

**“ТӨРИЙН АЛБАНЫ ТОГТОЛЦОО, ШИНЭТГЭЛИЙН ТАЛААРХ БУСАД ОРНУУДЫН  
ТУРШЛАГА БА МОНГОЛ УЛСЫН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ”**

(ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА)

*Ц. Норовдондог (Ph.D), Ц. Товуусүрэн, Ө. Мөнхтунгалаг,  
Ц. Болормаа, Б. Нарантуяа*

**Агуулга**

Оршил

Судалгааны ажлын зорилго, тойм

1. Төрийн албаны шинэчлэлийн загвар
  - Төрийн иргэний албаны “хаалттай” загвар
  - Төрийн иргэний албаны “нээлттэй” загвар
2. Гадаадын зарим орнуудын төрийн албаны тогтолцоо,
3. Эрх зүйн орчин, шинэтгэл  
Бүгд Найрамдах Унгар Улс
  - БНУУ-ын төрийн албаны тогтолцоо, бүтэц
  - Төрийн албаны менежментийн загвар
  - Төрийн албаны эрх зүйн орчин
  - Төрийн албаны шинэчлэлийн туршлага, хэрэгжилт, үр дүн, нутгийн удирдлагаБүгд Найрамдах Латви Улс
  - Төрийн албаны бүтэц
  - Төрийн албаны эрх зүйн орчин
  - Төрийн албаны шинэчлэлийн туршлага, хэрэгжилт, үр дүн, нутгийн удирдлагаТайланд Улс
  - Төрийн албаны бүтэц, тогтолцоо, эрх зүйн орчин
  - Төрийн албаны менежмент
  - Төрийн албаны шинэтгэл, туршлага, хэрэгжилт, үр дүнБотсван Улс
  - Төрийн албаны бүтэц
  - Нутгийн өөрийн удирдлага
4. Монгол Улсын төрийн албаны тогтолцоо, эрх зүйн орчин, шинэтгэл /нөхцөл байдлын шинжилгээ/
  - Монгол Улсын төрийн албаны тогтолцоо, бүтцийн схем
  - Монгол Улсын төрийн албаны эрх зүйн орчин
  - Монгол Улсын төрийн албаны шинэчлэлийн бодлого, хэрэгжилт, үр дүн
5. Төрийн албаны шинэчлэлийн өнөөгийн байдал, цаашид боловсронгуй болгох нь
6. Төрийн албаны шинэчлэлийн талаарх бодлогын хувилбарууд, эерэг, сөрөг талууд
7. Эх сурвалж

\* \* \*

## Оршил

Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны дарга А. Бакейгийн 2012 оны 8 дугаар сарын 28 -ны өдрийн 1077 тоот албан бичгээр ирүүлсэн захиалгын дагуу “Төрийн албаны шинэчлэл” харьцуулсан судалгааны ажлыг Судалгааны төвийн судлаачдын баг хийж гүйцэтгэв. Судалгаанд захиалагчийн хүсэлтийн дагуу дор дурдсан улс орнуудыг хамруулав. Үүнд:

- Ази тивээс Тайландын Вант Улс - Ө. Мөнхтунгалаг
- Европ тивээс Унгар улс, Латви улс - Б.Нарантуяа
- Африк тивээс Ботсван Улс - Ц.Товуусүрэн
- Монгол Улс – Ц. Болормаа

## Судалгааны зорилго

Монгол Улсын төрийн албаны тогтолцоо, бүтцийн схемийг гадаадын зарим орнуудынхтай харьцуулж, төрийн албаны шинэтгэлийн бодлого, хууль, эрх зүйн орчны ижил төсөөтэй болон ялгаатай байдлын талаар дүн шинжилгээ хийж тулгамдсан асуудлыг тодруулах, цаашид төрийн албаны шинэтгэлийг оновчтой явуулах бодлогын хувилбаруудын эерэг сөрөг талыг гаргаж тавин хууль тогтоогчдод сонголт хийх боломж олгох зорилго тавин ажиллав.

## Судалгааны ажлын тойм

Төрийн албаны тогтолцооны хувьд судалгаанд хамрагдсан улс орнуудаас гадна хөгжингүй орнуудад төрийн албаны бие даасан тогтолцоотой байгаа бөгөөд энэ нь манайх шиг харьцангуй хараат бус ажилладаг бол Тайланд зэрэг зарим улсад Ерөнхий сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд зарим холбооны улсуудад холбооны канцлерийн, Европын холбооны гишүүн зарим улсуудад Дотоод хэргийн сайд, сангийн сайд, хүний нөөцийн асуудал хариуцсан сайд, төрийн захиргааны шинэтгэлийн асуудал хариуцсан сайдын эрхлэх хүрээнд багтдаг байна. Төрийн албаны төв болон яам агентлагийн салбар алба ажилагдаас гадна мужийн болон орон нутгийн нэгжийн түвшний төрийн албаны нэгж/ажилтан/-тэй байна.

Төрийн албаны бүтэц нь судалгаанд хамрагдсан орнуудын хүрээнд ажиглахад төрийн хүний цөөцийн удирдлага, боловсон хүчний асуудал, нөхөн олговор, хөнгөлөлт, тэтгэмжийн асуудал, төрийн үйлчилгээний асуудал, төрийн албаны хөгжил, сургалтын асуудал хариуцсан нэгжүүдтэй байна.

Судалгаанд хамрагдсан улс орнуудын хүрээнд Төрийн иргэний албан хаагчдын эрх зүйн байдлын тухай, Төрийн албаны тухай, Засгийн газрын бүтцийн тухай, Авилгатай тэмцэх тухай, Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулиуд болон бусад хууль, хууль тогтоомжийн актууд, бодлогын баримт бичгүүд нь төрийн албаны эрх зүйн орчныг бүрдүүлдэг жишиг нийтлэг байна.

Төрийн албаны шинэчлэл нь 1980-1990 -ээд онуудад төр засгийн үүргийг хамгийн бага байлгах гэсэн неолиберал хандлагатай байсан бол сүүлийн жилүүдэд төрийн байгууллагуудыг ардчилсан, шударга ажиллагаатай, төрийн эх үүсвэрүүдийг үр ашигтай зарцуулдаг, иргэдэд үйлчилгээг үр нөлөөтэй хүргэдэг байхын зэрэгцээ дэлхий нийтийн нөлөөллийн хүчийг сөрөн зогсох чадвартай, хүчирхэг байлгахыг эрмэлзэх болжээ. Төрийн албаны шинэчлэлийг судалгаанд хамрагдсан улс орнуудын тухайд хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг ажиглах аваас төрийн албаны нээлттэй буюу англо-саксоны загвар хаалттай руугаа ойртох, хаалттай буюу эх газрын европын орнуудын загвар нээлттэй руугаа ойртох чиг хандлага давамгайлж байна.

“Хөгжингүй орнуудын клуб” буюу Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага/ЭЗХАХБ/-ын гишүүн орнуудад хийсэн захиргааны шинэтгэлийг гурван үе шатанд авч үзэж байна. Үүнд:

**I шат.** Дэлхийн II дайны дараа үеэс 1970 -аад оны эхэн үе хүртэл Засгийн газрууд хэт томорч, зардал нь үлэмж өсөж, эдийн засаг дахь оролцоо нь хэт ихэсч, харин иргэд хангалттай үйлчилгээ авч чадахгүй болсон нь шүүмжлэл дагуулах болсон тул 1970-аад оны дунд үеэс 1980-аад оны сүүлч хүртэл төрийн албаны шинэтгэлийн эхний үе шат болох захиргааны өөрчлөлтүүдийг хийхдээ төсвийн алдагдлыг багасгах, орон тоог цомотгох, өмч хувьчлахад чиглэгдэж байв. Австрали, Их Британи, Шинэ Зеландад энэ шатны шинэчлэлийг эхлүүлсэн байна.

**II шат.** 1980-аад оны сүүлч, 1990-ээд оны эхэнд ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын төсвийн алдагдал мэдэгдэхүйц буурч, улмаар Засгийн газрын үйл ажиллагааг сайжруулах хүрээнд, төрийн зохицуулалтыг уян хатан болгох, орон нутагт эрх мэдэл шилжүүлэх замаар иргэдэд хүргэх төрийн үйлчилгээний хүртээмж, чанарыг дээшлүүлэх, мэдээллийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх алхмуудыг хийсэн байна.

Их Британи, АНУ, Австрали, Шинэ Зеланд зэрэг орнуудад 1980 -аад оноос улсын салбарт хувийн хэвшлийн менежментийн зарчмуудыг нэвтрүүлэхэд чиглэгдсэн шинэтгэл хийж, түүнийгээ Төрийн шинэ менежмент гэж нэрлэжээ. Энэ хүрээнд төрийн албыг илүү уян хатан, үр ашигтай болгох, төрийн албанд өрсөлдөөний зарчим, гүйцэтгэлийн менежментийг нэвтрүүлэх, төрийн албан хаагчдын ажлын үр дүнг үнэлж, түүнд нь тохирсон цалин, урамшуулал олгох, удирдлагын төвлөрсөн хяналтыг агентлагуудад шилжүүлэх, төрийн хэвшлийн аж ахуйн үйл ажиллагаанд гэрээний хэлбэрийг нэвтрүүлэх, төрийн үйлчилгээг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх зэрэг шинэтгэлийн хэлбэрүүдийг санал болгосон байна.

Энэхүү Төрийн шинэ менежменийн үр дүнд төрийн албан хаагчдын чадвхи дээшилсэн боловч төрийн томилгоот албан тушаалтнуудын өмнө төрийн захиргааны албадын хүлээх хариуцлагыг хэт чухалчилснаар төрийн албыг улс төржүүлэх, нийтийн өмнө хүлээх хариуцлагыг нь сулруулж, төрийн албаны ёс зүйг бэхжүүлэхэд сөрөг нөлөө үзүүлсэн байна гэж зарим эх сурвалжууд/The impact of new public management on the Australian Public Service/-ад тэмдэглэсэн байна.

**III шат.** 1990-ээд оны сүүлчээс төрийн захиргаанд урьд нь хийсэн шинэтгэлүүдийн сөрөг үр дагавруудыг арилгах, олсон амжилтыг бататгах, төрийн албаны ёс зүйг сайжруулах шатандаа ороод байна.

Дээр дурдсан шинэтгэлүүд нь тухайн орны түүхэн нөхцөл байдал, соёлын түвшингээс хамааран өөр өөрийн загвар, хурд, амжилтанд нөлөөлсөн хүчин зүйлүүдтэй байна. Тухайлбал Шинэ Зеландад илүү хурдтай радикал замыг сонгосон бол, зарим улсуудад илүү урт хугацааны асуудлыг шийдвэрлэх алгуур замыг сонгосон байна.

Дэлхийн банкны ерөнхий эдийн засагчаар ажиллаж байсан Аллен Шик “Шинэ Зеландын шинэтгэлийг хөгжиж буй ихэнх улс орон яагаад тушиж болохгүй вэ” гэсэн нийтлэлдээ “Монгол зэрэг цөөн улсад энэхүү загварын зарим элементийг авч хэрэгжүүлэх ажил эхний шатандаа явж байна. Гэхдээ үндсэн номлол, зарчмыг хүлээн аваад хэр зэрэг хол явах талаар үнэлгээ өгөхөд эрт байна. Бүхэлдээ энэ өөрчлөлт тэдний хэрээс давсан, эсвэл өнөөгийн хэрэгцээнд тохирохгүй байгаа учраас аж үйлдвэржсэн болон хөгжиж буй орнууд хийгээгүй байна” хэмээсэн нь анхаарч үзэх асуудал юм.

Төрийн албаны шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд дор дурдсан нийтлэг сургамжийг үлдээсэн гэж экспертүүд үзэж байна. Үүнд:

- Хувь хүний ажлын үр дүнг үнэлэх, урамшуулах нь үзэл баримтлалын хувьд

ойлгомжтой, хялбархан мэт боловч, практикт хэрэгжүүлэхэд бэрхшээлтэй болохыг олон орны туршлага харуулжээ. Төрийн албан хаагчдыг ажлын үр дүнтэй эь холбон урамшуулах систем нэвтрүүлэх оролдлого бүтэлгүй болсон учраас байгууллагаар нь, багаар нь урамшуулах журам тогтсон байна.

Ажил үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх зэрэг хувийн хэвшлийн практикийг төрийн байгууллагуудад хэрэглэх тохиолдолд төрийн албаны ёс зүйг бэхжүүлэх асуудлыг онцгойлон анхаарахгүй бол авилга, хээл хахууль өсөх боломжийг бүрдүүлдэг байна. Төрийн албан хаагчид бага зүйлээр ихийг хийх, үүний зэрэгцээгээр албан тушаал нь баталгаагүй болох, байнгын халаа сэлгээнээс залхаж, урам зориг нь буурах хандлагатай болсон байна.

### **Нэг. Төрийн албаны шинэчлэлийн загвар**

Гадаадын улс орнуудад хэрэгжүүлсэн Төрийн албаны өөрчлөлт, шинэчлэлийн үзэл баримтлалаас чухам аль нь тухайн улсын онцлогт илүү тохирох, илүү нутагших, төрийн албаны бүтээмжийг илүү дээшлүүлж чадах вэ гэдгийг нэн тэргүүнд анхаарах ёстой гэж судлаачид үздэг болжээ.

Гадаадын улс орнуудын төрийн албаны өөрчлөлтийн давалгаа 1990 онд эхэлсэн бөгөөд хөгжиж байгаа орнуудад илүү эрчтэй явагдсан байна. Тэдгээр улс орнуудад төрийн албаны өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэхдээ хөгжингүй орнуудын загварыг өөрийн орны онцлогт тохируулан буулгах аргыг түлхүү баримталжээ. Манай улсад мөн адил Шинэ Зеландынхыг загвар болгосон билээ.

Шинжээчдийн үзэж байгаагаар төрийн албаны шинэчлэл хийсэн ихэнх орнуудад дараах асуудлуудыг шийдвэрлэхэд төрийн албаны шинэчлэлээ чиглүүлдэг байна. Үүнд:

1. Төрийн иргэний албаны системд улс төрийн томилгоог нам бус мэргэжлийн бюрократтай зөв хослуулах, тэнцвэржүүлэхийг хичээх
2. Төрийн албаны тогтвортой болоод эрч хүчтэй байдлын тэнцлийг хангах
3. Төрийн иргэний албаны нээлттэй ардчилсан байх, олон нийт, иргэний хэрэгцээнд нийцсэн эелдэг хөнгөн шуурхай байдлыг хүчтэй болгох
4. Төрийн иргэний албаны менежментыг сайжруулах, төрийн албаны системд зах зээлийн зарчмыг нэвтрүүлэх/Их Британи, Нидерланд, Итали, Шинэ Зеланд г.м./, төрийн зарим чиг үүрэг, төрд үйлчилгээ үзүүлэх ажлыг шалгаруулалтын үндсэн дээр Засгийн газартай гэрээ байгуулан гүйцэтгэх чиг үүрэг бүхий төрийн бус бүтцийг буй болгох
5. Төрийн албанд элсэн орох, албан тушаалд дэвшүүлэх шалгаруулалтын хүрээг өргөтгөх
6. Төрийн иргэний албан тушаалтны орон тоог цомотгох, хөнгөлөлт давуу байдал, цалин хөлсийг өсгөхийг хязгаарлах, ажлын үр дүнгээс хамаарсан цалин хөлсний өсөлтийн илүү боловсронгуй хуваарийг нэвтрүүлэх/Их Британи, Нидерланд, БНСУ, АНУ/

Төрийн албаны өөрчлөн байгуулалт/реформ/ тодорхой хэмжээнд амжилттай байгаа ч шилжилтийн үед байгаа орнууд/бүр илүү өндөр хөгжилтэй Бразил, БНСУ-д ч/-аас нэгд нь ч төгс амжилттай болж чадаагүй гэж шинжээчид дүгнэжээ. Олонх экспертүүд Их Британий төрийн албаны шинэчлэлд сөрөг үнэлгээ өгч байна. Энд төрийн албаны нэгдмэл тогтолцоо алдарч, төрийн албанд татагдах сонирхол буурсан байна.

Шинжээчид төрийн албаны шинэчлэл нь тухайн улсын хөгжлийн жинхэнэ бодит өнөөгийн түвшингээс түрүүлж болохгүй гэсэн дүгнэлтэд хүрчээ. Өнөөгийн байдлаар шинжлэх

ухааны хүрээнд, хуульчид, эрдэмтдийн дунд төрийн иргэний албаны 2 үндсэн загвар байна гэх үзэл баримтлал давамгайлж байна. Үүнд:

1. Нээлттэй буюу англо- саксоны загвар/ төрийн шинэ менежмент/
2. Хаалттай буюу эх газрын Европын орнуудын загвар

Энэхүү 2 загвар нь улс орнуудын төрийн байгууллын хэлбэрээс хамаарч холбооны улсын, нэгдмэл улсынхаар тус тусдаа 2 хуваагдана гэж үзэж байна. Энэ маягаар төрийн иргэний албаны дээр дурдсан 4 загварыг:

- Нэгдмэл улсуудад хэрэгжиж байгаа төвлөрсөн удирдлага бүхий, хаалттай загвар
- Холбооны улсуудад хэрэгжиж байгаа удирдлагын төвлөрлийг харьцангуй сааруулсан хаалттай загвар
- Нэгдмэл улсуудад хэрэгжиж байгаа удирдлагын төвлөрлийг харьцангуй сааруулсан нээлттэй загвар
- Холбооны улсуудад хэрэгжиж байгаа удирдлагын төвлөрлийг сааруулсан нээлттэй загвар гэж нэрлэж болохоор байна.

### 1. Төрийн иргэний албаны “хаалттай” загвар

Энэхүү загварыг Европын эх газрын олонх улс орнуудын төрийн албанд хэрэгжүүлдэг бөгөөд дор дурдсан нийтлэг шинжтэй байна:

1. Төрийн албаны түвшин тус бүрт зориулсан дүрэмтэй, захирч захирагдах дэглэм илүү ноёрхсон төрийн албаны тогтолцоотой байх
2. Төрийн албанд боловсон хүчнийг шилж сонгох хаалттай систем үйлчлэх
3. Төрийн албан хаагчдын эрх зүй, нийгмийн баталгаа сайтай байхын зэрэгцээ албан тушаал дэвших, цалин хөлс, хөнгөлөлтийн өсөлт нь ажилласан жилээс ихэвчлэн хамаарах
4. Төрийн иргэний албан хаагчийг ажлаас халахад төвөгтэй дэг журам үйлчлэх

Энэхүү хаалттай загварын нэгдмэл улсын төлөөлөл болгож **Франц**, холбооны улсын төлөөлөл болгож **Германыг** авч үзье:

#### 1.1 Францын төрийн албаны загвар

Наполеон -1 ийн хувьсгалын үеэс Францад энэ загварын эх тавигдсан. Төрийн алба нээлттэй байх, нийтийн ашиг сонирхолд үйлчлэх зарчмыг тунхаглаж, албан хаагчдыг шалгаруулалтаар шилж сонгох систем тогтоож, төрийн албан хаагчдыг бэлтгэх тусгай сургалтын байгууллага буй болгосон байна. Түүний зэрэгцээ төрийн албаны төвлөрөл, сахилга бат, үйлчилгээний хүрээг явцууруулах хандлага давамгайлдаг. Францын орчин үеийн төрийн алба 1945 онд эцсийн хэлбэрээ олж, тэр даруйдаа “Төрийн албаны өөрчлөн байгуулалтын тусгай хороо”-г байгуулсан байна.

Энэхүү хорооны гол зорилго нь төрийн албыг нээлттэй, ардчилсан болгоход чиглэгдэж байв. 1946 онд “Түшмэдүүдийн ерөнхий эрх зүйн байдлын тухай”хуулийг баталж, түүгээр төрийн албаны шинэ бүтцийг тогтоож, нийгмийн болон эрх зүйн баталгааг нэмэгдүүлсэн байна. Төрийн албан хаагч бослогод оролцох эрхтэй, тэдгээрийг зөвхөн орон тоог хорогдуулсан тусгай хуулийн дагуу л ажлаас халж байхаар тогтоосон байна. Төрийн аппаратын мэргэжлийн ангиллын түвшин аажмаар задарч, орон тоо нэмэгдэж, төрийн албан хаагчдын мөнгөн орлогын хэжээ төрийн бус секторынхоос илэрхий хоцорч ирсэн нь төрийн албаны нэр хүнд унахад хүргэсэн байна.

1981 - 1983 оны өөрчлөн байгуулалт удирдлагын төвлөрлийг сааруулах, төрийн аппаратын бүтээмж, үр ашгийг өсгөхөд чиглэгдэв. Энэхүү өөрчлөлтийн дагуу 1983 оны 6 дугаар сарын 13 -нд “Төрийн албан хаагчдын эрх, үүргийн тухай”, 1984 оны 11 дүгээр сарын 14-нд “Төрийн төвлөрсөн албаны ерөнхий дүрмийн тухай” хуулийг баталжээ. Францад хэрэгжүүлж байгаа төрийн албаны хаалттай зарчмын үндсэн агуулгад дор дурдсан нэмэлт баяжуулалт орсон байна:

1. Мужийн түвшний төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаанд төвөөс хатуу хяналттай хүчирхэг төвлөрсөн тогтолцоо
2. Төрийн иргэний албан хаагчдыг шалгаруулалтаар сонгон шалгаруулах тогтолцоотой
3. Төрийн албаны шигшмэл байдлыг шалгаруулалтын үед төрийн албан хаагчдыг бэлтгэдэг цөөн хэдэн сургалтын монопол байгууллагаас хангахыг дэмждэг;

## 1.2. Германы төрийн албаны орчин үеийн загвар

Германы төрийн албаны орчин үеийн загварын хамгийн гол онцлог нь боловсон хүчний асуудалд улс төрийн намын оролцоо, улс төрийн томилгоог өргөжүүлсэнд оршиж байгаа юм. Нэг үгээр хэлбэл намын ивээл, хамгаалалтын зарчим үйлчилдэг.

Төрийн албаны хүрээн дэх эрх зүйн үндсэн нормчилсон актууд 1957-1985 онуудад батлагдсан байна. Тэдгээр актуудад 1953 оны 6 дугаар сарын 14-ний “Холбооны түшмэдүүдийн тухай” хууль, түүний 1985 оны 2 дугаар сарын 27 -ны шинэчилсэн найруулга, 1957 оны 6 дугаар сарын 1-ний “Түшмэдүүдийн эрхийн ерөнхий зарчмын тухай” хууль, түүний 1985 оны 2 дугаар сарын 27-ны шинэчилсэн редакци, “Холбооны албан хаагчдын цалингийн тухай” 1957 оны 6 дугаар сарын 27-ны хууль, түүний 1985 оны 12 дугаар сарын 03 -ны шинэчилсэн редакци хамрагдаж байна.

Германы төрийн албаны орчин үеийн загварын онцлог нь:

1. Төрийн иргэний албаны тогтолцоонд улс төрийн хүчин зүйлийн оролцоо өндөр байна.
2. Төрийн иргэний албаны байгууллагуудыг удирдлагын түвшингээр эрх хэмжээг нь ялгаж өгсөн.
3. Төрийн албаны боловсон хүчнийг хамгийн тэргүүний дээд боловсролын байгууллагаас шилж сонгох олон шаттай системтэй.
4. Төрийн иргэний албан хаагчид өндөр түвшний нийгмийн эрх хэмжээтэй, хүндэт түшмэдийн институци байдаг.
5. Албан хаагчийн насан туршийн томилгооны зарчим болон эрх зүй, нийгмийн хамгааллын баталгааны төгс тогтолцоотой

## 2. Төрийн иргэний албаны “нээлттэй” загвар

Энэхүү загвар нь англосаксоны эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудад зонхилон хэрэгждэг бөгөөд дор дурдсан нийтлэг шинжтэй байна:

1. Төрийн албаны харилцаанд хатуу тогтоосон норматив, эрх зүйн зохицуулалтын хатуу зохион байгуулалт бүхий тогтолцоогүй
2. Төрийн иргэний албанд боловсон хүчин авах нээлттэй шалгаруулалтын тогтолцоотой
3. Төрийн иргэний албан хаагчийн ажлын үр дүнгээс хамаарсан хөдөлмөрийн хөлс, албан тушаал дэвшүүлэх нөхцөлтэй
4. Ажлаас халах хялбаршуулсан дэг журамтай

Энэхүү “нээлттэй” загварын хувилбараас төрийн албаны удирдлагын төвлөрлийг харьцангуй саруулсан загвар бүхий, нэгдмэл улсын төлөөлөл болгож Их Британыг, холбооны улсын төлөөлөл болгож АНУ -ыг авч үзье.

## 2.1. Их Британий төрийн албаны загвар

Тус улсын төрийн албаны нүсэр өөрчлөн байгуулалт нь 1854 онд парламентад тавьсан Норткот - Тревельяны илтгэлээс эхтэй гэж үздэг. Энэхүү өөрчлөлтийн явцад төрийн албаны тогтолцоонд захирагчид, гүйцэтгэгчид, ажлын алба гэсэн 3 ангиллыг нэг мөр болгон тогтоож, төрийн албанд өндөр мэргэжлийн хүмүүс ирсэн байна. Төрийн албаны энэхүү өөрчлөлт 1870 онд шалгаруулалтын төв комисс/Төрийн иргэний албаны асуудал хариуцсан хороо/-ын хяналт дор зохион байгуулагдсан ажилтан шалгаруулах шалгалт явагдсанаар дуусгавар болжээ.

Шалгалтын хөтөлбөрийг Оксфорд, Кембриджийн их сургуулийн арга зүйд үндэслэн зохиосон байна. Энэ өөрчлөлт нь эх газрын загварын хүмүүнлигийн ухааны ерөнхий боловсролтой албан хаагчид шиг явцуу мэргэжлийнхний бус ноёрхлыг тогтоож, төрийн албыг өөрийг нь явцуу шинж чанартай болгоход хүргэсэн байна.

1979 оноос Ерөнхий сайд М. Тетчер яам, газруудын зардлыг багасган, төрийн албан хаагчдын зарим хэсгийг ажлаас халах замаар захиргааны өөрчлөн байгуулалтыг эхлүүлжээ. 1988 онд “Дараагийн алхмууд” нэртэй, Төр засгийн бүх байгууллагуудыг төрийн бодлогыг тодорхойлох төв байгууллагууд, шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хариуцах байгууллагууд гэж хуваагаад, шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хариуцах байгууллагыг бодлого тодорхойлох төв байгууллагуудтай гэрээний үндсэн дээр ажиллах засгийн газрын бус байгууллага/GUANGO/ болгон өөрчилжээ.

GUANGO-г шалгаруулалтын дүрэм журмын дагуу шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангахад хамгийн тохиромжтой байгууллага гэж сонгожээ. Үүний дараа, цалин хөлсний тариф, тэтгэвэр, хөнгөлөлт, давуу байдлын нэгдсэн сүлжээ зөвхөн төрийн бодлогыг тодорхойлох төв байгууллагуудын хүрээнд хадгалагдан үлдэж, харин GUANGO-д гэрээгээр гүйцэтгэх ажлын хүрээ өргөжин тэлжээ.

Энэхүү өөрчлөн байгуулалт нь нэг талаас төрийн албан хаагчдын тоог цомотгох, хөнгөлөлт, давуу байдлын хэмжээг хорогдуулах, захиргааны ажлын үр өгөөжийг нэмэгдүүлэхэд түлхэц өгсөн ч нөгөө талаас төрийн албаны нэгдмэл тогтолцоог алдагдуулан, төрийн албанд татагдах сонирхлыг бууруулахад нөлөөлсөн байна. Харин GUANGO -д цалин хөлс нь хувийн секторынхаас хавьгүй доогуур үлдсэн байна. Хэдийгээр ийм байсан ч Тетчерийн хөтөлбөр Нидерланд, Шинэ Зеландад дэмжигдэж, хуулбарлагдсан боловч эцсийн дүгнэлт хийлгүйгээр зах зээлийн энэхүү механизмыг зах зээлийн бус төрийн албаны үйл ажиллагаанд нэвтрүүлэх нь одоохондоо эртэднэ гэж экспертүүд дүгнэсэн байна.

## 2.2. АНУ -ын загвар

1860 -аад оны үед АНУ-д холбооны түвшинд европийнхний ойлголтоор мэргэжлийн бюрократ гэсэн ойлголт үндсэндээ байгаагүй. 1829 онд Ерөнхийлөгч Э.Жексоны нэвтрүүлсэн “victors spoils system” буюу сонгуульд ялсан намын төлөөлөл албан тушаалд томилогддог тогтолцоо хэрэгжиж байв.

XIX зууны эцэс, XX зууны эхээр АНУ-д европын төрийн албаны боловсронгуй загварын тухай үзэл санаа өргөн хүрээнд яригдах болсон байна. 1883 онд батлагдсан Пендлтоны хуулиар “Төрийн дийлэнх албан хаагчдын албан тушаал, цалин хөлс, мэргэжлийн шалгаруулалтын нэгдмэл тогтолцоо”-г хэрэгжүүлж эхэлснээр “victors spoils system”-д



цохилт өгсөн байна. Төрийн албан хаагчдаас улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцохыг шууд хязгаарласан хууль бол 1939 онд Конгрессоор батлагдсан Хэтчийн хууль бөгөөд түүгээр төрийн албан хаагчид аль ч шатны сонгуулийн кампанит ажилд оролцох, өөрийн албан тушаалын байдлаа аль нэг улс төрийн намын ашиг сонирхолд ашиглахыг хориглосон байна. 1960 - 1970 онуудад төрийн албыг улс төржүүлэх хандлага дахин зонхилж байв.

1978 - 1979 онуудад хийгдсэн төрийн албаны өөрчлөн байгуулалтаар төрийн албанд “merit system” буюу “ажлын үр дүнгийн систем”, төрийн албан хаагчдын байнгын аттестатчлал, ажлын үр дүнгийн хяналтыг нэвтрүүлснээр хуучин ситемийг үндсээр эргүүлсэн байна. Төрийн албаны удирдах байгууллагуудыг эмхлэн байгуулсаны дотор Холбооны боловсон хүчний удирдах газар, Ажлын үр дүнгийн тогтолцоог хамгаалах зөвлөлийг байгуулсан байна. Т

үүнчлэн улс төрийн болоод албан тушаалд дэвших боловсон хүчний нөөц/1994 онд тэтгээрийн тоо 7560-д хүрсэн/ -ийг бүрдүүлэх зорилгоор дээд түвшний захиргаа-улс төрийн элитүүдийн эмхэлэн байгуулах тогтолцоо/Дээд түвшний удирдагчдын алба/-г байгуулжээ. 1978 онд энэхүү өөрчлөлтийг бататгах үүднээс төрийн иргэний албаны тухай хуулийг баталсан байна.

АНУ -ын төрийн иргэний албаны орчин үеийн загварын онцог нь:

1. Төрийн иргэний албаны тогтолцоонд улс төрийн томилгоо зонхилох байр суурьтай
2. Төрийн иргэний албан тушаалтны цалингийн хэмжээ, албан тушаалд дэвших нь ажлын үр дүнгээс хамаарах “ажлын үр дүнгийн систем”-тэй
3. Төрийн иргэний албан тушаалтныг ажлаас халах хялбаршуулсан журамтай
4. Холбооны төрийн алба, Холбооны субъектуудын төрийн алба/ Холбооны субъектуудын төрийн албаны тухай хууль нь хоорондоо болон холбооны хуультайгаа бараг адил/-тай учраас төвлөрлийг өндөр түвшинд сааруулж чадсан
5. Төрийн иргэний албаны ангилал тогтоохдоо:
  - АНУ -ын байгууллагуудад хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллах иргэний нийтийн албан хаагч,
  - дээд түвшний улс төрийн томилгооныхон-төр засгийн албан хаагч
  - төрийн албан хаагчдын 60 %-ийг эзлэх иргэний албан хаагч - мэргэжлийн өөрчлөгдөшгүй түшмэдүүд гэж ангилжээ.

1993 - 1999 онд АНУ-д төрийн албаны дараагийн өөрчлөлтийг хийсэн бөгөөд түүнийг ердийн төрийн албан хаагчид бус улс төрийн томилгооныхон удирдсан байна. 1992 онд явуулсан үндэсний хэмжээний ажлын үр дүнгийн шалгалтын үндсэн дээр 1993 онд “Төр засгийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр дүнгийн үзүүлэлтийн тухай хууль” батлагдаж, түүний дагуу төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагааны үр дүнг үнэлж, холбооны төрийн албан хаагчдын тоог 17%-иар цомотгосон байна.

## **2. Гадаадын зарим орнуудын төрийн албаны тогтолцоо, эрх зүйн орчин, шинэтгэл**

Дээр дурдсан загваруудын төлөөлөл болгож, Европ тивийн хуучин социалист орнуудаас Унгар, ЗХУ -ын бүрэлдэхүүнд байсан улсуудаас Латви, Ази тивийн хөгжиж буй улсуудаас Тайланд, Африк тивийн хурдацтай хөгжиж буй Ботсван зэрэг гадаадын зарим улс орны төрийн албаны тогтолцоо, бүтэц, менежментын загвар, эрх зүйн орчин, шинэчлэлийн туршлага, хэрэгжилтийн талаар товч авч үзье.



## Бүгд Найрамдах Унгар Улс

Унгар Улс Социалист хөгжлийн чиг хандлагаас татгалзаж, төрийн албаны шинэчлэлээ, хөрш зэргэлдээ хөгжингүй улсууд болон Европын холбооны улсуудын эрх зүйн орчинд нийцүүлэн өөрийн орны түүх, соёлын уламжлалд тулгуурлан хийж, төрийн албаны загварын хувьд Английн загварт ойртуулан шинэчилсэн улс юм.

- Төрийн албаны тогтолцоо, бүтэц

Унгар Улс /Парламентын бүгд найрамдах/-ын төрийн албаны тогтолцоо нь төрийн алба болон төрийн албан хаагчийн бүрдэл юм. Үүнд:

- Төрийн захиргаа
- Мужийн түвшний төрийн захиргаа
- Орон нутгийн түвшний төрийн захиргаа
- Орон нутгийн удирдлагын байгууллага /орон нутгийн өөрийн удирдлага/

Төрийн албан хаагчид нь төрийн төв болон орон нутгийн албан хаагчдаас бүрдэнэ.

- Зэвсэгт хүчний албан хаагчид /цагдаа, хил хамгаалах гэх мэт/
- Төрийн албан хаагчид-олон нийтэд үйлчилдэг нийгмийн ажилтан /эрүүл мэндийн салбарын ажилтан болон багш гэх мэт/ Эмч, багш, сувилагч бол төрийн албан хаагч гэхээсээ илүү иргэний нийтийн албан хаагч гэдэгтээ хамаарна.

Төрийн албан хаагчдын тоо

№	Салбар	Ажилчдын тоо
1	Төрийн иргэний албан хаагчид / Civil servants /	110.000
2	Зэвсэгт хүчний албан хаагчид	90.000
3	Иргэний нийтийн албан хаагчид / Public servants /	550.000

Яамдын тоо

Ерөнхий сайдын ажлын албанаас гадна 14 яамтай. Үүнд:

- Хөдөө аж ахуйн болон хөдөөгийн хөгжлийн яам
- Соёлын өв уламжлалын яам
- Батлан хамгаалах яам
- Эдийн засаг болон зам тээврийн яам
- Боловсролын яам
- Хөдөлмөр болон хөдөлмөр эрхлэлтийн яам
- Хүрээлэн буй орчин болон усны яам
- Сангийн яам
- Гадаад хэргийн яам
- Дотоод явдлын яам
- Эрүүл мэндийн яам
- Мэдээлэл, харилцаа холбооны яам
- Хууль зүйн яам
- Залуучууд, гэр бүл, нийгмийн хамгааллын яам

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

Портфель /Сайдын суудалгүй/ -гүй 2 яам байдаг. Үүнд:

- Европын холбоонд үүрэг хүлээх яам
- Барилга, орон сууц, барилга байгууламж болон аялал жуулчлал, бүс нутгийн асуудалд үүрэг хүлээх яам

### Яамны бүтэц



Парламент /хууль тогтоох байгууллага/ нь олонхиос Ерөнхийлөгчөө сонгодог. Парламентад нь 386 гишүүн байна. Үүнээс 176 нь нэг мандаттай тойргоос сонгогддог. 152 нь олон мандаттай 20 тойргоос намуудын жагсаалт /5 хувийн барьертай/-аас сонгогддог. Үлдсэн 58 нь шууд пропорциональ төлөөллийг хангах зорилгоор сонгогддог. Хууль, тогтоол хэлбэрээр шийдвэрээ гаргана. Тогтоол нь зөвхөн парламентдаа чиглэж гарна.

Засгийн газар нь кабинетийн зарчмаар үйл ажиллагаа явуулна. 7 хоног болгон хуралдана. Ерөнхий сайд толгойлно. Ерөнхий сайдыг Ерөнхийлөгчийн нэр дэвшүүлснээр парламент сонгоно. Сайдуудыг Ерөнхий сайд нэр дэвшүүлж, Ерөнхийлөгч томилно. Засгийн газар нь Ерөнхий сайд болон бусад сайдуудаас бүрдэнэ. Сайдууд нь парламентын гишүүн байх албагүй. 4 хэлбэрээр шийдвэр гарна. Үүнд: Хуулийн төсөл, Засгийн газрын тушаал/хууль хэрэгжүүлэхийн тулд гадагшаа чиглэсэн/, сайдын тушаал, ЗГ-н тогтоол /зөвхөн төвлөрсөн ЗГ-ын байгууллагуудад хэрэгжих ёстой. Холбогдох сайдуудын хэрэгжүүлэх дотогшоо чиглэсэн/.

Парламент Засгийн газрын бүтцийг тогтооно. Яамны хариуцах асуудал, сайдуудын эрх хэмжээний талаар Засгийн газар тогтооно. Засгийн газарт кабинетийн хороо байх бөгөөд тэдгээр нь шийдвэрүүдийг бэлтгэнэ. Засгийн газар нь байнгын хороо болон бусад хороог үүсгэж болдог.

### 1.2. Төрийн албаны менежментийн загвар

Албан хаагчдыг хийсэн ажил ажлын үр дүнгээр цалинжуулж, улс төрөөс хараат бус байх, улс төрийн нөлөөллөөс хамгаалах, боловсон хүчнийг урамшуулах болон сургалтанд хамруулахын зэрэгцээ хүчирхэг хариуцлагын тогтолцоотой хосолсон удирдлагын уян

хатан байдал шаардлагатай гэж үзэж байна. /шинэчилсэн менежментийн загвар/ (New Public Management)

### 1.3. Төрийн албаны эрх зүйн орчин

БНУУ -ын одоогийн Үндсэн хууль нь 1989 оны 10 сард батлагдсан. Шинэ Үндсэн хууль нь 1949 оны Үндсэн хуулийг шинэчлэн найруулж, нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан юм. Парламентын гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүйн саналаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулдаг байна. Төрийн иргэний албаны тухай хууль /the Civil Service Act/ нь 1992 онд батлагдсан. Энэ хууль нь албан хаагчдыг хийсэн ажил ажлын үр дүнгээр цалинжуулах тогтолцооны эх үүсвэрийг бий болгосон бөгөөд улс төрөөс хараат бус байх, улс төрийн нөлөөллөөс хамгаалах, яг тодорхой заасан албан тушаалын цалин хөлсний тогтолцоо, боловсон хүчнийг урамшуулах болон сургалтад хамруулах тогтолцоог энэ хуулиар хэрэгжүүлсэн. 1992 оноос хойш хэд хэдэн удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон. Харин 2001 онд их томоохон нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан.

### 1.4. Төрийн албаны шинэчлэлийн туршлага, хэрэгжилт, үр дүн

Ойролцоогоор хоёр жил тутамд Засгийн газраас сүүлийн үед авч хэрэгжүүлэх бодлого болон хийх шаардлагатай дараагийн алхмуудын талаар тогтоол гаргадаг бөгөөд түүнийгээ Унгарын Засгийн газрын мэдээллийн хуудсанд нийтэлдэг. 1990-1992 он, 1996-1997 он болон 2001 онуудад шинэчлэл хийж байсан. 1992 оны Төрийн албаны хууль нь хийсэн ажил үр дүнгээр цалинжуулах тогтолцоог бий болгож, улс төрөөс хараат бус байх, улс төрийн нөлөөллөөс хамгаалах, албан тушаалын цалин хөлсний тогтолцоо, боловсон хүчнийг урамшуулах болон сургалтад хамруулах тогтолцоог энэ хуулиар хэрэгжүүлсэн. 1992 оноос хойш хэд хэдэн удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон.

Унгарт төвлөрлийг сааруулах талаар маш хүчтэй шинэчлэл хийж байгаа. 1990 онд орон нутгийн захиргаа болон хотын захиргааны жижиг нэгжүүдэд илүү их бие даасан эрх мэдлийг өгснөөр төрийн үйлчилгээ сайжирсан. Мөн улсын төсөв дэх орон нутгийн төсөв багассан. 1998 оны сонгуулиас төвлөрсөн агентлагуудын үүрэг өргөжсөн байна. Мөн төрийн албан хаагчдын тоог цөөрүүлэх оролдлогыг олон хийж байсан. 1996-1997 онд 3 хувиар цомотгосон. 1995 онд яамдад ажиллаж байгаа албан хаагчдаа 15 хувиар цомотгох тушаал гаргасан боловч бодит байдал дээр сайн бууруулж чадаагүй. Эргээд өссөн байна. Орон нутгийн засаг захиргааны хувьд ажиллагчдын тоог бууруулах шаардлага байгаагүй.

Засгийн газраас нийтийн боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалал, нийтийн тээвэр гэсэн дөрвөн чиглэлээр иргэд олон нийтэд үйлчилгээ үзүүлэх, мэдээлэл өгөх төвүүд /Английн PUMA 1998b гэсэн дүрмээс туршлага авч хэрэгжүүлэхээр бэлдсэн/-ийг байгуулан ажиллуулж эхэлжээ. Үйл ажиллагааг улам өргөжүүлэхийн тулд өндөржүүлсэн, сайжруулсан хариуцлагын тогтолцоотой хосолсон удирдлагын уян хатан байдал шаардлагатай байна гэж үзсэн бөгөөд энэ нь хуучин эрх зүйн тогтолцоотой таарахгүй байсан. Төрийн өндөр албан тушаалтнуудын ил тод байдлыг бий болгох үүднээс хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг шаардаж эхэлсэн байна.

Төрийн албаны хуульдаа 2001 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хүртэл төрийн албан хаагчдыг 4 ангилж үздэг байсан. Бакалаврын түвшний зэрэгтэй нь 1-р төрөл, бүрэн дунд боловсролын түвшинд 2-р төрөл, бичиг хэргийн ажилчид 3-р төрөл, биеийн хөдөлмөр эрхлэх ажилчид 4-р төрөлд гэж хувааж байсан. Энэ анги дотроо зэрэглэлүүд байгаа. 3 жил төрийн албанд ажиллахаар дараагийн зэрэглэл рүү дэвшиж явдаг байна. 2001 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр зөвхөн 1, 2 -р төрөлд хамаарах хүмүүсийг л төрийн албан хаагчид гэж үзэх болж тэдгээр хүмүүс Төрийн албаны хуульд хамаардаг болсон.

112 мянган төрийн албан хаагч байснаас 2001 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт бүрэн

хэрэгжиж эхэлсэнээр 3, 4-р ангиллын ажилтнууд хасагдсанаар 14 мянгаар буурч байсан. 1995 онд 15 хувиар бууруулах гэж оролдоод амжилттай болоогүйгээс хойш ямар нэгэн өөрчлөлт хийгээгүй байна. Түүнээс хойш Европын холбоонд орохын тулд шаардлага биелүүлэх зорилгоор төрийн албан хаагчдын тоо бага багаар нэмэгдэж байсан байна. 3000 гаруй байгууллагад нийт төсөв хуваарилагдаж байна.

Төрөл	Тоо	Хүн амын эзлэх хувь
Тосгон	2 899	36.5%
Хот	214	26%
Мужийн төв хот	22	19.9%
Будапешт /23 дүүрэгтэй, хууль зүйн тусгай статустай/	1	17.6%

Төрийн албан хаагчдын цалингийн хэмжээ хувийн секторт ажиллагсдын авдаг цалингийн дунджаас 10 хувиар бага байсан. Орон нутгийн ажилчдын цалингийн хэмжээ бол улсын нийт цалингийн дундаас 40 хувиар бага байна. 2001 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр төрийн албан хаагчдын амжилтын тогтолцоог хаалттай болгосон.

Энэ нь ажил албандаа тогтвор суурьшилтай ажиллаад, насан турш төрийн албандаа зүтгэх боломжийг олгож өгсөн. Энийгээ амьдралын, бүх насны амжилт /life career/ гэж нэрлэдэг. Ингэснээр төрийн албан хаагчид хэдэн жил ажиллахад цалин урамшуулал хэзээ, хэрхэн нэмэгдэх, болон ямар сургалтанд хэзээ хамрагдах гэдэг асуудлыг тогтвортой болгож өгсөн. Энэ нь төрийн албан хаагчдыг тогтвор суурьшилтай ажиллуулах, мэргэшүүлэхэд чиглэгдсэн байна. Боловсон хүчний ахлах албан тушаалд хүмүүсийг авахад хувь хүн дур зоргоороо шийдээд авах асуудлыг хязгаарлаж, өрсөлдөөний журмаар шалгаруулалтад суурилах аргуудыг хэрэглэж байна.

### Шинэчлэлийн үр дүн

Удирдлагын хуулиудыг илүү боловсронгуй оновчтой болгоход чиглэсэн хоорондоо уялдаа бүхий хэд хэдэн хуулиудыг хэрэгжүүлсэн. Өөрчлөлт шинэчлэлтийн гол зорилго бол улс төрийн ардчилсан тогтолцоо болон хуулийн орчныг бий болгох салбарын удирдах байгууллага байгуулах/гүйцэтгэх засаглалын салаа мөчир бий болгох/ зорилготой байсан. Зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд зориулсан удирдлага бий болгох зорилт тавьсан. Дэлхийн банкнаас хийсэн судалгаагаар социализмаас зах зээлд шилжиж байгаа 20 орны дотор Засгийн газраас хэрэгжүүлж байгаа үйл ажиллагааны үр дүнгээр нэгдүгээр байранд орж байсан.

1989 - 1990 онд ардчилсан улс төрийн тогтолцоо, зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд шилжсэн юм. Улс төрийн том хүчнүүдийн хооронд харилцан ойлголцол байсны ачаар ийм том өөрчлөлтүүдийг хийж чадсан. Одоогийн байдлаар өмнө хийсэн шинэчлэлүүдээс гарсан өөрчлөлтүүдийг яаж шийдэх вэ гэдэг дээр төвлөрч ажиллаж байна.

### Нутгийн удирдлага

Унгар улсын ерөнхий нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтыг Үндсэн хуульд зохицуулж өгсөн. Ингэхдээ мужууд /бүс нутгийн түвшний/ болон хот, тосгод /орон нутгийн түвшний/ гээд нутгийн өөрийн удирдлага эдгээр нэгжүүд дээр үндэслэдэг. Унгарын төрийн захиргаа нь хүнд суртлын болон ардчилсан шалгаруулалтаар томилогддог гэсэн үндсэн хоёр суурь бүтэцтэй. Эхнийх нь төрийн захиргааны төв байгууллагууд, тэр дундаа орон

нутгийн ерөнхий түвшний /төвлөрсөн байгууллагууд/ төрийн захиргаанд захирагддаг байгууллагууд, хоёр дахь нь өөрөө удирдах систем ба нэмэлт зарчимд үндэслэсэн нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцооны бүтэц юм. Нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоо нь орон нутгийн болон бүс нутгийн түвшин гэж хуваагддаг байна.

Унгарын нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь зохион байгуулалт үйл ажиллагааны дүрэм журмаа өөрөө бие даан шийдвэрлэх эрхтэй байдаг. Тиймээс төлөөлөгчид нь өөрсдийн оффис, газар, хэлтсийн зохион байгуулалтаа хийх ажлыг хариуцдаг. Орон нутгийн засаг захиргааны бүтэц нь ихэвчлэн ИТХ-ын хууль, журам, Засаг дарга болон Ерөнхий Захирагчийн шийдвэрээр тогтоогддог. Өөрөө удирдах байгууллага нь өөрийн үүрэг эрх мэдлээ оффисийн (тамгын газар) албан хаагчдаар бус харин ИТХ-аар дамжуулан хэрэгжүүлдэг. Харин төрийн удирдлагын эрх мэдлийг ихэвчлэн Ерөнхий захирагч болон зарим тохиолдолд Засаг дарга хэрэгжүүлдэг. Иймээс оффис (тамгын газар) нь зөвхөн захиргааны болон арын албаны үүрэг функцийг гүйцэтгэдэг.

Оффисийн (тамгын газар)-ийн менежментийг засаг дарга болон ерөнхий захирагч гүйцэтгэдэг. Ихэвчлэн засаг дарга ерөнхийд нь чиглүүлж харин ерөнхий захирагч удирдан зохион байгуулдаг. Засаг дарга нь засаг даргын орлогч, ерөнхий захирагч болон орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын тэргүүнүүдийг томилдог. Ажиллагсадыг ажилд авах, халах, шагналд тодорхойлох зэрэг засаг даргын ажил үүрэгт хамаарах асуудлаар гаргасан Ерөнхий захирагчийн шийдвэрүүдийг засаг дарга батлах шаардлагатай байдаг.

Иргэдийн Төлөөлөгчдийн байгууллагын ажиллагсад нь төрийн албан хаагчид юм. Унгарт төрийн үйлчилгээний удирдлага нь төвлөрсөн үү, эсвэл орон нутгийнх уу гэдгээс үл хамааран 1992 оны “Төрийн албан хаагчийн статус” тухай хуулиар зохицуулдаг. Хэдийгээр энэхүү хууль нь төрийн албаны бүх түвшинг хамаардаг ч орон нутгийн түвшинд албан хаагчидтай холбоотой зарим ялгааг зөвшөөрдөг. Орон нутгийн засаг захиргааны хамгийн чухал байгууллага нь Иргэдийн төлөөлөгчдийн байгууллага ба засаг дарга бөгөөд аль аль нь иргэдээс сонгуулиар сонгогддог. Бүх хүмүүс сонгуульд оролцох тэгш эрхтэй бөгөөд саналын хуудсаар нууцаар саналаа өгдөг. Тухайн нутгагт тогтмол оршин суугаа сонгуулийн насанд хүрсэн Унгарын Улсын бүх иргэд орон нутгийн сонгуульд оролцох эрхтэй.

Унгарын иргэн биш боловч Унгарт тогтмол амьдарч байгаа хүмүүс ч бас сонгууль өгөх эрхтэй. ИТХ-ыг сонгох тогтолцоо нь том болон жижиг суурин газруудад ялгаатай байдаг бөгөөд “богино тасалбар” болон “холимог” системийн аль алийг нь ашигладаг. 10000 хүртлэх хүн амтай суурин газрыг нэг тойрог болгон хүн амын тооноос хамааран 3-13 төлөөлөгчийг сонгодог. Иргэн бүр ИТХ-ын гишүүдийн тоогоор санал өгч болох ба төлөөлөгчид дийлэнхи олонхийн саналаар сонгогддог. Нийслэлийн дүүргүүдийг оролцуулан 10000-аас дээш хүн амтай хот суурин газруудад холимог системээр сонгууль явуулдаг. Энэ системээр төлөөлөгчдийн зарим хэсэг нь бие даасан тойргуудаас, үлдсэн нь намын жагсаалтаар сонгогддог. Мандатын тоог хуулиар тогтоож өгдөг.

- Бүгд Найрамдах Латви Улс

Латви Улс ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнээс гарч тусгаар улс болсныхоо дараа төрийн албаны шинэчлэлээ эх газрын загварыг чиг баримжаа болгон хэрэгжүүлж, улмаар Европын холбооны улсуудтай хамтран ажиллахад эвтэй хэн байх үүднээс энэ орон зайд тохируулан өөрийн орны түүх, соёлын давтагдагдашгүй онцлогт нийцүүлэн шинэчлэл хийж удирдлагын төвлөрлийг харьцангуй сааруулж чадсан улс юм.

Төрийн албаны бүтэц

Латви улсын төрийн албанд /public service/:

- а) төрийн иргэний алба /civil service/,

Судалгааны эмхтгэл, XIV боть

- b) Засаг захиргааны шууд байгууллага институцийн албан хаагчид / яамд болон тэдгээрт харъяалагддаг байгууллагууд/
- c) орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудад шууд харъяалагддаггүй албан хаагчид: Орон нутгийн захиргаа нь төрийн алба /civil service/ -нд хамаардаггүй.

Төрийн иргэний алба /civil service/-нд яамдын албан хаагчид, мэргэшсэн дипломатч, цагдаагийн албан хаагч, гал сөнөөгч, хил хамгаалагч, татварын байцаагчид болон бусад улсын төсвийн байгууллагын үйлчилгээний ажилчид хамаарна.

Төрийн албан хаагчдын тоо

	Институтын тоо	Албан тушаалын тоо	Төрийн албан хаагчдын тоо	Ажилтнуудын тоо	Боловсон хүчний тоо	Нийтийн захиргааны ажилчдаас төрийн албан хаагчдын эзлэх хувь
Төрийн иргэний алба	78	8111	6858	6230	10388	52%
Мэргэшсэн төрийн алба	9	23380	21633	3786	25419	86%
Нийт	87	31491	28491	10016	38507	74%

Яамдын тоо

Хэрэг эрхлэх газар – Цахим засаглалын тусгай санхүүжилт хариуцсан болон Нийгэм дэх ашиг сонирхолыг нэгтгэх сайдуудтай. 15 яамтай. Үүнд:

- Гадаад хэргийн яам
- Батлан хамгаалахын яам
- Хууль зүйн яам
- Сангийн яам
- Дотоод явдлын яам
- Эрүүл мэндийн яам
- Нийгмийн хангамжийн яам
- Зам тээвэр болон харилцаа холбооны яам
- Бүсчилсэн хөгжлийн болон орон нутгийн засаг захиргааны яам
- Боловсрол, шинжлэх ухааны яам
- Хүрээлэн буй орчны яам
- Соёлын яам
- Хөдөө аж ахуйн яам
- Эдийн засгийн яам
- Хүүхэд болон гэр бүлийн асуудал хариуцсан яам

УИХ.МН  
СУДАЛГААНЫ САН



#### Төрийн албаны эрх зүйн орчин

БНЛатУ -ын Үндсэн хуулийг Үндсэн хуулийн хурал /the Constitutional Assembly/-аас 1922.02.15 -нд баталсан. Төрийн үйлчилгээний тогтолцоог Латви улсын Парламент анх 1994.04.21 -нд Төрийн иргэний албаны тухай /the Law on State Civil Service/ хуулиар баталгаажуулсан. 2001 оны 01 сараас мөрдөж эхэлсэн Төрийн албаны тухай хууль, түүнд оруулсан нэмэлтийн тухай хууль нь төрийн албаны эрх зүйн үндсийг бүрдүүлдэг. Энэхүү хуулийн зүйл заалтаар бол төрийн алба нь төрийн эрх барих байгууллагуудын хянан шалгах, бодлогыг хэрэгжүүлэх хэрэгсэл болж хяналт тавихаас гадна хууль тогтоомжийн төсөл бэлтгэх зэрэгт түлхүү анхаарч ажиллах үүрэгтэй.

Төрийн алба нь засаг захиргааны байгууллагаар хязгаарлагдахгүй бөгөөд үүнд тусгай албад, дипломат болон консулын алба, төсвийн ажилтан, цагдаа, хилийн цэрэг зэрэг багтана. Түүнчлэн төрийн тусгай албаны бүлгүүдэд зориулсан нэмэлт хууль тогтоомжууд байдаг ба төрийн албанд хамааралтай бусад хууль тогтоомжууд болох Авилгын эсрэг болон Засан хүмүүжүүлэх хууль зэрэг багтана. Дээр дурдсан хууль тогтоомжууд нь Ерөнхий сайд, сайдууд, дэд сайдууд, парламентийн нарийн бичгийн дарга зэрэг бусад хуульд захирагддаг улс төрийн алба тушаалтнуудад үйлчилдэггүй. Зөвлөхүүд болон туслахууд зэрэг дээд албан тушаалтай албан хаагчид болон түүнчлэн төрийн дээд байгууллагуудыг дэмжиж ажилладаг байгууллагуудад ч дээрх хууль үйлчилдэггүй.

2002 оны 6 сард төрийн албаны зохион байгуулалт, чиг үүрэг, хяналт шалгалт, хариуцлагын болон төсвийн зохицуулалт зэргийг хянах үүрэг бүхий Төрийн захиргааны тухай хууль / Law on Public Administration/-ийг баталсан.

#### Төрийн албаны шинэчлэлийн туршлага, хэрэгжилт, үр дүн

Латви улсад 1993 онд мэргэжлийн төрийн албыг бэхжүүлэх болон төрийн захиргааны талаар улс төрийн шийдвэр шаардагдаж байсан тэр үед төрийн захиргааны шинэтгэлийн



бэлтгэл эхэлсэн. Тус улсын төрийн захиргааны /Төрийн удирдлагын/ шинэтгэлийн хөтөлбөр /Сайд нарын кабинетаас 1995.03.28 -д баталсан/ -ийг Латвийн төрийн захиргаа дарангуйлагч дэглэмээс хууль, дүрэмд тулгуурласан, эрх зүйт ардчилсан төр рүү шилжих үед тодорхойлсон байна. Үндсэн хуулиар төрийн захиргааны байгууллага болон төрийн эрх мэдэл, чиг үүрэг иргэдэд чиглэсэн шууд, үр ашигтай байх ба, шударга байх ёстойг тогтоосон байна.

Төрийн удирдлагын шинэчлэлийн эхний хөтөлбөр нь 1995 онд төрийн албаны бүтэц, гүйцэтгэх үүрэг, зарчим дээр төвлөрсөн. Эхэн үедээ шинэчлэлийн хөтөлбөр нь байгууллагууд /институт/, түүний боловсон хүчний үйл ажиллагаа удирдлагын шинэчлэлээс хэтрэхгүй байсан. Энэ нь шинэчлэлийн хөтөлбөр бүрэн хэрэгжихэд чигрэгдэл учруулж байжээ. Учир нь энэ олж авсан мэдээлэл дээр үндэслэн тойм төлөвлөгөө хийн төгс хэлбэрийг тооцоолоход хангалтгүй байсан. Захиргааны бодит бүтэц болон боловсон хүчний бодлого нь захиргааны бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, биелүүлэх, боловсонгүй болгох ба төрийн албаны үйлчилгээний чанар, үр ашиг, хүчин чадал, төрийн албаны шинэчлэлийг нэвтрүүлэхэд чиглэгдэж байв.

Хөтөлбөр дэх шинэчлэлийн стратегийн заавар:

- Нийгэм болон төр хоорондын харилцааны шинэчлэл
- Төрийн удирдлагын гүйцэтгэх үүргийн шинэчлэл
- Төрийн захиргааны бүтцийн шинэчлэл
- Төрийн удирдлагын зарчим дахь шинэчлэл
- Төрийн удирдлагын гол хэрэгслийн шинэчлэл
  - Төрийн санхүүгийн удирдлага
  - Боловсон хүчний удирдлага
  - Хэм хэмжээний актын боловсруулалт ба хэрэгжүүлэлт

Хөтөлбөрт дараах арга хэмжээг хэрэгжүүлэхээр тусгасан байна:

- эрх зүйн акт гаргах;
- судалгаа шинжилгээний тогтолцоо буй болгох;
- удирдлагын өөрчлөлт хийх;
- санхүүгийн нөөц бүрдүүлэх;
- боловсон хүчнийг сургаж боловсруулах;
- нийгэм болон төрийн албан хаагчдын төлөвшүүлэх;

Төрийн үйлчилгээний тогтолцоог Латви улсын Парламент анх 1994.04.21 -нд Төрийн иргэний албаны /the Law on State Civil Service/ тухай хуулиар баталгаажуулсан. Энэ хууль нь төрийн захиргааны төв болон шилжилтийн дараах орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын албан хаагчдын зэрэг дэвийг тогтоох үндсийг тавьж өгсөн. Энэхүү хуулиар төрийн улс төрийн болон төрийн захиргааны байгууллагуудын ялгааг тусгасан байдаг. Төрийн албан хаагчдыг нээлттэй өрсөлдөөн болон ажлын чанарын үзүүлэлтээр шилж сонгох ба сонгон шалгаруулалтад мэргэжлийн ангилал, боловсрол, үүсгэн байгуулагдсан төр засгийн хууль дүрэм сахих чадвар, Латвийн шилжилтийн дараах хаагдсан байгууллагууд болон бусад улс орнуудын байгууллагуудын ажил, үйлчилгээний байгууллагуудад бүртгэлгүй байх зэрэг шалгуурууд багтсан.

1994 онд үйлчилж байсан тогтолцооноос Төрийн иргэний албаны тухай хууль /the Civil Service Law/-д шилжих шилжилтийг хийхийн тулд засаг төрийн байгууллагад ажиллаж байсан бүх иргэнийг төрийн албанд нэр дэвшүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай шалгуурт

тэнцэж байгаа эсэхийг шалгах мэргэжлийн шалгалтанд хамруулсан байна. 1994-1996 онуудад яамдын ахлах албан тушаалд ажиллаж байсан бүх хүмүүс энэ мэргэжлийн шалгалтанд хамрагджээ. Шалгалтанд тэнцсэн ажилтнууд төрийн албанд иргэний үйлчилгээний ажилтан гэсэн статустайгаар нэр дэвшиж байсан.

1994-1998 онуудад Төрийн захиргаанд ажиллаж байсан ажилтнуудыг болон төрийн алба горилогчдыг Төрийн засаг захиргааны сургуулиас боловсруулсан зайлшгүй хамрагдах шаардлагатай цогц сургалтын хөтөлбөрт хамруулсан байна. Сургалтын тусгай курсын хөтөлбөрийн гол агуулгад компьютерын технологийн чадвар, олон нийттэй харилцах асуудал, засаг захиргааны хууль, зах зээлийн эдийн засгийн үндэс, оффисийн болон бичиг хэргийн удирдлага, сэтгэл судлал, ёс зүй, төрийн худалдан авалтын асуудал, удирдлагын орчин үеийн шинэчлэгдсэн онолын гол чухал мэдлэг болон практик ур чадвараа хөгжүүлэх зэрэг зориуд бэлтгэсэн хөтөлбөрүүдийг багтаасан байдаг. Дээрх сургууль нь мөн Европын холбооны байгууллагуудад ажиллах ажилтнуудад зориулсан гадаад хэлний сургалт явуулдаг.

Төрийн иргэний дээд түвшний байгууллагын менежерүүдэд (Төрийн нарийн бичгийн дарга болон иргэний үйлчилгээний байгууллагын тэргүүн) бусадтай нь харьцуулбал өөр агуулга бүхий сургалттай байдаг. 240 төрийн дээд албан тушаалтнуудад гадаадын төрийн захиргааны удирдлагаар мэргэшсэн мэргэжилтнүүдээр бусдаас тусгайлан сургалт явуулсан байна.

Үндсэн танилцуулах сургалт нь 1994-1996 оны Төрийн удирдлагын шинэчлэлийн хөтөлбөр /Public Administration Reform Program (1994–1996)/-ийн захиргааны шинэчлэлийн хөтөлбөртэй давхцах ба энэ нь сургалтын өгөөжийг сайжруулахад онцгойлон анхаарахад зориулагдсан байдаг. Дунд болон бага түвшний ажилтнуудыг /12000 хүн/ сургахын тулд дээрх сургууль нь сургагчийг сургах хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн ба үүгээрээ Латвийн сургагч нарыг сургах, сургалтын материалын загварыг гаргах, 23 бүсийн төвүүдэд зайлшгүй сургах сургалт явуулж байсан байна.

2001–2006 оны Төрийн албаны шинэчлэлийн стратегийн хэрэгжилтийн төлөвлөгөөг 2001 оны 12 сард Засгийн газраас баталсан бөгөөд хэрэгжилтийг хянахын тулд Зохицуулах хороог байгуулсан байна. Улсын канцлерийн газар гол үүрэг гүйцэтгэдэг ба тэрээр зөвхөн боловсон хүчний бодлогын хөгжлөөр зогсохгүй, мөн цаашлаад Төрийн албаны хуулийн хэрэгжилт, цалингийн нэгдсэн тогтолцооны хөгжилт төрийн агентлагийн хуулийн хэрэгжилт мөн дээр нь Төрийн захиргааны сургуулийн сургалтуудыг удирдан чиглүүлэх зэрэг ажлуудыг гүйцэтгэдэг.

2002 оны 6 сард төрийн албаны зохион байгуулалт, чиг үүрэг, хяналт шалгалт, хариуцлагын болон төсвийн зохицуулалт зэргийг хянах үүрэг бүхий Төрийн захиргааны тухай хууль /Law on Public Administration/-ийг баталсан ба 2003 оны 01 сараас эхлэн мөрдөж, 2005 оны 01 сар гэхэд бүрэн хэрэгжүүлсэн байна.

Төрийн албаны хуульд шинээр ажилтан элсүүлэх болон тушаал дэвшүүлэх зэргийг зохицуулж өгсөн байдаг. Төрийн албаны бүхий л орон тоог нийтэд ил зарлан шалгаруулж авах ба хуулинд шинээр ажилтан авахдаа ил тод байх бүх л нөхцөл, горим журмыг заасан. Төрийн алба нь шинээр ажилтан элсүүлэх журмыг мөрдүүлэх ёстой бөгөөд Төрийн алба нь дүрэм журмыг баталж төрийн албанд хэрхэн зөв хэрэгжүүлж байгааг хянаж хариуцах ёстой.

Төрийн дээд албан тушаалыг хуулинд нэрлэн жагсааснаар төвлөрсөн сонголтын журмаар сонгон шалгаруулдаг. Хашиж буй албан тушаалаасаа хамаарч тухайн байгууллагын тэргүүн эсвэл сайд, Ерөнхий сайд нь үнэлгээний комиссын санал болгосноор албан тушаалд томилогдох эрх үүснэ. Төрийн дээд албан тушаалтны томилгоог Сайд нарын

зөвлөл баталдаг. Томилгоог туршилтын хугацааг нааштайгаар гүйцэтгэсэн гэдэг үндэслэлээр тодорхой хугацаагүйгээр хийдэг. Яамдын хоорондох шилжилт хөдөлгөөнийг хийх боломжтой ба үүнд ажлын шалтгаанаар тохиролцон өөр албанд шилжих ч багтана.

#### Шинэчлэлийн үр дүн

1990 онд тусгаар тогтнолоо зарласан ч албан ёсоор Зөвлөлт Холбоот Улсын нэг субъект хэвээр байсан Латви улс нь маш ихээр өөрчлөгдсөн. Тэрээр хуучнаа эргэлт буцалтгүйгээр халж зах зээлийн эдийн засагтай ардчилсан улс болох сууриа тавьсан. Нийгмийн аж амьдралыг удирдаж байдаг төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа нь сайжран бүтээмж нь дээшилж байсан ч зохицуулалт дутагдсанаас үүссэн хүндрэл бэрхшээлтэй тулгарсаар л байжээ. Хуучны улс төрийн соёл нь өнөөг хүртэл оршсоноор хөгжил дэвшилд хортойгоор нөлөөлсөн.

Латви нь Европын холбоо, Дэлхийн банк, гишүүн улсууд болон бусад байгууллагуудаас тусламж дэмжлэг авч ардчилсан засаглалд суралцсаар байна. Шинэчлэлийн явц удаашралтай байгаа ба энэ нь шинэ зүйлд дасах, шинэ үзэл онолыг хүлээж авах мөн шинэ сэтгэлгээнд шилжих зэргийг шаардсан. Өөрөөр хэлбэл, өөрчлөлт шинэчлэлтэд нийтийг хамарсан сургалт хэрэгтэй. Латви нь бүтэц, зохион байгуулалт болон нийгмийн харилцаандаа туршилт хийж үзсэн болохоор өөрсдийн туулж өнгөрүүлсэн туршлагаас сургамж авч байгаа юм. Латвийн төрийн байгууллагын загвар нь барууны ардчиллын хэдий ч өөр өөр орчинд сайн судалгаа хийлгүйгээр бэлэн загварыг ул суурьгүй хуулбарласныг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй юм. Бүх л төрийн байгууллагууд нь үндэсний соёл болон түүхийн давтагдашгүй байдлаас болж өөр өөр байдаг болохоор ямарваа бэлэн загварыг шууд хуулах ямар ч боломжгүй байдаг учраас сайн засаглалын зарчим дээр тулгуурлан өөрийн гэсэн загварыг бий болгох нь чухал.

Дээрх зарчмууд нь ардчиллын үнэт зүйлс дээр тогтдог ба орчин үеийн ардчилсан орнууд энэхүү зарчимд нийцүүлэн оршдог. Европын холбооны гишүүн орнуудтай хамтарч ажиллахын тулд Латви улсын бүтэц, зохион байгуулалт болон дүрэм журмаа Европын төрийн байгууллагуудын орон зайд нийцүүлэх шаардлагатай болсон. Ур чадвар эзэмших, бусадтай харьцуулах болон бусдын хөгжил дэвшил алдаа оноог үнэлснээр өөрийн улсыг дэлхийд өрсөлдөхүйц чадвартай болгох мөн төрийн байгууллагаа нийгмийн эрх ашгийн төлөө үйлчилдэг болгон хөгжүүлэхийг зорьсоор байна.

#### Нутгийн удирдлага

Латвийн Орон нутгийн удирдлагын тухай хуульд орон нутгийн удирдлагын бүтцийг бүрдүүлэх талаар ямарваа нэг хязгаарлалт байдаггүй бөгөөд харин орон нутаг засаг захиргааны нэгж тус бүрийн хууль нь үүнийг тодорхойлдог. Энэ бүтцийн загварыг доорх зурагт харуулав. Том хот суурин газруудын удирдах байгууллагууд ихэвчлэн газар, хэлтэсүүдэд хуваагддаг бол харин хөдөө, орон нутагт ихэвчлэн тийм хуваагдал байдаггүй. Яагаад гэвэл ердөө 5-7 ажилтантай байдаг. Орон нутгийн нэгж бүрийн засаг захиргааны байгууллагууд өөрийн дотоод удирдлагын бүтэцтэй байдаг.

Латви улсын орон нутгийн захиргааны зохион байгуулалтын бүтцийн загвар



1994 онд батлагдсан хуулийн дагуу орон нутгийн удирдлагын байгууллагууд нь төрийн иргэний үйлчилгээний албан тушаалын зэрэглэлд багтсан байдаг. Гэвч орон нутгийн захиргааны ажилтнууд мэргэжлийн шалгалт өгдөггүй ба төрийн албаны сургалтад хамрагддаггүй байна. Орон нутгийн захиргааны хууль журамд тухайн засаг захиргааны бүс нутаг бүрт гүйцэтгэх захирлын албан тушаал байх эсэхийг заасан байдаг. Гүйцэтгэх захирал байдаггүй орон нутгийн засаг захиргаанд түүний үүрэг функцийг захиргааны зөвлөлийн хурлаар шийддэг.

1994 оны 01 сарын 13 -нд Saeima “Хот суурин газар, бүс нутаг болон хөдөө, орон нутгийн захиргааны зөвлөлийн сонгуулийн тухай хууль”-ийг баталж гаргасан. Сонгууль 4 жил тутам 3 сарын 13-ны өдөр болдог. Европын орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны дүрмийн шаардлагын дагуу нутгийн захиргааны зөвлөлийг сонгуулийн тэгш, шууд, нууц сонгох эрхийн үндсэн дээр пропорциональ системээр сонгодог. Латвид өнөөдөр орон нутгийн зөвлөл дэх иргэдийн төлөөлөгчдийн дундаж тоо баруун европын орнуудынхтай харцуулахад бага.

Орон нутгийн удирдах зөвлөлийн төлөөлөгчдийн тоо нь тухайн нутгийн хүн амын тоотой шууд хамааралтай байдаг.

- 2000 хүртэлх хүн ам – 7 төлөөлөгч
- 2001-5000 хүн ам – 9 төлөөлөгч
- 5001-50000 – 11 төлөөлөгч
- 50000-аас дээш – 15 төлөөлөгч
- Рига хотын зөвлөлд 6 иргэдийн төлөөлөгч байдаг.

Орон нутгийн сонгуулийн хуулиар мөн сонгох эрхийн талаар өөрчлөлт оруулсан. 1989 оны сонгуульд тухайн үеийн Латви ССР-ийн бүх иргэд сонгох эрхтэй байсан. Шинэ хуулиар сонгуулийн өдөр 18 нас хүрсэн доор дурдсанаас бусад Латви Улсын иргэд сонгууль өгөх эрхтэй болсон:

- гэмт хэрэгт сэжиглэгдэн түр хоригдон, шалгагдаж байгаа хүмүүс
- Хуулиар сонгох эрхийн чадамжгүй гэж тодорхойлогдсон хүмүүс
- Иргэн өөрийн хууль ёсоор амьдран суугаа газраа эсвэл өөрийнх нь үл хөдлөх хөрөнгө хууль ёсоор бүртгэгдсэн газраа сонгууль өгөх эрхтэй.

Орон нутгийн зөвлөлийн төлөөлөгчид нэр дэвшигч нь сонгуулийн өдөр 21 нас хүрсэн Латви Улсын иргэн байх ёстой бөгөөд (1) сонгууль эхлэхээс доод тал нь 12 сарын өмнө тухайн нутагтаа албэн ёсоор оршин суугчаар бүртгүүлсэн байх, эсвэл (2) сонгуулийн өдрөөс өмнө дор хаяж 6 сарын турш тухайн нутагт ажилласан байх, эсвэл (3) тухайн нутагт үл хөдлөх хөрөнгөтэй байх ёстой бөгөөд дараах нөхцөлүүдээс бусад тохиолдолд нэр дэвшиж болно:

- Хоригдож байгаа хүмүүс
- хуулиар нэр дэвшиж болохгүй гэж тусгайлан заасан хүмүүс
- засрашгүй онц ноцтой гэмт хэрэг үйлдсэний улмаас ял эдэлж байсан хүмүүс
- урьд нь КГБ -д ажиллаж байсан эсвэл ЗХУ -ын Батлан хамгаалах яаманд ажиллаж байсан хүмүүс
- Төрийн албан ёсны хэлийг дээд түвшинд (3-р) эзэмшиж чадаагүй хүмүүс

## Тайланд Улс

Тайланд Улс харилцагч гадаадын улс орнуудынхаа орон зайд төрийн албаны тогтолцоогоо нийцүүлэх шаардлагыг үндэс болгон төрийн албаны эх газрын загварыг англо-саксоны эрх зүйн загварын зарим элементээр баяжуулан хэрэгжүүлж, удирдлагын төвлөрлийг мэдэгдэхүйц сааруулж чадсан улс юм

Төрийн албаны бүтэц, тогтолцоо эрх зүйн орчин

Тайландын иргэдэд үйлчлэх төрийн байгууллагууд нь бүтцийн хувьд нь хэт төвлөрсөн бус үүрэг чиглэлтэй нутгийн захиргааны болон засгийн газрын төв байгууллагуудын үйл ажиллагааны чиглэлийг дараах хуулиудаар зохицуулдаг.

- “Төрийн захиргааны байгууллагын тухай хууль” /Organization of State Administration Act,
- “Засгийн газрын байгууллагын тухай хууль” / The Government Organization Act/,
- “Төрийн иргэний албаны тухай” The Civil Service Act.

“Төрийн захиргааны байгууллагын тухай” хуулиараа яамдуудын нэр тоо болон яам бүрийн нэгж, хэлтэс албадуудыг тодорхойлж өгсөн бөгөөд тэдгээрийн үүрэг чиглэлүүд нь тухайн хуулинд тодорхойлогдсон байдаг. 1991 оны “Төрийн захиргааны байгууллагуудын тухай” хуулиар иргэний 14, батлан хамгаалах 1, нийт 15 яамтай байхаар тусгагдсан. Эдгээр нь 125 агентлагуудтай байна.

“Төрийн иргэний албаны тухай ” хуулинд төрийн албан хаагчдын эрх, нөхөн олговор, албан тушаал дэвших, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлж өгсөн байдаг. Мөн ирээдүйд төрийн алба хаагчдын учирч болох эрсдэл, зайлшгүй хийгдэх ажиллагаа, сургалт, боловсрол зэрэг ирээдүйг харж хийсэн заалтууд тусгагдсан. Тус хуулинд төрийн албан хаагчдын эрх үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлж, төрийн албанд ажиллагсдын удирдан зохион байгуулах

чадвар, удирдах ажилтнуудын эрх үүргийг тодорхой тусгаж өгснөөр албан хаагчдын эрх үүргийн нэгдлийг хангаж, эрх зүйн болон ажил үүрэг, хариуцлагын хийдэл гаргахгүй байх боломжыг бүрдүүлж өгсөн байна. Мөн хуулиар иргэдэд төрийн үйлчилгээг үзүүлэх үйл ажиллагааны менежмент, төрийн үйлчилгээний концепци, байгууллагуудын ажилтнуудын хүний нөөц, албан тушаал зэргийг хуульчилсан байна.

Нийгэм, эдийн засаг, олон улсын шинэчлэлт өөрчлөлтийг дагаад энэ хуулинд байнгын өөрчлөлт шинэчлэлт, засвар оруулж ирсэн байна. Хуулийн хэрэгжилт, алба хагчдын хууль дээдлэх сахилга бат нь тухайн улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд тусгагдахаас гадна, иргэд олон нийтийн зан заншил, соёлын үнэт зүйлд тулгуурласан ёс суртхууны хэм хэмжээ голлох байр суурьтай. Төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны тухай энэхүү хуулиуд нь тус байгууллагуудын үйл ажиллагааны хэвийн нөхцлийг хангах, авилга хээл хахууль, хүнд суртал гаргахгүйгээр иргэдэд үйлчлэх тухай тодорхой хэм хэмжээнүүдийг тусгасан байдаг.

Төрийн байгууллагын бүтэц, үйл ажиллагааны хувьд тодорхойлсоныг үзвэл:

Засгийн газрын төв байгууллагууд нь 14 яам 125 агентлагаас бүрдэх бөгөөд бүх яамдууд байнгын нарийн бичгийн даргын удирдлага дор үйл ажиллагаагаа явуулна. Улсын нийслэл Бангкок төв аппаратуудын байр нь байрлах ба төвлөрсөн удирдлагаар хангана.

Бүсийн засаг захиргаа буюу энэ байгууллагыг бүс нутгийн захирагч удирдах бөгөөд төвлөрсөн бус бодлого үйл ажиллагаатай. Улсын нэгдсэн бодлого, хөтөлбөрүүд Засгийн газрын төв байгууллагууддаа боловсруулагдаж түүний дагуу ямар шийдвэрийг тухайн бүсийнхээ онцлогт тохируулан гаргах нь бүсийн засаг захиргааны шийдвэрлэх асуудал бөгөөд энэ эрхэнд нь хөндлөнгийн ямар нэгэн нөлөөлөл байхгүй. Нутгийн захиргааны байгууллага буюу нутгийн өөрийн удиодлагын байгууллага нь нутаг дэвсгэртээ төрийн эрх мэдлийг бие даан, хараат бусаар хэрэгжүүлнэ. Энэ нь үндсэн 2 төрөлтэй байдаг.

1. Орон нутаг, хотын захиргаа
2. Бангкок зэрэг томоохон хотууд болон Паттаяа хотын гэх мэт.

Төрийн эдгээр байгууллагууд нь өөр хоорондоо ямар ч нөлөөлөлгүйгээр бие даасан/санхүүгийн болон эрх мэдлийн хувьд/ үйл ажиллагаа явуулдаг. Засгийн газрын төв байгууллагаас бодлого боловсруулах, хууль батлан гаргах ажиллагааг эрхлэн гүйцэтгэж, тухайн гаргасан эрх зүйн хэм хэмжээний хүрээнд бүс нутгийн болон орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд өөр өөрсдийн хариуцсан нутаг дэвсгэртээ зохих шийдвэрүүдийг хуулийн хүрээнд гаргаж түүнийгээ нийт харьяа нутаг дэвсгэртээ дагаж мөрдүүлэх арга хэмжээг авах үүрэгтэй. Бүс нутгийн засаг захиргааны байгууллагыг тухайн бүсэд хамаарах хот, тосгод, орон нутгийн иргэдийн шууд санал хураалтаар, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудыг тухайн хот, тосгон, орон нутгийн нийт иргэдийн шууд санал хураалтаар тус тус сонгоно.

Төрийн албаны менежмент

Тус улсын төрийн албаны байгууллагууд болох “Төрийн иргэний албаны комисс” /Civil Service Commission/, “Үндэсний нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн газар” /National Economic and Social Development Board (NESDB)/, “Төсвийн товчоо” /Bureau of the Budget (BoB)/ нь Ерөнхий сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд түүний удирдлага дор үйл ажиллагаагаа явуулах бөгөөд дээрхи 3 байгууллагын тэргүүнүүд нь ажлаа шууд Ерөнхий сайдад тайлагнана.

Эдгээр 3 төв байгууллагын үүрэг нь бодлого боловсруулах, хүний нөөцийн удирдлага, төлөвлөлтийг хийх болон төсвийн удирдлага зохион байгуулалтын ажлыг эрхлэн гүйцэтгэнэ. Энэ байгууллагуудаас бусад бүх байгууллагууд мэргэшсэн тогтвортой байж харьяа яам, агентлагуудын дарга нарт ажлаа тайлагнана. Төрийн байгууллагын үйл

ажиллагаа ямагт төрийн улс төрийн албан тушаалаас хараат бусаар оршин тогтнож, үйл ажиллагаа нь хэвийн явагдаж байх ёстой.

“Төрийн иргэний албаны комисс”-ын чиг үүрэг:

- Засгийн газрын кабинетийн гишүүдэд төрийн албан хаагчдын бие бүрэлдэхүүн, орон тоо, иргэдэд төрийн үйлчилгээг үзүүлэхтэй холбоотой асуудлууд, төрийн байгууллагуудын бүтэц зохион байгуулалт, байгууллагуудын хөгжил, хүнд суртлыг арилгах болон нөхөн олговор, нийгмийн хамгааллын талаар зөвлөх
- Иргэдэд төрийн үйлчилгээг үзүүлэх бодлогыг боловсронгуй болгож хүний нөөцийг хөгжүүлэх
- Хүний нөөцийн удирдлагыг зохион байгуулах хүрээнд үйл ажиллагаандаа удирдлага болгох эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийг боловсруулах, үйл ажиллагаанд нь үнэлэлт дүгнэлт өгч, албан хаагчдын алдааг засаж, ололтыг хөгжүүлэх, албан тушаалын зэрэг дэв, цалинг тогтоох, төрийн албан хаагчдыг сонгон шалгаруулах, ажиллуулах, алба хаагчдын эрхийг хангах, гомдлыг шийдвэрлэх, хариуцлага тооцох, тэднийг урамшуулах, хөхиүлэн дэмжих мэдлэг чадварыг дээшлүүлэх бүхий л арга хэмжээг авах
- Төрийн алба хаагчдыг ялгаварлан гадуурах явдлаас сэргийлж, төрийн албаны мэргэшсэн тогтвортой байдлыг хангах, төрийн албан хаагчдын тэтгэвэр тэтгэмж, нэмэгдэл цалин, хангамж, нөхөн олговорын асуудлыг хариуцан шийдвэрлэх
- Иргэдэд үзүүлэх төрийн үйлчилгээг аль болох чирэгдэлгүй, хөнгөн шуурхай соёлч боловсон үйлчлэх талаар анхаарч ажиллах гэх мэт үүргийг хүлээдэг. Энэ алба нь нарийн бичгийн даргын удирдлага доор үйл ажиллагаагаа явуулна.

“Нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн алба”-ны чиг үүрэг:

- Улсын эдийн засгийн нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийж Үндэсний нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн хороонд тайлангаа хүргүүлэх, тэдэнд эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийг хангах талаар санал дэвшүүлэх
- Засгийн газрын агентлагуудын болон төрийн өмчит аж ахуйн байгууллагуудын эдийн засгийн хөгжлийг хангахтай холбоотой авч хэрэгжүүлж буй ажил, арга хэмжээнүүдийг үзэж судлан үнэлэлт, дүгнэлт өгөх бөгөөд эдийн засгийн хөгжлийн бодлого нь ерөнхийдөө үндэсний баялаг, чухал хүчин зүйлсийг багтаасан эсэх талаар хянан магадлана.
- Төрийн байгууллага болон төрийн өмчит аж ахуйн байгууллагуудын тухайн жилийн төсвийн хүрээнд хөгжлийн хөтөлбөр төлөвлөгөө боловсруулах, гадаадын зээл тусламж авах зэргээр хамтын ажиллагааг хангах
- Улс орны хөгжлийн зэрэгцээ нөхөн сэргээгдэхгүй баялагыг зөв зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх эрэл хайгуул хийх
- Төрийн байгууллага болон төрийн өмчит аж ахуйн байгууллагуудын гадаадын зээл, тусламж авах ажилд дэмжлэг үзүүлэх шаардлагатай тохиолдолд баталгаа гаргаж өгөх.
- Төрийн байгууллага болон төрийн өмчит аж ахуйн байгууллагуудын хэрэгжүүлж буй хөтөлбөр, төслүүдийн хэрэгжилтийг хангах, үнэлэлт дүгнэлт өгөх.

“Төсвийн товчоо”-ны чиг үүрэг:

- Төсвийн бодлого төлөвлөгөөг боловсронгуй болгох
- Засгийн газрын төсвийг боловсруулах, түүнд санал оруулах
- Төрийн байгууллагуудын төсөв түүний гүйцэтгэлд хяналт тавьж энэ талаархи



мэдээллээр Засгийн газар болон кабинетийн гишүүдэд мэдээлэх

- Кабинетийн гишүүдийн шаардлагаар санхүү, төсөвтэй холбоотой саналаа гаргах гэх мэт.

### **Төрийн албаны шинэтгэл, туршлага, хэрэгжилт, үр дүн**

Тайланд улс дэлхийн олон улс үндэстнүүдийн нэгэн адил техник, технологийн хөгжил дэвшилд хөл нийлүүлэн оролцож тэдний нөлөөлөлд орсон улс мөн. Гадаад харилцаа, худалдаа хамтын ажиллагааны хувьд тус улс нь нээлттэй өргөн хүрээтэй бодлого баримталдаг бөгөөд харилцагч орнуудаас нийгмийн интеграцилал, ёс суртахууны асуудлаар болон, хүнд суртлыг багасгаж, улмаар арилгах талаар зөвөлгөө, сануулга олон удаа өгч байсан. Тиймээс ч улс төр, эдийн засаг, нийгмийн шинэ шинэ харилцааг зохицуулах, зохион байгуулах шаардлагаар төрийн албаны шинэчлэлийг хийх зайлшгүй шаардлага урган гарч байдаг.

Нийгэм эдийн засгийн үйл явц дахь төрийн оролцоо, төрийн үйлчилгээний хүнд суртал зэрэг нь тус улсыг бусад орнуудтай олон улсын түвшинд харилцах явдалд сөргөлдөөн рүү түлхэж байгааг гүнээ ухамсарлан, дээрхи байдлыг засан сайжруулах зорилгоор тохиромжтой шинэтгэлийн хувилбарыг дэвшүүлэн хэрэгжүүлэх ажил нь цаашдын хөгжил дэвшилд ахиц болно гэж үзэн, эдийн засгийг хөгжүүлэх, хувийн секторын цэцэглэн хөгжих боломжийг бүрдүүлэх зорилтыг өмнөө тавьж шинэтгэлийг хийхийг зорьж байна.

Тайланд улсын тухайд төрийн албаны шинэчлэлийг байнга хийж ирсэн бөгөөд хамгийн том гэж хэлж болох шинэчлэлийг 4-р Рама хааны үед буюу 1868-1910 оны хооронд хийсэн гэж үздэг. Тухайн үед төр барьж байсан засгийн газрын бодлого шийдвэрэр шинэчлэлийн бодлого хэрэгжиж байжээ. Тухайн үеийн засгийн газрын цэвэр бус байдал, хаалттай тогтолцооноос улбаатайгаар шинэчлэл нь олны нүдэнд ил харагдахуйц өөрчлөлтийг авчраагүй ба энэ нь шинэчлэлийн утга агуулгад үл тохирох систем байжээ.

Шинэ үеийн Засгийн газрын шинэчлэлийн бодлогод төрийн албаны өөрчлөлт шинэчлэл нь тэргүүлэх байр суурьтай байж ирсэн. Энэ нь ерөнхийдөө хүнд суртлыг арилгах, түүнтэй тэмцэх албаны бүтэц зохион байгуулалтыг тодорхойлж үйл ажиллагааг нь жигдрүүлэхээс эхэлсэн гэж үзэж болно. Энэ албыг Ерөнхий сайдын орлогч толгойлдог бөгөөд Төрийн иргэний албаны нарийн бичгийн дарга нь тус хорооны нарийн бичгийн даргын албыг давхар хашдаг байна. 1991 онд нийт иргэдийн хүсэл сонирхолд нийцүүлэн Төрийн иргэний албаны шинэчлэлд томоохон хувьсгал хийсэн гэж болно. Энэ нь тухайн үед Ерөнхий сайдын албыг хашиж байсан Анан Паниракуны удирдлага дор хийгджээ.

#### **• Ботсван Улс.**

Ботсван Улсын төрийн албаны загвар нь эх газрын Францын загварыг өөрийн орны нөхцөлд тохируулан буулгасан хувилбар юм. Ботсван Улсын Төрийн албыг Төрийн албаны удирдлагын газар /Directorate of public service management DRSM/ гэдэг. Төрийн албаны удирдлагын газар нь дор дурдсан бүтэцтэй байна.

## Төрийн албаны бүтцийн схем



Мэдээлэл холбооны технологийн хэлтэс нь Төрийн үйлчилгээний удирдлагын газарт мэдээллийн технологийн эрдэл дагуулсан хэд хэдэн үйл ажиллагааг нэвтрүүлж, тэдгээр нь төрийн албаны удирдлагын хэрэглэгчид шуурхай хүргэхэд эргэлт авчирсан. Түүнд ажиллагчдын удирдлагын компьютержүүлсэн систем, мэдээллийн технологийн тусламжийн ширээ/IT-Help Desk/ хамрагдана.

Хүний нөөцийн удирдлагын хэлтэс нь төрийн албаны үр дүн бүхий удирдлагыг тогтвортой байлгах, ажлын нөхцлийг бүрдүүлэх, төрийн албаны нэгдмэл цул байдлыг хангах, албан хаагчдын оюун санааны бэлэн байдлыг хангаснаар бүтээмжийг өндөр байлгах Үйлчилгээний удирдлагын хэлтэс нь төрийн албанд тасралтгүй, удаан жил ажиллах нь ашигтай бөгөөд бүхий л түвшинд дасч зохицох боломжтой гэдгийг итгүүлэх үүрэгтэй. Хүний нөөцийн төлөвлөлт, төсөв, судалгааны хэлтэс нь Төрийн секторыг ажиллах хүчнээр хангах, хөгжүүлэх, яам агентлагуудын төрийн захиргааны ажлын чиг үүргийг биелүүлж чадахуйц ажиллах хүчнээр бэхжүүлэх, хөгжүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

Нэгдсэн үйлчилгээний хэлтэс нь Төрийн үйлчилгээг захиргааны удирдлагаар хангах, Төрийн үйлчилгээний удирдах газрын хөдөлмөрийн болон санхүүгийн нөөцийн үнэлгээг гаргах Төрийн албаны хөгжил, сургалтын хэлтэс нь Төрийн албан хаагчдын сургалтын бодлогыг боловсруулах, хөдөлмөрийн нөөцийн хөгжил, сургалтыг зохион байгуулна. Төрийн албаны удирдлага нь хүний нөөцийг хөгжүүлэх техникийн үйлчилгээг хүлээн авахаас гадна, гадаад хамтрагчдын талаарх үйлчилгээг хүлээн авна.

Үйлдвэрлэлийн хүний нөөцийн хэлтэс нь хөдөлмөрийн харилцааны асуудал нь төрийн үйлчилгээтэй нийлэмжтэй үйлдвэрлэлийн ажиллагчдаар зохих дүрэм журмын дагуу хангах үүрэгтэй. Нөхөн олговор, хөнгөлөлтийн хэлтэс нь Төрийн албан хаагчдын нөхөн олговор хөнгөлөлтийн асуудлыг хариуцна. Боловсон хүчнийг ажилд авах, байршуулах хэлтэс нь боловсон хүчний бодлогыг хөгжүүлэхэд чиглүүлж, боловсон хүчнийг ажилд авах, байршуулах яам агентлагуудад төрийн албаны батлагдсан орон тоонд юуны өмнө төрийн албаны үр ашигтайг хүлээн зөвшөөрсөн хүмүүсийг элсүүлэх нөхцлийг ханган тохирсон мэргэжлийн чиглэлийн хүмүүсээр хангах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

Дээр дурдсан хэлтсүүдээс заримынх нь дэлгэрэнгүй чиг үүргийг дурдвал:

Мэдээлэл холбооны технологийн газар нь Хүний нөөцийн мэдээллийн технологийн бодлогыг боловсруулахдаа дор дурдсан чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

- Хүний нөөцийн удирдлагын мэдээллийн технологийн дэвшилтэт бодлого,

стратегийг нэвтрүүлэх;

- Системийн өгөгдлүүдэд нэвтрэх боломж, түүний аюулгүй байдлын хяналттай холбоо бүхий дэг журмыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх;
- Хүний хөгжлийн удирдлагын үр өгөөж бүхий системийг ашиглаж, хөгжүүлэхдээ түүний чанарын шаардлагыг хангаж, баталгаажуулахын тулд Хүний хөгжлийн удирдлагын ашиглагч нь бодлого боловсруулах чанартай өгөгдлүүдтэй байх нөхцлийг бүрдүүлэх, цаашид өргөжүүлэх;
- Техник хангамжийг зохицуулах ;

Дэд бүтцэд дэмжлэг үзүүлэх, хөгжүүлэх хүрээнд; - Сүлжээний дэд бүтцийг үр ашигтай, тогтвортой ажиллуулахын тулд байнга хянан шалгах хүрээнд;

- Толгой компьютер болон тооцоолон бодох системийн ажлын машин, түүний туслах төхөөрөмжүүдийн хэвийн ажиллуулах
- Төрийн албаны удирдах газраас яамдын хүний нөөцийн удирдлагын системд дэмжлэг үзүүлэхтэй холбоотой интернет протоколын LAN, WAN –ны удирдлагыг хэрэгжүүлэх;
- Яамдад хүний нөөцийн хүний нөөцийн удирдлагын системтэй холбоотой дэмжлэгийг газар дээр нь үзүүлэх;

Бусад дэмжлэгийн хүрээнд;

Software программ хангамжийг дэмжих, шинэ төхөөрөмжийг нэвтрүүлж жигдрүүлэх болон бусад; Тухайлбал

- хүний нөөцийн удирдлагын инфинум дүрэм журмыг хэрэгжүүлэх
- шинэ мэдээлэл суулгах
- эцсийн хэрэглэгчдэд туслах
- тайлан гаргах

Шаардлагатай тоног төхөөрөмж, туслах хэрэгслийг худалдан авах, хуваарилахдаа:

- -Хүний нөөцийн удирдлагын системийн ашиглалтын нөхцөл, дэд бүтцийн байдлын дүн шинжилгээ хийх;
- -Тоног төхөөрөмжийг хайх, олж авахдаа Засгийн газрын компьютерийн товчоо, Төрийн худалдан авалтын газар, Үл хөдлөх хөрөнгийн захиран зарцуулалтын газартай зөвлөлдөх;
- -Засгийн газрын компьютерийн товчоотой хамтарч гадаад системийн зөвлөхүүдийн асуудлыг шийдвэрлэх,
- Эцсийн хэрэглэгчдийн сургалт, хөгжлийн асуудлыг зохион байгуулах:
- -Засгийн газрын компьютерийн товчооны зөвлөмжийн дагуу Хүний хөгжлийн удирдлагын эцсийн хэрэглэгчдийн сургалтын зарчим, дэгийг Хүний хөгжлийн удирдлагын газар, яам, агентлагийнхтай нэгэн адил боловсруулах;
- бүх шатны Хүний нөөцийн удирдлагын эцсийн хэрэглэгчдийн сургалтыг хүний нөөцийн системд ашиглагддаг эрх мэдлийн хөгжлийг хангахуйцаар байнга зохион байгуулах
- Сураглт явуулсан тренер-сургагч багшийн ажлын хөлсийг сургалтын чанар, удирдлагын мэдлэгийн түвшин г харгалзан үнэлж тогтоох
- Хүний нөөцийн бодлого, мэдээллийн бүх архив, бичиг баримт, өгөгдлийн дата бааын удирдлагын системийг боловсруулах
- Протоколын хайлт, аюулгүй байдлын системийн өгөгдлүүдийн шинжилгээ хийх

- Дэд бүтцийн үйл ажиллагааны практик дахь холбоо, мэдлэг, мэдээлэл солилцох, хамтран ажиллах бололцоог группчилсэн системийн интеллектуаль хуанлийн тусламжтайгаар хөгжүүлэх г.м.

Нөхөн олговор, тэтгэмжийн хэлтэс нь дор дурдсан чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

а/ Чиглэл, төсөөлөл, зохицуулалтын захиргааны цалингийн бодлогын хүрээнд;

- Хүний нөөцийн бодлогыг дэмжих, хөгжүүлэх, цалингийн бүтэц, захиргааны удирлагын талаар шуурхай чиглэл өгөх
- Батлагдсан цалин хөлсний бүтцийг мөрдүүлэхийн тулд түүнийг зохицуулах, удирдах, хянаж шалгах, шинжилгээ хийх, үнэлэлт өгөх
- Төрийн цалин хөлсний бүтцэд нөлөөлөхүйц өөрчлөлтийн талаарх найдвартай эх сурвалжийг цуглуулахын тулд нөхөн олговрын судалгаа хийх
- Үйлчилгээний ажлын хөлс, цалин хөлсний тавилт, хөнгөлөлт, тусламж олголтын нийгмийн бүтэцтэй холбоо бүхий асуудлын чиг хандлага, мэргэжлийн чиг баримжааг хангах, цалин хөлсний тоймын чиглэлээр засгийн газраас байгуулагдсан комисст тусламж үзүүлэх

б/ үйлчилгээний үр дүнгийн талаарх нийгмийн үнэлгээний хүрээнд

- Үнэлгээний тогтолцооны талаар хэлэлцүүлэг, боловсруулалт, томъёолол боловсруулах
- Үйлчилгээний удирдлагын хэлтэстэй хамтран төрийн үйлчилгээний ажлын байр тус бүрээр бүтээмжийн тоон болон чанарын стандартыг боловсруулах
- Яамдад төрийн албаны ажлын байрны бүтээмжийг стандарт боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх
- Аттестатчлын системийг оновчтой, өгөөжтэй байлгахын тулд үе үе шинэчилж байх
- Яам агентлагуудад үнэлгээний системийн талаар зөвлөгөө, дэмжлэг үзүүлэх
- Аттестатчлын системийн үр өгөөжийн үнэлгээ, хяналт шалгалт хийх

Тэтгэмжийн хэсэг

- Удирдлагын терминалуудын төрийн үйлчилгээний бодлого түүнчлэн удирдлагын шуурхай байх зарчмыг боловсруулах, зохицуулах
- Яам, агентлагуудаас нийтийн үйлчилгээний бодлогыг хэрэгжүүлэх чиглэлээр мэргэжлийн чиг баримжаа болон тэтгэвэр тэтгэмжийн асуудлыг хангах,
- Төрийн тэтгэврийн үйлчилгээ, тэтгэврийн сан, тэтгэврийн нөөц сангийн хууль дүрмийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулах
- Тэтгэврийн сангийн захиргаатай хамтран ажиллах, төсөл, үнэлгээнд дүн шинжилгээ хийх
- Төрийн албаны батлагдсан орон тоо, ажлын байрны агуулга, шаардлагыг системтэй шинжилгээний арга зүйн үндсэн дээр боловсруулах
- Төрийн албаны албан тушаалын заавар, ангиллын стандартыг боловсруулах, төрийн үйлчилгээний ажлын агуулгын шинжилгээ хийх
- Албан тушаалын хамгийн сүүлд батлагдсан ангилал, зааврыг дэмжиж, мөрдлөг болгох
- Үйлчилж байгаа албан тушаалын зааврыг тодорхой хугацаанд задлан шинжилж, илүү үр ашигтай системийг боловсруулах, нэвтрүүлэх
- Төрийн албаны үнэлгээний найдвартай системийг боловсруулах, нэвтрүүлэх

- Мөрдөж байгаа ажлын байрны зэрэглэлийг тогтоохдоо батлагдсан үнэлгээний аргыг хэрэглэх
- Төрийн албыг давтан ангилах, зэрэглэхдээ үнэлгээний системийг баримтлах
- Төрийн албаны мөрдөгдөж байгаа цалин хөлсний бүээц, сүлжээний бодитой эсэх асуудлаар техникийн зөвлөгөө өгөх

Хүний нөөцийн удирдлагын хэлтэс нь дор дурдсан чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

Хүний нөөцийн удирдлагын хүрээнд:

- Захиргааны боловсон хүчний бодлого, удирдлагын шуурхай байх зарчимтай холбоо бүхий асуудлаар арга зүйн зөвлөгөө, удирдлагаар хангах, энэ чиглэлээр зохицуулах, боловсруулах
- Бүх нийтийн ерөнхий үйлчилгээтэй холбоотой боловсон хүчний удирдлагын асуудлыг ерөнхий удирдлагаар хангах

Үйлчилгээний нөхцлийн удирдлагын хүрээнд:

- Төрийн албаны тухай хуулийн боловсон хүчний удирдлагатай холбогдох заалтуудыг оновчтой хэрэглэх, тайлбарлах нөхцөл,
- Төрийн албаны боловсон хүчний хөдөлмөрийн нөхцөл, гэрээний удирдлагыг хэрэгжүүлэх
- Төрийн албаны тухай хууль, хүний нөөцийн талаарх чиглэл гэх мэт ерөнхий дүрэм журам болон төрийн албаны тухай хуулийг тайлбарлах
- Төрийн үйлчилгээний дүрэм журам түүнд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт зэргийг сурталчлах, тайлбарлах зааварчлах чиглэлээр боловсон хүчин бэлтгэх
- Хүний нөөцийн удирдлагын хэлтсээс яам, газруудад тодорхой үүрэг гүйцэтгэх бүрэн эрхэт төлөөлөгчийг томилон ажиллуулах
- Төрийн үйлчилгээний хүрээнд хүний нөөцийн удирдлагын шинэ чиглэлийг практикт нэвтрүүлэх

Хүний нөөцийн удирдлагын боловсон хүчнийг сонгох, судлах хүрээнд:

- Боловсон хүчний бодлогын ерөнхий байдал, удирдлагын зарчим, дүрэм нь үр дүнтэй, ач холбогдолтой хэвээр байх нөхцлийг бүрдүүлэх
- Яам, агентлагуудтай боловсон хүчний бодлого, систем, дүрэм журмыг хэрэгжүүлэх хүрээнд байнгын идэвхитэй эргэх холбоотой ажиллах
- Төрийн албыг идэвхитэй, гүйцэтгэх чадамжтай, үр ашигтай байлгахад чиглэсэн судалгаа явуулах

Нийгмийн халамж, үйлчилгээ, аюулгүй ажиллагааны хүрээнд:

- Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын нийгмийн хамгаалал, аюулгүй ажиллагааны дүрэм журмыг практикт хэрэгжүүлэх
- Төрийн албаны ажилтнуудын ая тухтай ажиллах, нийгмийн хангамжийн шаардлагыг иж бүрэн хангахуйц нөхцлийг бүрдүүлэх
- Ажиллагчдын биеийн эрүүл мэндийн байдал нь дүрэм журамд заасан нөхцлийг хангах
- Хөдөлмөр хамгаалал, аюулгүй ажиллагааны шаардлагыг хангах
- Төрийн албаны харьцааны дүрмийн хүрээнд:
- Төрийн албанд үнэнч шударга хандах зорилгыг хангахын тулд харьцааны тухай хууль дүрмийг боловсруулах, мөрдүүлэх, зохицуулах

- Төрийн албаны сахилга дэг журмын хэрэгжилтийг шалгах, үр дүнг үнэлэх, харьцааны тухай хуулийг хянаж үзэх
- Яам, агентлагуудад төрийн албаны нийтлэг харилцааны бүхий л асуудлаар чиглэл, зааварчлага өгөх
- Яам, агентлагуудад төрийн албаны тухай хууль, сахилга, өргөдөл гомдолтой холбоотой дүрэм, чиглэл, ерөнхий журам зэргийг хэрэглэх, хэлэлцүүлэг явуулахад тусламж үзүүлэх
- Өргөдөл гомдлыг задлан шинжлэх, шаардлагатай үед нэмэлт мэдээлэл авах
- Дарга нараас оногдуулж байгаа сахилгын шийтгэлд зөвлөгөө өгөх
- Ерөнхийлөгчөөс зарим чиглэлээр уучлал үзүүлэх асуудлаар Ерөнхийлөгчийн Тамгын газарт болон яамдад зөвлөгөө өгөх
- Төрийн албаны тухай хууль/дүрэм, ерөнхий журам/-ийг хэрэглэх, хэлэлцүүлэг хийхэд Төрийн албаны комисст зөвлөгөө өгөх
- Давж заалдсан тохиолдолд Төрийн албаны комисст нарийн бичгийн даргын үйлчилгээ үзүүлэх
- Хөдөлмөрийн харилцааны хүрээнд:
- Төрийн албаны зөвлөх нэгжийн ажилтнуудыг дэмжих, удирдах, зохицуулах болон Ботсваны иргэний албаны холбоо(BCSA), Зөвлөх зөвлөлийн нэгдсэн төв штаб(CJSCC)-тай холбоотой ажиллах
- Үйлдвэрлэлийн харилцаа, үйлчилгээний бүх түвшин дэх асуудлаар мэргэжлийн удирдлага чиглэлээр хангах
- Зөвлөх зөвлөлийн нэгдсэн төв штаб(CJSCC)-т нарийн бичгийн даргын үйлчилгээ үзүүлэх, төрийн албаны хөдөлмөрийн харилцааны нэгдмэл байдлыг хангах
- Төрийн албаны аттестатчлалын хүрээнд:
- Албаны аттестатчлалын системийг боловсруулах, дэмжих, удирдах
- Төрийн албаны ажлын байр тус бүрээр тоон болон чанарын стандартын талаар Удирдах газрын үйлчилгээний удирдлагын хэлтэстэй нягт хамтран ажиллаж цаашид хөгжүүлэх
- Төрийн албаны ажлын байрны бүтээмжийн стандартууд нь батлагдахдаа сайтар боловсруулагдсан байх шаардлагыг хангах, аттестатчлалын дүн нь үр дүнд хүрэхүйц байх
- Төрийн албаны албан тушаал дэвшүүлэх төлөвлөгөөний хүрээнд:
- Төрийн албаны боловсон хүчний ажлын байр тус бүрээр батлагдсан ажлын байрны ангилал, зааврын үндсэн дээр албан тушаал дэвшүүлэх үндэслэлтэй төлөвлөгөө боловсруулах
- Албан тушаалд дэвшүүлэх төлөвлөгөөг баталгаажуулж, бүх хэрэглэгчдэд ил тод мэдээлэх
- Мэргэжлийн чиг баримжаа олгох, төрийн албаны албан тушаал дэвших төлөвлөгөө түүнийг үр дүнтэй хэрэгжүүхтэй холбоотой бүх асуудлыг чиглүүлэн дүн шинжилгээ хийх, зохицуулах

Төрийн албаны терминал ба тэтгэврийн асуудлын хүрээнд:

- Төрийн албаны терминал ба тэтгэвэр хөнгөлөлт, шуурхай удирдлагын зарчмуудыг зохицуулах бодлогыг боловсруулах, удирдлагаар хангах, зохицуулах
- Яам, агентлагуудад алба хаахыг зогсоох, огцруулах, гэрээний хугацаа дуусгавар болох, тэтгэвэрт гарах, ажлаас халагдах, албан тушаалыг үгүй болгох зэрэгтэй холбоо бүхий асуудлаар чиглэл, мэргэжлийн чиг баримжаагаар хангах
- Төрийн албаны цалингийн бүтэц, цалин хөлсний удирдлагын асуудлаар:

- Захиргаа, цалингийн бүтцийн шуурхай удирлагатай холбоотой төрийн бодлогыг дэмжиж, хөгжүүлэх
- Батлагдсан цалингийн бүтэц нь шаарлага хангаж байга эсэхийг зохицуулах, удирдах, хянан шалгах, дүн шинжилгээ, үнэлэлт дүгнэлт гаогах
- Төрийн цалин хөлсний бүтэц, удирдлагад нөлөөлөхүйц өөрлөлтийн талаарх найдвартай баримт өгөгдлийг цуглуулж, задлан шинжилж, нөхөн олговор олгох
- Цалин хөлсийг өөрчлөх үүрэг бүхий Засгийн газрын комиист тусламж үзүүлэх, цалингийн бүтэц, цалин тавилт, хөнгөлөлт, тусламжийн мөнгөний олголттой холбоотой асуудлаар мэргэжлийн чиглэл өгөх, чиг баримжаагаар хангах

Ботсван Улсын нутгийн өөрийн удирдлага Ботсван Улсын нутгийн өөрийн удирдлагыг 10 дүүргийн зөвлөл, Габороне, Франкстоун/Francistown/, Лобаце/Lobatse/, Селеби-Пикве /Selebi - Pkwe/ гэсэн 4 хотын зөвлөл хэрэгжүүлдэг.

Дүүргийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг төв Засгийн газраас томилогдсон дүүргийн комиссар дүүрэг тус бүрт хэрэгжүүлдэг. Бүрэн эрхэт төлөөлөгч нь дүүргийн зөвлөл, Дүүргийн хөгжлийн хороотой хамтран чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг байна. Дүүргийн хөгжлийн хорооны гишүүдийн зарим нь сонгогдох ба зарим нь томилогддог байна. Ботсванд уламжлалын дагуу “Кготла” гэж нэрлэгдэх тосгоны/омгийн/ зөвлөл ажиллаж нийтийн хурал зохион байгуулан оршин суугчдын саналыг сонсдог байна.

#### **Монгол Улсын төрийн албаны тогтолцоо, эрх зүйн орчин, шинэтгэл** /Нөхцөл байдлын шинжилгээ/

#### **Монгол улсын төрийн албаны тогтолцоо, бүтцийн схем**

Монгол улсын төрийн албаны тогтолцоо нь Үндсэн хууль болон Төрийн албаны тухай хууль, түүнд холбогдох төрийн засаглалын салаа мөчирт хамаарагдах салбарын 40 гаруй бие даасан хууль болон тэдгээрийн үндсэн дээр баталсан хуульчилсан актуудаар тодорхойлогдох нь гарцаагүй. Харин Төрийн захиргааны төв байгууллагын мэргэжилтнүүд “төрийн алба улс төрөөс хараат, төрийн албан хаагчид улс төрчдийн ивээлд ажилладаг SPOIL тогтолцоо хэвээр хадгалагдсаар байна”<sup>103</sup> гэснээс үзэхэд төрийн албан дахь томилгоогоор төрийн албаны тогтолцоог авч үздэг хандлага бас байдаг бололтой.

Үүгээр бол дээд шатны байгууллагадаа захирагдах, дээрээс доош чиглэсэн буюу босоо удирлагын тогтолцоотой улс орон бол Монгол Улс мөн юм. Энэ нь төрийн албаны тухай болон салбарын бусад бие даасан хуулийн зохицуулалтаас ч харагддаг. Харин судлаач миний зүгээс Монгол улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжийн хүрээнд судлан үзэж Монгол улсын төрийн албаны бүтэц, тогтолцоог тодорхойлохыг зорив.

Тиймээс төрийн албаны тогтолцоо болон бүтцийн схемийг нарийвчлан гаргахын тулд “Монгол улсын төрийн албаны тухай” /цаашид Төрийн албаны тухай гэх/ хууль болон холбогдох бусад хуулийг сайтар шинжлэн судлах шаардлага тулгарч байна. Юуны өмнө, төрийн албаны тогтолцоо болон бүтцийн ерөнхий бүдүүвчийг гаргахын тулд “төрийн алба” гэдэг ойлголт болоод “төрийн албаны хамрах хүрээ”-г тодорхойлох нь чухал. 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 байдаг. Энгийнээр тайлбарлавал:

<sup>103</sup> Салбарын хууль тогтоомжийг оролцуулан



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 ажиллагааг ТӨРИЙН АЛБА гэжээ.

Төрийн албаны хамрах хүрээг хуульд зааснаар авч үзвэл дараах байдалтай байна. Үүнд:

- төрийн улс төрийн алба
- төрийн захиргааны алба
- төрийн тусгай алба
- төрийн үйлчилгээний алба.

Өөрөөр хэлбэл, хуульд заасан дээрх төрийн албаны ангилал нь төрийн албаны хамрах хүрээг илэрхийлэх бөгөөд маш товчхондоо төрөөс бүрэн санхүүжих болон санхүүгийн дэмжлэг аван төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа бүхий л салбар нь төрийн албаны хамрах хүрээг бүрдүүлж байна.

Үүнд төрийн:

- Хууль тогтоох
- Гүйцэтгэх
- Шүүх эрх мэдэлд хамаарах төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч бүхий л субъект нь “төрийн алба” хэмээх үндсэн ойлголтыг бүрдүүлэх бөгөөд дээрх 3 эрх мэдэлд хамрагдах бүх л субъект нь төрийн албаны тогтолцоог бүрдүүлж байна.

Төрийн албаны бүтцийг бүдүүвчлэн үзэж бүцтийн схемийг гаргах бол дараахь 2 байдлаар схемчилж болохоор байна. Үүнд:

- ✓ Төрийн албаны ангилалаар нь авч үзсэн ерөнхий бүдүүвч
- ✓ Төрийн алба гүйцэтгэх эрх бүхий субъектээр авч үзсэн төрийн албаны бүтцийн бүдүүвч гэсэн 2 хэлбэрээр гаргаж болохоор байна.

**Төрийн албаны ангилалаар нь авч үзсэн тогтолцооны ерөнхий бүдүүвч**



Зураг 1-ээр үзүүлсэн төрийн албаны бүтцийн ерөнхий бүдүүвч нь төрийн албыг ангилалаар нь харуулсан бүтцийн хамгийн энгийн зураглал юм. Түүнчлэн төрийн албыг засаглалын 3 салаа мөчирт ангилагдах байдлаар нь зураглан үзүүлж болох хэдий ч энэ нь хамгийн ойлгомжтой зураглал тул хуулиар олгогдсон эрх хэмжээний хүрээнд төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй субъектээр нь нарийвчлан үзүүлсэн бүтцийн зураглалийг /Зураг 2-оор/ үзүүлэв.

Аль ч улс орны хувьд төрийн алба, төрийн албаны бүтэц, тогтолцоо гэдэг нь нүсэр бүтэцтэй байдаг нь энэ судалгааг хийх явцад ажиглагдаж байлаа. Тухайлбал бусад улс орны төрийн албаны тогтолцоо болоод түүний бүтцийн схемийг хайх бүрт нарийвчилсан бүтцийн схем төдийлөн олдоогүй бөгөөд ихэвчлэн Төрийн захиргааны төв байгууллагын дотоод бүтцийн схем тааралдаж байв. Түүнчлэн хэрэв аль нэг улс нь төрийн албаны тогтолцоогоо тодорхойлохдоо нутаг дэвсгэрийн байдлаар буюу тодруулбал:

- Төрийн алба
- Мужийн төрийн алба
- Орон нутгийн төрийн алба гэх мэтээр нутаг дэвсгэрийн байдлаар нь эсвэл төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн хүрээнд хамаарагдах байдлаар нь төрийн албаны бүтцийг илэрхийлсэн байдал цөөнгүй харагдаж байв.

Зураг 2 -т байгаа бүтцийн схемээс төрийн албаны босоо тогтолцоог олж харах бөгөөд төрийн албаны бүтцийг субъектээр нь харуулсан зураглал юм. Төрийн албаны бүтцэд хамрагдаж байгаа субъектын хувьд судлаач мэргэжилтнүүд "...улс төрийн, захиргааны, тусгай, үйлчилгээний ангилалд хамрагдаж байгаа бүлэг хүмүүс бүгд төрийн албан хаагчид гэж төөрөлдөж байна" гэсэн шүүмжлэл байдаг.

Хуулиндаа төрийн албыг тодорхойлсон байдлаас харахад улс төрийн албан хаагчид хэдийгээр мэргэшсэн тогтвортой биш, сонгуульт хугацаанд байдаг хэдий ч хуулиар олгосон эрх хэмжээний хүрээнд төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа, үйлчилгээний албан хаагчид мөн л салбарын хуулиар олгогдсон эрх хэмжээний хүрээнд төрийн чиг үүргийг тухайн салбарт хэрэгжүүлж байгаа өнөөгийн хуулийн тодорхойлолтын дагуу төрийн албанд хамрагдах нь маргаангүй юм. Үүнээс үзэхэд Монгол улсын төрийн албаны тухай хууль болон онолын асуудлын хооронд тодорхой зөрчилдөөн бий гэдэг нь харагдаж байна.

### **Монгол улсын төрийн албаны эрх зүйн орчин**

Юуны өмнө төрийн албаны эрх зүйн орчин гэсэн энэ хэсэгт төрийн албаны тухай хууль хэдийд, ямар нөхцөл байдалд батлагдсан, хэд хэдэн онд ямар өөрчлөлт орж байсан зэрэг түүхэн товчооны шинжтэй асуудал бичихийг зорьсонгүй. Харин одоо мөрдөгдөж байгаа хууль тогтоомжид сайжруулбал зохих, өөрчилбөл зохих зарчмын шинжтэй ямар асуудал байна, хуулийн заалт бодит байдалтай зөрчилдөж байгаа эсэх, хуулийн зохицуулалт нь амьдралд хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулж байгаа эсэх зэрэг бодлогын шинжтэй асуудлыг тодруулан гаргахыг зорин ажиллаа.

Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй төрийн албаны тухай хууль болон төрд олон жил ажилласан туршлагатай улс төрч, төрийн захиргааны төв байгууллагын мэргэжилтнүүд, эрдэмтэд судлаачдын үзэл, хандлага хоорондоо зөрчилдөж буй зарчмын нэг том асуудал байгаа нь судалгааны явцад тодорхой болсон юм.

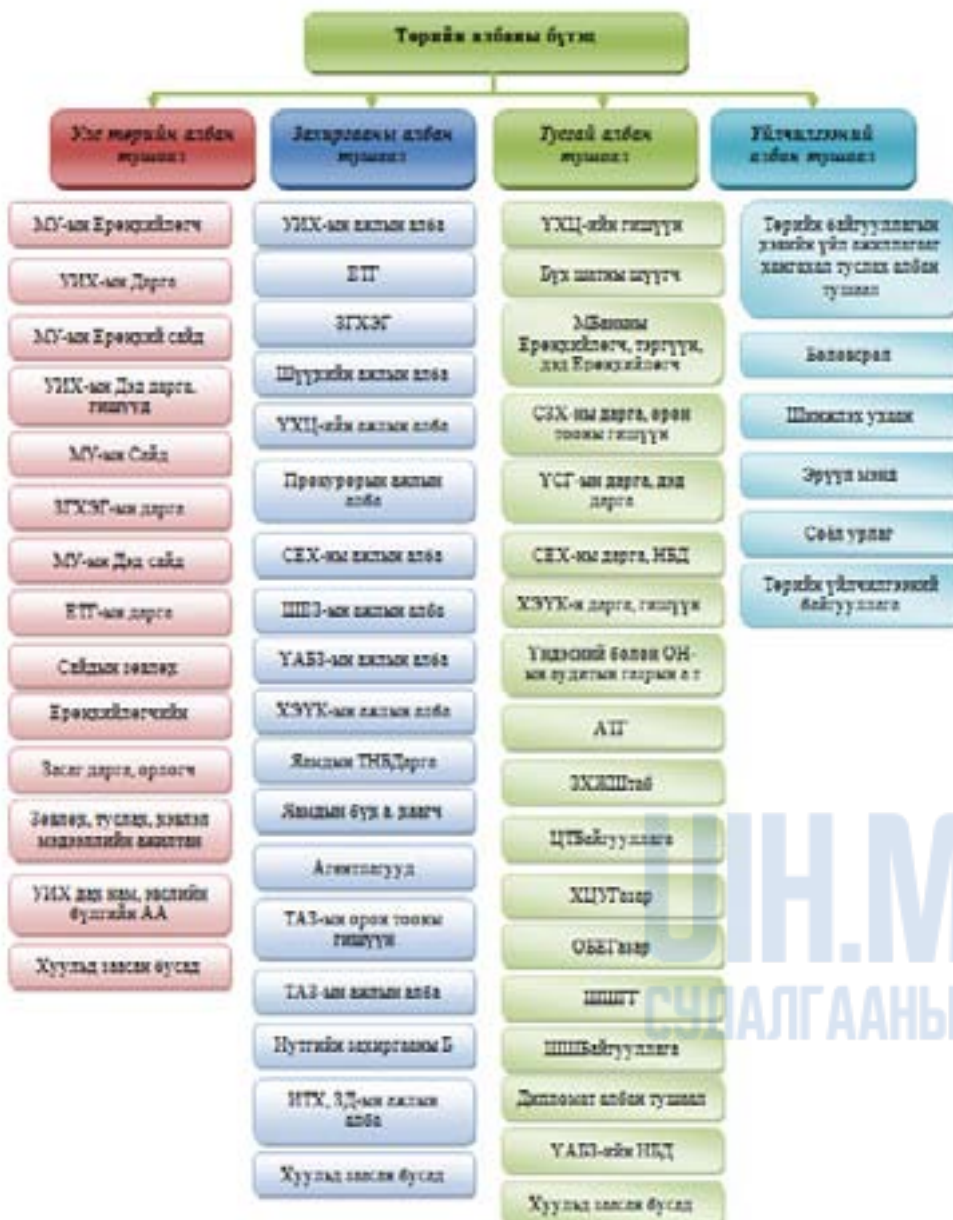
#### Нэгдүгээр асуудал:

Энэ нь судалгааны энэ бүлгийн өмнөх хэсгүүдэд дурьдсанчлан улс төрийн болоод үйлчилгээний албаны албан тушаалтнуудыг төрийн албанд хамруулах эсэх тухай асуудал. Өнөөдөр хуулиар эдгээр албан тушаалтан нь яах аргагүй төрийн албан хаагчид мөн бөгөөд төрийн албаны нэгэн бүрэлдэхүүн хэсэг болж байна.

Гэтэл бодит байдал дээр хуулийн энэ зохицуулалт нь төрийн албыг мэргэшсэн, хараат бус, тогтвортой байх мэрит зарчмаар ажиллах боломжийг хаах төдийгүй эрх мэдлийг орон нутаг шилжүүлэх, бие даалгах, гэрээгээр гүйцэтгүүлэх зэргээр шийдэж болох

үйлчилгээний албыг төрд харъяалуулснаар төрийн алба хэтэрхий нүсэрдэх нэг гол шалтгаан болж байна. Үүнээсээ болж улсын төсөв ачааллаа даахгүй хүртэж ядсан төсөв төлөвлөдөгөөс эрүүл мэндийн, боловсролын, соёл урлагын, үйлчилгээний ажил эрхлэдэг олон үйлчилгээний байгууллагын бүтээгдэхүүн үйлчилгээ нь хүртээмжгүй, чанаргүй, байхаас гадна бусад олон шүүмжлэлийг араасаа дагуулах гол шалтгаан болж байна.

Төрийн алба гүйцэтгэх эрх бүхий субъектээр авч үзсэн төрийн албаны тогтолцооны нарийвчилсан бүдүүвч



Хоёрдугаар асуудал:

Төрийн албаны тухай хуулийн 5 дугаар бүлгийн 27-р зүйл буюу “Төрийн албан хаагчийн ажиллах нөхцөл, баталгаа” гэдэг зүйлд:

27.2.2. Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, бүх шатны Засаг даргын 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

гэсэн заалт бий. Гэвч энэ заалтад дээр нэр дурьдагдсан субъектүүд өөрийн ажлын алба болоод харъяаны төрийн байгууллагуудад бүтцийн өөрчлөлт хийх боломжийг хориглоогүй хязгаарлаагүй заалт юм. Тиймээс энэ заалт нь тунхаглалын шинжтэй заалт болж хувирах бөгөөд төрийн жинхэнэ албан хаагчдын хувьд баталгаа болж чадахгүй байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл, аливаа улс төрийн хүчин сонгуульд хугацаандаа бүтцийн өөрчлөлт, баг бүрдүүлэлт нэрийн дор төрийн жинхэнэ албан хаагчдыг халж, сольж, ажиллах боломжгүй болгодог нь нууц биш.

Энэ нь ХУУЛИАР ХОРИГЛООГҮЙ БҮХНИЙГ ХИЙЖ БОЛНО гэсэн эрх зүйн зарчмыг урьдаа барин төрийн жинхэнэ албыг тогтворгүйжүүлэх, чадваргүйжүүлэх, мэргэших боломжийг бодитоор хаадаг нь харагдаж байна. Төрийн албаны эрх зүйн орчны бүрдэлд Төрийн албаны тухай хууль тогтоомж болон хууль зүйн баримт бичгүүдийг багтаасан байдаг. Үүнд:

Монгол улсын хууль:

1. Монгол улсын Үндсэн хууль
2. Төрийн албаны тухай хууль
3. Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль
4. Хөдөлмөрийн хууль
5. Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхолыг зохицуулах, ашиг сонирхолын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай” хууль

УИХ -ын тогтоол:

1. Дугаар 87. Төрийн албаны зөвлөлийн үйл ажиллагааны дүрэм
2. Дугаар 14.Төрийн байгууллага болон төрийн албан хаагч, уг албан тушаалд нэр дэвшигчийн хооронд гарсан маргааныг хүлээн авч, хянан шийдвэрлэх тухай
3. Дугаар 13. Төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалд томилогдох ажилтныг сонгон шалгаруулах журам
4. Дугаар 70. Төрийн албаны зөвлөлийн ажлын албаны бүтэц, орон тоог батлах тухай

Засгийн газрын тогтоол:

1. Дугаар 62. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн албан үүргийг түр орлон гүйцэтгэх журам
2. Дугаар 288. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм
3. Дугаар 112. Төрийн албан хаагчид тусламж олгох нөхцөл, журам

Төрийн албаны шийдвэр, зөвлөмж:

1. “Төрийн албаны зөвлөлийн 2011 онд дэвшүүлсэн зорилтын хэрэгжилт, 2012 онд

дэвшүүлэх зорилтын тухай”

2. Тогтоол 129. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах, ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх журам
3. Тогтоол 99. Төрийн жинхэнэ албан тушаалд анх орох иргэний нөөцийг бүрдүүлэх журам
4. Тогтоол 43. Төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалд томилогдох ажилтныг сонгон шалгаруулах аргачлал
5. Тогтоол 61. Дипломат албаны төрийн тусгай албан тушаалд анх орох иргэнээс мэргэшлийн шалгалт авах журам
6. Төрийн албаны зөвлөлийн цахим хуудас ажиллуулах журам
7. Тогтоол 45. Төрийн албаны зөвлөлийн гишүүдийн ажил үүргийн хуваарийг батлах тухай
8. Тогтоол 126. Төрийн албан зөвлөлийн салбар зөвлөлийн ажиллах журам батлах тухай
9. Төрийн жинхэнэ албанд анх орох мэргэшлийн шалгалтанд тэнцсэн иргэний болон удирдах албан тушаалд томилогдох ажилтны эрүүл мэндийн байдлыг тодорхойлох журам
10. Тогтоол 02. Төрийн жинхэнэ албанд туршилтын хугацаа хэрэглэх болзол, журам
11. Тогтоол 34. Ажлын байр(албан тушаал)-ны тодорхойлолт, Ажлын байр(албан тушаал)-ны тодорхойлолт боловсруулах заавар
12. Тогтоол 47. Төрийн албаны тэргүүний ажилтан цол, тэмдгээр шагнах журам
13. Тогтоол 48. Төрийн албан хаагчийн үр дүнгийн гэрээ байгуулах заавар болон төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшин (үр дүнгийн гэрээний биелэлт) -г үнэлэх журам
14. Төрийн албан хаагчийн үр дүнгийн гэрээ байгуулах загвар
15. Төрийн албан хаагчийн үр дүнгийн гэрээг дүгнэх загвар
16. Тогтоол 187. Төсвийн ерөнхийлөн захирагч ерөнхий менежертэй, Ерөнхий менежер менежер (нэгжийн дарга)-тэй үр дүнгийн гэрээ байгуулах заавар болон тэдгээрийн биелэлтийг дүгнэх журмыг шинэчлэн батлах тухай
17. Тогтоол 18. Төрийн албан хаагчийн хувийн хэрэг хөтлөх журам
18. Тогтоол 13. Төсвийн байгууллагын ерөнхий менежерийн үүрэг гүйцэтгэх дарга (захирал, эрхлэгч)-ыг сонгон шалгаруулах журам

Харин судлаач миний үзэж байгаагаар төрийн албыг бүрдүүлж, төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй субъектийн эрх зүйн статус, чиг үүрэг, эрх хэмжээ, үйл ажиллагааны үндсэн чиглэл болоод төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай аливаа харилцааг зохицуулсан гол хууль болон баримт бичгүүд мөн үүнд хамаарагдана гэж үзээд 40 гаруй хууль хэмээн иш татсан билээ.

### **Монгол улсын төрийн албаны шинэтгэлийн бодлого, хэрэгжилт, үр дүн**

Монгол улсын төрийн албаны шинэтгэлийн бодлогыг үндсэн нь 4 үе шатад авч үзсэн байдаг. Харин цаг хугацааны хувьд судлаач болоод салбарын удирдлагууд өөр өөр он цагийг баримтдах боловч энэ нь төдийлөн хол зөрүүгүй тул онц ач холбогдол өгсөнгүй. Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэл нь 1990 оноос эхэлж өнөөдрийг хүртэл үргэлжилж байгаа гэж салбарын мэргэжилтнүүд болон эрдэмтэд санал нэгддэг нь харагдаж байна. Төрийн албаны зөвлөлийн удирдлагаас өгч буй мэдээллээр Монгол улсын төрийн албаны шинэтгэлийн үйл явц 4 үе шатыг дамжин хэрэгжиж байна. Үүнд:

**Нэг дэх үе.**

Энэ үе нь 1990-1995 оныг хамарсан бөгөөд тус шинэтгэлийн эхний үе шатны гол онцлог нь Монгол улсын төрийн байгууллын шинэ тогтолцоог бүрдүүлэхэд оршиж байжээ. Энэ үе шатанд ардчиллын үнэт зүйлсийг шингээсэн Үндсэн хуулийг боловсруулж баталсан бөгөөд энэхүү гол хуулийн үзэл санаанд нийцүүлж төрийн эрх мэдлийг тэнцвэртэйгээр хуваарилан хэрэгжүүлэх онолын дагуу төрийн байгууламжийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн салаанд хуваарилах нэн чухал ажил хийгдсэн<sup>104</sup> гэж салбарын мэргэжилтнүүд үзэж байна.

Үүний дагуу Монгол Улсын Их Хурлын тухай, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай, Монгол Улсын Засгийн газрын тухай, Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиуд батлагдан мөрдөгдөж төрийн байгууллагуудыг чиг үүргийн дагуу өөрчлөн байгуулах үйл явц өрнөсөн байна. Үр дүнд нь төрийн албаны өнөөгийн дүр төрх бүрэлдэх суурь тавигдсан нь энэ үе шатны гол үр дүн гэж үздэг байна. Түүнчлэн 1993 онд Засгийн газраас баталж хэрэгжүүлсэн “Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөр” нь төрийн албаны шинэтгэлийг урагшлуулахад багагүй үүрэг гүйцэтгэсэн ажээ.

**Хоёр дахь үе.**

Төрийн албаны шинэтгэлийн хоёр дахь үе шат нь 1995 - 2002 оныг хамран үргэлжилсэн байна. 1995 онд Төрийн албаны тухай хуулийг баталж, манай улсад анх удаа төрийн албаны гол харилцааг зохицуулсан төрөлжсөн хуультай болсон. Энэ хуулиар төрийн албаны ангилал, албан тушаалын ангилал зэрэглэл, төрийн албанд баримтлах зарчим, төрийн албан хаагчийн эрх үүрэг, хариуцлага гэх зэрэг гол асуудлуудыг тусган төрийн албаны хэмжээнд нийтлэг мөрдөж эхэлсэн байна.

Төрийн албаны хууль батлагдсанаар стандартын шинжтэй 20 гаруй дүрэм, журам хуулийг даган батлагдсан бөгөөд төрийн албаны хэмжээнд мөрдөх эрх зүйн зохицуулалтыг иж бүрэн болгох үйл ажиллагаанууд дэс дараалан хийгдсэн байна. Мөн тухайн хууль тогтоомжийн дагуу төрийн албыг цэгцлэх ажил энэ үе шатанд явагдаж одоогийн төрийн албаны тогтолцоо, бүтэц бүрэлдэхүүнийг бий болгох суурийг тавьжээ. Энэ үе шатанд хийсэн олон ажлуудаас анхаарал татсан гол ажил нь төрийн албаны стандартын удирдлагыг хариуцсан “Төрийн албаны төв байгууллага” буюу “Төрийн захиргааны албаны зөвлөл”-ийг байгуулсан явдал гэж салбарынхан нь дүгнэсэн байна.

Энэ байгууллагыг байгуулах зорилго нь:

- улс төрөөс ангид,
- мэргэшсэн төрийн албыг бүрдүүлэх явдал байсан бөгөөд ийм байгууллага байгуулж үр дүнд хүрсэн гадаадын зарим орны туршлагыг нутагшуулан хэрэглэсэн байдаг.
- 2 дахь шатанд УИХ-ын 1996 оны 38 дугаар тогтоолоор “Монгол Улсын төрөөс Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлого”-ын баримт бичгийг баталсан байна.

**Гуравдахь үе.**

Энэ үе шат нь 2002-2008 оныг хамарсан. Учир нь 2002 онд Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль батлагдан мөрдөгдөж, Төрийн албаны тухай хуульд ч үүнтэй холбоотой нэмэлт өөрчлөлт орсон байдаг. Тус хуульд төрийн албаны үйл ажиллагааг төлөвлөхдөө хийх ажлыг бүтээгдэхүүнд шилжүүлж, өртөг зардлыг тооцон түүний үндсэн дээр төрийн албаны хийж гүйцэтгэх ажлын төсөв босгох арга замыг тусгаснаас гадна, төсвийн ерөнхийлөн захирагч, төсвийн ерөнхий



менежерүүдийн эрх хэмжээг ялгавартай тогтоож, зарим удирдах ажилтны сонгон шалгаруулалтын зарчмыг тодорхойлж, төрийн албаны удирдлагын хэв шинж, ажлын гүйцэтгэлийг үр дүнгээр нь тооцох аргачлалыг нарийвчлан хуульчилсан зэрэг нь шинэтгэлийн 3 дахь үе шатны гол үр дүн байжээ.

Төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн стандартыг тогтоон, дагаж мөрдвөл зохих олон баримт бичиг гарч тэдгээр нь өнөө хүртэл үйлчилж байна. Эдгээр бодлогын баримт бичгийн дагуу:

- Стратеги төлөвлөлт,
- Бодлогын удирдамжаар хангах, хөтөлбөржүүлэх, зохицуулах,
- Мониторинг хийх, үнэлж дүгнэх чиг үүрэгтэй төвлөрсөн чиг үүргийн болон чиглэлийн яамд, хууль тогтоомж, стандартыг сахиулах чиг үүрэгтэй Засгийн газрын тохируулагч агентлаг, бодлогыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй хэрэгжүүлэгч агентлагууд байгуулагдаж, төсөвт байгууллагын шинэ тогтолцоог бүрдүүлсэн.

Энэ үе шат бол төрийн албаны удирдлага, санхүүжилт, төлөвлөлт, гүйцэтгэл, үнэлгээний орчин үеийн хэв шинжийг бүрдүүлэхэд ахиц гаргасан үе гэж тус салбарын мэргэжилтнүүд дүгнэсэн байна. Энэ үе шатанд Төрийн захиргааны албаны зөвлөлийг “Төрийн Албаны Зөвлөл” болгон өргөтгөж, бие даасан хараат бус байгууллагын статусыг нь баталгаажуулсан байна.

Гурав дахь үе шатанд төрийн албаны шинэтгэлийг урагшлуулахад гол үүрэг гүйцэтгэж байсан баримт бичиг бол 2004 онд УИХ-аас баталсан “Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги” гэх бодлогын баримт бичиг юм. Мөн 2008 онд УИХ-аас “Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан үндэсний хөгжлийн цогц бодлого”-ыг баталж түүнд Төрийн албаны төв байгууллагын эрх хэмжээг нэмэгдүүлж, хараат бус байдлыг нь улам баталгаажуулж, төрийн албыг мэргэшсэн тогтвортой байх эрх зүйн үндсийг тогтоосон байна.

#### **Дөрөв дэх үе.**

Төрийн албаны шинэтгэлийн дөрөв дэх үе шат 2008 оноос эхлэн өнөөг хүртэл үргэлжилж байна. 2008 онд Төрийн албаны тухай хуульд зарчмын шинжтэй томоохон өөрчлөлт оруулсан. Тухайлбал, улс төрийнхөөс бусад төрийн албан хаагчдыг улс төрийн намын харьяалалгүй байлгах, намын харьяалалгүй төрийн албан хаагчид улс төрийн сонгуулийн сурталчилгаанд ямар нэгэн хэлбэрээр оролцохгүй байх, төрийн албан хаагчдыг үндэслэлгүйгээр халах, чөлөөлөхийг хатуу хориглох, Төрийн албаны төв байгууллагаас төрийн албаны удирдах албан тушаалтны хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, хариуцлага тооцох, сонгон шалгаруулалтаас хамгийн шаардлага хангасан нэг хүнийг шалгаруулан нэр дэвшүүлэх зэрэг төрийн албанд шудрага ёсыг хэвшүүлэх, хүний нөөцийн замбараагүй томилгоо, хөдөлгөөнийг зогсоож, улс төрийн зүй бус нөлөөллөөс ангид болгох, төрийн мэргэшсэн, тогтвортой албыг цаашид төлөвшүүлэн бэхжүүлэхэд чиглэсэн өөрчлөлтүүд тусгагдсан гэж ТАЗ-өөс дүгнэсэн байна<sup>105</sup>.

Төрийн албаны шинэтгэлийн 4 дэхь үе шатанд Төрийн албаны зөвлөлийн эрх хэмжээг нэмэгдүүлж, түүний төрийн албаны шинэтгэлийн талаар гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсон байна. Энэ үед төрийн албаны шинэтгэлд нэг чухал баримт бичиг батлагдсан нь 2010 онд Улсын Их Хурлаас баталсан “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал” хэмээх бодлогын баримт бичиг байна. Тус бодлогын баримт бичигт төрийн

<sup>105</sup> Мөн тэнд



залгамж чанар, төрийн албаны мэргэшсэн тогтвортой байдал, хууль ёсыг дээдэлсэн авлигагүй төрийн алба, төрийн албаны үйлчилгээний чанар хүртээмжийн талаар тусгаж шинэ үеийн төрийн албаны хөгжлийн чиг баримжааг тодорхойлсон байна. Тодруулбал, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын:

3.3.2. Монгол төрийн залгамж чанар, төрийн удирдлагыг бэхжүүлэх гэдэгт:  
 3.3.2.1. Иргэдэд адил тэгш, хүртээмжтэй үйлчилдэг, ил тод, хариуцлагатай төрийн албыг бэхжүүлж, төрийн албыг мэргэшсэн, чадварлаг хүмүүсээр бүрдүүлэх бодлого баримтална. Цахим засгийг хөгжүүлэх замаар төрийн алба, үйлчилгээг иргэндээ хандсан, үр нөлөөтэй, шуурхай, хэмнэлттэй болгоно.  
 3.3.2.3. Төрийн бодлогын залгамж чанарыг хангах эрх зүй, зохион байгуулалтын үндсийг бүрдүүлнэ.  
 3.3.2.4. Бодлогын оновчтой арга, хэрэгслээр дамжуулан эдийн засгийн зохицуулалт хийх төрийн удирдлагын чадавхыг сайжруулна.  
 3.3.2.6. Төрийн албан хаагчид тавигдах ёс зүй, мэдлэг, чадварын шалгуурыг олон улсын жишигт нийцүүлэн шинэчилж, цалин, хангамжийг нэмэгдүүлж, тогтвор суурьшилтай, үр бүтээлтэй ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлнэ.  
 3.3.2.7. Төрийн албан хаагчид аюулгүй байдлын мэдлэг олгож, мэргэжлийн үр чадвараа байнга дээшлүүлэх, шударгаар өрсөлдөх боломж, нөхцөлийг бүрдүүлж, сонирхлын зөрчлийг хуулиар хязгаарлана.

гэж тус тус заасан нь төрийн албаны шинэтгэлийн 4 дэхь үед хийсэн алхам бөгөөд үүний үр дүнд “Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхолыг зохицуулах, ашиг сонирхолын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай” хууль 2012 оны 1 сард батлагдсан байна.

#### **Дөрөв. Төрийн албаны шинэчлэлийн өнөөгийн байдал, цаашид боловсронгуй болгох нь**

1. Монгол Улсын шинэхэн үе/1990 оноос хойшхи/-ийн төрийн албаны хөгжил, шинэтгэлийн эхний үе шат нь 1990-1993 /зарим судлаачид, албаны хүмүүс 1990-1995 он гэдэг/ онуудад хийгдсэн төрийн байгууллын шинэ тогтолцоог бүрдүүлэхэд оршиж байв.
2. Хоёр дах үе шат нь Төрийн захиргаа, төрийн албаны шинэ тогтолцоог бүрдүүлэх үе шат бөгөөд 1994 - 2001 оныг хамарч байна. 1994 оны 12 дугаар 30 “Төрийн албаны тухай” хууль батлагдаж, төрийн мэргэшсэн тогтвортой албыг бүрдүүлэх эрх зүйн үндэс тавигдсан байна. 1996 онд Улсын Их Хурлын 38 дугаар тогтоол гарч “Монгол Улсын төрөөс Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлого”-ыг баталж, хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд төрийн байгууллагуудыг өөрчлөн зохион байгуулжээ.
3. Гурав дах үе шат нь Төрийн албаны чадавхи, үйл ажиллагааных нь үр нөлөөг дээшлүүлэхэд чиглэсэн бөгөөд 2002 - 2007 оныг хамарч байна. “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай” хууль/2003.01.01-нээс/, “Монгол улсын төрийн албаны дунд хугацааны стратегийн баримт бичиг”/УИХ-ын 2004 оны 24 дүгээр тогтоол/-ийг баталж мөрдүүлжээ.
4. Дөрөв дэх үе шат нь 2008 оноос өнөөг хүртэл улс төрийн нөлөөллөөс ангид төрийн мэргэшсэн, тогтвортой албыг төлөвшүүлэх хүрээний зорилтыг хэрэгжүүлэх явдал байв.

Монгол улсын Үндсэн хуулийн эх газрын эрх зүйн тогтолцоог үндэс болгон авч үзвэл манайд төрийн албаны /Шинэ Зеланд/ удирдлагын төвлөрлийг сааруулсан нээлттэй

загвар төдийлөн тохиромжгүй бөгөөд харин нэгдмэл улсуудад хэрэгжүүлж байгаа төвлөрлийг харьцангуй сааруулсан хаалттай загвар тохирч болох юм. Өөрөөр хэлбэл Францын эх газрын тогтолцоог үндэс болгон, сүүлийн үед ОХУ, пост социалист улсууд, Прибалтикийн орнуудад хэрэгжүүлж эхэлж байгаа төрийн албаны эх газрын хаалттай зарчмыг төрийн албаны нээлттэй байх, төрийн албан хаагчдыг сонгон шалгаруулдаг, төрийн албан хаагчдын ажлын үр дүнг мерит зарчмаар үнэлдэг англо-саксоны эрх зүйн элементээр баяжуулан хэрэглэх хувилбар байж болох юм.

#### Шийдвэрлэвэл зохих асуудал

Төрийн албаны хуульд 2008 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулан Төрийн улс төрийн албан хаагчдаас бусад төрийн албан хаагчдын улс төрийн намын харъяаллыг түдгэлзүүлж, төрийн захиргааны алба мэргэшсэн тогтвортой байх зарчмыг баталгаажуулан төрийн албаны залгамж чанарыг хадгалах, төрийн албаны гүйцэтгэлийг сайжруулах, төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж, төрийн албаны нэр хүндийг дээшлүүлэхэд томоохон алхам болно гэж үзсэн байна.

Улс төрчид бол сонгуулийн үр дүнгээр тодорхой хугацаанд эрх ямба эдэлж, үүрэг хүлээдэг бол төрийн үйлчилгээний албан хаагчид хөдөлмөрийн гэрээгээр ажилладаг. Харин төрийн албан хаагчид мэргэжлийн шалгалт өгч, тангараг өргөөд ажлын үр дүн, үр чадвараараа албан тушаал ахиж, насан туршдаа төр, түмний төлөө зүтгэдэг болох нь улс орнуудад түгээмэл болсон бөгөөд эдгээр ангилалд хамаарах албан хаагчдийн хөдөлмөрийн харилцааг тус тусдаа бие даасан хуулиар зохицуулагддаг. Иймд үүнийг залруулж нэг мөр ойлгомжтой болгон “Төрийн албаны тухай” хуулийг шинэчилж, “Төрийн албан хаагчдийн эрх зүйн байдлын тухай” хууль боловсруулж батлан мөрдөж зохицуулалтыг зөв болгох шаардлагатай гэж энэ чиглэлийн эрдэмтэн судлаачид үзэж байна.

Төрийн алба улс төрөөс хараат, төрийн албан хаагчид улс төрчдийн ивээлд ажилладаг /spoil/ тогтолцоо хэвээр хадгалагдсаар байна. “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай” хуулийн үндсэн үзэл санааны нэг нь захиргааг төрөөс тусгаарлах явдал байв. Өөрөөр хэлбэл улс төрийн түвшинд юу хийхийг нь шийдэж, түүнийг нь захиргааны байгууллагууд хэрхэн хэрэгжүүлэхээ бие даан шийдэх боломжийг бүрдүүлсэн юм. Харамсалтай нь энэ бодлого тууштай хэрэгжихгүй, бодлого тодорхойлох, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа хоорондоо хутгалдаж, эргэж буцах төлөвтэй байна.

Төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой байдал, ажлын үр дүнг үнэлэх зарчим бүрэн хангагдаагүй байна. Төрийн албан хаагчдыг ажлыг үр дүнгээр нь үнэлэх зарчим ажлын байр тус бүрээр хийх нь аятайхан, амархан мэт боловч, гадаадын улс орнуудад энэ нь амаргүй болох нь тогтоогдож, хүн тус бүрээр бус багаар нь үнэлэх хандлага буй болж байна. Түүнчлэн төрийн албан хаагчдын ангилалд тохирсон сургалтын тогтолцоог хөгжүүлэх шаардлагатай гэж үзэх болжээ.

Төрийн албаны нэр хүндийг өндөрт өргөх, цаашилбал улс орны хөгжлийн хурдыг түргэсгэх чухал алхам бол төрийн албан хаагч авилга, хээл хахуулиас ангид байх явдал юм. Үүний тулд улс орнуудад авилга хээл хахуулийг багасгаж чадсан бэлэн туршлагыг авч төгс хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

#### Тав. Төрийн албаны шинэчлэлийн талаарх бодлогын хувилбарууд, эерэг, сөрөг талууд

##### 1. Төрийн алба уу? Нийтийн алба уу?

Public service гэдгийг орос хэл рүү “Государственная служба” гэж хөрвүүлсэн байх бөгөөд түүнийг Ц. Дамдинсүрэн, А. Лувсандэндэв нарын “Орос Монгол толь” -ийн 95 дугаар хуудсанд “гүрэн”, “засаг төр”, “төр” гэж хөрвүүлснээс үзвэл манай Үндсэн хуулийн бүлэг,

зүйл, заалтуудад “төр” гэж зөв томъёологдсон байна гэж үзэж болохоор байна.

Төрийн албаны тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, төрийн албанаас нийт иргэдэд хандсан үйлчилгээнд түлхүү анхаарах, цаашид төрийн албаны шинэчлэлийг өөрийн орны онцлогт тохируулан гүнзгийрүүлэх, илүү зөв гольдролд оруулах гэж байгаа бол иргэд, олон нийт, мэргэжлийнхний зүгээс маргах зүйлгүй нь ажиглагдаж байна. Монгол Улсын Төрийн албыг Нийтийн алба болгон өөрчлөх санаачлага гарч, “Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай” хууль 2012 онд батлагдаж, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцээгүй нэр томъёотой хуультай болов.

Үндсэн хуульд төр гэдэг нэр томъёо нэг мөр тодорхойлогдсон билээ. Үндсэн хуулийн оршил хэсгийн 3 дахь зурааснаас “төрт ёс, түүх соёлынхоо уламжлалыг надиган өвлөж”, 1 дүгээр зүйлийн 2 -т “Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн”, 2 дугаар зүйлийн 1 -д “Монгол улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна”, 3 дугаар зүйлийн 1 -д “... Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ.” Мөн зүйлийн 2 -т “Төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авах, авахаар завдахыг хориглоно.”, 5 дугаар зүйлийн 2 -т “Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална.” мөн зүйлийн 4 -т Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна.” мөн зүйлийн 5 -д “Мал сүрэг бол үндэсний баялаг мөн бөгөөд төрийн хамгаалалтад байна.” 6 дугаар зүйлийн 1 -д Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна.” Мөн зүйлийн 2-т “Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн.” мөн зүйлийн 3 -т ... түүнчлэн төрийн эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр бусдад эзэмшүүлэх, ашиглуулахыг хориглоно.” мөн зүйлийн 4 -т Төр газрын эзэнд...” мөн зүйлийн 5 -д “төрөөс гадаадын иргэн...”, 7 дугаар зүйлийн 1 -д “... оюуны өв төрийн хамгаалалтад байна.” 8 дугаар зүйлд “Монгол хэл бол төрийн албан ёсны хэл мөн.” 9 дүгээр зүйлийн 1-д “...төр нь шашнаа хүндэтгэж...”, мөн зүйлийн 2 -т Төрийн байгууллага шашны...”, 3 -т “Төр, сүм хийдийн харилцааг хуулиар зохицуулна.” 11 дүгээр зүйлийн 1 -д “... хангах нь төрийн үүрэг мөн.” 12 дугаар зүйлийн 1 -д “... Монгол улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхэт байдлын бэлгэ тэмдэг нь төрийн сүлд, туг, далбаа, тамга, дуулал мөн.” 2 -т “Төрийн сүлд, туг, далбаа, тамга, дуулал нь...”, 3 -т “Төрийн сүлд нь...”, 4 -т “ Монголын нэгдсэн улсын төрийн уламжлалт Их цагаан туг нь Монгол Улсын Төрийн хүндэтгэлийн бэлгэдэл мөн.” 5-д “Монгол Улсын төрийн далбаа нь ... ” 6 -д “Төрийн тамга нь...”, 7 -д “Төрийн бэлгэ тэмдгийг хэрэглэх журам, төрийн дууллын үг, аяыг хуулиар бататгана.” 13 дугаар зүйлийн 1 -д Монгол Улсын төрийн дээд байгууллага оршдог хотыг нийслэл гэнэ...” гэх мэтээр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 70 зүйлээс 28 зүйлд нь, 202 хэсгийн заалтаас 48 -д нь, 72 дэд заалтаас 17 дэд заалтад нь төр гэсэн нэр томъёо орсон байна. Үүний дотроос Үндсэн хуулийн гуравдугаар бүлгийг ТӨРИЙН БАЙГУУЛАЛ гэж нэрлэсэн байх бөгөөд энэ бүлгийн 20 дугаар зүйлд “Монгол Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална”, 23 дугаар зүйлийн 1 -д “Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална.” 38 дугаар зүйлийн 1 -д “Монгол Улсын Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн.” мөн зүйлийн 2 -т “Засгийн газар төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүргийн дагуу дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ.” гэж заасан байхад 46 дугаар зүйлийн 1 -д Монгол Улсын яам төрийн бусад албан газрыг хуулийн дагуу байгуулна.” мөн зүйлийн 2 -т “Монгол Улсын төрийн жинхэнэ албан хаагч Монгол Улсын иргэн байх бөгөөд Үндсэн хууль, бусад хуулийг чандлан баримталж ард түмнийхээ тусын тулд, иргэний ёсоор төрийн ашиг сонирхолд захирагдан ажиллана.” гэж

зааснаас дүгнэлт хийж үзвэл:

1. Улсын Их Хурлын гишүүд нь нийт иргэний эрх ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтлах
2. Улсын Их Хурал нь нийт иргэний эрх ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримталсан хууль тогтоох онцгой эрх эдлэх
3. Засгийн газар нь төрийн хуулийг биелүүлэх
4. Төрийн жинхэнэ албан хаагч нь Үндсэн хууль, бусад хуулийг баримталж, ард түмнийхээ тусын тулд, төрийн ашиг сонирхолд захирагдан ажиллах учиртай гэж ойлговоос төрийн албыг нийтийн алба гэж нэрлэхэд хүрвэл Үндсэн хуулийг бүхэлд нь эргэж харах асуудлыг эхэлж шийдэхэд хүрэхээр байна.

2. Төрийн албаны эх газрын /Европын Франц гэх мэт олонх улсуудын/ загвар уу?

Англо - саксоны загвар уу? Эсвэл дундынх уу?

#### **Эх газрын загварын тухайд:**

Монгол Улсын Үндсэн хууль эх газрын эрх зүйн загварт тухайлбал Францын загварт илүү ойрхон. Гэвч удирдлагын босоо тогтолцоо, төвөөсөө хамааралтай байдал нь манай төвлөрлийг сааруулах бодлоготой зөрчилдөх болно. Герман мэтийн улсуудад үйлчилдэг төрийн албан хаагчид нь намын хамааралтай, түүний ивээлд байхыг манайд өнөөдөр үйлчилж байгаа хуулиар дэмжлэггүй, цаашид ч энэ бодлого хэвээр байх болов уу.

#### **Англо-саксоны загварын тухайд:**

Үндсэн хуулийн хүрээнд авч үзвэл манайд тохиромж муутай. Төрийн албаны төвлөрөл уламжлагдаж ирсэн манай орны тухайд Их Британи, Шинэ Зеланд болон холбооны улсуудын жишгээр орон нутгийн бүрэн бие даасан байдлыг тогтоох, эсэх талаар бодолцох шаардлагатай. Төрийн албан хаагчдыг гүйцэтгэсэн ажлын үр дүнгээр нь үнэлэх өнөөгийн шаардлагыг хангахын тулд оновчтой хувилбар/ хүн тус бүрээр эсвэл багаар/-ыг сонгох шаардлага тавигдана.

#### **Дундын хувилбарын тухайд:**

Улс орнуудад төрийн албаны шинэчлэл хийсэн замналыг авч үзвэл нээлттэй загвар хаалттай руугаа ойртох, хаалттай загвар нээлттэй руугаа ойртох чиг хандлага давамгайлж байна. Төрийн албаны эх газрын загварын удирдлагын төвлөрлийг сааруулж, Үндсэн хуульд заасны дагуу орон нутагт нутгийн өөрийн удирдлагыг төрийн удирдлагатай зөв хослуулах механизмыг тогтоохын тулд орон нутгийн удирдлагын аль түвшинд, ямар албан тушаалд төрийн албан хаагч байхыг оновчтой тогтоох

- Төрийн албаны хаалттай загварт түгээмэл байдаг төрийн албаны улс төрийн хамаарлыг төрийн мэргэшсэн бюрократтай зөв хослуулах
- Төрийн албаны нээлттэй загварт түгээмэл үйлчилдэг, төрийн албан хаагчдын сонгон шалгаруулалтын өнөөгийн үйлчилж байгаа журмыг болвсронгуй болгох
- Төрийн үйлчилгээний албан тушаалыг бүхэлд нь хөдөлмөрийн гэрээнд шилжүүлэх

Дээр дурдсан гурван зарчим бол дэлхийн улс орнуудын төрийн албаны шинэчлэлийн практикт хэрэглэж байгаа загварууд бөгөөд аль аль нь сайн болоод саар дутагдалтай талтай ч социалст чиг баримжаатай байсан нэлээд орнууд, БНСУ, Сингапур, Африкийн Ботсван зэрэг улсуудад дундын хувилбарыг амжилттай хэрэгжиж байгааг судлаачид тэмдэглэжээ. Аль ч загварыг хэрэгжүүлэхэд гадаад орнуудын туршлага, ялангуяа хөгжиж буй шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын түвшинд үлдээсэн дараах сургамжийг

харгалзан үзэхийг экспертүүд зөвлөсөн байна. Үүнд:

1. Хөрс сууриа зөв тавь. Амжилттай хэрэгжүүлэх урьдчилсан нөхцлийг бүрдүүлэх
2. Цаасан дээр буулгасан зүйлийнхээ цаадах бодит практикийг нягталж үз. Хууль, албан ёсны дүрэм журмаас илүү төрийн захиргаан дах байгууллагын болон хүний хүчин зүйлс хэрхэн үйлчилж байгааг анхаарч судлах
3. Хуулбарлахаас татгалз. Хаана нэг хэрэгжүүлсэн шинэтгэл, туршлагыг шууд авч хэрэглэхээс татгалзан, дотоодын нийгэм, эдийн засгийн зорилтод нийцсэн үндэсний загварыг боловсруулах.
4. Ижил алдааг бүү давт. Улс орнуудын сайн, муу загварын аль алиныг судалж харцуулснаар үндэсний өөрийн гэсэн загварыг сонгох
5. Бүү яар, дөт замыг бүү хай. Төрийн албаны шинэтгэл нь интитуцийн хамааралтай гүнзгий агуулгатай байдаг учраас харьцангуй их хугацаа шаардана. Зөвхөн техникийн шийдлээс хамаарахгүй улс төрийн шийдвэрээс шалтгаалдаг тул ойлгож мэдрэх, итгэл үнэмшилтэй болоход цаг хугацаа шаардагдана.
6. Лавла, судал, бас дахин лавла, судал. Янз бүрийн эх сурвалжаас мэдээлэл, зөвлөгөө авснаар муу хувилбарыг шүүн тунгаах боломж бүрдэнэ.

\* \* \*

#### Эх сурвалж:

1. Төрийн захиргаа онол, арга зүйн сэтгүүл, 2011/тусрай дугаар (18), 26-р тал
2. <http://www.gov.bw/en/Ministries--Authorities/Ministries/State-President/The-Directorate-of-Public-Service-Management-DPSM1/Recruitment--Placement-Division/Compensation-and-Terminal-Benefits-Division/>
3. АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ Малышкин А.П., Михайлова М.В 2010 г
4. Литвинцева Е.А. Реформирование государственной гражданской службы в зарубежных странах // Государственная служба. 2007. № 6.
5. Санхүүгийн төвлөрөл, нутгийн өөрөө удирдах ёсфорумд “Төрийн удирдлага, санхүүжилтийн шинэ тогтолцоо” илтгэл Ц. Даваадулам
6. Нийгэм эдийн засгийн хөгжил- төрийн захиргааны шинэчлэл сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хуралд тавьсан илтгэлүүд
7. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000233.pdf> ADMINISTRATIVE REFORM EFFORTS IN THAILAND: CURRENT EXPERIENCES AND SUCCESSES
8. <http://www.dgaep.gov.pt/media/0601010000/austria/Structure%20of%20the%20Civil.pdf>
9. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023216.pdf>
10. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007217.pdf>
11. <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/1850010.pdf>
12. <http://www.humanrights.lv/doc/latlik/satver~1.htm>
13. <http://lgi.osi.hu/publications/books/decentralization/Chapter%203.pdf>
14. [http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter\\_8.PDF](http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter_8.PDF)

