



УДИРДАГЫН  
АКАДЕМИ

**ТӨРИЙН АЛБАНЫ ЧАДАХУЙН  
ЗАРЧМЫН ХЭРЭГЖИЛТЭД  
ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ:  
ТОМИЛГООНЫ ЖИШЭЭН ДЭЭР**

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН  
043

Улаанбаатар хот  
2023 он

## ТӨРИЙН АЛБАНЫ ЧАДАХУЙН ЗАРЧМЫН ХЭРЭГЖИЛТЭД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ: ТОМИЛГООНЫ ЖИШЭЭН ДЭЭР

Энэхүү бүтээлийн зохиогчийн эрхийг хуулийн дагуу хамгаалсан болно. Бүтээлийг бүтнээр буюу хэсэгчлэн хувилах, нийтлэх, электрон системд оруулах болон бусад ямар нэг хэлбэрээр олшруулахыг хориглоно.

### СУДАЛГААНЫ БАГ

#### Удирдагч

Мандахын Баянмөнх, доктор, дэд профессор  
*Удирдлагын академийн Хүний нөөцийн удирдлагын тэнхимийн эрхлэгч*

#### Зөвлөх

Дамирангийн Цэдэв, доктор, профессор  
*Удирдлагын академийн Төрийн захиргааны тэнхимийн профессор*

#### Судлаачид

Чогдонгийн Эрдэнэчимэг, доктор, дэд профессор  
*Улсын салбарын удирдлагын тэнхимийн багш*  
Цагаачийн Энхмандах, магистр  
*Удирдлагын академийн Сургалтын бодлого, зохицуулалтын газрын дарга*  
Должингийн Баатарсайхан, магистр  
*Төрийн албаны зөвлөлийн гишүүн*  
Пүрэвraagчаагийн Тунгалаг, магистр  
*Үндэсний Статистикийн хорооны ахлах статистикч*

"Адмон принт" ХХК-д хэвлэв.

## АГУУЛГА

ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ЖАГСААЛТ.....	IV
ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ.....	V
ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ .....	VI
ӨМНӨХ ҮГ .....	VII

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УДИРТГАЛ.....	1
1.1. Судалгааны үндэслэл.....	1
1.2. Судалгааны асуулт .....	4
1.3. Судалгааны зорилго .....	4
1.4. Судалгааны зорилт .....	4
1.5. Судалгааны хүлээгдэж буй үр дүн .....	5
1.6. Судалгааны ёс зүйн зарчим .....	5

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ.....	7
2.1. Чадахуйн (мерит) зарчмын тухай ойлголт .....	7
2.2. Төрийн албаны тогтолцоо, түүний үзэл баримтлал .....	11
2.3. Чадахуйн зарчимд суурилсан төрийн албан тушаалын томилгоо .....	14
2.4. Төрийн албан тушаалын томилгоог судлах онол, үзэл баримтлал.....	19
2.5. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ.....	24

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ .....	27
3.1. Судалгааны өгөгдлийн эх сурвалж.....	27
3.2. Өгөгдөл цуглуулах арга.....	27
3.3. Өгөгдлийн шинжилгээний арга .....	28
3.4. Судалгааны эх олонлог, түүвэр бүрдүүлэлт .....	29
3.5. Судалгааны хязгаарлалт .....	31

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ӨГӨГДЛИЙН БОЛОВСРУУЛАЛТ, ШИНЖИЛГЭЭ .....	32
4.1. Чадахуйн зарчимд суурилсан албан тушаалын томилгооны эрх зүйн зохицуулалтад хийсэн шинжилгээ.....	32
4.2. Төрийн захиргааны албан тушаалын томилгоотой холбогдох статистик мэдээлэлд хийсэн шинжилгээ.....	44
4.3. Төрийн захиргааны албан тушаалын томилгоон дахь чадахуйн зарчмын хэрэгжилт .....	50

ТАВДУГААР БҮЛЭГ. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ .....	79
ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ.....	86

## ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ЖАГСААЛТ

АНУ	Америкийн нэгдсэн улс
БГД	Баянгол Дүүрэг
ИТХ	Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал
ЗГ	Засгийн газар
ЗГХЭГ	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар
ЗДТГ	Засаг даргын Тамгын газар
МУИС	Монгол Улсын Их Сургууль
СХД	Сонгинохайрхан Дүүрэг
ТАЗ	Төрийн албаны зөвлөл
ТАТХ	Төрийн албаны тухай хууль
ТАХ	Төрийн албан хаагч
ТББ	Төрийн бус байгууллага
ТӨҮГ	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар
ТНБД	Төрийн нарийн бичгийн дарга
УИХ	Улсын Их Хурал
ХЗДХЯ	Хууль зүй, дотоод хэргийн яам
ХНХЯ	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам
ХХААХҮЯ	Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам
ХУД	Хан-Уул дүүрэг
УУХҮЯ	Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам
ШУТИС	Шинжлэх Ухаан Технологийн Их Сургууль
ЭЗХАХБ	Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллага
ЭЗХЯ	Эдийн засаг, хөгжлийн яам
ЭМЯ	Эрүүл мэндийн яам

## ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Ярилцлагын түүврийн хэмжээ .....	30
Хүснэгт 2. 1994 оны Төрийн албаны тухай хууль: Томилгоонд хамаарах зохицуулалт .....	32
Хүснэгт 3. 2002 оны Төрийн албаны тухай хууль: Томилгоонд хамаарах зохицуулалт .....	34
Хүснэгт 4. Төрийн албаны тухай хуульд 2008 онд орсон өөрчлөлт: Томилгоонд хамаарах зохицуулалт.....	35
Хүснэгт 5. 2017 оны Төрийн албаны тухай хууль: Томилгоонд хамаарах зохицуулалт .....	36
Хүснэгт 6. Төрийн захиргааны албан тушаалын тэргүүн түшмэл, түүнтэй адилтгах удирдах албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлага .....	39
Хүснэгт 7. Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын тоо (хувиар) .....	47
Хүснэгт 8. Төрийн захиргааны албан тушаалын тусгай шалгалт өгч, томилогдсон албан хаагчдын тоо (сүүлийн 4 жилээр) .....	49
Хүснэгт 9. Судалгаанд оролцогчдын албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан байдал (хувиар) .....	50
Хүснэгт 10. Судалгаанд оролцогчдын албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан байдал (төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагын албан тушаалын ангиллаар) .....	55
Хүснэгт 11. Төрийн албаны тусгай шалгалтын тоон мэдээлэл.....	66
Хүснэгт 12. Төрийн албаны тусгай шалгалтын дундаж оноо (албан тушаалын ангиллаар) .....	68
Хүснэгт 13. Төрийн албаны тусгай шалгалтын агуулга, хэлбэр .....	70
Хүснэгт 14. Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээ, хувиар .....	73

## ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ.....	25
Зураг 2. Төрийн захиргааны албан хаагчийн томилгоо.....	37
Зураг 3. Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо, өсөлтийн хувь (сүүлийн арван жилээр).....	45
Зураг 4. Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо (сүүлийн арван жилээр) .....	45
Зураг 5. Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо, төрийн албаны ангиллаар (2022) .....	46
Зураг 6. Төрийн захиргааны албан хаагчдын тоо, өсөлтийн хувь (сүүлийн арван жилээр).....	46
Зураг 7. Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын тоо, хүйсийн харьцаа .....	47
Зураг 8. Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын тоо (сүүлийн таван жилээр) .....	48
Зураг 9. Төрийн захиргааны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалын тусгай шалгалт (сүүлийн 4 жилээр) .....	49
Зураг 10. Төрийн захиргааны албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангаж буй байдал (ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн ангиллаар).....	51
Зураг 11. Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид албан тушаалын тусгай шаардлагыг ханган томилогдсон байдал.....	53
Зураг 12. Төрийн захиргааны болон нутгийн захиргааны байгууллагын албан хаагчид албан тушаалын тусгай шаардлагыг ханган томилогдсон байдал (хувиар).....	59
Зураг 13. Яамдын албан хаагчид төрийн захиргааны албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан байдал (түшмэлийн ангиллаар).....	61
Зураг 14. Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан байдал, бүсээр (хувиар).....	62
Зураг 15. Кэйсийн үр дүнгийн нэгтгэл.....	76

## ӨМНӨХ ҮГ

Монгол Улсад 1994 оноос Төрийн албаны тухай хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлсэн үеэс хүний нөөцийн удирдлагын “мерит” зарчимд тулгуурласан төрийн албаны карьерын тогтолцоог шинээр төлөвшүүлэх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж эхэлсэн гэж үзэж болно. Төрийн албаны тухай хууль анх батлагдан хэрэгжиж эхэлсэн үеэс одоог хүртэл төрийн албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилох үйл явцыг мерит зарчимд тулгуурлан хэрэгжүүлэхийг чухалчлан үзэж ирсэн юм.

Өнөөдөр хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа төрийн албаны тухай хууль (2017)-д Мерит хэмээх үгийг “чадахуйн зарчим” гэсэн томъёоллоор хэрэглэж байна. Тус хуулийн 3.1.3 дугаар зүйлд “чадахуйн зарчим (мерит)”-ыг тодорхойлсон бөгөөд “иргэнийг төрийн албанд сонгон шалгаруулж томилох, чөлөөлөх, ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх, дэвшүүлэх, шагнаж урамшуулах асуудлыг шийдвэрлэхдээ бие хүний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, туршлага, ажлын үр дүнд тулгуурлана” гэж заасан. Төрийн албаны тухай хуулийн дээрх заалтын дагуу төрийн жинхэнэ албан тушаалд иргэнийг томилохдоо гагцхүү чадахуйн зарчмыг баримтлах, албан тушаалын шаардлагыг хамгийн сайн хангасан албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх зохицуулалт бий болж хэрэгжиж байна. Гэсэн хэдий ч Монгол Улсын төрийн захиргааны албан тушаалын томилгоонд чадахуйн зарчим хэрхэн хэрэгжиж ирсэн, хэрэгжилтэд нь ямар хүчин зүйлс нөлөөлсөн болохыг нотолгоо, үндэслэлтэй тогтоосон судалгаа хийгдээгүй.

Иймд Монгол Улсад төрийн захиргааны албан тушаалын сонгон шалгаруулалт, томилгоо нь чадахуйн зарчимд үндэслэж байгаа эсэх болон чадахуйн зарчмын хэрэгжилтийн төлөв байдлыг судалж, цаашид төрийн албаны хүний нөөцийн сонгон шалгаруулалт, томилгооны бодлого, зохицуулалтад харгалзан үзэх дүгнэлт, саналыг боловсруулах үүднээс Удирдлагын академийн судалгааны баг “Төрийн албаны чадахуйн зарчмын хэрэгжилтэд хийсэн шинжилгээ: томилгооны жишээгээр” сэдэвт судалгааны ажлыг хийж гүйцэтгэлээ.

Энэхүү судалгаагаар чадахуйн зарчмыг төрийн албан хаагчийн гавьяа зүтгэлийг харгалзан албан тушаалд томилох, албан тушаал дэвшүүлэх, мөн тухайн бие хүний мэдлэг чадвараас гадна амжилт бүтээл, ёс суртахуун, хүсэл тэмүүлэл, намтар түүх, ирээдүйн хандлага зэргийг бүхэлд нь илэрхийлэх өргөн утга агуулгатай ойлголт гэдгийг тодотгосон. Өөрөөр хэлбэл, чадахуйн

зарчмыг тухайн албан тушаалыг эрхлэхэд шаардлагатай “боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадвар” гэсэн явцуу утгаар ойлгож, өнгөц тодорхойлж хэрэглэх нь тухайн зарчим бүрэн утгаараа хэрэгжих боломжийг хязгаарлаж байна гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн.

Судалгааны дүнд тулгуурлан цаашид чадахуйн зарчмыг зөвхөн ажилд авахад харгалзан үзэх төдийгөөр ойлгож хэрэглэх биш, харин хүний нөөцийн удирдлагын чиг үүргүүдтэй уялдуулан хэрэглэх, урт хугацааны тасралтгүй үргэлжлэх процесс гэдэг утгаар практикт хэрэглэж хэвших нь зүйтэй гэсэн саналыг дэвшүүлсэн.

Энэхүү судалгааны мэдээлэл, үр дүн нь салбарын эрдэмтэд, судлаачдад судалгааны материал, багш, суралцагчдад сургалтын хэрэглэгдэхүүн, бодлого боловсруулагч, шийдвэр гаргагчид, практик ажилтнуудад ажил хэрэгтээ ашиглах эх сурвалж болно гэдэгт найдаж байна.

Судалгааны ажлыг хийж гүйцэтгэхэд бүхий л талаар дэмжлэг үзүүлсэн Удирдлагын академийн захиргаа, Эрдмийн зөвлөл, эрдэмтэн судлаачид болон судалгаанд шаардлагатай өгөгдөл, мэдээллийг цуглуулахад дэмжлэг үзүүлсэн Төрийн албаны зөвлөлийн ажлын алба, яам, агентлаг, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ЗДТГ-ын удирдлага, ажилтнууд болон судалгааны асуулга, ярилцлагад оролцож үнэ цэнтэй мэдээлэл өгсөн төрийн албан хаагчдад Судалгааны багийн зүгээс чин сэтгэлийн талархал илэрхийлж байна. Уншигч та бүхэн энэхүү тайлантай холбоотой санал хүсэлтээ Удирдлагын академийн Хүний нөөцийн удирдлагын тэнхим ([d\\_hrmdnaog.gov.mn](mailto:d_hrmdnaog.gov.mn))-д ирүүлж бидний цаашдын судалгааны ажилд дэмжлэг үзүүлж хамтран ажиллана гэдэгт найдаж байна.

Судалгааны багийн удирдагч  
Доктор (Ph.D.), дэд профессор М.Баянмөнх



# НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УДИРТГАЛ

## 1.1. Судалгааны үндэслэл

Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хууль (2017)-ийн 3.1.3 дугаар зүйлд чадахуйн зарчим (мерит)-ыг тодорхойлсон бөгөөд “иргэнийг төрийн албанд сонгон шалгаруулж томилох, чөлөөлөх, ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх, дэвшүүлэх, шагнаж урамшуулах асуудлыг шийдвэрлэхдээ бие хүний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, туршлага, ажлын үр дүнд тулгуурлана” гэж заасан. Төрийн албаны тухай хуулийн дээрх заалтын дагуу төрийн жинхэнэ албан тушаалд иргэнийг томилохдоо гагцхүү чадахуйн зарчмыг баримтлах, албан тушаалын шаардлагыг хамгийн сайн хангасан албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх зохицуулалт бий болж хэрэгжиж байна. Тухайлбал,

- Тэргүүн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 12-оос доошгүй жил, үүнээс эрхэлсэн түшмэлийн албан тушаалд 6-гаас доошгүй жил ажилласан байх бөгөөд мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж, төгссөн байх;
- Эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 8-аас доошгүй жил, үүнээс ахлах түшмэлийн албан тушаалд 4-өөс доошгүй жил ажилласан байх бөгөөд мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж, төгссөн байх;
- Ахлах түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 6-гаас доошгүй жил, үүнээс дэс түшмэлийн албан тушаалд 3-аас доошгүй жил ажилласан байх бөгөөд мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж, төгссөн байна гэж тус тус заажээ (Төрийн албаны тухай хууль, 23 дугаар зүйл).

Мөн Төрийн албаны тухай хуулийн 23.2-т заасан ажилласан жилийг тогтоосон тусгай шаардлагын 50 хувийг хангасан төрийн албан хаагчийг үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшингийн үнэлгээ, ёс зүй, мэдлэг, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадварыг харгалзан хугацаанаас өмнө шатлан дэвшүүлж болно гэж заасан.

Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого “Алсын хараа 2050”-ын “Засаглал”-ын бодлогын 5.4-т чадахуйн зарчимд суурилсан, мэргэшсэн төрийн алба төлөвшсөн байна, төрийн албанд ёс зүй, сахилга хариуцлагын оновчтой тогтолцоо бүрдэж, ёс зүйтэй төрийн алба төлөвшинө хэмээн зорилт дэвшүүлжээ. Ийнхүү чадахуйн зарчимд суурилсан мэргэшсэн, ёс зүйтэй төрийн албыг төлөвшүүлэх асуудал нь Төрийн албаны тухай хууль болон

Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичигт тусгалаа олсон байна.

Нөгөө талаас Монгол Улс анх 1994 онд Төрийн албаны тухай хуулийг батлан хэрэгжүүлж эхэлсэн үеэс эхлээд мерит зарчим, карьерын тогтолцоог төлөвшүүлэх зохицуулалтуудыг холбогдох хууль, тогтоомжуудад тусган хэрэгжүүлж ирсэн. Гэсэн хэдий ч Төрийн албаны тухай хууль үйлчилж эхэлснээс тухайн үед ажиллаж байсан албан хаагчдыг нийтээр нь хавтгайруулан тангараг өргүүлж төрийн жинхэнэ албан хаагч болгосон, албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилохын өмнө тодорхой сургалтаар бэлтгэгдсэн байх шаардлагыг харгалзахгүй явж ирсэн нь төрийн албаны шинэ тогтолцооны төлөвшилд зарим талаар сөрөг үр дагавартай болсон (Д.Цэдэв, 1997, хууд.72). Өөрөөр хэлбэл, төрийн жинхэнэ албан хаагчдыг төрийн албаны шинэ тогтолцооны зарчим, шаардлагыг үл харгалзан ажлаас халж, өөрчлөх улс төрийн шалгуураар ажилд авах, тангараг өргүүлж баталгаажуулах практик дэлгэрэхэд хүрсэн.

Энэхүү нөхцөл байдал нь Монгол Улсын төрийн албанд эвдрэх (спойл) тогтолцооны шинжүүд илрэн гарах үндсийг бүрдүүлсэн. Тухайлбал, төрийн албан хаагчдын дотор ялангуяа янз бүрийн шатны удирдах албан тушаалтны дотор улс төрийн хүчний нөлөө, танил талын шалгуураар албан тушаал хашиж байгаа, бизнесийн ашиг сонирхлын нөлөөлөлд автагдсан болон хуучин арга барилаар ажилладаг хүмүүс цөөнгүй байсныг тангараг өргүүлж баталгаажуулсан нь сонгуулийн үр дүнгээр төрийн эрх барих болон улс төрийн шинэ хүчний зүгээс төрийн жинхэнэ албан хаагчдын дунд зарим зайлшгүй халаа сэлгээ хийхэд хүргэсэн бөгөөд энэ нь төрийн албаны шинэ тогтолцооны зарим зарчмаас ухарч хуучин “эвдрэх тогтолцоо”-ны элементийг эргэж хэрэглэхэд хүргэснээр тэр нь цааш даамжирч хэвших шинжтэй болж байна. (Д.Цэдэв, 1997, хууд.73) гэжээ. Эндээс үзэхэд Монгол Улсын төрийн албаны өмнө явж ирсэн түүх, ялангуяа 1994 оноос хойш чадахуйн зарчмыг зөрчсөн сөрөг үйл явдал нь төрийн албанд ёс зүйтэй, мэргэшсэн төрийн албан хаагчдыг тогтвортой ажиллуулах бодлогыг сулруулах томоохон үндэслэл болсон бөгөөд энэ нь өнөөдрийн төрийн албаны тогтолцоонд ч гэсэн ажиглагдсаар байна.

Төрийн албаны тухай 1994 оны, 2002 оны болон 2017 оны хуулиудад төрийн албаны чадахуйн зарчмыг тусгаж өгсөн байдаг. Гэтэл Төрийн албаны тухай хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлснээс хойш 28 жил өнгөрч байгаа хэдий ч бодит байдалд чадахуйн зарчмын хэрэгжилтийг үнэлсэн, түүний дотор төрийн захиргааны албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилох үйл ажиллагаа онол, арга зүйн болон эрх зүйн зохицуулалтын хувьд ямар түвшинд байгааг нотолгоо, үндэслэлтэй тогтоосон шинэ тогтолцооны үеийн судалгаа хийгдээгүй байна. Иймд Монгол Улсад төрийн захиргааны албан тушаалын

томилгоо бодит байдалд хэрхэн хэрэгжсэн, хэрэгжилтэд нь ямар хүчин зүйлс нөлөөлсөн болохыг судлах хэрэгцээ шаардлага үүссэн бөгөөд ингэснээр өнөөгийн төрийн албаны шинэчлэлийн хүрээнд чадахуйн зарчим хэрэгжих ямар боломж байгааг тодорхойлох нөхцөл бүрдэх юм.

Өнөөгийн байдлаар Монгол Улсын төрийн албанд спойл тогтолцооны шинжүүд илүүтэй илрэн харагдаж байгаа талаар шүүмжлэл их байдаг. Тухайлбал, төрийн албан хаагчийн мэргэшсэн байдлыг үл харгалзан захиргааны байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтыг өөрчлөх нэрийн дор халаа сэлгээ хийх нь жирийн үзэгдэл болж, төрийн албаны мерит тогтолцооны зарчмуудыг алдагдуулж байна. Энэхүү асуудал нь төрийн албанд чадахуйн зарчмыг хэрэгжүүлэх боломж, нөхцөл хэр хангагдсан болон төрийн захиргааны албан тушаалын томилгоо, түүний хэрэгжилт ямар байгааг судлах хэрэгцээ шаардлагыг нэг талаас бий болгож байна.

Түүнчлэн улс төрийн сонгуулийн дүн төрийн албаны тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж, чадахуйн зарчим хамгийн ихээр зөрчигдөхөд нөлөөлдөг гэсэн таамаг олон нийтийн дунд байдаг. Төрийн албаны зөвлөлөөс гаргасан статистик мэдээнээс төрийн жинхэнэ албаны сул орон тоо, шалгалт өгсөн хүний тооны өөрчлөлт нь сонгуулийн жил, сонгуулийн дараагийн жил хамгийн их өсөлттэй байдаг зүй тогтол ажиглагддаг. Тодруулбал, 2009 онд 4862 ажлын байранд 25450 хүн, 2013 онд 1489 ажлын байранд 9732 хүн, 2017 онд 744 ажлын байранд 8455 хүн, 2021 онд 3038 ажлын байранд 3495 хүн тус тус бүртгүүлж шалгалт өгсөн байна (Төрийн албан хаагчийн улсын нэгдсэн тоо бүртгэл, 2008-2021). Мөн төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалын сул орон тоо, тэдгээрт нэр дэвшүүлсэн хүний тоо, Төрийн албаны зөвлөлөөс дүгнэлт гаргасан хүний тоо зэргийн өөрчлөлт нь сонгуулийн мөчлөгтэй шууд хамааралтай байж болзошгүй байна. Иймд нэг талаас чадахуйн зарчмын дагуу томилгоо хийхдээ төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлага, ажлын үр дүнгийн үзүүлэлтийг харгалзан үзэж байгаа эсэхийг үндэслэлтэй судлан тогтоох, нөгөө талаас албан тушаалын томилгоотой холбоотой эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн уялдаа холбоо хэр байгааг илрүүлэн, тулгамдсан асуудлыг тодруулж, цаашид чадахуйн зарчмыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломж, арга замын талаар арга зүйн үндэслэлтэй дүгнэлт гаргах, санал, зөвлөмж боловсруулах тодорхой хэрэгцээ байгаа юм.

Иймд судалгааны баг Монгол Улсад төрийн албан тушаалын сонгон шалгаруулалт, томилгоо нь чадахуйн зарчимд үндэслэж байгаа эсэхийг хэд хэдэн шалгуур үзүүлэлтээр судалж чадахуйн зарчмын хэрэгжилт ямар түвшинд байгаа болон ямар шалтгаант нөхцөлөөр дамжин уг зарчим хэрэгжиж байгааг нотолгоо, үндэслэлтэй судлах шаардлагатай гэж үзэж байна. Тухайлбал, Монгол Улсад Төрийн албаны тухай хуулиар чадахуйн зарчмыг хуульчлан, дүрэм, журам зохицуулалтаар баталгаажуулж ирсэн боловч хэрэгжилт нь

хангалтгүй байна гэдэг үндэслэлээр тус хуулийг шинэчлэн найруулах бүрд чадахуйн зарчмыг нарийвчлан зохицуулах шаардлага үүсдэг шалтгааныг судлан тодруулах хэрэгцээ бий.

Нөгөө талаас төрийн албаны томилгоонд ялангуяа төрийн захиргааны удирдах албан тушаалын томилгоонд чадахуйн зарчим хэрэгждэг гэдэгт иргэд ч, төрийн албан хаагчид ч байнга эргэлзэж ирсэн нь хэр үндэслэлтэй, ямар учир шалтгаантайг судлах хэрэгцээ шаардлага байна.

Монгол Улсын төрийн захиргааны албан тушаалын томилгоонд чадахуйн зарчим хэрхэн хэрэгжиж ирсэн, болон чадахуйн зарчим хэрэгжихгүй байгаа нь ямар учир шалтгаантайг тодруулж цаашдын бодлого зохицуулалтад тусгах шаардлага байгаа юм.

Дээрх нөхцөл байдалд үндэслэн төрийн албаны чадахуйн зарчим хэрхэн хэрэгжиж байгаа бодит нөхцөл байдлыг томилгооны жишээгээр судалж, дүгнэлт, санал боловсруулан цаашдаа төрийн албаны хүний нөөцийн сонгон шалгаруулалтын бодлого, зохицуулалтад тусгах шаардлага үүсэж байна.

## **1.2. Судалгааны асуулт**

- 1) Төрийн захиргааны албан тушаалд чадахуйн зарчмын дагуу сонгон шалгаруулж томилгоо хийхэд эрх зүйн зохицуулалт, түүний уялдаа холбоо хэр нөлөөлж байна вэ?
- 2) Иргэнийг төрийн захиргааны албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилохдоо хувь хүний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадвар, ажлын үр дүнд тулгуурлаж байна уу?
- 3) Төрийн захиргааны ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн албан тушаалын томилгоонд чадахуйн зарчим хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

## **1.3. Судалгааны зорилго**

Монгол Улсын төрийн албаны холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд төрийн захиргааны албан тушаалд албан хаагчийг сонгон шалгаруулж томилж байгаа өнөөгийн нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийж чадахуйн зарчмын хэрэгжилтийг тодорхойлох, дүгнэлт, санал гаргахад оршино.

## **1.4. Судалгааны зорилт**

- Төрийн албан тушаалын томилгоо, түүний онол, үзэл баримтлалыг судлах
- Төрийн захиргааны албан тушаалын томилгоо, эрх зүйн зохицуулалтыг судлах

- Төрийн захиргааны албан тушаалын томилгоо, түүний үйл явцад шинжилгээ хийх
- Төрийн захиргааны албан тушаалын томилгоонд чадахуйн зарчим хэрхэн хэрэгжиж байгаад дүн шинжилгээ хийх
- Судалгааны үр дүнд тулгуурлан төрийн захиргааны албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилгоо хийж байгаа өнөөгийн тогтолцооны талаар дүгнэлт гаргах, санал боловсруулах.

### **1.5. Судалгааны хүлээгдэж буй үр дүн**

- Төрийн захиргааны албан тушаалд албан хаагч чадахуйн зарчмын дагуу томилогдон ажиллаж байгаа өнөөгийн нөхцөл байдлыг тодорхойлж дүгнэсэн судалгааны тайлан гарна. Судалгааны тайлан, санал, мэдээллийн сан нь төрийн албан хаагчийг чадахуйн зарчмыг баримтлан сонгон шалгаруулж томилох тогтолцоог сайжруулахад онол, арга зүйн мэдээлэл болгон ашиглагдана.
- Төрийн захиргааны албан тушаалын томилгоог Төрийн албаны тухай хууль тогтоомж, чадахуйн зарчимд нийцүүлэн шинжлэх ухааны онол, арга зүйн үндэслэлтэй хэрэгжүүлэх, шатлан дэвшүүлэх тогтолцоог боловсронгуй болгох санал, зөвлөмж гарна. Төрийн албаны хүний нөөцийн бодлого, удирдлага, зохион байгуулалтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг болно.
- Судалгааны үр дүнг Удирдлагын академиас эрхлэн гаргадаг Төрийн удирдлага, Удирдахуйн онол, практикийн асуудлууд эрдэм шинжилгээний сэтгүүл, бусад мэргэжлийн сэтгүүлд нийтлүүлнэ.
- Төрийн албаны мэргэшүүлэх сургалт болон доктор, магистрын зэрэг олгох сургалтын төлөвлөгөөнд тусгагдсан Төрийн байгууллагын хүний нөөцийн удирдлага 712, Төрийн албаны хүний нөөцийн бодлого, зохион байгуулалт E724, Хүний нөөцийн бодлого, удирдлага FPM 810, Төрийн албаны хүний нөөцийн бодлого, зохион байгуулалт R352, Төрийн байгууллагын хүний нөөцийн удирдлага R353 зэрэг хичээлийн агуулгад тусгаж, сургалтын арга зүй, хэрэглэгдэхүүнийг сайжруулах.

### **1.6. Судалгааны ёс зүйн зарчим**

Судалгаанд ёс зүйн дараах үндсэн зарчмуудыг баримтална. Үүнд:

- Судалгаанд гагцхүү үнэнийг баримталж ажиллах
- Судалгааны талаарх бүрэн мэдээллийг оролцогчдод өгөх. Үүнд, судалгааны зорилго, үргэлжлэх хугацаа, судалгаа хийх дараалал,

судалгааны явцтай холбоотой асуудлаар мэдээлэл авах боломжийн талаар оролцогчдод мэдээлэх

- Судалгаанд оролцогчийг сайн дурын үндсэн дээр оролцох, судалгаанд оролцохоос татгалзах нөхцөлөөр хангах
- Судалгаанд оролцогчийн нэр, албан тушаал, ажиллаж буй байгууллага зэрэг мэдээллийг кодлох замаар хувь хүнтэй холбоотой мэдээллийн нууцлалыг хангах
- Байгууллагын мэдээллийг байгууллагын удирдлагын зохих зөвшөөрлийг авч, мэдээллийн аюулгүй байдал, нууцлалыг хангасны дараа судалгаанд ашиглах
- Судалгаанд ашигласан мэдээллийн эх сурвалж нь зохиогчийн эрхийн зөрчилгүй байх нөхцөлийг хангаж, оюуны өмчийн хууль, эрх зүйн шаардлагыг биелүүлж ажиллах
- Судалгааны баг судалгааг хийх явцад хэт нэг талыг барихгүй, шинэ санаанд нээлттэй хандаж ажиллах. Мөн судалгааны үзэл баримтлал, арга, хэрэглэгдэхүүний чанар, найдвартай байдлыг сайжруулах аливаа санал, зөвлөмжид нээлттэй хандаж, зохистой хандлагыг шударгаар хүлээн зөвшөөрч шинээр эрэл хайгуул хийж ажиллах
- Судалгааны ажлын үр дүн, тайлан мэдээллийг төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн аливаа байгууллагад зохих хэлбэр, арга замаар нийтэд хүртээлтэй болгох
- Судалгааг хийх явцад багийн гишүүн бүр шударга бус, хууран мэхлэх аливаа сөрөг зан үйл гаргахгүй, шинжлэх ухааны судалгааны ёс зүйн зарчмыг баримталж ажиллах зэрэг ёс зүйн зарчмуудыг баримтлан ажилласан.

# ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ

## 2.1. Чадахуйн зарчим (мерит)-ын тухай ойлголт

Судлаач Белл, Пүүчарёон, Бабкок нар (Bell, 2012; Poocharoen & Brillantes, 2013; Babcock & Freivogel, 2015; So, 2015; Zhang, 2015) нар “чадахуйн зарчим” гэдэг ухагдахуун анх барууны улс орнуудад үүссэн хэмээн үздэг бол эсрэгээрээ зарим судлаачид гавьяаг харгалзан үзэх тухай зарчим анх Ази тивд үүссэн болохыг тодорхой баримтад үндэслэн дэвшүүлсэн байдаг. Тухайлбал, Хобсон (2004) гавьяаг харгалзан үзэх тухай ойлголт анх Хятадаас үүсэлтэй бөгөөд Күнзийн бичвэрүүдээр дамжин барууны улс орнуудад нэвтэрсэн гэж үздэг. Гавьяанд тулгуурлан албан тушаал дэвшүүлэх тухай ойлголтын талаар Их Монгол Улсын түүх шастирт тэмдэглэн үлдээсэн байдгийн нэгэн жишээ бол “Монголын нууц товчоо” юм. Их Монгол улсын аравтын тогтолцооны онцлог нь овог аймгийн угсаа гарал, толгойлогчийн уг сурвалжаар зохион байгуулагдахын оронд улсын эзэн хаанд, тухайлбал Чингис хаанд үнэнч шударгаар зүтгэсэн гавьяа, бүтээл, эрдэм чадлаар аравтын удирдагчдыг сонгож зохион байгуулдаг байжээ. 1206 онд Чингис хааны томилсон мянгадуудын дийлэнх нь янз бүрийн овог аймгийн төлөөлөгч үнэнч, итгэлтэй нөхөд, төр босгоход хувь нэмэр оруулсан жирийн цэрэг, малчин иргэд сонгогдож байсан тухай “Монгол Улсын түүх” номонд онцлон тэмдэглэсэн байдаг (МУИС, 2017). Дээрх тоймоос үзэхэд цаашид судлаачдын хувьд Монгол Улсад чадахуйн зарчим хэрхэн үүсэж хэрэгжиж ирсэн талаарх нотолгоонд суурилсан судалгааг хийж олон улсын түвшинд хуваалцах хэрэгцээ их байгаа нь илэрхий харагдаж байна.

1958 онд Их Британийн социологич Майкл Янг “чадахуйн” гэсэн нэр томъёог анх дэвшүүлэн гаргаж ирснээс хойш энэ нь судлаачдын анхаарлын төвд судлагдаж ирсэн юм. Чадахуйн гэдэг ухагдахуун нь хүний нөөцийн бүхий л үйл явцыг нийгэм, улс төрийн байдал, харилцаа холбоо гэхээсээ илүү чадварт (авьяас, ур чадвар, туршлага, чадамж) тулгуурлан зохион байгуулах тухай ойлголт хэмээн ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд тодорхойлжээ (OECD, 2023). Чадахуйн зарчим гэдэг нь гэр бүл, эд баялаг, нийгмийн гарал үүслээс үл хамааран хувь хүний чадвар, гавьяанд тулгуурлан нийгэмд дэвшил бий болгодог нийгмийн тогтолцоо гэдэгтэй судлаач Беллоуз, Кастилья Бенард, Пучароен, Бриллиантес, Имброссио нар санал нэгдсэн байдаг (Kim, С.Н., Choi, Y.B, 2017, p.112).

Чадахуйн гэдэг нэр томъёо эртний Францын “merite” гэдэг үгнээс гаралтай “цалин, урамшуулал, шагнал, талархал, ёс суртахууны эерэг шинж байдал,

бурханлаг байдал, өрөвдөх сэтгэл” гэсэн утгыг илэрхийлдэг бол “*meritum*” гэдэг латин гарал үүслийн хувьд “гавьяа, үйлчилгээ, нинжин сэтгэл, шан харамж, үнэт зүйл, чухал” гэсэн санааг илэрхийлнэ (Online etymonline dictionary , 2023). Британика толь бичигт “мерит” хэмээх нэр томъёог магтууштай сайн чанар, шинж байдал (merit a good quality or feature that deserves to be praised) гэж тодорхойлжээ (Britanica dictionary , 2023). Толь бичигт илэрхийлэгдсэн эдгээр утга санааг нэгтгэн дүгнэж үзвэл мерит нь гавьяа, шагнал, сайн шинж чанар, ёс суртахууны эерэг шинж гэсэн санааг тодотгож байна.

Нийгэм, улс төрийн шинжлэх ухаанд “мерит” хэмээх ухагдахууныг олон талаас нь тухайлбал эмпирик судалгааны түвшинд Воодсэн, филисофийн үүднээс Сандел, Фрэнк, Марковиц, норматив утгаар нь Литтлер, бодит амьдралд бий болгож буй үр дагавар талаас нь Мижс, Сэйвиж судалж иржээ (Fam Friedman, Christoph Ellersgaard, Aaron Reeves, Anton Grau Larsen, Social Forces, p.862). Мерит бол үнэт зүйлийн категорын хүрээнд үнэлэгдэх хувь хүний зан байдал, чадвар, чадамж юм. Мерит нь хэн нэгэнд давуу эрх олгогдохын эсрэг, ардчиллын үнэт зүйлийг эрхэмлэсэн ухагдахуун бөгөөд энэ нь шударга бус байдлыг халж, бүх хүнд ижил тэгш боломжийг бүрдүүлсэн байдгаараа ач холбогдолтой гэж Жирардот тодорхойлсон байдаг (Girardot 2011, дам эшлэв (Elmgren, Heidi, 2015, хууд. 154)). Жирардотын тодорхойлолтыг авч үзвэл мерит нь ардчиллын үнэт зүйлийн илрэл, хүний эрхийг хангах үйл явцын урьдач нөхцөл гэдэг утгаар тайлбарлаж болно. Тэгвэл Янг шагнал болон меритийг хоорондоо шууд хамааралтай гэж үзээд меритийг чадавх, хүчин чармайлт гэсэн утгаар тодорхойлсон (Ansgar Allen, December 2011). Жирардотын тодорхойлолттой харьцуулахад судлаач Янг меритийг хувь хүний чадавх, хүчин чармайлттай холбон тайлбарлаж байгаа нь сонирхол татахуйц байна.

Меритократууд дараах хоёр таамаглалд тулгуурлан мерит гэдэг ухагдахууныг тайлбарладаг. Нэгдүгээрт, өөр хоорондоо ялгаатай ажлыг гүйцэтгэхэд аливаа хүнээс ялгаатай зан чанар, мотиваци шаардагдах бөгөөд зарим албан тушаалд оюуны болон чиг үүрэг гүйцэтгэх чадвар (motor skills) сайн хүмүүс ажиллах шаардлагатай болдог. Хоёрдугаарт, хүмүүс өөрсдийн зан чанар, эзэмшсэн чадвараараа өөр хоорондоо ялгагдана. Зарим хүний оюун ухааны чадвар эсвэл чиг үүрэг гүйцэтгэх чадвар бусдаас илүү хөгжсөн, мөн түүнчлэн албан хаагчдын ур чадвараа хөгжүүлэх чадвар ч өөр хоорондоо харилцан адилгүй байдаг. Энд дурдагдаж буй “чадвар” гэдэг нэр томъёо нь чадварын ялгаа (skill), чадавхын (capacity) тэгш бус байдлыг илэрхийлэх гэсэн хоёр үүргийг гүйцэтгэж байна. Энэ хандлагад суурилан меритократ үзэл баримтлалыг дэмжигчид чадварын түвшингээр хүмүүс өөр хоорондоо ялгаатай байдаг тул чаддаг хүнийг нь албан тушаалд томилсон тохиолдолд бүтээмж өндөр байна гэсэн гаргалгааг хийдэг (Norman Daniels , 2023, p. 208).



Сайн хүмүүсийн авьяасыг тодорхойлох, дараагийн шатны албан тушаалд ахиулан дэвшүүлэх, хувь нэмрийг нь үнэлэх системийг мерит гэнэ гэсэн тодорхойлолтыг Жонн Тагг боловсруулжээ (John Tagg , 2019 ). Өндөр хөгжилтэй улс орнуудын төр албан хаагчийн гаргасан амжилтыг шагнах, талархах хэлбэр ховор. Энэ тал дээр баруун Европын зарим улс орнууд анхаарал хандуулан хүчин чармайлт гарган төрийн албан хаагчдыг “хүндэт өргөмжлөл”-өөр шагнах тогтолцоо бүрдсэн ч энэ нь албан хаагчдын ёс суртахууны мотивацийг бус харин төрийн албанд гаргасан амжилтыг үнэлэн өгч байна хэмээн зарим судлаачид шүүмжлэлтэй ханддаг. Эдгээр судлаачдын төлөөлөл болох Кристофер МакКрудден үнэн хэрэгтээ албан хаагчдын “гаргасан амжилтын үнэ цэнийг үнэлэх бус”, харин “гаргасан үйлдэл, ёс суртахууны шинж чанар”-ыг нь үнэлж магтах нь чухал гэсэн санааг дэвшүүлжээ (Christopher McCrudden, 1998 , р. 552). Энэ санаа нь иргэнийг албан тушаалд томилохдоо тухайн иргэний ёс суртахуун, хандлага, үнэт зүйлийг харгалзан үзэх нь чухлыг тэмдэглэснээрээ онцлог байна.

Яахаяа, Эко, Сасванта, Аулиа нар “Бюрократ тогтолцоо бүхий улс төрийн системийн үед чадахуйн зарчмын талаар баримтлах бодлого нь сайн засаглалын үндэс болох нь” бүтээлдээ Индонез улсын төрийн алба мерит тогтолцоог төрийн албан хаагчдыг албан тушаалд шилжүүлэн болон дэвшүүлэн ажиллуулахад хэрэглэгдэж буй үндсэн арга болохыг онцлон тэмдэглэсэн (Yahya Pandega Putra, Eko Priyo Purnomo, Suswanta Suswanta, Aulia Nur Kasiwi, 2020 ). Зулянсий, Эко нар Япон улсын “kyaria” систем нь чадахуйн зарчим гэсэн санааг илэрхийлэх бөгөөд “kyaria” нь албан хаагчийн урт цаг хугацааны турш гаргасан ажлын гүйцэтгэл, туршлага, нас ахих гэсэн санааг илэрхийлдэг гэжээ (Zuliansyah P. Zulkarnain,Eko Prasajo, 29 November 2020).

Мерит нь иргэнийг албан тушаалд томилоход хамгийн сайн зарчим болохыг дараах нотолгоонд тулгуурлан тайлбарлаж байна. Үүнд нэгдүгээрт, үр ашгийн тухай ойлголт буюу аливаа ажлыг хамгийн сайн гүйцэтгэж чадахуйц нэр дэвшигчийг сонгох, хоёрдугаарт, тухайн нэр дэвшигчийг сонгох сорил үнэн зөв, найдвартай байх, гуравдугаарт, тэгш байдлын нотолгоо буюу хязгаарлагдмал цөөн тооны бус олон тооны нэр дэвшигчээс шилдгийг нь шалгаруулж авах гэсэн санааг илэрхийлнэ (Amman Madan, 2007).

Судлаачдын бүтээлийг тоймлон үзэхэд мерит гэсэн ухагдахууныг тодорхойлохтой холбоотой бэрхшээл нь үнэт зүйл, сайн үйл гэсэн ойлголттой ижил байдагт оршино. Мерит гэдэг тайлбар дотор ёс суртахууны асуудал заавал агуулагддаг. Хүний нэр төр үйлдлээр тодорхойлогдоно. Өөрөөр хэлбэл, төрийн албаны үнэт зүйлийг дээдэлдэг, эерэг ёс суртахуунтай хүнийг мерит зарчимд суурилан албан тушаал ахиулах нь зохимжтой гэж үзжээ.

Монгол Улсын “Төрийн албаны тухай хууль”-ийн 3.1.3-д «чадахуйн зарчим /мерит/ гэж иргэнийг төрийн албанд сонгон шалгаруулж томилох, чөлөөлөх, ажлын гүйцэтгэлийг нь үнэлэх, дэвшүүлэх, шагнаж урамшуулах асуудлыг шийдвэрлэхдээ хувь хүний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, туршлага, ажлын үр дүнд тулгуурлах” гэж тодорхойлжээ (Төрийн албаны тухай хууль, 2017). Төрийн албаны зөвлөл чадахуйн зарчмын ойлголтыг *нэгдүгээрт*, хүний нөөцийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх хүрээнд, салбарын хүний нөөцийн бодлогын бичиг баримт, хүний нөөцийн хөгжлийн хөтөлбөр, төрийн албаны хууль тогтоомжид нийцүүлэн тухайн албан тушаалд хувь хүний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, туршлагыг шалгуур үзүүлэлт болгон уг шалгуурыг хамгийн сайн хангаж байгаа хүнийг сонгон шалгаруулж томилох, *хоёрдугаарт*, гүйцэтгэлийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх хүрээнд албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэлийг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хянах, урамшуулах, өөрчлөлтийг удирдах, ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх, гүйцэтгэлийн үнэлгээнд үндэслэн дэвшүүлэх, шагнаж урамшуулах цогц үйл ажиллагаа болох ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх үйл явдал гэж ойлгон хэрэгжүүлж байна (Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөл, 2020, хууд. 43)

Мерит нь нийгмийн давхарга хоорондын шилжилтийг дэмжих хэрэгсэл бөгөөд хүмүүсийг нийгмийн эцсийн зорилгод хүрэхийн тулд чадах бүхнээ хийхийг урамшуулах арга хэрэгсэл юм. Мерит ил тод байдлын менежментээр дамжуулан байгууллага дахь авлигыг бууруулж, хүмүүс өөрсдийн гавьяа, авьяас чадвараараа юу хийнэ түүнийг нь бодитойгоор урамшуулах үйл явц хэмээн Азийн судлаачид тодорхойлжээ (Kim, C. H., Choi, Y. B, 2017). Үүнээс үзэхэд чадахуйн зарчим нь нийгэмд шударга байдлыг цогцлоох, гарал үүсэл, хөрөнгө мөнгөнөөс үл хамааран нийгмийн нэг давхаргаас илүү дээр илүү сайн давхаргад шилжих нэгэн үр дүнтэй арга хэрэгсэл юм.

Чадахуйн зарчим нь төрийн албан хаагчийг сонгон шалгаруулж дэвшүүлэхэд улс төрийн ивээл, залгамжлалын эсрэг үйлчилдэг гэдгээрээ олон давуу талтай. Тухайн албан тушаалд тохирох чадвартай хүмүүсийг томилох нь гүйцэтгэл, бүтээмжийг сайжруулахаас гадна илүү сайн бодлого боловсруулах, илүү сайн үйлчилгээг иргэдэд хүргэж энэ нь эргээд аз жаргалтай, эрүүл, чинээлэг нийгмийг бий болгоход шууд нөлөөлнө. Чадахуйн зарчим нь авлигыг бууруулах, ивээн тэтгэх, хамаатан садан танил талдаа давуу байдал олгох үзэгдлийг таслан зогсоож шударга ёсны соёлыг төлөвшүүлэх үндэс суурь болдог (OECD, 2023). Гэсэн хэдий ч хөгжиж байгаа болон хөгжлөөр дунд түвшний улс орнуудын хувьд төдийгүй ЭЗХАХБ-ын гишүүн зарим орнуудын хувьд гүйцэтгэл болон улс төрийн хоорондох заагийг нарийн тодорхойлж, түүнийг урвуулан ашиглах боломжоос хамгаалах нь ихээхэн сорилттой тулгарч байна.

Дээрх тодорхойлолтуудаас үзэхэд чадахуйн гэдэг нь төрийн албан дахь албан тушаалын томилгоо улс төр, танил тал гэдэг ойлголтоос ангид байж албан хаагчийн гаргасан амжилт, хийсэн ажил, гавьяанд тулгуурлана гэсэн санааг агуулсан байна. Чадахуйн зарчим төрийн албан дахь томилгооноос эхлээд ажлаас халах зэрэг бүхий л үйл ажиллагаанд ижил тэгш үйлчилнэ. Чадахуйн зарчим нь төрийн албан хаагчдыг улс төрийн шалтгаанаар ажлаас халагдахаас хамгаалах, айдасгүй санал бодлоо илэрхийлэх эрхийг нь хангах буюу “үнэнийг хэлэх” боломжийг олгож байна. Өөрөөр хэлбэл, засаглалын хувьд чадахуй нь ивээн тэтгэх, хамаатан саднаасаа дэмжлэг авах, нийгмийн харилцаа болон танил талдаа дулдуйдах тухай ойлголтоос эрс ялгаатай байдлаар илэрхийлэгдэж байна. Судлаачид чадахуйн буюу мерит гэдэг ухагдахууныг хүний язгуур гарал үүсэлтэй огт хамааралгүйгээр шаргуу хөдөлмөр, хүчин чармайлт, гавьяа, үр дүн, ёс суртахууны сайн шинж байдал, аливаа ажлыг гүйцэтгэх оюуны болон үйл ажиллагааны чадвар болон чадавч гэсэн утгаар тайлбарлаж байна. Мерит нь ардчилал, тэгш байдлын зарчмыг хэрэгжүүлэхэд үнэтэй үүрэг гүйцэтгэдэг гэдэгтэй судлаачид бүрэн санал нийлж байна.

## **2.2. Төрийн албаны тогтолцоо, түүний үзэл баримтлал**

Төрийн албан тушаалд томилох, шатлан дэвшүүлэх явдал хүний нөөцийн удирдлагын хувьд албан хаагчдыг тогтвортой ажиллуулах нэг арга хэрэгсэл болдог. Төрийн албанд иргэнийг сонгон шалгаруулж авах, албан тушаалд томилох, дэвшүүлэх зохицуулалт нь тухайн улсын төрийн албаны тогтолцооноос хамаардаг.

Төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын хоёр үндсэн тогтолцоо байдаг. Энэ нь карьерын (хаалттай) тогтолцоо ба албан тушаалын (нээлттэй) тогтолцоо юм. Дэлхийн улс орнуудын хувьд карьерын болон албан тушаалын тогтолцооны аль нэгийг нь дагнаж хэрэглэсэн улсыг нэрлэхэд бэрх юм. Карьерын болон албан тушаалын тогтолцоог (Career vs. Position based) ялган зааглахад төвөгтэй байдгийн учир нь энэхүү хоёр тогтолцоо хоорондоо холимог хэлбэртэй оршдог ажээ. (Удирдлагын академи, 2020, хууд.6)

**Карьерын тогтолцоо** - тэтгэвэрт гартлаа тухайн албан тушаалд ажиллах боломжийг хууль эрх зүйн хүрээнд олгодог бөгөөд нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар ажилд орох боломжийг бүх хүмүүст олгож байдаг.

Төрийн албаны карьерын тогтолцооны онцлог нь ажил горилогч төрийн албанд элсэн ороод доод шатны албан тушаалаас эхлэн ажилладаг. Ер нь бол зохих сургалт дүүргэж бэлтгэл хийгээд төрийн албанд орж байгаа явдал бол нийгмийн баталгаа урт хугацаанд хангагдаж байгаа хэрэг юм. Карьерын

тогтолцооны үед тодорхой чиглэлээр дагнаж бэлтгэгдсэн байх нь чухал бөгөөд ажлын туршлагыг нэн чухалд тооцдог.

**Албан тушаалын тогтолцоо** - гэрээний үндсэн дээр ажилтныг авч ажиллуулдаг. Ингэхдээ сонгон шалгаруулалтын өмнө ажилд орохыг хүсэгчийн бүрдүүлсэн товч намтар, дагалдах захидал, боловсролын баримт бичиг, бүтээлийн жагсаалт зэрэгтэй урьдчилан танилцсаны үндсэн дээр ур чадвар, мэргэжлийн туршлагатай холбоотой ярилцлага хийж сонгон шалгаруулдаг байна. Албан тушаалын тогтолцоо (position-based) нь илүү уян хатан байх магадлалтай боловч албан хаагчдын карьерын хэтийн төлөвийг урьдчилан санал болгодоггүй гэдгээрээ онцлог юм.

Албан тушаалын тогтолцоог хэрэгжүүлэх үед албан тушаалуудыг мэргэшлийн шаардлагын дагуу системчилсэн байдаг. Энэхүү тогтолцоо нь албан хаагчдад зах зээлд өрсөлдөх чадвартай цалин хөлсийг санал болгодог бөгөөд өргөн хүрээтэй мэдлэг чадвартай мэргэжилтэн, албан хаагчдыг чухалд үздэг.

Орчин үед карьерын болон албан тушаалын тогтолцоог улс орнууд хослуулан хэрэглэж байна. Европын туршлагаас үзвэл, энэ 2 тогтолцооны аль нэгийг дангаар нь хэрэглэж хэвшүүлсэн орон цөөн байна.

Европын холбооны гишүүн орнууд нь төрийн албаны карьерын болон албан тушаалын тогтолцооны онцлогоор ялгагддаг. Хэдий тийм боловч эдгээр улсууд дараах хоёр үндсэн зарчмыг ерөнхийдөө баримтлахыг зорьдог байна. Үүнд:

- Албан тушаалын шаардлага хангаж буй иргэдийг төрийн албанд орох тэгш боломжоор хангах;
- Төрийн албанаас тавьж буй шаардлагыг хангаж буй хамгийн шилдэг нэр дэвшигчийг ажилд шалгаруулж авах явдал юм.

Испани, Португал, Итали, Франц зэрэг орнууд хүн бүрд тэгш боломж олгох зарчимд суурилж Франц улсын төрийн удирдлагын уламжлалт үзэл баримтлалыг илүүтэй баримталдаг бол Нидерланд, Хойд мөсөн далайн орнууд мерит зарчимд илүүтэй тулгуурлан төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлдэг байна.

Манай улсын хувьд төрийн албаны карьерын тогтолцоог хэрэгжүүлэхээр холбогдох хууль тогтоомжид тусгасан. Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хууль анх батлагдан хэрэгжиж эхэлсэн үеэс одоог хүртэл төрийн албан тушаалд сонгон шалгаруулах, томилох үйл явцыг чадахуйн зарчимд тулгуурлан хэрэгжүүлэхийг чухалчлан үзэж ирсэн юм. Төрийн албаны тухай 1994, 2002 оны хуулиудад албан тушаал ахиж дэвших явдлыг зөвхөн “дэвшүүлэх” гэсэн томъёоллоор хэрэглэж байсан, харин 2017 онд шинэчлэн баталсан Төрийн албаны тухай хуульд “шатлан дэвшүүлэх” гэсэн шинэ томъёолол оруулж өгснөөрөө ихээхэн онцлог ялгаатай болж, практик ач холбогдол нь нэмэгдсэн.

Төрийн албаны тухай хуульд албан тушаалд томилох, шатлан дэвшүүлэх зарчим, шаардлага, шалгуурыг тусгаж өгсний зэрэгцээ холбогдох журмыг тусгайлан баталж хэрэгжүүлж байна.

Монгол Улсын төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцоо нь үндсэндээ албан хаагчийг төрийн албан тушаалын доод шатлалаас эхлэн албан тушаал шатлан дэвшүүлэх замаар тогтвортой ажиллуулах, тусгай хөтөлбөрийн дагуу мэргэшүүлж бэлтгэдэг чадахуйн зарчимд суурилсан карьерын тогтолцоотой болохыг онцолж байна.

Монгол Улсын төрийн албаны тогтолцоо, төлөвшилтийн асуудлаар профессор Д.Цэдэв “Монгол Улсын төрийн албаны төлөвшилт” сэдэвт өгүүлэлдээ “Бид төрийн албаны шинэ тогтолцооны эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх явцдаа Америк, Япон, Солонгос, Герман, Швед, Англи болон бусад орны туршлагыг тасралтгүй судалж, зөвлөгөө авч байсны үр дүнд уг тогтолцоо нь орчин үеийн удирдлагын шинжлэх ухааны онол, практикийн ололт амжилтад нийцсэн оновчтой тогтолцоо болсон гэж үзэх үндсийг бий болгодог юм” гэжээ. Мөн тэрээр бусдын туршлага, зөвлөмжид түшиглэн логик уялдаа, онолын үнэний хувьд сайн төрийн албаны тогтолцоог бий болгож болох боловч өөрийн орны онцлог, соёлын орчинд тулгуурлаагүйгээс тухайн орондоо тэр болгон үр дүнтэй хэрэгжихгүй байх явдал хөгжиж буй орнуудад нийтлэг тохиолддогийг анхаарч ажиллах шаардлагатайг онцолсон байна.

1990-1997 оны хооронд албан тушаалын ангилал, цалин хөлс болон боловсон хүчинтэй холбоотой бусад шийдвэрт төвлөрсөн хяналт бүхий Веберийн бюрократ онолд тулгуурласан карьерын тогтолцоо бий болсон нь томоохон дэвшил болсон. 1992 оны Үндсэн хууль, 1994 оны Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөр болон төрийн албаны тухай хууль, 1996 оны Монгол Улсын төрөөс Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлтийн талаар баримтлах бодлого зэрэг баримт бичгүүд нь энэхүү шинэчлэл гарах үндэс болж өгсөн (Tsede, D., Richard Pratt, 2008). Гэсэн хэдий ч төрийн жинхэнэ албыг улс төржүүлэх явдал шилжилтийн үед улам ихэссэн байна.

Улс төрийн намууд болон улс төрчид төрийн албыг өөрсдийн нөөц хэрэгсэл болгон ашиглаж, олон тооны төрийн албан тушаалтнууд, ялангуяа өндөр албан тушаалтнууд улс төрийн намын явцуу эрх ашгийн төлөө ажиллаж байв. Бүгд биш ч ихэнх удирдах албан тушаалтнууд төр барьж буй гол намын гишүүд байсан. Нэмж өгүүлэхэд, төрийн жинхэнэ албан тушаалтнуудын дотор сонгуульд нэр дэвшигчдийн кампанит ажилд идэвхтэй оролцох явдал нийтлэг ажиглагдах болсон (Tsede, D., Richard Pratt, 2013, p. 331).

Төрийн албаны төлөвшилтийн асуудлыг нэгтгэн үзвэл манай орны төрийн албаны тогтолцооны хэрэгжилтийн явцыг тасралтгүй судалж шаардлагатай

өөрчлөлт зохицуулалтыг цаг тухайд нь хийж, өөрийн орны онцлог, практикт гарч буй ололт, сургамжид тулгуурлан төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцоо, тэр дундаа төрийн албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилох үйл явц, зохицуулалтыг шинэчлэн боловсруулах шаардлагатай гэдэг нь тодорхой байна.

### 2.3. Чадахуйн зарчимд суурилсан төрийн албан тушаалын томилгоо

“Монгол хэлний дэлгэрэнгүй тайлбар толь” бичигт томилгоо хэмээх үгийг “Үйл ажилд хүний нэр зааж гаргах, тохоох”, “ямар нэг ажил үүргийг гүйцэтгүүлэхээр нэр заан тушаах, ямар нэгэн албан тушаалд хэн нэгнийг нэр заан тавих” хэмээн тайлбарлажээ. Харин “Монгол хэлний товч тайлбар толь”-д томилгоог “Үйл ажилд хүнийг нэр зааж гаргах, тохоох; тохоон томилох хорш.; хязгаарт томилох; орон нутагт ажиллуулахаар томилох, тушаалаар томилох; томилон одуулах; сайдын тушаалд томилох” гэж тайлбарласан байна.

Томилгоо гэдэг үгийг англи хэлээр “appointment” гэсэн үгээр тайлбарласан нь түгээмэл байдаг бөгөөд энэ үгийн утга нь, *нэгд*, хэн нэгнийг албан тушаал болон ажилд сонгон авах, *хоёрт*, хэн нэгэн хүнтэй уулзалт товлох, болзох, *гуравт*, ажил болон албан тушаалын чиг үүрэгтэй нь хамаарал бүхий ажил, албан тушаал гэсэн утгыг илэрхийлжээ. (Longman Dictionary, 2001, p.53)

Томилгоо (appointment) хэмээх үг нь англи хэлний ажилд авах (recruitment), сонгох (selection) гэсэн үгтэй утга агуулгаараа холбогддог. Учир нь томилгоо нь төрийн албан тушаалд элсүүлэх, сонгон шалгаруулах үйл явцын үр дүнд хэрэгждэг бөгөөд үүнийг ажилд авах (recruitment), сонгох (selection) гэсэн үгнээс салгаж ойлгох нь учир дутагдалтай юм.

Томилгоо нь албан тушаалын сул орон тоог нөхөх хамгийн түгээмэл арга бөгөөд эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан нь хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийн хүрээнд өөрийн удирдлагад байгаа ажилтанд төрийн албаны холбогдох албан тушаалын хүрээнд тодорхойлсон чиг үүрэг, эрх, үүргийг хэрэгжүүлэхийг даалгахыг хэлж байгаа бөгөөд томилох үйл явц нь бүх төрлийн албан тушаалд адил үйлчилнэ.

Иймд чадахуйн зарчимд үндэслэсэн албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилох гэсэн утгыг бүрэн ойлгохын тулд хүний нөөцийн удирдлагын практикт түгээмэл хэрэглэгддэг ажилд авах (recruitment) гэсэн үгийн утгыг тайлбарлах шаардлагатай болно.

Ажилтан шалгаруулж авах (англ. Recruitment, орос. Набор кадров) хэмээх ухагдахууныг тодруулах шаардлагатай юм. Энэ нэр томъёо нь ямар нэгэн байгууллагад ажилтан шалгаруулж авах үйл явцыг (процесс) илэрхийлдэг. Ажилтан шалгаруулах үйл явц нь мөн чанараараа системийн хандлага бөгөөд байгууллагын шаардлага хангаж чадахуйц хүмүүсийг урьдчилан

шаардлагатайгаас илүү тоотой шалгаруулах, дараа нь эдгээр хүмүүсээсээ албан тушаал (ажлын байр)-д нийцүүлэн шилж авах хэд хэдэн үе шаттай. Тухайлбал:

а) Байгууллагын ажиллах хүчний хэрэгцээг шинжлэх, өөрөөр хэлбэл, ямар мэргэжил, мэдлэг чадвартай хэчнээн ажилтан хэрэгтэй байгааг (одоогийн болон ирээдүйн хэрэгцээ) тодорхойлох

б) Тэдгээр ажилтнуудад тавигдах шаардлагыг тодорхойлох, өөрөөр хэлбэл, яг ямар чадвартай хүмүүс хэрэгтэй байна вэ?. Үүний тулд ажлын байр, албан тушаалын шинжилгээ хийдэг. Энэ шинжилгээнд тулгуурлан: ажлын агуулга, ажилтны боловсрол, мэргэжил, чадвар, дадалд тавих шаардлага, шалгаруулалт явуулах журам, хугацааг тусгасан бичмэл мэдээлэл бэлтгэх

в) Энэ шалгаруулалтад тодорхой чиглэлийн мэргэжил, дадлага туршлагатай хүмүүс оролцох боломжтой гэж тогтоох (эх үүсвэрийг зааж өгөх)

г) Урьдчилан шалгаруулсан хүмүүс (ажил горилогч гэж нэрлэдэг)-ийн дундаас шилж авах арга (арга зүй) боловсруулах

д) Тогтоосон журам, аргын дагуу урьдчилсан шалгаруулалт, шилэн сонголт (эцсийн байдлаар) зохион байгуулж явуулах зэрэг юм.

Ийнхүү ажилтан шалгаруулж авах (recruitment, набор кадров) гэдэг ухагдахууныг энэ хүрээнд ойлгож хэрэглэдэг.

Бидний судалгааны хувьд албан тушаалын томилгоо гэсэн ойлголтыг ажилд сонгон шалгаруулах үйл явц (процесс)-ын хүрээнд судлах нь оновчтой юм.

Улс орнуудад албан тушаалын томилгоо, түүний үйл явцын талаар өргөн хүрээтэй судалгаа хийж өөрийн орны онцлог, хууль тогтоомжид нийцүүлэн албан хаагчийг сонгон шалгаруулж байна.

Сингапур улсын Политехникийн их сургуулийн судлаач Чанг Хий Ким, БНСУ-ын Хүмүүнлэгийн их сургуулийн судлаач Юн Бом Чой нар “Чадахуйн зарчмыг өнөөдөр хэрхэн тодорхойлж байна вэ? Чадахуйн зарчмын орчин үеийн судалгаа” өгүүлэлдээ *чанарын судалгааны “мета нэгтгэн дүгнэх арга”-ыг* ашиглан орчин үеийн чадахуйн зарчмын үндсэн асуудлуудыг судлан үзсэн (Kim, C. H., Choi, Y. B, 2017). Мета нэгтгэн дүгнэх шинжилгээний арга нь анхдагч өгөгдлийг ерөнхий сэдэв болгон кодлох, ангилах арга юм. Энэхүү судалгаанд төрөл бүрийн салбарын чадахуйн зарчмын талаар хийгдсэн 18 эмпирик судалгааг тоймлон авч үзсэн бөгөөд тухайн тоймоо зургаан дэд хэсэгт бүлэглэн чадахуйн зарчмын үндсэн шинж байдлыг тодорхойлсон байна. Судалгааны үр дүн нь чадахуйн зарчмын хэрэгжилтийг сайжруулах талаарх мэтгэлцээний талбарт чухал хувь нэмэр оруулж байна.

Зулянсий, Эко нар Япон улсын төрийн албан дахь чадахуйн зарчим, хэм хэмжээний талаар хийсэн судалгаандаа Мэйжигийн шинэчлэлийн



санаачилгын үр дүнд төрийн захиргааны хэв маягт Герман улсын туршлагыг нэвтрүүлэн бюрократ тогтолцооны шинэ хэм хэмжээ болох “kuarja” системийг бий болгосон тухай судлан үзсэн байдаг. “Kuarja” систем нь чадахуйн зарчим гэсэн санааг илэрхийлдэг, төрийн албанд ялангуяа яамдын түвшинд алба хаагчдыг сонгон шалгаруулах, томилох хаалттай систем бөгөөд энэ системийг бодит ажил хэрэг болгох үүднээс 1948 онд Япон улсад Үндэсний хүний нөөцийн албыг (National Personnel Authority) үүсгэн байгуулсан тухай судлаачид судалгаандаа дурдсан байна. Төрийн албан тушаал шатлан дэвших үндэс нь албан хаагчийн урт хугацааны ажлын гүйцэтгэл, туршлага, нас ахих байдал болж байна гэсэн дүгнэлтийг судлаачид хийсэн бөгөөд (Zuliansyah P. Zulkarnain, Eko Prasajo, 29 November 2020) энэхүү судалгаанд *кэйс судлалын аргыг* хэрэглэсэн.

Яахаяа, Эко, Сасванта, Аулиа нар “Бюрократ тогтолцоо бүхий улс төрийн системийн үед чадахуйн зарчмын талаар баримтлах бодлого нь сайн засаглалын үндэс болох нь” бүтээлдээ (Yahya Pandega Putra, Eko Priyo Purnomo, Suswanta Suswanta, Aulia Nur Kasiwi, 2020). Индонез улсын төрийн алба дахь 1955 оноос үүсэлтэй мерит систем нь сайн засаглалыг бий болгох, ил тод байдлын хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх оновчтой арга зүй болж байгаа тухай дурдаад мерит систем төрийн албан хаагчдыг шилжүүлэн ажиллуулах, албан тушаал дэвшүүлэхэд ашигладаг үндсэн арга юм гэсэн дүгнэлтийг хийсэн. Энэхүү бүтээлд судлаачид өмнө нь хийгдсэн судалгаа, чадахуйн зарчмын дагуу албан тушаалд ажиллах хүсэлт гаргах, улс төрийн бюрократ тогтолцооны дарамттай шууд хамаарал бүхий онлайн мэдээлэлд *чанарын судалгаа* хийж өгөгдлийг “NVivo 12 Plus” программ ашиглан шинжилжээ. Бюрократ тогтолцоо бүхий улс төрийн системийн үед “цэвэр” (clean) төрийг бий болгох, иргэн төвтэй төрийн албыг бэхжүүлэхийн тулд хүний нөөцийн сонгон шалгаруулалт мерит системд суурилах хэрэгтэй гэсэн дүгнэлтийг судлаачид хийсэн байна.

Төрийн албан тушаалд нэр дэвшигчийн оюуны чадамжийн түвшинг хэмжих нь чадахуйн зарчимтай огт адилгүй. Чадахуйн зарчмыг баримталсан тохиолдолд төрийн албан тушаалд нэр дэвшигчдэд тэгш боломж бүрддэг. Албан тушаалд нэр дэвшигчийн оюуны чадамж, боловсролын түвшин зэрэг шалгуур үзүүлэлтийг чадахуйн зарчимтай хослуулсан тохиолдолд нэр дэвшигч бүрд тэгш боломж олгодог. Төрийн албан хаагчийг чадахуйн зарчимд үндэслэн албан тушаалд томилох зарчим нь онолын хувьд боломжтой байдаг бол бодит байдал дээр энэ нь ихээхэн сорилттой тулгарч байна. Улс төрчид төрийн захиргааны албыг хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл болгон ашиглаж байгаа нь өөрөөр хэлбэл, төрийн албанд улс төрийн нөлөөлөл их байгаа нь чадахуйн зарчимд суурилсан томилгоог бодит утгаар хэрэглэхэд төвөгтэй байдлыг бий болгож байна хэмээн Эстони улсын судлаач Ани Матей, Флорин



Попа нар үзсэн байдаг (Ani Matei, 2010, p. 16). Судлаач Ани Матей, Флорин Попа нар *чанарын судалгааны аргыг* ашиглан судалгааг хийжээ.

Дээр дурдсаны нэгэн адил зарим улс оронд ялангуяа пост коммунист улс орнуудын хувьд чадахуйн зарчимд тулгуурласан томилгоог төрийн албанд хийж чадахгүй байгаа бол хөгжлийн түвшин өндөр, сайн засаглал бүрдсэн улс орнуудын хувьд энэ сорилтыг ямар нэгэн байдлаар даван туулсан байна. Австрали улс төрийн албаны холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу сонгон шалгаруулалтад оролцож буй иргэдийн бичгээр гаргасан өргөдөл, ярилцлага, тодорхойлох захиа, сонгон шалгаруулах арга хэрэгслийн үр дүнд суурилан үнэлгээ хийж байна. Сонгон шалгаруулалт зөвхөн ярилцлагын үр дүнд үндэслэдэггүй. Өргөдөл гаргагчийн ажлын түүх, түүний дотор туршлага, мэргэшил зэрэг мэдээллийг баталгаажуулан дүгнэлт гаргана. Үүний дараа сонгон шалгаруулах комисс бүх шаардлага хангасан өргөдөл гаргагчдыг чадахуйн зарчимд үндэслэн эрэмбэлж албан тушаалд тохоон томилох шийдвэр гаргадаг байна. Өндөр албан тушаал, санхүүтэй холбоотой албан тушаалд томилогдох үед комисс нэмэлт мэдээлэл шаарддаг ажээ (Victoria State Government. Education and Training, Nov 4, 2022). Энэхүү судалгаанд *кэйс судалгаа, хоёрдогч бичиг баримтын судалгааны аргыг* ашигласан байна.

Европын холбооны гишүүн орнуудын хувьд төрийн албан тушаалд томилох үндсэн схем дараах хоёр хэсгээс бүрдэж байна. Үүнд нэгдүгээрт, ажилд авах тогтолцоо нь төрийн албан тушаалд хамгийн тохиромжтой нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулах, хоёрдугаарт, арьс өнгө, үндэс угсаа, хүйс, удам угсаа, шашны итгэл үнэмшил, улс төрийн хандлагыг үл харгалзан төрийн албанд тэгш эрхтэй, чадахуйн зарчмыг хүлээн зөвшөөрөх тухай хууль дээдлэх гэсэн үндсэн хоёр бүрэлдэхүүн хэсэгтэй. Дээрх схемд тулгуурлан сонгон шалгаруулах, төрийн албан тушаалд тохоон томилох дүрэм, журмыг боловсруулан бодит амьдралд хэрэгжүүлдэг. Европын холбооны гишүүн орнуудад төрийн албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилоход дараах журам үйлчилдэг. Үүнд: 1) Шалгаруулалтыг зарлаж, сул орон тооны зарыг орон даяар түгээнэ. Журмын дагуу мэдээлэл тараахдаа албан ёсны хэвлэлийг заримдаа цахим хэвлэл, сонинг ашигладаг. 2) Сул орон тоонд тавигдах шаардлага, тухайлбал өргөдөл гаргах, баталгаажуулах, баримт бичгийг хүлээлгэн өгөх эцсийн хугацаа, үнэлгээний комиссын авч үзэж болох нэмэлт давуу тал, жишээлбэл, үнэ цэнэтэй мэргэжлийн туршлага, төрөл бүрийн сургалтын болон гадаад хэлний сертификат, компьютерын ур чадвар зэрэг тавигдах шаардлагыг маш ойлгомжтой мэдээлнэ. 3) Нэр дэвшигчийг үнэлэх бие даасан комисс байгуулна. Шударга, бодитой боловсруулагдсан журам сонгон шалгаруулалтын комиссын үйл ажиллагааны үндсэн зарчим болно. Шалгалтын асуултыг жагсаалтаас санамсаргүй байдлаар сонгох эсвэл олон сонголттой тест ашиглана. 4) Албан тушаалд тохоон томилох журам

нь шалгуур хангасан нэр дэвшигчдийн дунд нээлттэй өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэдэг. Иргэний харьяалал, хууль ёсны насанд хүрсэн байдал, холбогдох их дээд сургуулийн боловсролын зэрэг, гэмт хэргийн бүртгэлгүй байх, гүйцэтгэх ажилдаа тохирсон бие бялдрын чийрэгжилт зэрэг ерөнхий шаардлагыг нэр дэвшигчдэд тавина. 5) Нэр дэвшигчийн мэдлэг, туршлага гүйцэтгэх ажлын шаардлагад нийцэх эсэхийг тодорхойлохын тулд зарим төрлийн шалгалт тодруулга, CV-ийн шалгалт хийнэ. 6) Комисс шийдвэрээ гаргаж нэр дэвшигчийг төрийн албан тушаалд томилно (Francisco Cardona, 21-22 March 2006). Ерөнхийдөө Европын холбооны улс орнууд энэ дарааллыг баримтлан төрийн албан тушаалд нэр дэвшигчийг томилж байгаа бөгөөд улс орны онцлогоос хамааран ялгаатай тал ажиглагдаж байна.

ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын хувьд чадахуйн зарчимд суурилсан системийг ашиглан ажлын ур чадварт дүн шинжилгээ хийдэг. Энэ дүн шинжилгээнд тулгуурлан техникийн мэргэшлийг онцолж, нээлттэй өргөдөл гаргах журам үйлчилнэ. Энэ систем «шалгалт» шаарддаг боловч боловсрол, туршлага, гүйцэтгэлийн үнэлгээ, лиценз, түүнчлэн бичгийн шалгалтаас бүрддэг онцлогтой. Чадахуйн зарчимд суурилсан сонгон шалгаруулалт нь удирдах албан тушаалд томилоход хэрэглэж буй төрийн албаны тогтолцооны үндсэн философи юм. Чадахуйн зарчимд суурилсан сонгон шалгаруулалтын давуу тал нь нэр дэвшигчдэд шударга хандах, шалгаруулалтад оролцох боломжийг бүрдүүлэх, тухайн албан тушаалыг хашихад шаардлагатай хамгийн бага ур чадварын баталгааг үнэлнэ. Энэ нь ардчилал, хариуцлагын тухай ойлголттой шууд уялдаатай (OECD, 2023). ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын хувьд чадахуйн зарчимд суурилсан төрийн албан тушаалын томилгооны системийг мөрдөн ажиллаж байгаа ч цөөн тооны судлаачид энэ үйл ажиллагаанд давуу талтайн зэрэгцээ олон сул тал байгааг онцлон тэмдэглэсэн байна.

Монгол Улсад анх 1994 онд Төрийн албаны тухай хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлсэн үеэс төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчмыг баримтлан чадварлаг, үр дүнтэй ажиллаж буй албан хаагчдыг албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилох, шатлан дэвшүүлэх явдлыг дэмжсэн, чадахуйн (мерит) зарчимд суурилсан карьерын тогтолцоотой байхаар хууль, тогтоомжоор тодорхойлж ирсэн. Тухайлбал, Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хуулийн 3.1.3 дугаар зүйлд чадахуйн зарчим (мерит)-ыг тодорхойлсон бөгөөд “иргэнийг төрийн албанд сонгон шалгаруулж томилох, чөлөөлөх, ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх, дэвшүүлэх, шагнаж урамшуулах асуудлыг шийдвэрлэхдээ бие хүний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, туршлага, ажлын үр дүнд тулгуурлана” гэж заажээ (Төрийн албаны тухай хууль, 2017). Төрийн албаны тухай хуулийн дээрх заалтын дагуу төрийн жинхэнэ албан тушаалд иргэнийг томилохдоо гагцхүү чадахуйн зарчмыг баримтлах, албан тушаалын шаардлагыг хамгийн сайн хангасан албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх

зохицуулалт бий болж хэрэгжиж байна.

Гэсэн хэдий ч төрийн албан хаагчдыг шатлан дэвшүүлэх зарчмаар зохих албан тушаалд нь томилон ажиллуулах явдал төдийлөн үр дүнтэй хэрэгжиж чадахгүй байна гэсэн дүр зураг харагддаг тул түүний бодит шалтгаан, нөхцөлийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй судлан тогтоох ажлууд хийгдсээр ирсэн. Тухайлбал, 2003 онд доктор Д.Гүндсамбуу агсны удирдсан “Төрийн албан хаагчдын тогтвор суурьшил”-ын сэдэвт судалгаанд төрийн захиргааны албан хаагчдын халаа, сэлгээ их байгаа нь төрийн алба тогтвортой бус байх нэг үндэс болж байгааг дурдсан байна. Мөн Удирдлагын академийн судалгааны багийн 2009 онд гүйцэтгэсэн “Төрийн захиргааны мэргэшсэн албан хаагчийн төлөвшил: өнөөгийн байдал, хандлага” сэдэвт судалгаанд төрийн захиргааны албан хаагчийн мэргэшсэн байдал, түүнд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг тодорхойлж, төрийн албан хаагчийн тогтвор суурьшилтай ажиллах байдалтай холбон судалсан.

Сүүлийн жилүүдэд хийгдсэн судалгааг дурдвал, Удирдлагын академийн судалгааны баг 2020 онд “Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилт” сэдэвт судалгаандаа төрийн захиргааны ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн албан тушаалын албан хаагчдыг шатлан дэвшүүлж байгаа өнөөгийн нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийж дүгнэлт, санал, зөвлөмж боловсруулсан байна. Эдгээр судалгааны ажлын цар хүрээ, хугацаа, давтамж зэргээс үзэхэд чадахуйн зарчимд суурилсан төрийн албан тушаалын сонгон шалгаруулалт, томилгоотой холбоотой судалгааны ажлууд ховор хийгдсэн, үүнийг цаашид нарийвчлан судлах хэрэгцээ шаардлагатай болох нь тодорхой байна.

## **2.4. Төрийн албан тушаалын томилгоог судлах онол, үзэл баримтлал**

### **Системт хандлага**

Үйл ажиллагааны үр нөлөөг үнэлэх аргыг системт хандлага (system theory) гэнэ (Cambridge English Corpus, 2023). Системт хандлага анх 1950-иад оны эхээр АНУ-д үүсэж, 1970-аад оноос хойш Франц тэргүүтэй улс орнууд өргөнөөр ашиглах болсон судалгааны арга зүй юм. Судлаач, шийдвэр гаргагч, мэргэжилтэн, улс төрч, бизнес эрхлэгчид аливаа үйл ажиллагааны өнөөгийн төлөв байдлыг тодорхойлж үнэлэлт дүгнэлт өгөхөд энэхүү хандлагыг ашиглаж байна.

Систем гэдэг нь нэг эсхүл нэгээс олон зорилгыг биелүүлэхээр зохион байгуулагдсан өөр хоорондоо харилцан үйлчлэл бүхий элементүүдийн нэгдэл юм (ISO/IEC 25010:2011, 2017). Эмх цэгцтэй харилцан үйлчлэл, харилцан хамаарлаар нэгэн бүхлийг үүсгэсэн бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн тогтолцоог систем гэдэг. Судлаач Донелла Мэдовс системийг ямар нэг зүйлд хүрэх гэж

уялдан зохион байгуулагдсан элементүүдийн харилцан хамаарах цогц гэж тодорхойлсон байдаг (Donella H.Meadows, 2008). Үүнээс үзэхэд систем нь зүгээр нэг элементүүдийн бөөгнөрөл биш бөгөөд системийг элемент, харилцан хамаарал, үүрэг зорилго гэсэн гурван хүчин зүйл тодорхойлдог байна.

Судлаач Д.Бадарч, Б.Мөнххүж нар системийн үйл ажиллагааг “хөгжлийн төрх байдал”, “араншин”, “тэнцвэртэй байдал”, “тогтвортой байдал” гэсэн ойлголтоор тодорхойлогдоно гэж үзсэн байна. Системийн төрх байдал гэдэг нь тодорхой агшин дахь системийн “зураг” буюу хөгжлийнх нь тухайн мөчийн төлөв юм. Системийн хөгжил гэдэг нь түүний зорилго, үйл ажиллагаа өөрчлөгдөж түүнд чанарын өөрчлөлт гарахыг хэлнэ (Д.Бадарч, Б.Мөнххүж, 2014) гэсэн судлаачдын тодорхойлолтоос үзэхэд төрийн албаны чадахуйн зарчимд суурилсан томилгооны хэрэгжилтийн өнөөгийн бодит байдлыг системийн хандлагаар судлах бүрэн боломжтой болно.

Системийн бүтцийг элементүүдийн жагсаалт “хар хайрцаг” байдлаар дүрсэлдэг. Системийн бүтэц нь түүнийг бүрэлдүүлэгч нэгж хэсгүүдийн байршил, хоорондын уялдаа холбоог харуулж системийн бүтэц системийн дотоод зохион байгуулалт, элементүүдийн тодорхой дэс дарааллыг илэрхийлнэ. Системийн хандлагаар авч үзвэл систем нь орц, үйл явц, гарц гэсэн үндсэн хэсгүүдээс бүрдэнэ. Орц гэдэг нь гарцын үр дүнд хүрэхийн тулд системд оруулсан эсхүл түүний үйл ажиллагаанд зарцуулсан зүйл байх бол гарц гэдэг нь тодорхой орцоос эсвэл үйл явцын үр дүнд бий болсон өөрчлөлт байдаг (Hariharan, T. S., Ganesh, L. S., Venkatraman, V., Sharma, P., & Potdar, V, 2021, хууд. ). Үүнээс үзэхэд орц болон гарцын мэдээлэлд суурилан системийн төрх байдал буюу өнөөгийн төлөв байдлыг тодорхойлж байна.

### **Институцийн онол**

Институц нь хууль, дүрэм журам, тогтсон хэм хэмжээнд тулгуурласан бүтцүүдийн үйл ажиллагаа бөгөөд нийгмийн зан үйлийг удирдан чиглүүлэгч зааварчилгаа болдог. Институц бол “нийгмийн зан үйлд өдөр тутмын удирдлага болдог дүрэм журам, хэм хэмжээ, заавар зэрэг элементүүдийг агуулсан бүтэц бүхий үйл явц” юм хэмээн үзэж, уг элементүүд орон зай, цаг хугацааны явцад хэрхэн бүтээгдэж, бас өөрчлөгдөж байдгийг институцийн онол судалдаг (Scott, 2005, p. 460).

Институцийн онол нь нийгмийн шинжлэх ухаан үүссэн тэр үеэс эхлэлтэй бөгөөд К.Маркс, М.Вебер, Ч.Кули, Дж.Мид нарын эрдэмтдийн үзэл санаанаас үүдэлтэй юм (Scott, 2014). Эдгээр эрдэмтдийн анхны үзэл санаа нь аливаа сонголтыг хэлбэржүүлэн тогтооход дадал зуршил, түүхэн нөхцөл, ёс суртахууны албадлагын хүч, нийгмийн дэг журмыг дэмжигч уламжлал нөлөөлдөг гэж үзэж байсан (Scott, 2014).

XIX зууны хоёрдугаар хагас, XX зууны эхэн үед институцийн онолыг эдийн засгийн (Commons, 1970), улс төрийн (Bill and Hardgrave, 1981) байр сууринаас хандан судалж ирсэн бөгөөд энэ онол нь ялангуяа сүүлийн 30 жилд үсрэнгүй хөгжсөн гэж үздэг (Scott, 2008; Lawrence and Suddaby, 2006).

Нийгмийн шинжлэх ухаанд гарсан эргэлтийн чанартай томоохон өөрчлөлт нь институцийн онолын хөгжилд чухал дэвшил авчирсан. Үүний ачаар нэг талаас, хувь хүний ажил үйл; нөгөө талаас нийгэм дэх институцийн оршин үйлчлэлийн асуудалд илүү төвлөрч судлах болсон (Abbott, 1992; Becker, 1982; Hughes, 1937). Институцийн онолын энэхүү хандлагын үр дүнд хүнийг зөвхөн ажил үйл, үүрэг даалгаврын хүрээгээр хязгаарлахгүйгээр, түүний зорилго, мэргэжлийн үйл ажиллагаа, өөрийгөө нээж хөгжүүлэх, боломжоо өргөжүүлэх зэрэг асуудалд нь ач холбогдол өгч судлах болсон (Scott, 2014).

Институцийн онол нь харилцан нийцэл зохицолтой байх, ойртон нийлэх (конвергенци), дасан зохицохуйн (адаптаци) үзэл баримтлал дээр тулгуурладаг.

Байгууллага, бие хүний сонголт, зан үйл нь оршин буй институцийн орчныхоо нөлөөлөлд автсан, тэрхүү орчиндоо “ууссан” байдаг (Dacin et al., 1999) хэмээн дүгнэсэн байна. Институцийн онол нь нийгмийн бүтцийн илүү гүнзгий асуудалд ч анхаардаг. Энэ нь бие хүний зан үйл нь түүний өөрийгөө батлан харуулах, бусдаар хүлээн зөвшөөрүүлэх гэсэн хэрэгцээний илэрхийлэл болж байдаг (D’Aunno, 2011).

Гэхдээ институцийн онолыг бие хүний хувийн эрх мэдэл, чадавх боломж, сонирхлоос үүдэлтэй зан үйлийг бага анхаардаг хэмээн шүүмжлэгддэг. Энэ нь бие хүмүүс өөрсдийн институцийн болон соёлын орчны нөлөөлөлд автсан байдагтай холбоотой (Battilana and D’Aunno, 2011; Hodgson, 2000). Институцийн онол нь хувийн эрх мэдэл, сонирхол болон бодит байдлаас үүдэлтэй бие хүний зан үйлийг бус, харин нийгэмд давамгайлж байгаа норм, хэм хэмжээнээс хамаарсан шийдвэр гаргадаг “хэт нийгэмжсэн” бие хүнийг авч үздэг (Tolbert and Zucker, 1996, p.176) гэжээ.

Институцийн эволюцийн онолыг үндэслэгч Дуглас Сесил Норт (1991, р. 97)-ын тодорхойлсноор, институц гэдэг нь “улс төр, эдийн засаг, нийгмийн харилцааны бүтцэд хүмүүсийн зохиож тогтоосон хязгаарлалтууд юм”. Эдгээр нь албан ёсны хязгаарлалтууд (үндсэн хууль, бусад хууль, дүрэм журам, санкц) болон албан бус хязгаарлалтууд (хориглох, цээрлэх зүйл, зан заншил, уламжлал, зан үйлийн зүй ёс, санкц) болно. Түүхэн явцад хүмүүс нийгэмд эмх замбараагүй байдал үүсэхээс зайлсхийхийн тулд институцийг бүтээсэн гэж тэрбээр үзжээ (North, 1991).

Судлаачдын дэвшүүлсэн онол, үзэл баримтлалаас дүгнэж үзвэл институц нь хууль, дүрэм журам, тогтсон хэм хэмжээнд тулгуурласан бүтцүүдийн үйл ажиллагаа бөгөөд нийгмийн зан үйлийг удирдан чиглүүлэгч зааварчилгаа

болдог байна. Институц бол “нийгмийн зан үйлд өдөр тутмын удирдлага болдог дүрэм журам, хэм хэмжээ, заавар зэрэг элементүүдийг агуулсан бүтэц бүхий үйл явц” бөгөөд, уг элементүүд орон зай, цаг хугацааны явцад хэрхэн бүтээгдэж, бас өөрчлөгдөж байдгийг институцийн онол судалдаг байна. Эндээс үзвэл институцийн онолыг эдийн засаг, улс төр, нийгмийн шинжлэх ухааны салбарын эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажлын хүрээнд өргөнөөр ашиглах боломжтой юм. Бидний судалгааны ажлын хүрээнд төрийн албаны чадахуйн зарчмын хэрэгжилт, түүний үйл явцыг нарийвчлан судлах, ялангуяа чадахуйн зарчмын хэрэгжилтийн илэрхийлэл болсон төрийн албан тушаалын сонгон шалгаруулалт, томилгоог хууль, дүрэм журам, хэм хэмжээ, соёл, уламжлалын хүчин зүйлээс хамааруулан цогц байдлаар судлах боломжтой байна.

### **Логик загвар (Logic model)**

Аливаа үйл ажиллагааны үр дүнг “Өөрчлөлтийн онол”-д тулгуурлан судлан үзэж болно. Өөрчлөлтийн онолын хүрээнд өргөн ашиглагддаг нэгэн арга хэрэгсэл бол логик загвар юм. Логик загвар нь өөрчлөлтийн онолын гол элементүүдийг зураглан харуулах, үйл ажиллагааны үр дүн, үр дагавар, үр нөлөөг илэрхийлэх ач холбогдолтой. Логик загварыг Карол Вэйс, Жозеп Вооли нар боловсруулж олон судлаачид өөрсдийн судалгаагаар үргэлжлүүлэн баяжуулсан юм. Энэ загварыг ихэвчлэн зураг, хүснэгтээр илэрхийлэн хөрөнгө оруулалт, үйл ажиллагаа, өөрчлөлтийн үр дүн, үйл явдлын дараалал тэдгээрийн харилцан уялдааг үзүүлдэг (Ч.Эрдэнэчимэг, 2015). 1980-аад оны дундуур барууны улс орнуудын хөтөлбөр болон үйл ажиллагааг санхүүжүүлэгчид төлөвлөлтөд логик загварыг ашиглахыг шаарддаг болсноор энэхүү загварыг хэрэглэж эхэлсэн түүхтэй. Логик загвар нь хөтөлбөрийн онолыг хүснэгтэд нэгтгэл хэлбэрээр оруулсан мэдээлэл юм. Логик загварт хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг дэлгэрэнгүй дүрсэлсэн байхаас биш үйл ажиллагааны онолд үзүүлсний дагуу хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа түүнд шаардлагатай бэлтгэл ажлын уялдааг сайтар илэрхийлж чаддаггүйгээрээ онцлогтой.

Логик загварыг үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлгээ хийхэд хэрэглэнэ. Логик загвар нь орц, үйл ажиллагаа, гарц, үр дүн, үр дагавар, үр нөлөө гэсэн үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэгтэй. Логик загварын орц гэдэгт шаардлагатай мэдлэг, ур чадвар, туршлага, мэдлэг бүтээх үйл ажиллагаатай холбоотой материаллаг болон материаллаг бус хүчин зүйлс багтана. Орц нь үйл ажиллагааны хэрэгжилтэд шууд нөлөөлнө. Үйл ажиллагаа гэдэг нь орцод тулгуурлан аливаа өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн зорилтот үйл ажиллагаа юм. Логик загварын гарц нь үйл ажиллагааны богино хугацаанд гарсан үр дүн байх бол үр дагавар нь аливаа үйл ажиллагаанаас бий болох завсрын үр дүнг, үр нөлөө нь урт хугацааны дараа илрэн гарах эерэг өөрчлөлтийг илэрхийлнэ (Ч.Эрдэнэчимэг, 2015). Өөрөөр хэлбэл дунд хугацааны үр нөлөөгөөр (гүйцэтгэл, зан төлөв, дадал) дамжуулан урт

хугацааны үр нөлөөг (нөхцөл байдал, үр шим хүртэгчдийн амьдралд гарах өөрчлөлт) бий болгосон эсэхийг (ЗГХЭГ, MERIT, Canada, 2021) логик загвар ашиглан судалдаг.

Дээрхээс үзэхэд Монгол Улсын төрийн албаны холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд төрийн захиргааны албан тушаалд албан хаагчийг сонгон шалгаруулж томилж байгаа өнөөгийн нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийж чадахуйн зарчим албан тушаалын томилгоонд үйлчилж байгаа эсэхийг тодорхойлох судалгаанд логик загварыг ашиглаж болохоор байна. Логик загварын хүрээнд чадахуйн зарчмыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой эрх зүйн орчныг хамааруулан ойлгож болох бол үйл явц гэдэгт сонгон шалгаруулалтын үе шат тэдгээрийн дараалал, гарц гэсэн ойлголтоор чадахуйн зарчимд тулгуурлан төрийн албан тушаалд томилж буй өнөөгийн бодит байдлыг, үр дагаврын хүрээнд төрийн албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэл, үр нөлөөг иргэдийн амьжиргаа, амьдралын чанарт гарсан өөрчлөлт зэргээр хэмжих боломжтой юм.

### **Институцийн гүйцэтгэлийн удирдлагын үзэл баримтлал**

Чадахуйн зарчим институцийн гүйцэтгэлийн удирдлагад (institutional performance management) суурилан хэрэгждэг. Институцийн гүйцэтгэлийн удирдлагын үр дүнгийн үнэлгээг Олон улсын хөгжлийн судалгааны төв, Универсалиа удирдлагын групп зэрэг байгууллагууд боловсруулжээ. Гүйцэтгэлийн үр дүнгийн ерөнхий дүр зургийг институцийн гүйцэтгэлийн удирдлагын талаарх үзэл баримтлалд суурилан гаргахын тулд олон түвшинд шинжилгээ хийдэг. Байгууллагын дөрвөн шинж болох үр дүнт байдал, үр ашигтай байдал, уялдаа холбоо, санхүүгийн тогтвортой байдал бий болсон эсэхийг тандах зорилгоор байгууллагын гурван үндсэн шинж байдлыг буюу мотиваци, үйл ажиллагааны орчин, чадавхид дүн шинжилгээ хийдэг байна (Рей С.Рист, Мари Хелен Бойли, Фредрих Мартин , 2011 ).

Институцийн гүйцэтгэлийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд байгууллага хүний нөөцийг үр ашигтай (efficiency), үр дүнтэй (effectiveness) ашиглах байдалд тасралтгүй анхааран ажиллах хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, төлөвлөгөө, санхүүгийн болон хөтөлбөр, үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийг стандартын дагуу тасралтгүй хянаж, сайжруулах боломжтой болно. Албан хаагчдын үр ашиггүй эсвэл үр дүн муутай гүйцэтгэлийг шалгаагүй эсхүл засаж залруулахгүй орхих нь чадахуйн зарчмын үндсэн мөн чанар алдагдахад нөлөөлдөг юм. Тасралтгүй үнэлгээ, сайжруулалт нь чадахуйн зарчимд тулгуурлан үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллагын төлөв байдлыг тодорхойлоход нэн чухал үүрэг гүйцэтгэнэ (US Office of personal management , 2023)

Институцийн гүйцэтгэлийн удирдлага нь төлөвлөлт, хяналт-шинжилгээ, хөгжүүлэлт, үнэлгээ, шагнал гэсэн үндсэн бүрдэл хэсгүүдтэй. Төлөвлөлт гэдэг



нь бүх албан хаагчид шударга ёс, зан үйл, нийтийн эрх ашгийг хамгаалах стандартыг бий болгоход чиглэсэн ажлыг төлөвлөнө. Албан хаагчид үр ашигтай, үр дүнтэй ажиллаж байгаа эсэхийг тогтооход хяналт-шинжилгээг ашиглана. Байгууллагын болон албан хаагчдын гүйцэтгэлийг сайжруулахад нөлөөлөх сургалтыг зохион байгуулна. Гүйцэтгэл сайтай албан хаагчдыг авч үлдэх болон урамшуулах, хангалтгүй гүйцэтгэл бүхий албан хаагчдыг ажлаас халах эсвэл засаж залруулах зэрэг үйл ажиллагаа нь үнэлэх гэсэн хэсэгт багтана. Гүйцэтгэлийн үзүүлэлтээр амжилт гаргасан тохиолдолд зохих урамшууллыг олгох ёстой (US Office of personal management , 2023). Дээрх үндсэн ойлголтууд институцийн гүйцэтгэлийн удирдлагын тухай үзэл баримтлалд хамаарагдана.

Дээрх судлаачдын бүтээлийг тоймлон үзвэл төрийн албан тушаалд томилох үйл явцыг “томилгоо” гэдэг утгаар нь дангаар нь судлах боломжгүй бөгөөд энэ ойлголтыг “сонгон шалгаруулах” үйл явцтай хамтад нь судлах шаардлагатай гэсэн дүгнэлтийг хийж байна. Чадахуйн зарчимд суурилсан сонгон шалгаруулалт, томилгоо нь удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалд томилоход нийтлэг байдлаар хэрэглэгдэж байгаа хэдий ч удирдах албан тушаалд ажиллах албан хаагчийг томилоход түлхүү хэрэглэгдэж байгаа байдал нийтлэг ажиглагдаж байгаа тул судалгааг төрийн захиргааны “тэргүүн”, “эрхэлсэн”, “ахлах” түшмэлийн албан тушаалаар жишээлэн судалж үзэх нь зүйтэй юм. Мөн судлагдсан байдлын тоймоос үзэхэд чадахуйн зарчимд үндэслэн төрийн албан тушаалд томилох үйл явцыг судлахдаа чанарын судалгааны арга болох бичиг баримтын агуулгын судалгаа, хоёрдогч мэдээ мэдээлэл, кэйс судлалын аргыг хэрэглэж өгөгдлийг шинжлэхдээ задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх зэрэг шинжлэх ухааны судалгааны арга зүйг ашигласан байна.

## **2.5. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ**

ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд, Европын холбооны засаглалын асуудал хариуцсан судалгааны байгууллагууд чадахуйн зарчмыг мерит систем (merit system) гэж тодорхойлжээ (OECD, 2023). Энэ утгаар нь авч үзвэл чадахуйн зарчимд суурилсан төрийн албан тушаалын томилгоог системт хандлагаар судлах бүрэн боломжтой. Системт хандлага гэдэг нь аливаа зүйлийг систем дэс дараалалтай хийх гэсэн утгыг илэрхийлнэ. Системт хандлагын хүрээнд “системийн төрх байдал” гэдэг ухагдахууныг хэрэглэж байна. Системийн төрх байдал нь тодорхой агшин дахь системийн “зураг” буюу хөгжлийнх нь тухайн мөчийн “төлөв байдал” юм. Оролт, гаралтын мэдээллээр системийн төрх байдал тодорхойлогдон зорилго, үйл ажиллагаа өөрчлөгдөж түүнд чанарын өөрчлөлт гарах тухай ойлголт нь системийн хөгжил юм (Д.Бадарч, Б.Мөнххүж , 2014). Энэ тодорхойлолтыг эш үндэс болговол чадахуйн зарчимд суурилсан

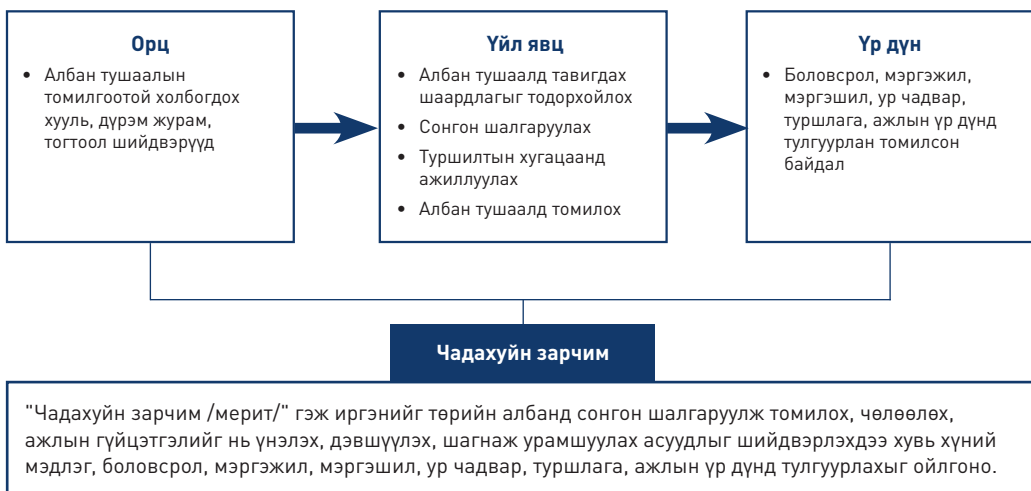


төрийн захиргааны албан тушаалын томилгооны төлөв байдлыг орц, үйл явц, гарц гэсэн үндсэн элемент бүхий систем гэж үзэх бүрэн боломжтой.

Системт хандлагын орц нь гарцын үр дүнд хүрэхийн тулд системд оруулсан эсвэл түүний үйл ажиллагаанд зарцуулсан зүйл байх бол гарц нь орц, үйл явцын үр дүнд бий болсон өөрчлөлт (Hariharan, T. S., Ganesh, L. S., Venkatraman, V., Sharma, P., & Potdar, V, 2021, хууд. ) гэсэн утгаар нь авч үзвэл төрийн албаны чадахуйн зарчимд суурилсан томилгоог зохицуулахтай холбоо бүхий хууль, дүрэм журам, тогтоол шийдвэр зэрэг нь системийн орц болно. Үйл явц нь сонгон шалгаруулалт болж, гарц нь мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, туршлага, ажлын үр дүнг харгалзах буюу чадахуйн зарчимд тулгуурлан төрийн захиргааны албан хаагчдыг албан тушаалд томилох үйл явц юм.

Уг судалгаанд “Төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалын сул орон тоо гарсан тохиолдолд шатлан дэвших зарчмын дагуу төрийн байгууллагад ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдаас болон удирдах албан тушаалтны нөөцийн бүртгэлд байгаа (Төрийн албаны тухай хууль, 2017) албан хаагчдаас чадахуйн зарчмыг үндсэн шалгуур болгож, түүнийг хамгийн сайн хангасан албан хаагчийг сонгон шалгаруулж ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд томилохыг чадахуйн зарчимд суурилсан томилолт гэнэ” гэсэн ажлын тодорхойлолт боловсруулан ажилласан.

### Зураг 1. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ



Судлагдсан байдлын тоймоос үзэхэд ЭЗХАХБ-ын гишүүн болон Европын холбооны улс орнуудад төрийн албан тушаалд томилох үйл явцыг “томилгоо” гэдэг утгаар нь дангаар нь судлан үздэггүй харин “сонгон шалгаруулалт” гэсэн ойлголттой хамтатган судлах хандлага ажиглагдаж байна (OECD, 2023). Иймээс чадахуйн зарчимд суурилсан төрийн албан тушаалын томилгоог сонгон шалгаруулалтын үйл явцтай нэгтгэн судлах нь оновчтой гэж үзэж байна.

Чадахуйн зарчимд суурилсан сонгон шалгаруулалт, томилгоо нь удирдах албан тушаалд ажиллах албан хаагчийг томилоход түлхүү хэрэглэгдэх нийтлэг хандлага судлагдсан байдлын тоймоос ажиглагдаж байгаа тул судалгааг төрийн захиргааны “тэргүүн”, “эрхэлсэн”, “ахлах” түшмэлийн албан тушаалаар жишээлэн судалж үзлээ.

# ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

## 3.1. Судалгааны өгөгдлийн эх сурвалж

Судалгаанд анхдагч болон хоёрдогч өгөгдлийн эх сурвалжийг ашиглана. Эксперт болон төрийн захиргааны албан хаагчидтай хийх ганцаарчилсан ярилцлага, кэйс зэрэг нь судалгааны анхдагч, сэдэвт хамаарах эрдэм шинжилгээ судалгааны материал, хууль эрх зүйн баримт бичиг, төрийн албан тушаалын томилгоотой холбоо бүхий өгөгдлийн сан зэрэг нь судалгаанд хоёрдогч эх сурвалж болж ашиглагдах бөгөөд энэхүү судалгаа нь дискретив судалгааны төрөлд хамаарна.

## 3.2. Өгөгдөл цуглуулах арга

Судалгааны өгөгдлийг баримт бичгийн судалгаа, эмхэтгэсэн өгөгдөл судлал, экспертийн болон төрийн захиргааны албан хаагчидтай хийх ярилцлага, кэйс судлалын аргаар цуглуулав.

*Баримт бичгийн судалгаа:* Сэдэвт хамаарах онол, арга зүйн бүтээлийг судалж, судалгааны үзэл баримтлал, арга зүйг тодорхойлсон. Албан хаагчдыг төрийн албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилж байгаа өнөөгийн нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийж чадахуйн зарчмын хэрэгжилтийг тодорхойлох зорилгоор Монгол Улсын төрийн албаны холбогдох хууль тогтоомж, тэдгээртэй дагалдан гарсан дүрэм журмуудад дүн шинжилгээ хийлээ.

*Эмхэтгэсэн өгөгдөл судлал:* Төрийн албан тушаалын томилгоотой холбоотой төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын статистик мэдээлэл, төрийн албан хаагчийн хүний нөөцийн мэдээллийн систем дэх өгөгдөл, Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний тайлан, холбогдох баримт бичиг, статистик мэдээ баримтад тоон шинжилгээ хийж төрийн жинхэнэ албан тушаалд томилоход чадахуйн зарчмыг баримталж буй эсэхийг судалсан. Судалгааны түүвэрт сонгогдсон байгууллагуудын төрийн захиргааны албан хаагчдын бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөн, хувийн хэрэгт шинжилгээ хийсэн.

*Экспертийн болон төрийн захиргааны албан хаагчидтай хийх ганцаарчилсан ярилцлага:* Төрийн албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилох, шатлан дэвшүүлэх үйл явц, хэрэгжилт, хууль, эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн уялдаа холбоо, тулгарч буй бэрхшээлийг судлах зорилгоор экспертүүдийн дунд ганцаарчилсан ярилцлага зохион байгуулсан. Экспертийн ярилцлагын

хүрээнд төрийн захиргааны албан тушаалын сонгон шалгаруулалт, томилгоотой холбоотой тулгамдаж буй бэрхшээл, шалтгаан, үр дагавар, шийдлийг тодруулах зорилгоор нээлттэй асуултын хүрээнд ярилцсан. Төрийн албан тушаалд томилох чадахуйн зарчмын хэрэгжилтийн өнөөгийн төлөв байдал, сорилтыг тодруулах зорилгоор тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчидтай ганцаарчилсан ярилцлага хийв.

### **Кэйс судалгаа:**

“Иргэнийг төрийн захиргааны албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилохдоо хувь хүний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадвар, ажлын үр дүнд тулгуурлаж байна уу?” гэсэн судалгааны асуултын хариултыг тодруулах, тоон судалгааны үр дүнг нягтлах зорилгоор кэйс боловсруулав. Кэйс нь аливаа үзэгдэл, түүний илэрч буй хэв шинж, агуулга, нөхцөл байдал хоорондын зааг, ялгаа, үзэгдэл юмсын хэв шинжийг бодит амьдралын хүрээнд эрж хайх эмпирик судалгаа юм. Судалгааны явцад өгөгдөлтэй харьцуулахад илүү олон хувьсагчийг хувь хэмжээ, нэг үр дүнг нотолгооны нэг эх үүсвэрээр баталгаажуулах, мөн өгөгдлийг онол арга зүйн ялгаатай хувилбараар тайлбарлаж хөрвүүлэх шаардлага үүсдэг (Yin, 2009 дам эшлэв (Долгоржав, Я., Батсүх, Ш., Н.Болд, 2020, хууд. 15)). Гари Томас кэйс судалгааг хувь хүн, үйл явдал, шийдвэр, бодлого, институц, системийг нэг буюу түүнээс дээш аргаар шинжилсэн шинжилгээ гэж тодорхойлжээ. Кэйс судалгаа нь үзэгдэл үйл явц, тодорхой бүлгийн төлөв байдлыг илэрхийлэх жишээ юм (Thomas, 2011).

Иргэнийг төрийн захиргааны албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилох өнөөгийн төлөв байдлыг тодорхойлж үнэлгээ дүгнэлт өгөх, холбогдох дүрэм журмын үр нөлөөг шинжлэх зорилгоор анхдагч өгөгдөл болох ярилцлагын арга, хоёрдогч мэдээ мэдээлэлд суурилан “үлгэр жишээ болохуйц” болон “өвөрмөц” гэсэн хоёр төрлөөр (genre) кэйс боловсруулан түүнд сэдвийн (theme) болон түлхүүр үг ашиглан контент шинжилгээ хийж судалгааны асуултад хариулав.

### **3.3. Өгөгдлийн шинжилгээний арга**

Эксперт болон төрийн захиргааны албан хаагчидтай хийх ганцаарчилсан ярилцлагыг бичвэр болгон буулгаж тухайн бичвэрийн агуулгыг үг, ухагдахуун, сэдэв болгон бүлэглэж ерөнхий төлөв байдлыг тодорхойлон шинжлэх контент шинжилгээний аргыг ашиглан өгөгдөлд шинжилгээ хийсэн.

Төрийн албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилох, шатлан дэвшүүлэх үйл явц, хэрэгжилттэй холбоотой гарсан маргаан, томилгооны үйл явцын талаарх хоёрдогч мэдээ мэдээлэл, экспертүүд болон төрийн албан хаагчидтай хийх

ярилцлагын үр дүнд тулгуурлан кэйс боловсруулахдаа контент шинжилгээний аргыг ашиглав.

Холбогдох мэдээ мэдээлэл, баримт бичгийг судлан төрийн албан тушаалд чадахуйн зарчмыг баримтлан томилж байгаа өнөөгийн төлөв байдлыг судлах зорилгоор судалгаанд баримт бичгийн шинжилгээний арга ашигласан. Өгөгдлийн найдвартай, үнэн зөв байдлыг хангахын тулд төрийн албаны хүний нөөцийн мэдээллийн сантай харьцуулалт хийх, маягт бөглөсөн албан хаагчдаас тодруулга авах зэргээр ажилласан болно. Баримт бичгийн шинжилгээний аргаар цуглуулсан өгөгдөл мэдээллийг excel, ArcGIS online программ (төрөл бүрийн статистикийн мэдээ, мэдээллийг орон зайн өгөгдөлтэй холбон харуулдаг) ашиглан боловсруулалт хийсэн.

#### **3.4. Судалгааны эх олонлог, түүвэр бүрдүүлэлт**

Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 3-т Засгийн газрын бүтцэд ерөнхий чиг үүргийн 4 яам, чиглэлийн 12 яам ажиллахаар, УИХ-ын 2020 оны 07 дугаар сарын 07-ны өдрийн 07 тоот тогтоолоор батлагдсан “Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвч”-д Засгийн газрын тохируулагч агентлаг 10, хэрэгжүүлэгч агентлаг 29 байхаар тогтоосон.

Өгөгдлийн олдохуйц байдал, эх олонлогоос сонгогдох түүврийн төлөөллийн алдааг багасгах, судалгааны найдвартай байдлыг хангах, төрийн албаны чадахуйн зарчмын хэрэгжилтийн түвшинг газарзүйн байршлаар нарийвчлан илэрхийлэх хэрэгцээ шаардлагыг харгалзан үзэж ерөнхий чиг үүргийн болон чиглэлийн 16 яам, нийслэлийн ЗДТГ, 9 дүүрэг болон 21 аймгийн ЗДТГ, харьяа агентлагуудыг судалгаанд хамруулав. Засгийн газрын 36 агентлагаас үйл ажиллагаа нь төрийн нууцын зэрэглэлд хамаарахаас бусад 24 агентлагийг сонгон судалсан. Үүнд: Архивын ерөнхий газар; Ашигт малтмал, газрын тосны газар; Биеийн тамир, спортын улсын хороо; Гаалийн ерөнхий газар; Гадаадын иргэн, харьяатын газар; Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газар; Хүүхэд, гэр бүлийн хөгжил, хамгааллын ерөнхий газар; Жижиг, дунд үйлдвэрийн газар; Мал эмнэлгийн ерөнхий газар; Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар; Оюуны өмчийн газар; Стандарт, хэмжил зүйн газар; Соёл, урлагийн газар; Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар; Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар; Татварын ерөнхий газар; Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар; Усны газар; Үндэсний геологийн алба; Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний ерөнхий газар; Цаг уур, орчны шинжилгээний газар; Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар; Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн хяналт, зохицуулалтын газар; Эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий газар зэрэг байгууллагууд болно.

Судалгааны эх олонлог нь тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж буй 166, эрхэлсэн түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж буй 716, ахлах түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж буй 2,505 албан хаагч буюу нийт 3,387 төрийн захиргааны албан хаагч юм. Энэ эх олонлогоос зорилготой түүврийн аргаар 1,634 албан хаагчийг түүвэрлэн судалгаанд оролцуулав.

Төрийн албаны төв байгууллагын төрийн албан хаагчийн улсын нэгдсэн тоо бүртгэл, төрийн захиргааны албан хаагчдын бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөн, хувийн хэрэг зэрэг баримт бичгийн судалгаанд 16 яам, 24 агентлаг, нийслэл болон 9 дүүргийн ЗДТГ, 21 аймаг, 330 сумын ЗДТГ-ыг хамруулав.

Судалгааны хүрээнд экспертийн болон төрийн захиргааны албан хаагчдын дунд ганцаарчилсан ярилцлага зохион байгуулсан. Экспертийн түүвэрлэлтэд төрийн захиргааны албан тушаалын сонгон шалгаруулалт, томилгооны асуудлыг хариуцан ажилладаг албан хаагчид, тухайн асуудлыг тусгайлан судалдаг судлаачдыг оролцуулсан бол төрийн захиргааны албан хаагчдын хувьд тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах түшмэлийн албан тушаалын ангилалд ажиллаж буй албан хаагчдыг оролцуулсан.

### Хүснэгт 1. Ярилцлагын түүврийн хэмжээ

№	Байгууллага	Албан хаагч
1	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар	4
2	Төрийн албаны зөвлөл	5
3	Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар	1
4	Шүүхийн ерөнхий зөвлөл	2
5	Яамдын ТЗУГ-ын дарга, мэргэжилтэн (ХЗДХЯ, ЭЗХЯ, УУХУЯ, ХХААХҮЯ, ХНХЯ, ЭМЯ)	14
6	Агентлагийн дарга, мэргэжилтэн (Татварын ерөнхий газар, Цаг уур, орчны шинжилгээний газар, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар, Оюуны өмчийн газар, Гаалийн ерөнхий газар, Онцгой байдлын ерөнхий газар, Иргэний нисэхийн ерөнхий газар, Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн хяналт, зохицуулалтын газар)	12
7	Нийслэлийн ЗДТГ-ын Төрийн захиргааны удирдлагын хэлтсийн дарга, мэргэжилтэн	5
8	Аймгийн ЗДТГ-ын дарга, мэргэжилтэн (Орхон, Сэлэнгэ, Хэнтий, Өвөрхангай, Ховд)	13
9	Дүүргийн ЗДТГ-ын дарга, хэлтсийн дарга, мэргэжилтэн (БЗД, ХУД, СХД, БГД)	9
10	Улаанбаатар хотын Захирагчийн ажлын алба	4
11	Үндэсний Статистикийн хороо	3
12	Улсын дээд шүүхийн тамгын газар	2
13	Замын-үүд чөлөөт бүсийн Захирагчийн ажлын алба	2
14	Их дээд сургууль, хараат бус судлаач (Удирдлагын академи, МУИС, ШУТИС)	8
<b>НИЙТ</b>		<b>84</b>

### **3.5. Судалгааны хязгаарлалт**

“Төрийн албаны чадахуйн зарчмын хэрэгжилтийн байдалд хийсэн шинжилгээ: Томилгооны жишээн дээр” сэдэвт судалгаанд ашиглагдсан төрийн албан тушаалын томилгоотой холбоо бүхий мэдээлэл, өгөгдлийн сан нь 2023 оны 10 дугаар сарын 01-ний өдрийн байдлаарх тоо баримт болно.

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ур чадварыг хэмжих үзүүлэлт нь төрийн албаны тусгай шалгалт бөгөөд албан тушаалын тусгай шалгалтыг авах журам өөрчлөгдсөн, шинэчилсэн журмаар албан хаагчийн тусгай шалгалтыг зохион байгуулж байгаа, Төрийн албаны тухай хууль батлагдан хэрэгжихээс өмнө албан тушаалд томилогдсон иргэдийн шалгалтын оноо, дүн мэдээ, баримт зэрэг нь төрийн албан хаагчийн бүрэлдэхүүн хөдөлгөөний нэгдсэн тайланд нарийвчлан тусгагдаагүй, төрийн захиргааны байгууллагын хүний нөөцийн хувийн хэрэгт бүртгэгдээгүй зэрэг нөхцөл байдал нь албан хаагчийн ур чадварын мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийхэд хязгаарлагч хүчин зүйл болсон.

Ковид-19 цар тахлын үеийн нөхцөл байдлаас хамааран чадахуйн зарчмын зарим үзүүлэлт нь холбогдох журмын зохицуулалтаас хамааралтайгаар өөрчлөгдсөн, хэмжиж дүгнэхэд төвөгтэй нөхцөл байдлыг үүсгэсэн нь судалгаанд бас нэгэн хязгаарлалтыг бий болгосон.

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын хүний нөөцийн мэдээллийн сан сайн бүрдэж төлөвшөөгүй байгаагаас хамааран судалгааны мэдээлэл бүрэн цуглахгүй байх, цаг хугацаа алдах, шаардлага хангахгүй мэдээллийг дахин буцаах, нягтлах, шалгах зэрэг ажлууд нь судалгааны үр дүнг төлөвлөгөөт хугацаанд боловсруулан гаргахад зарим талаар хязгаарлагч хүчин зүйл болсон.

# ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ӨГӨГДЛИЙН БОЛОВСРУУЛАЛТ, ШИНЖИЛГЭЭ

## 4.1. Чадахуйн зарчимд суурилсан албан тушаалын томилгооны эрх зүйн зохицуулалтад хийсэн шинжилгээ

Төрийн албаны чадахуйн зарчмын хэрэгжилтийг хангахад чиглэгдсэн зохицуулалтууд хууль тогтоомжид хэрхэн туссаныг тодруулж үзлээ. Ингэхдээ чадахуйн зарчимд суурилсан томилгооны зохицуулалтын чиглэлд хийгдсэн өөрчлөлт, өнөөгийн түвшинг тодруулахыг зорьсон.

Чадахуйн зарчим нь өргөн хүрээний асуудлуудыг хамардаг учраас (1) тухайн албан тушаалд тавигдах шаардлагыг оновчтой тодорхойлоход чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалтууд, (2) тухайн шаардлагад нийцсэн хүнийг албан тушаалд томилох боломжтой зохицуулалт хийгдсэн байдал, (3) томилгоо нь карьерын зарчим шатлан дэвших боломжийг олгосон байдал гэсэн гурван хэсэгт ангилан хууль, эрх зүйн орчныг судалж үзлээ.

### 1. Төрийн албаны тухай хууль (1994 он)

Монгол Улсын хувьд төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдал, хөдөлмөрийн харилцааг тусгайлан зохицуулсан хууль анх 1994 оны 12 сарын 30-нд батлагдаж, 1995 оны 06 сарын 01-нээс хэрэгжиж эхэлсэн. Энэхүү хуульд төрийн захиргааны албан хаагчийн томилгоотой холбоотой орсон зохицуулалтуудыг дараах байдлаар багцлан авч үзэж болно. Үүнд:

### Хүснэгт 2. 1994 оны Төрийн албаны тухай хууль: Томилгоонд хамаарах зохицуулалт

№	ТАТХ-ийн зүйл, заалт	Зохицуулсан харилцаа
1	4.2.3, 10.1, 10.3, 16.1, 16.2	Төрийн захиргааны албан тушаалд томилогдоход тавигдах ерөнхий болон тусгай шаардлагыг тодорхойлох
2	17.1, 17.2, 17.3, 17.4, 17.5, 17.6	Төрийн захиргааны албан тушаалд томилох үйл явцын зохицуулалт
3	19.2	Чадахуйн зарчимд суурилан шатлан дэвших асуудалд хамаарах зохицуулалт

1995-2002 оны хооронд хэрэгжиж байсан Төрийн албаны тухай хуулийн дээрх зохицуулалтуудын тухайд төрийн албан тушаалд тавигдах ерөнхий шаардлагыг тус хуулийн 10 болон 16 дугаар зүйлээр зохицуулж өгсөн. Гэхдээ энэхүү хуулийн 10.1-д заасны дагуу албан тушаалд тавигдах мэдлэг, боловсрол, туршлага, ур чадварын шаардлагыг тухайн ажлын байрны тодорхойлолтод тусгах зохицуулалт орсон байна. Иймээс тухайн албан тушаалд тавигдах



шаардлагыг оновчтой, зөв тодорхойлох нь албан тушаалын тодорхойлолтын боловсруулалтаас хамаарч байна.

Мөн албан тушаалд тавигдах шаардлагыг хангасан иргэнийг сонгон шалгаруулж, томилох зохицуулалтын тухайд сул гарсан орон тоог нийтэд мэдээлж, төрийн албаны шалгалтаар сонгон шалгаруулж, шалгалтын онооны дарааллаар томилох заалт үйлчилж байсан. Гэхдээ энэ зохицуулалтаар чадахуйн зарчимд нийцсэн томилгоо хийгдэж буй эсэх нь шалгалтын агуулга, хэлбэр нь оновчтой эсэх, шалгалтын оноо найдвартай эсэхээс хамаарч байсан гэж үзэж болно.

Энэ үед үйлчилж байсан Төрийн албаны тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 4 дэхь заалт чадахуйн зарчмаар томилгоо хийх боломжийг тодорхой хэмжээнд хааж байсан гэж үздэг. Төрийн байгууллагад сул орон тоо гараад түүнийг мэргэшлийн шалгалтаар нөхөх хүртэл тодорхой хугацаа шаардагддаг. Энэ хугацаанд албан ажлын зайлшгүй шаардлагаар тухайн сул орон тоонд хүн ажиллуулах бол сонгон шалгаруулалтгүйгээр түр томилох зохицуулалт үйлчилж байсантай уялдуулан байгууллагын удирдлагууд “албан ажлын зайлшгүй шаардлага” үүсээгүй байсан ч түр томилгоо хийх байдал ажиглагдаж байсан.

Томилгоо нь чадахуйн зарчимд нийцэх байдлыг илэрхийлэх дараагийн асуудал нь карьерын зарчмаар шатлан дэвших боломж, зохицуулалт байгаа эсэх юм. 1995-2002 оны хооронд үйлчилж байсан Төрийн албаны тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 2-т “Төрийн захиргааны албан хаагчийн үйл ажиллагаа, мэргэшлийн түвшингийн үнэлгээг үндэслэн албан тушаал дэвшүүлэх, ... асуудлыг шийдвэрлэнэ” гэж заасан хэдий ч сул орон тоог нөхөх зохицуулалтыг албан тушаал дэвшүүлэх асуудалтай нарийн уялдуулж чадаагүй гэж үзэхээр байна.

## **2. Төрийн албаны тухай хууль (2002-2008 он)**

Төрийн албаны тухай хууль 2002 оны 06 дугаар сарын 28-ны өдөр шинэчлэгдэн батлагдаж 2018 оны 12 сарын 31 хүртэл хэрэгжсэн. Гэхдээ энэхүү хуулийн зохицуулалтыг 2002-2008, 2008-2018 гэсэн үечлэлд хуваан тайлбарлах шаардлагатай. Учир нь Төрийн албаны тухай хуульд 2008 онд нэлээд томоохон нэмэлт, өөрчлөлт орсон бөгөөд энэхүү өөрчлөлтийн тодорхой хэсэг нь улс төрийн нөлөөнөөс ангид, мэргэшсэн тогтвортой төрийн албыг төлөвшүүлэхэд чиглэсэн байдаг.

Энэхүү хууль (2002-2008)-д төрийн захиргааны албан хаагчийн томилгоотой холбоотой орсон зохицуулалтуудыг дараах байдлаар багцлан авч үзье.

### Хүснэгт 3. 2002 оны Төрийн албаны тухай хууль: Томилгоонд хамаарах зохицуулалт

№	ТАТХ-ийн зүйл, заалт	Зохицуулсан харилцаа
1	4.2.4, 16.1,	Төрийн захиргааны албан тушаалд томилогдоход тавигдах ерөнхий болон тусгай шаардлагыг тодорхойлох
2	17.1, 17.2, 17.3, 17.4, 17.6, 17.11, 17.14, 17.15	Төрийн захиргааны албан тушаалд томилох үйл явцын зохицуулалт
3	19.2	Чадахуйн зарчимд суурилан шатлан дэвших асуудалд хамаарах зохицуулалт

Энэхүү хуулийн 2002-2008 оны хооронд үйлчилж байсан зохицуулалтаар төрийн захиргааны албан тушаалд томилох асуудлыг чадахуйн зарчимд илүү нийцүүлэх алхмууд хийгдсэн гэж дүгнэж болохоор харагддаг. Тухайлбал, төрийн жинхэнэ албаны сул орон тоог нөхөн дарааллыг чадахуйн зарчимд нийцүүлж илүү тодорхой болгосон. Өөрөөр хэлбэл, сул орон тоо гарсан тохиолдолд эхлээд тухайн албан тушаалд тавигдах шаардлагыг хангаж буй төрийн албан хаагчдаас үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшний үнэлгээгээр шалгаруулж томилох, ингэж нөхөх боломжгүй бол төрийн албаны нөөцөөс нөхөх, дээрх 2 аргаар нөхөх боломжгүй бол нийтэд нээлттэй зарлаж, шалгалтаар сул орон тоог нөхөх зохицуулалт орсон. Гэхдээ хэрэгжилт нь үнэхээр энэ зарчмаа барьж чадаж байсан эсэх нь хамгийн чухал асуудал юм.

Энэ хугацаанд үйлчилж байсан Төрийн албаны тухай хуулийн зохицуулалтаас харахад чадахуйн зарчмын шатлан дэвших замаар карьер ахих зохицуулалтыг тодорхой хэмжээнд оруулсан (17 дугаар зүйлийн 1 дэх заалт) байна. Харин үүнийг илүү тодорхой болгож журамлаж өгөөгүйгээс шалтгаалан хэрэгжилт хангалтгүй түвшинд байсан гэж үзэж байна. Тухайлбал, хуулийн 17.1 дэх заалтаар аваад үзвэл “төрийн холбогдох бусад байгууллага” гэдэгт юуг хамааруулах вэ? “үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшингээр сонгон шалгаруулах замаар” гэдэг нь тусдаа шалгалт авч шалгаруулалт хийхийг ойлгох уу? эсхүл үр дүнгийн гэрээний үнэлгээгээр хамгийн өндөр оноотойг сонгох уу гэдэг нь тодорхойгүй байсан. Үүнээс шалтгаалан төрийн жинхэнэ албаны сул орон тоонд томилгоо хийхдээ чадахуйн зарчимд суурилан томилгоо хийхэд хамгийн хэрэгтэй энэхүү заалтыг ашиглахгүй байх нөхцөл бүрдсэн.

Түүнээс гадна хуулийн 19.2 дахь заалт нь өөрөө сул орон тоонд чадахуйн зарчимд суурилан томилгоо хийх боломжийг олгох чухал зохицуулалт боловч үр дүнгийн гэрээний үнэлгээ нь бодитой бус байгаагаас шалтгаалан томилгоо (албан тушаал дэвшүүлэх томилгоо)-нд ашиглах боломжийг ихээр хааж байсан.

### 3. Төрийн албаны тухай хууль (2008-2018он)

Улс төрийн нөлөөллөөс ангид, мэргэшсэн, тогтвортой төрийн албыг төлөвшүүлэх зорилгоор 2008 онд Төрийн албаны тухай хуульд томоохон нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. Ялангуяа сонгуулийн үр дүнгээр төрийн захиргааны мэргэшсэн албан хаагчийг хууль бусаар халах, чөлөөлөх явдлыг хязгаарлах чиглэлд хэд хэдэн өөрчлөлт хийсэн. Эдгээрийг багцалж үзвэл:

#### Хүснэгт 4. Төрийн албаны тухай хуульд 2008 онд орсон өөрчлөлт: Томилгоонд хамаарах зохицуулалт

№	ТАТХ-ийн зүйл, заалт	Зохицуулсан харилцаа
1	10.6	Төрийн улс төрийн албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагчийн намын гишүүнчлэлийг түдгэлзүүлж, улс төрийн аливаа хөдөлгөөн, үйл ажиллагаанд оролцохыг хориглосон
2	27.2.3	Бүтцийн өөрчлөлтөөр төрийн албан хаагчийг чөлөөлөхгүй байх асуудлыг зохицуулсан
3	39.5, 39.6, 39.7	Төрийн албаны төв байгууллага (Төрийн албаны зөвлөл)-ийн бүрэн эрхийг нэмэгдүүлж, төрийн албан хаагч хууль бусаар халагдах, чөлөөлөгдөх, албан тушаал нь өөрчлөгдөхөөс хамгаалсан зохицуулалт

Чадахуйн зарчмын нэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг нь төрийн албан хаагчийг халах, чөлөөлөх, албан тушаал буруулах, шилжүүлэх асуудлыг улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгаж, зөвхөн тухайн албан хаагчийн мэдлэг чадвар, ажлын гүйцэтгэлд тулгуурлан шийдвэрлэж байх тогтолцоо юм. Төрийн албаны тухай хуульд 2008 онд орсон өөрчлөлтийн гол цөм нь дээрх асуудалд чиглэсэн бөгөөд томилгоо чадахуйн зарчимд үндэслэсэн байхын тулд, тухайн албан хаагчийн карьер нь чадахуйн зарчимд үндэслэсэн томилгоонд суурилсан байхын тулд албан тушаалын томилгоо, халаа, сэлгээг улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгах асуудал хамгийн чухал. Мөн түүнчлэн 2008 онд орсон өөрчлөлтөөр төрийн улс төрийн албан хаагчаас бусад албан хаагчдыг намын гишүүнчлэлээс түдгэлзүүлэх заалт мөрдөгдөж эхэлсэн. Төрийн албаны тухай хуулийн 2008-2018 оны хэрэгжилтийг авч үзвэл чадахуйн зарчимд суурилсан томилгоо хийх чиглэлд Төрийн албаны зөвлөлд томоохон эрх олгогдсон боловч хэрэгжилт төдийлөн сайн байж чадаагүй гэж дүгнэж болно.

### 4. Төрийн албаны тухай хууль (2017 он)

Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Төрийн албаны тухай хууль 2017 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдөр шинэчилсэн найруулгаар батлагдаж, 2019 оны 01 дүгээр сарын 01-ээс эхлэн хэрэгжиж эхэлсэн. Төрийн албан тухай хуульд төрийн албан тушаалд томилгоо хийх асуудлыг зохицуулсан дараах заалтууд орсон.

### Хүснэгт 5. 2017 оны Төрийн албаны тухай хууль: Томилгоонд хамаарах зохицуулалт

№	ТАТХ-ийн зүйл, заалт	Зохицуулсан харилцаа
1	22.1, 23.1, 23.2, 23.3, 23.6,	Төрийн захиргааны албан тушаалд томилогдоход тавигдах ерөнхий болон тусгай шаардлагыг тодорхойлох
2	25.1, 26.1, 26.2, 26.3, 26.4, 27.1, 27.2, 27.3, 28.3,	Төрийн захиргааны албан тушаалд томилох үйл явцын зохицуулалт
3	33.1, 33.2, 33.3, 33.4, 33.5, 33.6, 33.7, 33.8, 33.9, 33.10	Төрийн жинхэнэ албаны шалгалт авах зохицуулалт
4	30.1, 30.2, 30.3	Чадахуйн зарчмын хүрээнд томилгоо хийгдэж буй эсэхэд хяналт тавих зохицуулалт
5	52.2, 55.2	Чадахуйн зарчимд суурилан шатлан дэвших асуудалд хамаарах зохицуулалт
6	62.1.3, 62.1.4	Бүтцийн өөрчлөлтөөр төрийн албан хаагчийг чөлөөлөхгүй байх зохицуулалт

Дээрх заалтуудаас дүгнэхэд одоо мөрдөгдөж буй Төрийн албаны тухай хуулийн дагуу албан тушаалын сул орон тоонд чадахуйн зарчмыг баримталж, шатлан дэвших зарчмын дагуу томилгоо хийхээр зохицуулсан. Төрийн албаны тухай хуульд заасны дагуу төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх журмыг ТАЗ-ийн 2019 оны 16 дугаар тогтоолоор батлан мөрдүүлж, энэхүү зохицуулалт нь Төрийн албаны тусгай шалгалтын журам (Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 14 дүгээр тогтоол)-тай уялдан сул орон тоонд чадахуйн зарчмын дагуу томилгоо хийх асуудлыг зохицуулж байсан. Эдгээр зохицуулалтуудыг нэгтгэж, хоорондын уялдааг нь илүү сайжруулах зорилгоор «Төрийн албаны шалгалт өгөх болзол болон шатлан дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах журам»-ыг Төрийн албаны зөвлөлийн 2023 оны 25 дугаар тогтоолоор батлан, мөрдүүлж байна.

*Төрийн захиргааны албан хаагчийг чадахуйн зарчимд үндэслэн сонгон шалгаруулж томилох эрх зүйн орчин, зохицуулалт, түүний уялдаа холбоо хэрхэн хангагдсан эсэхийг томилгооны үйл явцын дарааллаар нь авч үзэн шинжилгээ хийсэн.*

Өнөөдрийн байдлаар мөрдөгдөж байгаа Төрийн албаны тухай хууль болон түүнийг дагаж гарсан журам, зохицуулалтын хүрээнд хамгийн ерөнхийгөөр төрийн захиргааны албан хаагчийн томилгоог дараах байдлаар дүрслэн харуулж болно.

## Зураг 2. Төрийн захиргааны албан хаагчийн томилгоо

1. Албан тушаалд тавигдах шаардлага	2. Сонгон шалгаруулалт	3. Туршилтын хугацаа	4. Албан тушаалд томилох
Албан тушаалд тавигдах шаардлага чадахуйн зарчимд нийцсэн үү?	Шаардлагад нийцсэн хүнийг шалгаруулах зохицуулалт бүрдсэн үү?	Туршилтын хугацааг оновчтой хэрэглэх боломжтой юу?	Томилгоонд гадны нөлөөг хааж чадсан уу?

### *Нэг. Албан тушаалд тавигдах шаардлага*

Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн томилгоо чадахуйн зарчимд суурилах эсэх асуудал нь албан тушаалд тавигдах шаардлагаас эхэлнэ гэж үзэж болно. Тухайн албан тушаалд хамгийн сайн тохирох хүнийг томилохын тулд ямар шаардлага хангасан хүн хамгийн сайн тохирох вэ гэдгийг зөв тодорхойлох шаардлагатай. Энэ талын эрх зүйн зохицуулалт ямар байгааг авч үзье.

Төрийн албаны тухай хуулийн 3.1.5-д “«Албан тушаалын тодорхойлолт» гэж тухайн албан тушаалын чиг үүрэг, түүнийг хэрэгжүүлэх албан хаагчид тавигдах боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадварын шаардлагыг баталгаажуулсан баримт бичгийг” ойлгоно гэж заасны дагуу тухайн албан тушаалд ямар шаардлага хангасан хүн томилогдсон тохиолдолд хамгийн сайн тохирох вэ гэдгийг энэхүү баримт бичгээр тодорхойлно. Түүнчлэн Төрийн албаны тухай хуулийн 5 дугаар бүлэгт “Төрийн албан тушаалд тавих шаардлага”-ын талаарх зохицуулалт оруулсан. Энэ хүрээнд төрийн албан тушаалд тавих ерөнхий шаардлагыг тодорхойлсон бөгөөд харин 23.5 дахь заалтын дагуу төрийн захиргааны албан тушаалд тавих тусгай шаардлагыг Төрийн албаны зөвлөл (ТАЗ) батлахаар зохицуулсан. Хуулиар олгосон энэ эрхийн хүрээнд ТАЗ нь 2019 оны 02 дугаар тогтоолоор “Төрийн жинхэнэ албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлага”-ыг, 2019 оны 03 дугаар тогтоолоор “Албан тушаалын тодорхойлолт боловсруулах нийтлэг журам”-ыг тус тус батлан мөрдүүлж байна.

Мөн одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Төрийн албаны тухай хуулийн дагуу Төрийн байгууллага нь ажлын байрны шинжилгээ хийсний үндсэн дээр албан тушаалын тодорхойлолтыг албан тушаал бүрээр боловсруулж, ТАЗ-ийн зөвшөөрлийг үндэслэн батлахаар заасан. Эдгээр нь төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах шаардлагыг тодорхойлох асуудалд хамаарах хууль, эрх зүйн голлох зохицуулалт юм.

Албан тушаалд тавигдах шаардлагыг тодорхойлох эрх зүйн зохицуулалтыг дараах байдлаар дүгнэж байна.



- Төрийн захиргааны албан тушаал бүрээр заавал албан тушаалын тодорхойлолт боловсруулж батлуулах бөгөөд энэхүү тодорхойлолтод тухайн албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлагыг нарийвчлан (боловсрол, мэргэжил, туршлага, ур чадвар, мэргэшил тус бүрээр) зааж өгөхөөр хуульчилсан нь томилгоонд чадахуйн зарчмыг баримтлах боломж (шаардлага)-ыг эрх зүйн хувьд бүрдүүлж өгсөн байна.
- Албан тушаалын тодорхойлолтыг баталгаажуулахдаа ТАЗ-ийн зөвшөөрлийг авахаар хуульчилсан нь байгууллага, түүнийг удирдаж буй албан хаагч нь албан тушаалын шаардлагыг авах гэж буй хүндээ тохируулж өөрчлөх боломжийг хааж, субъектив нөлөөллийг багасгах ач холбогдолтой зохицуулалт болсон.
- Төрийн захиргааны албан тушаалд тавих тусгай шаардлагыг албан тушаалын ангилал, төрөл тус бүрээр ялган тодорхойлж, ТАЗ-ийн тогтоолоор баталж, мөрдүүлж байгаа нь албан тушаалд тавигдах шаардлагыг оновчтой тодорхойлоход эергээр нөлөөлсөн.
- Хэдийгээр хууль болон түүнийг дагаж гарсан журмын дагуу албан тушаалд тавигдах шаардлагыг боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадвар тус бүрээр нь нарийвчлан тодорхойлохоор зааж өгсөн ч гэсэн чадахуйн зарчимд нийцүүлэн оновчтой, зөв боловсруулах эсэх асуудал нь тухайн тодорхойлолтыг боловсруулж буй этгээд (ажлын хэсэг)-ийн мэдлэг чадвараас ихээхэн хамаарах учраас эрх зүйн орчин бүрдсэн гэж найдан орхиж болохгүй юм.
- Албан тушаалын тодорхойлолтыг баталгаажуулахдаа ТАЗ-ийн зөвшөөрлийг авахаар хуульчилсан нь нэг талаас хяналт тавих, субъектив нөлөөллийг багасгаж байгаа боловч нөгөө талаас ТАЗ-д хэт их ачаалал үүсгэх, мөн зөвшөөрөл өгөх ажилтны ойлголт, мэдлэг, туршлагаас хамаарч алдаа гарах, хэт механик байдлаар жигдлэх зэрэг алдаа гарах магадлалтай. Энэ тохиолдолд томилгоо чадахуйн зарчимд суурилан хийгдэх боломжгүй юм.
- Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах шаардлагыг ТАЗ-ийн тогтоолоор батлаж мөрдүүлж байгаа боловч энэ нь илүү ерөнхий байдлаар тодорхойлогдсон, ялангуяа ур чадварын шаардлагыг хэрхэн хэмжих (тухайн шаардлагыг хангаж байгааг хэрхэн тодорхойлох) нь маргаантай, тодорхойгүй зүйлс нэлээд байна. Тухайлбал, дараах хүснэгтэд төрийн захиргааны “Тэргүүн түшмэл”-ийн албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлагыг харууллаа.

**Хүснэгт 6. Төрийн захиргааны албан тушаалын тэргүүн түшмэл, түүнтэй адилтгах удирдах албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлага<sup>1</sup>**

<b>Боловсрол</b>	-Магистр ба түүнээс дээш боловсролын зэрэгтэй.		
<b>Мэргэжил</b>	-Тухайн салбарын болон албан тушаалын чиг үүрэгт хамаарах мэргэжилтэй байх		
<b>Мэргэшил</b>	-Эрхэлсэн сургалтад	түшмэлийн хамрагдаж	мэргэшүүлэх багц төгссөн байх; <u>/Энэ хэсэгт Төрийн албаны зөвлөлийн 2023 оны 90 дүгээр тогтоолоор өөрчлөлт оруулсан/</u>
	-Шаардлагатай бол тухайн албан тушаалын чиг үүрэгт хамаарах мэргэжлийн чиглэлээр мэргэшсэн байх		
<b>Туршлага</b>	-Төрийн албанд 12-аас доошгүй жил, үүнээс эрхэлсэн түшмэлийн албан тушаалд 6-аас доошгүй жил ажилласан байх <u>/Энэ хэсэгт Төрийн албаны зөвлөлийн 2023 оны 90 дүгээр тогтоолоор өөрчлөлт оруулсан/</u>		
<b>Ур чадвар</b>	<b>Удирдан зохион байгуулах</b>	-Төрийн хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн дагуу тухайн салбарын бодлогыг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтэд хяналт тавих -Төр засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэх ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг хариуцаж, үүрэг, хариуцлага хүлээх -Санхүүгийн болон хүний нөөцийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх -Эрсдлийг урьдчилан тооцоолох, гарах арга замыг тодорхойлох, эрсдэлийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх	
	<b>Дүн шинжилгээ хийх</b>	-Мэдээлэлд тулгуурлан бүтэц чиг үүргийн шинжилгээ хийх, системийн шинжилгээ хийх, хяналт шинжилгээ үнэлгээ хийх -Бодлогын үндэслэлтэй зөвлөмж боловсруулах, зөвлөгөө өгөх	
	<b>Асуудал шийдвэрлэх</b>	-Хуульд нийцсэн шийдвэр гаргах -Оновчтой, шуурхай, үр дүнтэй шийдвэр гаргах -Шийдвэрийн үр дагаварыг урьдчилан тооцоолох -Гаргасан шийдвэрийнхээ талаар хариуцлага хүлээх	
	<b>Манлайлах</b>	-Ёс зүйгээр бусдыг манлайлан үлгэр дууриал үзүүлэх -Ажил хэргийн хувьд бүтээлч, санаачлагатай ажиллах -Хувийн зохион байгуулалтын хувьд үлгэр дууриал үзүүлэх -Байгууллагын үйл ажиллагааны шинэтгэлийн үзэл санааг бусдад итгүүлэн ойлгуулах, хэрэгжүүлэх	
	<b>Бусад</b>	-Гадаад хэл, мэдээллийн технологийн болон зайлшгүй шаардлагатай бусад ур чадвар	

Дээрх хүснэгтээс үзэхэд ялангуяа “ур чадвар”-ын шаардлага хангаж буй эсэхийг тодорхойлох (хэмжих)-д төвөгтэй байдал үүсэхээр байна.

- Ярилцлагын судалгааны дүнгээс үзвэл, албан тушаалд тавих шаардлагыг тодорхой хэмжээнд хууль, журмаар зохицуулж өгсөн нь нэг талаар авах гэж буй хүндээ тохируулж субъектив байдлаар хандах боломжийг хязгаарлаж, хяналттай болгож өгсөн боловч, нөгөө талаар

<sup>1</sup> ТАЗ-ын 2019 оны 02 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт

хэд хэдэн сөрөг үр дагавар үүсгэж байна. Тухайлбал, хуулиар албан тушаалд ажилласан жилийн шаардлагыг хавтгайруулан ижил тогтоож өгснөөс шалтгаалан томилгоонд чадахуйн зарчим баримтлах гэхээсээ илүүтэйгээр мэдлэг чадварын шаардлага хангахгүй боловч олон жил ажилласан албан хаагчдад илүү давуу эрх, боломж олгож байна. Түүнчлэн албан тушаалын тодорхойлолтыг батлахад заавал Төрийн албаны зөвлөлийн зөвшөөрөл шаардлагатай байгаагаас шалтгаалан зарим тохиолдолд нарийн мэргэжлийн албан тушаалуудад хэт ерөнхий шаардлага тавигдах тохиолдол гардаг. Үүнээс шалтгаалан тухайн нарийн мэргэжил шаардах албан тушаалын шаардлагыг хангасан хүнийг томилох боломж хязгаарлагдах тохиолдол үүсдэг байна.

- Түүнчлэн ярилцлагын судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид “Мэргэжлийн салбарт төрийн албан тушаалын томилгоог хийхдээ заавал тухайн салбар дотроосоо, салбарын мэргэжлийн хүнийг сонгон томилох зохицуулалт хийхгүй бол өөр салбарын, мэргэжлийн шаардлага хангаагүй хүнийг улс төрийн нөлөөгөөр томилох үзэгдэл гардаг. Иймээс хуульд энэ талын зохицуулалт, хориглолт, хязгаарлалтыг сайтар тусгаж өгснөөр томилгоо чадахуйн зарчимд нийцэх боломжийг бүрдүүлнэ” гэдгийг онцолж байсан.
- Нэгтгэн үзвэл албан тушаалд тавигдах шаардлагыг нарийвчлан, оновчтой тодорхойлох шаардлагатай гэдгийг, түүнд үндэслэн, тэрхүү шаардлагыг хангасан хүнийг томилох ёстойг хууль, журамд тодорхой зааж өгсөн байна. Гэхдээ энэ хүрээнд албан тушаалд тавигдах шаардлагыг оновчтой тодорхойлох асуудал нь түүнийг боловсруулж буй этгээдийн мэдлэг, туршлага, чадвар зэргээс хамаарах нь тодорхой байна.

#### *Хоёр. Сонгон шалгаруулалт*

Албан тушаалд тавигдах шаардлага оновчтой, тодорхой болсны дараа энэхүү шаардлагыг хамгийн сайн хангаж буй хүнийг сонгон шалгаруулах эрх зүйн орчин бүрдсэн эсэхийг авч үзэх шаардлагатай.

Төрийн албаны тухай хуулийн 6 дугаар бүлэгт “Төрийн жинхэнэ албан тушаалд томилох” харилцааг зохицуулсан. Энэ зохицуулалтын дагуу тухайн албан тушаалд тавигдах шаардлагыг хамгийн сайн хангасан хүнийг томилохоор заасан бөгөөд сонгон шалгаруулалтыг хэрхэн зохион байгуулах, шалгалтын агуулга, хэлбэр ямар байхыг “Төрийн албаны шалгалт өгөх болзол болон шатлан дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах журам, загвар батлах тухай” ТАЗ-ийн 2023 оны 25 дугаар тогтоолоор зохицуулсан.

Дээрх зохицуулалтын дагуу төрийн албаны тусгай шалгалт өгч, шалгарсан тохиолдолд төрийн захиргааны албан тушаалд томилогдох бөгөөд шалгалт нь



хууль, эрх зүй, бодлогын баримт бичгийн талаарх мэдлэг, дүн шинжилгээ хийх чадвар, асуудал шийдвэрлэх чадвар, Монгол хэлний ярианы болон бичгийн чадвар, удирдан зохион байгуулах чадвар, манлайлах чадвар, багаар ажиллах чадварыг шалгах бүрэлдэхүүнтэй байна. Өөрөөр хэлбэл төрийн албаны тусгай шалгалтаар тухайн иргэний “мэдлэг”, “ур чадвар”-ын түвшин нь тухайн албан тушаалын шаардлага хангаж буй эсэхийг тодорхойлох зорилготой. Төрийн албаны зөвлөлийн баталсан журмын дагуу эдгээр шалгалтууд нь ямар ангилал, төрөлд хамаарах албан тушаалаасаа хамаарч аль төрлийн шалгалтыг авах, ямар хэлбэрээр авах, хэд хүртэл оноогоор үнэлэх, ямар тохиолдолд тэнцсэнд тооцох нь хоорондоо ялгаатай байна.

- Төрийн захиргааны албан тушаалд сонгон шалгаруулах шалгалт нь албан тушаалын тодорхойлолтод заасан ур чадварын шаардлага хангаж буй эсэхийг үнэлэхэд голлон чиглэсэн, албан тушаалд тавигдах шаардлагуудтай уялдуулан шалгалтын төрөл, хэлбэрийг тодорхойлсон нь оновчтой зохицуулалт болсон.
- Журмын 9.17-д заасны дагуу тухайн салбарын онцлогоос хамаарч зайлшгүй шаардлагатай нэмэлт шалгалт авах боломжийг нээж өгсөн нь шалгалтыг илүү мэргэжлийн тал руу нь чиглүүлэх боломжийг олгосон, улмаар сонгон шалгаруулалтыг чадахуйн зарчимд илүү нийцүүлэх боломжийг олгосон зохицуулалт болсон.
- Сул орон тоог нөхөх томилгоог хийхдээ шатлан дэвших зарчмын дагуу сонгон шалгаруулалт хийх зохицуулалтыг хууль болон журамд тодорхой тусгаж өгсөн.
- Эрх зүйн зохицуулалтын тухайд ерөнхий зарчим, арга, үнэлгээ (оноо)-ний авч болох дээд утга зэргийг л тодорхойлж өгсөн. Харин тусгай шалгалтын агуулга, хэлбэр нь яг тухайн ур чадварыг тодорхойлоход чиглэгдэж, оновчтой боловсруулагдаж чадсан эсэхэд анхаарах шаардлагатай.
- Хэдийгээр салбарын онцлогоос хамаарч нэмэлт шалгалт авах боломжийг нээж өгсөн боловч энэ нь зөвхөн “тэнцсэн”, “тэнцээгүй” гэсэн үнэлгээтэй учраас шалгалтын нийлбэр оноо гаргахад нөлөөлөхгүй, зөвхөн тухайн салбарын мэргэжлийн шаардлагыг хамгийн бага түвшинг хангуулахад л чиглэсэн байна.
- Албан хаагчийн томилгоонд чадахуйн зарчмыг хангуулахад тухайн хүний мэдлэг, ур чадварын түвшин ямар байгааг харгалзахаас түүний ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзах зайлшгүй шаардлагатай. Гэтэл сонгон шалгаруулалтын журмын 8.4.1-т зааснаар албан хаагчийн хувьд сүүлийн гурван удаагийн үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшингийн үнэлгээний аль нэг нь “хангалтгүй” гэсэн үнэлгээ аваагүй



байхад л сонгон шалгаруулалт оролцож өрсөлдөх эрх нь нээлттэй, түүний гүйцэтгэлийн үнэлгээний дүн нь ямар нэг хэмжээгээр сонгон шалгаруулалтын оноо, үнэлгээнд нөлөөгүй байна.

- Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг өөр албан тушаалд шилжүүлэх, сэлгэн ажиллуулах журмыг ЗГХЭГ-ын дарга, ТАЗ-ын даргын 2019 оны 34/31 тоот хамтарсан тушаалаар батлан мөрдүүлж байна. Энэхүү журмын зохицуулалт нь албан хаагчийг өөр албан тушаалд шилжүүлэх, тодорхой хугацаагаар сэлгэн ажиллуулахад чадахуйн зарчмыг хангуулах асуудлыг төдийлөн сайн зохицуулж өгөөгүй байна. Журмын 3.4-т “сэлгэн ажиллуулахдаа тухайн албан хаагчийн мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, ёс зүй, туршлага, ажлын үр дүн, ашиг сонирхол болон бусад нөхцөлийг харгалзана” гэж ерөнхий зааснаас өөр зохицуулалт байхгүй байна. Иймээс сэлгэн томилгоо, шилжүүлэн томилгоог хийхдээ чадахуйн зарчмыг баримтлахгүй байх нөхцөл үүсэх эрсдэлтэй.
- Ярилцлагын судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид төрийн албаны тусгай шалгалтын агуулга, хэлбэр нь мэргэжлийн нарийн мэдлэг, ур чадварыг шалгахад чиглэхгүй байгаа болохыг онцолж байв. Ярилцлагын судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид албан тушаалын шалгалт өгч байсан бөгөөд тэдний үзэж байгаагаар тусгай шалгалтын агуулга нь ерөнхий шалгалтын агуулгатай ойролцоо байгаа учраас тухайн албан тушаалд тавих шаардлагыг хамгийн сайн хангасан, тухайн ажлыг хамгийн сайн хийж чадах хүнийг сонгон шалгаруулж томилох боломжийг зарим талаар хязгаарлаж байна гэж үзсэн.
- Мөн ярилцлагын судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын тухайд хууль, эрх зүйн орчны тодорхойгүй, ойлгомжгүй байдлаас хамаарч чадахуйн зарчим зөрчигдөх нөхцөл үүсч байгааг онцлон тэмдэглэж байв. Тухайлбал, албан тушаалд тавигдах шаардлагад “мэргэжил” гэдгийг тодорхойлохдоо магистрын зэргийн дипломд бичигдсэн мэргэжлийн нэр, индексийг тооцох эсэх асуудал маргаантай байгаагаас хамаарч яг адил тохиолдол кейс хоёр өөр байдлаар шийдэгдэх тохиолдол гарч байна. Түүнээс гадна мэргэшил гэдгийг тодорхойлох албан ёсны нэгдсэн зарчим, зохицуулалт дутагдаж байгаагаас хамаарч томилгоонд чадахуйн зарчим хангагдахгүй байх нөхцөл үүсч байгааг онцолж байлаа.

#### *Гурав. Туршилтын хугацаа*

Төрийн захиргааны албан хаагчийн томилгоо чадахуйн зарчимд нийцэж буй эсэхийг тодорхойлох нэг чухал зохицуулалт бол туршилтын хугацаа хэрэглэх асуудал юм. Өөрөөр хэлбэл энэ зохицуулалтыг зөв хэрэглэж чадвал

тухайн хүн уг албан тушаалд мэдлэг чадварын хувьд тохирох уу? албан тушаалын чиг үүргийг сайн хэрэгжүүлж чадах уу? гэдэг нь шууд харагдах боломжтой байдаг.

Төрийн албаны тухай хуулийн 28.3-т “Төрийн жинхэнэ албанд анх орсон иргэнд туршилтын хугацааг 6-12 сар хүртэл хугацаагаар тогтоож болно” гэж заасан бөгөөд туршилтаар ажилласан хугацааг төрийн алба хаасан хугацаанд оруулж тооцдог. Туршилтын хугацаа хэрэглэх болзол, журмыг ТАЗ-ын 2020 оны 54 дүгээр тогтоолоор батлан мөрдүүлж байна.

- Төрийн жинхэнэ албанд анх орсон иргэнд туршилтын хугацаа хэрэглэх, ингэж ажиллуулахдаа хийж гүйцэтгэх ажлын төлөвлөгөө гарган баталж, сар бүр дүгнэх, энэхүү төлөвлөгөөний биелэлтийн үнэлгээнд үндэслэн цаашид ажиллуулах шийдвэр гаргах зохицуулалт хийж өгсөн нь чадахуйн зарчмыг томилгоонд баримтлах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн байна.
- Чадахуйн зарчим нь албан хаагч тухайн ажлыг сайн хийж чадах эсэхийг харгалзан томилгоо хийх асуудлыг хөнддөг. Өөрөөр хэлбэл аль ангилал, зэрэглэлийн албан тушаалд томилгоо хийж байгаагаас үл хамааран дээрх зарчмыг баримтлах ёстой. Төрийн албан тухай хууль, түүнд нийцүүлэн баталсан журмын зохицуулалт нь зөвхөн төрийн жинхэнэ албанд анх томилогдох иргэнд л туршилтын хугацаа хэрэглэхээр заасан нь томилгоонд чадахуйн зарчим алдагдах эрсдлийг үүсгэж байна.
- Ярилцлагын судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид “Удирдах албан тушаалд яагаад туршилтын хугацаа хэрэглэхгүй байна вэ” гэсэн асуудлыг дэвшүүлж байлаа. Тэдний үзэж байгаагаар үнэн хэрэгтээ удирдах албан тушаалд томилогдож байгаа албан хаагчид ихэнхдээ мэдлэг чадварын хувьд тухайн албан тушаалд тавигдах шаардлага хангахгүй, ажлаа хийж чадахгүй байх нь олонтаа байдаг. Ер нь удирдах албан тушаалтан ч гэсэн туршилтын хугацаанд ажиллаж, тухайн ажлыг хийж чадах эсэхээ харуулах ёстой. Энэ нь чадахуйн зарчмыг ханган томилогдох үндэс суурийг бүрэлдүүлж байгаа хэлбэр юм хэмээн үзэж байв.

#### *Дөрөв. Албан тушаалд томилох*

Төрийн албаны тухай хууль, түүнийг дагаж гарсан журмуудыг ерөнхийд нь аваад үзвэл төрийн захиргааны албан хаагчийн томилгоог гагцхүү чадахуйн зарчимд тулгуурлан тухайн албан тушаалын шаардлагыг хамгийн сайн хангаж буй хүнийг шударга, нээлттэй өрсөлдөөнт шалгаруулалтыг үндэслэн томилох зохицуулалт хийгдсэн. Албан тушаалын томилгоонд улс төрийн, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын нөлөө орох боломжийг аль болох хаасан заалтуудтай,

зөрчигдсэн тохиолдолд хариуцлага тооцох эрх хэмжээг ТАЗ-д боломжит хэмжээнд олгосон гэж үзэж болохоор байгаа. Гэхдээ хууль, эрх зүйн эдгээр заалтын хэрэгжилт хангалттай байж чадахгүй байгаа нь манай судалгааны багийн эхний үе шатны судалгаанаас харагдаж байсан. Үүний шалтгааныг судалгааны хүрээнд цуглуулсан мэдээлэлд шинжилгээ боловсруулалт хийх замаар тодорхойлохоор зорьж байна.

#### **4.2. Төрийн захиргааны албан тушаалын томилгоотой холбогдох статистик мэдээлэлд хийсэн шинжилгээ**

Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.3-т “Төрийн албаны төв байгууллага нь төрийн албан хаагчийн улсын нэгдсэн тоо бүртгэлийг хөтлөх бөгөөд уг бүртгэлд төрийн албан тушаал эрхэлж байгаа болон нөөцөд байгаа төрийн бүх албан хаагчийн тухай мэдээ агуулсан байна” гэж заасны дагуу Төрийн албаны зөвлөл 1995 оноос эхлэн төрийн албан хаагчийн улсын нэгдсэн тоо бүртгэлийг хөтөлж, тэдгээрийн бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний талаарх тухайн жилийн мэдээг дараа жилийн нэгдүгээр улиралд багтаан нэгтгэн гаргаж Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, УИХ, Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлд хүргүүлж байна.

Төрийн албан хаагчдын бүрэлдэхүүн хөдөлгөөний тайланг дараах үзүүлэлтийн дагуу боловсруулдаг. Үүнд:

- Төрийн албан хаагчдын тоо, бүрэлдэхүүн
- Төрийн албан хаагчдын ангилал, зэрэглэл
- Төрийн албан хаагчдын мэргэшил, зэрэг дэв
- Төрийн албан хаагчдын сонгон шалгаруулалт
- Төрийн албан хаагчдын хөдөлгөөн зэрэг үзүүлэлтээр гаргаж байна.

Судалгааны баг төрийн захиргааны албан хаагчдын бүрэлдэхүүн хөдөлгөөний тайланд тусгагдсан сүүлийн арван жилийн мэдээллийг ашигласны зэрэгцээ “Төрийн албаны тухай” хууль (2017) хэрэгжиж эхэлсэн 2019 оноос хойших сүүлийн 4 жилийг оролцуулсан төрийн захиргааны албан тушаалын томилгоотой холбоотой статистик мэдээлэлд шинжилгээ хийсэн.

Монгол Улсын хэмжээнд 2022 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн байдлаар нийт 225.2 мянган төрийн албан хаагч ажиллаж байгаагаас 3759 (1.7 хувь) нь төрийн улс төрийн, 22023 (9.8 хувь) нь төрийн захиргааны, 47158 (20.9 хувь) нь төрийн тусгай, 152265 (67.6 хувь) нь төрийн үйлчилгээний албан хаагчид байна.

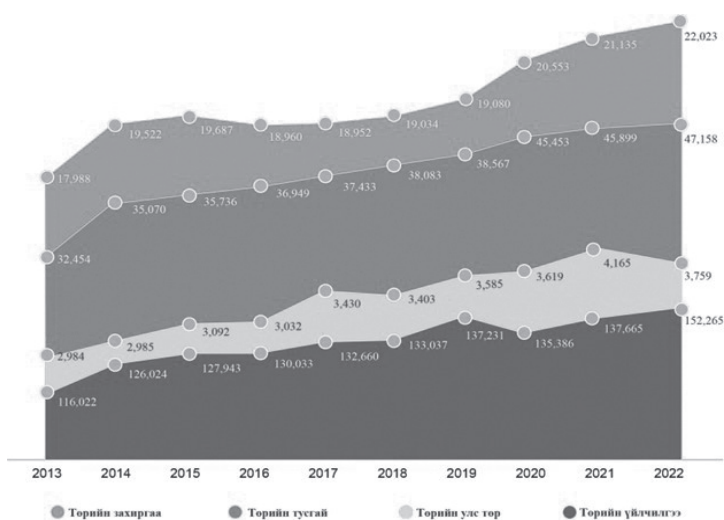
### Зураг 3. Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо, өсөлтийн хувь (сүүлийн арван жилээр)



Эх сурвалж. Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн 2022 оны улсын нэгдсэн тоо бүртгэл. ТАЗ, 2023

Төрийн нийт албан хаагчдын тоо 2022 онд 225.2 мянга байгааг өмнөх онтой харьцуулахад 7.8 хувиар (16341 албан хаагч) өссөн бөгөөд төрийн захиргааны албан хаагчдын тоо 4.2 хувь (888 албан хаагч), төрийн үйлчилгээний албан хаагчид 10.6 хувь (14600 албан хаагч), төрийн тусгай албан хаагч 2.7 хувь (1259 албан хаагч)-иар тус тус өссөн үзүүлэлттэй гарсан байна. 2022 онд төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын тоо хамгийн ихээр өсчээ.

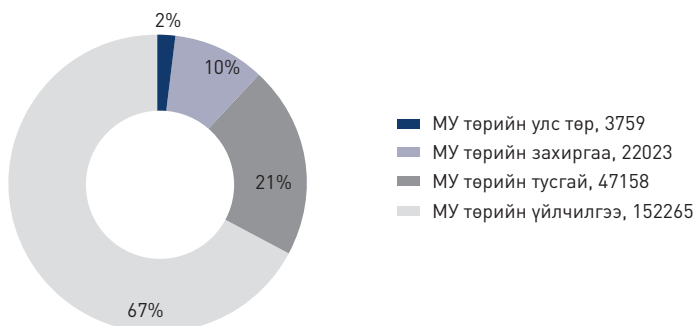
### Зураг 4. Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо (сүүлийн арван жилээр)



Эх сурвалж. Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн 2022 оны улсын нэгдсэн тоо бүртгэл. ТАЗ, 2023

Монгол Улсад 2022 оны байдлаар төрийн захиргааны албан хаагчдын тоо 22,023 байгаа бөгөөд нийт төрийн албан хаагчдын 9.8 хувийг эзэлж байна. (Зураг 5)

**Зураг 5. Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо, төрийн албаны ангиллаар (2022)**



Эх сурвалж. Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн 2022 оны улсын нэгдсэн тоо бүртгэл. ТАЗ, 2023

Төрийн захиргааны албан хаагчид төрийн бодлого боловсруулахад мэргэжлийн зөвлөгөө өгөх, бодлого хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг мэргэжлийн арга зүйн удирдлагаар хангах, зохион байгуулах чиг үүрэгтэй ажилладаг. Төрийн захиргааны албан хаагчдын жилийн дундаж өсөлт 2013-2017 онд тогтмол буурсан бол 2018 онд 0.4 хувиар, 2022 онд 4.2 хувиар тус тус өссөн үзүүлэлттэй байна.

**Зураг 6. Төрийн захиргааны албан хаагчдын тоо, өсөлтийн хувь (сүүлийн арван жилээр)**



Эх сурвалж. Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн 2022 оны улсын нэгдсэн тоо бүртгэл. ТАЗ, 2023

Төрийн захиргааны албан хаагчдын тоо 2013-2015 он хүртэл тогтмол өсөх хандлагатай байсан бол 2016-2017 онуудад буурч, харин 2018-2022 онуудад өссөн үзүүлэлттэй байна.

### Зураг 7. Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын тоо, хүйсийн харьцаа



Эх сурвалж. Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн 2022 оны улсын нэгдсэн тоо бүртгэл. ТАЗ, 2023

Төрийн захиргааны албан хаагчдыг албан тушаалын ангиллаар нь авч үзвэл тэргүүн түшмэл 166 (0.7 хувь), эрхэлсэн түшмэл 716 (3.2 хувь), ахлах түшмэл 2505 (11.4 хувь), дэс түшмэл 17233 (78.3 хувь), туслах түшмэл 1403 (6.4 хувь) байна.

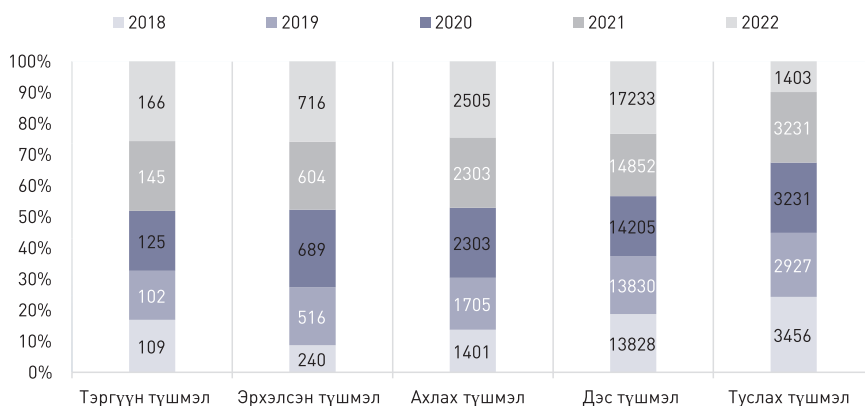
### Хүснэгт 7. Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын тоо (хувиар)

Үзүүлэлт	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
	Хүн (тоо)					Хувь				
<b>ТЗАХ-ийн тоо, албан тушаалын ангиллаар</b>	<b>19034</b>	<b>19080</b>	<b>20553</b>	<b>21135</b>	<b>22023</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Тэргүүн түшмэл	109	102	125	145	166	0.6	0.5	0.6	0.7	0.8
Эрхэлсэн түшмэл	240	516	689	604	716	1.3	2.7	3.4	2.9	3.3
Ахлах түшмэл	1401	1705	2303	2303	2505	7.4	8.9	11.2	10.9	11.4
Дэс түшмэл	13828	13830	14205	14852	17233	72.6	72.5	69.1	70.3	78.3
Туслах түшмэл	3456	2927	3231	3231	1403	18.2	15.3	15.7	15.3	6.4

Эх сурвалж. Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн 2022 оны улсын нэгдсэн тоо бүртгэл. ТАЗ, 2023

Төрийн захиргааны албан тушаал эрхэлж байгаа албан хаагчдын тооны өөрчлөлтийг сүүлийн 5 жилээр харьцуулан авч үзвэл тэргүүн түшмэл болон дэс түшмэлийн албан хаагчдын тоо тасралтгүй өссөн, эрхэлсэн түшмэлийн албан хаагчдын тоо сүүлийн таван жилд 3 дахин өссөн, ахлах түшмэлийн албан хаагчдын тоо сүүлийн 3 жилд хэлбэлзэл багатай, туслах түшмэлийн албан хаагчдын тоо 2018-2021 онд харьцангуй тогтвортой байсан ч, 2021 онтой харьцуулахад 2022 онд 1828-аар буюу 2.3 дахин буурсан байна.

**Зураг 8. Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын тоо (сүүлийн таван жилээр)**



Эх сурвалж. Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн 2022 оны улсын нэгдсэн тоо бүртгэл. ТАЗ, 2023

Төрийн байгууллагын тогтолцоо, төрийн захиргааны байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт тогтвортой, Засгийн газраас төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал, зэрэглэлд өөрчлөлт ороогүй тохиолдолд ангилал тус бүрд ажиллах албан хаагчдын тоо, бүрэлдэхүүн хөдөлгөөн хэвийн байх ёстой. Гэтэл төрийн захиргааны албан хаагчдын тоо ангилал тус бүрд сүүлийн 5 жилийн байдлаар харьцангуй өөрчлөлт ихтэй байгаа нь дээрх зургаас харагдаж байна. Цаашид энэ нөхцөл байдлын шалтгаан, учир шалтгааныг нарийвчлан судалж тогтоох шаардлагатай юм.

Төрийн захиргааны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалын тусгай шалгалтын мэдээллийг сүүлийн 4 жилээр нэгтгэн дүн шинжилгээ хийж үзэхэд дараах байдалтай байна.

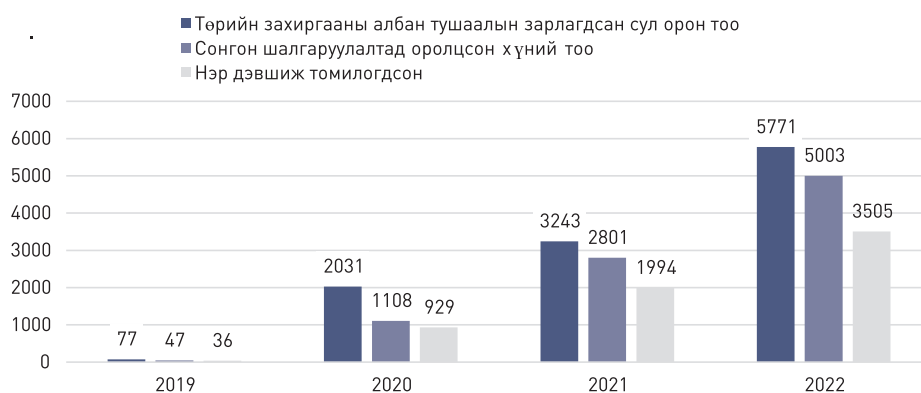


**Хүснэгт 8. Төрийн захиргааны албан тушаалын тусгай шалгалт өгч, томилогдсон албан хаагчдын тоо (сүүлийн 4 жилээр)**

№	Он	Төрийн захиргааны удирдах албан тушаалын			Төрийн захиргааны гүйцэтгэх албан тушаалын			Нийт дүн		
		Зарлагдсан сул орон тоо	Сонгон шалгаруулалтад оролцсон хүний тоо	Нэр дэвшиж томилогдсон	Зарлагдсан сул орон тоо	Сонгон шалгаруулалтад оролцсон хүний тоо	Нэр дэвшиж томилогдсон	Зарлагдсан сул орон тоо	Сонгон шалгаруулалтад оролцсон хүний тоо	Нэр дэвшиж томилогдсон
1	2019	29	26	23	48	21	13	77	47	36
2	2020	450	420	353	1581	688	576	2031	1108	929
3	2021	441	398	343	2802	2403	1651	3243	2801	1994
4	2022	729	844	555	5042	4159	2950	5771	5003	3505
<b>Нийт</b>		<b>1649</b>	<b>1688</b>	<b>1274</b>	<b>9473</b>	<b>7271</b>	<b>5190</b>	<b>11122</b>	<b>8959</b>	<b>6464</b>

Томилох эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас 2022 онд Төрийн албаны зөвлөлд ирүүлсэн захиалгын дагуу улсын хэмжээнд төрийн захиргааны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалын 5,771 сул орон тоог нөхөх сонгон шалгаруулалт зарласнаас 3,505 албан тушаалд 5,003 иргэн шалгалтад оролцож өрсөлдсөн байна.

**Зураг 9. Төрийн захиргааны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалын тусгай шалгалт (сүүлийн 4 жилээр)**



Хамгийн өндөр үнэлгээтэй шалгагдсан 3,505 иргэнийг албан тушаалд томилсон байна. 2022 оны төрийн захиргааны сонгон шалгаруулалтын зарлагдсан сул орон тоог 2021 онтой харьцуулахад 77.9 хувиар, сонгон шалгаруулалтад оролцсон хүний тоо 78.6 хувиар, хамгийн өндөр оноо авч нэр дэвшиж томилогдсон хүний тоо 75.8 хувиар тус тус өссөн байна.

Сүүлийн 3 жилийн тоон үзүүлэлтийг харвал төрийн захиргааны албан тушаалд зарлагдсан сул орон тооноосоо цөөн хүн бүртгүүлж, сул орон тооныхоо дөнгөж 45-60 хувийг л нөхсөн байна. Үүний учир шалтгааныг ярилцлагын судалгаанд оролцогчид хэрхэн үзэж байгаа талаарх үр дүнг нэгтгэн үзэхэд 1-рт, төрийн албан хаагчид тогтворгүй, төрийн албанд орж ажиллах сонирхол бага байна; 2-рт, төрийн албаны шалгалтад бэлтгэж оролцох байдал хангалтгүй; 3-рт, албан тушаалын тодорхойлолтын шаардлага хангахгүй байгаа, ялангуяа газрын даамал, байгаль хамгаалагч, мал эмнэлгийн чиглэлийн албан хаагчдын хувьд; 4-рт, зарим тохиолдолд нэр дэвшүүлж санал болгосон хүнийг томилохгүй байх асуудал гарч байгаа зэрэг шалтгаануудыг дурьдаж байв.

#### 4.3. Төрийн захиргааны албан тушаалын томилгоон дахь чадахуйн зарчмын хэрэгжилт

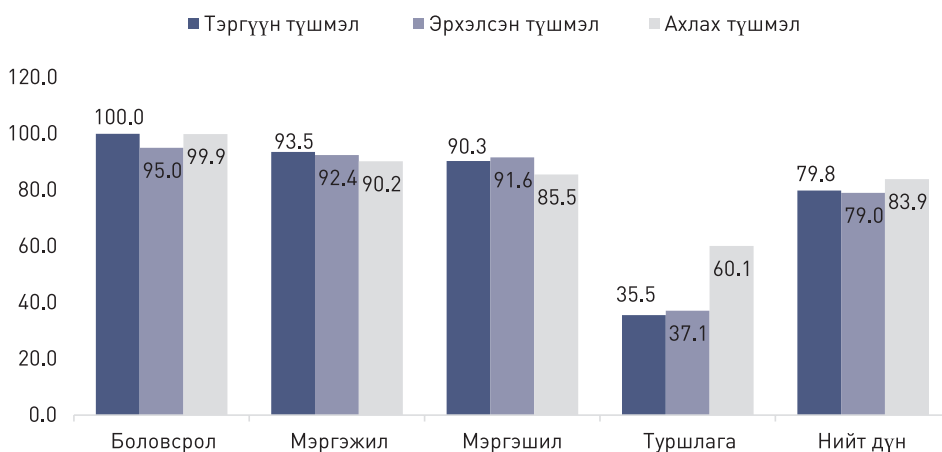
Судалгааны түүвэрт сонгогдсон төрийн захиргааны болон нутгийн захиргааны 401 байгууллагын ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа 1634 албан хаагчийн томилгоотой холбоотой мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийж дараах үр дүнг гаргалаа. Ингэхдээ төрийн захиргааны албан тушаалын тодорхойлолтод тусгагдсан тусгай шаардлагыг үндэслэл болгож ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд томилогдон ажиллаж байгаа албан хаагчдын боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадвар, ажлын үр дүн нь чадахуйн зарчмын шаардлагыг хангаж байгаа эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн.

#### Хүснэгт 9. Судалгаанд оролцогчдын албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан байдал (хувиар)

Д/д	Төрийн албан хаагчийн ангилал	АЛБАН ТУШААЛЫН ТУСГАЙ ШААРДЛАГА				Нийт дүн
		Боловсрол	Мэргэжил	Мэргэшил	Туршлага	
1	Тэргүүн түшмэл	100.0	93.5	90.3	35.5	79.8
2	Эрхэлсэн түшмэл	95.0	92.4	91.6	37.1	79.0
3	Ахлах түшмэл	99.9	90.2	85.5	60.1	83.9
<b>Дүн</b>		<b>98.3</b>	<b>92.1</b>	<b>89.1</b>	<b>44.2</b>	<b>80.9</b>

Судалгаанд оролцсон албан хаагчдын албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан байдлыг төрийн албан хаагчийн ангиллаар харьцуулахад тэргүүн түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдын 79.8 хувь нь, эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдын 79 хувь нь, ахлах түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдын 83.9 хувь нь албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан албан хаагчийг томилсон байна. Эндээс үзэхэд ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн хувьд боловсролын шаардлагыг 95-аас дээш хувийн үзүүлэлттэй хангаж байхад мэргэжил, мэргэшлийн шаардлагын хувьд төдийлөн ялгаа харагдахгүй байгаа, харин туршлагын шаардлагыг ахлах түшмэл 60.1 хувь, эрхэлсэн түшмэл 37.1 хувь, тэргүүн түшмэл 35.5 хувийн үзүүлэлттэй хангаж байна. Өөрөөр хэлбэл, ахлах түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын төрийн албанд ажилласан жил болон өмнөх шатлалын албан тушаалд ажилласан жилийн шаардлага хангаж томилогдсон байдал нь эрхэлсэн болон тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчдаас 25 хувиар илүү үзүүлэлттэй байна. Энэ нь албан тушаалын шатлал дээшлэх тусам төрийн албанд ажилласан туршлагын шаардлагыг бага хангаж байгааг, тодруулж үзвэл төрийн захиргааны албан тушаалын ангиллын дагуу шатлан дэвшиж томилогдоогүй албан хаагчдын тоо өндөр байгааг харуулж байна.

**Зураг 10. Төрийн захиргааны албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангаж буй байдал (ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн ангиллаар)**



Судалгаанд оролцсон албан хаагчдын албан тушаалын тусгай шаардлага (боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага)-ыг хангасан байдлыг төрийн албан хаагчийн ангиллаар харьцуулахад тэргүүн түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагч боловсролын шаардлагыг 100.0

хувь, мэргэжлийн шаардлагыг 93.5 хувь, мэргэшлийн тусгай шаардлагыг 90.3 хувь нь, туршлагын тусгай шаардлагыг 35.5 хувь нь хангасан байна. Харин эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагч боловсролын тусгай шаардлагыг 95 хувь, мэргэжлийн тусгай шаардлагыг 92.4 хувь нь, мэргэшлийн тусгай шаардлагыг 91.6 хувь нь, ажилласан жилийн туршлагын шаардлагыг 37.1 хувь нь хангасан бол ахлах түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагч боловсролын тусгай шаардлагыг 99.9 хувь, мэргэжлийн тусгай шаардлагыг 90.2 хувь нь, мэргэшлийн тусгай шаардлагыг 85.5 хувь нь, туршлагын тусгай шаардлагыг 60.1 хувь нь хангасан албан хаагчийг томилсон байна.

### **Кэйс 1.**

Төрийн албан хаагч Э 2010 онд ШУТИС-ийн Барилга архитектурын сургуулийг 073204 индекстэй барилгын инженерийн мэргэжил эзэмшин төгссөн. Их сургууль төгссөний дараах гурван жилд хувиараа бизнес эрхэлсэн. Худалдаа үйлчилгээний чиглэлээр эрхэлж байсан бизнесээ цаашид үргэлжлүүлэх боломжгүй болсон тул 2013 онд төрийн байгууллагад ажилд орж туслах түшмэлийн албан тушаал дээр ажиллаж эхэлжээ. 2017 онд ажлаа хийхийн хажуугаар ШУТИС-ийн авто замын инженерчлэлийн хөтөлбөрт хамрагдан 073210 индекстэй авто замын инженерчлэлийн чиглэлээр магистрын зэрэг хамгаалсан. Ийнхүү бакалаврын мэргэжлээс өөр чиглэлээр магистрын зэрэг хамгаалсан нь түүний нутгийн ах нь өөрийнхөө ажилладаг нэгжид шилжүүлэн авч ахин дэвшүүлэх боломж байгаа тухай ярилцсантай холбоотой юм.

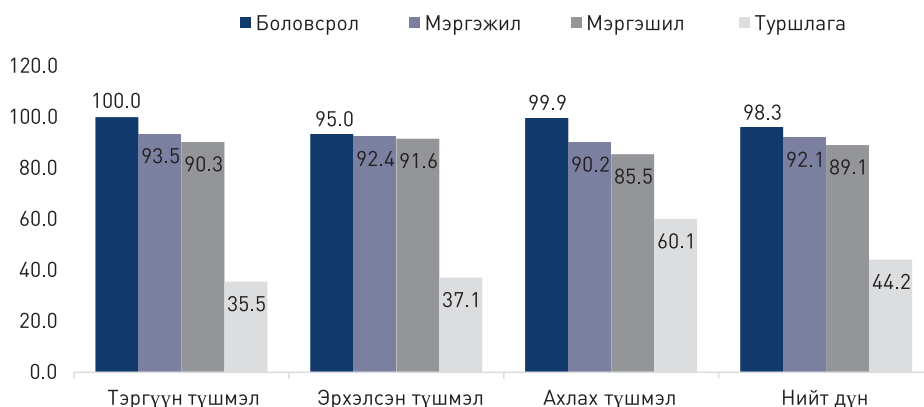
Албан хаагч Э 2020 онд Удирдлагын академийн мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж төгссөн. Тухайн байгууллагад нийт 7 жил, үүнээс дэс түшмэлийн албан тушаалд 4 жил ажилласан. 2021 онд төрийн жинхэнэ албан хаагчийг шилжүүлэн ажиллах тухай зарын дагуу Төрийн албаны зөвлөлийн 2023 оны 25 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Төрийн албаны шалгалт өгөх болзол болон шатлан дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах журам”-ын 4.2-т зааснаар байгууллагынхаа нэгж хооронд шилжин ажиллахыг хүсэж холбогдох материалаа бүрдүүлэн шалгалт өгч тэнцсэн. Одоо авто замын салбарын хууль тогтоомж, бодлого, хөтөлбөр, төсөл, стандарт, норм, нормативыг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах, зохицуулах, биелэлтийг хангуулах чиглэлээр алба хашдаг болжээ.

Барилгын инженерийн бакалаврын мэргэжил эзэмшсэн, авто замын чиглэлээр магистрын зэрэг хамгаалсан түүнд авто замын бодлого, хөтөлбөр, төслийн хэрэгжилтийг ханган ажилладаг болсон нь нэлээд сорилтыг бий болгожээ. Учир нь магистрын зэргийн сургалтад хамрагдахдаа судалгааны арга зүй, авто замын чиглэлээр мэргэшүүлэх 18 кредит цагийн хичээл судалж холбогдох шинжлэх ухааны онолын мэдлэгийг цухас эзэмшсэн ажээ. Тиймээс авто замын инженерийн суурь мэдлэггүй, хуримтлуулсан туршлагагүй түүнд олон бэрхшээл тулгарав. Заримдаа түүний удирдлагад ажилладаг мэргэжилтнүүд, авто замын салбарын бусад албан хаагчид, төсөл хөтөлбөр хамтран хэрэгжүүлэгчид мэргэжлийн бус, ажлаа сайн мэдэхгүй хүнээр удирдуулан ажиллаж байгаадаа эгдүүцэн, дургүйцлээ Б-д илэрхийлэх тохиолдол ч гарч байв. Б ажлаа мэддэг болохын тулд маш олон зүйлийг уншиж мэдэх, алдаанаасаа тасралтгүй суралцах зэргээр хичээн ажиллавч ажлын бүтээмжийн хувьд төдийлөн амжилт гаргаж чадахгүй хэвээр байна.

*Эх сурвалж: Төрийн захиргааны ахлах түшмэлтэй хийсэн ярилцлагын үр дүнд тулгуурлан боловсруулав.*

Кэйс 1-ээс үзэхэд албан хаагч Э-ийн эрхэлж буй албан тушаал бакалаврын мэргэжлийн чиглэлтэй нийцэхгүй байна. Үүнээс үүдэлтэй барилгын инженерийн мэргэжилтэй Э-ийн хувьд авто замын салбарын бодлого, төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, зохицуулах ажлыг зохион байгуулахад суурь мэдлэг дутагдаж улмаар ажлын бүтээмж нь саарах, хамтран ажиллагчид болон харилцагчдын дунд нэр хүнд нь буурах зэрэг сөрөг үр дагаврыг бий болгожээ. Албан тушаалын тодорхойлолтын “төрийн албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан байдал” гэсэн хэсэгт тухайн нэр дэвшигчийн дөрвөн жилийн хугацаанд суралцаж эзэмшсэн мэргэжлийг суурь үндэслэл болгон авч үздэг. Гэтэл сүүлийн үед нэг эсвэл хоёр жилийн хугацаанд эзэмшсэн магистрын мэргэжлийн чиглэлийг хүлээн зөвшөөрч мэргэжлийн тухайд тавьсан шаардлагыг хангаж байна гэж үзэх болов. Өөрөөр хэлбэл, албан тушаалын тодорхойлолт дахь мэргэжлийн шаардлагыг 1-2 жилийн дотор суралцаж төгссөн магистрын мэргэжлийн индекс, чиглэлээр тооцон үзэх болсон нь төвөгтэй байдлыг үүсгэж байна. Иймээс албан тушаалын тодорхойлолт дахь мэргэжлийн чиглэлийг тодорхойлохдоо 2022 оны 05 дугаар сарын 09-ний өдөр батлагдсан “Мэргэжлийн чиглэл индекс шинэчлэн батлах тухай” Монгол улсын боловсрол, шинжлэх ухааны сайдын А/160 тушаалыг мөрдөхийн зэрэгцээ “Олон улсын ажил, мэргэжлийн стандарт ангилал (ISCO-08)”-ын дагуу боловсруулагдсан “Үндэсний ажил мэргэжлийн ангилал тодорхойлолт”-ыг мөрдөх нь илүү оновчтой гэсэн дүгнэлтийг хийж байна. Үүнээс үзэхэд төрийн захиргааны албан тушаалын томилгоонд баримтлах “мэргэшсэн байх” зарчмын хэрэгжилт нь хангалтгүй түвшинд байгааг илэрхийлж байна.

**Зураг 11. Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид албан тушаалын тусгай шаардлагыг ханган томилогдсон байдал**



Дээрх зургаас үзэхэд тэргүүн түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа албан хаагчдыг “боловсрол”, “мэргэжил”, “мэргэшил” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг харгалзан сонгон шалгаруулж томилох байдал хангалттай түвшинд (90.3-100 хувь), харин туршлага (ажилласан жил)-ийн шаардлагыг хангасан байдал (35.5 хувь) шаардлага хангахгүй байна.

Эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд ажиллах албан тушаалтны хувьд боловсрол (95 хувь), мэргэжил (92.4 хувь), мэргэшил (91.6 хувь) гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг харгалзан томилогдсон байдал дунджаар 93 хувь байгаа бол зөвхөн 37.1 хувь нь “туршлага” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг ханган томилогдсон байгаа нь нэн чамлалттай үзүүлэлт юм.

Ахлах түшмэлийн ангилалд ажиллаж буй албан хаагчдыг сонгон шалгаруулж томилсон байдлыг “боловсрол”, “мэргэжил”, “мэргэшил”, “туршлага” гэсэн дөрвөн шалгуур үзүүлэлтийн дунджаар (83.9 хувь) тооцон эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд ажиллаж буй албан хаагчидтай харьцуулан үзвэл (79 хувь), даруй 5 хувь, тэргүүн түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа албан хаагчидтай харьцуулан үзэхэд (79.8 хувь), 4.1 хувийн ялгаа гарч байна. Өөрөөр хэлбэл иргэнийг төрийн захиргааны албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилохдоо хувь хүний боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлагад тулгуурлан томилох зарчим эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн ангилалд ажиллаж буй албан хаагчдын хувьд илүү алдагдаж байна.

Эцэст нь дүгнэж үзвэл тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах түшмэлийн ангилалд ажиллаж буй албан хаагчдын 98.3 хувь нь “боловсрол”, 92.1 хувь нь “мэргэшил”, 89.1 хувь нь “мэргэжил”, 44.2 хувь нь “туршлага” гэсэн шаардлагыг ханган төрийн захиргааны албан тушаалд томилогдсон байна. Иргэнийг төрийн захиргааны албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилохдоо хувь хүний “туршлага” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг харгалзан үзэх байдал маш хангалтгүй түвшинд байгаагаас үзэхэд төрийн захиргааны албан тушаалд ажиллаж туршлага хуримтлуулсан байдлыг харгалзахгүйгээр иргэнийг сонгон шалгаруулж томилж байгаа нь чадахуйн зарчим зарим талаараа хэрэгжихгүй байгааг илтгэж байна.

Хэдийгээр ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчид боловсрол, мэргэжил, мэргэшлийн тусгай шаардлагыг ханган томилогдож байгаа мэт харагдаж байгаа ч энэ нь огт асуудалгүй гэсэн үг хараахан биш юм. Төрийн албан хаагчидтай хийсэн ярилцлагын судалгаа болон кейс судалгааны үр дүнгээс үзэхэд чадахуйн зарчмын дагуу томилгоо хийхэд боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлагын шаардлагыг ханган томилогдож байгааг зарим талаар няцааж байгаа юм. Тухайлбал, төрийн албаны зөвлөлөөр хянуулж батлуулсан албан тушаалын тодорхойлолтыг эрх бүхий албан тушаалтан дур мэдэн өөрчилж ажилд томилох гэж байгаа хүндээ тааруулж гаргах болсон жишээ цөөнгүй байна.

**Хүснэгт 10. Судалгаанд оролцогчдын албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан байдал (төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагын албан тушаалын ангиллаар)**

Д/д	Байгууллага	Төрийн албан хаагчийн ангилал	АЛБАН ТУШААЛЫН ТУСГАЙ ШААРДЛАГА				Нийт дүн
			Боловсрол	Мэргэжил	Мэргэшил	Туршлага	
1	Яам	Тэргүүн түшмэл	100.0	100.0	100.0	46.2	86.5
		Эрхэлсэн түшмэл	95.6	95.6	94.6	32.8	79.7
		Ахлах түшмэл	100.0	95.4	70.0	84.3	87.4
		<b>Дүн</b>	<b>98.5</b>	<b>97.0</b>	<b>88.2</b>	<b>54.4</b>	<b>84.5</b>
2	Агентлаг	Тэргүүн түшмэл	100.0	88.2	82.4	29.4	75.0
		Эрхэлсэн түшмэл	95.6	86.2	88.3	39.4	77.2
		Ахлах түшмэл	100.0	87.5	88.6	84.1	90.1
		<b>Дүн</b>	<b>98.5</b>	<b>87.3</b>	<b>86.4</b>	<b>51.0</b>	<b>80.7</b>
3	Нийслэл /Орон нутгийн удирдлагатай/	Тэргүүн түшмэл	100.0	100.0	100.0	0.0	75.0
		Эрхэлсэн түшмэл	100.0	100.0	90.5	28.6	79.8
		Ахлах түшмэл	100.0	75.0	100.0	25.0	75.0
		<b>Дүн</b>	<b>100.0</b>	<b>91.7</b>	<b>96.8</b>	<b>17.9</b>	<b>76.6</b>
4	Нийслэл /Төвлөрсөн удирдлагатай/	Тэргүүн түшмэл	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Эрхэлсэн түшмэл	100.0	90.0	60.0	50.0	75.0
		Ахлах түшмэл	100.0	100.0	100.0	85.7	96.4
		<b>Дүн</b>	<b>100.0</b>	<b>95.0</b>	<b>80.0</b>	<b>67.9</b>	<b>85.7</b>
5	Дүүрэг	Тэргүүн түшмэл	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Эрхэлсэн түшмэл	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Ахлах түшмэл	100.0	83.3	72.2	72.2	81.9
		<b>Дүн</b>	<b>100.0</b>	<b>83.3</b>	<b>72.2</b>	<b>72.2</b>	<b>81.9</b>
6	Аймаг /Орон нутгийн удирдлагатай/	Тэргүүн түшмэл	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Эрхэлсэн түшмэл	86.8	86.8	92.1	55.3	80.3
		Ахлах түшмэл	100.0	85.9	90.7	63.2	85.0
		<b>Дүн</b>	<b>93.4</b>	<b>86.4</b>	<b>91.4</b>	<b>59.2</b>	<b>82.6</b>
7	Аймаг /Төвлөрсөн удирдлагатай/	Тэргүүн түшмэл	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Эрхэлсэн түшмэл	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Ахлах түшмэл	99.4	87.9	91.9	68.5	87.0
		<b>Дүн</b>	<b>99.4</b>	<b>87.9</b>	<b>91.9</b>	<b>68.5</b>	<b>87.0</b>

8	Сум	Тэргүүн түшмэл	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Эрхэлсэн түшмэл	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		Ахлах түшмэл	99.8	90.3	91.3	40.0	80.3
		<b>Дүн</b>	<b>99.8</b>	<b>90.3</b>	<b>91.3</b>	<b>40.0</b>	<b>80.3</b>
Нийт дүн		Тэргүүн түшмэл	100.0	93.5	90.3	35.5	79.8
		Эрхэлсэн түшмэл	95.0	92.4	91.6	37.1	79.0
		Ахлах түшмэл	99.9	90.2	85.5	60.1	83.9
		<b>Дүн</b>	<b>98.3</b>	<b>92.1</b>	<b>89.1</b>	<b>44.2</b>	<b>80.9</b>

Судалгаанд оролцсон албан хаагчдын албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан байдлыг байгууллага болон төрийн албан хаагчийн ангиллаар харьцуулахад яамдын тэргүүн түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдын 86.5 хувь нь, эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдын 79.7 хувь нь, ахлах түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдын 87.4 хувь нь албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан бол агентлагийн тэргүүн түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдын 75.0 хувь нь, эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдын 77.2 хувь нь, ахлах түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдын 90.1 хувь нь албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан албан хаагчдыг томилсон байна. Эндээс үзэхэд яамны тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчид агентлагийн тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчидтай харьцуулахад боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлагын тусгай шаардлагын үзүүлэлтээр өндөр буюу 11.5 хувийн зөрүүтэй байна. Харин агентлагийн ахлах түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчид “мэргэшил”-ийн шаардлагын үзүүлэлтээрээ яамны ахлах түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчдаас 18.6 хувийн илүү үзүүлэлттэйгээр тусгай шаардлагыг ханган ажиллаж байна.



## **Кэйс 2.**

Төрийн захиргааны албан хаагч Д 2012 онд Х яаманд мэргэжилтнээр ажлын гараагаа эхэлж дэс түшмэлийн дөтгөөр зэрэг дээр ажиллаж эхэлжээ. Д-ийн ажилладаг яамны хувьд 3-4 жилийн хугацаанд 4 удаа сайд солигдож хүний нөөцийн хувьд ихээхэн тогтворгүй болж танил талаараа дулдуйдсан хүмүүс шинээр ажилд орж шатлан дэвших тогтолцоо алдагдаж байсан үе бий. Төрийн албаны сонгон шалгаруулалтгүйгээр хууль бусаар томилогдсон албан тушаалтан, албан хаагчдаас хууль ёсонд нийцсэн үйлдэл, шийдвэр, үр дүнг хүлээх хэрэггүй байлаа. Тэд албан тушаалд томилогдонгуут “хаан” болсон мэт ойлгож, дураар ашигж эрх мэдлээ хэтрүүлдэг, хууль зөрчдөг байсан. Тэд хуульд биш ажилтай болгосон эзэнд захирагддаг байв. Тухайн үед албан хаагчдын ажлын байрны тодорхойлолтыг өөрчлөн солих байдал ч түгээмэл байв.

Энэ байдлыг халах зорилгоор Д-гийн ажилладаг яам төрийн мэдээллийн сүлжээнд хамгийн түрүүнд нэгдэн орсон. Энэ үеэс эхлэн хүний нөөцийн мэдээ мэдээллээ ил тод байлгахад анхаарч, албан хаагчдын шатлан дэвших процесст няхуур хандах болж, ажлын байрны тодорхойлолтыг тухайн албан тушаалд томилогдон ажиллах хүнд нь зориулж өөрчлөхийг зогсоосон. Ийнхүү тус яамны албан хаагчид дүрэм журмын хүрээнд шатлан дэвших боломжтой болж, улс төрөөс үүдэлтэй ажлаас халагдах бий гэсэн айдас хүйдсээс ангид ажиллах боломжтой болжээ.

Энэ боломж албан хаагч Д-д ч бүрдсэн ажээ. Д-ийн ажилласан жил нэмэгдэж, ажлын туршлага сайжирч, ажлын үр дүн нь тогтмол сайн үнэлэгдэж байсан тул гутгаар, дэд, тэргүүн зэрэг дэв дээр дэвшин ажилласан. 2022 оноос эхлэн ахлах түшмэлийн албан тушаал дээр ахлах шинжээчээр ажиллаж байна. Тэрбээр мэдлэг боловсролоо сайжруулах чиглэлээр хүчин чармайлт гарган 2020 онд Удирдлагын академийн мэргэшүүлэх сургалтад хамрагдсаны зэрэгцээ төрийн захиргааны магистрын хөтөлбөрт суралцжээ. Түүнтэй нэг нэгжид 2012 оноос хамтран ажиллаж байсан албан хаагчдын 90 хувь нь албан тушаалын хувьд шатлан дэвшиж яамны хэлтэс, газарт томилогдон ажиллаж байна. Шатлан дэвшиж ажилласан албан хаагчдын оронд дараагийн албан хаагчид мөн л доороос дээш гэсэн чиглэлээр дэвшин ажилладаг. Энэ нь Д-ийн төдийгүй түүнтэй хамтран ажилладаг албан хаагчдын ажлын сэтгэл ханамж сайжирч, ажлын бүтээмж нэмэгдэхэд эерэг нөлөө үзүүлжээ.

*Эх сурвалж: Төрийн албаны шинэтгэл, 2020, Төрийн захиргааны ахлах түшмэлтэй хийсэн ярилцлагын үр дүнд тулгуурлан боловсруулав.*

Төрийн жинхэнэ албанд иргэнийг сонгон шалгаруулах, томилох, албан тушаал дэвшүүлэх үйл ажиллагаанд чадахуйн зарчим болон шатлан дэвшүүлэх тогтолцоог мөрдүүлэхтэй холбоотой холбогдох хууль тогтоомжийн хэрэгжилт сайжирч, түүний үр дүн, үр нөлөө нэмэгдэж байна. Кэйсээс үзэхэд төрийн жинхэнэ албан хаагчийг сонгон шалгаруулах, томилох, албан тушаал дэвшүүлэх, сэлгэн ажиллуулах, чөлөөлөхөд улс төрийн хэлхээ холбоо, танил тал, гэр бүлийн харилцаа, авлига зэрэг аливаа хууль бус зүйлд үндэслэн шийдвэр гаргахыг хориглох үйл ажиллагаа бодит ажил хэрэг болж хэрэгжиж байгаа сайн туршлага байна.

Мөн төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагуудыг эрх хэмжээ, зохион байгуулалтын хувьд нь төвлөрсөн удирдлагатай болон орон нутгийн удирдлагатай гэсэн байдлаар албан тушаалын томилгоонд хэрхэн хандаж байгааг харьцуулан үзсэн (хүснэгт 11). Нийслэлийн харъяаны төвлөрсөн удирдлагатай агентлагт ажиллаж байгаа албан хаагчдын албан тушаалын тусгай шаардлага (боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага)-ыг ханган

томилогдсон байдал нь 85.7 хувь байхад орон нутгийн удирдлагатай агентлагийн хувьд энэ үзүүлэлт 76.6 хувь байна. Өөрөөр хэлбэл, нийслэлийн босоо удирдлагатай агентлагтай харьцуулахад орон нутгийн удирдлагатай агентлагт ажиллаж байгаа албан хаагчдын албан тушаалын тусгай шаардлага ханган томилогдсон байдал нь даруй 9.1 хувиар бага үзүүлэлттэй байна. Энэ нь нийслэлийн түвшинд хэвтээ удирдлагатай агентлагуудад албан тушаалын тусгай шаардлагыг ханган чадахуйн зарчмын дагуу томилгоо хийгдэх байдал нь хангалтгүй түвшинд байдаг байна. Энэхүү байдал нь аймгийн Засаг даргын дэргэдэх төвлөрсөн болон босоо удирдлагатай агентлагуудад мөн ялгаатай ижил утгатай харагдаж байна. Эндээс үзэхэд нутгийн захиргааны байгууллагууд, тэр дундаа орон нутгийн удирдлагатай агентлагуудын хувьд чадахуйн зарчмын дагуу албан тушаалын томилгоо хийгдэх байдал нь хангалттай түвшинд байхгүй байна.

### **Кэйс 3.**

Төрийн албаны тухай хуулийн 3.1.5-д албан тушаалын тодорхойлолт гэдгийг “тухайн албан тушаалын чиг үүрэг, түүнийг хэрэгжүүлэх албан хаагчдад тавигдах боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадварын шаардлагыг баталгаажуулсан баримт бичиг” гэж тодорхойлжээ (Төрийн албаны тухай хууль, 2017). Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 03 дугаар тогтоолын нэгдүгээр хавсралтаар батлагдсан “Албан тушаалын тодорхойлолт боловсруулах нийтлэг журам” төрийн албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалын тодорхойлолтыг боловсруулах, хянах, зөвшөөрөл өгөх, батлахтай холбогдсон харилцааг зохицуулдаг. Албан тушаалын тодорхойлолтын зорилго нь төрийн албан хаагчийн албан тушаалын зорилго, зорилт, чиг үүрэг, түүнийг хэрэгжүүлэхэд тавигдах шаардлагыг чадахуйн зарчимд нийцүүлэн тодорхойлоход оршдог. “Төрийн албаны тухай хууль”-ийн 23.6-д төрийн захиргааны албан тушаалын тодорхойлолтыг төрийн албаны төв байгууллагын зөвшөөрлийг үндэслэн тухайн албан хаагчийг томилох эрх бүхий этгээд албан тушаал тус бүрээр батална гэж заасан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, албан тушаалын тодорхойлолтыг Төрийн албаны зөвлөл хянаж, зөвшөөрөл олгоно. Төрийн албаны зөвлөлөөс зөвшөөрөл олгосон албан тушаалын тодорхойлолтыг томилох эрх бүхий албан тушаалтнууд албан ёсоор баталгаажуулж, шийдвэр гаргаж мөрдүүлж ажиллах үүрэгтэй.

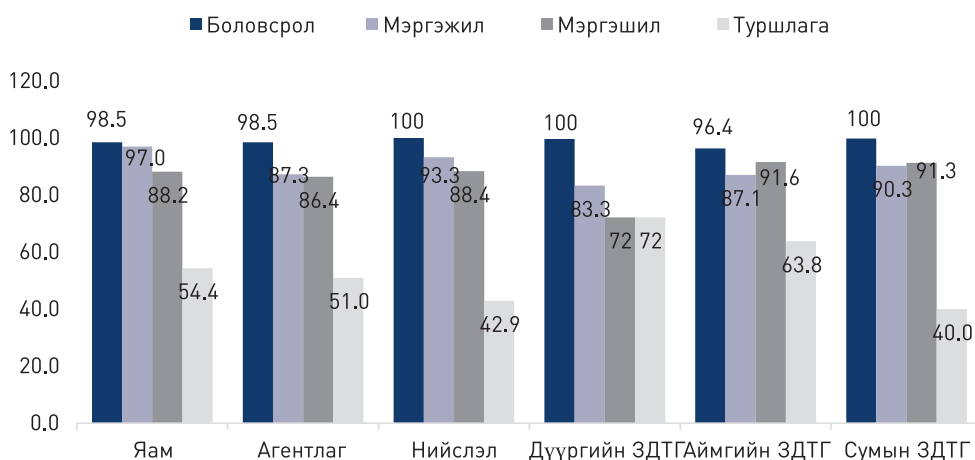
Албан тушаалын тодорхойлолт нь зөвхөн өнөөдөр ажиллаж буй албан хаагчдад төдийгүй ирээдүйд ажиллах албан хаагчдад ч нэгэн ижил үйлчлэх ёстой. Байгууллагын чиг үүрэгт өөрчлөлт ороогүй бол албан тушаалын тодорхойлолтод өөрчлөлт оруулж болохгүй. Гэтэл энэ шаардлага бодит байдал дээр хэрэгжихгүй байна. Тухайлбал Х яам цахим бодлого, статистик мэдээллийн асуудал хариуцсан газрын даргын албан тушаалын тодорхойлолт боловсруулахдаа “III хэсэг болох албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлагын мэргэжил, мэргэшил гэсэн хэсэгт” эрх зүйч мэргэжил шаардлагатай гэж тодорхойлжээ.

Төрийн албаны зөвлөл тухайн удирдах албан тушаалд мэргэжлийн бус эрх зүйч чиглэлээр мэргэшсэн иргэн ажиллах боломжгүй гэсэн дүгнэлтийг гаргав. Хэрэв ажлын байрны тодорхойлолт энэ байдлаар батлагдвал тухайн удирдах албан тушаалд салбарын нарийн мэргэжлийн чиглэлээр мэргэшээгүй эрх зүйч мэргэжилтэй иргэн томилогдон ажиллах байв. Ийм байдлаар томилгоо хийгдвэл энэ яам чиг үүрэг, салбарын онцлогийг мэдэрч мэргэжлийн түвшинд ажиллах чадвартай удирдах албан тушаалтны дутагдалд орох болно. Нэгэн чиг үүргийн яам 2020 оноос хойш албан тушаалын тодорхойлолтод 7 дахь удаагийн өөрчлөлтийг оруулаад байна.

*Эх сурвалж: Төрийн албаны зөвлөлийн гишүүнтэй хийсэн ярилцлагын үр дүнд тулгуурлан боловсруулав.*

Албан тушаалын тодорхойлолтыг байгууллагын чиг үүргийн шинжилгээг хийсний үндсэн дээр томилох эрх бүхий этгээдийн шийдвэрээр шинэчилдэг. “Төрийн албаны тухай” хуулийн 23.7-д тухайн байгууллагын чиг үүрэгт хууль тогтоомжоор өөрчлөлт орсноос бусад тохиолдолд хуулийн 23.5-д заасан тусгай шаардлага болон албан тушаалын тодорхойлолтод өөрчлөлт оруулахыг хориглоно гэж заасан боловч бодит байдал дээр эрх бүхий албан тушаалтан тухайн албан тушаалд томилохоор төлөвлөж байгаа иргэний эзэмшсэн мэргэжлийн чиглэлд тохируулан албан тушаалын тодорхойлолтыг өөрчлөх тохиолдол гарах болжээ. Энэ нь төрийн захиргааны албан тушаалын тодорхойлолтыг хянаж, зөвшөөрсөн тухай тогтоол гаргаж, батлах зөвшөөрөл олгодог Төрийн албаны зөвлөл болон зарим яамдын хооронд үл ойлголцол үүсэж, улмаар хууль эрх зүйн маргааныг үүсгэн шүүхээр шийдвэрлүүлэх нөхцөл байдалд хүргэх болов.

**Зураг 12. Төрийн захиргааны болон нутгийн захиргааны байгууллагын албан хаагчид албан тушаалын тусгай шаардлагыг ханган томилогдсон байдал (хувиар)**



Дүүргийн ЗДТГ-ын ахлах түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчид боловсролын тусгай шаардлагыг 100 хувь, мэргэжлийн шаардлагыг 83.3 хувь хангаж байгаа хэдий ч мэргэшил болон туршлагын шаардлагыг тус бүр 72.2 хувь хангаж байна. Харин сумын ЗДТГ-ын хувьд боловсрол, мэргэжил, мэргэшлийн тусгай шаардлагыг 90 хувиас дээш хангаж байгаа хэдий ч туршлагын шаардлагыг 40 хувь хангаж байна. Энэ нь суманд төрийн албанд болон төрийн захиргааны албан тушаалд ажилласан жилийн шаардлагыг хангасан албан хаагчид дутагдалтай байгаатай холбоотой байж болзошгүй байна. Нийлбэр дүнгээр нь авч үзвэл, төрийн захиргааны албан

тушаалд чадахуйн зарчмын шаардлага (боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага)-ыг ханган томилгоо хийгдсэн байдлыг төрийн захиргааны болон нутгийн захиргааны байгууллагуудаар нь харьцуулахад яам 84.5 хувь, агентлаг 80.7 хувь, нийслэл 81.2 хувь, дүүрэг 81.9 хувь, аймаг 84.8 хувь, сум 80.3 хувийн үзүүлэлттэй байна. Судалгаанд хамрагдсан эдгээр төрийн захиргааны болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын албан хаагчдын албан тушаалын тусгай шаардлагыг ханган томилогдсон байдлыг албан тушаалын ангиллаар нь харьцуулж үзэхэд тэргүүн түшмэл 79.8 хувь, эрхэлсэн түшмэл 79 хувь, ахлах түшмэл 83.9 хувийн үзүүлэлттэй байна. Дүгнэж үзвэл тэргүүн, эрхэлсэн түшмэлийн албан тушаалтай харьцуулахад ахлах түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчид чадахуйн зарчмын шалгуур үзүүлэлтийг хангаж томилогдох байдал нь илүү өндөр хувьтай байна. Өөрөөр хэлбэл, албан тушаалын шатлал өгсөх тусам албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангаж томилогдох байдал алдагдаж байгааг харуулж байна.

#### **Кэйс 4.**

Төрийн албаны тухай хуулийн 26.1-д “захиргааны албан тушаалд чадахуйн зарчмыг үндсэн шалгуур болгож, түүнийг хамгийн сайн хангасан хүнийг томилно”, 3.1.3-д «чадахуйн зарчим /мерит/» гэж иргэнийг төрийн албанд сонгон шалгаруулж томилох, чөлөөлөх, ажлын гүйцэтгэлийг нь үнэлэх, дэвшүүлэх, шагнаж урамшуулах асуудлыг шийдвэрлэхдээ хувь хүний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, туршлага, ажлын үр дүнд тулгуурлахыг” хэлнэ гэж заасан. Гэтэл бодит байдал дээр хуулийн энэ заалт хэрэгжихгүй байх нөхцөл бүрджээ. 2023 оны 07 дугаар сарын 07-ний өдөр батлагдсан “Боловсролын ерөнхий хууль”-ийн 26.1.10-д “Боловсролын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн Боловсролын эрдэм шинжилгээ, арга зүйн байгууллага, Боловсролын үнэлгээ, арга зүйн байгууллага, Боловсролын чанарын баталгаажуулалт-магадлан итгэмжлэлийн байгууллагын захирлыг сонгон шалгаруулалтын дүнг үндэслэн томилох, хуульд заасны дагуу чөлөөлөх бүрэн эрхтэй” гэж заасан. Үүссэн нөхцөл байдлыг судлан үзвэл мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадвар, ажлын үр дүнгийн шаардлага ханган томилогдсон албан хаагч сонгуулийн дараах халаа сэлгээнд өртөх эрсдэлийг бий болгожээ. Энэ нь томилгоо улс төрөөс хараат бус байх, тогтвортой байх, мерит зарчимд суурилсан байх зарчмыг гуйвуулж байна.

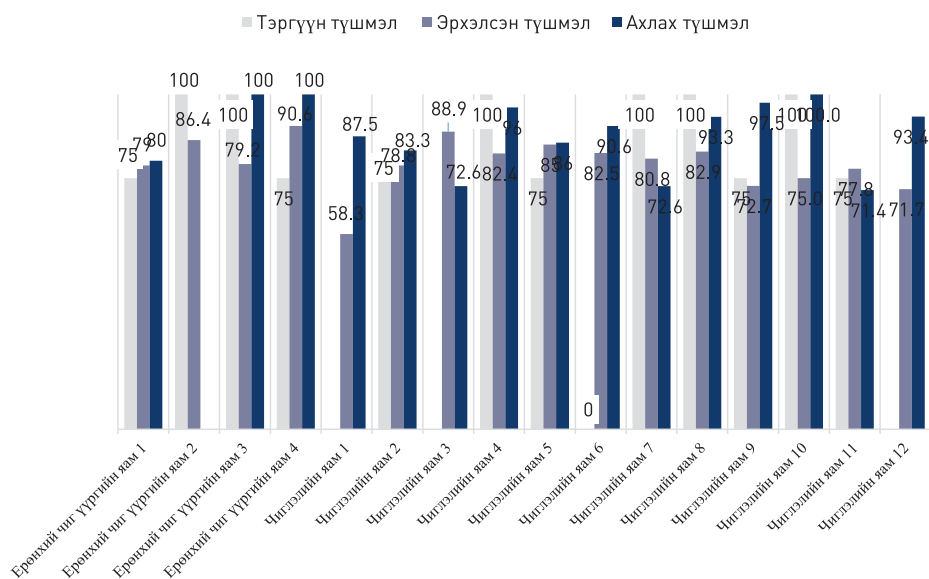
Өрсөлдөөний тухай хуулийн 17.2-т “Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын дарга, орон тооны хоёр болон орон тооны бус гурван гишүүнийг Ерөнхий сайд, орон тооны бус 3 гишүүнийг Монголын худалдаа, аж үйлдвэрийн танхим, Монголын үйлдвэрчний эвлэл, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллага тус тус нэг хүнийг нэр дэвшүүлж Засгийн газар томилж, чөлөөлнө” гэж заасан. “Өрсөлдөөний тухай хууль”-ийн энэ заалтыг мөрдлөг болгон Төрийн албаны зөвлөлөөс зарладаг тусгай шалгалтад оруулахгүйгээр Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын даргыг улс төрийн албан тушаалтан томилж болохоор байна.

*Эх сурвалж: Төрийн албаны зөвлөлийн гишүүнтэй хийсэн ярилцлагын үр дүнд тулгуурлан боловсруулав.*

“Төрийн албаны тухай хууль”-ийн дагуу тавигдсан шаардлагыг бүрэн хангаж ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчийг сонгуулийн үр дүнгээр, улс төрийн шалтгаанаар халах, чөлөөлөх үйл явцыг хаалттай болгосон. Гэвч

кэйст дурдсаны дагуу “Боловсролын ерөнхий хууль”-д боловсролын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн шинээр томилогдох бүрдээ өөрийн багаа бүрдүүлэх нэрийдлээр өмнөх сайдын томилгоог хүчингүй болгох, төрийн захиргааны эрхэлсэн түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчийг халж, солих байдлаар захиргааны албан тушаалтны шатлан дэвших байдлыг гажуудуулах боломж бүрджээ. Улс төрийн албан тушаалтан төрийн захиргааны албан тушаалтныг томилох нь чадахуйн зарчим мөрдөгдөхгүй байх, албан тушаалын томилгоо сонгуулийн үр дүн, улс төрөөс хараат байх угтвар нөхцөл болж байна. Кэйсээс үзэхэд “Боловсролын ерөнхий хууль”-ийн 26.1.10 дугаар заалт болон “Яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга, Засгийн газрын агентлагийн дарга болон Засгийн газраас томилдог бусад удирдах албан тушаалтныг энэ хуулийн 26 дугаар зүйлд заасныг зөрчиж томилсон бол холбогдох шийдвэрийг Засгийн газар өөрөө ажлын 14 хоногийн дотор хүчингүй болгоно” гэсэн “Төрийн албаны тухай” хуулийн 32.3 дугаар заалтын хооронд зөрчил үүсэхүйц нөхцөл байдлыг үүсгэжээ. Иймээс төрийн захиргааны албан хаагчийн томилгоотой холбогдох хууль эрх зүйн баримт бичгүүдийн агуулгыг нягтлах, давхардал хийдлийг арилгах хэрэгцээ байна.

**Зураг 13. Яамдын албан хаагчид төрийн захиргааны албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан байдал (түшмэлийн ангиллаар)**

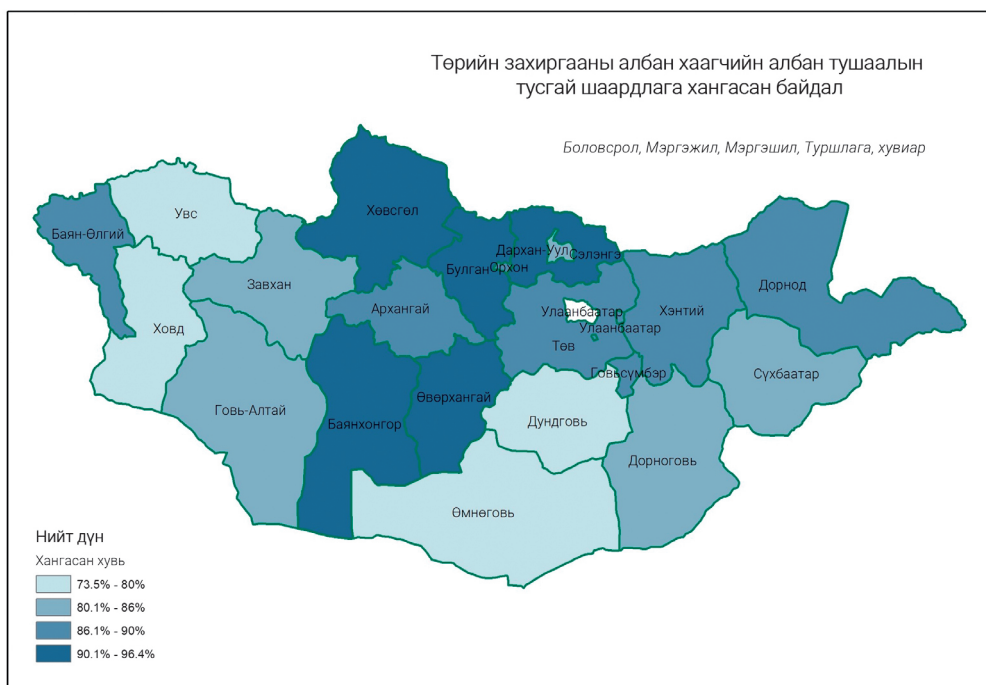


Ерөнхий чиг үүргийн яам болон чиглэлийн яамдыг нарийвчлан албан хаагчдын албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан байдлыг албан тушаалын ангиллаар харуулахад тэргүүн түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа

төрийн албан хаагчдын 66 хувь нь, эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдын 79.5 хувь нь, ахлах түшмэлийн ангилалд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдын 82.8 хувь нь албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан байна. Дээрх зургаас үзэхэд ерөнхий чиг үүргийн яамдын албан хаагчдын албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангаж байгаа байдал нь 80.4 хувь, харин чиглэлийн яамдын хувьд албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангаж байгаа байдал нь 74.5 хувьтай байна. Өөрөөр хэлбэл, ерөнхий чиг үүргийн яамд нь албан тушаалын тусгай шаардлагын дагуу албан хаагчдыг сонгон шалгаруулж томилдог байдал нь чиглэлийн яамдаас өндөр хувьтай байна.

Судалгааны баг судалгаанд хамрагдсан төрийн захиргааны болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын албан хаагчдын чадахуйн зарчмын дагуу томилогдсон байдлыг ArcGIS online програм ашиглан мэдээлэлд боловсруулалт хийж газарзүйн байршлаар нь харуулав. (зураг 14-ийг үзнэ үү)

**Зураг 14. Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан байдал, бүсээр (хувиар)**



Судалгаанд оролцсон төрийн захиргааны болон нутгийн захиргааны байгууллагын албан хаагчдын албан тушаалын тусгай шаардлагыг хангасан

байдлыг Баруун бүс, Хангайн бүс, Төвийн бүс, Зүүн бүс, Улаанбаатарын гэсэн бүсчлэлээр гаргасан бөгөөд Төвийн бүсийн аймгуудаас Сэлэнгэ, Дархан-Уул аймаг, Хангайн бүсийн аймгуудаас Хөвсгөл, Орхон, Өвөрхангай, Баянхонгор аймгууд чадахуйн зарчмын шаардлагыг 90.1-96.4 хувь хангасан байна. Харин Хэнтий, Дорнод, Төв, Говьсүмбэр, Архангай, Баян-Өлгий аймгууд чадахуйн зарчмын шаардлагыг 86.1-90 хувь ханган томилгоо хийсэн байна. Харин чадахуйн зарчим харьцангуй бага хангагдаж байгаа Увс, Ховд, Дундговь, Өмнөговь аймгууд байна.

Судалгаанд хамрагдсан төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагууд боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлагын үзүүлэлтийг хэрхэн хангаж томилгоо хийж байгааг харьцуулан үзэхэд “боловсрол”-ын үзүүлэлтийг хамгийн сайн буюу 98.1-100 хувь хангасан Архангай, Өвөрхангай, Баянхонгор, Өмнөговь, Дундговь, Дорноговь, Дорнод, Сүхбаатар, Увс, Баян-Өлгий, Завхан, Говь-Алтай аймгууд байна.

Харин төрийн захиргааны албан тушаалын “мэргэжил”-ийн тусгай шаардлагыг хамгийн сайн буюу 95.1-100 хувь хангаж байгаа Сэлэнгэ, Дархан-Уул, Орхон, Хэнтий, Говь-Алтай аймгууд байгаа бол, “Мэргэшил”-ийн шаардлагыг хамгийн сайн (90.1-100 хувь) хангаж байгаа Дорнод, Булган, Баянхонгор, Баян-Өлгий, Говьсүмбэр, “Туршлага”-ын шаардлагын хамгийн сайн хангаж байгаа (90.1-100 хувь) Архангай, Өвөрхангай, Баянхонгор, Баян-Өлгий, Булган, Дархан-Уул, Орхон, Сэлэнгэ, Төв, Хэнтий, Дорнод аймгууд тус тус байна.

Судалгааны баг энэхүү зураглал дахь судалгааны боловсруулалтаас үүдэн чадахуйн зарчим хамгийн сайн хангагдаж байгаа болон муу хангагдаж байгаа бүс нутаг, төрийн байгууллагуудын онцлогийг тодруулах зорилгоор ярилцлагын болон кейс судалгааны аргыг ашиглан мэдээлэл цуглуулж үр дүнг нэгтгэн гаргасан. Ярилцлагын болон кейс судалгааны үр дүнгээр чадахуйн зарчмын дагуу томилгоо хамгийн сайн хийгдэхэд улс төрийн хүсэл зориг, удирдах албан хаагч бүрийн хүчин чармайлт, эрмэлзэл чухал болох нь тодорхой харагдсан.

#### **Кэйс 5.**

Төрийн албан хаагч Ж улсад 27 дахь жилдээ, төрийн албанд 24 дэх жилдээ ажиллаж байна. Тэрбээр нутгийн захиргааны байгууллагад ажилладаг манлайлагч албан хаагчдын нэг юм. Түүний хувьд анх ТББ-д төсөл хэрэгжүүлэх чиглэлээр ажиллаж эхэлсэн бөгөөд дараа нь аймгийн ИТХ-ын ажлын албанд мэргэжилтнээр ажилд орсон. Түүний хувьд эрхэлсэн ажилдаа хичээл зүтгэл гарган тууштай ажиллаж улмаар аймгийн ЗДТГ-т хэлтсийн дарга, тамгын газрын даргаар ажиллаж байна. Тэрээр их сургуулиа багш мэргэжлээр төгссөнөөс хойш өөрийгөө тасралтгүй хөгжүүлэн эрх зүйч, сэтгэл зүйч мэргэжлээр суралцаж магистрын зэрэг хамгаалсан. Мөн АНУ, Австрали, Сингапур, Швед, Япон зэрэг улс оронд мэргэшил дээшлүүлж 2021 онд Harvard Management-ор хөтөлбөрийг дүүргэсэн. Одоо ч нэгэн их сургуулийн докторантурын хөтөлбөрт суралцаж байна. Түүнийг боловсрол, мэдлэг, ажилласан жил, ажлын үр дүн зэрэг тавигдах шаардлагыг ханган дэвшин ажиллаж байгаа, ажлаа арван хуруу шигээ мэддэг хариуцлагатай төрийн албан хаагч гэдгийг орон нутгийн албан хаагчид бүгдээрээ хүлээн зөвшөөрдөг.

Тэрбээр аймгийн ЗДТГ-ын албан хаагчдыг шатлан дэвших зарчмыг мөрдүүлэн шатлан дэвшүүлж ажиллуулахад нухацтай анхааран ажилладаг нэгэн. Өмнө нь ЗДТГ-т ажиллаж байсан хэлтсийн дарга нарын хоёр нь орон нутагт үйл ажиллагаа эрхэлдэг агентлагийн дарга, гурав нь төрийн захиргааны төв болон бусад байгууллагад тэргүүн, эрхэлсэн түшмэлийн албан тушаалд дэвшин ажиллаж байна. Аймгийн засаг даргын эрхлэх асуудлын хүрээний 25 агентлагаас тухайн байгууллагадаа болон бусад төсөвт байгууллагад ажиллаж байгаад албан тушаал дэвшсэн нийт 30 гаруй албан хаагч бий. Дэвшин ажилласан албан хаагчид тухайн удирдлагын албан тушаалдаа ойролцоогоор 3-14 дэх жилдээ ажиллаж байна. Дэвшин ажилласан эдгээр албан хаагчид хуульд заасны дагуу мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, туршлага, ажлын үр дүнгийн шаардлагыг бүрэн хангасан байна. Тэрбээр сумдын тамгын газар, сумдын түвшний төсвийн байгууллагын албан хаагчид ч чадахуйн зарчмаар шатлан дэвшин ажиллахад анхааран ажиллаж байна.

*Эх сурвалж: ... аймгийн ЗДТГ-ын даргатай хийсэн ярилцлагын үр дүнд тулгуурлан боловсруулав.*

Дээрх кэйсээс үзэхэд төрийн албан тушаалын сул орон тоонд чадахуйн зарчмыг баримталж, шатлан дэвших зарчмын дагуу томилгоо хийж ажиллуулж буй орон нутгийн сайн туршлага байна. Кэйсээс үзэхэд төрийн албаны шинэтгэлийг өрнүүлж төрийн албанд тулгамдаад байгаа хүндрэл бэрхшээлийг даван туулахын тулд төрийн албанд чадахуйн зарчмыг тууштай хэрэгжүүлж, шударга ёсны үүднээс, хамгийн чадварлаг төрийн албан хаагчдаар төрийн албаны эгнээг бүрдүүлэхэд улс төрийн хүсэл зориг, удирдах албан хаагч бүрийн хүчин чармайлт, эрмэлзэл чухлыг илтгэсэн нийтлэг жишээ байна.

Гэтэл төрийн албаны чадахуйн зарчим хангагдахгүй байгаа гол шалтгаануудын тоонд удирдах ажилтнуудын хариуцлагагүй хайнга байдал, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх сэтгэлгээ хандлага дутмаг байдал, бусдад тэгш, шударга хандахгүй байгаа зэрэг үйлдлүүд нь албан тушаалын томилгоог бодит утгаар нь хэрэгжүүлэхэд сөрөг нөлөө үзүүлж байна.



**Кэйс 6.**

Иргэн Э 2018 онд Х яаманд ажилд оржээ. Ажлаа төдийлөн сайн хийгээд байдаггүй ч 2022 оноос эхлэн салбарын эдийн засаг, хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөх, төсөв боловсруулах, хэрэгжилтийг зохион байгуулах хэлтэст ахлах түшмэлийн албан тушаал дээр ажиллаж эхлэв. Э-гийн хувьд 5 жил ажилласан туршлагатай мэт харагдавч хуримтлуулсан туршлага маруухан. Төрийн албаны тухай хуулийн 26.3-т заасан “ажилласан жилийг тогтоосон тусгай шаардлагын 50 хувийг хангасан төрийн албан хаагчийг үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшингийн үнэлгээ, ёс зүй, мэдлэг, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадварыг харгалзан хугацаанаас өмнө шатлан дэвшүүлж болно” гэж заасны дагуу удирдлагууд түүнийг эхлээд дэс түшмэлийн ангилалд ажилд авч ажиллуулж байгаад хэдхэн жилийн дараа ахлах түшмэлийн албан тушаалд томилон ажиллуулсан. 2023 оны 7 сард Э ажлаасаа гарахаар шийдсэн. Удирдлагууд түүнийг ажлаасаа битгий гараач гэж гуйж ТӨҮГ-ын төлөөлөл удирдах зөвлөлийн гишүүнээр ажиллахыг санал болгосон. Э одоо нэгэн ТӨҮГ-ын төлөөлөл удирдах зөвлөлийн гишүүнээр ажиллаж байна.

Тус яамны харьяа нутгийн захиргааны байгууллагын албан тушаалын тодорхойлолтыг аймгийн болон сумын эрх бүхий албан тушаалтан боловсруулдаг. Нэгэн суманд мал зүйчийн албан тушаал дээр “мал зүйч” гэсэн мэргэжлийн оронд багш, хуульч гэсэн мэргэжлийн чиглэлийг оруулж баталсан байна. Одоо англи хэлний багш хүн мал зүйчээр ажилладаг. Орон нутгийнхан ийм мэргэжилтэнтэй газрын мал яаж өсөх вэ дээ гэж хошигнодог.

*Эх сурвалж: Төрийн захиргааны эрхэлсэн түшмэлтэй хийсэн ярилцлагын үр дүнд тулгуурлан боловсруулав.*

Ажил дээрээ хүлээн зөвшөөрөгдсөн, мэдлэг чадвараа дээшлүүлсэн, үр бүтээлтэй ажилласан байдлыг нь харгалзан үзэж хугацаанаас нь өмнө шатлан дэвшүүлж байгаа бол сайшаалтай хэрэг. Гэтэл төрийн албан хаагчдын шатлан дэвшүүлэх асуудал нь хуульд заасан шаардлагаас гадна байгууллагын хүний нөөцийн бодлого хэмээх удирдлагын зохиомол бодлого, эсхүл ажилласан жилээ л хангасан бол би шатлан дэвших ёстой гэсэн албан хаагчийн үзэл бодол, хүсэлт гэсэн огтлолцол дээр бодит утгаасаа гажих тохиолдол гарч байна. Энэ нөхцөлд зөв хүнийг зөв ажлын байранд нь томилох асуудал бэрхшээлтэй болох магадлалтай. Өмнө нь төрийн нарийн бичгийн даргын албан тушаалд тавигдах шаардлагыг төрд 16 жил, эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд 8 жил гэсэн шаардлага тавьдаг байсан бол 2022 онд энэхүү шаардлагыг 2/3-оор бууруулсан. Төрийн нарийн бичгийн даргын албан тушаал дээр төрд ажилласан туршлагагүй иргэнийг томилуулах хүсэлтээ ТАЗ-д илгээсэн кэйс гарсан. Эдгээрээс үзэхэд Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого “Алсын хараа 2050”-ын “Засаглал”-ын бодлогын 5.4-ийн “чадахуйн зарчимд суурилсан, мэргэшсэн төрийн алба төлөвшсөн байна” гэсэн заалт, “төрийн албан дахь албан тушаалын томилгоо улс төр, танил тал гэдэг ойлголтоос ангид байж албан хаагчийн гаргасан амжилт, хийсэн ажил, гавьяанд тулгуурлана” гэсэн олон улсад баримталж буй зарчмын хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлөх нөхцөл байдал үүсдэг болжээ.

Эндээс үзэхэд төрийн албаны чадахуйн (мерит) зарчмыг хэрэгжүүлэхэд улс төрийн хүсэл зориг, удирдах ажилтны хүсэл эрмэлзэл, манлайлал байхгүй бол

ямар ч нарийн зохицуулалт байгаад үр дүн багатай болох нь илэрхий байна.

*Төрийн албаны чадахуйн зарчмын дагуу томилгоо хийгдэхэд боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлагын үзүүлэлтийн зэрэгцээ ур чадварын болон ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээний үзүүлэлт маш чухал нөлөөтэй юм.*

Судалгааны баг төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагуудад чадахуйн зарчмын дагуу томилгоо хийгдэхэд төрийн албаны тусгай шалгалт (албан тушаал) болон ажлын гүйцэтгэлийн үр дүнг хэрхэн харгалзан үзэж байгаа талаар тоон болон чанарын судалгаа хийж үр дүнг гаргалаа.

Төрийн албаны тусгай шалгалтын хувьд цар тахлын нөлөөний улмаас 2019-2020 онд явагдаагүй, харин 2021 оны 3 дугаар улирлаас эхэлсэн тул судалгааны баг 2021, 2022 оны мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийсэн. Мөн төрийн албаны тусгай шалгалт авах журам шинэчлэгдэн 2023 оны 4 дүгээр сараас хэрэгжиж эхэлсэн. Эдгээр нөхцөл байдал нь төрийн захиргааны албан хаагчдын тусгай шалгалтын оноог нэгтгэн дүгнэлт хийхэд зарим талаар хязгаарлагч хүчин зүйл болсон.

#### **Хүснэгт 11. Төрийн албаны тусгай шалгалтын тоон мэдээлэл**

№	Агуулга	2021 он	2022 он	2023 оны 10-р сар	Нийт
1	Тухайн жилд зарлагдсан сул орон тоо	3243	5771	10432	19446
2	Төрийн албаны тусгай шалгалтад бүртгүүлсэн иргэдийн тоо	4062	8357	10129	22548
3	Шалгалтад бүртгүүлсэн иргэдээс албан тушаалын шаардлага хангасан хүний тоо	2949	5449	6322	14720
4	Төрийн албаны тусгай шалгалт өгсөн хүний тоо	2801	5003	6157	13961
5	Тусгай шалгалтад тэнцэж албан тушаалд томилогдсон хүний тоо	1994	3505	3784	9283

Судалгааны мэдээллээс үзэхэд (хүснэгт 12) сүүлийн 3 жилд төрийн жинхэнэ албан тушаалын 19446 сул орон тоонд 22548 иргэн бүртгүүлж түүнээс 13961 хүн шалгалтад өгч, 9283 хүн шалгалтад тэнцэж албан тушаалд томилогдсон байна. Энэ үзүүлэлт ялангуяа 2021 онтой харьцуулахад 2023 онд өссөн дүнтэй харагдаж байна. Ялангуяа төрийн албаны тусгай шалгалтад тэнцэж албан тушаалд томилогдсон иргэдийн тоо 2021 онд 1994, 2022 онд 3505, 2023 оны 10 дугаар сарын байдлаар 3784 болж өссөн дүнтэй байгаа хэдий ч шалгалтын агуулга, бүрэлдэхүүний хувьд ямар амжилттай байгааг тодруулах нь чадахуйн зарчмын хэрэгжилтийг илэрхийлэх нэгэн үзүүлэлт болох юм. Хүснэгт 13-т төрийн албан тусгай шалгалтын дундаж оноог сүүлийн 2 жилээр гаргаж төрийн захиргааны албан тушаалын ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн албан тушаалын ангиллаар харьцуулан үзүүлсэн.

### **Кэйс 7.**

Мерит зарчмын гол шалгуур нь шатлан дэвших заалт юм. Цаг хугацааны хувьд олон жил тогтвортой ажилласан ч байгууллагадаа болон удирдаж байгаа хүмүүстээ хэрхэн үнэлэгдэв, стратегийн зорилго, зорилтоо хэрхэн хэрэгжүүлсэн бэ гэдгийг харж албан хаагчийг дэвшүүлэн томилох ёстой. Үүнийг хэрэгжүүлж чадаагүй хүнийг чөлөөлж, шалгуур хангаж байгаа дараагийн хүнийг сонгон шалгаруулах учиртай. Өнөөдрийн хувьд бүх шалгуурыг хангаж байгаа хүн байна уу гээд судлаад үзэхэд тийм ч хангалттай бус тэр дундаа дээд түвшний удирдах албан тушаалын бүх шаардлагыг хангасан төрийн жинхэнэ албан хаагч харьцангуй цөөн байна. Энэ бол төрийн албанд, ялангуяа удирдлагын түвшинд олон жил давтагдсан халаа сэлгээний гор юм. Төрийн албаны тогтвортой байдал алдагдаж, ур чадвартай хүний нөөцийн хомсдолд орсон гол шалтгаан бол улс төржсөн халаа, сэлгээ ашиг сонирхол бүхий томилгоо байсан.

Иргэнийг төрийн захиргааны албан тушаалд томилохдоо хувь хүний мэдлэгийг үндэс болгож чаддаггүй. Дэлхийн бусад улс орнууд удирдах албан тушаалд томилохдоо харилцаа хандлага, зан үйлийг чухалчилдаг. Мэргэжилтнүүдийн хувьд мэдлэгээ шударгаар үнэлүүлдэг. Харин эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд томилогдоход мэдлэгийн үнэлгээнд субъектив байдлаар хандаж байна. Мэргэжилтнүүдээс авах төрийн албаны шалгалтын 70 хувь нь сорил, 30 хувь нь ярилцлага байдаг бол удирдах албан тушаалтны хувьд 40 хувийг сорил, 60 хувийг нь ярилцлага байдлаар өөрчлөн зохион байгуулах болов. Улс төрчдийн шаардлагаар ийм болж өөрчлөгдсөн. Энэ нь хэлбэр талаасаа олон улсын шаардлагыг хангаж байгаа мэт боловч үнэн хэрэгтээ байдал тун өөр.

*Эх сурвалж: Төрийн албаны шинэтгэл, 2020, Төрийн албаны зөвлөлийн албан хаагчтай хийсэн ярилцлагын үр дүнд тулгуурлан боловсруулав.*

2023 онд батлагдсан “Төрийн албаны шалгалт өгөх болзол болон шатлан дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах журам”-ын 9.11-д “Төрийн байгууллагын төрийн жинхэнэ албан тушаалд хамаарах бүтцийн нэгжийн удирдах албан тушаалын сул орон тоог нөхөхдөө хууль, эрх зүй, бодлогын баримт бичгийн талаарх мэдлэг, дүн шинжилгээ хийх чадвар, асуудал шийдвэрлэх чадварын шалгалтыг сорил болон бодлогоор шалгаж тус бүр 10 хүртэл оноогоор, удирдан зохион байгуулах чадвар; манлайлах чадвар; багаар ажиллах чадварын шалгалтыг ур чадвар /цогц чадамж/-т суурилсан ярилцлагаар шалгаж тус бүр 20 хүртэл оноогоор үнэлнэ. Нийт авбал зохих оноо 100 байх бөгөөд 60 ба түүнээс дээш оноо авсан оролцогчийг шалгалтад тэнцсэнд тооцно гэж заажээ.

Бусад улс орны төрийн захиргааны албаны удирдах албан тушаалд ажиллах нэр дэвшигчдийг сонгон шалгаруулах процессыг судлан үзвэл 1) бичиг баримтын шалгаруулалт, 2) сорил, 3) ур чадварын үнэлгээ, 4) ярилцлага гэсэн үе шаттай байна. Ур чадварын үнэлгээ хийхдээ танилцуулга хийлгэх, компьютерт суурилсан хэлбэрээр хиймэл нөхцөл байдал үүсгэн түүнийг шийдвэрлэх, багаар ажиллах, дүрд тоглох, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн асуултад хариулах, зан байдлын үнэлгээ хийх хэсэгтэй байдаг. Энэхүү ур чадварын үнэлгээгээр удирдах албан тушаалд ажиллахаар горилж байгаа иргэний харилцаа хандлага, зан үйл, мэдлэг чадварт үнэлгээ өгөх бүрэн боломж бүрддэг. Удирдах албан тушаалтны сонгон шалгаруулалтын 60 хувийг ярилцлага болгон өөрчилснөөр мэдлэг чадварыг нь бодитой үнэлэх боломжгүй

юм. Түүний оронд зохиомол орчин бүрдүүлэн асуудал шийдүүлэх, кэйст дүн шинжилгээ хийх, төвөгтэй асуултад хариулах зэргээр сорьж шалгавал мэдлэг чадвар, туршлагыг бодитой үнэлэх боломжтой болно. Цаашид энэ чиглэлээр судалгааны ажил хийх, олон улсын энэ туршлагыг сонгон шалгаруулалтын процесст ашиглах бодит хэрэгцээ үүсжээ.

### Хүснэгт 12. Төрийн албаны тусгай шалгалтын дундаж оноо (албан тушаалын ангиллаар)

№	Агуулга Ур чадвар	2021 – дундаж оноо			2022 – дундаж оноо		
		Тэргүүн түшмэл	Эрхэлсэн түшмэл	Ахлах түшмэл	Тэргүүн түшмэл	Эрхэлсэн түшмэл	Ахлах түшмэл
1	Удирдан зохион байгуулах чадвар, Манлайлах чадвар, Багаар ажиллах чадвар	20.79	22.96	22.59	21.18	20.15	20.41
2	Дүн шинжилгээ хийх чадвар	8.66	10.64	9.55	11.33	10.68	10.04
3	Асуудал шийдвэрлэх чадвар	10.88	9.64	10.58	8.83	9.90	9.64
4	Хууль, эрх зүй, бодлогын баримт бичгийн талаарх мэдлэг	18.44	19.88	18.17	20	20.25	18.85
5	Монгол хэлний ярианы болон бичгийн чадвар	14.44	15.04	14.05	14.66	14.81	14.50
<b>Нийт</b>		<b>73.21</b>	<b>78.16</b>	<b>74.94</b>	<b>76</b>	<b>75.79</b>	<b>73.44</b>

Судалгааны мэдээлэл (хүснэгт 12)-ээс үзэхэд төрийн захиргааны ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын тусгай шалгалтын оноо сүүлийн 2 жилд чанарын мэдэгдэхүйц ахиц дэвшилгүй байна. Тухайлбал, 2021 онд тэргүүн түшмэлүүдийн “7 ур чадвар”-аар өгсөн шалгалтын дундаж оноо 73.21 байсан бол, 2022 онд энэ үзүүлэлт дөнгөж 2.79 оноогоор нэмэгдсэн, харин эрхэлсэн болон ахлах түшмэлүүдийн шалгалтын оноонд ахиц дэвшил гараагүй байна.

Судалгааны баг тусгай шалгалтын дундаж оноог албан тушаалын ангиллаар харьцуулан гаргасны зэрэгцээ ур чадвар бүрийн хувьд шалгалтын агуулга, арга, хэлбэр нь чадварлаг албан хаагчийг чадахуйн зарчмын дагуу сонгон шалгаруулж авч чадаж байгаа эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн. Энэ хүрээнд төрийн захиргааны ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн албан

тушаалд ажиллаж байгаа удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан, хүний нөөцийн мэргэжилтнүүдтэй уулзаж ярилцлага зохион байгуулсны үндсэн дээр тусгай шалгалтын агуулга, арга хэлбэр нь албан хаагчийн ур чадварыг бодитой илрүүлж чадаж байгаа эсэхийг тодруулсан.

Ярилцлагын судалгаанд оролцсон албан хаагчид төрийн албаны тусгай шалгалтын агуулга, хэлбэрийг оновчтой болгох шаардлагатай байгааг хэлж байв. Тусгай шалгалт нь тухайн иргэний нарийн мэргэжил, албан тушаалыг хашихад зайлшгүй шаардлагатай ур чадварыг сорих, шалгах, тогтооход чиглэж чадахгүй байна, агуулгын хувьд ерөнхий шалгалтаас ялгарах зүйл бага байна. Энэ тохиолдолд тусгай шалгалтын дүнд үндэслэн хийж буй томилгоо нь чадахуйн зарчимд нийцэж чадахгүй гэсэн хариултыг өгч байв. Тухайлбал, удирдан зохион байгуулах, манлайлах, багаар ажиллах чадварыг ярилцлагаар шалгах нь тухай хүний мэдлэгийг илэрхийлэхээс биш чадварыг илэрхийлж чадахгүй байна. Харин түүний оронд зохиомол орчин бүрдүүлэн асуудал шийдүүлэх, кэйст дүн шинжилгээ хийх, төвөгтэй асуултад хариулах зэргээр сорьж шалгавал мэдлэг чадвар, туршлагыг бодитой үнэлэх боломжтой болно хэмээн үзэж байна.

Мөн тусгай шалгалтын агуулга, зохион байгуулалт, арга нь субъектив нөлөө орох боломжтой байдлаар хийгдсэн байгааг ярилцлагын судалгаанд оролцогчид тэмдэглэж байв. Ялангуяа удирдах албан тушаалд зориулсан тусгай шалгалтын хувьд 60 оноог ярилцлагаар үнэлэх болсон нь субъектив нөлөө орох магадлалыг нэмэгдүүлж байна. Энэ тохиолдолд томилгоо нь чадахуйн зарчмаар хийгдэх боломжгүйд хүрч байна.

Эндээс дүгнэж үзэхэд төрийн албаны тусгай шалгалтын агуулга, арга хэлбэр нь чадахуйн зарчмын дагуу албан тушаалын томилгоо хийхэд ур чадварын шаардлагыг шалгаж чадахгүй байна гэсэн дүгнэлтийг хийж болохоор байна.

Бусад улс орны төрийн захиргааны албаны удирдах албан тушаалд ажиллах нэр дэвшигчдийг сонгон шалгаруулах процессыг судлан үзвэл 1) бичиг баримтын шалгаруулалт, 2) сорил, 3) ур чадварын үнэлгээ, 4) ярилцлага гэсэн үе шаттай байна. Ур чадварын үнэлгээ хийхдээ танилцуулга хийлгэх, компьютерт суурилсан хэлбэрээр хиймэл нөхцөл байдал үүсгэн түүнийг шийдвэрлэх, багаар ажиллах, дүрд тоглох, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн асуултад хариулах, зан байдлын үнэлгээ хийх хэсэгтэй байдаг. Энэхүү ур чадварын үнэлгээгээр удирдах албан тушаалд ажиллахаар горилж байгаа иргэний харилцаа хандлага, зан үйл, мэдлэг чадварт үнэлгээ өгөх бүрэн боломж бүрддэг байна.

### Хүснэгт 13. Төрийн албаны тусгай шалгалтын агуулга, хэлбэр

Агуулга Мэдлэг, чадвар	ТАЗ-ийн 2019 оны №14		ТАЗ-ийн 2023 оны №25	
	Оноо	Хэлбэр	Оноо	Хэлбэр
• Хууль, эрх зүй, /бодлогын баримт бичиг/-ийн талаарх мэдлэг	30 хүртэл оноо	Сорил	10 хүртэл оноо	Сорил, бодлого
• Дүн шинжилгээ хийх чадвар	20 хүртэл оноо	Сорил, бодлого	10 хүртэл оноо	Сорил, бодлого
• Асуудал шийдвэрлэх чадвар	20 хүртэл оноо	Сорил, Бодлого	10 хүртэл оноо	Сорил, бодлого
• Монгол хэлний ярианы болон бичгийн чадвар	20 хүртэл оноо	Сорил эссе, даалгавар	10 хүртэл оноо	Сорил, бодлого
• Удирдан зохион байгуулах чадвар	10 хүртэл оноо	Ярилцлага	20 хүртэл оноо	Ярилцлага
• Манлайлах чадвар	10 хүртэл оноо	Ярилцлага	20 хүртэл оноо	Ярилцлага
• Багаар ажиллах чадвар	10 хүртэл оноо	Ярилцлага	20 хүртэл оноо	Ярилцлага
• Үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшин	10,7,0			
	<b>100 оноо</b> Хамгийн өндөр оноо авсан иргэнийг нэр дэвшүүлнэ.		<b>100 оноо</b> {60 буюу түүнээс дээш оноо авсан оролцогчийг шалгалтад тэнцсэнд тооцно}	

2023 онд батлагдсан “Төрийн албаны шалгалт өгөх болзол болон шатлан дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах журам”-ын 9.11-д “Төрийн байгууллагын төрийн жинхэнэ албан тушаалд хамаарах бүтцийн нэгжийн удирдах албан тушаалын сул орон тоог нөхөхдөө хууль, эрх зүй, бодлогын баримт бичгийн талаарх мэдлэг, дүн шинжилгээ хийх чадвар, асуудал шийдвэрлэх чадварын шалгалтыг сорил болон бодлогоор шалгаж тус бүр 10 хүртэл оноогоор, удирдан зохион байгуулах чадвар; манлайлах чадвар; багаар ажиллах чадварын шалгалтыг ур чадвар /цогц чадамж/-т суурилсан ярилцлагаар шалгаж тус бүр 20 хүртэл оноогоор үнэлнэ. Нийт авбал зохих оноо 100 байх бөгөөд 60 ба түүнээс дээш оноо авсан оролцогчийг шалгалтад тэнцсэнд тооцно гэж заажээ.

Энэхүү 2023 оны журмын зохицуулалт нь Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 14 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Төрийн албаны тусгай шалгалт өгөх болзол, журам”-ын агуулгатай харьцуулахад шалгалтын агуулга, хэлбэр, босго оноо зэргээрээ ялгаатай зохицуулагдсан байна. Мөн 2019 оноос өмнө томилогдсон албан хаагчдын хувьд шалгалтын оноо байхгүй, нөөцөд бүртгэлтэй байж байгаад шууд томилогдсон байх жишээтэй. Тиймээс төрийн албаны шалгалтын оноог 2019 оноос өмнө томилогдсон, 2019 оноос хойш томилогдсон гэсэн шалгуур үзүүлэлтээр харьцуулах боломжтой хэдий ч

судалгааны багийн хувьд тулгарсан бэрхшээлтэй асуудал нь 2019 оноос өмнө томилогдсон албан хаагчийн хувьд албан тушаалд шалгалтгүй шууд томилж байсан, 2019 оноос хойш томилогдсон албан хаагчдын хувьд “ковид-19” цар тахлын үеийн хууль эрх зүйн зохицуулалтаар томилогдсон, мөн 2023 онд тусгай шалгалтын журам өөрчлөгдөж агуулга болон хэлбэр, үнэлгээний системд өөрчлөлт орсон зэрэг нь чадахуйн зарчмын дагуу албан тушаалын томилгоог хийхэд ур чадварын үзүүлэлтийг шалгалтын оноогоор дүгнэхэд бэрхшээлтэй асуудлыг үүсгэж байна.

Нөгөө талаар судалгааны баг ярилцлагын болон кейс судалгааны үр дүнг нэгтгэн чадахуйн зарчмыг хангаж албан тушаалын томилгоог хийхэд ур чадварын үзүүлэлтийг харгалзан үзэж байгаа эсэхэд дүгнэлт хийх боломжтой болсон.

Ярилцлагын судалгаанд оролцсон төрийн албан хаагчид чадахуйн зарчмын дагуу албан тушаалын томилгоо хийхэд хувь хүний ур чадварыг үндэс болгож чадахгүй байна гэж хариулсан. Дэлхийн улс орнуудын туршлагаас үзэхэд удирдах албан тушаалд томилохдоо харилцаа хандлага, зан үйлийг чухалчилдаг. Харин манай улсын хувьд ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд томилогдоход ур чадварын үнэлгээнд субъектив байдлаар хандаж байна гэжээ. Мэргэжилтнүүдээс авах төрийн албаны шалгалтын 70 хувь нь сорил, 30 хувь нь ярилцлага байдаг бол удирдах албан тушаалтны хувьд 40 хувийг сорил, 60 хувийг нь ярилцлага байдлаар өөрчлөн зохион байгуулах болсон. Энэ нь хэлбэр төрийн албаны шалгалтын үнэлгээнд субъектив нөлөө орох боломжтой гэдгийг ярилцлагын судалгаанд оролцогчид онцолж байв.

Түүнээс гадна дээр дурдсанчлан ялангуяа орон нутагт хүний нөөцийн хомсдол их байгаа тул чадахуйн зарчмын дагуу албан тушаалын өндөр шаардлага тавих бүрд тухайн албан тушаалд шаардлага хангасан хүнийг сонгон шалгаруулж томилгоо хийх магадлал бага болдог байна.

Тоон болон чанарын судалгааны дүнгээс үзэхэд төрийн албаны тусгай шалгалтаар ур чадвартай, чадварлаг хүнийг шалгаж чадаж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй байна гэсэн дүгнэлтийг хийж болохоор байна.

*Судалгааны баг төрийн албаны чадахуйн зарчмын дагуу албан тушаалын томилгоо хийхэд ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзаж буй байдалд шинжилгээ хийсэн.*

Төрийн албаны тухай хууль болон түүнийг дагалдан гарсан журмуудад тусгагдсан нэг үндсэн агуулга нь “албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэл, үр дүнд тулгуурлан албан тушаалд томилох, дэвшүүлэх” тухай асуудал юм. Төрийн албанд баримтлах “чадахуйн зарчим” нь иргэнийг төрийн албанд сонгон шалгаруулж томилох, чөлөөлөх, ажлын гүйцэтгэлийг нь үнэлэх, дэвшүүлэх, шагнаж урамшуулах асуудлыг шийдвэрлэхдээ хувь хүний мэдлэг, боловсрол,

мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, туршлага, ажлын үр дүнд тулгуурлахыг хэлж байгаа билээ. Гэвч төрийн захиргааны албан хаагчийг чадахуйн зарчмын дагуу албан тушаалд томилоход түүний ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзан үзэж байна уу, энэ зарчмын хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал ямар байна вэ гэдгийг судалж, тулгамдсан асуудлуудыг тодорхойлох нь чухал асуудал болж байна.

Судалгааны энэ хэсэгт төрийн захиргааны албан хаагчидтай ярилцлага зохион байгуулах болон судалгаанд хамрагдсан ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээг тоон байдлаар нэгтгэн боловсруулалт хийж дүгнэлт гаргасан болно. Ярилцлагад хамрагдах төрийн захиргааны албан хаагчдыг сонгохдоо тухайн байгууллагадаа хамгийн багадаа 4 ба түүнээс олон жил ажилласан байх шалгуурыг баримтласан.

Энэ хэсэгт судалгааны багийн анхаарал татсан асуудал бол судалгаанд хамрагдсан албан хаагчид ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээгээр чадахуйн зарчмыг ханган томилогдож байна уу, тэдний ажлын гүйцэтгэлийг бодитоор үнэлж чадаж байна уу, ажлын гүйцэтгэл, үр дүн сайн байгаа албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх боломж, нөхцөл нь хэр бүрдсэн бэ зэрэг асуултуудад бодитой хариулт олох явдал байв.

#### **Кэйс 8.**

Төрийн захиргааны ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд томилогдохын тулд үе шаттай сургалтад хамрагдаж тухайн албан тушаалыг хашихад тавигдах мэдлэг чадварыг эзэмшсэн байх ёстой. Х агентлагийн албан хаагч А өмнө нь “ахлах түшмэлийн мэргэшүүлэх багц сургалт”-д хамрагдаагүй атлаа шууд “эрхэлсэн түшмэлийн мэргэшүүлэх багц сургалт”-ыг дүүргэсэн байна. Албан хаагч А мэргэшүүлэх багц сургалтад шатлал алгасан хамрагджээ.

2019 оны 4 дүгээр сарын 04-ний өдөр 37/33 дугаар тоот тушаалаар батлагдсан “Мэргэшүүлэх багц сургалтын агуулга, хөтөлбөр”-т төрийн захиргааны мэргэшүүлэх тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох албан хаагч мэргэшүүлэх багц сургалтад шатлалын дагуу хамрагдах үүрэгтэйг онцлон тэмдэглэсэн байдаг. Дээрх кэйсээс үзэхэд Монгол Улсын ЗГХЭГ-ын дарга, Төрийн албаны зөвлөлийн даргын хамтарсан тушаалаар батлагдсан журам цөөн тохиолдолд хэрэгжихгүй байх тохиолдол гарч байгаа бөгөөд мэргэшүүлэх багц сургалтыг шатлал алгасан суралцаж төгссөн хүн төрийн захиргааны албан тушаалд томилогдон ажилласан кэйс байна.



#### Хүснэгт 14. Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээ, хувиар

№	ТАХ-ийн ангилал	Албан тушаалын тусгай шаардлага							
		Ажлын гүйцэтгэл					Гүйцэтгэлийн үнэлгээний дундаж хувь		
		Гүйцэтгэлийн үнэлгээ					2021	2022	Дундаж хувь
		А-Маш сайн	В-Сайн	С-Хангалттай	Д-Сайжруулах	Ү-Хангалтгүй			
Нийт дүнд эзлэх хувь		52.8	33.1	12.6	1.5	0.0	91.5	90.7	91.1
Үүнээс:									
1	Тэргүүн түшмэл	66.7	33.3				90.5	91.5	91.0
2	Эрхэлсэн түшмэл	50.7	40.2	9.2			85.6	83.4	84.5
3	Ахлах түшмэл	52.9	31.4	13.7	1.9		98.4	97.2	97.8

Судалгаанд хамрагдсан төрийн захиргааны албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээний дундаж оноог албан тушаалын ангиллаар гарган харьцуулж үзэхэд тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээний дундаж хувь 2021 онд 90.5 буюу “А-маш сайн”, 2022 онд энэ үзүүлэлт 91.5 хувь болж нэмэгдсэн байна. Албан хаагчдын 2021-2022 оны ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээний дундаж тэргүүн түшмэлийн хувьд 91 хувь, эрхэлсэн түшмэлийн хувьд 84.5 хувь, ахлах түшмэлийн хувьд 97.8 хувь байна. Энэ нь судалгаанд хамрагдсан төрийн захиргааны албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэл сүүлийн жилүүдэд тогтмол сайн үнэлгээтэй байгааг харуулж байна. Гэсэн хэдий ч гүйцэтгэлийн үнэлгээний доторх шалгуур үзүүлэлтээр нь авч үзвэл тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын 66.7 хувь нь “А-маш сайн”, 33.3 хувь нь “В-сайн” гэсэн үнэлгээтэй байхад эрхэлсэн түшмэлүүдийн 50.7 хувь нь “А-маш сайн”, 40.2 хувь нь “В-сайн”, 9.2 хувь нь “С-хангалттай” үнэлгээтэй, харин ахлах түшмэлийн хувьд 52.9 хувь нь “А-маш сайн”, 31.4 хувь нь “В-сайн”, 13.7 хувь нь “С-хангалттай”, 1.9 хувь нь “D-сайжруулах шаардлагатай” гэсэн үнэлгээтэй байна. Эндээс үзвэл албан тушаалын ангилал нэмэгдэхэд ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээний оноо, чанар сайжирч, харин албан тушаалын шатлал буурахад гүйцэтгэлийн онооны үзүүлэлт багасаж байгаа зүй тогтол ажиглагдаж байна.

Хүснэгтээс үзэхэд судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээ маш сайн байгаа гэж харагдаж байгаа хэдий ч ярилцлагын болон кейс судалгааны үр дүн энэхүү үзүүлэлтийг зарим талаараа няцаасан үр дүн гарсан. Өөрөөр хэлбэл, судалгаанд хамрагдсан албан

хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээний тоон үзүүлэлт нь чадахуйн зарчмыг хангаж албан тушаалд томилогдсон эсэхийг бүрэн утгаар нь илэрхийлэх үзүүлэлт болж чадахгүй байсан гэсэн дүгнэлтийг хийж болохоор байна.

Төрийн захиргааны албан хаагчийг ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээнд тулгуурлан албан тушаалд томилох, дэвшүүлэн ажиллуулах эрх зүйн орчин бүрдсэн үү? Хэрэгжилт нь ямар түвшинд байна вэ?

Хамгийн эхний сонирхол татсан хариулт нь “гүйцэтгэлийн үнэлгээнд тулгуурлан албан тушаалд томилох, шатлан дэвшүүлж ажиллуулах боломж бүрдсэн, эрх зүйн зохицуулалт нь сайн” гэж хариулсан албан хаагчдаас энэ тухай нь нарийвчлан тодруулахад судалгаанд оролцогчдын дийлэнх хувь нь өмнөх хариултаасаа өөр хариултыг өгч байв. Тухайлбал, үнэхээр эрх зүйн орчин бүрдсэн бол энэхүү зохицуулалтын дагуу “албан тушаалд томилогдсон, дэвшин ажилласан жишээ”-г хэлнэ үү гэж асуухад судалгаанд оролцогчдын 90 хувь нь тодорхой хариулт өгч чадахгүй байв. Цөөн хэдэн албан хаагчид шатлан дэвшсэн жишээ дурьдаж байсан боловч, “таны хэлсэн жишээнд дурьдагдсан албан хаагч үнэхээр ажлын гүйцэтгэл, үр дүн нь бусдаас сайн учраас шатлан дэвшсэн гэж та үзэж байна уу?, эсвэл шатлан дэвшсэн шалтгаан нь өөр зүйлтэй холбоотой юу” гэдэг асуултад тодорхой хариулт хэлж чадахгүй байв.

#### **Кэйс 9.**

Засгийн газрын 2023 оны 08 дугаар сарын 23-ны өдрийн 301 дүгээр тогтоолын хавсралтаар “Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг боловсруулж батлах, ажлын гүйцэтгэл, үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлэх журам”-ыг баталсан. Нэгжийн дарга (зохион байгуулалтын нэгжгүй бол байгууллагын төсвийн шууд захирагч) албан хаагчийн төлөвлөгөөний биелэлтийг хянаж, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргын баталсан Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэл, үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлэх аргачлалын дагуу үнэлгээний хуудсаар үнэлдэг. Журмын дагуу төрийн байгууллагууд албан хаагчийнхаа ажлын гүйцэтгэлийг бодитой үнэлж чаддаггүй. Тухайлбал Х агентлагийн газрын дарга Ж ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэхдээ “за танай ахлах “А”, бусад нь бүгдээрээ “В” гэж хэлдэг. Тухайн шийдвэрийг нь “А” үнэлгээ авахуйц түвшинд ажилласан “бусад” гэсэн ангилалд орсон албан хаагч ч үг дуугүй хүлээн зөвшөөрдөг. Ж дарга албан хаагчдыг үнэлэх явцдаа “За энэ нөхөр 3 сарын өмнө тэрийг хий гэхэд өмнөөс сөрвөлзөөд байлуу “С”-гээр үнэлье. Энэ Т чинь нээрээ 1 сарын өмнө тайлан бичих процесс баларч байхад биднийг аварсан шүү “А” гэж үнэлье” гэх зэргээр гүйцэтгэлийн үнэлгээнд байнга субъектив ханддаг. Бодит байдал дээр “С” үнэлэгдсэн албан хаагч ажлаа чамбай хийдэг шударга нэгэн, “А” үнэлэгдэж байгаа албан хаагч дарга нарт тал засдаг, их овжин нөхөр.

Ер нь төрийн албан хаагчдын 97.1 хувь нь ажлын гүйцэтгэлийн хувьд “хангалттай сайн”, “сайн” гэж үнэлэгддэг. Үүнийг тавигдах шаардлагын дагуу албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийг бодитой үнэлбэл угийн бага, амьжиргаанд нь хүрдэггүй цалин хөлсний хэмжээ буурна гэж үздэгтэй холбон тайлбарлаж болох юм. Удирдах албан тушаалтнууд ийнхүү энэрэнгүй байдлаар гүйцэтгэлийн үнэлгээг хавтгайруулан өгч байгаа нь төрийн албанд шударгаар хүчин чармайлт гарган ажиллаж байгаа албан хаагчдын ажиллах хүсэл эрмэлзэл, чин хүслийг мохоодог бол нөгөө талаар зарим овжин нөхдөд ахин дэвших боломжийг олгож байна.

Учир нь “Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг боловсруулж батлах, ажлын гүйцэтгэл, үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлэх журам”-ын 6.6.1-ийн в-д “Маш сайн” үнэлгээний ангилалд хамрагдсан төрийн албан хаагчийн хувьд зэрэг дэвийг хугацаанаас өмнө ахиулна (тухайн жилийн 2 удаагийн үнэлгээгээр дараалан “Маш сайн” үнэлгээний ангилалд хамрагдвал) гэж заажээ. Энэ заалтын дагуу даргад таалагддаг албан хаагч сайн үнэлгээ авч байгаад албан тушаалаа тогтоосон хугацаанаас өмнө ахиулах боломж бүрдэж байгаа юм.

*Эх сурвалж: Удирдлагын академи, Төрийн захиргааны байгууллага дахь гүйцэтгэлийн удирдлагын хэрэгжилт судалгааны тайлан 2017, төрийн захиргааны ахлах түшмэлтэй хийсэн ярилцлагад үндэслэн боловсруулав.*

Төрийн албан тушаалын шатлал, тогтолцоог авч үзэхэд пирамид хэлбэртэй, шатлалын оройд албан хаагч бүр хүрэх боломжгүй. Гүйцэтгэлийн үнэлгээгээр ажлын гүйцэтгэл сайтай албан хаагч албан тушаал шатлан дэвшиж томилогдон ажиллах бол хангалтгүй ажилласан албан хаагчийн шатлал буурах ёстой. Төрийн захиргааны албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийн үр дүнгийн үзүүлэлтийг бодитоор үнэлж чадахгүй байгаа нь иргэнийг төрийн захиргааны албан тушаалд томилохдоо “ажлын үр дүн”-г харгалзан үзнэ гэсэн зарчим алдагдсаныг илтгэж байна. Албан хаагчийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө, ажлын гүйцэтгэл, үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлэхэд нухацтай, бодитой хандах хэрэгтэй байна.

Үүнээс гадна төрийн захиргааны байгууллагад удирдах албан тушаал хашиж байгаа 5, өмнө нь төрийн захиргааны байгууллага удирдаж байсан 3 хүнтэй ярилцлага хийж дараах зүйлсийг тодруулсан. Үүнд: Та байгууллагадаа чадахуйн зарчмыг хэрэгжүүлж ажилладаг уу?, чадахуйн зарчмын дагуу албан тушаалд томилсон, дэвшүүлэн ажиллуулсан жишээ байвал энэ талаар тодорхой мэдээлэл өгнө үү?, шатлан дэвшүүлж ажиллуулахдаа тухайн албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэлд үндэслэсэн үү? Тийм бол тодорхой жишээ хэлэх боломжтой юу? гэсэн асуултаудын хүрээнд мэдээлэл авсан.

Ярилцлага хийсэн удирдах албан тушаалтнуудын 60 хувь нь “төрийн захиргааны байгууллагад чадахуйн зарчмыг хэрэгжүүлж ажиллах нь чухал, зөв гэдгийг мэдэж байгаа ч ихэнх томилгоонд гадны нөлөө, шахалт дарамт их байдаг гэсэн хариулт өгч байв. Харин үлдсэн удирдах албан тушаалтны хувьд чадахуйн зарчмын байгууллагадаа ямар нэгэн байдлаар хэрэглэж байсан гэж хариулт өгсөн боловч, ажлын гүйцэтгэл, үр дүнд тулгуурлан хамгийн сайн албан хаагчийг албан тушаалд томилсон уу, эсвэл хэлбэрийн хувьд шатлан дэвшүүлсэн мэт харагдавч, ямар нэг хэмжээгээр гадны нөлөө байсан уу? гэдэг асуултад дараах хариултыг өгсөн. Үүнд: “мэдээж муу ажиллаж байгаа хүнийг албан тушаал ахиулахгүй нь ойлгомжтой, гэхдээ бас хамгийн сайн хүнийг нь дэвшүүлсэн гэж хэлж чадахгүй”, “яг албан ёсоор ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээ, тоо баримтад тулгуурлах харьцуулалт хийж шийдвэр гаргаагүй, мэдээж сайн ажилладаг хүнээ дэвшүүлж таарна, ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээнээс гадна

тухайн хүнтэй баг болж ажиллах боломжтой эсэхийг мөн харгалзсан” гэсэн хариултыг өгч байлаа.

Хууль эрх зүйн орчны хувьд удирдах албан тушаалтнууд хөндлөнгийн нөлөөнд автахгүйгээр чадварлаг ажилтныг чадахуйн зарчимд үндэслэн албан тушаалд томилж ажиллуулах боломжтой гэж харж байна уу? гэдэг асуулт тавьж хариулт авав. Судалгаанд оролцсон удирдах ажилтнуудын 80 хувь нь “хэдийгээр хууль эрхзүйн орчин бүрдсэн ч тогтолцоогоо бүхэлд нь өөрчлөхгүй бол чадахуйн зарчим хэрэгжихэд хэцүү”, “гэхдээ Төрийн албаны тухай хуулийн хэрэгжилт жигдэрч төлөвшөөд ирвэл боломжтой гэж харагдаж байна” гэдэг хариулт өгч байв.

Төрийн захиргааны байгууллагууд албан хаагчдынхаа ажлын гүйцэтгэлийг үнэн зөв, шударгаар үнэлж чадахгүй тохиолдолд чадахуйн зарчмыг хэрэгжүүлэхэд маш хүндрэлтэй. Ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээг үндэслэл сайтай, зөв хийж чадахгүй байгаа тохиолдолд хэн нь сайн ажиллаж байгааг тогтоож чадахгүй, хэн нь сайн ажиллаж байгааг мэдэхгүй тохиолдолд хэнийг нь албан тушаалд томилж, дэвшүүлэн ажиллуулах нь тодорхойгүй болох юм. Иймээс чадахуйн зарчмын хэрэгжилтийг хангах нэг чухал нөхцөл нь төрийн захиргааны албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээний тогтолцоог сайжруулах явдал байна. Энэхүү тогтолцоог сайжруулах үндэс нь удирдах ажилтнуудын мэдлэг чадвар, хүсэл эрмэлзлээс ихээхэн хамаарч байна. Зохицуулалтыг хэдий чинээ нарийвчлан өгсөн ч хэрэгжилт нь удирдах ажилтнуудын хүсэл эрмэлзлэл, манлайллаас ихээхэн хамаарах талтай юм.

### Зураг 15. Кэйсийн үр дүнгийн нэгтгэл

<p>Кэйс 1 Тухайн албан тушаалыг гүйцэтгэхэд шаардлагатай мэргэжлийн хүнийг томилдоггүй.</p>	<p>Кэйс 2 Ажилд орох албан хаагчдад тааруулж ажлын байрны тодорхойлолт боловсруулдаг.</p>	<p>Кэйс 3 Мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадвар, ажлын үр дүнгийн шаардлага ханган томилогдсон албан хаагч сонгуулийн дараах халаа сэлгээнд өртөх эрсдэлийг бий болгосон хуулийн заалт байсаар байна.</p>
<p>Кэйс 4 Үнэлгээ бодит бус, гүйцэтгэлийн үнэлгээг хавтгайруулан үнэлдэг.</p>	<p>Кэйс 5 Чадахуйн зарчим болон шатлан дэвшүүлэх тогтолцоог мөрдүүлэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт сайжирч, түүний үр дүн, үр нөлөө нэмэгдэж байна.</p>	

Кэйс 6

Иргэнийг төрийн албанд сонгон шалгаруулж томилохдоо мэдлэгийг нь үндэс болгож чаддаггүй

Кэйс 9

Мэргэшүүлэх багц сургалтад шатлал алгасан суралцсан хүнийг томилох.

Кэйс 7

Төрийн албаны тухай хуулийн 26.3-т “тусгай шаардлагын 50 хувийг хангасан төрийн албан хаагчийг үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшингийн үнэлгээ, ёс зүй, мэдлэг, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадварыг харгалзан хугацаанаас өмнө шатлан дэвшүүлж болно” гэсэн заалтыг удирдлагууд урвуулан ашигладаг.

Кэйс 8

Төрийн албан тушаалын сул орон тоонд чадахуйн зарчмыг баримталж, шатлан дэвших зарчмын дагуу томилгоо хийж ажиллуулж буй орон нутгийн сайн туршлага байна.

Кэйс судалгааны үр дүнд тулгуурлан иргэний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадвар, ажлын үр дүнд тулгуурлан төрийн захиргааны албан тушаалд томилох төлөв байдлын талаар дараах дүгнэлтийг хийж болохоор байна. Үүнд:

- Төрийн захиргааны албан тушаалыг гүйцэтгэхэд шаардлагатай мэргэжлийн иргэнийг томилдоггүй.
- Ажиллуулахаар төлөвлөж буй албан хаагчдад тааруулж ажлын байрны тодорхойлолтыг боловсруулдаг.
- Зарим төрийн захиргааны байгууллагын албан хаагч сонгуулийн дараах халаа сэлгээнд өртөх эрсдэлийг бий болгосон хуулийн заалт байна.
- Ажлын үр дүнг субъектив байдлаар үнэлж түүндээ суурилан иргэнийг төрийн захиргааны албан тушаалд томилдог.
- Чадахуйн зарчим болон шатлан дэвшүүлэх тогтолцоог мөрдүүлэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт сайжирч, түүний үр дүн, үр нөлөө нэмэгдэж байна.
- Төрийн албан тушаалын сул орон тоонд чадахуйн зарчмыг баримталж, шатлан дэвших зарчмын дагуу томилгоо хийж ажиллуулж буй орон нутгийн сайн туршлага байна.
- Иргэнийг төрийн захиргааны албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилохдоо мэдлэгийг нь бодитой үнэлж чаддаггүй.
- Төрийн албаны тухай хуулийн 26.3-т “тусгай шаардлагын 50 хувийг хангасан төрийн албан хаагчийг үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшингийн үнэлгээ, ёс зүй, мэдлэг, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадварыг харгалзан хугацаанаас өмнө шатлан дэвшүүлж болно” гэсэн заалтыг удирдлагууд урвуулан ашигладаг.

- Мэргэшүүлэх багц сургалтад шатлал алгасан суралцсан хүнийг төрийн захиргааны албан тушаалд томилж байна.

Кэйсүүдэд контент шинжилгээ хийж дүгнэж үзвэл өөр хоорондоо ялгаатай, эсрэг тэсрэг утга агуулга бүхий үр дүн гарч байна. Хэрэв холбогдох хууль, дүрэм журмыг мөрдөн төрийн захиргааны албан тушаалд иргэнийг томилж байгаа тохиолдолд ийм эсрэг тэсрэг үр дүн гарахгүй. Энэ нь “Иргэнийг төрийн албанд сонгон шалгаруулж томилох, чөлөөлөх, ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх, дэвшүүлэх, шагнаж урамшуулах асуудлыг шийдвэрлэхдээ хувь хүний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, туршлага, ажлын үр дүнд тулгуурлана” гэсэн Монгол Улсын “Төрийн албаны тухай” хуулийн 3.1.3 дугаар заалт үндэсний болон орон нутгийн түвшинд харилцан адилгүй түвшинд хэрэгжиж байгааг илэрхийлж байна.

Ярилцлагын судалгааны үр дүн иргэнийг төрийн захиргааны албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилоход чадахуйн зарчмыг мөрдөн ажиллах байдал алдагдаж буйг илэрхийлж байгаа ч нөгөө талаар чанарын судалгааны нэгэн хэлбэр болох кэйс боловсруулах явцад зарим нутгийн захиргааны байгууллагууд төрийн албан тушаалын сул орон тоонд чадахуйн зарчмыг баримталж, шатлан дэвших зарчмын дагуу иргэнийг томилон ажиллуулж байгаа сайн туршлага байна.

## ТАВДУГААР БҮЛЭГ. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Монгол Улс 1994 онд Төрийн албаны тухай хуулийг анх баталж, улмаар 2002, 2008, 2017 онуудад дахин шинэчлэн боловсруулсан. Дээрх хугацаанд Монгол Улсын төрийн албанд мерит зарчмыг баримтлан албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилох эрх зүйн зохицуулалт бүрдсэн гэж үзэж болно.

Төрийн албаны тухай хууль болон уг хуульд нийцүүлэн гаргасан дүрэм журмуудаар хүний нөөцийн удирдлагын “Мерит” зарчимд тулгуурласан төрийн албаны карьерын тогтолцоог төлөвшүүлэх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн. Энэхүү тогтолцооны үндсэн зарчим нь төрийн жинхэнэ албан хаагч мэргэшсэн, тогтвортой байх явдал юм. Карьерын тогтолцоо бол хүнийг ажилд авахаас эхлэн тасралтгүй сургаж хөгжүүлэхэд анхаардаг, харин албан тушаалын тогтолцоо нь тухайн ажлыг хийж чадах хүнийг тухайн цаг мөчид сонгон авч ажиллуулахад анхаарч байдаг.

Манай улсын хувьд төрийн албаны карьерын тогтолцоог сонгон хэрэгжүүлж байгаа хэдий ч төрийн албан хаагчдыг шатлан дэвших зарчмаар зохих албан тушаалд нь томилон ажиллуулах явдал төдийлөн үр дүнтэй хэрэгжиж чадахгүй байна гэсэн дүр зураг харагддаг тул түүний бодит шалтгааныг судалж тогтоох шаардлага бий болсон.

Сүүлийн 30 гаруй жилийн хугацаанд төрийн албан тушаалын томилгоотой холбоотой эрх зүйн зохицуулалт боловсронгуй болж байгаа ч хэрэгжилт хангалтгүй байсаар байгаа бөгөөд түүний гол шалтгааныг хуулийг хэрэгжүүлэхэд оролцогч талуудын шударга ёс, тэгш байдал, хууль дээдлэх үндсэн зарчмаа даган мөрддөггүй байдалтай холбон тайлбарлаж болох юм. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн зохицуулалт хэчнээн сайжирч байгаа хэдий ч холбогдох талууд түүнийг хэрэгжүүлэх хүсэл эрмэлзэл, хариуцлагын тогтолцоо сул байсаар байна. Эндээс үзэхэд хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг хэдий нарийвчилж өгсөн ч хэрэгжүүлэх субъектүүдийн хүсэл эрмэлзэл, үүрэг хариуцлагын тогтолцоо сул бол хэрэгжилт хангалттай байж чадахгүй гэдэг нь тодорхой харагдаж байна.

Монгол Улсын төрийн албанд мэдлэг, чадвар, ажлын туршлага, үр дүнг харгалзах чадахуйн зарчмын тогтолцоо хэрэгжиж байгаа өнөөгийн бодит нөхцөл байдлыг Төрийн албаны тухай хууль тогтоомжид тусгагдсан томилгооны асуудалтай уялдуулан судалж дараах дүгнэлтийг гаргаж байна. Тухайлбал:

- Төрийн захиргааны албан тушаалд чадахуйн зарчмын дагуу сонгон шалгаруулж томилгоо хийхэд эрх зүйн зохицуулалт, түүний уялдаа холбоо чухал үүрэгтэй байдаг. Төрийн албан тушаалд чадахуйн зарчимд үндэслэн томилгоо хийх эрх зүйн зохицуулалт боломжийн хэмжээнд бүрдсэн. Гэвч хэрэгжилтэд хяналт тавьж гажуудлыг тухай бүр засан залруулж байгаагүйгээс шалтгаалан томилгооны чадахуйн зарчим зөрчигдөж ирсэн байна.
- Төрийн албан тушаалд түр орлон гүйцэтгэгчээр томилох зохицуулалтыг буруу хэрэглэх нь түгээмэл байгаа бөгөөд үүнээс үүдэн томилгоонд чадахуйн зарчим зөрчигдөх үндэс бий болсон.
- Төрийн албан тушаалын томилгоонд анх ямар нэг байдлаар шалгалт өгч, шаардлага хангасан хүн томилогдох магадлалтай, харин шилжүүлэн томилох, дэвшүүлэн томилох зэрэгт чадахуйн зарчмыг баримтлахгүй байна.

Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадварын шаардлагыг нарийвчлан тодорхойлж гаргах нь чадахуйн зарчмыг хэрэгжүүлэхэд нэн чухал үүрэгтэй юм.

- Төрийн албанд чадахуйн (мерит) зарчмыг зөв утгаар нь ойлгож хэрэглэх явдал нэг мөр тогтоогүй байна. Ихэвчлэн төрийн албанд олон жил ажилласан байдлаар төсөөлж байгаа бөгөөд олон төрөл ажил эрхэлсэн, олон жил дараалан ажилласан хүн илүү мэдлэг чадвартай хэмээн ойлгох явдал байна. Энэ нь төрийн албанд ёс зүйтэй, мэргэжлийн өндөр мэдлэг чадвартай хүн томилогдох боломж, нөхцлийг зарим талаар хязгаарлаж байна.
- Албан тушаалын тодорхойлолт, мөн албан хаагчийн гүйцэтгэх үүргийг зөв боловсруулж хэрэглэх, ялангуяа албан тушаалд тавигдах шаардлагыг оновчтой боловсруулахад туйлын хайнга хандаж байна. Албан тушаалд тавигдах шаардлагыг хэрхэн боловсруулж хэрэглэхээс хамаарч тухайн албан тушаалын томилгоо чадахуйн зарчимд нийцэх эсэх нь шалтгаална.
- Тусгай мэргэжил шаарддаг салбар, албан тушаалын хувьд “тусгай шалгалт”-ын агуулгыг тухайн салбар, албан тушаалын онцлог, үндсэн чиг үүрэг, түүний хүрээнд гүйцэтгэх үйл ажиллагааны агуулга, шинж чанарт нийцүүлэх шаардлагатай байна. Энэ шаардлага хангагдаагүй тохиолдолд нарийн мэргэжил, тусгай мэдлэг чадвар шаардсан албан тушаалуудад хийгдэж буй томилгоо чадахуйн зарчимд нийцэхгүй бөгөөд төрийн үйл ажиллагаанд нэн муу үр дагавартай.
- Төрийн захиргааны албан тушаалын томилгоонд боловсрол, мэргэжил, мэргэшил гэх мэт ерөнхий, олдмол шаардлагыг харгалзан үзэж байгаа



боловч туршлага, ур чадвар, ёс суртахуун, харилцаа хандлага зэрэг тухайн хүний үндсэн суурь шинжийг илэрхийлсэн шалгуурыг тэр бүр гаргаагүй, түүнийг нь шалгаж тогтоодоггүй нөхцөл байдал байна.

- Бодит байдал дээр чадахуйн зарчмыг хэмжих шалгуур үзүүлэлтийг гаргаж түүндээ нийцсэн хүнийг авчихвал болно гэж үзэх нь өрөөсгөл талтай байна. Чухам чадахуйн зарчим бол шалгуур үзүүлэлтдээ бус, харин тэрхүү шалгуурыг зөв хэрэглэдэг хүнээсээ хамаарна гэдгийг ойлгож хэрэгжүүлэх нь чухал байна.

Төрийн албаны тусгай шалгалтын агуулга, хэлбэр, зохион байгуулалт нь чадахуйн зарчмын дагуу мэргэшсэн, чадварлаг албан хаагчийг сонгон шалгаруулж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй байна.

- Иргэн тухайн ангилал, зэрэглэлийн албан тушаалд тавигдах мэдлэг, чадварын шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг шалгаж тогтоох зорилго бүхий тусгай шалгалт нь ихэвчлэн эрх зүйн болон бодлогын баримт бичгийн талаарх мэдлэгийн түвшинг тогтооход л чиглэж байна. Харин дүн шинжилгээ хийх, асуудал шийдвэрлэх, удирдан зохион байгуулах, манлайлах, багаар ажиллах чадварыг бодитой үнэлж хараахан чадахгүй байна. Учир нь ярилцлагын шалгалт авч байгаа комиссын гишүүдийн шалгуулагчаас асууж буй асуулт шинжлэх ухааны үүднээс оновчтой, найдвартай байдлыг хангаж боловсруулагдсан эсэх нь тодорхойгүй, ур чадвартай, чадварлаг хүнийг сонгон шалгаруулж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй байна.
- Ярилцлагад хамрагдсан албан хаагчид Төрийн албаны тусгай шалгалтын агуулга, хэлбэрийг оновчтой болгох шаардлагатай гэж үздэг байна. Тусгай шалгалт нь тухайн иргэний мэргэжил, мэргэшлийн түвшин, албан тушаалд зайлшгүй шаардлагатай мэдлэг, чадварыг сорих, шалгах, тогтооход чиглэж чадаагүй, агуулгын хувьд ерөнхий шалгалтаас ялгарах зүйл бага байна. Ийм нөхцөлд тусгай шалгалтын дүнд үндэслэн хийж буй томилгоо нь чадахуйн зарчимд нийцэж чадахгүй юм.
- Төрийн албаны тусгай шалгалтын агуулга, зохион байгуулалт, арга нь шалгуулагчийн ерөнхий мэдлэг, мэдээлэлжсэн байдлыг хэмжихэд түлхүү анхаарсан, харин ёс суртахуун, хандлагын үзүүлэлтийг илрүүлж чадахгүй байна. Энэ нь чадахуйн зарчмын дагуу томилгоог хийхэд нэг хязгаарлагч хүчин зүйл болж байна.
- Төрийн захиргааны удирдах албан тушаалд зориулсан тусгай шалгалтын хувьд ярилцлагын дүнгээр 60 оноо өгч үнэлэх болсон нь субъектив нөлөө орох нөхцөлийг ихээр нэмэгдүүлэх болсон.

- Чадахуйн зарчим, гавьяа зүтгэлийг шалгалтаар илрүүлэх нь учир дутагдалтай байна. Ялангуяа төрийн албанд олон жил ажилласан төрийн албан хаагчийг ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн албан тушаалд дэвшүүлэн томилохдоо түүний гавьяа зүтгэл, мэдлэг чадвар, авьяас билэг, хүсэл эрмэлзлийг таньж мэдээгүй хэрнээ нэг удаагийн шинжтэй шалгалтаар илрүүлэх нь төсөөлөхөд бэрх юм.

Төрийн албан хаагчийг чадахуйн зарчмын дагуу томилоход баримтлах нэг үндсэн шалгуур нь албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг бодитой үнэлж дүгнэдэг гүйцэтгэлийн удирдлагын тогтолцоо бүрдсэн байх явдал билээ.

- Төрийн захиргааны албан хаагчийг чадахуйн зарчмын дагуу албан тушаалд томилохдоо ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзах ёстой гэх ойлголт, сэтгэхүй, тийм үйл ажиллагаа аль ч түвшинд хэвшиж тогтоогүй гэж дүгнэж болохоор байна.
- Төрийн захиргааны албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэлийг бодитой, зөв үнэлж чадахгүй байгаа нь чадахуйн зарчмыг хэрэгжүүлэхэд саад болж байна. Тухайлбал, төрийн захиргааны албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэлийг бодитой үнэлж чадахгүй байх, хавтгайруулан хийсвэр үнэлгээ өгөх байдал төрийн захиргааны албаны бүх түвшинд түгээмэл болсон. Энэ нь албан тушаалд томилох шийдвэр гаргахдаа ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзах боломжгүй нөхцөл байдлыг үүсгэж байна.
- Албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зорилгоор мэргэшүүлэх багц сургалтад хамруулахдаа албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг төдийлөн харгалзаж үзэхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, албан тушаал дэвшүүлэх зорилготой сургалтад чадахуйн зарчмын дагуу биш, шийдвэр гаргагчийн үзэмжээр хандах явдал байсаар байна. Төрийн албан хаагчийн мэргэшүүлэх багц сургалтад албан хаагчийг хамруулах шийдвэр гаргах эрх зүйн зохицуулалт, хяналт сул байгаа нь чадахуйн зарчмын хэрэгжилт хийгээд албан хаагчийн мэргэшсэн байдалд сөргөөр нөлөөлж байна.

Төрийн захиргааны байгууллагад хийгдэж буй томилгоо нь чадахуйн зарчимд нийцэх эсэх нь байгууллагын удирдах ажилтнаас ихээхэн хамаарч байна.

- Төрийн албанд чадахуйн зарчмыг тууштай хэрэгжүүлж, шударга ёсны үүднээс, хамгийн чадварлаг төрийн албан хаагчдаар төрийн албаны эгнээг бүрдүүлэхэд улс төрийн хүсэл зориг, ёс зүй, удирдах албан хаагч нэг бүрийн хүчин чармайлт, хариуцлага дутагдаж байна. Чадахуйн зарчмыг хэрэгжүүлэх хариуцлага шат шатанд баттай тогтоогүй нөхцөлд ямар ч нарийн зохицуулалт байсан ч үр дүнд хүрдэггүй нь тодорхой харагдаж байна.

- Удирдах албан тушаалын томилгоо нь чадахуйн зарчмаар хийгдэхгүй байгаагаас шалтгаалан удирдах албан тушаалд боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, ур чадварын хувьд шаардлага хангахгүй хүн томилогдох тохиолдол цөөнгүй байна. Улмаар тухайн томилогдсон албан тушаалтан нь байгууллага дотроо дунд буюу доод түвшинд албан тушаалын томилгоонд нөлөөлж (бүтцийн өөрчлөлт хийж албан тушаалтнуудыг шилжүүлэх, албан тушаалыг нь өөрчлөх гэх мэт), чадахуйн зарчим алдагдах гол үндэс болж байна.

Төрийн захиргааны албан тушаалд чадахуйн зарчмын дагуу томилгоо хийхэд улс төрийн дарамт шахалт сөрөг нөлөө үзүүлж байна.

- Албан тушаалын томилгоо хийхдээ чадахуйн зарчимд нийцүүлэх гэхээсээ илүүтэйгээр улс төрийн нөлөөгөөр томилгоо хийх явдал газар авсан байна. Ялангуяа ярилцлагад хамрагдсан албан хаагчдын 80 орчим хувь нь төрийн захиргааны байгууллагын удирдах албан тушаалын томилгоо нь чадахуйн зарчмаар биш, улс төрийн нөлөөгөөр хийгдэж байна гэж үзсэн нь зайлшгүй анхаарч үзэх асуудал юм.
- Удирдах албан тушаалтнууд нь томилгоонд “чадахуйн зарчим” сайн хэрэгжиж байгаа, бэрхшээл хүндрэл бага байна гэж байгаа бол гүйцэтгэх албан тушаалтнууд чадахуйн зарчим хэрэгжихгүй, улс төрийн нөлөөлөл их байна хэмээн үзэж байна.
- Чадахуйн зарчимд нийцээгүй хууль бус томилгоо хийгдсэн тохиолдолд албан хаагчид хууль хяналтын байгууллагад хандахгүй, хоорондоо дургүйцэлээ хуваалцан орхиж байгаа нь улс төрийн нөлөөллийг улам газар авахад хүргэж байна.
- Ийнхүү нөхцөл байдлаас харахад өнөөдөр манай төрийн албаны практикт төрийн албаны шинэ тогтолцооны мэргэшсэн, ёс зүйтэй байх чадахуйн зарчмаас гадна улс төрийн шалгуурт тулгуурласан спойл тогтолцооны зарчим зэрэгцэн үйлчилж байна. Энэ байдал цаашдаа үргэлжилж дараа дараагийн сонгуулийн үр дүнгээр давтагдах юм бол төрийн албаны шинэ тогтолцооны үндсэн зарчим алдагдаж спойл тогтолцоо давамгайлахад хүргэх нь талтай.

Чадахуйн зарчим (мерит) нь төрийн албан хаагчийн гавьяа зүтгэлийг харгалзан албан тушаалд томилох, албан тушаал дэвшүүлэх, бууруулах, ажлаас халах зэрэг өргөн утга агуулгыг илэрхийлдэг. Гавьяа нь тухайн хүний мэдлэг чадвараас гадна амжилт бүтээл, алдаа дутагдал, ёс суртахуун, хүсэл тэмүүлэл, намтар түүх, ирээдүйн хандлагыг багтааж байдаг. Үндсэндээ тухайн хүнийг бүхэлд нь илэрхийлдэг гэж үзэж болно.

Чадахуйн зарчим гэдгийг ингэж өргөн утгаар ойлгох уу эсвэл явцуу утгаар нь тухайн ажлыг хийх мэдлэг чадвартай (мэдлэг, боловсрол, мэргэжил,

мэргэшил, туршлага, ур чадвар) хүнийг ажиллуулах гэж ойлгох уу гэдэгт асуудал байна. Ер нь гавьяа зүтгэл, эсвэл чадахуйн зарчим гэх мэт ямар ч утгаар меритийг ойлгосон түүнийг зөвхөн мэдлэг чадвар гэсэн явцуу утгаар нь авч үзвэл хязгаарлагдмал болно.

Ийнхүү чадахуйн зарчмыг явцуу утгаар ойлгож хагас дутуу, өнгөц тодорхойлж хэрэглэж байгаа нь тухайн зарчим бүрэн утгаараа хэрэгжих боломжийг алдагдуулсан гэж үзэж болохоор байна.

*Төрийн албаны чадахуйн зарчмын хэрэгжилтийн байдалд хийсэн шинжилгээ: томилгооны жишээн дээр судалгааны үр дүнд тулгуурлан дараах саналыг дэвшүүллээ. Үүнд:*

Төрийн албаны хүний нөөцийн төлөвлөлтийг улс орны, салбарын, орон нутгийн, байгууллагын түвшинд харилцан уялдаатай цогц байдлаар боловсруулж, хэрэгжүүлэх замаар чадахуйн зарчмын хэрэгжилтийг хангах. Үүнд:

- Төрийн албаны хүний нөөцийн эрэлт хэрэгцээ, нийлүүлэлтийг харгалзан албан тушаалын өсөлт, хөгжлийн төлөвлөлтийг цогц байдлаар хийх
- Төрийн захиргааны албан хаагчийн албан тушаалын өсөлт, хөгжлийг байгууллагын чиг үүрэг, үйл ажиллагаа, бүтэц, зохион байгуулалтын онцлог, төрийн албан хаагчдын мэдлэг чадвар, ажлын гүйцэтгэл, ёс зүй зэргийг харгалзан төрийн албан тушаалд хэвтээ болон босоо чиглэлд шатлан дэвших замын зураглалыг төлөвлөгөөний дагуу боловсруулж хэрэгжүүлэх тогтолцоог бий болгох.

Төрийн албан хаагчийг чадахуйн зарчмын дагуу албан тушаалд томилоход мэргэжил, мэргэшил, ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг шалгуур болгодог тогтолцоог тууштай хэрэгжүүлэх. Үүнд:

- Төрийн албан тушаалын тодорхойлолтын зэрэгцээ тухайн албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчийн үндсэн чиг үүрэг, гүйцэтгэх үйл ажиллагаа, эрх хариуцлагыг албан тушаал нэг бүрээр үндэслэлтэй боловсруулж мөрдөх
- Төрийн албан хаагчийн үндсэн чиг үүрэг, түүний хүрээнд гүйцэтгэх үйл ажиллагааны гүйцэтгэл, үр дүнг бодитой үнэлэх
- Төрийн албан хаагчийн үндсэн чиг үүрэг, үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийг бодитой үнэлж, дүгнэж буй эсэхэд хүний нөөцийн аудит хийх тогтолцоог нэвтрүүлэх
- Төрийн албан хаагчийг албан тушаалд дэвшүүлэн томилоход зайлшгүй харгалзах нэг болзол, нөхцөл нь мэргэжил, мэргэшлийн түвшингийн зэрэгцээ эрхэлсэн ажлын гүйцэтгэл, үр дүн байх.

Төрийн албан тушаалд томилох үйл явцын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, түүнд төрийн байгууллагууд, удирдах ажилтан, албан хаагчийн үүрэг, эрх, хариуцлагыг тодорхойлох, албан тушаал дэвшүүлэх, бууруулах нөхцөл, шалгуур, албан тушаалын хэвтээ болон босоо өсөлтийн үйл явц зэргийг тодорхой тусгаж нэг мөр тогтоох нь зүйтэй байна.

Төрийн албан хаагчийн албан тушаалын эрхлэлт, сургалтад хамрагдсан байдал, мэдлэг чадварын үнэлгээ, ажлын гүйцэтгэлийн үр дүн, шагнал урамшуулал, шийтгэл, хууль дүрэм сахилт зэрэг албан тушаал ахин дэвшихэд харгалзах шалгуур үзүүлэлт бүхий үндэсний мэдээллийн нэгдсэн сангийн тогтолцоог бүрдүүлж нэвтрүүлэх нь зүйтэй.

Чадахуйн зарчмын дагуу албан тушаалын томилгоо хийхэд төрийн албанд ажилласан жил, өмнөх ангиллын албан тушаалд ажилласан жилийн шаардлагын зэрэгцээ мэргэшсэн байдлыг харгалзан үзэх нь чухал байна.

Удирдах албан тушаалтны томилгоог чадахуйн зарчимд нийцүүлэхийн тулд сонгон шалгаруулалтын үйл явцыг нийтэд нээлттэй болгох. Энэ хүрээнд дараах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх боломжтой юм.

- Чадахуйн зарчмыг зөрчиж томилгоо хийсэн тохиолдолд эрх бүхий албан тушаалтны хүлээх хариуцлагыг өндөржүүлэх. Чадахуйн зарчим зөрчсөн албан тушаалтны томилгоо хийх эрхийг хязгаарлах, түдгэлзүүлэх, албан тушаалаас нь чөлөөлөх зэрэг арга хэмжээг тууштай хэрэгжүүлж нийтэд мэдээлэх
- Албан тушаалын томилгоог зөвхөн хууль журмын хүрээнд төрийн албаны төв байгууллагатай зөвшилцсөний үндсэн дээр томилгоо хийдэг байх нөхцлийг хангах
- Томилгоо хийх эрх бүхий албан тушаалтнууд чадахуйн зарчмын дагуу томилгоо хийсэн байдлыг иргэд, олон нийт ил тод, нээлттэй харах боломжийг бүрдүүлсэн мэдээллийн нэгдсэн санг бүрдүүлэх боломжтой юм.

Цаашид чадахуйн зарчмыг зөвхөн ажилд авахад харгалзан үзэх төдийгөөр ойлгож хэрэглэх биш, харин системээр нь ойлгож хэрэгжүүлэх нь зүйтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, хүний нөөцийн удирдлагын функцийг хооронд нь уялдуулан хэрэглэх урт хугацааны тасралтгүй үргэлжлэх процесс гэдэг утгаар практик хэрэглэж хэвших нь зүйтэй юм.

## ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

- Байгал, Д. (2013). *Төрийн захиргааны албан тушаалын мэдлэг чадварын шаардлагын шинжилгээ: үзэл баримтлал, уламжлал, орчин үе*. Удирдахуйн ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл. Улаанбаатар.
- Баянмөнх, М. (2018). *Мэргэжил сонголтын институцийн хүчин зүйлийн шинжилгээ*. Төрийн удирдлагын докторын зэрэг горилсон бүтээл. Улаанбаатар.
- Бадарч, Д., Мөнххүж, Б. (2014). *Системийн сэтгэлгээ*. Улаанбаатар.
- Долгоржав, Я., Батсүх, Ш., Н.Болд. (2020). *Төрийн захиргааны сургалтад кэйс ашиглах нь*. Улаанбаатар.
- ЗГХЭГ, MERIT, Canada. (2021). *Үр дүнд суурилсан удирдлагын гарын авлага*. Улаанбаатар.
- МУИС. (2017). *Монгол улсын түүх*. Улаанбаатар.
- Рей С.Рист, Мари Хелен Бойли, Фредрих Мартин. (2011). *Өөрчлөлтөд нөлөөлөхүй: Засаглалыг бэхжүүлэхэд үнэлгээний чадавхийг хөгжүүлэх нь*. Вашингтон ДС.
- Монгол Улсын Засгийн газар. (1995). *Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөр*. Улаанбаатар.
- Монгол Улсын Засгийн газар. (1999). *Төрийн албаны сургалт ба мэдлэг чадвар бий болгох хөтөлбөр батлах тухай*. Засгийн газрын 1999 оны 96-р тогтоол.
- Төрийн албаны зөвлөл. (2021). *Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний тайлан*. Улаанбаатар.
- Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөл. (2020). *Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны үйл ажиллагааны тайлан*. Улаанбаатар.
- Төрийн албаны тухай хууль. (1994, 2002, 2017).
- Төрийн албаны зөвлөл. (2019). *Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх журам*. Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 16 дугаар тогтоол.
- Төрийн албаны зөвлөл. (2019). *Төрийн жинхэнэ албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлага*. Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 2 дугаар тогтоол.
- Улсын Их Хурал. (2004). *Төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги*. УИХ-ын 2004 оны 24-р тогтоол.
- Удирдлагын академи. (2020). *Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтэд хийсэн судалгаа*. Улаанбаатар.
- Цэдэв, Д. (1997). *Монгол Улсын төрийн албаны төлөвшилт*. Шинэ толь сэтгүүл. Улаанбаатар.

- Чимид, Б. (1988). *БНМАУ-ын захиргааны эрх зүй (ерөнхий анги)*. Улаанбаатар.
- Энхбаатар, Ч. (2014). *Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн явц, үр дүн, хандлага*. Судалгааны тайлан. Улаанбаатар.
- Эрдэнэчимэг, Ч. (2015). *Хөтөлбөрийн төлөвлөлт, үнэлгээ*. Улаанбаатар.
- Abbott, A. (1992). *An old institutionalist reads the new institutionalism*. *Contemporary Sociology*, 21(6).
- Amman Madan. (2007). *Economic and Political Weekly. Economic and Political Weekly, Vol. 42, No. 29 (Jul. 21-27, 2007)*, 3044-3050.
- Ani Matei, Florin Popa. (2010). *Meritocratic Aspects Concerning Civil Servant Career. Comparative Study In Central and Eastern European Countries*. MPRA Paper from University Library of Munich, Germany.
- Ansgar Allen. (December 2011). *Micheal Young's Rise of Meritocracy; A philosophical critique*. *British Journal of Education Studies*. Vol 59. No 4. December 2011., 367-382.
- Battilana, J., & D'Aunno, T. (2011). *Institutional work and the paradox of embedded agency*. In T. Lawrence, R. Suddaby & B. Leca (Eds.), *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations (2nd edition)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Becker, H. S., 1982. *Art Worlds*. 25th Anniversary Edition ed. Berkeley and Los Angeles(CA): University of California Press.
- Bill, J., & Hardgrave, R. (1981). *Comparative politics: The quest for theory*. Washington: Bell and Howell, University Press of America.
- Britanica dictionary. (2023, October 30). Retrieved from Britianca dictionary : <https://www.britannica.com/dictionary/merit>
- Cambridge English Corpus. (2023, February 8). *Cambridge English Dictionary* . Retrieved from <https://dictionary.cambridge.org/example/english/systematic-approach>
- Christopher McCrudden. (1998 ). Oxford Journals, Oxford University Press. *Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 18, No. 4 (Winter, 1998)*, 543-579 .
- Commons, J. (1970). *The economics of collective action*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Dacin, M., Ventresca, M., & Beal, B. (1999). *The embeddedness of organizations: Debates, dialogue & directions*. *Journal of Management*, 25(3).
- Donella H.Meadows. (2008). *Thinking in systems: A primer*.
- Elmgren, Heidi. (2015). *Recognition and the Ideology of Merit*. *Studies in Social and Political Thought*, 152-173.

- Francisco Cardona. (21-22 March 2006). Recruitment in civil service systems of EU members and some candidate states. *Seminar on "Civil Service Recruitment Procedures"*. Vilnius.
- Hariharan, T. S., Ganesh, L. S., Venkatraman, V., Sharma, P., & Potdar, V. (2021). Morphological Analysis of general system–environment complexes: Representation and application. *Systems Research and Behavioral Science*, 1-23.
- Hughes, E. (1937). Institutional office and the person. *American Journal of Sociology*, 43(11), 404-413.
- John Tagg. (2019 ). *The meaning of merit* .
- Kim, C. H., Choi, Y. B. (2017). How Meritocracy is Defined Today?, pp. 112-121. DOI: 10.14254/2071-789X.2017/10-1/8. *Contemporary Aspects of Meritocracy, Economics and Sociology, Vol. 10, No. 1*, 112-121.
- Kim, C. H., Choi, Y. B. (2017). How Meritocracy is Defined Today?: Contemporary Aspects of Meritocracy. *Economics and Sociology, Vol. 10, No. 1*, pp. 112-121. DOI: 10.14254/2071-789X.2017/10-1/8, 117.
- Lawrence, T. & Suddaby, R. (2006). Institutions and institutional work. In Clegg, S., Hardy, C., Lawrence, T. & W. Nord. (Eds.), *Sage Handbook of Organization Studies*, 2nd Edition. Sage.
- Longman Dictionary of Contemporary English (2001). Third edition with new words supplement. p.53. Longman, Harlow (GB).
- Norman Daniels. (2023, October 30). *Merit and meritoraty* . Retrieved from JSTOR: [stor.org/stable /2265145?searchText=merit&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3Dmerit&ab\\_segments=0%2Fbasic\\_search\\_gsv%2Fcontrol&refreqid=fastly-default%3A1b9baff3077c5a2e675cfa83ef0b8011](https://www.jstor.org/stable/2265145?searchText=merit&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3Dmerit&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv%2Fcontrol&refreqid=fastly-default%3A1b9baff3077c5a2e675cfa83ef0b8011)
- North, D. (1991). Institutional change and economic history. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* , 238-345.
- OECD. (2023, February 1). *Public Integrity Handbook*. Retrieved from OECD: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/270b68d2-en/index.html?itemId=/content/component/270b68d2-en>
- Online etymonline dictionary. (2023, October 30). Retrieved from Online etymonline dictionary : <https://www.etymonline.com/word/merit>
- Sam Friedman, Christoph Ellersgaard, Aaron Reeves, Anton Grau Larsen. (Social Forces). The Meaning of Merit: Talent versus Hard Work Legitimacy. *Social Forces*, 861–879.
- Scott, R. (2005). *Institutions and organizations*. London: Sage Publications.



- Scott, W. R. (2008). Lords of the dance. Professionals as institutional agents. *Organization Studies*, 29(2).
- Scott, R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4th edition). Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- ISO/IEC 25010:2011. (2017). *Systems and software engineering — Systems and software Quality Requirements and Evaluation (SQuaRE) — System and software quality models*.
- Tolbert, P., & Zucker, L. (1996). The institutionalization of institutional theory. In S. Clegg, C. Hardy & W. Nord (Eds.), *Handbook of organization studies*. London: Sage Publications.
- Thomas D'Aunno (2014). Explaining change in institutionalized practices: a review and road map for research. *Advances in Health Care Organization Theory*. 2nd ed.
- Tsedev Damiran and Richard Pratt. (2008). *Public Administration Development and Reform in a Post-Communist Regime: The Case of Mongolia*. The Asia Pacific Journal of Public Administration. Volume 30, Number 2, December 2008.
- Tsedev Damiran and Richard Pratt. (2013). *Public Administration in Mongolia*. Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia.
- US Office of personal management . (2023, February 09). *OPM*. Retrieved from <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/reference-materials/more-topics/merit-system-principles-and>
- Victoria State Government. Education and Training. (Nov 4, 2022). *Human Resources: Recruitment and selection in the public service*.
- Yahya Pandega Putra, Eko Priyo Purnomo, Suswanta Suswanta, Aulia Nur Kasiwi. ( 2020 ). Policy Of A Merit System To Make A Good And Clean Government In The Middle Of Bureaucratic Politicization . *Journal of Government Civil Society Vol 4, No 2*.
- Zuliansyah P. Zulkarnain,Eko Prasajo. (29 November 2020). Understanding Japan's Civil Service System: Norms, Meritocracy, and Institutional Change. *Policy Government and Review*.

