр худалдахаар төлөвлөж байсан тухай баримт өнгөрсөн жил нийтэд дэлгэгдсэн билээ. Ийнхүү төрийн албыг “бизнесийн эргэлт”-д оруулж, арилжаалах замаар “мөнгө босгох” хүртлээ төрийн албыг сульдуулж, тамирдуулж ирсэн байна.

Одоо ид яригдаж, үндэсний хэмжээнд хэлэлцүүлэг явуулахад ашиглаж буй Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд төрийн албыг улс төрөөс хараат бус болгох талаар “Төрийн албан хаагчийг улс төрийн шалтгаанаар ялгаварлан гадуурхах, сонгуулийн үр дүнгээр төрийн албанаас халах чөлөөлөхийг хориглох” тухай нэмэлт орохоор яригдаж байгаа нь энэ асуудал нэн тулгамдсан асуудалд зүй ёсоор тооцогдож буйг харуулж байна.

¹Мөн тэнд.

²Төрийн захиргаа, онол арга зүйн сэтгүүл. 2011 /тусгай дугаар. 26 дахь тал. УБ, 2011 он.

ХОЁР. ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА

Сонгуулийн үр дүнгээс шалтгаалж төрийн албанд өөрчлөлт хөдөлгөөн оруулах асуудал төрийн албан хаагчдын хувьд нэлээд маргаан дагуулдаг байна. Энэ чиглэлээр олон улсын практикт дараах чиг хандлага байна.¹

1. Тухайн байгууллагын удирдлага, сайд нар нь сонгуулийн үр дүнд өөрчлөгдөхөд тухайн байгууллагын албан хаагчдын тодорхой хэсэг нь мөн дагаж солигддог. Өөрөөр хэлбэл, удирдах болон гүйцэтгэх албан хаагчдын аль алиныг хамардаг буюу удирдлагаа дагаж багаараа өөрчлөгдөх хандлага.
2. Сонгуулийн үр дүнгээр удирдлага солигдоход тухайн байгууллагын удирдах албан тушаалтан /төрийн нарийн бичгийн дарга, тамгын газрын дарга, хэлтсийн дарга нар/ солигдож, гүйцэтгэх албан тушаалтан хэвээр үлддэг хандлага.
3. Төрийн улс төрийн албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагчдын дунд сонгуулийн нөлөөгөөр ямар нэгэн хөдөлгөөн ордоггүй хандлага.

Эдгээр нь тухайн улсын засаглалын тогтолцооноос ихээхэн хамаардаг бөгөөд улс орон бүрд харилцан адилгүй байдаг. Дээрх хувилбарын төлөөлөл болгож нэг, нэг улсыг сонгон авч дэлгэрэнгүй тайлбарлахыг зорьлоо.

Нэг. Удирдлагаа дагаж багаараа өөрчлөгдөх хувилбар

Үүний сонгодог жишээ бол Америкийн Нэгдсэн Улс /АНУ/. АНУ нь төрийн албаны үндсэн загварын хувьд нээлттэй загвар бөгөөд холбооны улс юм. АНУ-д сонгуулийн үр дүнгээр сайд нь солигдоход төрийн албан хаагчийн хөдөлгөөн их гардаг, гэхдээ төрийн албанд ажиллах хүний нөөцийн боломж сайн, улс төрийн албан хаагч өөрийн хүчтэй багийг цаг тухайд нь шинээр бүрдүүлэх боломж их байдаг. Тус улсад 1829 он хүртэл ерөнхийлөгч Э.Жексоны нэвтрүүлсэн “victors spoils system” буюу сонгуульд ялсан намын төлөөлөл албан тушаалд томилогддог тогтолцоо хэрэгжиж байжээ. XIX зууны эцэс, ХХдугаар зууны эхээс европын улс орнуудын төрийн албаны боловсронгуй загварын талаарх үзэл санаа өргөн хүрээнд яригдах болсны дараагаар 1883 онд АНУ-ын сенатч Жорж Пендлтоны санаачилж батлуулсан /Пендлтоны хууль гэж алдаршсан/ “Төрийн албаны шинэтгэлийн акт”-аар тус улсад улс төрийн намуудад сонгуулийн үр дүнгээр төрийн албан тушаалыг хуваарилдаг, төрийн албанд улс төр хүчтэй нөлөөлдөг шударга бус тогтолцоог өөрчилсөн байна. 1939 онд Конгрессоор төрийн албан хаагчид улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцохыг шууд хязгаарласан хууль батлагдсан бөгөөд түүгээр төрийн албан хаагчид аль ч шатны сонгуулийн кампанит ажилд оролцох, өөрийн албан тушаалаа аль нэг улс төрийн намын ашиг сонирхолд ашиглахыг хориглосон байна. 1960-1970 онуудад төрийн албыг улс төржүүлэх хандлага дахин сэргэсэн бөгөөд 1978-1979 онуудад хийгдсэн төрийн албаны өөрчлөн

¹Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл. лавлагаа. Улсын Их Хурал, 274 дэх тал. УБ, 2017 он.

байгуулалтаар төрийн албанд “мерит систем” буюу ажлын үр дүнгийн систем нэвтрүүлсэн байна.

Хоёр. Удирдах албан тушаалтан өөрчлөгдөх хувилбар

Энэ хувилбарын төлөөлөл болгож Герман улсыг авч үзье. Герман улс төрийн албаны үндсэн загварын хувьд хаалттай загвар бөгөөд орчин үеийн загварын хамгийн гол онцлог бол хүний нөөцийн асуудалд улс төрийн намын оролцоо, улс төрийн томилгоог нэлээн өргөжүүлсэн явдал юм гэж судлаачид тэмдэглэдэг. Тухайлбал, сонгуулийн үр дүнгээр сайд солигдоход зөвхөн төрийн нарийн бичгийн дарга болон газар, хэлтсийн дарга нар л солигддог. Удирдах албан тушаалтан солигдож байгаа энэ үндэслэл нь сайдын баг болж удирдлагын түвшинд бодлого тодорхойлоход оролцдог гэж үздэгтэй холбоотой. Гэхдээ, Герман улсад төрийн нарийн бичгийн дарга нь 2 хүн байдаг бөгөөд нэг нь яамны дотоод асуудлыг гочлон хариуцаж улс төрөөс хараат бусаар тогтвортой ажил үүргээ гүйцэтгэдэг бол нөгөө нь сайдын улс төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх чиглэлээр ажилладаг. Тус улсад төрийн албан хаагч намын гишүүн байж болох бөгөөд харин улс төрийн үзэл бодлоо даруу илэрхийлэх, аль нам гэдгээ ил тод байлгах хэрэгтэй, харин нууцлах нь сөрөг нөлөөтэй гэж үздэг. Төрийн албан хаагчид нь хэдийгээр ил тодоор намын харьяаллаа мэдээлдэг ч улс орныхоо төлөө үнэнчээр зүтгэдэг бөгөөд олон нийт ч төрийн албан хаагчиддаа маш хүндэтгэлтэй ханддаг. Энэ уламжлалыг эрдэмтэд, судлаачид Пруссын эзэнт улсын үеэс үүдэлтэй гэж үздэг ба олон улсад үүнийг “Герман соёл” гэж нэрлэдэг байна. Төрийн албан хаагч улс төрд орж сонгуульд нэр дэвших бол улс төрийн албан хаагч болтлоо төрийн албан хаагчийн статусаа хадгална. Өөрөөр хэлбэл, төрийн албан хаагч тангараг өргөсөн цагаас насан туршдаа төрийн албан хаагч статустай болдог ба сонгогдохгүй бол статус нь сэргэдэг. Түүнчлэн тухайн албан хаагч улс төрийн сонгуулийн нөлөөгөөр ажлаасаа чөлөөлөгдсөн тохиолдолд албан тушаалынхаа цалингийн 70 хувийг дараагийн ажилд ортлоо авдаг байна.

Гурав. Улс төрийн албан хаагчдаас бусад нь өөрчлөгддөггүй хувилбар

Энэ хувилбарын төлөөлөл бол Англи улс юм. Англид төрийн албан хаагч намын гишүүн байх нь хориотой бөгөөд тэднийг халах, солих зэргийг зөвшөөрдөггүй. Манай улс энэ хувилбарын бас нэг төлөөлөгч нь юм. 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиар төрийн албыг улс төрийн үйл ажиллагаанаас заагласан бөгөөд 1994 онд төрийн албаны шинэ тогтолцоо Төрийн албаны тухай анхны бие даасан хуулиар баталгаажиж, 1995 оноос хэрэгжиж эхэлсэн байна. Үүнээс хойш маш олон удаа буюу 40-өөд удаа нэмэлт өөрчлөлт орсон бөгөөд хамгийн томоохон гэж хэлж болох, зарчмын шинжтэй өөрчлөлтүүд 2008 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр оржээ. Эдгээр гол үзэл баримтлал нь төрийн улс төрийн албанаас бусад ангиллын төрийн албан хаагчдыг улс төрийн намын харьяалалгүй байлгах, улс төрийн албан хаагчдаас бусад нь сонгуулийн сурталчилгаанд оролцохыг хориглох, төрийн албан хаагчдыг үндэслэлгүйгээр ажлаас нь халахыг хориглох зэргээр зүй бус нөлөөллөөс төрийн албыг хамгаалахад

чиглэгдсэн байна.Эрдэмтэн, судлаачид 2000-аад оны үед манай улсад бий болсон нөхцөл байдлыг 1870-аад оны АНУ-ын төрийн албанд бий болоод байсан нөхцөл байдалтай /улс төрийн харьяаллыг харгалзах, танил тал харах/ тун төстэй байсан гэж үздэг¹ байна.

ГУРАВ. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН АЛБАНЫ ШИНЭЧЛЭЛ, ТУРШЛАГА

Төрийн алба гэдгийг Төрийн албаны тухай хуулийн 3.1-т “Төрийн зорилт, чиг үүргийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн алба гэнэ” гэж томъёолсон байна. Энгийнээр хэлбэл, “холбогдох хууль тогтоомжоор эрх олгосон субъект нь хуулиар өөрт нь олгосон бүрэн эрхийн хүрээнд мөн хууль, хуульчилсан актаар тогтоосон журмын дагуу төрийн зорилт, чиг үүргийг хэрэгжүүлэх аливаа үйл ажиллагаа” юм.Харин төрийн албан хаагч гэдгийг Төрийн албаны тухай хуульд "Төрийн албан тушаалыг эрхэлж, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлсний төлөө төрөөс цалин хөлс авч, ажиллах нөхцөл, баталгаагаар хангагдан ажиллаж байгаа этгээдийг төрийн албан хаагч гэнэ” гэж томъёолжээ.

Төрийн албаны тухай хуулиар төрийн албаны хамрах хүрээг:

Төрийн улс төрийн алба

Төрийн захиргааны алба

Төрийн тусгай алба

Төрийн үйлчилгээний алба гэж ангилах бөгөөд төрийн захиргааны болон тусгай албыг хамтад нь төрийн жинхэнэ алба гэж нэрлэдэг.

Төрийн алба гүйцэтгэх эрх бүхий субъектээр нь авч үзвэл:

Төрийн улс төрийн албан тушаал /Ерөнхийлөгч, УИХ-ын дарга, Ерөнхий сайд, сайд, засаг дарга гэх мэт/

Төрийн захиргааны албан тушаал /УИХ-ын ажлын алба, шүүхийн ажлын алба, ИТХ, засаг даргын ажлын алба гэх мэт/

Төрийн тусгай албан тушаал /ҮХЦ-ийн гишүүн, шүүгч, прокурор, дипломат, аудит гэх мэт/

Төрийн үйлчилгээний албан тушаал /боловсрол, эрүүл мэнд, шинжилэх ухаан, соёл урлаг гэх мэт/.

Өнөөгийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Төрийн албаны тухай хуулиар дээр дурьдсан ангиллын төрийн албан тушаалыг эрхэлж байгаа бүх хүмүүс “хуулиар олгосон эрх хэмжээний хүрээнд төрийн зорилт, чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа” утгаараа төрийн албан хаагчид гэсэн ойлголтод хамаарч байна. Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн албан тушаал эрхэлж буй төрийн албан хаагч нь хэдийгээр мэргэшсэн, тогтвортой биш, сонгуульт хугацаанд байдаг хэдий ч төрийн албан хаагч юм, нөгөө талаас төрийн үйлчилгээний албан хаагчид ч мөн л төрийн албан хаагчид байна. Төрийн албаны бүтэц, хамрах хүрээ, ангилал

¹Улс т&рийн сонгуулийн нөлөөгөөр төрийн албан хаагчдыг өөрчлөх, чөлөөлөх асуудал, төлөв байдал. Судалгааны тайлан, 4 дэх тал. УИХ-ын тамгын газар. УБ. 2012 он.

зэрэг дээр манай улсын Төрийн албаны тухай хууль болон онолын ойлголтын хооронд тодорхой зөрчилдөөн гардаг гэж судлаачид үздэг бөгөөд түвшнээр нь болон эрх мэдлийн ангиллаар. эсвэл гүйцэтгэх эрх бүхий субъектээр нь ангилахад энэ нь илүүтэй ажиглагддаг байна.

Манай улсад төрийн албаны шинэтгэл хэрхэн явж ирснийг энд авч үзлээ.

Манай улсын төрийн албаны шинэтгэлийг эрдэмтэн, судлаачид 1990 оноос эхэлж, дараах 4 үе шатыг дамжин хэрэгжиж байна гэдэг дээр санал нийлдэг¹. Үүнд,

Нэг дэх үе /1990-1995/. Энэ үеийн шинэтгэлийн гол онцлог нь Монгол Улсын төрийн байгууллын шинэ тогтолцоог бүрдүүлэхэд оршиж байжээ. Энэ нь шинээр баталсан, ардчилсан Үндсэн хуультай холбоотой бөгөөд төрийн эрх мэдлийг хуваарилах, төрийн байгууламжийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэлд хуваарилах, эрх зүйн үндсийг тогтоох, үүнд нийцүүлэн төрийн байгууллагыг чиг үүргийн дагуу өөрчлөн байгуулах үйл явц өрнөсөн гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл, төрийн албаны өнөөгийн дүр төрх бүрэлдэх суурь энэ үед тавигдсан байна.

Хоёр дахь үе /1995-2002/. Энэ үед 1994 онд баталж, 1995 оноос хэрэгжиж эхэлсэн төрийн албаны гол харилцааг зохицуулсан төрөлжсөн хуультай болсон байна. Тус хуулиар болон түүнийг дагалдаж гарсан 20 гаруй дүрэм, журамд төрийн албаны ангилал, албан тушаалын ангилал, зэрэглэл, төрийн албанд баримтлах зарчим, албан хаагчийн эрх үүрэг, хариуцлага зэрэг гол асуудлыг зохицуулсан. Үүний дагуу төрийн албыг цэгцлэх ажил хийгдэж одоогийн төрийн албаны тогтолцоо, бүтэц, бүрэлдэхүүнийг бий болгох суурь тавьжээ. Бас нэг хийгдсэн гол шинэчлэл бол төрийн албаны төв байгууллага болох “Төрийн захиргааны албаны зөвлөл”-ийг байгуулж, улс төрөөс ангид, мэргэшсэн төрийн албыг бүрдүүлэх ажлыг эхлүүлсэн байна.

Гурав дахь үе /2002-2008/. 2002 онд Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль батлагдаж, үүнтэй уялдаж Төрийн албаны хуульд нэмэлт өөрчлөлт орсон байдаг. Тус хуулиар төрийн албаны үйл ажиллагааг төлөвлөхдөө хийх ажлыг бүтээгдэхүүнд шилжүүлж, өртөг зардлыг тооцосны үндсэн дээр төсөв босгох арга замыг тусгасан. Төсвийн ерөнхийлөн захирагч, төсвийн ерөнхий менежерүүдийн эрх хэмжээг ялгавартай тогтоож, төрийн албаны удирдлагын хэв шинж, ажлын гүйцэтгэлийг үр дүнгээр нь тооцох аргачлалыг хуульчилсан байна. Түүнчлэн төрийн албаны удирдлага, санхүүжилт, төлөвлөлт, гүйцэтгэл, үнэлгээний орчин үеийн хэв шинжийг бүрдүүлэхэд ахиц гарсан үе гэж судлаачид тэмдэглэдэг. “Төрийн захиргааны албаны зөвлөл”-ийг Төрийн албаны зөвлөл болгож өөрчлөн хараат бус болгох, эрх хэмжээг нэмэгдүүлж, төрийн албыг мэргэшсэн тогтвортой болгоход чиглэсэн өөрчлөлтүүд хийгдсэн байна.

¹Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа. Улсын Их Хурал, 291 дэх тал. УБ, 2017 он.

Дөрөв дэх үе /2008-одоог хүртэл/. 2008 онд Төрийн албаны тухай хуульд зарчмын томоохон өөрчлөлт орсон. Уг нэмэлт өөрчлөлтийг Төрийн албаны зөвлөлөөс дараах байдлаар дүгнэжээ¹.

Улс төрийнхөөс бусад төрийн албан хаагчдыг улс төрийн намын харьяалалгүй байлгах, намын харьяалалгүй албан хаагчид улс төрийн сонгуулийн үйл ажиллагаанд ямар нэг байдлаар 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, ...зэрэг төрийн албанд шударга ёсыг хэвшүүлэх, хүний нөөцийн замбараагүй томилгоо. хөдөлгөөнийг зогсоож, улс төрийн зүй бус нөлөөллөөс ангид болгох төрийн мэргэшсэн тогтвортой албыг цаашид төлөвшүүлэн бэхжүүлэхэд чиглэсэн өөрчлөлтүүд тусгагдсан гэжээ.

Мөн энэ үед Төрийн албаны зөвлөлийн эрх хэмжээг нэмэгдүүлж, төрийн албаны шинэтгэлийн талаар гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсон байна. Мөн төрийн албаны шинэтгэлд чухал хувь нэмрээ оруулах Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг 2010 онд Улсын Их Хурлаас баталсан. Тус бодлогын баримт бичигт төрийн залгамж чанар, төрийн албаны тогтвортой, мэргэшсэн байдал, хууль ёсыг дээдэлсэн авлигагүй төрийн алба, төрийн үйлчилгээний чанар хүртээмжийн талаар тусгаж, шинэ үеийн төрийн албаны хөгжлийн чиг баримжааг тодорхойлсон байна.*²

Төрийн албаны тухай хуулиар төрийн алба болон улс төрийн үйл ажиллагаатай холбоотой хамаарлыг харуулсан дараах зохицуулалтууд байна. Үүнд,

10.6 заалт -Улс төрийн албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагч нь төрийн албан тушаал эрхлэх хугацаандаа улс төрийн аливаа нам, хөдөлгөөний үйл ажиллагаанд ямар нэг хэлбэрээр оролцохгүй байх, хэрэв улс төрийн намын гишүүн бол намын гишүүнээс түдгэлзэж, тухайн төрийн албан тушаалд томилогдсон өдрөөс хойш 7 хоногийн дотор энэ тухайгаа байгууллагын захиргаа болон харьяалах намдаа бичгээр албан ёсоор мэдэгдэнэ.

23.2 заалт - Төрийн жинхэнэ албан хаагч сонгуульд нэр дэвших бол ээлжит сонгуулиас тодорхой хугацааны өмнө төрийн албанаас чөлөөлөгдөх хүсэлтээ гаргаж, чөлөөлөгдөх.

23.4 заалт -Төрийн жинхэнэ албан хаагч төрийн улс төрийн албан тушаалд сонгогдон буюу томилогдон ажиллах болсон, ...бүтцийн өөрчлөлт орж, орон тоо хасагдсан бол түүнийг төрийн жинхэнэ албанаас чөлөөлнө.

¹Төрийн захиргаа, онол арга зүйн сэтгүүл. 2011 /тусгай дугаар. 26 дахь тал. УБ, 2011 он.

²Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа. мэдээлэл, лавлагаа. Улсын Их Хурал, 293 дахь тал. УБ, 2017 он.

27.2.2 заалт -УИХ, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар. ...бүх шатны Засаг дарга нарын бүрэн эрх дуусгавар болох, мөн энэ хуульд заасан улс төрийн албан тушаалтан уг албан тушаалаас өөрчлөгдөх нь төрийн жинхэнэ албан хаагчийг өөрчлөх үндэслэл болохгүй байх.

Эндээс харахад улс төрийн үйл ажиллагаа, улс төрийн зүй бус нөлөөллийг төрийн жинхэнэ албан хаагчдын хувьд илүүтэй зохицуулж өгсөн байна. Өмнө дурдсаны дагуу төрийн захиргааны болон тусгай албан тушаал эрхэлж байгаа төрийн албан хаагч нь төрийн жинхэнэ албан хаагч бөгөөд Үндсэн хуулиар “...Үндсэн хууль, бусад хуулийг чандлан баримталж, ард түмнийхээ тусын тулд, иргэний ёсоор төрийн ашиг сонирхолд захирагдан ажиллах”, Төрийн албаны тухай хуулиар “Төрийн албаны мөн чанар нь ард түмэндээ үйлчилж, төрд чин үнэнчээр зүтгэхэд оршино” гэжээ.

ДӨРӨВ. СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН

Энэ сэдвийн ажлын хүрээнд төрийн албаны тогтвортой байдалд улс төрийн хүчин зүйлүүд дараах байдлаар нөлөөлж байна гэж үзлээ. Үүнд,

Улс төрийн сонгуулийн үр дүнгээр дамжуулан нөлөөлөх /тухайлбал, ялсан нам өөрийн намын гишүүн дэмжигчдийг төрийн албанд авах, ялагдсан намын дэмжигчдийг ажлаас өөрчлөх, чөлөөлөх/

Улс төрийн шийдвэрээр дамжуулан нөлөөлөх /ямар ч тооцоо судалгаагүйгээр яамдыг нийлүүлэх, салгах, агентлагуудыг өөрчлөх зэргээр бүтцийн өөрчлөлт хийх, төрийн албан хаагчдын тоог нэмэгдүүлэх/

Хууль, дүрэм журмыг өөрт ашигтайгаар өөрчлөх байдлаар нөлөөл өх /сонгуулийн өмнө болон дараагаар Төрийн албаны тухай хуульд ялсан нам, эвсэл заавал гар хүрдэг болсон/.

Нэг. Улс төрийн сонгуулийн үр дүнгээр дамжуулан нөлөөлөх

Сонгуулийн дараа сонгуулийн багт ажилласан гишүүд болон дэмжигчдээ төрийн албан тушаалаар шагнаж урамшуулдаг практик төрийн албанд маш хүчтэй байна. Ялангуяа сонгуулийн үр дүнгээр улс төрийн эрх нэг намаас нөгөө намд шилжих тохиолдолд энэ илүү ажиглагддаг байна. Энэ нь төрийн албаны тогтвортой байдал, залгамж чанарт нөлөөлж, тогтвортой чадавхи бий болоход саад тотгор болж байна. Сонгуулийн дараа төрийн албанд халаа сэлгээ их хийгдэж байна гэдэг нь мэргэшээгүй, бэлтгэгдээгүй, тохиолдлын хүнийг улс төрийн захиалга, зорилгоор төрийн албанд томилж байна гэж үзэх үндэстэй.

Төрийн албан хаагчдын тоо аажмаар өссөөр байгаад 2012 оны 01 дүгээр сарын 01-ний байдлаар 162.769 төрийн албан хаагч ажиллаж байсан бол 2017 оны 01 дүгээр сарын 01-ны байдлаар 188.974 болж, сүүлийн 4 жилийн хугацаанд 14.5 хувиар нэмэгджээ. Энэ нь манай улсын нийт ажиллах хүчний бараг 17 хувьтай тэнцэж байгаа бөгөөд төр өөрөө хөдөлмөрийн зах зээл дээрх хамгийн том ажил олгогч болж байна.

Төрийн албан хаагчдын тоо болон төрийн байгууллагуудын тоо сонгуулийн дараагийн жил нэмэгддэг хандлага ажиглагдаж байна.

Төрийн байгууллага, төрийн албан хаагчдын тоо.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TAX	120581	128088	140258	144049	148223	155679	161612	162768	169448	183601	186458
ТБТ	2564	2727	2600	2704	2865	2907	2987	2984	2985	3092	3032

Түүнчлэн, улс төрийн сонгуулийн үр дүн төрийн албан хаагчдын хөдөлгөөнд хэрхэн нөлөөлж байгааг төрийн албатай холбоотой захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрлэсэн маргаанаас харж болно. Ялангуяа сонгуулийн жилийн дараа төрийн албан тушаалд томилох, халахдаа улс төрийн намын харьяаллыг харгалзан шийдвэрлэсэн асуудалтай холбоотой маш их гомдол захиргааны хэргийн шүүхэд ирдэг ба Төрийн албаны зөвлөлд ирж байгаа гомдлын тоо бас нэмэгддэг байна. Тухайлбал, ажлаас хууль бусаар халагдсан гэх үндэслэлээр Төрийн албаны зөвлөлд хандсан иргэдийн тоо 2009 онд 87 байсан бол 2016 онд 144 болж өссөн байна.

Захиргааны хэргийн шүүхээр хянан шийдвэрлэгдэж буй хэрэгт төрийн албаны маргааны эзлэх хувь, өсөлт, бууралт.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Төрийн албаны маргааны тоо, эзлэх хувь	100 /12.1/	197 /18.3/	214 /20.8/	139 /15.6/	133 /13.8/	203 /25.9/	297 /25/	400 /27.8/	417 /23.4/
Өмнөх оноос өссөн, буурсан хувь		97↑	8.6	35↓	«1	52.6	46.31	34.7	4.3

Нийт захиргааны шүүхийн маргаанд төрийн албаны эзлэх хувь нэмэгдсээр байгаа бөгөөд 20 орчим хувийг эзэлж байна. Эндээс харахад сонгуулийн өмнөх болон тухайн жилдээ харьцангуй бага, харин сонгуулийн дараагийн жилдээ огцом өссөн байгаа нь төрийн алба улс төрийн сонгуулийн үр дүнтэй ихээхэн хамааралтай байгааг харуулж байна. 2015-2016 оны хооронд хяналтын шатны шүүхийн хуралдаанаар 188 төрийн албаны маргаан байснаас 20 орчим хувь нь байгууллагын бүтэц, орон тоо өөрчлөгдсөнтэй холбоотой маргаан байгаа бөгөөд нийт маргааны 60 орчим хувьд нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдвэрлэснээс үзэхэд захиргааны байгууллагын шийдвэр үндэслэлгүй, хууль бус байгааг харуулж байна.

Түүнчлэн, маш олон тооны төрийн албан хаагчид ажлаас үндэслэлгүй халагдсаны төлөө шүүхэд маргаан үүсгэхгүй, хандахгүй байгаа бөгөөд энэ нь шударга шүүхээр шүүлгэнэ гэсэн итгэлгүй байгаатай холбоотой. Тэгэхээр дээрх тоо бодит байдлаас хэтэрхий бага байх боломжтой. Төрийн албаны тухай хуулиар ажлаас үндэслэлгүй халагдахаас сэргийлсэн зохицуулалт байгаа боловч “ялагдсан” намын харьяалалтай хүмүүс өөрийн хүсэлтээр ажлаас

чөлөөлөгдөхийг илүүд үздэг практик тогтжээ. Төрийн албаны зөвлөлийн статистик мэдээнээс үзэхэд жилд дунджаар 7000 гаруй хүн өөрийн хүсэлтээр төрийн албанаас чөлөөлөгддөг байна.

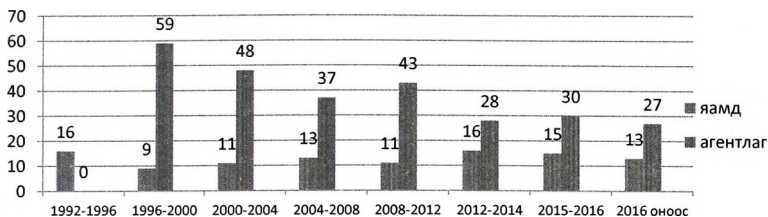
Сонгогчдын Боловсрол Төв төрийн бус байгууллагын төрийн албанд шинээр орж буй этгээдийн гаргадаг хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлгийн мониторингийн дүнгээс харахад “Манай улсад одоогоор 39583 төрийн албан хаагч нь хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэг гаргадгаас 7515 буюу 18 орчим хувь нь улс төрийн албан тушаалтан байдаг. Зөвхөн 2016 оны байдлаар хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлгийг хянуулахаар ирсэн шалтгаан, нөхцөлийг авч үзвэл шинээр томилогдож байгаа нь 1895, албан тушаалын ангилал зэрэглэл дэвшсэн 4050, буурсан 103, шилжин томилогдсон 3758, эрхлэх асуудлын чиг үүрэг өөрчлөгдсөн 1134 тохиолдол байна. Эндээс харахад 2016 онд л гэхэд хувийн ашиг сонирхлын болон хөрөнгө орлогын мэдүүлэг хянуулдаг нийт төрийн албан тушаалтнуудын бараг 30 орчим хувьд өөрчлөлт орсон байгаа юм. Энэ нь хэдийгээр 2016 он сонгуулийн жил байсан ч сонгуулийн үр дүнгээр өөрчлөгдөх боломжтой албан тушаалтнуудын тооноос 2 дахин илүү байгаа нь бодит байдал дээр төрийн алба улс төрийн хувьд хараат байдалтай хэвээр байгааг эдгээр тоо баримт харуулж байна” гэжээ.

Хоёр. Улс төрийн шийдвэрээр дамжуулан нвлөөлөх

Төрийн алба тогтвортой байх үндсэн нөхцлийг бүрдүүлэх учиртай гүйцэтгэх засаглалын өөрийнх нь тогтвортой байдлын асуудал бас эмзэг байна. Манай улс 1992 оноос хойш буюу 25 жилийн хугацаанд 15 дахь засгийн газраа өнгөрсөн жил байгуулсан. Энэ нь засгийн газрын бүрэн эрхийн дундаж хугацаа 1.7 жил байна гэсэн үг. Түүнчлэн 2 засгийн газар бүрэн эрхийн хугацаагаа дуусгасан бол 1996-2000 оны хооронд 4 засгийн газар солигдож байсан түүх байна.

Ээлжит сонгууль бүрийн дараа, эсвэл засгийн газар солигдох бүрийн дараа яамдыг салгах, нийлүүлэх, нэршлийг солих, агентлагийн харьяаллыг өөрчлөхдөө ямар ч тооцоо судалгаагүй, чиг үүргийн шинжилгээ хийдэггүй, төрийн албаны төв байгууллага болон мэргэжлийн байгууллагын санал дүгнэлтийг авдаггүй, Төрийн албаны хууль тогтоомж, дүрэм журам, түүгээр тогтоосон үзэл баримтлал, үнэт зүйлийг ямагт улс төрийн шийдвэрээр дулдуйдан хайхрахгүй явсаар ирсэн нь төрийн албыг улам бүр тогтворгүй байдалд хүргэж, улс төрөөс хараат байлгаж байна. Бүтцийн өөрчлөлт нэрийдлээр төрийн албан хаагчдыг халж чөлөөлдөг байдал газар авч байна.

-Засгийн газрын бүтэц, түүнийг дагаж төрийн захиргааны байгууллагын нэгжийн бүтцийг өөрчилдөг. Бүтцийн өөрчлөлтийг төрийн албан хаагчдыг халж чөлөөлдөг хэрэгсэл болгосон.



Бас нэг авч үзэх зүйл бол төрийн албан хаагчдын томилгоонд улс төрийн албан тушаалтны оролцоо, нөлөөлөл маш их байна. Монгол улсын хэмжээнд өнөөдөр мөрдөгдөж байгаа хууль тогтоомжийн дагуу улс төрийн албан тушаалтнууд 2016 онд нийт төрийн албаны 155 албан тушаалд 4841 албан хаагчийг томилж, чөлөөлөх шийдвэр гаргаж байгаа. Тухайлбал, төрийн сайд нар 115 албан тушаалд нийт 361 төрийн албан хаагчийг, аймаг нийслэлийн засаг дарга 7 албан тушаалд 670 албан хаагч болон харьяа нутаг дэвсгэрийн бүх сургуулийн захирал, цэцэрлэгийн эрхлэгч болох 1600 орчим, сум дүүргийн засаг дарга 6 албан тушаалд 3141 орчим албан хаагчийг томилж, чөлөөлж байна. Энэ нь сонгуулийн үр дүнгээр солигддог улс төрийн албан тушаалтан сонгуулийн давтамжаар төрийн жинхэнэ албыг ээлж дараалан намын харьяалал, өөрийн үзэмжээр халж, сольдог болсон.

Гурав. Хууль, дүрэм, журмыг өөрт ашигтайгаар өөрчлөх байдлаар нөлөөлөх

Төрийн албаны тухай хууль бол хуулийн хүчин чадлын ангиллаар органик хуульд багтдаг. Энэ нь хүссэн улс төрийн хүчин органик хуулийн тодорхой нэг зүйл, эсхүл заалтыг өөрчлөх боломжгүй гэсэн үг. Бодит байдал дээр төрийн албыг улс төрийн сонгуулийн дүнгээр өөрчлөх боломжийг сонгууль бүрийн дараа хуульд өөрчлөлт оруулах замаар хийж болдгийг Төрийн албаны тухай хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөс харж болно.

Төрийн албаны тухай хууль амьдрал дээр хэрэгжихгүй байгаа, энэ нь түүнийг яаж, хэн, хэрхэн хэрэгжүүлэх арга, механизм хуульд тодорхойгүй байгаатай холбоотой, ялангуяа төрийн байгууллагын мэргэшсэн, тогтвортой байдал, улс төрөөс хараат бус байх гол санаанууд уриа маягтай үлдсэн гэж судлаачид тэмдэглэдэг. Үүний шалтгаан нь улс төрийн зорилготой байж болзошгүй, яагаад ингэж хэлж байна вэ гэхээр төрийн албанд үүсээд байгаа энэ асуудал тогтвортой, бугшсан шинжтэй байсаар байтал одоо болтол эрх зүйн зохицуулалтын хувьд дорвитой шинэчлэл хийхгүй явж ирсэн. Үе үеийн эрх барьж байсан намууд төрийн албаны хууль тогтоомжийн шинэчлэлийг хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах төдийгөөр өнөөдрийг хүрсэн байна. Ингэхдээ хуулийн анхны өөрийнх нь үзэл баримтлалыг өөрчилж танихын аргагүй болгосон гэсэн шүүмжлэл хүчтэй байдаг.

Мөн төрийн албанд улс төрийн албан хаагчдын эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх замаар төрийн хүний нөөцийг томилох, чөлөөлөх эрхийг улс төрийн албан тушаалтнуудад нэмэгдүүлж байна. Одоогоор хамгийн их нэмэлт, өөрчлөлт орсон хуулиар судлаачид Төрийн албаны тухай хуулийг нэрлэдэг. Тухайлбал,

Төрийн албаны тухай хуулийн 23.2 буюу төрийн жинхэнэ албан хаагч сонгуульд нэр дэвшүүлэхтэй холбоотой заалтад дараах байдлаар 4 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оржээ.

2006 оны 01 сарын 12-нд өөрчлөлт

2008 оны 05 сарын 06-нд нэмэлт \сонгуулиас сар гаруйн өмнө\

2011 оны 12 сарын 15-нд өөрчлөлт \сонгуулиас 6 сарын өмнө\

2016 оны 01 сарын 29-нд өөрчлөн найруулсан \сонгуулиас 5 сарын өмнө\.

ТАВ. ДҮГНЭЛТ

Төрийн албаны шинэчлэлийн нэг үндсэн зорилго нь төрийн албыг улс төрөөс хараат бус болгоход чиглэж ирсэн боловч бодит байдал дээр амжилт ололгүй өнөөг хүрчээ. Энэхүү сэдвийн хүрээнд дараах дүгнэлтийг хийлээ.

-Төрийн албанд улс төрийн болон сонгуулийн үр дүнгийн нөлөө маш өндөр байна, үүнийг нийтээрээ хүлээн зөвшөөрч байна. Сонгуульд ажилласан баг, гишүүдээ төрийн албан тушаалаар шагнаж урамшуулдаг, бүрэн эрхийн хугацаандаа бүтцийн өөрчлөлт, баг бүрдүүлэлт нэрийн дор төрийн албан хаагчдыг халж сольдог байдал маш өргөн хүрээтэй практик болжээ. Энэ нь улс төрийн намын шинэчлэл, сонгуулийн санхүүжилтийн тогтолцоо, сонгуулийн систем, иргэдийн улс төрийн боловсрол гээд маш өргөн хүрээний шинэчлэлийн дунд бий болох боломжтой.

-Төрийн албаны бүтэц, зохион байгуулалтыг нам, улс төрийн хүчний шийдвэрээр өөрчилдөг, улс төрийн албан тушаалтнууд томилгоо хийдэг, “бүтцийн өөрчлөлт” нэрээр халж сольдог байдал хууль ёсны, хуулийн хамгаалалттай болж байна. Өөрөөр хэлбэл, хуульд дур зоргоороо, судалгаа шинжилгээ, тооцоогүйгээр гар хүрдэг, эсвэл өөрсөддөө “эрх мэдэл”-ийг бий болгосон хуулийг олон талт оролцоо, хэлэлцүүлэг, зөвшилцлөөр хийдэггүй байдал төрийн албаны тогтвортой байдалд нөлөөлөхөд хүргэж байна.

-Улс төрөөс хараат бус төрийн албыг бүрдүүлэхэд эрх зүйн орчин дангаараа хангалттай бус болох нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн албаны шинэчлэлийг хуулийн нэмэлт өөрчлөлт төдийгөөр авч үзсээр өнөөдрийг хүрсэн ч амжилт ахиц бага байна. Тухайлбал, төрийн алба улс төрөөс хараат бус байх, тогтвортой байх зарчим Төрийн албаны тухай хуульд байна, харин хэрэгжихгүй байна. Энэ нь хэрэгжих арга, механизм нь өөрөө хуульд байдаггүй, нөгөө талаас түүнийг нэг мөр ойлгож хэрэгжүүлэх улс төрийн хүсэл эрмэлзэл байхгүй байна. Төрийн албаны одоогийн энэ нөхцөл байдал улс төрийн нам, тэдний бодлогыг тодорхойлж буй этгээдэд ашигтай байх тул тэд өөрчлөхийг хүсэхгүй байна гэж хэлэхэд хүрч байна.