

**ЗАСГИЙН ГАЗРЫН БҮТЭЦ, ЧИГ ҮҮРГИЙН ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ХАНДЛАГА,  
1992 ОНООС ХОЙШИХ МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН БҮТЭЦ,  
ЧИГ ҮҮРГИЙН ӨӨРЧЛӨЛТ  
(Мэдээлэл лавлагаа)**

*Ц.Норовдондог, Г.Билгээ, Ч.Онончимэг, Ц.Элбэгзаяа*

## **ОРШИЛ**

Энэхүү судалгаанд Засгийн газрын чиг үүрэг, бүтэц, зохион байгуулалтын талаарх нийтлэг ойлголт, өөрчлөлтийн чиг хандлага болон Монгол Улсын Засгийн газрын 1992 оноос хойших бүтэц, чиг үүргийн өөрчлөлтийн талаарх мэдээллийг лавлагаа болгон орууллаа.

### **Судалгааны зорилго, зорилт**

Судалгааны явцад Монгол Улсын Засгийн газрын бүтэц, зохион байгуулалт, чиг үүргийн өнөөгийн нөхцөл байдлыг судлах, засгийн газрын шинэчлэлийн бодлогын онол, арга зүйн асуудлыг тайлбарлах, бусад орнуудын туршлага, нийтлэг чиг хандлагыг тодорхойлох чиглэлээр дараах хэд хэдэн зорилт дэвшүүлэн ажилласан. Үүнд:

- Засгийн газрын чиг үүргийн талаарх нийтлэг ойлголт,
- Засгийн газрын бүтэц, зохион байгуулалт, олон улсын чиг хандлага,
- Засгийн газрын хүний нөөцийн удирдлагын талаарх олон улсын чиг хандлага,
- Монгол Улсын Засгийн газрын бүтэц, зохион байгуулалт, чиг үүргийн өөрчлөлтийн талаарх түүхчилсэн лавлагаа мэдээлэл, 1992 оноос хойших өөрчлөлт, төрийн тогтолцооны шинэчлэл

### **Судалгааны үр дүн**

Аливаа улсын төр засагтай холбоотой асуудлууд нь түүний бодлого боловсруулах, зохицуулах механизм, гүйцэтгэл, санхүү, түүний удирдлага, авлигатай тэмцэх арга хэмжээ, хариуцлага, худалдан авалт, эд материал, төв ба орон нутгийн засгийн газрын бүтэц, зохион байгуулалт, бүх шатны засгийн газрын чиг үүргийн хуваарилалт, цаашлаад засгийн газрын хүний нөөцийг бүрдүүлэн удирдах, цалингийн бодлого, сургалт, төр-иргэний харилцаа, иргэдийн оролцоо, ил тод байдал, хэвлэл мэдээлэл ба төрийн бус байгууллагуудын үүрэг оролцоо, гадаад хамтын ажиллагаа, мэдээллийн технологи гээд өргөн цар хүрээг хамарсан байдаг.

Судалгаанд эдгээр асуудлуудаас засгийн газрын чиг үүрэг, төв засгийн газрын бүтэц, зохион байгуулалт, хүний нөөцийн бодлогын асуудлыг хөндөж, Монгол Улсын Засгийн газрын 1992 оноос хойших бүтцийн өөрчлөлт, шинэчлэлт болон 2005 оноос хойших Засгийн газрын үйл ажиллагаанд өгсөн олон нийтийн санал асуулгын үр дүнгийн талаар авч үзлээ.

Судалгаанд дэвшүүлсэн зорилтын хүрээнд:

- Судалгааны эхний хэсгээс үзэхэд эдийн засаг, технологийн гадаад өөрчлөлт болон үйлчилгээг сайжруулах талаарх иргэдийн дотоод шахалтын аль аль нь сайн засаглалыг бодит зүйл болгох, засгийн газрыг шинээр зохион байгуулах шахалт шаардлагыг улам бүр хүчтэй болгож байна.

Даяаршлын энэ эринд дэлхийн хэмжээний өрсөлдөөн нь эдийн засгийн хөгжил ямар шатанд байгаагаас үл хамааран улс орнуудын засгийн газраас зах зээлийг дэмжсэн байгууллагуудыг бэхжүүлэх, иргэддээ урьдынхаасаа илүү үр ашигтай, үр

нөлөөтэй үйлчлэхэд чиглүүлэн төрийн захиргааны албадын чадавхыг сайжруулахыг шаардаж байна. Нийгмийн тэнцвэртэй эдийн засгийн өсөлт, хүний хөгжлийн зорилтыг хангая гэвэл засгийн газрууд үр ашиг, үр нөлөөтэй, өргөн оролцоотой, шударга, ил тод, мэргэшсэн, хөнгөн шуурхай, хамтач үйл ажиллагаатай байх шаардлагатай болж байна.

Засгийн газар олон нийтийн итгэлийг эргүүлэн олж авахын тулд хөнгөн шуурхай, уян хатан ажиллагаатай болж, нийгэмд шударга ёсыг тогтоох үйл хэрэгтээ илүү идэвхтэй, шинэлэг байдлаар хандах шаардлагатай болж байна. Юуны өмнө засаглалын үзэл баримтлалыг бүхэлд нь эргэн харж, засгийн газрын үүрэг ролийн талаарх олон нийтийн санаа бодлыг ч судалж үзэх хэрэгтэйг судалгаануудад дурдсан байна.

- Засгийн газрын бүтцийн хувьд хэр том, жижиг байгааг илэрхийлдэг хамгийн энгийн үзүүлэлт нь нийт ажил эрхлэлтэд төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь, Үндэсний нийт бүтээгдэхүүн (ҮНБ)-д засгийн газрын зардлын эзлэх хувь байдаг байна. Судалгаагаар дэлхийн хэмжээнд төв засгийн газрын цалингийн нийт сан дунджаар ДНБ-ий 5.4 хувь, ҮНБ-ий 5 хувийг, төрийн албанд ажиллагсдын нийт цалингийн сан ДНБ болон ҮНБ-ий 8 хувийг тус тус эзэлдэг байна.

Харин яамдын тоо болон эрхлэх асуудлын хүрээ, чиг үүргүүд улс орон бүрд харилцан адилгүй байх бөгөөд энэ нь тухайн улсын нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн төлөвшил, ёс заншил зэрэг олон хүчин зүйлээс хамаардаг байна. Дэлхий нийтэд яамдын тоог тогтоох ерөнхий дүрэм нь аливаа зохицуулалтыг хүндрүүлэхүйц хэт олон биш, тухайн нэг яамыг хэт их ачаалж хариуцлагын тогтолцоог сулруулахуйц хэт цөөн биш байх зарчмыг баримталдаг байна.

Яамдыг чиг үүргийн дагуу бүлэглэхэд тухайн орны улс төрийн удирдлагын онцлогийг харгалзан үзэх шаардлагатай бөгөөд засгийн газрын бүх түвшнийг хамарсан дэлгэрэнгүй судалгааны үндсэн дээр яамдын зохион байгуулалтын өөрчлөлт нь засгийн газрын нийт ажиллагсад, төсвийн зарлагад жинхэнээр нөлөөлөв үү, эсвэл зүгээр л адилхан албан хаагчид, зарлагын байрыг нь сэлгүүлэн тавив уу гэдгийг тодорхойлох боломжтой гэж үзжээ.

Яамдын оновчтой бус зохион байгуулалтын бүтэц нь засгийн газрын бодлого хэрэгжихгүй байх нэг үндсэн шалтгаан болдог байна. Улмаар яамдын тоо нь зөвхөн зохицуулалтын шаардлагаас гадна Засгийн газрын зардлыг багасгах, бюрократ тогтолцоо цаашид өргөжин тэлэхэд шахалт үзүүлж байхад чухал ач холбогдолтой байдаг байна. Дийлэнх улс орны хувьд 12-18 яамтайгаар үйл ажиллагаагаа оновчтой сайн зохицуулж чаддаг байна.

Бусад орнуудад Засгийн газрууд ихэвчлэн шинэ чиг үүрэг гарч ирэх, хуучин үүрэг ихсэх тохиолдолд шинэ яам байгуулах, эсвэл бие даасан агентлаг бий болгох эрмэлзэлтэй байдаг. Ийнхүү яам, агентлагийн тоо үржиж олон болох нь олон нийтийг төөрөгдүүлж, гүйцэтгэх засаглалын улс төрийг хүндрэлд оруулдаг байна. Зарим орон (Их Британи, АНУ зэрэг) шинэ яам байгуулахын оронд яамдын дор шинэ нэгжүүд байгуулах, эсвэл чиг үүргийг засгийн газрын агентлагуудад шилжүүлэхийг илүүд үзсэн байна.

- Монгол Улс 1992 оноос зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэнээр төрийн салбарын нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд гүйцэтгэх үүрэг, оролцоог агуулгын хувьд цоо шинээр тодорхойлох шаардлага гарсан билээ. Үе үеийн Засгийн газруудаас улсын салбарын нийгэм, эдийн засагт гүйцэтгэх үүргийг өөрчлөн зохион байгуулах,

төрийн захиргааны шинэчлэлийг түргэтгэх талаар бодлого тодорхойлон ажиллаж, багагүй зүйлийг хэрэгжүүлж ирсэн байна.

Түүнчлэн, өнөөдөр Монголын хөгжлийн эрх зүйн орчин нь Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 500 орчим хууль, 350 гаруй бодлогын баримт бичигтэй шууд холбоотой юм. Эдгээр хуулийн зохицуулалтын чадавх, уялдаа холбоо, давхардал, хийдэл, зөрчил, хоцрогдол зэргийг цогц хамруулсан нэгдсэн болон төрөлжсөн дүн шинжилгээ одоог хүртэл хийгдээгүй байна.

- Үндэсний статистикийн хорооноос явуулсан Өрхийн нийгэм, эдийн засгийн судалгаанд ардчиллын институцид итгэх иргэдийн итгэлийн байдлыг УИХ, Засгийн газар, Ерөнхийлөгчийн институтээр төлөөлүүлэн гаргахад 2009 онд Засгийн газарт итгэх олон нийтийн итгэл хамгийн өндөр байж, 2012 онд хамгийн бага болсон байна. Түүнчлэн “Монголын ардчиллын үнэлгээ, ардчиллын хөгжил, төлөвшлийн явц”-ын талаарх олон нийтийн санаа бодлын судалгаанд оролцсон шинжээчдийн үнэлгээгээр иргэд засаг төрдөө итгэх итгэл буурсан ба иргэдийн дуу хоолой төрд хүрэхгүй байна гэж үзсэн, мөн иргэдийн зүгээс ч Засгийн газрын үйл ажиллагааны талаарх үнэлэмж буурсан байна. 2013 оны байдлаар төрийн үйл ажиллагааг яам, агентлаг, аймаг нийслэл, сум дүүрэг, баг хорооны гээд бүх түвшинд хэвийн гэж үзэж, шинэчлэлийн Засгийн газрын үйл ажиллагааны хувьд эхэлсэн ажлаа үр дүнтэй гүйцэтгэх талаар иргэдийн хүлээлт байгаа талаар судалгааны баг дүгнэсэн байна.

Судалгааны ажлыг гүйцэтгэхдээ Засгийн газрын чиг үүрэг, бүтэц, зохион байгуулалтын талаар хийгдсэн Салватор Шиаво-Кампо Пачампет Сундарамын “Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь” хоёр боть<sup>162</sup>, “Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар” эмхэлтэл<sup>163</sup>, “Монголын ардчиллын үнэлгээ, ардчиллын хөгжил, төлөвшлийн явц”-ын талаарх олон нийтийн санаа бодол” социологийн судалгааны тайлан зэргийг ашигласан болно.

Судалгааны хавсралтад Монгол Улсын Засгийн газар, яам, агентлагийн харьяалал болон яамдын бүтцийг схемээр оруулсан болно.

## Нэг. ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ЧИГ ҮҮРЭГ

### 1.1. Засгийн газрын чиг үүрэг

Засгийн газрын зайлшгүй, нэн түрүүнд хийж гүйцэтгэх шаардлагатай үүрэг бол *батлан хамгаалах, хууль сахиулах, байгаль орчныг хамгаалах* үүрэг юм. Мөн ихэнх орны Засгийн газрын хувьд эдгээр үндсэн үүргээс гадна бусад төрөл бүрийн үүрэг хариуцлагыг давхар хүлээж явдаг. Гэхдээ чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ төрийн зүгээс ямар бодлогыг баримтлан хэрэгжүүлэх, ямар чиг үүргийг хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх, бодлогын түвшинд ямар чиглэлийг гаргах зэргээр шууд болон шууд бус зохицуулалтыг хангах байдлаар оролцох бөгөөд ийнхүү оролцоходоо хэрэв засгийн газрын зүгээс оролцох хангалттай үндэслэл байна гэж үзвэл шууд байдлаар оролцох уу, эсхүл зохицуулалтын түвшинд оролцох уу гэдгийг шийдвэрлэх шаардлагатай болдог.

<sup>162</sup>Азийн хөгжлийн банкнаас эрхлэн гаргасан, Нээлттэй нийгэм форумас орчуулсан Салватор Шиаво-Кампо Пачампет Сундарамын “Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь” хоёр боть. УБ., 2011, 2013 он.

<sup>163</sup>НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс гаргасан “Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар” эмхэлтэл. НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр. УБ., 2008 он.

Чиг үүрэг гэдэг ойлголтыг эрх зүйн баримт бичгүүдэд төр, Засгийн газар, орон нутгийн удирдлага, төсвийн байгууллагын чиг үүрэг болон тодорхой чиг үүрэг, нийтлэг бүрэн эрх болон бүрэн эрх, үйлчилгээ, эрхлэх нийтлэг асуудал гэсэн олон агуулгаар юуг, яаж хийхийг тодорхойлсон байна<sup>164</sup>.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд Засгийн газар төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүрэгтэй гэж заасан бол Засгийн газрын тухай хуульд Монгол Улсын яам нь Засгийн газрын үйл ажиллагааны зохих хүрээ, тодорхой чиг үүргийг дагнан эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага гэж тодорхойлжээ.

Нөгөө талаас хуульд заасан бүрэн эрх, чиг үүрэг нь ижил ойлголт уу, эсвэл ялгаатай ойлголт уу гэсэн асуулт гарч байна. Бүрэн эрх нь хүлээсэн чиг үүргийн хүрээнд тодорхой асуудлыг хариуцах, шийдвэр гаргах онцгой эрхийг<sup>165</sup> тодорхойлж байна. Бүрэн эрхийн заалтыг судалж үзэхэд чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд явуулах ажиллагаа, дараалал, арга зүй, түүнийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой эрх мэдлийг тодорхойлсон байдаг.

Өөрөөр хэлбэл, чиг үүрэг гэдэг нь юу хийхийг тодорхойлдог бол бодлогын зорилго, зорилт нь яаж хийх, ямар үр дүнд хүрэхийг тодорхойлох төдийгүй чиг үүрэг, хэрэгжүүлэх ажиллагааг төрийн төв, орон нутгийн захиргааны болон үйлчилгээний байгууллагууд давхардуулахгүйгээр, үр дүнтэйгээр хуваарилж, хэрэгжүүлэхийг хичээж байдаг. Иймээс төр, засгийн газар, орон нутгийн захиргаа, эдгээрт хамрах байгууллагуудын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой ажиллагаа нь өөр хоорондоо ялгаатай байна.

Засгийн газрын зүгээс зохицуулах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ юуны түрүүнд нийтийн ашиг сонирхолд нийцсэн үр нөлөөтэй зохицуулалтыг хийх үүрэгтэй төдийгүй зохицуулалтын зохистой тогтолцоо нь өмчлөх эрхийг тодорхойлох, шаардлагагүй маргаан гаргахгүй байх, өрсөлдөөнийг дэмжих, зах зээлийн доголдлыг арилгах, нийгмийн болон байгаль орчны үр ашигтай бодлого явуулах зэргээр үндэсний эдийн засаг, хөгжлийн үйл ажиллагаа, тэгш байдалд олон талын дэмжлэг үзүүлдэг. Гэхдээ зохицуулалт нь хэт их, ялангуяа ил тод бус, тохиолдлын чанартай хэрэглэгдэх тохиолдолд эдийн засагт бүхэлдээ өртөг зардлыг нэмэгдүүлж авлигыг бий болгох зэргээр нийгэмд сөрөг үр дагаврыг бий болгодог.

Зохицуулалтыг ихэвчлэн Засгийн газраас гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд өөрийн харьяа яам, агентлагаас гаргах бөгөөд хууль тогтоох байгууллагын хувьд зохицуулалтын эрх мэдлээ төв засгийн газрын захиргааны байгууллагад шилжүүлсэн байдаг нь ихэнх орны төрийн захиргааны тогтолцооны нийтлэг хэв шинж юм.

Зохицуулалтын өргөн хүрээтэй дараах гурван үндсэн төрөл байдаг.

1. Эдийн засгийн зохицуулалт - үнэ тогтоох, өрсөлдөөнийг зохицуулах, зах зээлд нэвтрэх, гарах гэх мэт зах зээлд шууд хамааралтай;
2. Нийгмийн зохицуулалт - эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, байгаль орчин, нийгмийн нэгдмэл байдал гэх мэт олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалах;
3. Захиргааны зохицуулалт - засгийн газар төрөл бүрийн асуудлаар мэдээлэл цуглуулж тодорхой нөхцөл байдал тогтоосон журмын дагуу оролцох.

<sup>164</sup>ҮШХ, АХБ “Монгол Улсын яам, агентлагийн чиг үүргийн шинжилгээ” судалгааны тайлан, УБ., 2013.

<sup>165</sup>Монгол хэлний тайлбар толь. УБ., 2011. 208 дахь тал, Эрх нь тодорхой хэм хэмжээ бол эрх мэдэл нь олгосон эрхийн дагуу таслан шийдвэрлэх чадамж юм.

## 1.2. Засгийн газрын гүйцэтгэх чиг үүргийг шинэчлэх шаардлага<sup>166</sup>

Засгийн газрын гүйцэтгэх үүргийг шинэчлэн тодорхойлох хэрэгцээ дараах хоёр нөхцөл байдлаас гарсан юм. Энэ нь: нэгдүгээрт даяаршил, түүний нөлөөгөөр бий болсон нийгэм, улс төр, эдийн засаг, технологийн түргэн өөрчлөлтийг засгийн газрууд хэрхэн хүлээн авч, ямар хариу арга хэмжээ авах вэ гэдэг асуудал, хоёрдугаарт, тэдний явуулж буй үйл ажиллагаа, төрийн үйлчилгээнд иргэдийн сэтгэл ханамжгүй байдал улам бүр өсөн нэмэгдсээр байгаа явдал юм.

Даяаршил нь хүмүүс, байгууллагын харилцан ажиллагаа, нэгдэл, харилцан хамаарал үндэсний хил хязгаараас хальж буй хөдөлгөөн буюу улс хоорондын худалдаа, хөрөнгө оруулалтын хамтын ажиллагаа, хөрөнгө, хүн ам, технологийн болон мэдээллийн өсөн нэмэгдэж байгаа урсгал юм. Үүнийг сүүлийн 20 гаруй жилд асар их хурдацтайгаар өргөжин тэлсэн улс хоорондын улс төрийн харилцаа, нийгэм, соёлын салбарын солилцоо илтгэн харуулж байгаа билээ. Даяаршил дэлхийн улс орнуудад сайн, муу үр дагаврын аль алиныг авчирсан юм. Даяаршил эдийн засгийн шинэ боломжийг нээдэг хэдий ч, ялангуяа буурай хөгжилтэй орнуудын хувьд улс төр, нийгэм, технологи, байгууллын нарийн төвөгтэй байдлыг бий болгож, эдийн засаг, нийгмийг тэнцвэртэй хөгжүүлэх асуудлыг зөв шуурхай шийдвэрлэх шахалт шаардлагыг засгийн газруудын өмнө тавих болсон билээ. Энэ нь засгийн газрууд эдийн засгийн илүү нээлттэй, өргөн харилцааг үр дүнтэй ашиглахын тулд олон улсын зах зээлд үндэснийхээ бизнесийн өрсөлдөх чадварыг дэмжих эдийн засгийн тогтолцоо бий болгох болон орлогын бүх түвшний хүмүүсийн амьжиргааны таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх бодлого хэрэгжүүлж ажиллах шаардлагатай болж байна гэсэн хэрэг юм.

Сүүлийн 20 жилд даяаршлын хийгээд технологийн шинэчлэлийн үр дүнд харилцаа холбоо өргөжин тэлснээр олон улс оронд иргэд нь засгийн газраасаа ихээхэн зүйлийг нэхэж шаардах болов. Ийнхүү өсөн нэмэгдсэн шахалт шаардлага ихэнхдээ засгийн газарт сэтгэл дундуур байдал нэмэгдэх, эсвэл түүнд үл итгэх үр дагаварт хүргэж байгаа билээ. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас (ЭЗХАХБ) 9 орны засгийн газартаа хийсэн өөрчлөлт шинэчлэлтийн туршлагыг авч үзээд “засгийн газрын үйл ажиллагаанд иргэдийн сэтгэл алдарсан байдал өсөн нэмэгдсээр” байгаа нь Европт шинэтгэл хийх шахалтыг нэмэгдүүлж байна гэж тэмдэглэжээ. Засгийн газарт иргэдийн сэтгэл дундуур байх явдал бусад орнуудад ч мөн байсаар байна.

Дэлхийн эдийн засгийн чуулганаас Аргентин, Бразил, Канад, Герман, Энэтхэг, Индонез, Итали, Нигер, Орос, Испани, Турк, Их Британи, АНУ зэрэг 14 оронд явуулсан олон нийтийн санал асуулгаар эдгээр оронд 2001-2005 онд засгийн газартаа итгэх олон нийтийн итгэл ихээхэн муудсан, зөвхөн зургаагийнх нь иргэдийн тал хувь засгийн газартаа итгэдэг гэсэн дүн гарсан байна.

Эдгээр бүх судалгааны дүн иргэд, хэвлэл мэдээлэл, зарим тохиолдолд бүр төрийн албан хаагчид, улс төрчид өөрсдөө хүртэл засгийн газрыг хөшүүн хойрго, үр ашиггүй, хүнд сурталтай, өөрчлөлтийг эсэргүүцэгч, мэдлэг чадваргүй, хөнгөн шуурхай бус, авлигад өртөмхий хэмээн үзэх болсныг харуулж байна.

Иргэд ихэнхдээ төрийн албан хаагчдыг иргэдийн хэрэгцээг хангах гэхээсээ илүү өөрсдийнхөө ашиг сонирхолд нийцсэн ажиллагаа явуулдаг хэмээн үздэг байна. Олон улс орны иргэд “засгийн газар ард түмнийхээ төлөө” гэсэн тунхаглалд дийлэнхдээ итгэл үзүүлдэггүй байна. Санал асуулгын дүнгүүд олон нийт засгийн газраасаа иргэдэд үзүүлж буй үйлчилгээг сайжруулах, тухайлбал илүү сайн, хүртээмжтэй үйлчилгээг үр нөлөөтэй,

<sup>166</sup>Деннис Рондинэлийн “Ардчилсан засаглалын нөхцөлд төрийн захиргааны албадын чиг үүрэг өөрчлөгдөх нь: Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар” нийтлэлээс хэсэгчлэн авав. Эх сурвалж: “Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар” эмхэлтэлийн Нэгдүгээр бүлэг. НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр. УБ., 2008 он.

үр ашигтай үзүүлдэг төрийн захиргааг хүлээсээр байна. Өөрөөр хэлбэл иргэд төрийн захиргааны албадын өнөөгийнхөөс илүү чанартай үйлчилгээг хямд өртөгтэйгээр хүргэх чадавх сайжрахыг хүсэн хүлээсээр байна.

### 1.3. Засгийн газрын чиг үүргийг шинэчлэх олон улсын чиг хандлага

Өнөө үед засаглалыг сайжруулах, шинэ чиг үүргийг хэрэгжүүлэх төрийн чадавхыг нэмэгдүүлэх хэрэгцээ, шаардлагыг өргөн хүрээнд хүлээн зөвшөөрөх болсон. Түүнчлэн төрд итгэх иргэдийн итгэл буурч байгааг засаж, залруулах зорилгоор Австрали, Шинэ Зеланд, Англи, АНУ зэрэг улсууд 1980-аад оны эхээр төрийн захиргаа болон засаглалын шинэтгэлийн “Төрийн шинэ менежмент” хэмээн нэрлэх болсон шинэ хандлагыг хэрэгжүүлсэн талаар Деннис Рондинэл өөрийн нийтлэлдээ өгүүлсэн байна.

Давид Осборн болон Тэд Гаэблер “Засгийн газрыг шинээр зохион бүтээх нь”<sup>167</sup> номондоо АНУ болон бусад улсад 1980, 1990-ээд онд хийсэн шинэтгэлийн үйл явцыг дүгнэж, төрийн шинэ менежментийн зарчим, шинж байдал, үр нөлөөтэй засгийн газрын 10 шинжийг дараах байдлаар тодорхойлжээ:

1. *Эрчимжүүлэгч* - засгийн газрууд “сэлүүрдэхээсээ илүү залуурддаг” болох;
2. *Иргэдийг хүчирхэгжүүлэх* - дээрээс тушаан зааварлахын оронд орон нутгийн бүлгүүдэд асуудлаа өөрсдөө шийдвэрлэх арга барил эзэмшүүлэх;
3. *Ноёрхлын байдлаас ангижирч өрсөлдөөний зарчимд шилжих* - хувийн хэвшил болон төрийн бус байгууллагуудад төрийн байгууллагаас илүү үр ашигтай, үр нөлөөтэй хийж гүйцэтгэх боломжтой үйл ажиллагааг хувьчлах, эсвэл эдгээр салбар дахь зохицуулалтыг арилгах;
4. *Эрхэм зорилгод баримжаалсан* - дүрэм журамд баригдахаас илүүтэйгээр эрхэм зорилгоо тодорхойлж, ажиллагсдад түүнд хүрэх хамгийн сайн арга зам хайж олох боломж олгох;
5. *Үр дүнд чиглэсэн* - орцоос илүү үр дүнг санхүүжүүлэх;
6. *Хэрэглэгчдэд чиглэсэн* - өөрийн аппаратад ажиллагсдын биш, иргэдийн хэрэгцээг хангахад чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулах;
7. *Аж ахуйч сэтгэлгээтэй байх* - зөвхөн татварын хөрөнгийг зарцуулахыг бус илүү их орлого бий болгохыг чармайх;
8. *Урьдчилан харах чадвартай байх* - аливаа асуудлыг нэгэнт болж өнгөрсөн хойно нь шийдвэрлэхээр хөрөнгө зарцуулахад бус, түүнээс урьдчилан сэргийлэхэд хөрөнгө оруулах;
9. *Төвлөрөл саарсан байх* - төрөл бүрийн түвшинд засгийн газрын болон засгийн газрын бус байгууллагын оролцоо, хамтын ажиллагаанд түшиглэж ажиллах;
10. *Зах зээлд чиглэсэн* - засгийн газрын том хөтөлбөр хэрэгжүүлэхээс илүүтэйгээр зах зээлийн хүчээр асуудлыг шийдвэрлэхийг эрмэлзэж байх.

Австрали, Канад, Шинэ Зеланд, Португал, Англи, АНУ болон бусад улсад холбооны агентлаг, муж, орон нутгийн засаг захиргаануудад 1990-ээд онд хийсэн төрийн захиргааны албаны өөрчлөлт шинэчлэлтэд эдгээр болон эдгээртэй төстэй зарчмуудыг мөрдлөг болгосон. Мексикийн Засгийн газар “Сайн засгийн газар” хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэхдээ 6 зорилтыг дэвшүүлэн тавьсан бөгөөд эдгээр нь засгийн газрыг шинээр зохион бүтээх зарчмууд дээр үндэслэсэн байна.

Засгийн газрын хувьд хүний тогтвортой хөгжлийг хангах, ядуурлыг бууруулахад чухал үүрэгтэй хэдий ч, эдгээр зорилтыг дангаараа биелүүлэх боломжгүй юм. Даяаршлын эрин үед үндэсний засгийн газрууд үр нөлөөтэй засаглалыг хэрэгжүүлэх гэвэл төрийн захиргааны доод шатны байгууллага, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллага, бусад улс орны засгийн газар, олон улсын байгууллагуудтай ардчилсан, ил тод, оролцоотой

<sup>167</sup>Osborne, David and Gaebler, Ted: Reinventing Government, Boston, MA: Addison-Wesley Publishing (1992).



үйл явцын үндсэн дээр хамтран, эсвэл түншийн хэлбэрээр ажиллах шаардлагатай болж байна.

21-р зуунд Засгийн газрын хувьд эдийн засаг, нийгмийн тогтвортой хөгжлийг хангахын тулд дөрвөн чухал чиг үүрэг гүйцэтгэх шаардлагатай юм.

1-т Байгууллагын чадавх бий болгох явдал. Хүчтэй байгуулалгүйгээр төр, хувийн хэвшлийн аль аль нь эдийн засгийн өсөлт, нийгмийн дэвшлийг хангах зорилтыг хэрэгжүүлэх боломжгүй юм;

2-т Дэлхийн эдийн засагт үр нөлөөтэй оролцох уян хатан бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх;

3-т Хөгжиж байгаа орнууд нийгмийн тэнцвэртэй эдийн засгийн өсөлтийг хангахын тулд ядуучуудад чиглэсэн, өөрөөр хэлбэл ядуурлыг бууруулах, эдийн засгийн өсөлт, нийгмийн баялгийн хуваарилалтын гадна хоцордог иргэдийг үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцуулах чадавхыг хөгжүүлэх бодлогод илүүтэй анхаарах;

4-т Нийгмийн тэнцвэртэй эдийн засгийн өсөлтийг хангах, дэлхийн эдийн засгийн харилцаанд оролцох, ядуурлыг бууруулах чиглэлээр төрийн захиргааны албадын чадавхыг бэхжүүлэхэд засгийн газар шийдвэрлэх үүрэгтэй байх.

Засгийн газрын зүгээс иргэдэд шаардлагатай эрэлт хэрэгцээг хангах, даяаршлын сорилтыг даван туулахын тулд эрс шинэчлэл хийх замаар шинээр зохион байгуулалтыг хийх, энэ нь төрийн захиргаанд хэрхэн хэрэглэгдэх талаар товч авч үзье.

Эрс шинэчлэл нь уламжлал болон тогтсон хэв маягаас нэг мөсөн татгалзаж, ёс зүй, харилцааны урьд өмнө байгаагүй хэлбэрүүдийг шаардах шинэ санаа, ажил хэрэг явуулах шинэ арга зам нэвтрүүлэхийг шаарддаг. Засгийн газарт эрс шинэчлэл хийх шаардлага яагаад гардаг вэ? Шалтгаан нь юу байснаас үл хамааран эрс шинэчлэл шинэ санааг ажил хэрэг болгох, тэдгээрийг тодорхой үйл ажиллагаа болгон хэрэгжүүлэх үйл явц юм. Эрс шинэчлэл бол үйл явц юм. Өөрөөр хэлбэл энэ нь шинэ санааг үйл ажиллагааны төлөвлөгөө болгон хувирган нийгэм дэх өөрчлөлт хийхэд хүргэсэн асуудал, түүнийг шийдвэрлэх боломжийг өргөн хүрээнд хүлээн зөвшөөрөхийг шаарддаг. Эрс шинэчлэлийг олон нийт хүлээн авах бэлтгэлийг хангахын тулд нийгмийг соён гэгээрүүлэх ажлыг тодорхой хэмжээнд хийх шаардлагатай болдог.

## **Хоёр. ЗАСГИЙН ГАЗРЫН БҮТЭЦ БА ХҮНИЙ НӨӨЦИЙН БОДЛОГО**

### **2.1. Засгийн газрын бүтэц, зохион байгуулалт**

Засгийн газрын үйл ажиллагааг саадгүй явуулахад бодлого боловсруулах ба зохицуулах чиг үүрэг нэн тэргүүний ач холбогдолтой. Бодлого боловсруулах ба зохицуулах үр нөлөөтэй механизм нь бодлогын орчныг илүү тодорхой болгох, зохицуулалтыг сайжруулах, авлигыг багасгах, эрх зүйт ёсыг бэхжүүлэх зорилтуудтай нягт холбоотой юм.

Засгийн газрын бодлого боловсруулах ба зохицуулах механизм нь төрийн байгууламжийн бүтцээс хамаарч парламентын тогтолцоонд илүү хатуу бүтэцтэй болон “хамтын”; Ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд илүү уян хатан болон тухайн удирдлагын хувийн зан чанараас хамааралтай байдаг. Гэвч эдгээрийн аль ч тохиолдолд дараах үндсэн таван үүрэг гүйцэтгэдэг байна.

1. Засгийн газраас гарч буй бодлогын асуудлаар хангалттай мэдээлэл, урьдчилсан сануулга өгөх;
2. Засгийн газрын бүх оролцогч талуудтай урьдчилан зөвлөсөн байх;
3. Дүн шинжилгээ хийж, бодлогын хувилбаруудыг гаргах;
4. Бодлогын шийдвэрийн баримт бичгийг гаргах, түгээх;
5. Шийдвэрийн хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ хийх байна.

Олон улсын туршлагаас харахад дээрх үүргийг хэрэгжүүлэхэд дөрвөн үндсэн зарчмыг мөрдлөг болгодог байна<sup>168</sup>. Үүнд:

- сахилга - санхүүжүүлэх болон хэрэгжүүлэх бололцоогүй бодлогын шийдвэр гаргахгүй байх;
- шийдвэр гаргахад ил тод байдлыг хангахын зэрэгцээ хэлэлцүүлэг явуулахад шаардлагатай нууцлалыг хадгалах;
- бодлогын чиглэл тодорхой байх, өөрөөр хэлбэл, бодлогын шийдвэрийг ойр ойрхон өөрчлөхгүй байх;
- сонголтыг оновчтой хийх, өөрөөр хэлбэл, зөвхөн чухал асуудлуудад бодлого боловсруулагчдын анхаарлыг хандуулах, ач холбогдол багатай асуудлуудыг үлдээж эрэмбэлэх үйл явц шаардлагатай.

Иймд бодлогын зохицуулалтыг үр нөлөөтэй хийж гүйцэтгэхэд хүчтэй, үр нөлөөтэй үйл ажиллагаатай тамгын газар чухал ач холбогдолтой юм. Парламентын тогтолцоонд энэ үүргийг засгийн газрын гишүүдэд (эсвэл сайд нарын зөвлөл) үйлчлэх үүрэгтэй Ерөнхий сайдын ажлын алба, эсвэл Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар гүйцэтгэдэг.

Эдгээр газрууд бүтэц, орон тоо болон чиг үүргийн хувьд ялгаатай байдаг. Тухайлбал, Сингапурын кабинетын газар 15 ажилтантай бол АНУ-ын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар 4000 ажилтантай, дундаж Их Британийн кабинетын газар, ерөнхий сайдын ажлын алба нийлээд 200 орчим ажилтантай байна<sup>169</sup>.

Бодлого боловсруулах, зохицуулах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхийн тулд сайн ажиллагаатай төв байгууллагаас гадна засгийн газрын бүх түвшин дэх үр нөлөөтэй хамтын ажиллагаа чухал шаардлагатай байдаг. Энэхүү хамтын ажиллагаанд Засгийн газрын хүрээний бүх нэгж газрууд, ажлын хэсгүүд зэрэг албан ёсны механизм, төрийн албан хаагчид хоорондын сүлжээ, хамтын ажиллагааны албан бус механизм зэрэг нь чухал үүргийг гүйцэтгэдэг байна.

Засгийн газрын бүтэц, яам агентлагуудын тоо яг төчнөөн байх ёстой, эсвэл ийм байвал зохистой, оновчтой гэсэн нэгдсэн ойлголт байхгүй нь нэгэнт ойлгомжтой юм. Улс орон бүр өөрийн орны онцлог, уламжлал, улс төрийн тогтолцоо, хүн амын тоо, нийгэм эдийн засгийн бодит нөхцөл байдал зэрэгт тохируулан засгийн газрын бүтэц, яамдын тоог тогтоодог бөгөөд ямар байвал зохистой гэж үзэх вэ гэдэгт хариулт өгөхийн тулд дэлхийн улс орнуудын ерөнхий чиг хандлага, туршлагыг авч үзэх нь илүү зохимжтой юм. Энэ үүднээс Азийн хөгжлийн банкнаас гаргасан, Нээлттэй нийгэм форумаас орчуулан гаргасан “Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь” гэсэн Салватор Шиаво-Кампо Пачампет Сундарам-ын 2 ботьд дурдсанаас холбогдох сэдвийн хүрээнд тоймлон авч үзлээ.

Уг номд Засгийн газрын бүтэц буюу хэмжээ хэт том, хэт жижиг, эсвэл яг таарсан уу гэдэгт учир утгатай хариулт өгөхийн тулд тухайн орны нөхцөл байдалд дэлгэрэнгүй шинжилгээ хийж үзэх хэрэгтэйг зөвлөсөн байна. Засгийн газар үр нөлөөтэй ажилладаг бол хэдий том байвч эдийн засагт ихээхэн эерэг нөлөө үзүүлж чадна, эсрэгээрээ бол ихээхэн саад тотгор учруулах нь ойлгомжтой юм. Яамдыг байгуулах, засгийн газрын үйл ажиллагааг зохион байгуулах гол зарчим нь чиг үүргийг харгалзах явдал бөгөөд чиг үүргийг хэт их жижгэрүүлж задлахгүй, давхардал үүсгэхгүй байх, хяналтын хүрээ ижил төрлийн байх гэсэн үзүүлэлтээр ангилдаг.

<sup>168</sup>Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь. Салватор Шиаво-Кампо Пачампет Сундарам. АХБ, ННФ. УБ., 2011, 37 дахь тал.

<sup>169</sup>Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь. Салватор Шиаво-Кампо Пачампет Сундарам. АХБ, ННФ. УБ., 2011, 38 дахь тал.



Бага хэмжээтэй засгийн газар үр ашиггүй, үрэлгэн байж болох бол хэрэв иргэд илүү зүйл хийхийг шаардаж, үр нөлөөтэй ажиллаж чадахаа харуулсан тохиолдолд том хэмжээтэй засгийн газар ч өргөжин тэлэхийг үгүйсгэхгүй. Мөн сүүлийн 20 жилд улс орнуудын засгийн газрын хэмжээ өссөн нь төсвийн байдал ихээхэн сайжирсан, аж үйлдвэржсэн орнуудын засгийн газрын зардал нэмэгдсэн ч түүнийг даах чадвар мөн адил өссөн байна.

Засгийн газрын бүтэц хэр том, жижиг байгааг илэрхийлдэг хамгийн энгийн үзүүлэлт нь нийт ажил эрхлэлтэд төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь, ҮНБ-д Засгийн газрын зардлын эзлэх хувь байдаг байна<sup>170</sup>. Манай улсын хувьд 2013 оны статистикийн эмхэтгэлд дурдсан тоон үзүүлэлтээр нийт ажил эрхлэлтэд төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь 15.3 байна.

Засгийн газрын нийт зардалд ажиллагсдын цалин хөлсний зардлын эзлэх хувь нь бараа, үйлчилгээ, тоног төхөөрөмжийн зардлын эзлэх хувь илүү өндөр байдгаас ҮНБ-д засгийн газрын зардлын эзлэх хувь нийт ажил эрхлэлтэд төрийн албан хаагчдын эзлэх хувиас хамаагүй өндөр байдаг байна. Гэхдээ засгийн газрын хэмжээг илэрхийлдэг энэ хоёр үзүүлэлт хоорондоо нягт хамааралтай бөгөөд улс орнуудыг засгийн газрын ажил эрхлэлтийн түвшнээр харьцуулсан үзүүлэлт, улсын төсвийн зарлагын эзлэх хувиар харьцуулсан үзүүлэлт бараг ижил байдаг байна. Засгийн газрын “хэмжээг” илүү сайн илэрхийлж чадах үзүүлэлт нь засгийн газрын зардал юм.

## 2.2. Засгийн газрын яамдын тоо болон хүний нөөцийн удирдлага

Яамдын тоо болон эрхлэх асуудлын хүрээ, чиг үүргүүд улс орон бүрд харилцан адилгүй байдаг. Тухайлбал, Алжир зэрэг оронд дэд бүтэц хариуцсан ганц яам байдаг бол бусад олон орон зам тээвэр, боомт, цэвэр усны хангамж, бохирын шугам сүлжээ, төмөр замын тээвэр гэх мэт дэд бүтцийн олон салбарыг хариуцсан тусгай яамдтай байдаг.

Зарим орон үйлдвэр хариуцсан томоохон хэмжээний ганц яамтай байдаг бол Энэтхэг зэрэг орон үйлдвэр хариуцсан төв яамнаас гадна төмөрлөг, хүнд үйлдвэр, жижиг, дунд үйлдвэр, газрын тос, бордоо, хүнсний үйлдвэр хариуцсан тусгай яамдтай байна. Зарим орон үйлдвэр, худалдааг нэгтгэсэн байдаг бол зарим нь эдийн засгийн бүхий л үйл ажиллагааг зохицуулах үүрэгтэй засгийн газрын том яамтай байна.

Санхүү, төлөвлөлтийн асуудал эрхэлсэн яамны эрх мэдэл улс орон бүрт харилцан адилгүй байна. Улс орнууд эмэгтэйчүүдийн хөгжил, нийгмийн халамж, байгаль орчин, гадаад худалдаа, орон сууц, орон нутгийн удирдлага, хэрэглэгчдийн эрх ашиг зэрэг салбар дамнасан асуудлыг хаана байрлуулснаар өөр хоорондоо ялгаатай байдаг байна.

Яамдыг чиг үүргийн дагуу бүлэглэхэд тухайн орны улс төрийн удирдлагын онцлогийг харгалзан үзэх хэрэгтэй болдог байна. Мөн засгийн газрын бүх түвшнийг хамарсан дэлгэрэнгүй судалгааны үндсэн дээр яамдын зохион байгуулалтын өөрчлөлт нь засгийн газрын нийт ажиллагчид, төсвийн зарлагад жинхэнээр нөлөөлөв үү, эсвэл зүгээр л адилхан албан хаагчид, зарлагын байрыг нь сэлгүүлэн тавив уу гэдгийг тодорхойлох боломжтойг “Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь” бүтээлд тодорхой тусгаж өгчээ.

Засгийн газрын бүтэц чиг үүргээ дагах ёстой байдаг. Яамдын оновчтой бус зохион байгуулалтын бүтэц нь засгийн газрын бодлого хэрэгжихгүй байх нэг үндсэн шалтгаан болдог байна. Ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой АНУ зэрэг оронд яамдын хэмжээ том байдаг нь эрх мэдэл нэг хүний гарт төвлөрдөг тогтолцоонд хяналтыг төвлөрүүлэх шаардлагатай байдагтай зарим талаараа холбоотой юм. Парламентын тогтолцоонд ерөнхий сайд яамдын тоо, тэдгээрийн ажлын ачааллыг тогтоодог боловч энэхүү эрх мэдлийг хязгаарлах улс төрийн нөлөө илэрхий гардаг байна.

<sup>170</sup>Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь. Салватор Шиава-Кампо Пачампет Сундарам. АХБ, ННФ. УБ., 2011, 35 дахь тал.

Зарчмын хувьд яамдын тоо зохицуулалтыг хүндрүүлэхүйц хэтэрхий олон биш, яамдын ажлын ачааллыг хэтэрхий их болгохуйц хэт цөөн биш байх шаардлагатай. Гэхдээ эвслийн засгийн газрын үед улс төрийн шалтгаанаар сайд нарын тоог нэмэгдүүлэх явдал гардаг бөгөөд энэ нь зохицуулалтыг ихээхэн хүндрүүлдэг. Мэдээж хэрэг, дагалдах чиг үүргүүдийг дэд сайд нарт хуваарилах замаар асуудлыг шийдэж болно. Үүний тулд сайд нарын хооронд шатлан захирах ёсыг хүлээн зөвшөөрөх шаардлагатай боловч албан тушаалын төлөө эцэс төгсгөлгүй тэмцэлдэх, боломжийн цомхон яамдтай байх үзэл санааг орхигдуулах талтай байдаг байна.

Засгийн газрын үндсэн чиг үүргүүдийг дээд түвшинд зааглан тогтоосон ерөнхий загваруудад ерөнхийдөө санхүү, гадаад харилцаа, дотоод хэрэг, батлан хамгаалах, мэдээлэл харилцаа, гадаад худалдаа, тээвэр, хөдөлмөр, эрчим хүч, хууль зүй, үйлдвэр, хөдөө аж ахуй, боловсрол, эрүүл мэнд, хотын болон бүсийн хөгжил, нийгмийн халамж, нийтийн эзэмшлийн зам харилцаа, шугам сүлжээ зэрэг чиг үүргийг үндсэн яамдад бүлэглэсэн байдаг<sup>171</sup>. Байгаль орчин, мэдээллийн технологи зэрэг шинэ чиг үүргүүдийн хувьд яамдын зохион байгуулалтын бүтэц өөр хоорондоо нэлээд ялгаатай байна.

Засгийн газрууд ихэвчлэн шинэ чиг үүрэг гарч ирэх, хуучин үүрэг ихсэх тохиолдолд шинэ яам байгуулах юмуу, эсвэл бие даасан агентлаг бий болгох эрмэлзэлтэй байдаг. Ийнхүү яам, агентлагийн тоо үржиж олон болох нь олон нийтийг төөрөгдүүлж, гүйцэтгэх засаглалын улс төрийг хүндрэлд оруулдаг байна. Зарим орон (Их Британи, АНУ зэрэг) шинэ яам байгуулахын оронд яамдын дор шинэ нэгжүүд байгуулах, эсвэл чиг үүргийг засгийн газрын агентлагуудад шилжүүлэхийг илүүд үзсэн байна. Бусад оронд яам, газруудыг нэгтгэх, бэхжүүлэх замаар тоог нь цөөлж бүтцийн өөрчлөлт хийжээ. Холбооны улсуудад яамдын өөрчлөлт гол төлөв чиг үүргийг бүсүүдэд шилжүүлэх байдлаар илэрдэг бол нэгдмэл улсууд үүнтэй төстэйгээр чиг үүргийг орон нутгийн захиргаануудад шилжүүлсэн байна<sup>172</sup>. Дээрх нөхцөлд засгийн газрын хэмжээг багасгах ажлыг нийт төсвийн зарлага, үйлчилгээний бүх салбарыг үнэлж дүгнэсний үндсэн дээр хийх нь зүйтэй юм. БНХАУ-ын Засгийн газар “гурван засвар” буюу чиг үүрэг, зохион байгуулалт, боловсон хүчин гэсэн гурван чиглэлээр яамд, нэгжүүдэд бүтцийн өөрчлөлт хийж зарим чиг үүргийг халсан байдаг<sup>173</sup>. Ерөнхийдөө засгийн газрын зохион байгуулалтын бүтцийг 10-аас дээш жил хянаж үзээгүй бол чиг үүрэг, зохион байгуулалтын системтэй шинжилгээ хийхийг зөвлөдөг байна.

Яамдын тоо нь зөвхөн зохицуулалтын шаардлагаас гадна Засгийн газрын зардлыг багасгах, бюрократ тогтолцоо цаашид өргөжин тэлэхэд шахалт үзүүлж байхад чухал ач холбогдолтой юм. Дийлэнх улс орны хувьд 12-18 яамтайгаар үйл ажиллагаагаа сайн зохицуулж чаддаг. Гэхдээ яамдын тоог цөөрүүлснээр төдийлөн ашиг тус гаргахгүй бөгөөд зарим тохиолдолд холимог нэгжүүд байгуулснаар хариуцлагын тогтолцоог сулруулах явдал гардаг.

- **Олон улсын хандлага ямар байна вэ?**

Засгийн газрын яамдын тоо дэлхийн дунджаар 16 байна. Бүсүүдийн доторх улс орнууд хүн амын тоогоороо ихээхэн ялгаатай байдаг. Африкт яамдын тоо Ботсванд хамгийн цөөн буюу 10-аас бага Нигерт хамгийн их 28, Азид 7-35, Латин Америкт 11-27, Номхон далайн орнуудад 6-16 байна. Харин Зүүн Европ, хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улсууд, ЭЗХАХБ-ын орнуудын хооронд ялгаа бараг байхгүй, яамдын дундаж тоо 15 байна<sup>174</sup>.

<sup>171</sup>Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь. Салватор Шиаво-Кампо Пачампет Сундарам. АХБ, ННФ. УБ., 2011, 124 дахь тал,

<sup>172</sup>Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь. Салватор Шиаво-Кампо Пачампет Сундарам. АХБ, ННФ. УБ., 2011, 125 дахь тал,

<sup>173</sup>Мөн тэнд.

<sup>174</sup>Мөн тэнд.

Хүн ам ихтэй болон төвлөрсөн удирдлагатай нэгдмэл улсуудын засгийн газрын яамдын тоогоор илүү байх хандлагатай байна. Энд хоёр эсрэг тэсрэг жишээг дурдвал, нэг яам дунджаар БНХАУ-д 43 сая, Куук аралд 1300 иргэнд үйлчилж байна.

**Хүснэгт 1. Гадаадын зарим орны Засгийн газрын яамдын тоо**

Бүсүүд	Яамдын дундаж тоо	Хүн ам мянга	1 яаманд ногдох хүн амын тоо мянга	Засгийн газарт ажиллагсдын дундаж тоо	1 яаманд ногдох ажиллагсдын тоо
Африк	19	13942	926	1046	71
Ази	20	123951	4696	1069	51
Төв ба зүүн Европ Хуучин ЗХУ	15	17813	747	1264	73
Латин Америк, Карибын тэнгис	15	17142	1169	2275	192
Ойрх Дорнод, хойд Африк	20	14992	643	1390	62
Номхон Далай	10	587	44	5400	360
ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд	15	37286	3022	1658	132
<b>Дэлхийн дундаж</b>	<b>16</b>	<b>32245</b>	<b>1607</b>	<b>2015</b>	<b>135</b>

Эх сурвалж: Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь, ННФ, АХБ, хуудас 126.

• **Хөгжиж буй орнуудын хувьд**

Улс орон бүр өөрийн орны засаг захиргааны түүхэн уламжлал, улс төрийн бодит нөхцөл байдал зэргийг харгалзан түүнд тохируулан сонголт хийх нь ойлгомжтой юм. Түүнчлэн бусад улсын туршлагыг судлахдаа тухайн улс орны газар зүйн хэмжээ, тухайн орны нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал, онцлог, улс төрийн тогтолцоог харгалзан үзэж харьцуулах нь зүйтэй юм.

Олон яамтай байх нь эдийн засаг, улс төрийн хувьд аль ч талаас зохисгүй юм. Улс орнуудын туршлага, түүх дээр үндэслэн хөгжиж буй ихэнх оронд зохион байгуулалтын зарчмын дагуу чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд хангалттай яамдын тоог ерөнхийдөө 11 хэмээн тодорхойлсон байна.<sup>175</sup> Үүнд:

1. Санхүү, төлөвлөлт (зээл тусламжийн зохицуулалтыг оролцуулан);
2. Гадаад хэрэг (гадаад худалдааг оролцуулан);
3. Мэдээлэл, харилцаа (шуудан, олон нийттэй харилцах, мэдээллийн технологийг оролцуулан);
4. Дотоод хэрэг (цагдаа, орон нутгийн захиргаануудыг оролцуулан);
5. Хууль, шүүх;
6. Хүний нөөц (боловсрол, соёл, спорт, шинжлэх ухаан, технологийг хамран);
7. Хүн амын суурьшил;
8. Байгаль орчин (хот, хөдөөгийн хөгжил, орон сууц, түүнтэй холбоотой үйлчилгээний дэд бүтэц, усны нөөц, хөдөө аж ахуй, байгаль орчин);
9. Нийгэм, хөдөлмөр эрхлэлт (хөдөлмөр, нийгэм-эдийн засгийн хувьд эмзэг бүлгүүд, эмэгтэйчүүд, нийгмийн халамжийг хамран);
10. Эрүүл мэнд, хүн ам (гэр бүл төлөвлөлт, өвчлөлд хяналт тавих);
11. Дэд бүтэц (эрчим хүч, зам, тээврийг оролцуулан);
12. Батлан хамгаалах (шаардлагатай нөхцөлд).

<sup>175</sup>Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь. Салватор Шиаво-Кампо Пачампет Сундарам. АХБ, ННФ. УБ., 2011, 129 дахь тал.

Итали 1999 оны шинэтгэлийн дараа болон Япон дээрх бүтцэд хамгийн ойртож очсон байна. Ямар ч нөхцөлд засгийн газрын байгууллагуудын төгс тоог тогтоох нь чухал бус, харин тухайн оронд засгийн газрын гүйцэтгэх гол үүргүүдийг тодорхойлж, эдгээр чиг үүргийг хэрэгжүүлэх уялдаа холбоог хангасан зохион байгуулалтын бүтэц бий болгох нь чухал юм.

Мэдээжийн хэрэг улс төрийн албан тушаал олж авах, эсвэл дэмжигчиддээ кабинетын суудал өгөхийг санаархсан улс төрийн удирдлагуудад яамдын тоо чухал ач холбогдолтой нь ойлгомжтой. Энэ асуудал засгийн газрын үр нөлөөтэй ажиллагаанд хэд хэдэн шалтгааны улмаас чухал ач холбогдолтой юм. Хэтэрхий олон тооны яамтай байх нь шинэ яам тус бүрийн дэд бүтэц, ажиллагсдын тооны улмаас үйл ажиллагааны зардлыг нэмэгдүүлдэг.

Яам бүр шинээр ажил үүрэг нэмэх, аппаратаа өргөжүүлэх оролдлого хийж, хэд хэдэн яам ижил төрлийн чиг үүрэг эрхэлж бие биедээ саад болж эхэлснээр асуудал үүсдэг. Яамдын тоо цөөн байх тусам тэдний хоорондын зохицуулалт, хэлцэл илүү хялбар байдаг байна. Гэхдээ өмнө өгүүлснээр, хэтэрхий цөөн тооны, том хэмжээний яамдтай байх нь хяналтын хүрээ болон хариуцлага тооцох зарчмыг алдагдуулж болох талтай юм.

Мөн яамдын тоог цөөлснөөр өртөг зардлыг бууруулах, эсвэл үр ашгийг нэмэгдүүлэх үр дүн аль аль нь гарах албагүй юм. Заримдаа яамдыг нэгтгэж тоог цөөлснөөр хяналт тэнцвэрийг алдагдуулж болно. Иймэрхүү явдал ардчиллыг сэргээн тогтоохоос өмнө БНСУ-д гарсан билээ. Гадны хяналт байхгүй, хууль тогтоох байгууллагын хяналт сул, захиргаадах дэглэмтэй засгийн газарт яамд давхардсан үйл ажиллагаа явуулах нь дотоод өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлж, үр ашгийг бууруулдаг.

Иймд яамдыг нэгтгэх бодит өртөг болон давуу талуудыг харьцуулах, эрхлэх ажлын хүрээ давхацсанаар иргэдийн хувьд гарч буй давуу талууд, үйлчилгээ хүргэх олон талын суваг байгаа эсэхийг харгалзан үзэх нь зүйтэй юм.

Ази, Африкийн хэд хэдэн орон яамд, тэдгээрийн харьяа агентлагуудын тоог цөөлсний дотор Сингапур энэ арга хэмжээг хамгийн түрүүнд авч хэлэлцүүлжээ. Сингапурын Засгийн газар Яамдын бүтцийн өөрчлөлтийн хороо байгуулж ажиллуулснаар:

- а) нэг яамны багцад багтах чиг үүргийн тоог цөөлсөн;
- б) өөр хоорондоо ижил төстэй боловч өөр өөр яаманд байсан чиг үүргүүдийг нэг яамд шилжүүлсэн;
- в) яамд, агентлагуудын үйл ажиллагааны уялдааг сайжруулсан үр дүнд хүрсэн байна.

БНСУ Засгийн газрын тухай хууль баталж, кабинетын гишүүн сайд болон сайдын түвшний албан тушаалыг хорогдуулж, цомхон боловч илүү хүчтэй, үр ашигтай, хэрэглэгчдэд чиглэсэн, уян хатан, нийгмийн өөрчлөлтөд зохицох чадвартай засгийн газартай байх зорилго дэвшүүлж эрх мэдэл, хариуцлагын төвлөрлийг сааруулсан байна. Австрали яамдын тоог 1987 онд 28-аас 18 хүртэл, цаашид Ерөнхий сайд нь 1996 онд 14 болгож бууруулсан байна. БНХАУ зарим яамыг татан буулгаж, газруудыг ижил төрлийн чиг үүргийн дагуу нэгтгэн зохион байгуулж, төв аппаратын удирдлагын дор орон тооны цомхотгол явуулжээ. Итали тун саяхнаас засгийн газрын яамдын тоог бууруулж Европт хамгийн цөөн яамтай орон болсон байна.

Зарим оронд хийсэн бүтцийн өөрчлөлт, өмч хувьчлалын улмаас зарим яамыг нэгтгэх, заримыг нь татан буулгах шаардлага гарсан байна.

Ерөнхийдөө ихэнх орон 12-18 яамтайгаар үйл ажиллагаагаа сайн зохицуулж чаддаг байна. Гэхдээ яамдын тоог цөөрүүлснээр төдийлөн ашиг тус гардаггүй гэж үзсэн бөгөөд зарим тохиолдолд холимог нэгжүүд байгуулснаар хариуцлагын тогтолцоог сулруулдаг, мөн аливаа улсад зохицуулалт хэт их байх нь засгийн газрын зардлыг нэмэгдүүлж, эдийн засагт хохирол учруулаад зогсохгүй зохицуулалтын өөрийнх нь чанар, хэрэгжилтийг сулруулдаг гэж үзжээ.

Олон яам чиг үүрэг болон ажиллагсдаа орон нутгийн болон бүсийн салбарууддаа, эсвэл орон нутгийн захиргаануудад шилжүүлэх ажлыг хийж байна. Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад яамд шинээр бий болгох хандлага ерөнхийдөө гараагүй байна. Харин өмч хувьчлал зэрэг шинэ чиг үүрэгтэй холбогдсон байгууллагуудыг шинээр байгуулж, эдгээрийг гол төлөв түр хугацаагаар ажиллуулжээ.

### 2.3. Засгийн газрын ажил эрхлэлтийн болон цалин хөлсний бодлого

Засгийн газрын ажил эрхлэлт, цалин хөлсний бодлогын ерөнхий зорилго нь төрийн захиргааг үр ашигтай, үр нөлөөтэй, шуурхай ажиллуулахад шаардагдах хэмжээний зохих үр чадвар, урам зориг, ёс суртахуун бүхий хариуцлагатай ажиллах хүчинтэй болох явдал юм. Гэхдээ эдийн засагчид, олон улсын байгууллагууд нь гол төлөв улсын салбарын ажил эрхлэлтийн төсөв санхүүгийн агуулгад илүүтэй анхаарал хандуулж ирсэн байдаг.

Хэдийгээр практикт олон төрлийн зорилтыг зэрэг хангасан цалин хөлсний бодлого боловсруулах нь хүндрэлтэй боловч дараах зорилтуудыг дэвшүүлсэн байдаг.

- *Нэгдүгээр зорилт:* Ижил нөхцөлд хийсэн адил түвшний ажилд адил тэгш хэмжээний цалин хөлс олгох;
- *Хоёрдугаар зорилт:* Цалин хөлсний ялгаа нь ажлын үр дүн, хариуцлага, шаардагдах үр чадварын ялгавартай уялдсан байх;
- *Гуравдугаар зорилт:* Төрийн албанд ажиллагсдын цалин хөлс хувийн хэвшлийнхэнтэй дүйцэхүйц байх;
- *Дөрөвдүгээр зорилт:* Төрийн албаны цалин хөлсний бүтцийг үе үе хянан үзэж, зохих өөрчлөлтийг системтэйгээр хийдэг байх.

Засгийн газрын ажил эрхлэлт, цалин хөлсний бодлогын зорилго нь ажиллагсдын тоог цөөлөх, эсвэл цалин хөлсийг бууруулах явдал биш юм. Харин төрийн үйлчилгээг чанартай хүргэх, хувийн хэвшлийн ажил гүйлгээний зардлыг багасгах, эдийн засгийн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх, нийгмийн өмч хөрөнгийг хадгалж хамгаалахад шаардагдах хэмжээний зохих урам зориг, мэргэжлийн ёс суртахуунтай хариуцлага бүхий ажиллах хүчинтэй болох явдал юм.

Мэргэжлийн ёс суртахуунтай, чадварлаг, урам зоригтой, үр ашигтай төрийн албатай байх нь сайн засаглалын гол шалгууруудын нэг билээ. Ийм төрийн албатай байх нь сайн засаглалыг бий болгоход хангалтгүй боловч төрийн алба маш муу байх нь муу засаглалыг бий болгоход хангалттай байдаг байна.

Дэлхийн хэмжээнд төрийн албанд ажиллагсдын тоо ойролцоогоор нийт хүн амын тав орчим хувийг эзэлдэг. Ер нь төрийн албан хаагчдын тоо нэг хүнд ногдох орлоготой шууд хамааралтай байдаг бол, дундаж цалингийн хэмжээтэй урвуу хамааралтай байдаг байна.

Төрийн албаны харьцангуй цалин хөлсний хэмжээг дараах гурван хэмжигдэхүүнээр гаргадаг.

1. төв засгийн газрын дундаж цалинг аж үйлдвэрийн салбарт ажиллагсдын цалинтай харьцуулсан үзүүлэлт

2. нэг хүнд ногдох ДНБ-ий үржвэрээр тодорхойлсон дундаж цалингийн хэмжээ
3. бүс нутаг бүхэнд цөөн хэдэн улсын Засгийн газрын ба хувийн хэвшлийн цалин хөлсний харьцаа

Дэлхийн хэмжээнд төрийн албанд ажиллагсдын тоо нийт хүн амын таван хувийг эзэлдэг бол манай улсын хувьд 2013 оны байдлаар төрийн албанд 169448 хүн ажиллаж байгаа нь нийт хүн амын 5.7 хувийг эзэлж байна. Ерөнхийдөө засгийн газрын ажил эрхлэлтийн хэмжээ нэг хүн амд ногдох орлоготой шууд, дундаж цалинтай урвуу хамааралтай байдаг бөгөөд үүнийг “Вагнерийн хууль” хэмээн нэрлэдэг байна.

Дэлхийн хэмжээнд төв засгийн газрын нийт цалингийн сан ДНБ-ий 5.4 хувийг эзэлдэг байна. Орон нутгийн захиргааны цалингийн түвшин ойролцоогоор төв засгийн газрын цалингийн сангийн ¾ орчим хувийг эзэлдэг гэж үзвэл төрийн албаны цалингийн ерөнхий түвшин дэлхийн дундаж үзүүлэлтээр ДНБ-ий 8 орчим хувийг эзэлдэг тооцоо гарч байна.

Засгийн газарт ажиллагсдын цалингийн сан ойролцоогоор ҮНБ-ий 5 хувь, нийт төрийн албанд ажиллагсдын цалингийн сан ҮНБ-ий 8 хувийг эзэлдэг байна<sup>176</sup>. Төсөвт эзлэх хувийн жингээр төрийн албаны хамгийн өндөр дундаж цалинтай Ойрхи Дорнод болон Хойд Африк хамгийн өндөрт ордог байна. Дэлхийн хэмжээнд төрийн албаны цалин хувийн салбарын дүйцэх цалингийн 70-80 хувьтай тэнцүү байна<sup>177</sup>. Энэ нь ажил эрхлэлтийн баталгаа илүү байдагтай холбоотой юм. Гэхдээ бүс нутгуудын хооронд асар их ялгаатай бөгөөд Азийн орнуудын төрийн албан хаагчид хамгийн өндөр, Африкийн англи хэлтэй орнуудад хамгийн доогуур цалинтай байна.

Төрийн албаны оновчтой хэмжээг тогтооход тухайн орны онцлог, төрөөс гүйцэтгэх чиг үүрэг, засгийн газрын зохион байгуулалтын бүтэц, хөрөнгө нөөцийн хэмжээ, мэдээллийн технологи, ажиллагсдын шилжих боломж зэрэг олон хүчин зүйлийг харгалзах хэрэгтэй.

Засгийн газрын зохистой хэмжээний талаар хатуу тогтоосон дүрэм байхгүй бөгөөд орон тоог цөөлөх аливаа оролдлогыг төрийн албаны шинэтгэлийн хөтөлбөрийн хүрээнд хийх нь зүйтэй юм. Төрийн алба хэт томорсон, цалин хөлсийг тогтвортой барих боломжгүй болсон нөхцөлд орон тоо цөөлөх нь зайлшгүй шаардлагатай байж болно. Энэ нөхцөлд засгийн газрын чадавх сулрах, ажиллагсдын урам зориг буурах, нийгмийн зөрчил үүсэх зэрэг сөрөг үр дагавраас урьдчилан сэргийлж зөв зүйтэй эхлүүлэх хэрэгтэй гэж үздэг.

Цалингийн бус урамшил ялангуяа төсвийн хүндрэлтэй үед дэлгэрэх хандлагатай байдаг тул томоохон асуудал бий болгодог. Цалингийн бүтцийг шинэчлэн тогтоох явдал төрийн албаны шинэтгэлийн хөтөлбөрийн зайлшгүй нэг бүрэлдэхүүн хэсэг байдаг. Харин ямар ч тохиолдолд цалин хөлсний асуудлыг шийдэж байна гээд зэрэг дэвийн инфляци бий болгох, цаг зуурын арга хэмжээ авахаас зайлсхийх хэрэгтэй гэж үзжээ.

Сүүлийн жилүүдэд “гүйцэтгэлтэй холбосон” урамшлыг зарим орон нэвтрүүлсэн байна. Баримтаас харахад ажлын үр дүнтэй холбосон урамшлын схем нь сайнаар яривал үр нөлөө тун багатай, муугаар яривал төрийн албанд улс төрийн нөлөөлөл бий болгож үндэстэн ястны зөрчлийг хурцатгасан үр дүнтэй байдаг. Урамшлын тогтолцоонд меритийг харгалзахаас гадна олон нийтэд алдаршуулах, гавьяа цол хүртээх, албан тушаал ахиулах зэрэг мөнгөн бус урамшлын арга хэмжээг хэрэглэх нь тустай байдаг байна.

Улсын төсвийн зардал, засгийн газрын хэмжээг багасгах шахалтын улмаас улс орнууд засгийн газрын яамд, агентлагуудад бүтцийн өөрчлөлт хийх, тэдгээрийн тоог цөөлөх, хэмжээг багасгах төрөл бүрийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж ирсэн. Энэ хандлага

<sup>176</sup>Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь. Салватор Шиаво-Кампо Пачампет Сундарам. АХБ, ННФ. УБ., 2011, 56 дахь тал.

<sup>177</sup>Мөн тэнд.



төвлөрлийг сааруулах хөдөлгөөн, орон нутгийн захиргаануудын зүгээс илүү эрх мэдэл, хөрөнгө нөөц шаардсан шахалт шаардлагын улмаас улам бүр хүчтэй болж байна. Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад эдийн засаг, улс төрийн тогтолцоог өөрчлөн шинэчлэх шаардлага нь аяндаа төв засгийн газарт бүтцийн томоохон өөрчлөлт хийх хэрэгцээг бий болгосон байдаг.

### **Гурав. МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗАР, ТҮҮНИЙ БҮТЭЦ, ЧИГ ҮҮРГИЙН ӨӨРЧЛӨЛТ**

Монгол Улс 1992 оноос зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэнээр төрийн салбарын нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд гүйцэтгэх үүрэг, оролцоог агуулгын хувьд цоо шинээр тодорхойлох шаардлага гарсан билээ. Үе үеийн Засгийн газруудаас улсын салбарын нийгэм, эдийн засагт гүйцэтгэх үүргийг өөрчлөн зохион байгуулах, төрийн захиргааны шинэчлэлийг түргэтгэх талаар бодлого тодорхойлон ажиллаж, багагүй зүйлийг хэрэгжүүлсэн.

Гэвч энэхүү бодлого, шинэчлэлийн хүрээнд төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх, Засгийн газар ба нутгийн захиргааны харилцааг шинэ шатанд гаргах, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бэхжүүлэх чиглэлээр хийсэн ажлууд хангалтгүй байна. Энэ нь орон нутаг удирдлага, санхүүгийн хувьд төвөөсөө бүрэн хамааралтай явж ирсэн, ард иргэд дөрвөн жилд нэг удаа сонгуульд оролцогийг эс тооцвол орон нутгийн удирдлагад оролцох байдал бараг байхгүй. Нийгэм, эдийн засгийн аливаа асуудал УИХ, Засгийн газарт л шийдэгддэг зэрэг бодит нөхцөл байдлуудаас харахад илэрхий юм.

#### **• 1992-1996 он**

1992 онд Монгол улсад ардчилсан төр засаг бүрэлдэж, анхныхаа ардчилсан Үндсэн хуулийг баталсан билээ. Тэр цаг үеэс эхлэн Монгол Улсад ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэх, түүн дэх иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, хүний эрхийг хамгаалах талаар нэлээд өөрчлөлт хийгдсэн. Үүний нэг нь шинэ Үндсэн хуульд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагад нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэглэх үзэл санааг анх удаа гаргасан явдал юм. Ингэж социализмын үеийн нийтийн өмчийн нэгдэл, хоршоонд суурилсан, төвлөрсөн удирдлагын болоод санхүүгийн тогтолцоонд хамаарагдаж байсан орон нутгийн засаг захиргааны удирдлагыг ард иргэдийн нутгийн өөрийн удирдлага болон төрийн удирдлагын хосолмол хэлбэрт суурилсан шинэ тогтолцоогоор халсан юм.

БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн тухай хууль 1984 онд батлагдсанаас хойш манай улсын нийгэм, эдийн засгийн амьдралын бүхий л хүрээнд ихээхэн өөрчлөлт гарч, нийгмийн тогтолцоо бүхэлдээ шинэчлэгдсэн тул 1990 оны 10 дугаар сарын 31-нд Засгийн газрын бүтцийг 13 яамтайгаар батлан үйл ажиллагаагаа явуулсан байна.

Энэхүү Засгийн газрын үед аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах Засгийн газрын үүрэг хариуцлага өндөржиж, нийгмийн амьдралд ардчилал, ил тод байдал хөгжиж, олон ургалч үзэл дэлгэрч, төрөөс нээлттэй эдийн засгийн бодлого явуулах, орон нутаг хөгжлийнхөө асуудлыг бие даан шийдвэрлэх зэрэг олон нөхцөл байдлыг үндсэн дээр Засгийн газрын зүгээс үйл ажиллагааныхаа үндсэн зарчмыг шинээр тодорхойлсон юм.

#### **• 1996-2000 он**

1996 оноос Засгийн газраас авч хэрэгжүүлсэн томоохон ажлын нэг нь төрийн захиргааны төв байгууллагуудад бүтцийн өөрчлөлт хийх, нутгийн захиргааны үйл ажиллагааг өргөн хүрээтэй шинэчлэлийг хийхээр төлөвлөж байсан юм. Эдгээр зорилгын хүрээнд Яамдын тоог 14 байсныг 9 болгож цөөрүүлэн, Үндэсний хөгжлийн газар, Худалдаа үйлдвэрийн яамыг татан буулгаж төрөөс эдийн засгийн хөгжлийг түргэтгэх зорилгоор үнийг чөлөөлөх

арга хэмжээг хэрэгжүүлэв. Мөн орон нутгийн сонгуулийн хуулийг баталж, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд, Хурлын байгууллагуудын эрх, бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх, төв орон нутгийн санхүүгийн харилцааг өөрчлөн шинэчлэх, орон нутгийн Хурлуудын хариуцлагыг дээшлүүлэх зэрэг бодлогыг барьж байв.

Төрийн захиргааны, төрийн бодлогын хүрээнд олон бодлогын баримт бичгүүдийг гаргасан. Тухайлбал, УИХ-ын 1996 оны 05 дугаар сарын 21-ний 38 тоот тогтоолоор “Монгол Улсын төрөөс Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлого” баталсан. Энэхүү бодлогын баримт бичиг нь Засгийн газрын бүтэц, төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоог бүхэлд нь шинэчлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн.

Өөрчлөлт, шинэчлэлийн үйл ажиллагааны 40 зорилт нь үйл ажиллагааны 20 гол зорилтыг, гол зорилт нь үй ажиллагааны стратегийн 5 зорилтыг, стратегийн зорилт нь Засгийн газрын үйл ажиллагааны стратегийн эрхэм зорилгыг хэрэгжүүлэхэд тус тус чиглэж байгаа бөгөөд эдгээр нь Монгол Улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны стратегийн өөрчлөлт, шинэчлэлийн талаар баримтлах нэгдсэн бодлогыг багцлан тодорхойлсон байна. Мөн түүнчлэн энэхүү нэгдсэн бодлогын хүрээнд *байгаль орчны салбар, үйлдвэрлэлийн салбар, дэд бүтцийн салбар, нийгмийн салбар, бусад гол чиг үүргийн салбарыг* тодорхойлон Засгийн газрын үйл ажиллагааны бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлийн загварыг тодорхойлсон.

#### • 2000-2004 он

Засгийн газар бүтцийн хувьд ерөнхий чиг үүргийн 3, чиглэлийн 8 нийт 11 яам ажиллаж байсан бөгөөд Засгийн газар нь үйл ажиллагаагаа явуулахдаа Монгол Улсад ардчиллыг бүх шатанд бэхжүүлэн ажиллах зорилтыг тавьсан. Мөн түүнчлэн Засгийн газрын гүйцэтгэх ёстой ажил, чиг үүргийг юуны түрүүнд бүтцийн байгууллагууд шууд гардан хариуцаж биелүүлдэг байхаас гадна засаглалын үйл явцад олон нийтийг өргөн оролцуулах, үүний тулд төрийн бус байгууллагууд, үйлдвэрчний болон ажил олгогчдын байгууллагуудтай идэвхтэй хамтран ажиллах ёстой гэж үзсэн байна. Энэ хүрээнд Засгийн газар нь бүтцийн хувьд дараах өөрчлөлтийг хийсэн.

1. Засгийн газар зах зээлийн эдийн засгийн харилцааг төлөвшүүлэх, ялангуяа хувийн хэвшлийг дэмжин ажиллах, үүний тулд хууль эрх зүй, дэд бүтэц, зохицуулалтын хүрээг бий болгож, хэвшүүлэх, тэдгээрийн хэрэгжилтийг хариуцан ажиллах чиглэлийн яамыг байгуулсан.
2. Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд ажиллах яамны хувьд дэд сайдын улс төрийн албан тушаалыг бий болгосон. Энэ нь Засгийн газар олон нийттэй харьцах ажлыг эрчимжүүлэх, төр засгийн үйл ажиллагааг олон нийтэд бодитой хүргэх, Төрийн нарийн бичгийн дарга нарыг төрийн мэргэшсэн албан хаагчид байх бодлогыг хэрэгжүүлэх зэрэгт дэд сайдын албан тушаал бий болгосон.
3. Засгийн газар нь орон нутагтай болон Улсын Их Хуралтай идэвхтэй хамтран ажиллахад Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, түүний даргын үүрэг роль ихтэй. Тийм ч учраас Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргын албан тушаалыг Засгийн газрын гишүүн-сайд хавсран гүйцэтгэх нь зүйтэй гэж үзсэн байна.

#### • 2004-2008 он

Засгийн газрын бүтцийн хувьд нийт 13 яам ажилласан бөгөөд Засгийн газрын бүрэлдэхүүний хувьд Ерөнхий сайд, шадар сайд, дээрх яамдыг эрхлэх асуудлыг хариуцсан сайд нар болон Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дарга болно.

УИХ-ын 2002 оны 58 тоот тогтоолоор батлагдсан Төрийн захиргааны тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвчийн дагуу нийт 40 Засгийн газрын агентлаг ажиллаж байсан. Эдгээр агентлагийн ажил, чиг үүрэг нь тухайн асуудлыг хариуцсан яамны дотоод бүтцийн нэгжийн чиг үүрэгтэй давхцаж байсныг арилгах, захиргааны зардлыг багасгах зорилгоор Засгийн газрын зарим агентлагийн гүйцэтгэж байсан үүргийн бодлогын чанартай асуудлыг яаманд шилжүүлэн ажилласан байна. Үүнд:

1. Зам, тээвэр, аялал жуулчлалын яам байгуулахтай холбогдуулан Авто замын газар, Тээврийн газар, Аялал жуулчлалын газар гэсэн агентлагуудыг татан буулгаж, тэдгээрийн гүйцэтгэж байсан чиг үүргийн бодлогын шинжтэй асуудлыг тус яаманд хариуцуулах;
2. Мал эмнэлэг, үржлийн газрын бодлогын чанартай асуудлыг холбогдох яаманд нь шууд хариуцуулан, аж ахуйн чанартай асуудлыг нь улсын үйлдвэрийн газраар гүйцэтгүүлэх;

• **2008-2012 он**

Засгийн газрын бүтцийн хувьд ерөнхий чиг үүргийн 3, чиглэлийн 8 яам нийт 11 яам ажиллаж байсан бөгөөд Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд Тэргүүн шадар сайд, Шадар сайд болон яамдын хариуцсан асуудлыг эрхлэх сайд, Монгол Улсын сайд бөгөөд ЗГХЭГ-ын дарга нийт 15 гишүүнтэйгээр үйл ажиллагаагаа явуулж байсан.

2004-2008 оны хугацаанд ажиллаж яамдын чиг үүргийн давхардлыг арилгах, эрхлэх асуудлын хүрээ, салбарыг нь оновчтой болгох үүднээс зарим яамдыг нэгтгэх, зарим яамны тодорхой чиг үүргийг холбогдох яам, Засгийн газрын гишүүнд дараах байдлаар шилжүүлсэн байна. Үүнд:

1. Зам, тээвэр, аялал жуулчлалын яам, Барилга, хот байгуулалтын яамыг нэгтгэн Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам;
2. Үйлдвэр, худалдааны сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнээс хөнгөн үйлдвэрийн асуудлыг Хүнс, хөдөө аж ахуйн яаманд нэгтгэж, Хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам;
3. Үйлдвэр, худалдааны сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнээс геологи, эрдэс баялгийн бодлогын асуудлыг Түлш, эрчим хүчний сайдын хүрээнд нэгтгэн Эрдэс баялаг, эрчим хүчний яам;
4. Үйлдвэр, худалдааны сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарч байсан гадаадын хөрөнгө оруулалтын бодлого, гадаад худалдааны асуудлыг Гадаад хэргийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд шилжүүлж, Гадаад харилцааны яам;

Тэргүүн шадар сайд нь - оюуны өмч, патент, зохиогчийн эрхийн асуудал; стандартчилал, хэмжил зүйн асуудал; шударга бус өрсөлдөөнийг хянан зохицуулах асуудал; болон Үйлдвэр худалдааны сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарч байсан чөлөөт бүсийн асуудал; үйлдвэржилтийн бодлогын асуудлыг эрхлэн хариуцах;

Шадар сайд нь – бүсчилсэн хөгжлийн нэгдсэн бодлогын асуудал, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн асуудал, бус нутгийн хөгжлийн нэгдсэн бодлого болон тодорхой салбарын мэргэжлийн хяналтын асуудал, гамшгаас хамгаалах, урьдчилан сэргийлэх асуудал, хойшлуулшгүй сэргээн босгох ажиллагаатай холбоотой шуурхайн асуудлыг тус тус хариуцсан болно.

• **2012 оноос хойших**

Засгийн газрын бүтцэд шинээр болон шинэчлэн зохион байгуулагдаж байгаа яамдын талаар 2012.08.17-ны өдрийн Засгийн газрын бүрэлдэхүүн, бүтцийн тухай төрийн

захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвч батлах тухай хуулийн хувийн хэргийн Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийн танилцуулгаас авсан болно.

Засгийн газрын бүтцийн хувьд 16 яамтай, бүрэлдэхүүний хувьд Монгол Улсын Ерөнхий сайд, Шадар сайд, ЗГХЭГ-ын дарга нийт 18 сайдтай ажиллаж байна. Засгийн газрын бүтцийг тодорхойлохдоо үр дүнтэй ажиллах, хийх ажлынх нь чиг үүрэг тодорхой байж, ажил үүрэг нь давхцалгүй байх, хүлээх хариуцлага нь тодорхой байж ард иргэдээрээ ил тод хянуулах зарчмуудын хүрээнд голлон анхааран яамдын бүтцийг дараах байдлаар өөрчлөн зохицуулсан байна.

1. Монгол орны хөгжлийн бодлогыг “ногоон эдийн засаг, хөгжил”-д чиглүүлэх зорилгоор Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Ойн газар, Усны газрыг тус тус татан буулгаж, гүйцэтгэж байсан чиг үүргийг Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамыг Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн яам болгон өөрчлөн зохион байгуулсан;
2. Бүтээн байгуулалтын ажлын цар хүрээ нэмэгдэхийн хирээр цаашид дэд бүтцийг хөгжүүлэхэд Засгийн газраас онцгойлон анхаарах, төрөөс Олон улсын трансын зэрэглэлтэй төмөр зам болон авто замын сүлжээг бий болгохын тулд Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яамыг Барилга хот байгуулалтын яам болон Зам тээврийн яам болгон нэгдсэн бодлогын чиг үүргийг 2 яамд хариуцуулан ажиллуулах;
3. Дэлхийн хэмжээнд Монгол брэндийг бий болгох, төрийн бодлогыг зохион байгуулах, Олон Улсын түвшинд сурталчлах ажлыг бодитойгоор хариуцан зохион байгуулах Засгийн газрын нэгж зайлшгүй хэрэгтэй гэж үзэн Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яамны хариуцах асуудлаас соёл, урлагийг хөгжүүлэх, түүх соёлын өвийг хамгаалах, сэргээх бодлогын асуудлыг, Эрүүл мэндийн яамны хариуцах асуудлаас нийтийн биеийн тамир болон мэргэжлийн спортыг хөгжүүлэх асуудлыг, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны хариуцах асуудлаас аялал жуулчлалын бодлогыг асуудлыг нэгтгэн Соёл, спорт, аялал жуулчлалын яамыг шинээр зохион байгуулсан.

Соёл урлаг болон нийтийн биеийн тамир, спортын талаар баримтлах бодлогыг боловсронгуй болгох асуудлын хүрээнд Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Соёл, урлагийн хороо, Биеийн тамир, спортын газрыг татан буулгаж, гүйцэтгэж байсан чиг үүргийг нь тус яаманд шилжүүлсэн;

1. Манай улсын эдийн засаг сүүлийн жилүүдэд уул уурхайн салбараас ихээхэн хамааралтай байгаа бөгөөд цаашид уул уурхайн салбарт түшиглэсэн эдийн засгийн бодлогын асуудлыг төрийн бодлогыг зохион байгуулах, цаашид уул уурхайн салбараас хараат эдийн засгийг солонгоруулах бодлогыг зохион байгуулах, олон улсын түвшинд хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц байхын тулд энэ чиглэлийн мэргэжлийн яамны бүтэц зохион байгуулалтыг бий болгох хүрээнд Эрдэс баялаг, эрчим хүчний яамны эрхлэх асуудлын хүрээг хуваан Уул уурхайн яам болон Эрчим хүчний яам;
2. Улсын хөгжлийн бодлого, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийн бодлого, хөрөнгө оруулалтын нэгдсэн бодлогыг хэрэгжүүлэх, хөгжлийн төлөвлөлт хийх, салбар хоорондын уялдааг хангах, асуудал, эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэл, салбарыг тодорхойлж, салбар, дэд бүтцийн зохистой харьцааг тогтоох асуудал, зээл, тусламжийн нэгдсэн бодлого, худалдааны бодлого, экспорт, импортын асуудлыг зохицуулах асуудлын хүрээнд 2008-2012 оны хугацаанд ажиллаж байсан Засгийн газрын тохируулагч агентлаг-Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хорооны эрх, үүргийг Эдийн засгийн хөгжлийн яам болгон шинээр зохион байгуулсан. Мөн Гадаадын хөрөнгө оруулалтын газрыг татан буулгаж, гүйцэтгэж байсан чиг үүргийг шинээр байгуулагдсан Эдийн засгийн хөгжлийн яаманд шилжүүлсэн байна.

2013 онд хийгдсэн Үндэсний шинэтгэлийн хорооны захиалгаар Азийн хөгжлийн банкнаас 2012 онд байгуулагдсан Засгийн газрын бүтцэд “Монгол Улсын яам, агентлагийн чиг үүргийн шинжилгээ” судалгааг<sup>178</sup> хийж дараах нэгдсэн санал зөвлөмжийг гаргасан байна.

Шинэ Засгийн газар нь хуулиар олгосон бүрэн эрхээ цогц байдлаар хэрэгжүүлэх бололцоог хангасан, хөгжлийн шинэ хандлага, үндэсний уламжлал, онцлогийг харгалзсан зохион байгуулалтын бүтцийг бүрдүүлж, дараах долоон чиглэлийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлбэл зохистой хэмээн зөвлөжээ. Үүнд:

1. Эдийн засгийн хөгжил, шинжлэх ухаан, технологийг хөгжүүлэх талаарх бүрэн эрх
2. Хүний хөгжил, нийгмийн бодлогын асуудлаархи бүрэн эрх
3. Хүрээлэн буй орчин, бүс, орон нутаг, хотын хөгжлийн талаарх бүрэн эрх
4. Төрийн болон орон нутгийн захиргаа, хууль эрх зүйн талаарх бүрэн эрх
5. Хүний эрх, эрх чөлөө, нийгмийн хэв журмыг сахиулах талаарх бүрэн эрх
6. Батлан хамгаалах, нийгмийн аюулгүй байдлын талаарх бүрэн эрх
7. Гадаад харилцаа, гадаад хамтын ажиллагааны талаарх бүрэн эрх

Засгийн газрыг байгуулахдаа чиг үүрэг, бүрэн эрхийг хэт багасгахгүй, давхардал үүсгэхгүйгээр яамдад хуваарилж, хэрэгжилтийн цогц байдлыг хангах хэмжигдэхүүнийг шалгуур үзүүлэлт болгож ашиглахыг санал болгосон байна.

Засгийн газрын шинэ зохион байгуулалт нь сайн засаглалын дараах гурван тулгуур зарчмуудыг иж бүрнээр хэрэгжүүлэх нь төрийн удирдлагын зохистой, үр ашигтай байдлыг хангана гэжээ. Үүнд:

- Засгийн газрын үйл ажиллагаа тодорхой байх;
- Хариуцлагын тогтолцоо тодорхой байх;
- Ил тод, нээлттэй, иргэдийн оролцоог хангасан байх;

**Засгийн газрын үйл ажиллагаа тодорхой байх** - Энэ зарчим нь Засгийн газар чиг үүрэг, бүрэн эрх тодорхой хуваарилагдсан, зааг хязгаар нь ойлгомжтой байх асуудал юм. Бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны хүрээ, хязгаарыг Засгийн газрын тухай хуульд тодорхой зааж, шаардлагатай нэмэлт зохицуулалт, дүрэм журмыг боловсронгуй болгох замаар бодлого, үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хяналт үнэлгээг хийх зохион байгуулалтын оновчтой бүтцийг бүрдүүлнэ.

**Хариуцлагын тогтолцоо тодорхой байх** - Монгол Улсын Засгийн газар, яам, агентлаг, орон нутгийн захиргааны байгууллагын бүрэн эрхийн хүрээ, хязгаар тодорхой, давхардал, хийдэлгүй байхын хамт, хүлээсэн чиг үүргийнхээ хэрэгжилтийг тайлагнах тогтолцоо ойлгомжтой байх асуудал юм. Хариуцлагын тогтолцоо нь хариуцан тайлагнах, үр дагавар гэсэн хоёр ойлголтыг өөртөө багтаадаг.

**Ил тод, нээлттэй, иргэдийн оролцоог хангасан байх** - Сайн засаглалыг хөгжүүлэх чармайлт бүр нь төрийн байгууллагын нээлттэй байдлаас шалтгаалж байдаг. Засгийн газар чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ иргэд, олон нийтийн оролцоог хангаж, гэрээгээр болон төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн зарчмыг ашиглана. Төрийн үйлчилгээний шуурхай байдлыг хангахад ил тод, нээлттэй байдал чухал үүрэгтэй.

<sup>178</sup>“Монгол Улсын яам, агентлагийн чиг үүргийн шинжилгээ” судалгааны тайлан. ҮШХ-ны захиалгаар АХБ. УБ, 2013 он.

## Хүснэгт 2. Монгол Улсын 1992 оноос хойших хугацаанд ажиллаж байсан яамдын тоо

1992- 1996 <sup>179</sup> он	1996 <sup>180</sup> - 2000 он	2000 <sup>181</sup> - 2004 он	2004 <sup>182</sup> - 2008 он	2008 <sup>183</sup> - 2012 он	2012 <sup>184</sup> оноос хойш
16 яам	9 яам	11 яам	13 яам + ЗГХЭГ	11 яам + ЗГХЭГ	16 яам + ЗГХЭГ
Засаг захиргааны яам			Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар	Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар	Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар
Гадаад харилцааны яам	Гадаад харилцааны яам	Гадаад хэргийн яам	Гадаад хэргийн яам	Гадаад харилцааны яам	Гадаад харилцааны яам
Сангийн яам	Сангийн яам	Санхүү, эдийн засгийн яам	Санхүү эдийн засгийн яам	Сангийн яам	Сангийн яам
Үндэсний хөгжлийн яам					Эдийн засгийн хөгжлийн яам
Батлан хамгаалах яам	Батлан хамгаалах яам	Батлан хамгаалах яам	Батлан хамгаалах яам	Батлан хамгаалах яам	Батлан хамгаалах яам
Хууль зүйн яам	Хууль зүйн яам	Хууль зүй, дотоод хэргийн яам	Хууль зүй, дотоод хэргийн яам	Хууль зүй, дотоод хэргийн яам	Хууль зүйн яам
Шинжлэх ухаан, боловсролын яам	Гэгээрлийн яам	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам
Түлш, эрчим хүчний яам	Дэд бүтцийн хөгжлийн яам	Дэд бүтцийн яам	Дэд бүтцийн яам	Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам	Барилга, хот байгуулалтын яам
Зам тээвэр, холбооны яам			Зам, тээвэр, аялал жуулчлалын яам		Зам тээврийн яам
Хүн амын бодлого, хөдөлмөрийн яам		Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яам	Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яам	Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яам	Хүний хөгжил, нийгмийн хамгааллын яам
					Хөдөлмөрийн яам
Геологи, эрдэс баялгийн яам		Үйлдвэр, худалдааны яам	Түлш эрчим хүчний яам	Эрдэс баялаг, эрчим хүчний яам	Уул уурхайн яам
Худалдаа үйлдвэрийн яам			Үйлдвэр худалдааны яам		Эрчим хүчний яам
Хүнс, хөдөө аж ахуйн яам	Хөдөө аж ахуй үйлдвэрийн яам	Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам	Хүнс, хөдөө аж ахуйн яам	Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам	Үйлдвэр, хөдөө аж ахуйн яам
Байгаль орчны яам	Байгаль орчны яам	Байгаль орчны яам	Байгаль орчны яам	Байгаль орчин, аялал, жуулчлалын яам	Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн яам
Эрүүл мэндийн яам	Эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллын яам	Эрүүл мэндийн яам	Эрүүл мэндийн яам	Эрүүл мэндийн яам	Эрүүл мэндийн яам
Соёлын яам					Соёл, спорт, аялал жуулчлалын яам

<sup>179</sup>1992.07.31-ний өдрийн БНМАУ-ын Засгийн газрын бүрэлдэхүүний тухай хууль /ТМ-1992 оны №4-5/.<sup>180</sup>1996.07.26-ны өдрийн Монгол Улсын Засгийн газрын бүтцийн тухай хууль /ТМ-1996 оны №8/.<sup>181</sup>2000.08.03-ны өдрийн Монгол Улсын Засгийн газрын бүтцийн тухай хууль /ТМ-2000 оны №30/.<sup>182</sup>2004.09.22-ны өдрийн Монгол Улсыг Засгийн газрын бүрэлдэхүүний тухай хууль /ТМ-2004 оны №37/.<sup>183</sup>2008.09.17-ны өдрийн Монгол Улсын Засгийн газрын бүтцийн тухай хууль /ТМ-2008 оны №35/.<sup>184</sup>2012.08.16-ны өдрийн Монгол Улсын Засгийн газрын бүтцийн тухай хууль /ТМ-2012 оны №33/.



## Дөрөв. 2005 ОНООС ХОЙШИХ МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ТАЛААРХ ОЛОН НИЙТИЙН САНАА БОДОЛ

Засгийн газар, түүний үйл ажиллагааны талаарх олон нийтийн санаа бодлыг “Монголын ардчиллын үнэлгээ, ардчиллын хөгжил, төлөвшлийн явцын талаарх олон нийтийн санаа бодол” судалгаа<sup>185</sup>-наас хэсэгчлэн авав. Энэхүү судалгааг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын санаачилгаар Засаглалын судалгааны баг 2013 онд хийж гүйцэтгэсэн байна. Судалгаа нь ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлтүүд ямар түвшинд байгаад үнэлгээ, дүгнэлт өгөх Монгол Улсад хийгдсэн 4 дэх удаагийн ажил бөгөөд өмнөх гурван удаагийн олон нийтийн санаа бодлыг тандах судалгаа 2005-2006, 2007-2008, 2009-2010 онуудад тус тус хийгдсэн байна.

Судалгааны баг нь эдгээр судалгааны ажлуудад Ардчилал ба сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн (IDEA)-гийн 2011 онд шинэчилсэн арга зүй, асуултуудыг ашиглажээ. Судалгаанд фокус бүлгийн, ганцаарчилсан болон экспертийн ярилцлага, анкетын арга, мэдээллийг шинжлэх логик болон статистик аргыг хэрэглэсний зэрэгцээ тоон болон чанарын судалгааны аргыг хослуулан хэрэглэсэн байна.

2013 оны судалгаанаас үзэхэд, шинжээчдийн үнэлгээнд оролцогчдын хувьд иргэд төрийн шийдвэрт нөлөөлөх бололцоотой гэдэгтээ итгэхгүй байна гэж 60.5 хувь нь хариулсан бол оролцогчдын 38.1 хувь нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх чадамж Засгийн газарт байгаа гэдэгт итгэхгүй байна. Үүнээс үзвэл иргэд засаг төрдөө итгэх итгэл алдарсан буюу итгэхгүй, иргэд засаг төрдөө итгэхгүй байгаа ба нөлөөлөх боломжгүй буюу иргэдийн дуу хоолой төрд хүрэхгүй байна гэж үзсэн байна.

### Хүснэгт 3. Иргэдийн засаг төрд итгэх итгэлийн талаарх шинжээчдийн үнэлгээнээс

Үнэлгээний асуултууд	Маш сайн	Сайн	Дунд зэрэг	Муу	Маш муу
Нийгмийн өмнө тулгарч буй асуудлуудыг зохих ёсоор шийдвэрлэх чадамж Засгийн газарт байгаа гэдэгт хүмүүс хэр зэрэг итгэдэг	5.4	17.4	39.1	27.2	10.9
Өөрсдөө түүнд нөлөөлөх бололцоотой гэдэгтээ хэр зэрэг итгэлтэй байдаг	1.1	11	27.5	44	16.5

Эх сурвалж: “Монголын ардчиллын үнэлгээ, ардчиллын хөгжил, төлөвшлийн явцын талаарх олон нийтийн санаа бодол” социологийн судалгааны тайлан.

2009-2012 онуудад хийгдсэн судалгаагаар Засгийн газрын үйл ажиллагааны талаар иргэдийн үнэлэмжийн төсөөллийг 1-100 хүртэлх онооны үнэлгээгээр харьцуулан үзэхэд 2009 онд 61, 2010 онд 44, 2011 онд 51.1 оноо байсан бол 2012 онд 45 болсон нь өмнөх онохоос 6.1-ээр үнэлгээ нь буурсан байна.

### Хүснэгт 4. Төр, захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааны талаарх иргэдийн төсөөлөл

(2009-2012 онуудад харьцуулсан үзүүлэлт, 1-100 хүртэлх онооны үнэлгээгээр)		Үнэлгээний үзүүлэлт			
		2009	2010	2011	2012
Төрийн эрх барих дээд байгууллага	Ерөнхийлөгч	79	52	66.0	51.1
	УИХ	44	31	38.0	36.6
	Засгийн газар	61	44	51.1	45.0
Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал	Нийслэл/аймгийн ИТХ	54	51	59.1	56.6
	Дүүрэг /сумын ИТХ/	51	48	57.8	52.9
	Баг, хорооны ИНТ	51	56	60.9	56.4

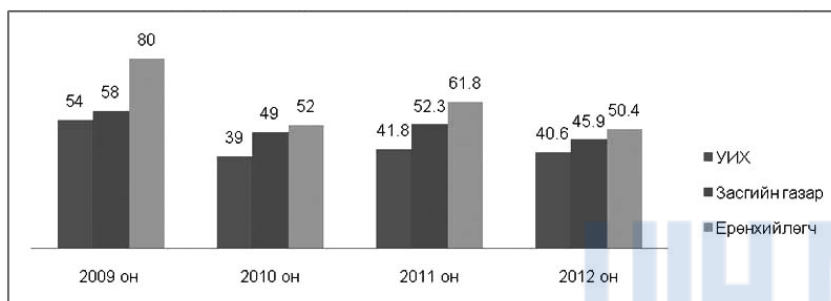
<sup>185</sup>“Монголын ардчиллын үнэлгээ, ардчиллын хөгжил, төлөвшлийн явцын талаарх олон нийтийн санаа бодол” социологийн судалгааны тайлан. “Төрийн бодлогын шинжилгээний хүрээлэн” ТББ. Засаглалын судалгааны баг. УБ., 2013 он

Засаг дарга нар	Нийслэл /аймгийн Засаг дарга	68	63	71.7	67.1
	Сум дүүргийн Засаг дарга	65	61	67.9	62.0
	Баг, хорооны Засаг дарга	67	71	73.7	68.4
Шүүх, ШШБГ	Дээд шүүх	50	49	53.3	48.5
	Нийслэл / аймгийн шүүх	52	51	53.7	51.0
	Дүүрэг /сум дундын шүүх	52	50	54.8	51.5
	Шүүхийн шийдвэр биелүүлэх газар	59	55	59.8	58.2
Цагдаа	Замын цагдаа	72	77	77.5	78.5
	Эрүүгийн цагдаа	69	71	72.5	70.9
	Хэв журмын цагдаа	72	73	74.4	73.1
Хууль, хяналт шалгалтын бусад байгууллага	Авлигатай тэмцэх газар	33	24	26.6	42.7
	Мэргэжлийн хяналтын газар	56	52	54.1	52.1
	Аудитын газар	66	61	62.6	63.6
Эдийн засгийн чиг үүрэг бүхий агентлагууд	Гаалийн байгууллагууд	55	59	60.0	63.0
	Газрын албад	49	47	51.1	47.2
	Татварын байгууллагууд	80	82	83.8	80.7
Нийгмийн даатгал, халамжийн байгууллага	Нийгмийн даатгалын байгууллагууд	89	91	91.8	90.7
	Нийгмийн халамжийн байгууллагууд	91	91	92.1	91.2
Улсын эмнэлэг, сургууль	Улсын сургууль	89	89	90.5	87.5
	Улсын эмнэлэг	80	73	75.1	72.1

Эх сурвалж: “Монголын ардчиллын үнэлгээ, ардчиллын хөгжил, төлөвшилийн явцын талаарх олон нийтийн санаа бодол” социологийн судалгааны тайлан.

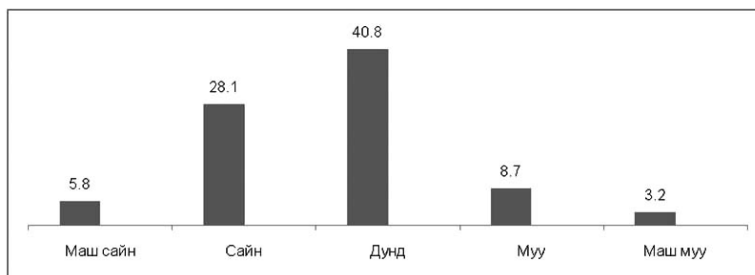
Өмнөх судалгаануудтай харьцуулахад судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудын үйл ажиллагааны талаарх иргэдийн үнэлгээ буурсан хандлага ажиглагдаж байна. Үүний учир шалтгааныг урьдчилсан байдлаар нийгмийн хэмжээнд өргөн хүрээг хамарсан өөрчлөлт эхэлж, үр дүн нь хараахан гараагүй байгаа учраас олон нийтийн дунд эргэлзсэн, хүлээсэн байдал их байгаатай холбогдуудан судалгааны багаас тайлбарласан байна.

**Зураг 1. УИХ, Засгийн газар, Ерөнхийлөгчид итгэх иргэдийн итгэл**  
(2009-2012 онуудад харьцуулсан үзүүлэлт, 1-100 хүртэлх онооны үнэлгээгээр)



Эх сурвалж: “Монголын ардчиллын үнэлгээ, ардчиллын хөгжил, төлөвшилийн явцын талаарх олон нийтийн санаа бодол” социологийн судалгааны тайлан.

Судалгааны дүнгээс үзэхэд Засгийн газарт итгэх олон нийтийн итгэл төдийлөн тогтвортой биш байна. Үндэсний статистикийн хорооноос явуулсан Өрхийн нийгэм, эдийн засгийн судалгаанд ардчиллын институцид итгэх иргэдийн итгэлийн байдлыг УИХ, Засгийн газар, Ерөнхийлөгчийн институтээр төлөөлүүлэн гаргасан байна. 2009 онд энэ гурван институцид итгэх олон нийтийн итгэл хамгийн өндөр байжээ. Өөрөөр хэлбэл, сонгогдож байгуулагдаад удаагүй байсан учраас иргэд төр засагтаа итгэж найдах, хүлээлтийн байдалтай байсныг харж болно.

**Зураг 2. Шинэчлэлийн Засгийн газрын үйл ажиллагааг хэрхэн үнэлэх вэ?**

Эх сурвалж: “Монголын ардчиллын үнэлгээ, ардчиллын хөгжил, төлөвшилийн явцын талаарх олон нийтийн санаа бодол” социологийн судалгааны тайлан.

2013 оны судалгаагаар судалгаанд хамрагдсан нийт оролцогчид шинэчлэлийн Засгийн газрын үйл ажиллагаанд сэтгэл дундуур (40.8 хувь), үйл ажиллагааг үнэлж мэдэхгүй (13.4 хувь) байгаа ч сайшаасан (33.9 хувь) байна. Шинэчлэлийн Засгийн газрын хувьд эхэлсэн ажлаа үр дүнтэй гүйцэтгэх талаар иргэдийн хүлээлт их байгааг судалгааны үр дүн харуулж байна.

**Хүснэгт 5. Та төрийн үйл ажиллагааг дараах түвшингээр хэрхэн үнэлэх вэ?**

№	Түвшин	Маш сайн	Сайн	Дунд зэрэг	Муу	Маш муу	Мэдэхгүй	Дундаж
1	Яамны түвшинд	4.3	21.2	40.8	8.6	2.1	23.0	4.6
2	Агентлагийн түвшинд	2.0	19.8	40.1	8.8	2.2	27.0	4.7
3	Нийслэл/ аймгийн түвшинд	3.3	22.6	42.7	12.2	1.5	17.6	4.2
4	Дүүрэг/ сумын түвшинд	3.8	22.0	42.9	13.4	2.3	15.6	4.0
5	Баг хорооны түвшинд	4.2	22.5	38.8	14.3	4.2	16.0	4.0

Эх сурвалж: “Монголын ардчиллын үнэлгээ, ардчиллын хөгжил, төлөвшилийн явцын талаарх олон нийтийн санаа бодол” социологийн судалгааны тайлан.

Мөн судалгаагаар төрийн зүгээс явуулж буй үйл ажиллагааг дээрх бүх түвшинд хэвийн гэж үзэж байгаа нь харагдаж байна. Сүүлийн жилүүдийн төрийн үйлчилгээг төдийлөн хүртээмжтэй бус (39.4%) гэж үзэх нь их байгаа ч, хүртээмжтэй байгаа, үйлчилгээ дээрдсэн (34.6) гэж үзэх нь цөөнгүй байна. Үүнээс харахад, төрийн үйлчилгээг иргэд тэр бүр тэгш авч чадахгүй байгаа нь харагдаж байна.

\*\*\*

UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

## АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ, ЭХ СУРВАЛЖ

*Архивын баримт:*

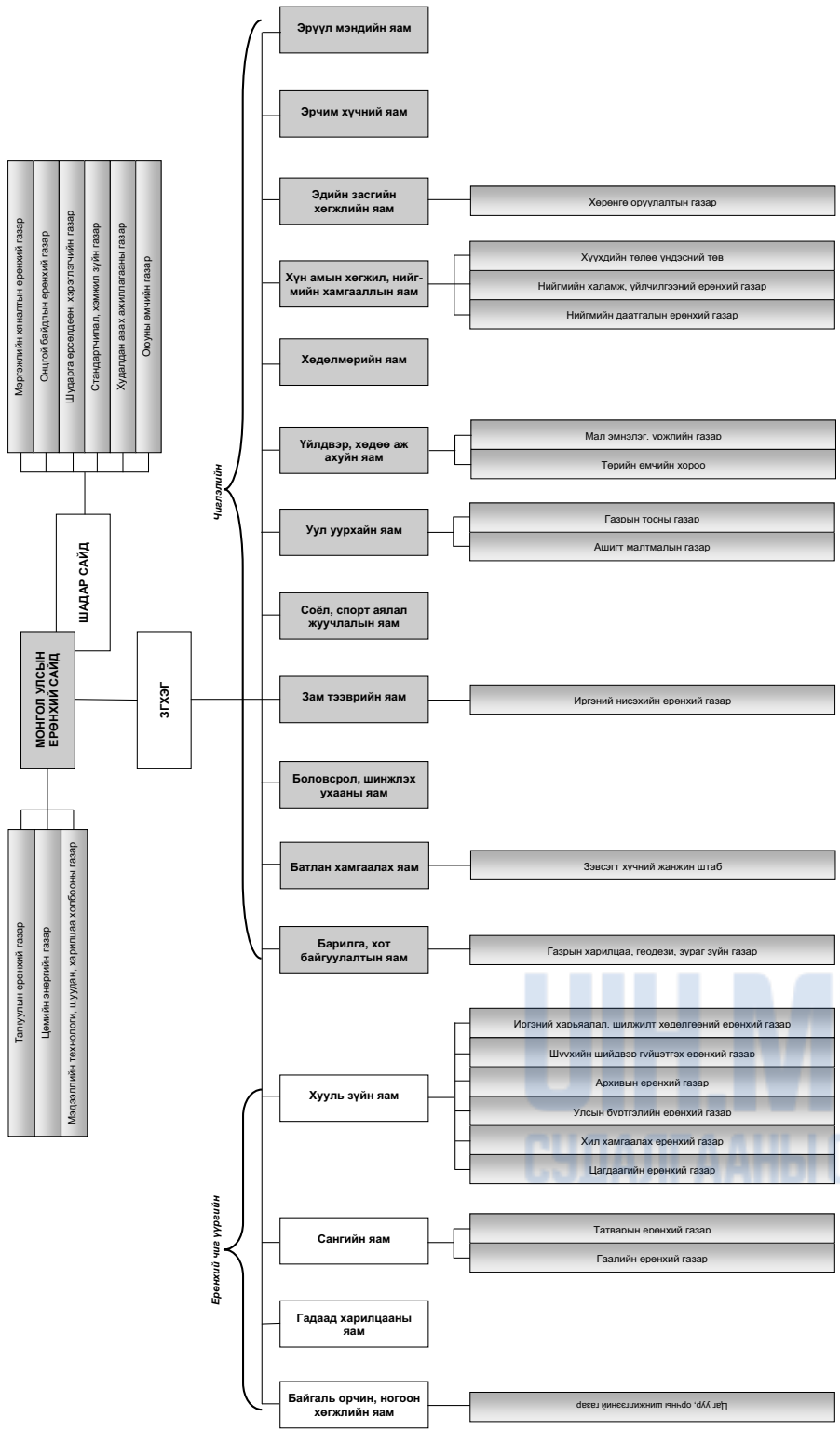
- БНМАУ-ын Засгийн газрын тухай хуулийн хувийн хэрэг 1991.02.25.
- “Засгийн газрын бүтцийн”, “Засгийн газрын бүрэлдэхүүний”, “Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуульд” нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн хувийн хэрэг 2008.09.17.
- “Засгийн газрын бүтцийн тухай”, “Засгийн газрын бүрэлдэхүүний тухай”, “Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуульд” нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн хувийн хэрэг 2000.09.08.
- “Улс орны эдийн засаг, нийгмийн өнөөгийн байдал, цаашдын зорилтын тухай Засгийн газрын илтгэлийн хэлэлцсэн дүнгийн тухай” УИХ-ын 1994 оны №73 тогтоол.
- “Монгол Улсын төрөөс Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлого” УИХ-ын 1996 оны № 38 тоот тогтоолын хувийн хэрэг.

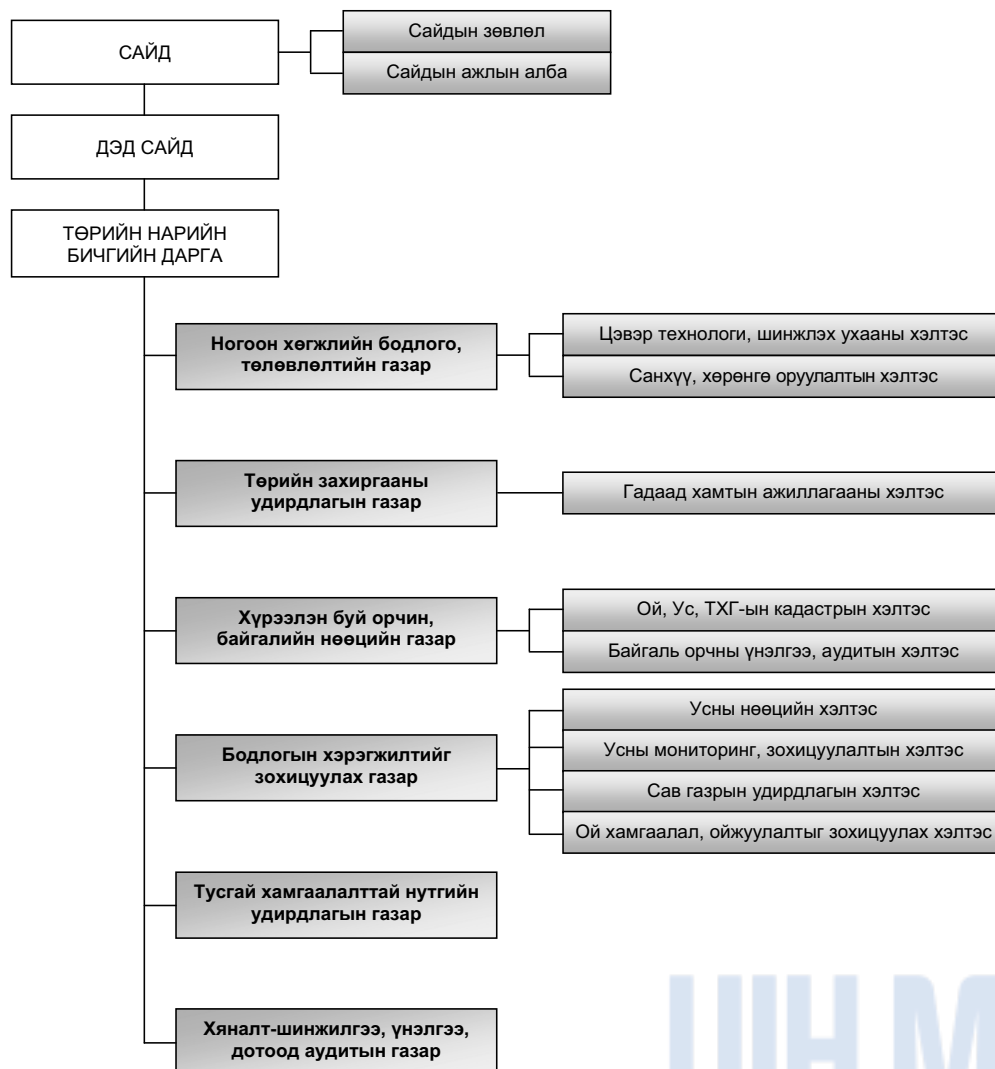
*Ном, судалгааны тайлан:*

- Засгийн газрын бүрэлдэхүүн, бүтцийн тухай төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвч батлах тухай хуулийн хувийн хэрэг. 2012.08.17.
- Монгол Улсын Засгийн газар /түүхэн товчоон/. УБ, 2013 он.
- “Монгол Улсын яам, агентлагийн чиг үүргийн шинжилгээ” судалгааны тайлан. ҮШХ-ны захиалгаар АХБ. УБ, 2013 он.
- “Монголын ардчиллын үнэлгээ, ардчиллын хөгжил, төлөвшлийн явцын талаарх олон нийтийн санаа бодол” социологийн судалгааны тайлан. “Төрийн бодлогын шинжилгээний хүрээлэн” ТББ. Засаглалын судалгааны баг. УБ., 2013 он.
- Салватор Шиаво-Кампо Пачампет Сундарам, “Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь”. Хоёр боть. АХБ, ННФ, УБ., 2011, 2013 он.
- “Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар”. УБ., 2008 он.
- “Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар” эмхэлтэл. НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр. УБ., 2008 он.

ХАВСРАЛТУУД (Бүтцийн схемүүд)

МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ЯАМ, АГЕНТЛАГЫН ХАРЬАЛАЛ



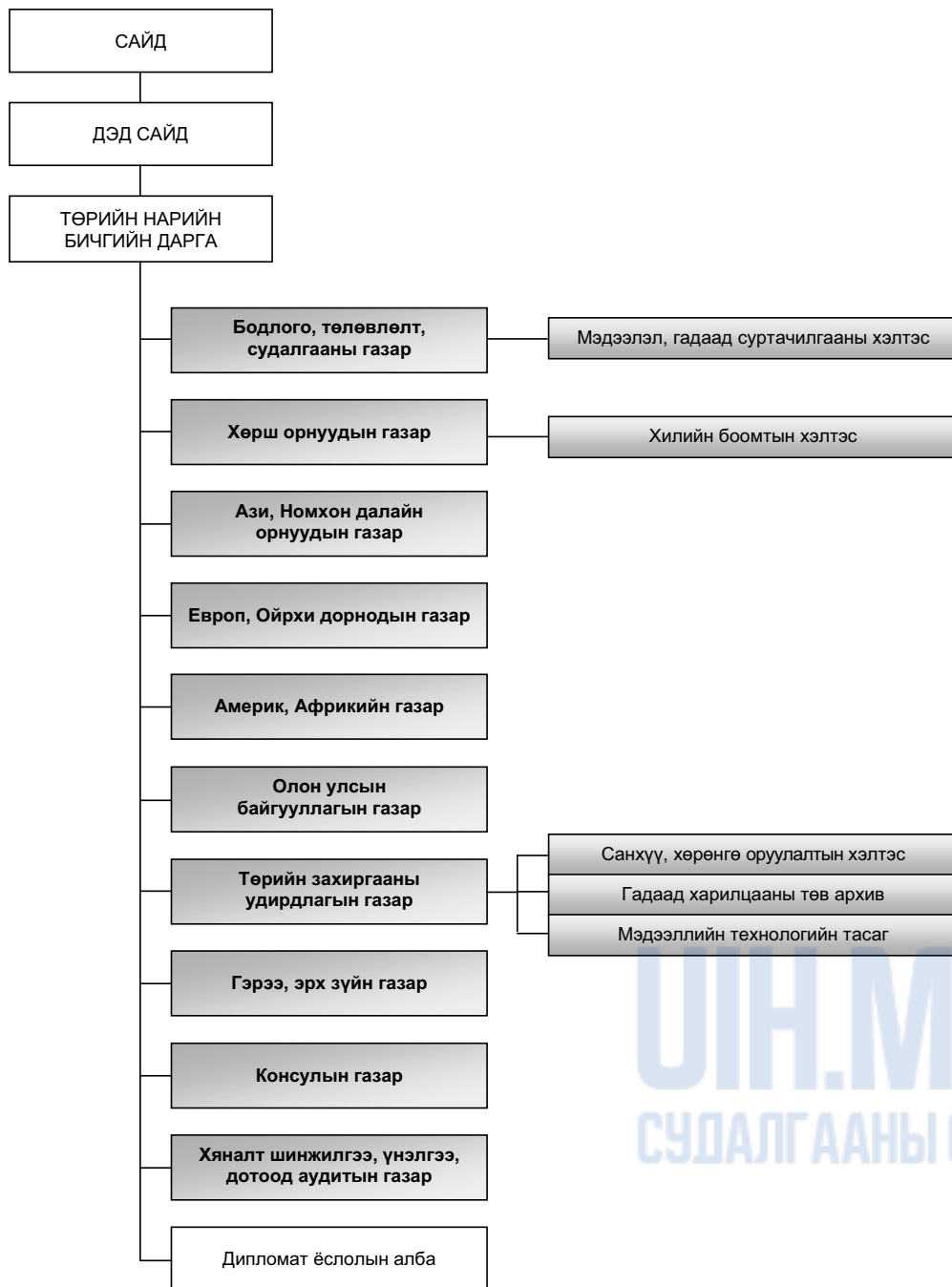
**Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн яам****Харьяа газрууд:**

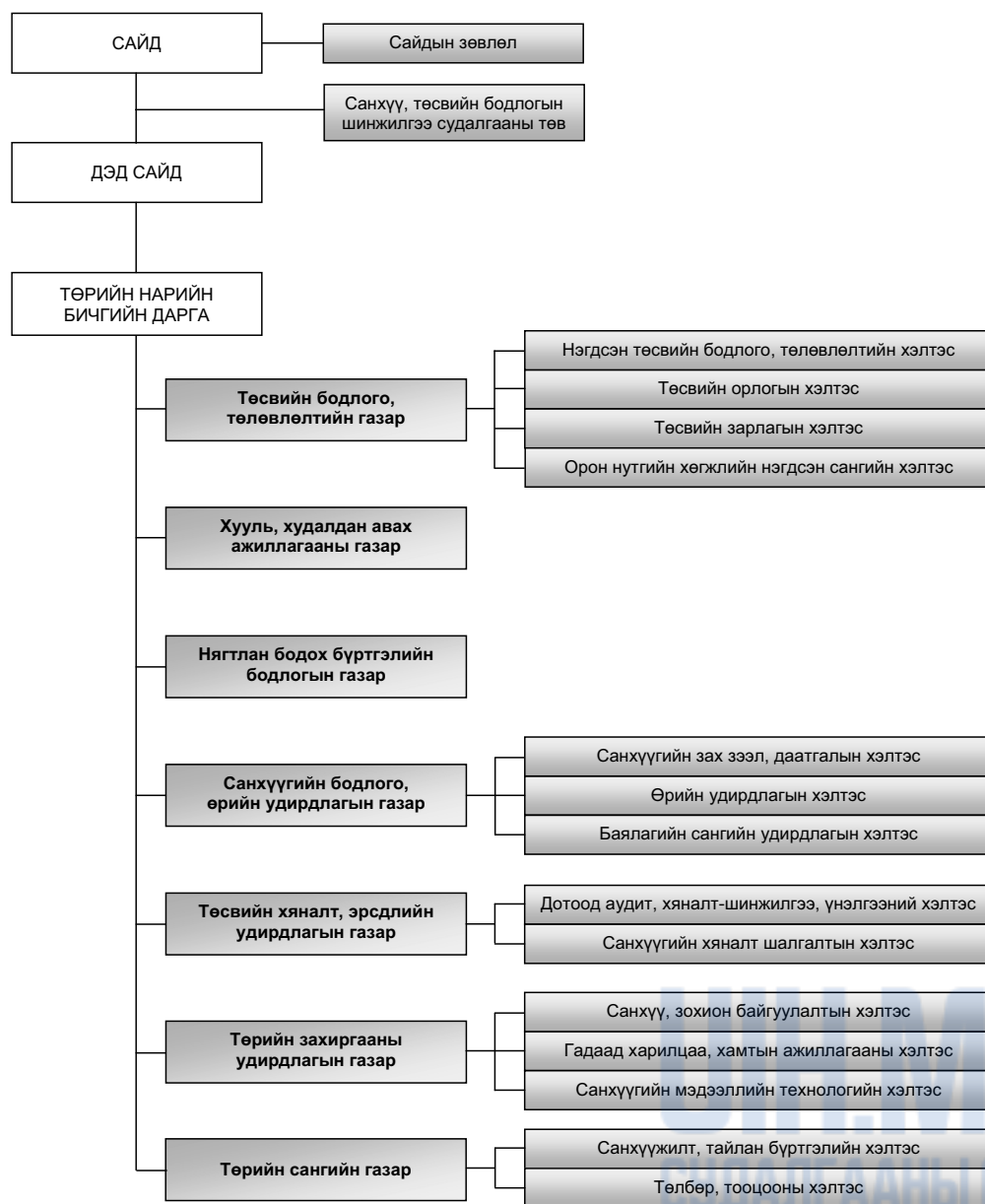
- Цэнгэг усны нөөц, байгаль хамгаалах төв
- Хөрс хамгаалах, цөлжилттэй тэмцэх үндэсний хороо
- Амьтан, ургамал хамгаалах үндэсний хороо
- “Ойн судалгаа, хөгжлийн төв” УТҮГ
- “Монгол Ус” ТӨҮГ

UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

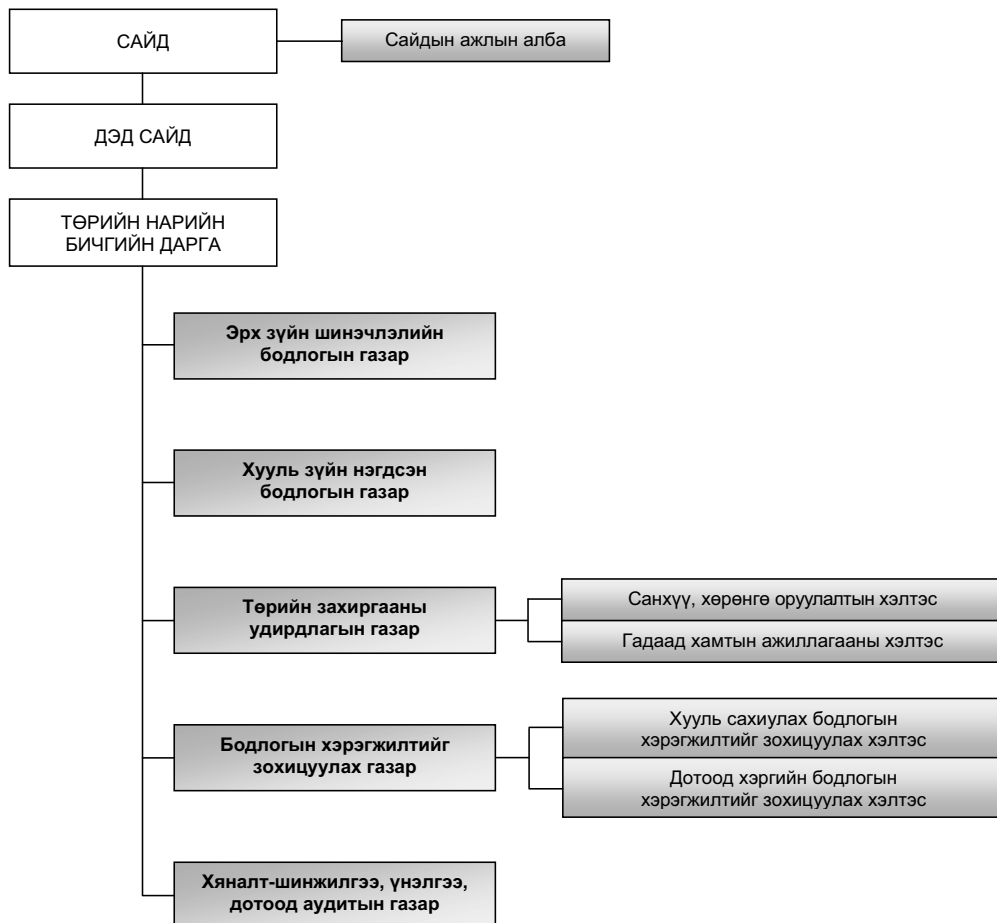


## Гадаад харилцааны яам



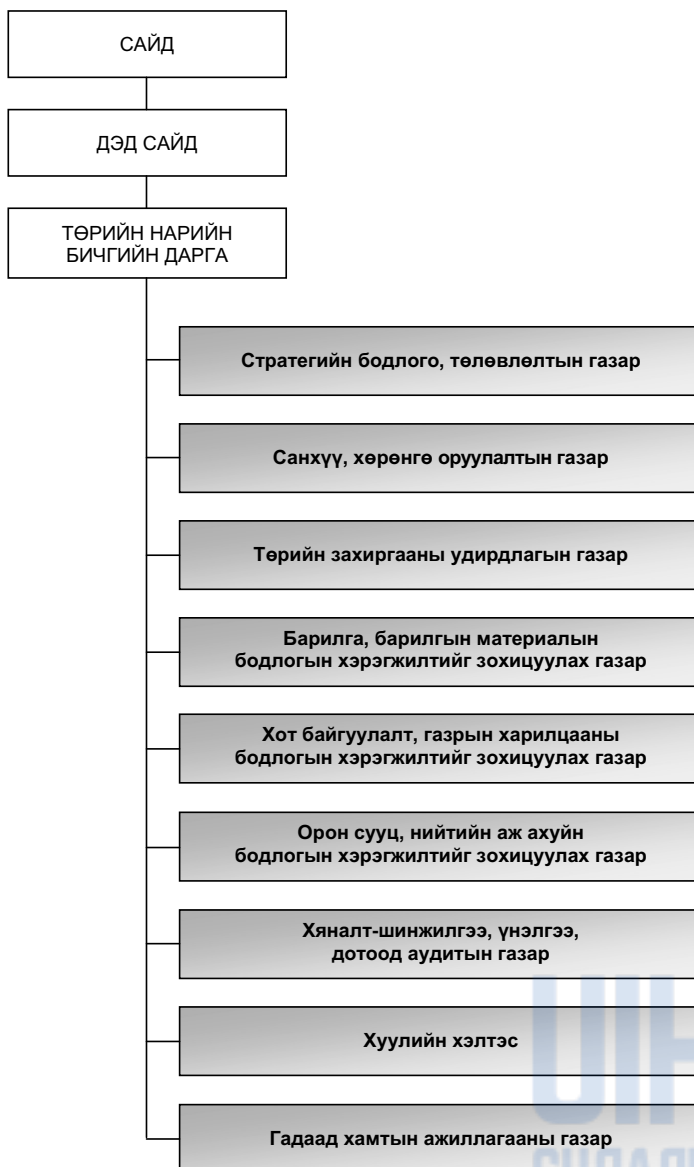
**Сангийн яам****Харьяа газрууд:**

- Эрсдэлийн сан
- Засгийн газрын нөөц сан
- Хөрөнгө оруулалт хөгжлийн сан
- Олон улсын гэрээний дагуу байгуулагдсан сан
- Хүний хөгжлийн сан
- Төсвийн тогтворжуулалтын сан

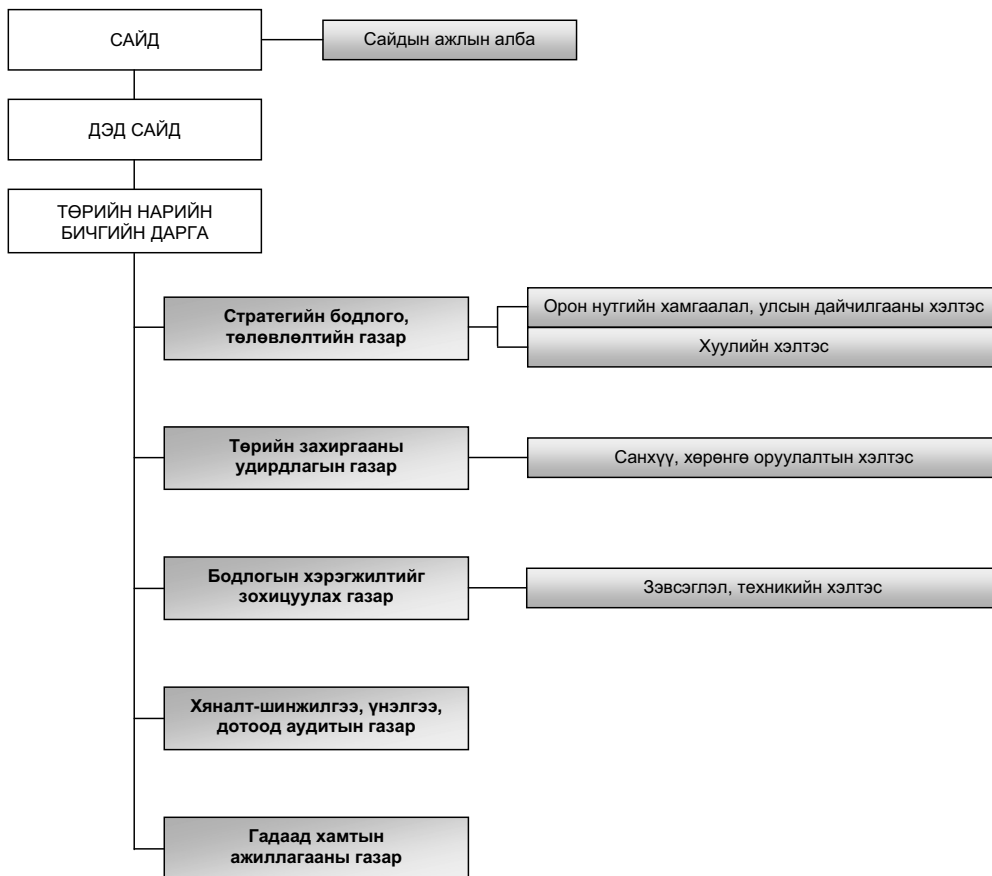
**Хууль зүйн яам****Харьяа газар:**

- Гэмт хэргийн хохирогчид нөхөн төлбөр олгох сан

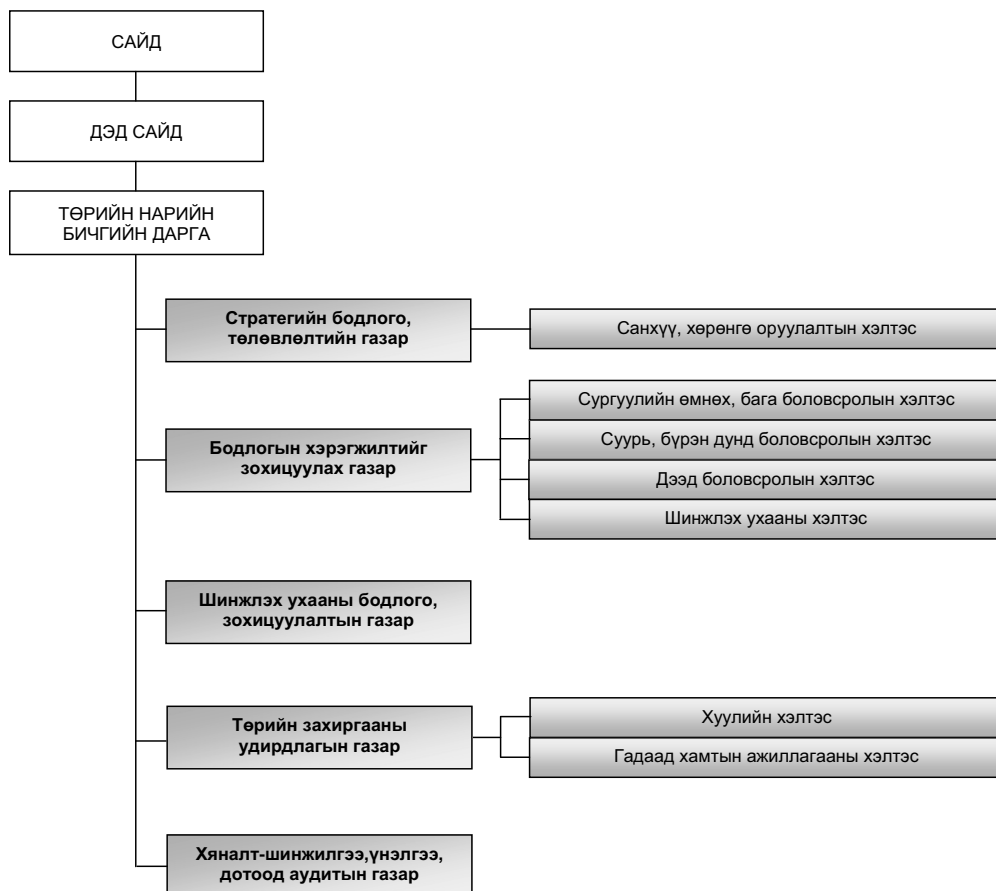
UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

**Барилга, хот байгуулалтын яам****Харьяа газар:**

- Барилгын хөгжлийн төв
- Орон сууц хөгжүүлэх сан

**Батлан хамгаалах яам****Харьяа газар:**

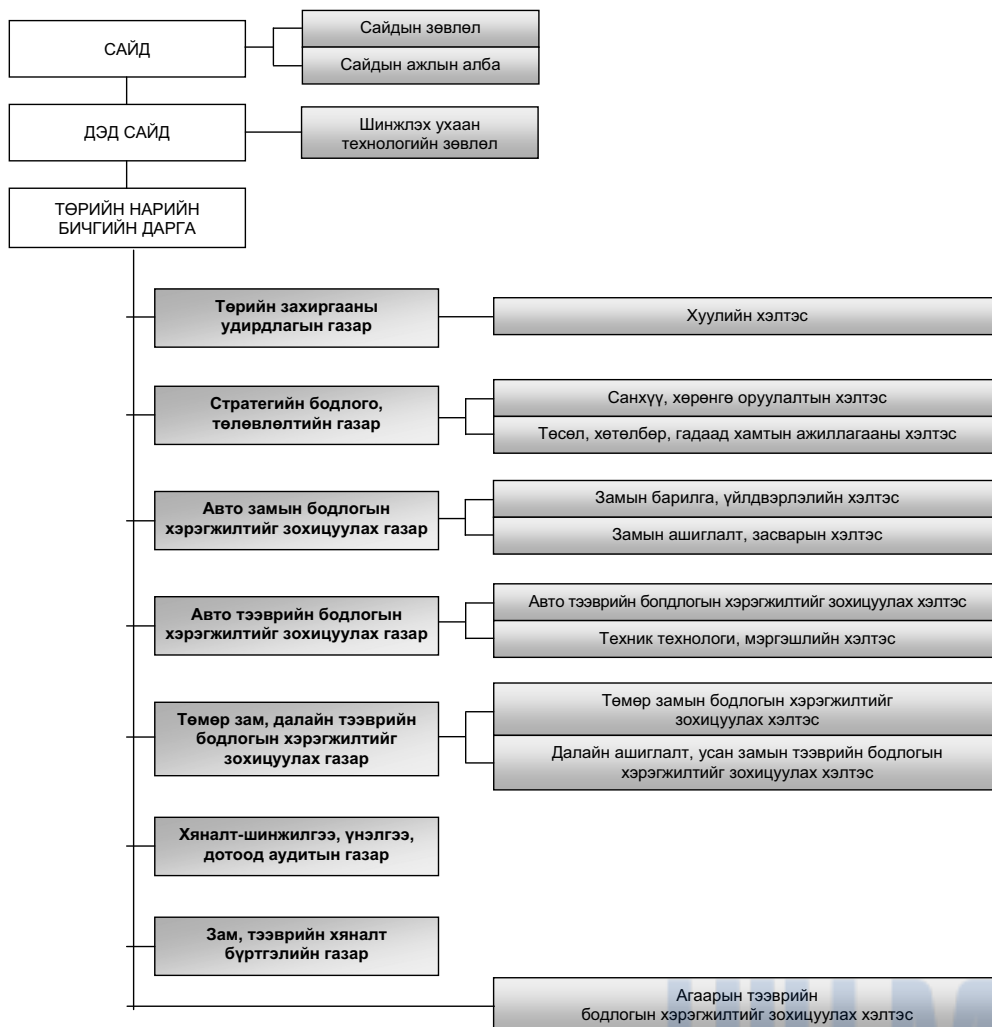
- Зэвсэгт хүчний хөгжлийн сан

**Боловсрол, шинжлэх ухааны яам****Харьяа газрууд:**

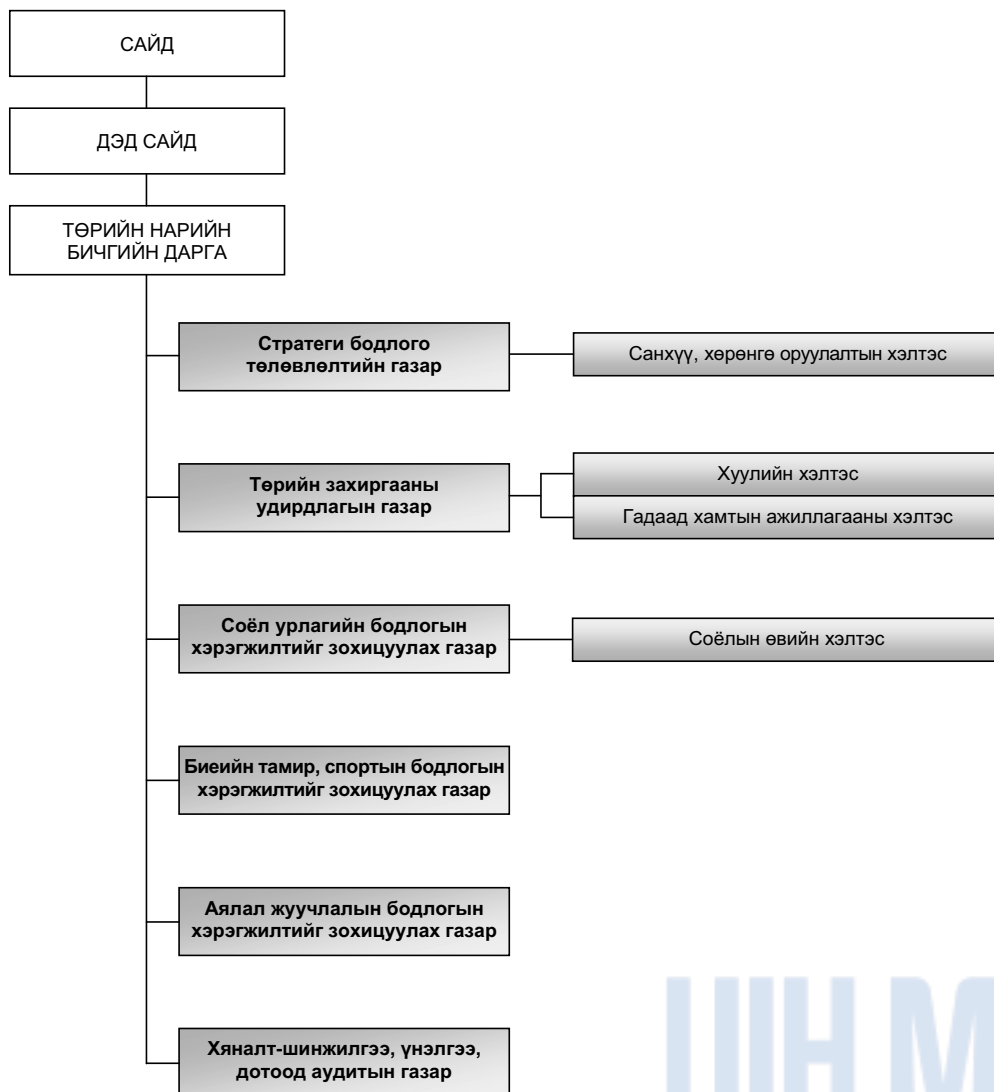
- Боловсролын хүрээлэн
- Боловсролын үнэлгээний төв
- Боловсролын магадлан итгэмжлэх үндэсний зөвлөл
- Багшийн мэргэжил дээшлүүлэх институт
- Насан туршийн боловсролын үндэсний төв
- Сургалтын төрийн сан
- Шинжлэх ухаан технологийн сан
- Боловсролын технологийн хөгжлийн үндсэний сан (шинээр)

УИХ.МН  
СУДАЛГААНЫ САН



**Зам, тээврийн яам****Харьяа газрууд:**

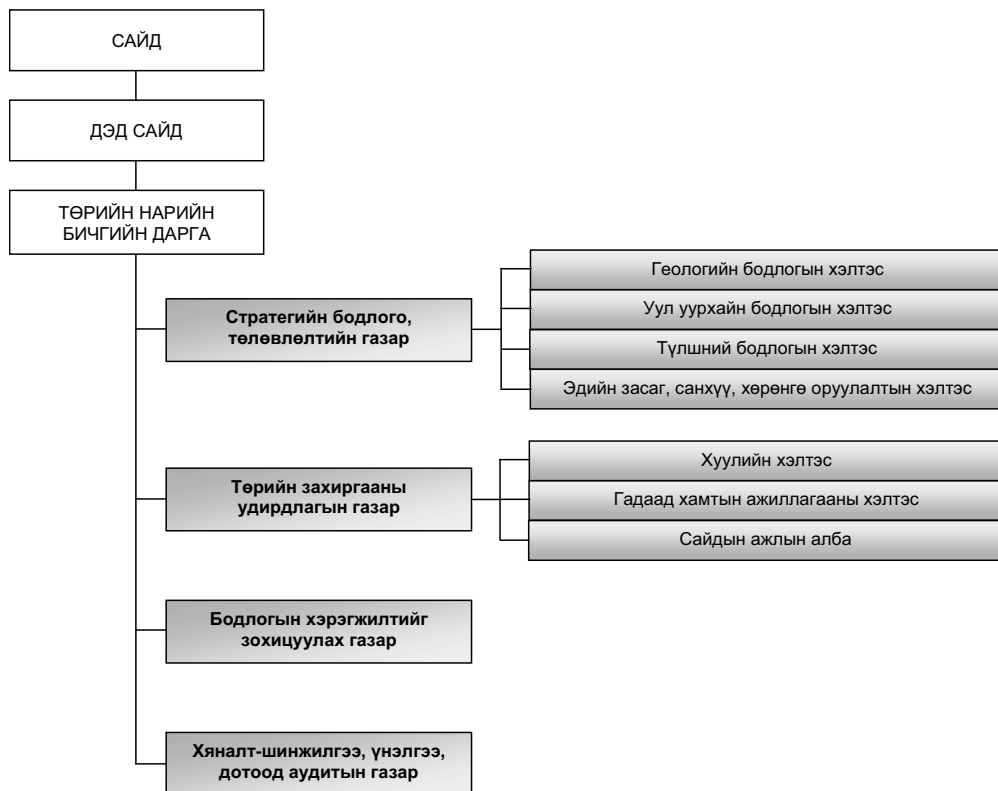
- Нислэг техникийн осол, зөрчлийг шинжлэн шалгах алба
- “МИАТ” ХК
- “Улаанбаатар төмөр зам” Монгол-Оросын хувь нийлүүлсэн нийгэмлэг
- “Монголын төмөр зам” ТӨХК
- “Автотээврийн үндэсний төв” УТҮГ
- “Далайн захиргаа” УТҮГ
- “Авто замын хяналт, эрдэм шинжилгээ, судалгааны төв” УТҮГ
- “Галт тэрэгний хөдөлгөөн зохицуулалтын нэгдсэн төв” УТҮГ (шинээр)

**Соёл, спорт, аялал жуулчлалын яам****Харьяа газрууд:**

- Соёл урлаг хөгжүүлэх сан
- Аялал жуулчлалын үндэсний төв

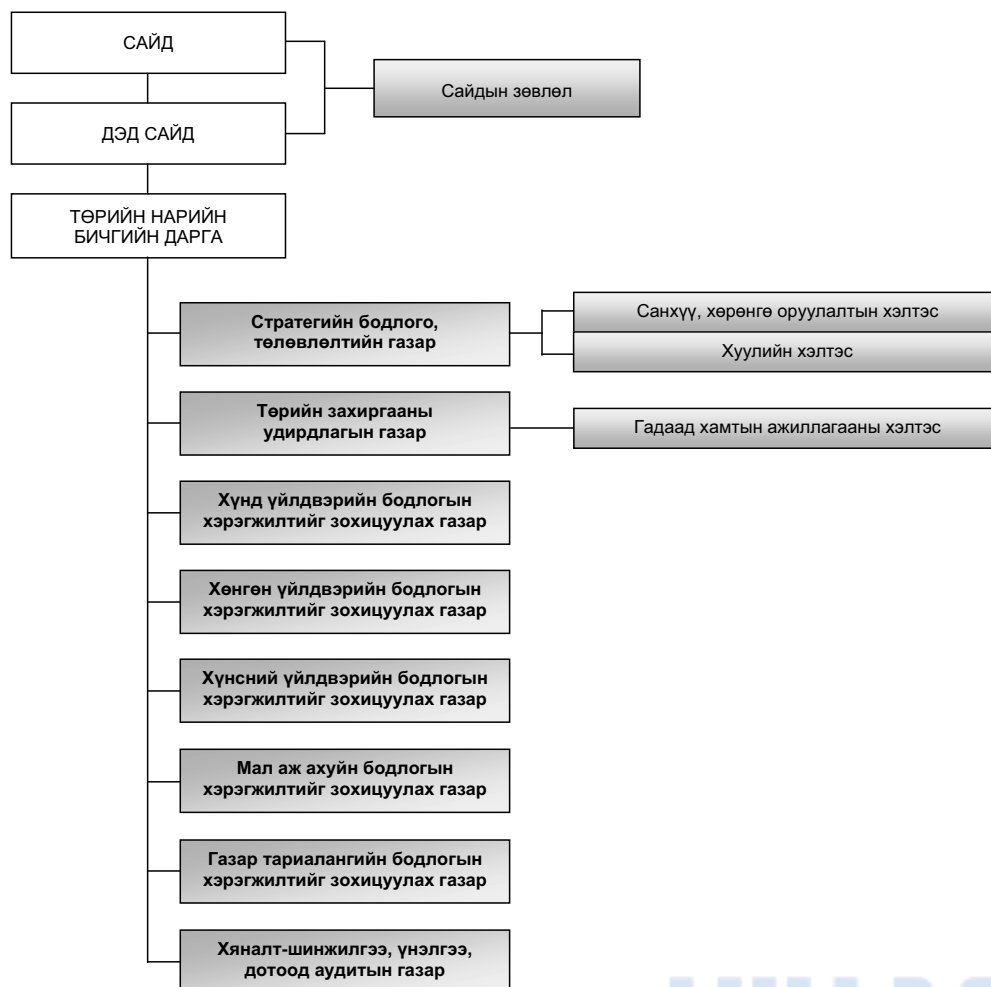
UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

## Уул уурхайн яам



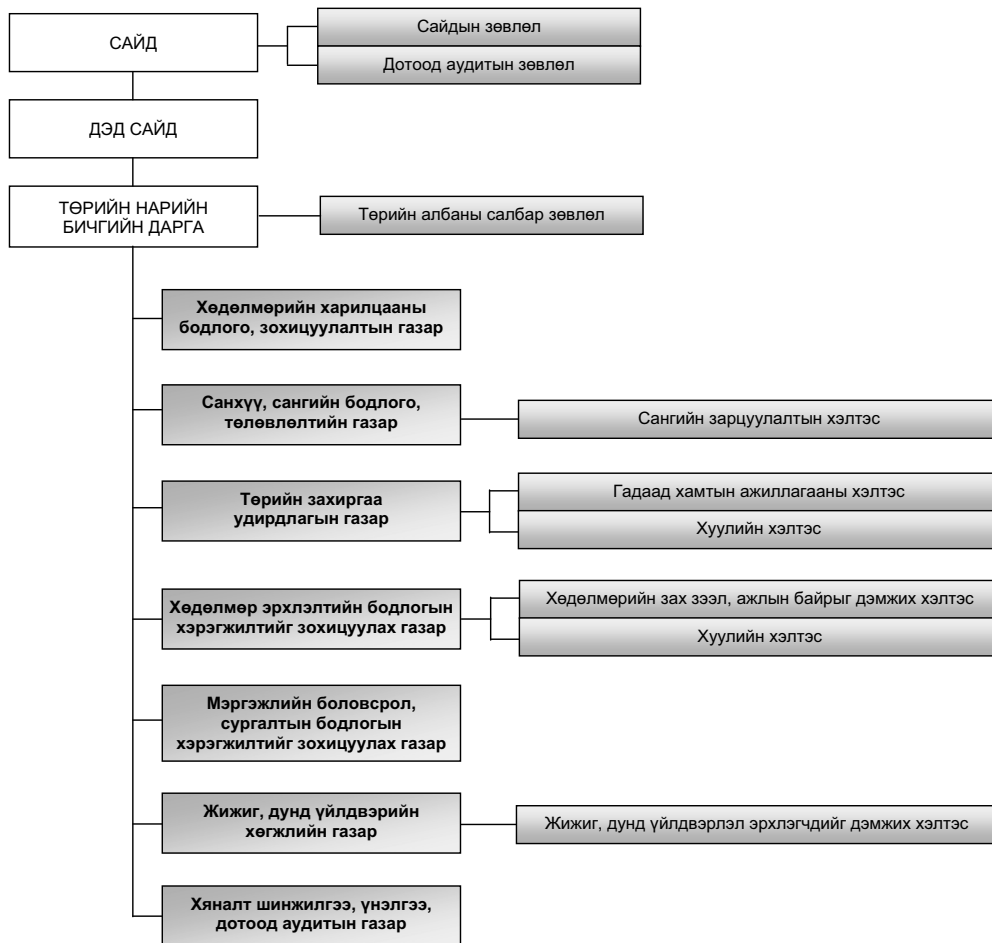
## Харьяа газар:

- Уул уурхайн аврах алба

**Үйлдвэр, хөдөө аж ахуйн яам****Харьяа газрууд:**

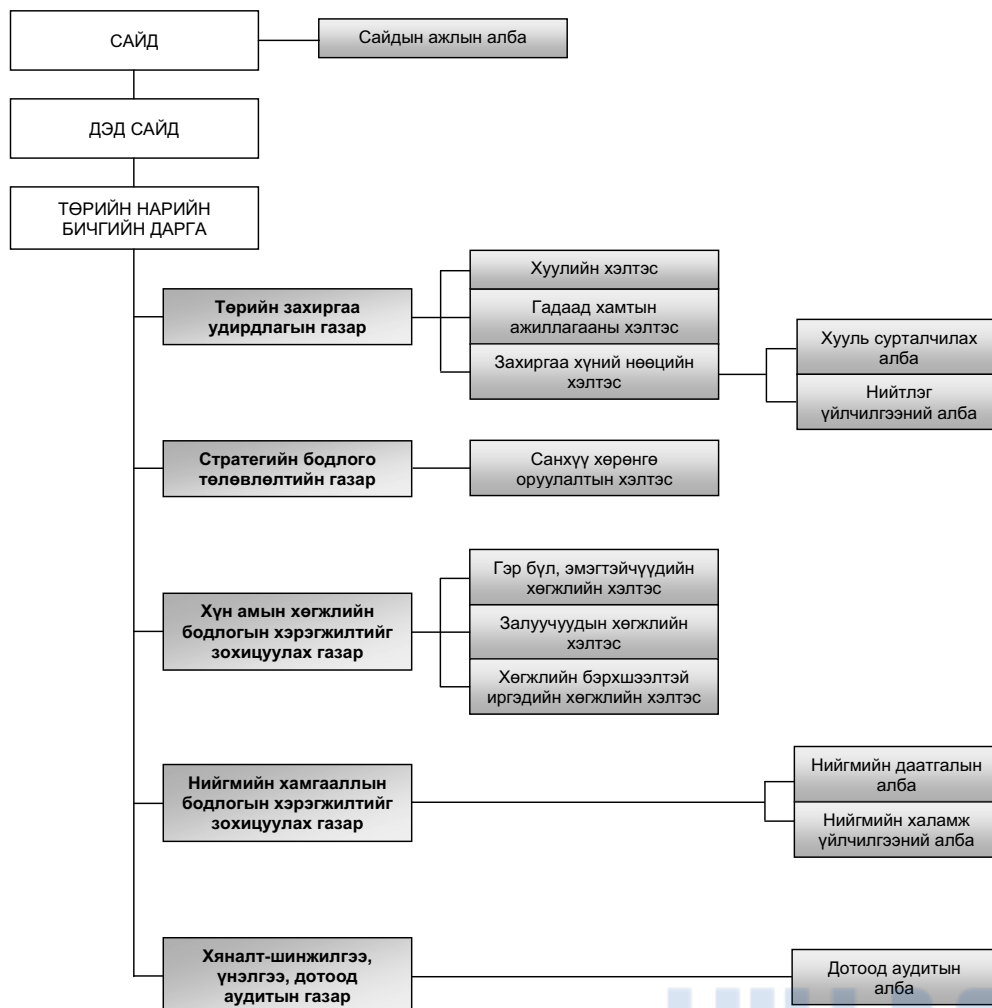
- Малын удмын сангийн үндэсний төв
- Аймаг дундын отрын бэлчээр ашиглалтын захиргаа
- ХАА-н үйлдвэрлэлд шинжлэх ухааны ололт нэвтрүүлэх төв
- Тариалан эрхлэлтийг дэмжих сан
- Мал хамгаалах сан
- Улсын сал эмнэлэг, ариу цэврийн төв лаборатори
- Мал эмнэлгийн эмийн сорилт, баталгаажуулалтын улсын лаборатори

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

**Хөдөлмөрийн яам****Харьяа газрууд:**

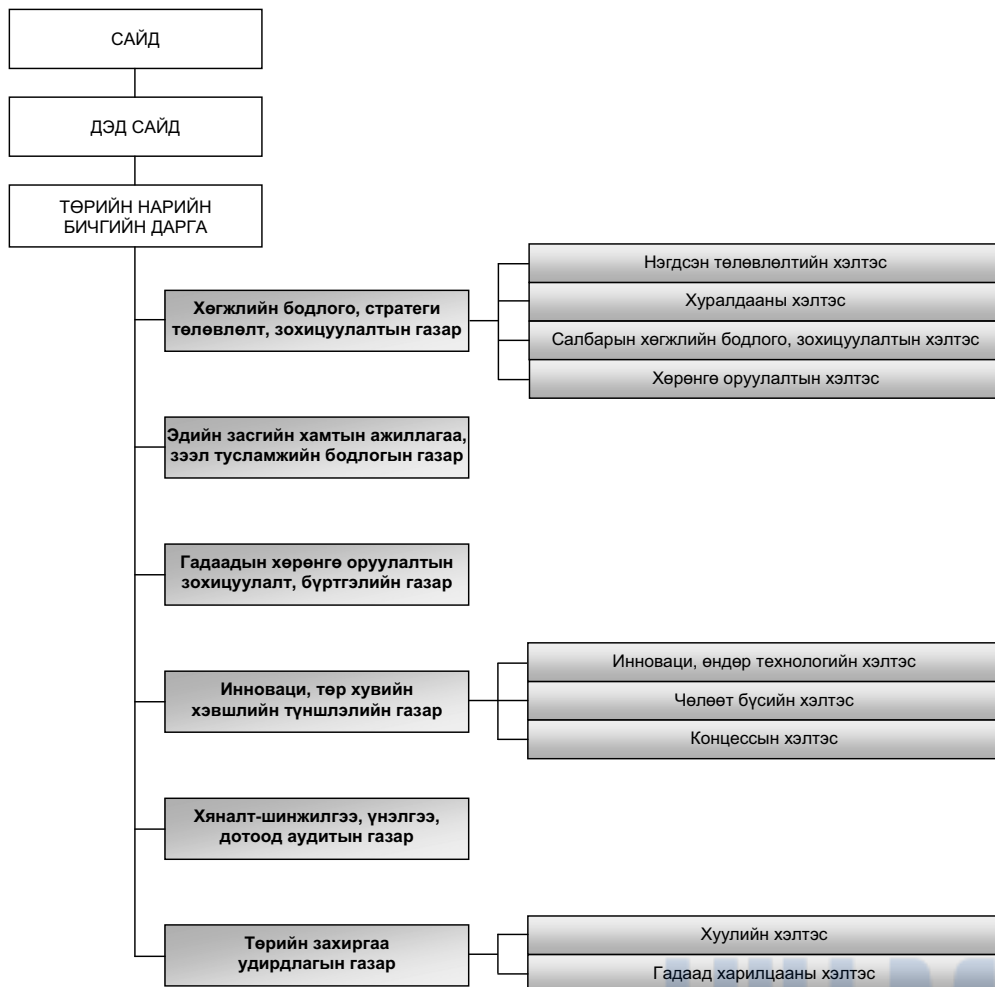
- Хөдөлмөрийн төв бирж
- Хөдөлмөр эрхлэлтийн үйлчилгээний төв
- Хөдөлмөрийн судалгааны институт
- Хөдөлмөрийн эрүүл мэнд сургалтын төв
- Жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сан
- БНСУ дахь нэг цэгийн үйлчилгээний төв

UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

**Хүн амын хөгжил, нийгмийн хамгааллын яам****Харьяа газар:**

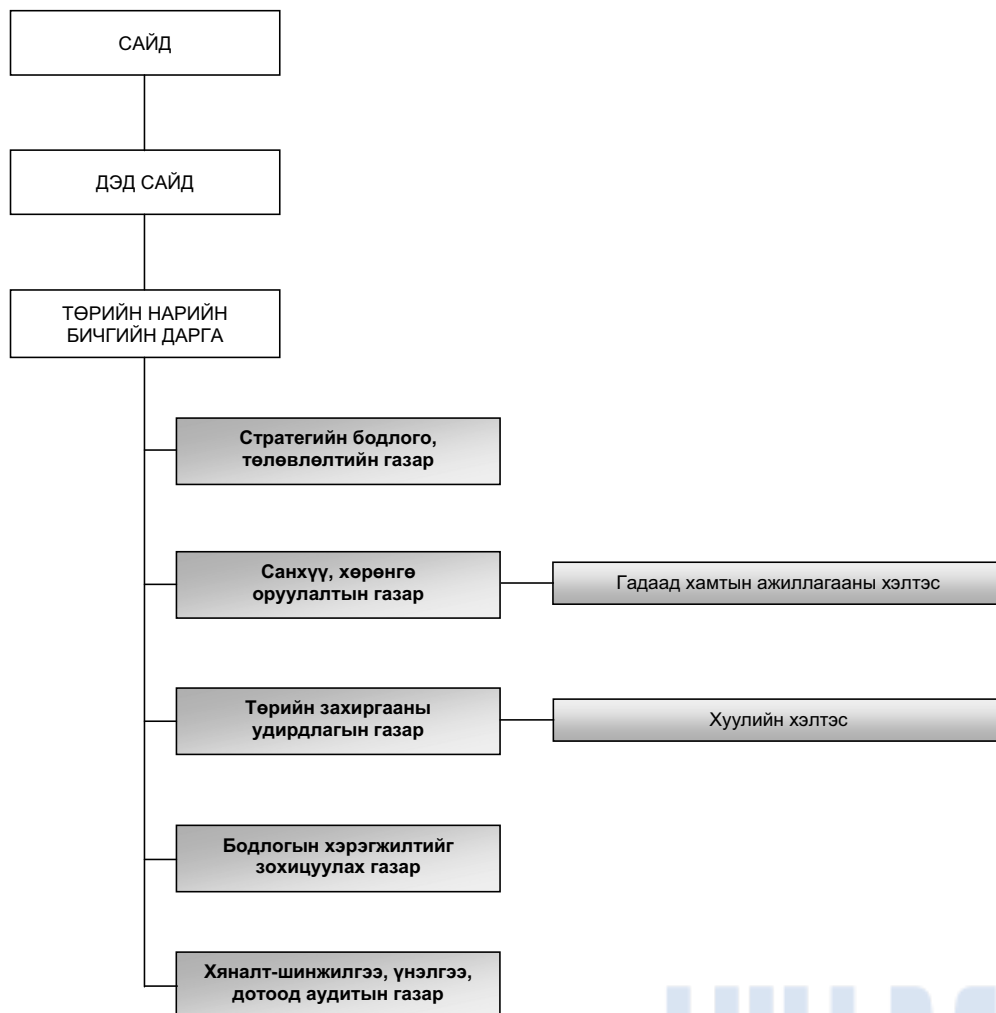
- Сэргээн засалт хөгжлийн үндэсний төв

UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

**Эдийн засгийн хөгжлийн яам**

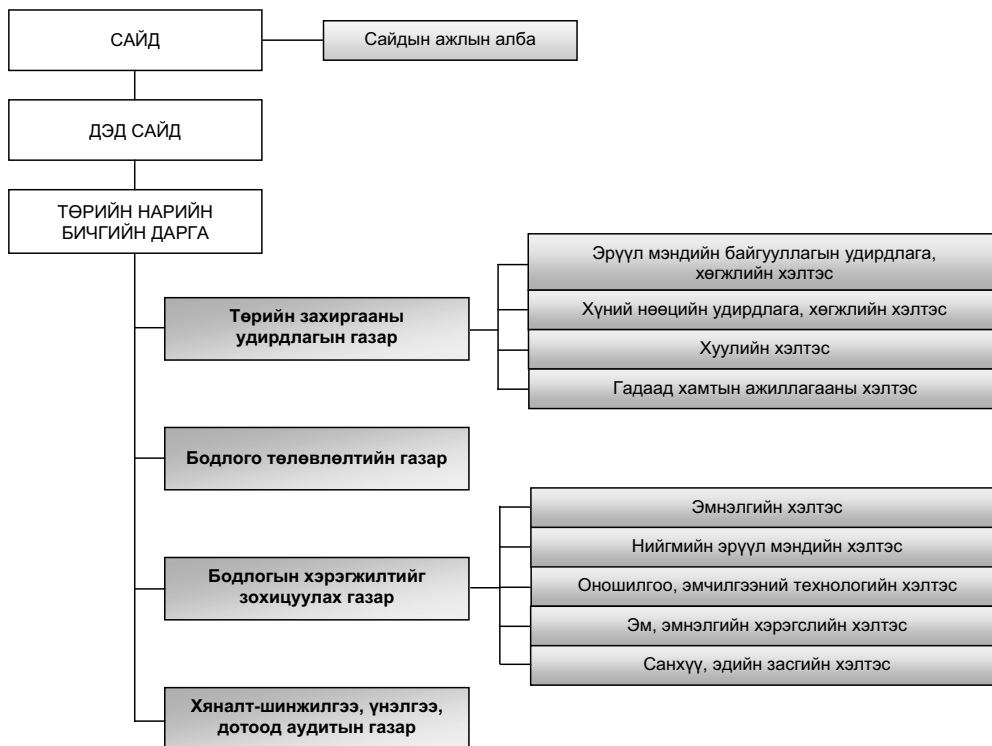
UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН



**Эрчим хүчний яам****Харьяа газрууд:**

- Сэргээгдэх эрчим хүчний үндэсний төв
- Сэргээгдэх эрчим хүчний сан

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

**Эрүүл мэндийн яам****Харьяа газрууд:**

- Эрүүл мэндийг дэмжих сан
- Дархлаажуулалтын сан

UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН