

2020



УДИРДЛАГЫН
АКАДЕМИ

ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ
АЛБАН ТУШААЛД
ШАТЛАН ДЭВШҮҮЛЭХ
ЗАРЧМЫН ХЭРЭГЖИЛТЭД
ХИЙСЭН СУДАЛГАА



УДИРДЛАГЫН АКАДЕМИЙН
СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

021



УДИРДЛАГЫН
АКАДЕМИ

**ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ АЛБАН
ТУШААЛД ШАТЛАН ДЭВШҮҮЛЭХ
ЗАРЧМЫН ХЭРЭГЖИЛТЭД
ХИЙСЭН СУДАЛГАА**

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

021

Улаанбаатар хот
2020 он

ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ АЛБАН ТУШААЛД ШАТЛАН ДЭВШҮҮЛЭХ ЗАРЧМЫН ХЭРЭГЖИЛТЭД ХИЙСЭН СУДАЛГАА

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

Судалгааны багийн ахлагч

М.Баянмөнх Хүний нөөцийн удирдлагын тэнхимийн эрхлэгч, доктор

Зөвлөх

Д.Цэдэв Удирдлагын академийн дэд захирал, доктор, профессор

Д.Зүмбэрэлхам Төрийн албаны зөвлөлийн гишүүн, доктор, профессор

Судлаачид

Д.Байгал Төрийн албаны сургуулийн захирал, доктор, дэд профессор

Ц.Энхмандах Хүний нөөцийн удирдлагын тэнхимийн ахлах багш, магистр

Д.Ганди Хүний нөөцийн удирдлагын тэнхимийн туслах ажилтан,
магистр

"Мөнхийн Үсэг" ХХК-д эхийг бэлтгэж хэвлэв.

АГУУЛГА

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

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УДИРТГАЛ	1
1.1. Судалгааны үндэслэл.....	1
1.2. Судалгааны асуулт	3
1.3. Судалгааны зорилго	3
1.4. Судалгааны зорилт	3
1.5. Судалгааны хүлээгдэж буй үр дүн	4

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ.....	5
2.1. Төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцоо, түүний үзэл баримтлал.....	5
2.2. Гадаад орнуудын төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх тогтолцоо	14
2.3. Монгол Улсын төрийн албаны шатлан дэвшүүлэх тогтолцоо, түүний зохицуулалт.....	18
2.4. Судалгааны үзэл баримтлал.....	22

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ	24
3.1. Судалгааны өгөгдлийн эх сурвалж.....	24
3.2. Өгөгдөл цуглуулах арга	24
3.3. Өгөгдлийн шинжилгээний арга	26
3.4. Судалгааны түүвэр бүрдүүлэлт	26

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ӨГӨГДЛИЙН БОЛОВСРУУЛАЛТ, ШИНЖИЛГЭЭ	27
4.1. Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх тогтолцооны эрх зүйн зохицуулалтад хийсэн шинжилгээ.....	27
4.2. Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал, зэрэглэл ба шатлан дэвшүүлэх тогтолцооны өнөөгийн байдалд хийсэн шинжилгээ.....	40
4.3. Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагын өнөөгийн байдалд хийсэн шинжилгээ.....	55
4.4. Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчим ба төрийн албан хаагчийн сургалтын бодлого, тогтолцоо	60
4.5. Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэхэд ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзаж буй байдалд хийсэн шинжилгээ.....	66

ТАВДУГААР БҮЛЭГ. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ	72
ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ.....	80

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
БНХАУ	Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс
ЗГ	Засгийн газар
ЗГХЭГ	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар
ЗДТГ	Засаг даргын Тамгын газар
НҮБХХ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр
ОХУ	Оросын Холбооны Улс
ТАЗ	Төрийн албаны зөвлөл
ТАТХ	Төрийн албаны тухай хууль
ТАХ	Төрийн албан хаагч
ТЗАЗ	Төрийн захиргааны албаны зөвлөл
ТНБД	Төрийн нарийн бичгийн дарга
УИХ	Улсын Их Хурал
ОЕСД	Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн байгууллага (Organisation for Economic Co-operation and Development)

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1.	Төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцоо	6
Зураг 2.	Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зохицуулалт /1994 оны Төрийн албаны тухай хуулиар/	29
Зураг 3.	Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зохицуулалт /2002 оны Төрийн албаны тухай хуулиар/	31
Зураг 4.	Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зохицуулалт /2017 оны Төрийн албаны тухай хуулиар/	34
Зураг 5.	Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал, зэрэглэл.....	43
Зураг 6.	Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо, өсөлтийн хувь (сүүлийн таван жилээр)	45
Зураг 7.	Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо (сүүлийн таван жилээр)	45
Зураг 8.	Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо, төрийн албаны ангиллаар (2019)	46
Зураг 9.	Төрийн захиргааны албан хаагчдын тоо, өсөлтийн хувь (сүүлийн арван жилээр).....	47
Зураг 10.	Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын тоо (сүүлийн таван жилээр)	48
Зураг 11.	Яамны ТНБД нарын төрийн албанд ажилласан жил.....	49
Зураг 12.	Яамны ТНБД нарын төрийн албанд ажилласан байх шалгуурыг хангасан байдал	50
Зураг 13.	Яамны ТНБД нарын эрхэлсэн түшмэлийн албан тушаалд ажилласан жил	50
Зураг 14.	Засгийн газрын агентлагийн дарга нарын төрийн албанд ажилласан жил (албан тушаалын ангиллаар).....	51
Зураг 15.	Аймгийн ЗДТГ-ын дарга нарын төрийн албанд ажилласан жил	52
Зураг 16.	Аймгийн ЗДТГ-ын дарга нарын төрийн албанд ажилласан байх шалгуурыг хангасан байдал	53
Зураг 17.	Аймгийн ЗДТГ-ын дарга нарын ахлах түшмэлийн албан тушаалд ажилласан жил	53
Зураг 18.	Сумын ЗДТГ-ын дарга нарын төрийн албанд ажилласан жил, хувиар.....	54



ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Карьерын болон албан тушаалын тогтолцооны харьцуулалт	10
Хүснэгт 2. Судалгааны өгөгдөл цуглуулах арга	25
Хүснэгт 3. Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын тоо (хувиар).....	47
Хүснэгт 4. Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлага	56
Хүснэгт 5. Төрийн захиргааны албан тушаалын мэдлэг чадварын хүрээ	59
Хүснэгт 6. Мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдсан албан хаагчдын тоо	64

ӨМНӨХ ҮГ

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 заасан байдаг. Уг 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.

Төрийн албаны тухай хуулийн дээрх заалтыг үндэслэн төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчим бодит байдал дээр хэрхэн хэрэгжиж байгааг судалж цаашдаа төрийн захиргааны байгууллагуудад хүний нөөцийн бодлого боловсруулах, түүнийг оновчтой хэрэгжүүлэхэд хувь нэмэр оруулах үүднээс Удирдлагын академийн судалгааны баг “Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтэд хийсэн судалгаа”-ны ажлыг хийж гүйцэтгэлээ.

Энэхүү судалгаагаар төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтийг хангахад эрх зүйн зохицуулалт; албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийн тогтолцоо; албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлага; гүйцэтгэлийн удирдлагын тогтолцоо; төрийн албан хаагчийн сургалтын бодлого, тогтолцоо зэрэг хүний нөөцийн удирдлагын үндсэн чиг үүргүүд нь хэрхэн уялдаж байгаад дүн шинжилгээ хийж дүгнэлт, санал гаргасан. Мөн судалгааны ажлын хүрээнд төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвших зарчмаар томилогдох тавигдах ажилласан жилийн шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг шинжлэх үүднээс тэргүүн түшмэлийн ангиллын албан тушаалд хамаарах яамны ТНБД [13], Засгийн газрын агентлагийн дарга [20], эрхэлсэн түшмэлийн ангиллын албан тушаалд хамаарах аймгийн ЗДТГ-ын дарга [21], ахлах түшмэлийн ангиллын албан тушаалд хамаарах сумын ЗДТГ-ын дарга [195]-ын албан тушаалын хувьд одоо ажиллаж байгаа албан хаагчдын төрийн албанд болон төрийн захиргааны, түүнчлэн өмнөх шатлалын албан тушаалд ажилласан жилийг судалж дүн шинжилгээ хийсэн юм.

Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх тогтолцоог нэвтрүүлж үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийг оновчтой, харилцан уялдаатай цогц байдлаар тодорхойлох; албан хаагчдад тавигдах



мэдлэг чадварын шаардлагыг албан тушаалын ангилал, зэрэглэлээс хамааруулж шаталсан байдлаар тодорхойлох; төрийн албаны хүний нөөцийн төлөвлөгөөг улс орны, салбарын, орон нутгийн, байгууллагын түвшинд харилцан уялдаатай цогц байдлаар боловсруулж, хэрэгжүүлэх; албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтийг төрийн албаны сургалтын бодлого, тогтолцоотой нягт уялдуулах; ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг шалгуур болгодог оновчтой тогтолцоог нэвтрүүлж хэрэгжүүлэх; албан тушаал дэвших үйл явцыг журамласан зохицуулалтыг боловсронгуй болгож, түүнд төрийн байгууллагууд, удирдах ажилтан, албан хаагчийн үүрэг, эрх, хариуцлага, оролцоог тодорхой болгох; албан тушаал дэвшихэд харгалзах шалгуур үзүүлэлт бүхий үндэсний мэдээллийн нэгдсэн сангийн тогтолцоог бүрдүүлж нэвтрүүлэх шаардлагатай байна.

Судалгааны дүнд тулгуурлан төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтийг хангахад хууль тогтоомж, төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын чиг үүргийг уялдуулан зохицуулах, төрийн байгууллага, албан хаагчдын үүрэг, хариуцлагыг дээшлүүлэх, албан тушаал шатлан дэвших нөхцөл, шалгуур үзүүлэлтийг боловсронгуй болгоход чиглэсэн дүгнэлт, саналыг дэвшүүлсэн.

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

Судалгааны ажлыг хийж гүйцэтгэхэд бүхий л талаар дэмжсэн Удирдлагын академийн захиргаа, Эрдмийн зөвлөл, эрдэмтэн судлаачид болон судалгаанд шаардлагатай өгөгдөл, мэдээллийг цуглуулахад дэмжлэг үзүүлж тусалсан Төрийн албаны зөвлөл, яам, агентлаг, аймаг, сумын ЗДТГ-ын удирдлага, ажилтнууд болон судалгааны асуулга, ярилцлагад оролцож үнэ цэнэтэй мэдээлэл өгсөн төрийн албан хаагчдад Судалгааны багийн зүгээс чин сэтгэлийн талархал илэрхийлж байна. Уншигч та бүхэн судалгааны тайлантай холбоотой санал хүсэлтээ Удирдлагын академийн Хүний нөөцийн удирдлагын тэнхимд ирүүлж бидний цаашдын судалгааны ажилд дэмжлэг үзүүлж хамтран ажиллана гэдэгт найдаж байна.

Судалгааны багийн ахлагч
Доктор (Ph.D.) М.Баянмөнх

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УДИРТГАЛ

1.1. Судалгааны үндэслэл

2017 онд шинэчлэгдэн батлагдсан 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 заасан (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. Тухайлбал,

Тэргүүн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 16-аас доошгүй жил, үүнээс эрхэлсэн түшмэлийн албан тушаалд 8-аас доошгүй жил ажилласан байх бөгөөд мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж, төгссөн байх;

Эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 12-оос 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 8-аас доошгүй жил, үүнээс дэс түшмэлийн албан тушаалд 4-өөс 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 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.

Төрийн албаны тухай хуульд тусгагдсан дээрх заалтууд нь төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмыг хэрэгжүүлэх гол зохицуулалт болж байна.

Нөгөө талаас Монгол Улс анх 1994 онд Төрийн албаны тухай хуулийг батлан хэрэгжүүлж эхэлсэн үеэс эхлээд мерит зарчим, карьерийн тогтолцоог төлөвшүүлэх зохицуулалтуудыг холбогдох хууль тогтоомжуудад оруулж, хэрэгжүүлж ирсэн. Төрийн албаны тухай 1994 оны, 2002 оны болон 2017 оны

хуулиудад төрийн албаны шатлан дэвших зарчмыг тодорхой хэмжээгээр тусгаж өгсөн байдаг. Гэтэл Төрийн албаны тухай хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлснээс хойш 25 жил өнгөрч байгаа хэдий ч бодит байдалд шатлан дэвших зарчмын хэрэгжилт ямар түвшинд байгааг нотолгоо, үндэслэлтэй тогтоосон судалгаа хийгдээгүй байна.

Монгол Улс анх 1994 онд Төрийн албаны тухай хуулийг батлан төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчмыг баримтлан төрийн албан хаагчийг зөвхөн мэдлэг, мэргэжил, ур чадвар, туршлага, үйл ажиллагааны болон мэргэшлийн түвшингийн үнэлгээнд тулгуурлан сонгон шалгаруулж томилж байхаар хуульчилсан хэдий ч практикт энэ нь хэрэгжиж бодит үр дүнд хүрээгүй юм.

Өнөөгийн байдлаар Монгол Улсын төрийн албанд спойл тогтолцооны шинжүүд илүүтэй илрэн харагдаж байгаа талаар шүүмжлэл их байна. 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 байгааг судлаачид тэмдэглэж байна. Энэхүү асуудал нь төрийн захиргааны албанд шатлан дэвшүүлэх тогтолцоог хэрэгжүүлэх боломж, нөхцөл хэр хангагдсан болон шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилт ямар байгааг судлах хэрэгцээ шаардлагыг нэг талаас бий болгож байна.

Түүнчлэн улс төрийн сонгуулийн дүн төрийн албаны тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж, шатлан дэвших зарчим хамгийн ихээр зөрчигдөхөд хүргэдэг 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. 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 гэж үзэхээр байна. Төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх, төрийн жинхэнэ албан тушаалд иргэнийг томилохдоо гагцхүү чадахуйн зарчмыг баримтлахыг хуульчилсан хэдий ч ийнхүү улс төрийн сонгуулийн дүнгээр төрийн албан хаагчдыг халж, солих нь түгээмэл болж байна. Төрийн байгууллагад сул орон тоо гарсан тохиолдолд шатлан дэвшүүлэх зарчмаар томилох боломж, нөхцөл хангагдсан эсэх, түүнчлэн томилогдон ажиллаж байгаа албан хаагчдыг дэвшүүлэн томилоход төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлага, ажлын үр дүнг хэр харгалзан үзэж байгаа эсэхийг үндэслэлтэй судлан тогтоох, эрх зүйн зохицуулалтын уялдаа холбоо хэр нөлөөлж байгааг илрүүлэн, тулгамдсан асуудлыг тодруулж, цаашид шатлан дэвших зарчмыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломж, арга замын талаар арга зүйн үндэслэлтэй дүгнэлт гаргах, санал, зөвлөмж боловсруулах тодорхой хэрэгцээ байгаа юм.

Дээрх нөхцөл байдалд үндэслэн төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчим хэрхэн хэрэгжиж байгаа бодит байдлыг судалж цаашдаа төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын чиг үүргийг уялдуулан зохицуулах, төрийн захиргааны байгууллагын хүний нөөцийн бодлого, төлөвлөгөө боловсруулах, түүнийг оновчтой хэрэгжүүлэх арга зүйн зөвлөмж боловсруулах, төрийн байгууллагад зөвлөх үйлчилгээ үзүүлэх, сургалт, судалгааны ажлын хэрэгцээг тодорхойлох шаардлага байна.

1.2. Судалгааны асуулт

1. Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмаар албан хаагчийг томилох эрх зүйн зохицуулалт, түүний уялдаа холбоо ямар байна вэ?
2. Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчим нь төрийн албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийн тогтолцоотой хэр уялдаж байна вэ?
3. Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлага нь албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчимтай нийцэж байна уу?
4. Төрийн захиргааны албан хаагчийн гүйцэтгэлийн удирдлагын тогтолцоо нь шатлан дэвшүүлэх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг болж байна уу?
5. Төрийн албан хаагчийн сургалтын бодлого, тогтолцоо нь шатлан дэвшүүлэх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд чиглэж байна уу?

1.3. Судалгааны зорилго

Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтийг хууль тогтоомж, хүний нөөцийн удирдлагын холбогдох чиг үүрэгтэй уялдуулан судалж, дүгнэлт, санал гаргахад оршино.

1.4. Судалгааны зорилт

Судалгааны зорилгын хүрээнд дараах зорилтуудыг дэвшүүлж судалгааны ажлыг гүйцэтгэлээ. Үүнд:

1. Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчим, тогтолцоо, үзэл баримтлалыг судлах;
2. Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх хууль, эрх зүйн орчныг судлах;
3. Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх боломж, нөхцөл, түүний хэрэгжилтийн өнөөгийн байдлыг хүний нөөцийн удирдлагын холбогдох чиг үүрэгтэй уялдуулан судлах;



4. Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх тогтолцоог сайжруулах дүгнэлт, санал боловсруулж гаргах.

1.5. Судалгааны хүлээгдэж буй үр дүн

Энэхүү судалгааны ажил нь дараах үр дүн, ач холбогдолтой гэж үзэж байна. Үүнд:

Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтийг хангахад хууль тогтоомж, төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын чиг үүргийг уялдуулан зохицуулах талаар практик ач холбогдол бүхий дүгнэлт, санал гарна.

Судалгаанаас гарсан дүгнэлт, санал нь төрийн албаны хүний нөөцийн төлөвлөгөөг улс орны, салбарын, орон нутгийн, байгууллагын түвшинд харилцан уялдаатай цогц байдлаар боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд арга зүйн дэмжлэг болно.

Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зохицуулалтыг боловсронгуй болгож, түүнд төрийн байгууллага, удирдах ажилтан, албан хаагчийн үүрэг, хариуцлага, оролцоог тодорхой болгох практик ач холбогдолтой юм.

Судалгааны мэдээлэл, үр дүн нь салбарын эрдэмтэд, судлаачдад судалгааны материал, багш, суралцагчдад сургалтын хэрэглэгдэхүүн, бодлого боловсруулагчид, шийдвэр гаргагчид, практик ажилтнуудад санаа авч ажил хэрэгтээ ашиглах эх сурвалж болно.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ

2.1. Төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцоо, түүний үзэл баримтлал

Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх явдал нь хүний нөөцийн удирдлагын хувьд албан хаагчдыг тогтвортой ажиллуулах нэг арга хэрэгсэл болдог. Төрийн албаны хүрээнд шатлан дэвшүүлэх тогтолцоог хэрэгжүүлэх нь төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцооны загвараас шалтгаалдаг.

Төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцооны 2 үндсэн загвар байдаг. Энэ нь карьерын ба албан тушаал (Career vs. Position based)-ын загвар юм. Төрийн албаны карьерын загварын онцлог нь ажил горилочг зохих сургалтад хамрагдаж бэлтгэл хангаад төрийн албаны доод шатны албан тушаалаас эхлэн үндсэндээ насан туршдаа ажилладаг явдал юм. Карьерын системийн үед тодорхой чиглэлээр дагнаж бэлтгэгдсэн байх бөгөөд ажлын туршлагыг нэн чухал шалгуур болгодог.

Албан тушаалын тогтолцооны загвар нь албан тушаалуудыг мэргэшлийн шаардлагын дагуу системчилсэн байдаг. Ийм загвар давамгайлж байгаа төрийн албанд ажиллаж байгаа албан хаагчдын хувьд зах зээлд өрсөлдөх чадвартай цалин тогтоосон байдаг 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 загварын аль нэгийг дангаар нь хэрэглэдэг нэг ч орон байхгүй байна.

Европын холбооны гишүүн орнууд нь төрийн албаны карьерын болон албан тушаалын тогтолцооны онцлогоороо 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 албан тушаалд тавигдаж буй шаардлагыг хангаж буй хамгийн шилдэг нэр дэвшигчийг ажилд шалгаруулж авах явдал юм.

Испани, Португали, Итали, Франц зэрэг орнууд тэгш боломж олгох зарчимд суурилж Францын төрийн удирдлагын уламжлалт үзэл баримтлалыг илүүтэй баримтладаг бол, Нидерланд, Хойд мөсөн далайн орнууд мерит зарчимд илүүтэй тулгуурладаг байна.

Төрийн албанд иргэнийг сонгон шалгаруулж авах, албан тушаал дэвшүүлэх зохицуулалт нь тухайн улсын төрийн албаны тогтолцооноос хамаардаг. Дэлхийн улс орнуудын хувьд карьерын болон албан тушаалын тогтолцооны аль нэгийг нь цэвэр дагнасан улсыг олоход бэрх юм. Карьерын болон албан тушаалын тогтолцоог (Career vs. Position based) ялган зааглахад төвөгтэй байдгийн учир нь энэхүү хоёр систем хоорондоо холилдсон хэлбэртэй байдаг оршдог ажээ.

Карьерын тогтолцоо - тэтгэвэрт гарах хүртлээ тухайн албан тушаалд ажиллах боломжийг хууль эрх зүйн хүрээнд олгодог бөгөөд нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар ажилд орох боломжийг бүх хүмүүст олгодог.

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

Зураг 1. Төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцоо



Эх сурвалж: OECD (2006). Recruitment in civil service systems of eu members and in some candidate states.

Дэлхийн улс орнууд төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцооноос хамаарч төрийн албанд иргэнийг сонгон шалгаруулж авах, албан тушаал дэвшүүлэх зохицуулалт нь өөр хоорондоо ялгаатай байдаг. Тухайлбал, иргэнийг төрийн албанд сонгон шалгаруулж авах субъект болон сонгон шалгаруулалтад тавигдах шаардлагын хувьд ялгаатай талууд ажиглагддаг. Үүнд:

Сонгон шалгаруулалтыг зохион байгуулдаг субъект:

Сонгон шалгаруулалтын төвлөрсөн тогтолцоо - Сонгон шалгаруулалтыг төрийн албаны төвлөрсөн нэг болон хэд хэдэн байгууллага зохион байгуулдаг. Тухайлбал, Испани, Франц зэрэг улсуудад хариуцсан яам зохион байгуулдаг бол, Ирланд, Мальта, Польш, Словак, Бельги улсуудад бие даасан төрийн албаны байгууллага, хороо сонгон шалгаруулалтыг зохион байгуулдаг байна.

Сонгон шалгаруулалтын төвлөрсөн бус тогтолцоо - Сонгон шалгаруулалтыг яамд, байгууллагууд өөрсдийн хэрэгцээнд тохируулан зохион байгуулдаг. Эдгээр улсуудын тоонд Европын холбооны дараах улсууд ордог. Үүнд, Австри, Герман, Дани, Эстони, Финланд, Итали, Португаль, Унгар, Латви, Нидерланд, Швед, Словени, Англи зэрэг орнууд багтана.

Холимог тогтолцоо - Ажлын байрны онцлогтой холбоотойгоор Люксембург зэрэг улс сонгон шалгаруулалтыг төвлөрсөн болон төвлөрсөн бус байдлаар зохион байгуулдаг онцлогтой.

Сонгон шалгаруулалтын үйл явцад тавигдах шалгуур:

Ил тод байдал – Энэ нь албан тушаалын сонгон шалгаруулалттай холбоотой зар, мэдээлэл иргэдэд нээлттэй, ил тод байхыг шаарддаг. Франц Улсад жил бүрийн 12 дугаар сард багтаж дараа жилийн сонгон шалгаруулалт явуулах төлөвлөгөө, хуваарийг нийтэд зориулан хэвлэдэг. Холбооны гишүүн улс орнуудын ихэнх нь албан ёсны цахим хуудсаар дамжуулан мэдээлэл түгээдэг байна.

Тэгш байдал – Холбооны гишүүн улс орнууд иргэдэд тэгш боломж олгохыг зорьдог. Швед, Австри зэрэг оронд эмэгтэйчүүдийг удирдлагын түвшинд ажиллуулах боломж олгохыг зорьдог бол Бельги, Англи зэрэг улсад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд боломж олгодог. Мөн Англи Улсад үндэсний цөөнхөд давуу байдал олгодог байна.

Сорилын хэлбэр:

Өрсөлдөөнт шалгаруулалт - Холбооны бүх гишүүн орнууд өрсөлдөөнт шалгаруулалтын хэлбэрээр албан хаагчийг сонгон шалгаруулдаг. Эстони, Лихтенштейн зэрэг орнуудад баримт бичгийн урдчилсан сонгон шалгаруулалт явуулдаг бол Герман улс дипломат албан тушаалын сонгон шалгаруулалтыг цахим хэлбэрээр урьдчилан сонгон шалгаруулдаг байна.

Нээлттэй өрсөлдөөнт шалгаруулалт – Холбооны бүх гишүүн орнууд энэ хэлбэрийг мөн ашигладаг. Энд ярилцлага болон бичгийн шалгалт авах

замаар шалгаруулна. Бельги, Люксембург, Герман, Англи зэрэг орнууд хувь хүний онцлог, мэдлэг чадвар, сэтгэн бодох болон авьяас чадварыг тогтоох сорилыг цахим хэлбэрээр авдаг. Бичгийн сорил бол ихэнх тохиолдолд шалгаруулалтын эхний шат байх бөгөөд уг шалгаруулалтад тэнцсэн тохиолдолд ярилцлагын шалгалтад оролцуулдаг. Австри, Бельги, Герман, Люксембург, Португаль, Словак зэрэг орнууд сэтгэл зүйн сорил авах, эсвэл сэтгэл зүйчтэй ганцаарчилсан ярилцлага хийх зэргээр сонгон шалгаруулалтыг явуулдаг байна.

Улс орнуудын төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцооноос хамаарч албан тушаалд сонгон шалгаруулж авах, шатлан дэвшүүлэх үйл явц, зохион байгуулалт нь ялгаатай хэдий ч аль нэг тогтолцоог хэрэгжүүлэхийн тулд заавал урьдач нөхцөл шаардагддаг байна.

Карьерын тогтолцоог хэрэгжүүлэхэд шаардагдах урьдач нөхцөл

Карьерт суурилсан тогтолцоо нь өрсөлдөөн ихтэй, төрийн албан хаагч өөрийгөө идэвхжүүлж хөгжүүлэхэд анхаардаг, мөн улс төрийн дарамт шахалтад тэсвэртэй байдаг онцлогтой юм. Карьерын тогтолцоо нь чадахуйн зарчим (merit system) дээр суурилсан, нарийн чанд тодорхойлсон албан тушаалын шатлан дэвших замтай байдаг. Энэ загвар нь Европын ихэнх улс оронд болон дэлхийн бусад орнуудад засаглалын зохион байгуулалтын суурь хэрэгсэл болдог байна. Энэ тогтолцооны онцлог нь ажилтнаас ихээхэн хүчин чармайлт шаарддаг, зөвхөн албан тушаалын статусыг хадгалах бус хувь хүний мэргэжлийн хөгжил, албан тушаалын ахиц дэвшлийн хөдөлгөгч хүч болж, хойч үе, залуучуудад хөгжих боломжийг системтэй олгодог. Үүний зэрэгцээ, энэхүү өндөр шаардлага бүхий тогтолцоо нь албан хаагчдын өдөр тутмын ажил үүргийг тасралтгүй өргөжүүлж хөгжүүлж байдаг онцлогтой. Эдгээр онцлогоороо карьерын тогтолцоо нь байгууллагын удирдлагыг “анхаарал сэрэмжтэй” байлгах, мөн хүнд суртлыг ухаалгаар арилгахад тохиромжтой загварт тооцогддог байна. Гэвч карьерт суурилсан тогтолцоог (career-based system) төрийн албанд зөв бүтэцтэйгээр үндэс суурийг нь тавихад нийцэмжтэй хууль, эрх зүй, нийгэм, улс төр, эдийн засгийн орчин шаардлагатай юм. Нэмж дурдахад, карьерын тогтолцоо нь нийгмийн институц чанд тогтсон, эрх зүйн актууд нь харилцан уялдаатай, тогтвортой ардчилалтай улс орнуудад нийтлэг байдаг бөгөөд, харин нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн орчин нь шилжилтийн үед байгаа оронд тийм ч тохиромжтой бус загвар гэж үздэг.

Карьерын болон албан тушаалд суурилсан тогтолцоог харьцуулах нь

Дэлхийн улс орнуудын хувьд төрийн албаны карьерын болон албан тушаалын тогтолцооны аль нэгийг нь дангаар нь хэрэгжүүлсэн орон ховор юм. Карьерын болон албан тушаалын тогтолцоог туйлын утгаар нь ялган зааглахад төвөгтэй байдаг нь энэхүү хоёр систем хоорондоо холилдсон хэлбэр (hybrid)-тэй байдаг оршдог.

Албан тушаалд суурилсан тогтолцоо (position-based) нь хүний нөөцийн удирдлагыг илүү уян хатан хэрэгжүүлэх боломжтой хэдий ч, албан хаагчдын карьерын хэтийн төлөв тодорхой бус бөгөөд түүнд онцгой анхаарал хандуулдаггүй. Мөн боловсролын түвшин дээшлэх болон ажлын гүйцэтгэлийн үр дүн сайн байхаас үл хамааран албан тушаал дэвших ерөнхий хандлагатай. Хэдийгээр албан тушаалын тогтолцоо нь орчин үеийн, үр дүнтэй загвар мэт санагдаж болох ч олон сул талуудтай юм (Czaputowicz, 2015). Үүнд:

- Төрийн албан хаагч институцээс сул хамааралтай (хөдөлмөрийн гэрээ нь урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангадаггүй),
- Урт хугацааны стратеги хэрэгжүүлэлт үр ашиг багатай (учир нь албан хаагчдын халаа сэлгээ ихтэй).

Харин карьерт суурилсан тогтолцоо (career-based system) нь төрийн албаны тусгай зарчмууд дээр суурилдаг, албан хаагчдаас тусгай чадвартай байхыг шаарддаг.¹

Франц, Их Британи зэрэг улс орнууд карьерт суурилсан тогтолцоог хэрэглэдэг эртний уламжлалтай бөгөөд ихэвчлэн төрийн захиргааны тогтолцоог өөрчилж буй залуу ардчилалтай улс орнуудад үлгэр дуурайл болдог. Мөн карьерын тогтолцоо нь Европын бусад улс орнуудын хувьд ч түгээмэл хандлага болжээ. Тухайлбал, Герман, Португаль улс нь энэхүү тогтолцоог нэвтрүүлсэн бөгөөд төвийг сахисан, шударга, нийтэд эрх тэгш төрийн албаны зарчмыг баримталж, ардчиллын үндсэн зарчмуудыг хангаж ажиллах шаардлагатай гэж үздэг байна.

Карьерын загварын сул талууд:

- Төрийн албан хаагчдын нийгмийн баталгаа сайн боловч ажлын чанарыг сайжруулах мотиваци байдаггүй. Тодорхой албан тушаалын төлөө өрсөлдөх өрсөлдөөн байхгүй, албан хаагчийг ажлаас чөлөөлөхөд хүндрэлтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, төрийн албан хаагчийг "насан туршид нь" ажиллуулах хандлагатай.
- Төрийн албан хаагчийн ажлын байр баталгаатай байх бөгөөд ажилласан хугацаа, мэргэшлийн зэргээс хамаарч цалин нь нэмэгддэг. Олон тооны төрийн албан хаагчид адилхан хэмжээний цалин хөлс авдаг. Ажлаас халах боломжгүй, ажлын гүйцэтгэлээс хамаарч цалингийн өргөн цар хүрээг тогтоох боломжгүй байдаг (Czaputowicz, 2015).

Карьерын болон албан тушаалын тогтолцоог хэд хэдэн үзүүлэлтээр харьцуулж болно. Үүнд:

1. Сонгон шалгаруулах үйл явц, дүрэм журам (Recruitment procedures)
2. Мэргэшсэн байдал (мэргэшсэн болон мэргэжлийн мэдлэг чадварын

¹ Европын зөвлөл, Эдийн засгийн харилцаа болон Хөгжил хариуцсан хороо, Европын төрийн албаны шинэчлэл (Council of Europe, Committee on Economic Affairs and Development, "Civil Service Reform in Europe", Doc. 9711, February 19, 2003.)

шаардлага) (Qualification and skills required)

3. Ахиж дэвших тогтолцоо, карьерын өсөлт хөгжил (System of promotion and career development)
4. Шагнал, урамшууллын тогтолцоо (The system of remunerations and supplements)
5. Холбогдох тогтолцоог нэвтрүүлж хэрэгжүүлэхэд хууль, эрх зүйн болон улс төрийн нөхцөл (Legal, social and political conditions needed for relevant system introduction and implementation)

Хүснэгт 1. Карьерын болон албан тушаалын тогтолцооны харьцуулалт

Үзүүлэлт	Карьерын тогтолцоо	Албан тушаалын тогтолцоо
Сонгон шалгаруулах журам	Төрийн албанд ажилд авах насны дээд хязгаарыг хуулиар тогтооно. Төрийн албанаас бусад салбарт ажилласан байдлыг шууд хамааралтай ажлын туршлага хэмээн авч үздэггүй.	Сул орон тоо гарах бүрт албан тушаалын сонгон шалгаруулалт зарлагдана. Насны хязгаарыг нарийвчлан тогтоохгүй, ажлын туршлагыг тодорхой заадаггүй.
Мэргэшсэн байдал, ур чадвар	Нарийн тодорхойлсон мэдлэг ур чадвар албан тушаал бүрт шаардлагатай	Албан тушаал дэвших гол үзүүлэлт нь ажлын туршлага юм.
Карьерын өсөлт, хөгжлийн тогтолцоо	Төрийн албан хаагч бүр карьерын хувьд нэгээс дээш албан тушаалд ажиллахуйц байх; карьерын хөгжил нь чадахуйн зарчимд суурилсан байна.	Карьерын ахиц дэвшлийн суурь нь хатуу чанд тогтоосон хууль тогтоомжид суурилна.
Цалин, урамшуулал, нэмэгдэл хөлсний тогтолцоо	Цалин, урамшуулал, нэмэгдэл хөлсийг нарийн тодорхойлсон тогтолцоотой.	Шагналын тогтолцоо ажлын гүйцэтгэл, мэргэшсэн байдал болон ур чадварын аль алинд нь суурилдаггүй. Энэ нь албан тушаалд ажилласан хугацаа, туршлагад тулгуурладаг.
Холбогдох тогтолцоог нэвтрүүлж хэрэгжүүлэхэд хууль, эрх зүйн, нийгэм, улс төрийн нөхцөл байдал	Тогтвортой ардчилалтай, институцийн орчин бүрдсэн, эрх зүйн актын уялдаа сайтай байх шаардлагатай.	Шилжилтийн үе шатанд яваа улс орнуудад ихэвчлэн уян хатан тогтолцоо шаардлагатай байдаг.

Эх сурвалж: Council of Europe, committee on economic affairs and development (2008). "Civil service reform in Europe: Introducing career-based system in civil service".

Төрийн албан хаагчид нь эрхэлж буй албан тушаалдаа тогтвортой ажиллаж мэргэшиж хөгжихийг эрмэлзэж байдаг. Ийнхүү тогтвортой ажиллаж, өсөж хөгжих үндэс суурь нь карьерын хувьд шатлан дэвших нөхцөл, боломжоор хангагдах явдал юм.

Төрийн албан хаагчдын шатлан дэвших асуудал нь хүний нөөцийн удирдлагын ухаанд карьерын онолын агуулга, үзэл баримтлалаар тайлбарлагддаг. Ийм учраас төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх асуудлыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй зохион байгуулж хэрэгжүүлэх нэг үндэс суурь нь карьер хэмээх ойлголтын агуулга, мөн чанарыг гүнзгий танин мэдэж, практикт ухаалгаар хэрэгжүүлэх явдал юм.

Карьерын онол, үзэл баримтлал:

1960-аад оноос “карьер” (англ. career) хэмээх ойлголтын агуулга, мөн чанарыг судалж тодорхойлох тухайд эрдэмтэд санаа бодлоо илэрхийлж эхэлсэн байдаг. Үүний үр дүнд “карьер” хэмээх нэр томъёоны агуулгын талаар олон янзын үзэл санаанууд дэвшигдэн гарсан тухай судлаачид тэмдэглэжээ (Ituma, 2005).

Карьерын онол нь сүүлийн 60 жил олон үе шатыг дамжиж хөгжиж ирсэн. 1950-аад онд Д.Миллер карьерын үе шатны онолоо дэвшүүлсэн байдаг. Үе шат гэдэг нь янз бүрийн цаг хугацаанд янз бүрийн ажил, албан тушаалыг дамждаг гэсэн утгатай. Энэ нь тухайн ажилтны настай нь холбоотой юм. Энэхүү онолын дагуу “амжилт”-ыг **цалингийн хэмжээ** ба удирдлагын **иерархи-аар шат ахисан** (тушаал дэвшсэн) байдлыг ойлгоно. Энэ бол байгууллага доторх карьер (босоо карьер)-ын талаарх сонгодог үзэл баримтлал нь байсан юм.

Э.Шейн карьерыг хувь ажилтан ба байгууллагын харилцан үйлчлэл гэж үзээд карьерын хөгжил нь “карьерын зангуу” (career anchors)-наас хамаардаг. Э.Шейн тухайн хувь хүн өөрийгөө болон амьдралын үнэлэмжээ хэрхэн үзэж, ямар бодолтой байгааг нь “Карьерын зангуу” хэмээх ойлголтоор илэрхийлсэн. Энэхүү карьерын зангуу нь хүний өмнөх туршлагаас урган гардаг бөгөөд дараа дараачийн амьдралын туршид харьцангуй тогтвортой хадгалагддаг. Тэрхүү карьерын зангуу хэмээх ойлголтод: хамааралгүй байх хүсэл тэмүүлэл; тогтвортой байх хүсэл тэмүүлэл; удирдагч байх тэмүүлэл зэрэг ойлголт хамаарна. Тухайн хүний карьерын зангуу нь ямар байна гэдгээс хамааруулан карьерын амжилтын шалгуурыг тогтоож болно. Карьерын зангуу болон карьерын хөгжил хоёр нийлж хосолсон цагт бие хүн амжилтад хүрдэг.

Карьерын хөгжлийн дараагийн алхам нь Д.Холлын үзэл санаатай холбоотой. Тэрээр мэргэжлийн карьерыг ажилтны тусгаж авах байр суурийн үүднээс авч үзсэн.

Судлаач Холл бие хүний карьерын хоорондоо ялгаатай дөрвөн үндсэн төлөв байдлыг тодорхойлжээ (Hall, 2002). Тухайлбал:

Нэгдүгээрт, карьер нь бие хүний ажил, мэргэжлийн хүрээнд гаргаж буй ахиц дэвшил, хөгжил бөгөөд энэ нь тухайн хүний амьдралын туршид дэвших чиглэлээр үе шаттай явагддаг үйл явц;

Хоёрдугаарт, карьер нь юуны өмнө мэргэжлийн үйл ажиллагаа, мэргэжлийн хөгжил, мэдлэг чадвар, туршлагыг илэрхийлж байдаг;



Гуравдугаарт, карьер нь бие хүний амьдралын туршид тасралтгүй үргэлжлэх үйл явц;

Дөрөвдүгээрт, карьер бол бие хүн амьдралынхаа туршид мэргэжлийн хүрээнд гүйцэтгэх (гүйцэтгэсэн) ажил үүрэг, үйл ажиллагаа, мөн хуримтлуулах (хуримтлуулсан) мэдлэг чадвар, туршлага хэмээн тус тус тодорхойлсон байдаг (Hall, 2002, p.9).

Холл энэхүү үзэл баримтлалдаа тулгуурлан карьер хэмээх ойлголтыг “*Бие хүн амьдралынхаа туршид хуримтлуулсан мэдлэг, ур чадвар, туршлага, хандлага, шинж чанарын цогц юм*” гэж тодорхойлжээ (Hall, 2002, p.12).

Энэхүү онол нь карьерыг зөвхөн босоо чиглэлд тушаал дэвших явдал гэж үздэг ойлголтыг өөрчилсөн юм. Д.Холлын онолын нэг чухал зүйл нь зөвхөн карьерын дэвшил бус харин ажилтны карьераа үнэлэх үнэлгээ юм (тухайн ажилтан энэ карьераасаа сэтгэл ханамж авч байгаа бол энэ нь түүний хувьд заавал тушаал дэвших зорилго тавихгүй. Карьераа хангалттай болж байна гэж үзэх байдал). Тухайн ажилтны хувьд өөрөө карьерынхаа амжилтыг хэр үнэлж байгаа, бас хүрээлж байгаа хүмүүс нь хэр тусгаж байгаа байдал нь карьерын амжилтын нэг шалгуур байна.

Карьер хэмээх ойлголтын талаар хэдийгээр олон янзын үзэл санаа байдаг боловч ихэнхи судлаачид судалгаандаа дараах хоёр чиглэл (дотоод буюу субъектив карьер, гадаад буюу объектив карьер)-ийг баримталдаг (Ituma *et al.*, 2011). Карьерийг дотоод, гадаад хэмээн ангилах санааг анх Хүгэс (1937) дэвшүүлсэн.

Дотоод (субъектив) карьер нь бие хүн өөрийн мэргэжил, мэргэжлийн үйл ажиллагаа, ажиллаж буй байгууллага, эрхэлж буй албан тушаалаа үзэх үзэл, хандлага юм (Hughes, 1937, p.404). Субъектив карьер нь тухайн бие хүний үнэлэмж, хэрэгцээ, өөрийгөө үнэлэх байдал, сэдэл тэмүүлэл (мотиваци), хандлага зэргээр илэрхийлэгддэг (Hall, 2002; Sparrow and Hiltrop, 1994).

Гадаад (объектив) карьер нь эрхэлж буй ажил, албан тушаалын нэр хүнд, нийгэмд эзлэх байр, ахиж дэвших, өсөж хөгжих боломж, цалин хангамж зэрэгтэй холбоотой (Vardi, 1980). Үүнд мөн тухайн байгууллага дахь карьерийн хөгжлийн үе шат, боломж, төлөвлөгөө, карьерийн хөдөлгөөний тогтолцоо, хэв маяг хамаарна (Sparrow and Hiltrop, 1994).

Эндээс үзвэл, карьер хэмээх ойлголт нь нэг талаас гадаад карьер буюу нийгмийн институц (нийгэм, эдийн засаг, хууль эрх зүй, соёл, зохион байгуулалт), нөгөө талаас дотоод карьер буюу бие хүний үнэлэмж, хэрэгцээ, өөрийгөө үнэлэх байдал, сэдэлжилт (мотиваци), хандлагын харилцан үйлчлэлээр тодорхойлогддог (Ituma, 2005) байна.

Ийнхүү дотоод, гадаад карьер хэмээх ойлголтууд нь угтаа нэг бүхэл бүтэн зүйлийг илэрхийлдэг, хоорондоо нягт шүтэлцээтэй, нэгийг нөгөөгөөс нь салгаж ангид авч үзэх боломжгүй нэгдмэл зүйл юм (Hall, 2002, p.11).

Карьер судлалын онол-практикийн шинжтэй ихэнх бүтээлүүдэд дотоод болон гадаад карьер хэмээх ойлголтууд хэрэглэгдсээр байна. Гадаад (объектив) карьер нь бие хүний үнэлэмж, хэрэгцээ, сэдэл зэргийг төдийлэн харгалзан үздэггүй бол дотоод (субъектив) карьер нь бие хүний ажил, мэргэжлийн хөгжилд бодитой нөлөө үзүүлж байдаг нийгэм, эдийн засаг, эрх зүй, зохион байгуулалт (институцийн)-ын хүчин зүйлийг бага анхаардаг (Watson *et al.*, 2000).

Ийм учир бие хүний карьерын хөгжлийн асуудлыг цогц байдлаар нь бүрэн ойлгохын тулд дотоод, гадаад карьерийн хандлагуудыг нэгэн бүхэл, цогц үзэл баримтлал болгохыг судлаачид зөвлөж бичсэн байдаг (Hall, 2002). Бусад эрдэмтэд ч (тухайлбал, Bailyн, 1989; Derr and Laurent, 1989) карьерийн онолын энэ хоёр чиглэлийн цаад мөн чанарыг таньж мэдэх нь чухал юм гэжээ. Судлаач Кадин энэхүү гадаад, дотоод карьерийн үзэл баримтлал хоорондоо зөрчилддөг гэсэн өнгөц ойлголтоос аль болох хөндийрч, карьерийг нийгмийн институц болон бие хүний хооронд явагддаг олон талт харилцааны тусгал, нэгдмэл зүйл хэмээн үзэх нь зүйтэй юм гэжээ (Cadin *et al.* 2000).

Судлаач Ж.Арнолд “Карьер” гэдэг нь: “тухайн хүн янз бүрийн ажил эрхлэх явцдаа эрхлэн гүйцэтгэсэн үүрэг, үйл ажиллагаа, эзэмшсэн ажлын туршлага, ажил үүрэг сэлгэсэн дараалал” хэмээн тодорхойлсон байна (Arnold, 1997, р.16).

К.Бруссо, М.Драйвер, К.Энерот нар карьерыг хэд хэдэн төрөлд ангилсан байна. Үүнд:

- Шугаман карьер (босоо чиглэлд, байгуулага доторх карьер. Энэ нь албан тушаал ахих эрх мэдэлд хүрэхэд чиглэсэн байдаг)
- Эксперт карьер (нэг мэргэжлийн үйл ажиллагааны хүрээнд зохиосон карьер. Энэ нь мэргэжлийн компетенцээ дээшлүүлж өргөжүүлэх, тогтвортой байдалд хүрэхэд чиглэсэн байдаг)
- Спираль карьер (бие хүнийхээ хувьд бүтээлч хөгжлөө хангах зорилгоор карьерын мөчлөг (ойролцоогоор 7 жил)-ийг ээлжлэн сольдог)
- Шилжилтийн карьер (ажилтан хамааралгүй байх, олон янз байдлыг эрхэмлэх хоорондоо уялдаа холбоогүй ч гэсэн үйл ажиллагааны янз бүрийн төрлийг ээлж дараалан эрхлэх явдал).

Дүгнэж үзвэл, ХХ зууны төгсгөл үе хүртэл хэрэглэгдэж байсан карьерын хөгжлийн энд нэрлэсэн болон бусад онолууд нь хүний карьерын хөгжлийг байгууллага доторх албан тушаалын шат дамжлагаар дэвшүүлж шийдвэрлэхийг оролдсон байна.

Харин ХХI зуун гарснаар дэлхийн улс орнуудын эдийн засаг, ажлын гадаад орчин ихээхэн өөрчлөгдөмтгий болж орчин үеийн ажилтан хүнд өмнөхөөсөө өөр шаардлага тавигдаж байна. Тухайлбал, хөдөлмөр эрхлэлтийн өөрчлөгдөж байгаа орчинд хэрхэн ажиллах вэ, өөртөө итгэх итгэлээ алдахгүй байхын тулд

юу хийх вэ гэх мэт. Хөдөлмөрийн зах зээлд гарч байгаа асар том өөрчлөлтийг “хүн – гадаад орчин”, “хүн - байгууллага” хэмээх загваруудаар тайлбарлах боломжгүй болсон (учир нь эдгээр загваруудад тогтвортой, өөрчлөгддөггүй нөхцөл гол зүйл нь байдаг). Гэхдээ судлаачид карьерын хөгжлийн орчин үеийн нөхцөл байдалд тохирох шинэ загварыг эрж хайж байна.

2.2. Гадаад орнуудын төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх тогтолцоо

Дэлхийн улс орнууд ерөнхийдөө төрийн албан тушаалд дэвшүүлэх шалгуурыг хоёр бүлэгт ангилж үзэж байна. Энэ хоёр бүлэг шалгуур нь нэг нэгнээсээ эсрэг тэсрэг ялгаатай. Энэ шалгуурууд нь: а) гавъяа зүтгэлээр буюу мэргэжлийн мэдлэг, чадвар, дадлага, туршлагаар (энэ нь мерит зарчмын шалгуур юм) дэвшүүлэх; б) дээд удирдлагадаа үнэлэгдэж, итгэл хүлээсэн байдал (лояаль чанар)-ын төлөө дэвшүүлэх явдал юм.

Удирдлагадаа үнэлэгдэж, итгэл хүлээсэн байх явдал нь мэдээжийн хэрэг, төрийн албанд албан тушаал дэвшүүлэх албан ёсны шалгуур нь биш юм. Энэ шалгуур нь урсгал байдлаар үүсэж бий болдог бөгөөд зөвхөн бусад шалгууруудын хамт харгалзан үзэх нэг үзүүлэлт байж болох талтай юм. Заримдаа шууд удирдлагадаа үнэлэгдэж, итгэл хүлээсэн байх явдлыг нь улс орныхоо дээд удирдлагад үнэнч байх явдлаар хөрвүүлэн “сольж”, албан тушаал дэвшүүлэх шалгуур болгодог тохиолдол байдаг байна. Жишээлбэл, **Франц** улсад засгийн газарт үнэнчээр үйлчилж байгаа байдлыг харгалзан удирдах албан тушаалд томилдог. Энэ нь улс орны хэмжээнд хэрэгжүүлэх улс төрийн тодорхой бодлоготой холбоотой байдаг байна. Гэхдээ дээд түвшний удирдах албан тушаал цөөн байдаг учир Францчууд төрийн албан хаагчийг албан тушаал дэвшүүлэхдээ мэргэжлийн чадвар буюу мерит зарчмын шалгууруудыг ихэвчлэн хэрэглэдэг. Мерит зарчмын шалгуурууд нь албан хаагчийн ажлын үр дүн, гүйцэтгэлийг тоон утгаар илэрхийлсэн байхыг зүй ёсоор шаарддаг. Энэхүү ажлын гүйцэтгэлийн тоон утга нь 0-20 баллын (онооны) хооронд байдаг бөгөөд энэ оноог шууд удирдлага нь өгдөг байна. Албан хаагч ижил төсөөтэй өөр ангилалд шилжин ажиллах бол төрийн албаны өрсөлдөөнт шалгаруулалтад заавал орох шаардлагатай. Францын төрийн албан хаагчийн албан тушаалын өсөлт нь ангиллын хувьд ч байж болно, зэрэг дэвийн хувьд ч байж болдог байна. Албан тушаалын ангилал дээшлэхэд ажилласан жил, туршлага нөлөөлдөг. Өөрөөр хэлбэл, ажилласан жил, туршлагаар албан тушаалын ангилал дэвших боломжтой. Гэхдээ ангилал дээшлэхийг хурдасгадаг нэг хүчин зүйл байдаг бөгөөд тэр нь албан хаагчид өгсөн эерэг сайн үнэлгээ юм. Хэрэв сөрөг муу үнэлгээ авсан бол албан тушаалын ангилал дээшлэх хугацаа нь хойш сунжирдаг байна. Хэрэв ажилтан албан тушаалын нэг ангилалд байх дээд хугацааг дүүргэсэн (хангасан) бол ангилал нь автоматаар дээшилдэг. Харин зэрэг дэв дээшлэхийн тулд мэргэжлийн шалгалт өгөх, өрсөлдөөнт

шалгаруулалтад орох, албан тушаал дэвших нөхцөл хангасан албан хаагчдын жагсаалтад багтах шаардлагатай байдаг. (Куцлеваский, Н.О. 2012. – 276 с.)

Франц улсын төрийн албан хаагчийн карьер нь тогтвортой бөгөөд ажлын үр дүн, гавъяа зүтгэл дээр тулгуурлан тушаал дэвшүүлдэг. Францын төрийн албан хаагчийн карьерын хөгжлийн нэг онцлог бол албан тушаал ахих (дээшлэх) явдал ба уг тушаалд дүйцүүлэх сургалт бэлтгэл хоёр нягт уялдаатай байдаг явдал юм.

Францад мэргэжлийн сургалт бэлтгэлийг албан тушаал ахих (карьерын өсөлтийн) зайлшгүй шаардлага гэж үздэг. Ямар ч зиндааны удирдах ажилд томилогдох шийдвэрийг уг ажилтан зохих бэлтгэл нэгэнт хангасан эсвэл ойрын үед сургаж бэлтгэгдэнэ гэсэн баталгаа дагалдах ёстой гэж үздэг. Энэхүү сургалт нь хаших гэж байгаа албан тушаалын мэргэжлийн үүргийг гүйцэтгэхтэй холбогдон гарч ирж байгаа эрэлт шаардлага юм.

Америкийн Нэгдсэн Улс (АНУ)-д төрийн албан хаагчийн карьерын өсөлт (албан тушаал дэвших) нь тухайн ажилтны мэргэшлийн мэдлэг чадвар, ажлын амжилт (мерит шалгуур)-аас хамаардаг. Өөрөөр хэлбэл, АНУ-ын төрийн албан хаагчийн албан тушаалын өсөлт нь алба хашсан хугацаа болон хүчин чармайлтаас нь хамаардаг. Шаардлагатай хугацаагаар алба хашсан бол шууд тушаал дэвшдэг, харин онцгой гавъяа байгуулсан бол тэр нь албан тушаал дэвшихэд нэмэлт түлхэц болдог бөгөөд хугацаанаасаа өмнө тушаал дэвших нөхцөлийг бүрдүүлдэг байна.

Ерөнхийд нь дүгнэж үзвэл АНУ-д албан хаагчдыг тушаал дэвшүүлэхдээ “амжилт, гавъяа зүтгэлийн систем”-д тулгуурладаг байна. Тухайлбал:

- Төрийн албаны өрсөлдөөнт шалгаруулалтын дүнгээр хамгийн өндөр оноотой иргэнийг ажилд авч албан тушаал дэвшүүлдэг;
- Мөн эрхэлж буй ажлын жил бүрийн үнэлгээний дүнд тулгуурладаг;
- Төрийн албаны аль ч байгууллага албан хаагчдаа албан тушаал дэвшүүлэх бодож боловсруулсан төлөвлөгөөтэй ажилладаг;
- Албан тушаалд дэвшүүлэх шаардлагыг хангасан ажилтан тухайн байгууллагад байхгүй тохиолдолд нээлттэй өрсөлдөөнт шалгаруулалтыг зарладаг байна.

Төрийн албан хаагчдыг албан тушаал дэвшүүлдэг талаарх **Англи улсын** туршлага сонирхолтой юм. Англи улс мэргэжилтнүүдийг өргөн хүрээнд сургаж бэлтгэдэг олон жилийн уламжлалтай нь тэмдэглүүштэй зүйл юм. Өргөн хүрээнд бэлтгэгдсэн ажилтнууд нь албан тушаал, ажлын байр сэлгэн ажиллах, анхан шатнаас нь эхлэн ажиллаж удирдах ажилтны түвшинд хүрэх, байгууллагын бүх түвшний ажлын онцлог, мөн чанарыг таньж мэдэх өргөн боломжтой байдаг. Энэ нь удирдах үйл ажиллагааны хүрээнд амжилтад хүрэх нэн чухал нөхцөл болдог байна.

Англи улсад төрийн албаны дээд албан тушаал хаших хугацаа 4 жилээс



ихгүй байдаг. Энэ нь удирдах ажилтнуудыг сэлгэж ажиллуулах шаардлагатай түвшинг хангадаг. Удирдах албан тушаалтнууд 4 жилээс хэтрэхгүй хугацаагаар алба хашдаг байдлыг мэргэжлийн өндөр чадвартай, өргөн хүрээтэй мэдлэг туршлагатай, уян хатан чанартай, урам зориг төгс мэргэжилтнүүдийг урьдчилан бэлтгэх замаар хангадаг байна.

ОХУ-д албан хаагч нь тогтмол аттестатчилалд хамрагдах, мэргэжлээ дээшлүүлж байх үүрэгтэй байдаг нь онцлог юм. Ийм учраас Оросын Холбооны Улсын төрийн албан хаагч нь албан тушаал дэвшихэд харгалздаг чухал үзүүлэлт болох аттестатчилалд орсон, мэргэшил дээшлүүлж суралцсан, ажлын зохих ёсны туршлагатай байдаг. (Куцлеваский, Н.О. 2012.)

Канад улсын хувьд төрийн албан хаагчийг албан тушаал дэвшүүлэхдээ “зан үйлийн ёс зүй”-г голлон анхаардаг онцлогтой. Энэ бол Канадын төрийн албаны бусад орнуудынхаас ялгарах гол онцлог юм. Канадын төрийн албан хаагчийн мэдлэг чадварын хүрээг 10 бүлэг бүхий, бүлэг тус бүр нь дотроо дэд ур чадвартай байхаар төрийн албан тушаалын түвшин бүрээр ялган 2012-2017 онд ашиглахаар тодорхойлсон байдаг. Үүнийг ажиллах хүчийг сонгон шалгаруулж авах, гүйцэтгэлийн үнэлгээ хийх, ажилтныг сургаж хөгжүүлэх төлөвлөгөө боловсруулах, ажилтныг албан тушаал дэвшүүлэхэд удирдлага болгодог байна².

Швейцарь улсад төрийн албанд ажилтныг албан тушаал дэвшүүлэхдээ мерит зарчмын шалгуурыг баримталдаг. Швейцарьт төрийн албан хаагчид албан тушаал дэвшин ажиллахын тулд мэргэшлийн шалгалт өгдөг. Харин албан хаагчийн ажил үүрэгтээ гаргасан амжилт, байгуулсан гавъяа зүтгэл, мэргэжлийн мэдлэг чадварыг төрийн албанд тушаал дэвших үндсэн шалгуур гэж үздэг байна.

Япон улсын төрийн алба ихээхэн онцлогтой. Японд төрийн албан хаагчийг нэг байгууллагын хүрээнд удаан хугацаагаар, алгуур шат ахиулан ажиллуулах бодлогыг баримталдаг. Япон улсын төрийн албанд албан хаагчийг “хэвтээ” чиглэлд хэд хэдэн удаа шилжүүлж ажиллуулсны дараа албан тушаал дэвшүүлдэг. Албан хаагчийг албан тушаал дэвшүүлэхдээ тусгай шалгалт авдаг бөгөөд уг шалгалтыг ажиллах хүчний асуудал эрхэлсэн зөвлөл зохион байгуулж явуулдаг. Гэхдээ шалгалтаа амжилттай өгсөн л бол шууд тушаал дэвшинэ гэсэн үг биш байдаг. Шалгалтаа амжилттай өгсөн бол албан тушаал дэвшүүлэх ажилтнуудын жагсаалтад бичигддэг. Тусгай комисс энэ жагсаалтаас албан тушаал дэвшүүлэх ажилтны сонголтыг хийдэг. Эсвэл шалгалтаа амжилттай өгсөн ажилтнууд албан тушаалд томилогдох хүртлээ туршилтын хугацааг дамждаг байна.

Японы системийн онцлог бол “амьдралын туршид ажилтан байх”-аар гэрээлж ажилд авдаг тогтолцоо нь карьерын хөгжлийн байнгын боломжийг бүрдүүлдэг явдал юм. Төрийн албанд албан тушаал дэвшүүлдэг шалгуур нь

² Civil Service Human Resources. Civil service reform 2012-2017

“ажилласан жил + ажилтны ажил хэргийн шинж чанар” гэсэн 2 үзүүлэлтийг хослуулж хэрэглэдэг. Албан хаагчийн ажлыг жил бүр шууд удирдлага нь үнэлж дүгнэдэг бөгөөд энэ тухай илтгэл бичиж дээд даргадаа (тухайн албан тушаалтныг шууд удирддаг дарга нь) тайлагнадаг. Энэхүү илтгэлд албан хаагч нэг бүрийн мэргэжлийн чадвар (бичиг баримт боловсруулах болон асуудлыг ул суурьтай, нягт нямбай боловсруулах чадвар) болон бие хүний шинж чанар (сахилга бат, зарчимч байдал, ажлыг гүйцэтгэх, биелүүлэх хурд, санаачлага, ажлын хамт олонтой харилцах чадвар, дээд удирдлагадаа хандах байдал) зэрэг чанарыг тусгадаг. Илтгэлийн хоёрдахь хэсэгт нь тухайн албан хаагчид шууд удирдлагаас нь сүүлийн 1 жилийн дотор өгсөн бүх заавар, сануулга, зөвлөмж, тэдгээрийг хэрхэн тусгаж биелүүлсэн тухай тод томруун бичсэн байдаг. Япон улсын төрийн албан хаагчийн албан тушаал дэвших механизм ерөнхийдөө ийм дүр зурагтай байна.

Энэтхэг улсад албан тушаал дэвшүүлэх систем нь нийтлэг (универсаль) биш. Өөрөөр хэлбэл, төрийн албаны бүх хүрээ, салаа мөчирт нэг утгаар хэрэглэгддэг тийм түгээмэл, нийтлэг дүрэм журам байдаггүй гэсэн үг юм. Төрийн байгууллагуудад албан хаагчийг албан тушаал дэвшүүлэхдээ аттестатчиллын аргыг хэрэглэдэг. Гэхдээ, зарим төрийн байгууллагууд (төв нарийн бичгийн дарга нарын газар, татвар, гааль, шуудангийн төв г.м) ажилтныг ажилд сонгон шалгаруулж авах өөр өөрийн гэсэн онцлогтой журамтай байдаг байна.

БНХАУ-ын төрийн албанд албан тушаал дэвшүүлэх “мерит зарчим”-ын үүрэг, ач холбогдлыг нэмэгдүүлэхийн тулд албан хаагчийн жил тутмын аттестатчиллын дүнг харгалзан үздэг. Хятад улс ийм аргаар албан хаагчийн албан тушаал дэвших асуудлыг шууд удирдлагынх нь нөлөө, хамаарлаас хөндийрүүлдэг байна. Албан хаагчийн албан тушаалын ангилал, зэрэг дэвийг ахиулах шийдвэр гаргахдаа: 1) албан тушаал дэвших нэр бүхий албан хаагч нараас тусгай тестээр авсан шалгалтын дүн; 2) уг нэр дэвшсэн албан хаагч албан тушаалын шаардлагад хэр нийцэх байдлын үнэлгээнд тулгуурладаг байна. Хятад улсын төрийн албанд албан хаагчийг сэлгэн ажиллуулдаг хэд хэдэн хувилбар байдаг. Үүнд:

- Өөр албан тушаалд сэлгэн ажиллуулах,
- Өмнөх албан тушаалын шатлалыг хадгалан өөр ажилд шилжүүлэх,
- Чухал албан тушаалд хугацаатай томилолтоор ажиллаж байгаа ажилтныг орлож ажиллуулах гэх мэт юм.

“Чухал албан тушаалд хугацаатай томилолтоор ажиллах” гэж ихэвчлэн засаг захиргааны анхан шатны нэгжийн түвшинд төрийн үйлчилгээг хүргэх байгууллагад түр хугацаагаар ажиллахыг хэлдэг. Үүнийг өөрөөр “боловсон хүчнийг хатуужилтай болгох, ажилтанд хат суулгах” гэж нэрлэх нь бий.

Дэлхийн улс орнуудын төрийн албаны практикаас үзвэл, албан хаагчийг албан тушаал дэвшүүлэхдээ мэргэжлийн чадвар (энэ нь ажлын амжилт, үр

дүн болон мэргэжлийн түвшний үзүүлэлт) болон удирдлагадаа хандах эерэг хандлага гэсэн шалгуурын зэрэгцээ албан тушаалд ажилласан жилийг харгалздаг байна. Энэ гурван шалгуурыг хослуулан хэрэглэдэг жишээ ч байна.

Төрийн албан дахь албан хаагчийн карьерын систем нь “хаалттай”, эсвэл “нээлттэй” байж болдог байна. Хаалттай систем нь, жишээлбэл Япон, Франц, Турк улсад байна. Эдгээр оронд албан хаагчийг “бүх насаар нь ажилд авах” ерөнхий хандлагатай байдаг. Үүний эсрэг хандлага нь “нээлттэй” систем бөгөөд ажилтныг төрийн албатай бүх насаар нь холбодоггүй.

Дүгнэж үзвэл, албан тушаал дэвшихэд албан хаагчдад дараах 3 шалгуур нэн чухал болох нь харагдаж байна. Үүнд:

а) мэргэжлийн мэдлэг чадвар; б) албан хаагчийн бие хүний шинж чанар; в) түүний зан үйлийн ёс зүй юм.

Төрийн удирдлагын үйл хэрэгт төрийн албанд ажиллах мэргэжилтнүүдийг сургаж бэлтгэсэн байдал маш чухал үүрэгтэй болж байна. Өнөөгийн төрийн албанд хязгаарлагдмал асуудлаар дагнасан “явцуу” мэргэжилтнүүд биш, өргөн хүрээтэй бэлтгэгдсэн албан хаагчид хэрэгтэй байна.

2.3. Монгол Улсын төрийн албаны шатлан дэвшүүлэх тогтолцоо, түүний зохицуулалт

Монгол Улсын төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх тогтолцоо нь Төрийн албаны тухай хууль, түүнийг дагаж гарсан дүрэм журмын агуулгын хүрээнд зохицуулагдаж байна. Төрийн албаны тухай хуулийг 2017 онд шинэчлэн найруулж 2019 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөж байгаа бөгөөд дээрх хуульд төрийн албаны үйл ажиллагааны зарчим, хамрах хүрээ, үндсэн чиг үүрэг, агуулгыг тодорхойлсны дотор 3 дугаар зүйлийн 3.1.3-т “чадахуйн зарчим /мерит/” гэж иргэнийг төрийн албанд сонгон шалгаруулж томилох, чөлөөлөх, ажлын гүйцэтгэлийг нь үнэлэх, дэвшүүлэх, шагнаж урамшуулах асуудлыг шийдвэрлэхдээ бие хүний мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, туршлага, ажлын үр дүнд тулгуурлахыг хэлнэ хэмээн нарийвчлан тусгаж өгсөн. 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.

Төрийн албаны тухай 1994, 2002 оны хуулиудад албан тушаал ахиж дэвших явдлыг зөвхөн “дэвшүүлэх” гэсэн томъёолоор 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 шатлан дэвшүүлэх зарчим, шаардлага, шалгуурыг тусгаж өгсний зэрэгцээ холбогдох журмыг тусгайлан баталж хэрэгжүүлж байна.

Төрийн албаны тухай хуульд төрийн захиргааны тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах түшмэлийн албан тушаалд томилогдон ажиллах төрийн албан хаагчдад ажилласан жилийн шаардлагыг хангасан байх, мөн зохих шатны сургалтад хамрагдаж төгссөн байх гэсэн шаардлагуудыг тогтоож өгснөөрөө шатлан дэвшүүлэх зохицуулалтыг хуульчилж өгсөн нь онцлог юм.

Төрийн албаны тухай хуулийн тавдугаар бүлгийн 23 дугаар зүйлд тэргүүн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 16-аас доошгүй жил, үүнээс эрхэлсэн түшмэлийн албан тушаалд наймаас доошгүй жил ажилласан байх бөгөөд мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж, төгссөн байна; эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 12-оос доошгүй жил, үүнээс ахлах түшмэлийн албан тушаалд дөрвөөс доошгүй жил ажилласан байх бөгөөд мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж, төгссөн байна; ахлах түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд наймаас доошгүй жил, үүнээс дэс түшмэлийн албан тушаалд дөрвөөс доошгүй жил ажилласан байх бөгөөд мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж, төгссөн байна гэж тус тус заажээ. Энэ нь өмнөх хуулиудаас ялгаатай нь төрийн албанд ажилласан жилээс гадна өмнөх шатлалын албан тушаалд ажилласан жилийн шаардлагыг зааж өгснөөрөө онцлог юм. Өөрөөр хэлбэл, төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэхдээ ажилласан жилийн шаардлагыг хэлбэрэлтгүй харгалзан үзэх үндэслэлийг бий болгосон.

Мөн Төрийн албаны тухай хуулийн 23.2-т заасан ажилласан жилийн 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. Энэ нь төрийн захиргааны албан хаагч ажлын гүйцэтгэл, үр дүнгээ үнэлүүлж, холбогдох бусад шаардлагыг ханган албан тушаал дэвших нөхцөл, боломжийг нээж өгсөн болохыг харуулж байна. Энэхүү зохицуулалт нь гагцхүү төрийн албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэлийг оновчтой удирдах, гүйцэтгэлийн төлөвлөлтийг хүний нөөцийн удирдлагын бусад чиг үүрэгтэй уялдуулан зохицуулах, гүйцэтгэлийн үр дүнг бодитой үнэлэх нөхцөл, шаардлагыг бий болгож байна.

Түүнчлэн Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 2 дугаар тогтоолоор төрийн жинхэнэ албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлагыг тогтоож өгсөн бөгөөд энэ нь төрийн захиргааны байгууллагууд албан тушаалын тодорхойлолтоо боловсруулж батлуулахад үндэслэл болохын зэрэгцээ төрийн захиргааны албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэхэд баримтлах суурь зохицуулалт болж өгсөн.

Төрийн албаны тухай хуулийн дээрх зохицуулалтаас гадна Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 16 дугаар тогтоолоор “Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх журам”-ыг баталсан бөгөөд албан тушаалын сул орон тоог нөхөх,



албан хаагчдыг албан тушаалд шатлан дэвшүүлж томилоход энэхүү журмыг мөрдөж ажиллахыг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд үүрэг болгосон. Албан тушаалын шаардлагыг хамгийн сайн хангасан төрийн жинхэнэ албан хаагчийг чадахуй (мерит)-н зарчимд үндэслэн шатлан дэвшүүлэхтэй холбогдсон харилцааг энэхүү журмаар зохицуулахаар болсон.

Түүнчлэн тус журмын нийтлэг үндэслэл хэсэгт төрийн жинхэнэ албан тушаалд шатлан дэвшүүлэхэд хууль ёс, шударга ёс, ил тод байдал, адил тэгш боломжоор хангах болон чадахуйн зарчмыг удирдлага болгоно хэмээн заасан байна.

Тус журмын хүрээнд төрийн жинхэнэ албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зохицуулалтыг дараах байдлаар тодорхойлсон. Үүнд:

- Журамд заасан шаардлагыг хангасан төрийн жинхэнэ албан хаагч шатлан дэвшүүлэх тусгай шалгалт /тухайн албан тушаалын/-д оролцох эрхтэй;
- Төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалд төрийн байгууллагад ажиллаж байгаа албан хаагчдаас шатлан дэвшүүлэх;
- Төрийн жинхэнэ албаны гүйцэтгэх албан тушаалд тухайн байгууллагад ажиллаж байгаа албан хаагчдаас, эсхүл холбогдох бусад төрийн байгууллагад ажиллаж байгаа албан хаагчдаас шатлан дэвшүүлэх;
- Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэхэд албан тушаалын ангилал алгасуулахгүй байх;
- Төрийн албаны тухай хуулийн 26.3-т заасны дагуу ажилласан жилийг тогтоосон тусгай шаардлагын 50 хувийг хангасан төрийн албан хаагч дараах тохиолдолд шатлан дэвшүүлэх тухайн албан тушаалын шалгалтад оролцох эрхтэй. Үүнд:
 - төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшингээр сүүлийн гурван жил хамгийн дээд үнэлгээ авсан байх;
 - мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж, төгссөн байх;
 - сүүлийн 12 сарын хугацаанд ёс зүйн зөрчил гаргаагүй, сахилгын шийтгэл хүлээгээгүй байх;
 - томилох эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан тухайн албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх санал гаргасан байх зэрэг юм.
- Төрийн албаны тусгай шалгалт /тухайн албан тушаалын/ өгч, Төрийн албаны зөвлөл, Салбар зөвлөлөөс нэр дэвшүүлсэн албан хаагчийг томилох эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан шатлан дэвшүүлэх зарчмаар тухайн албан тушаалд томилно хэмээн тус тус заажээ.

Төрийн жинхэнэ албаны сул орон тоог зарлах, шатлан дэвшүүлж сонгон шалгаруулах ажиллагааг “Төрийн албаны тусгай шалгалт өгөх болзол, журам”-аар зохицуулахаар болсон. Төрийн жинхэнэ албан тушаалд шатлан дэвшүүлэхтэй холбогдон гарсан маргааныг “Төрийн жинхэнэ албан хаагч

болон төрийн албанд нэр дэвшигчийн эрх зөрчигдсөн тухай маргааныг хүлээн авч, хянан шийдвэрлэх журам”-д заасны дагуу хянан шийдвэрлэнэ.

Дээрх хууль эрх зүйн зохицуулалтаас харахад Монгол Улсын төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмыг хэрэгжүүлэх нөхцөл нь төрийн албанд болон өмнөх ангиллын албан тушаалд ажилласан жилийн шаардлагыг хангах, мэргэшүүлэх сургалтад хамрагдаж төгссөн байх, ажлын гүйцэтгэл, үр дүн өндөр байх, ёс зүйн зөрчил гаргаагүй, сахилгын шийтгэл хүлээгээгүй байх, Төрийн албаны тусгай шалгалт өгч тэнцсэн байхыг тус тус үндэслэл болгож байна. Мөн төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх үйл явцыг бүхэлд нь тусгай журмаар зохицуулж өгснөөрөө онцлог юм. Эндээс үзэхэд төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх тогтолцоог хуулийн хүрээнд илүү нарийвчлан тодорхойлж өгсөн гэж дүгнэхээр байна.

Нэгтгэн дүгнэж үзвэл Монгол Улсын төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцоо нь үндсэндээ албан хаагчийг төрийн албан тушаалын доод шатлалаас эхлэн албан тушаал шатлан дэвшүүлэх замаар төрийн албанд насан туршид нь ажиллуулах, тусгайлсан сургалтаар бэлтгэж хөгжүүлж байх мерит зарчимд суурилсан карьерын тогтолцоотой болохыг илэрхийлж байна.

Монгол Улсад төрийн захиргааны албан хаагчийг албан тушаалд шатлан дэвшүүлэхэд дараах асуудлууд шийдвэрлэх нөлөөтэй байдаг. Үүнд:

- Төрийн албан тушаалын ангилал, зэрэглэл. Энэ нь шатлан дэвшүүлэх зарчим хэрэгжих нэг тулгуур асуудал юм. Төрийн захиргааны албан хаагчийг хууль журмын дагуу тогтоосон албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийн дагуу шатлан дэвшүүлдэг. Иймээс Монгол Улсын төрийн албаны хүрээнд албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийг тогтоосон байдал нь шатлан дэвшүүлэх зарчмыг хэрэгжүүлэх нөхцөл, боломжийг бүрдүүлж байгаа эсэхийг судлах зайлшгүй шаардлагатай юм.
- Төрийн албан хаагчийн гүйцэтгэлийн удирдлагын тогтолцоо. Төрийн захиргааны албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэхэд түүний ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг нэг шалгуур үзүүлэлт болгодог. Төрийн албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэл, үр дүн тогтвортой сайн бол түүнийг дараагийн шатны албан тушаалд дэвшүүлэх нь зүй ёсны байдаг. Ийм учраас албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг үндэслэлтэй зөв дүгнэдэг гүйцэтгэлийн удирдлагын бодлого, тогтолцоо зайлшгүй шаардлагатай. Өнөөгийн байдлаар Төрийн албаны тухай хууль болон Засгийн газрын 2019 оны 37, 38 дугаар тогтоолоор батлагдсан журмын хүрээнд төрийн захиргааны албан хаагчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээг хийж байна.
- Төрийн албаны сургалтын бодлого, зохицуулалт. Албан тушаал шатлан дэвшүүлэх зохицуулалтад төрийн албаны сургалтын бодлого, тогтолцоо чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Учир нь төрийн захиргааны албан хаагч нь шатлан дэвшиж ажиллах албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын

шаардлагыг хангасан байх ёстой. Энэ утгаараа шатлан дэвшүүлэх үйл явц нь төрийн албан хаагчийн сургалтын тогтолцоотой нягт уялдах шаардлагатай бөгөөд Монгол Улсын тухайд шатлан дэвшүүлэх зарчимд нийцүүлэн 2017 онд батлагдсан Төрийн албаны хуулиар төрийн албаны сургалтын бодлого, тогтолцоонд томоохон өөрчлөлтийг хийсэн.

Албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийн тогтолцоо нь төрийн захиргааны албан хаагчийн шатлан дэвших зам, зураглалыг илэрхийлдэг бол гүйцэтгэлийн удирдлагын тогтолцоо нь тухайн албан хаагч ажил үүрэг гүйцэтгэх чадварын хувьд шатлан дэвших болзол, шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг тодорхойлдог. Харин сургалтын бодлого, тогтолцоо нь албан хаагчийн шатлан дэвшиж ажиллах албан тушаалын чиг үүрэг, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай мэдлэг чадварыг эзэмшсэн байх нөхцлийг бүрдүүлэхэд чиглэж байна.

2.4. Судалгааны үзэл баримтлал

Төрийн албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх нь төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцоо, загвараас хамаарсан үйл ажиллагаа юм. Төрийн албаны хүрээнд мерит буюу чадахуйн зарчимд суурилсан хүний нөөцийн удирдлагын карьерын болон албан тушаалын тогтолцоог улс орнууд өөрийн онцлог хэв маягт нийцүүлэн хэрэгжүүлж байна. Карьерын тогтолцоо нь төрийн албан хаагчдыг тусгайлсан сургалтаар бэлтгэж төрийн албан тушаалын доод шатлалаас эхлүүлэн албан тушаал дэвшүүлэх замаар төрийн албанд насан туршид ажиллуулахыг дэмждэг бол албан тушаалын тогтолцоо нь тухайн албан тушаалын хувьд тавигдсан мэдлэг чадварын шаардлага хангасан хүнийг аль ч түвшинд авч ажиллуулахыг хүлээн зөвшөөрдөг үндсэн онцлог ялгаатай. Дэлхийн ардчилсан тогтолцоотой улс орнуудын төрийн албанд мерит зарчмыг баримтлан уг хоёр төрлийн тогтолцооны холимог хэлбэр давамгайлж хэрэгжиж байна. Учир нь энэ хоёр тогтолцооны хувьд төрийн албан хаагчийг сургаж бэлтгэх, сонгон шалгаруулах, ажлын гүйцэтгэлийг үнэлж дүгнэх, цалин хөлс урамшуулал, сахилга хариуцлагын гэх мэт хүний нөөцийн удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ улс орон бүр өөрийн онцлогоос хамаарч ялгаатай арга барилыг ашигладгаас аль нэг тогтолцооны загварыг дангаар хэрэглэх явдал хязгаарлагдмал байна. Карьерын тогтолцоо нь төрийн албанд албан тушаал шатлан дэвшүүлэх зарчим баримтлахыг гол болгож авч үздэг. Ийнхүү шатлан дэвшүүлэх зарчмыг хэрэгжүүлэхдээ албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийн тогтолцоог нарийвчлан тодорхойлж, албан тушаал бүрт тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагыг тогтоодог бөгөөд үүнийгээ төрийн албаны холбогдох хууль тогтоомжоор зохицуулдаг байна.

Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хууль анх 1994 онд батлагдан хэрэгжиж эхэлсэн үеэс төрийн албан хаагчдын мэргэшсэн, тогтвортой байдлыг хангах явдлыг нэг чухал зарчим болгон баримталж ирсэн юм. Монгол Улсад Төрийн

албан хаагчийг төрийн албанд анх элсэн ороод доод шатны албан тушаалаас эхлэн дэвшин ажиллах замаар насан туршдаа төрийн албанд ажиллахаар мерит зарчимд суурилсан карьерын тогтолцоог төлөвшүүлж ирсэн хэдий ч албан тушаал шатлан дэвших зохицуулалт хангалтгүй явж ирсэн байна. Харин 2017 онд батлагдсан Төрийн албаны тухай хуулиар төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмыг тусгайлан заалт болгон оруулж түүнд холбогдох журмыг гарган мөрдөхөөр зохицуулсан байна.

Судалгааны ажлын судлагдахуунтай холбогдуулан хийсэн судлагдсан байдлын тоймд үндэслэн судалгааны ажлыг дараах зүйлд чиглүүлэн хийх нь зүйтэй байна. Үүнд:

- Төрийн албан хаагчийг албан тушаалд шатлан дэвшүүлэхэд баримталж байгаа зарчим, шалгуур, нөхцөл, шаардлагыг эрх зүйн зохицуулалттай нь уялдуулан тодорхойлж судлах;
- Шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтийг төрийн албан тушаалын ангилал, ялангуяа зэрэглэлийн тогтолцоотой уялдуулан судалж, энэ нь шатлан дэвшүүлэх боломж нөхцлийг бүрдүүлж байгаа эсэхийг судалж тогтоох;
- Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагыг тодорхойлсон байдал, энэ нь албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчимтай уялдаатай эсэхийг судалж тодорхойлох;
- Шатлан дэвшүүлэх зарчим, төрийн албан хаагчийн сургалтын бодлого, тогтолцооны уялдаа холбоо, нийцлийг судалж тогтоох;
- Шатлан дэвшүүлэх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд төрийн захиргааны албан хаагчийн гүйцэтгэлийн удирдлагын тогтолцоо нь дэмжлэг үзүүлдэг эсэхийг судлах зэрэг юм.

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

3.1. Судалгааны өгөгдлийн эх сурвалж

Судалгаанд анхдагч болон хоёрдогч өгөгдлийн эх сурвалжийг ашигласан. Судалгаанд шаардлагатай өгөгдөл, мэдээллийг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ЗДТГ-ын дарга, яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга, яамны газрын дарга, агентлагийн дарга нартай хийсэн ярилцлагаас цуглуулж авсан бөгөөд энэ нь судалгааны анхдагч өгөгдлийн эх сурвалж болж ашиглагдсан. Ярилцлагын судалгааны хүрээнд төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх үйл явц, хэрэгжилт, хууль, эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн уялдаа холбоо, тулгарч буй асуудлыг судалж тодорхойлсон.

Төрийн захиргааны байгууллагад хэрэгжиж буй хүний нөөцийн бодлого, төрийн захиргааны албан хаагчдын шатлан дэвших нөхцөл, боломж, шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилт, үр дүн, нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн талаарх шаардлагатай өгөгдөл, мэдээллийг судалгаанд сонгосон аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ЗДТГ, яам, агентлагийн төрийн захиргааны албан хаагчдыг хамруулан асуулгын судалгаагаар цуглуулсан болно.

Хоёрдогч эх сурвалжид шатлан дэвшүүлэх асуудалд холбогдох хууль, тогтоомж, бодлогын бичиг баримт, эрдэм шинжилгээний бүтээл, төрийн захиргааны албан хаагчдын бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний тайлан, статистик мэдээлэл, албан хаагчийн хувийн хэрэг, холбогдох бусад баримт бичиг зэрэг багтаж байна.

3.2. Өгөгдөл цуглуулах арга

Судалгааны зорилго, зорилтыг ханган судалгааны асуултуудын хариултыг эрэлхийлэхэд чиглэн төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх асуудалд холбогдох хууль, тогтоомж, тушаал, шийдвэр, бодлогын бичиг баримт, албан хаагчийн хувийн хэрэг, төрийн албан хаагчийн бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний тайланд агуулгын шинжилгээ хийсэн. Сонгосон аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ЗДТГ, яам, агентлагийн төрийн захиргааны албан хаагчидтай ярилцаж санал асуулгын хуудсыг бөглүүлэх замаар мэдээлэл цуглуулсан. Анкетын аргаар цуглуулсан тоон мэдээллийн үр дүнг нягтлах, төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх үйл явц, хэрэгжилт, хууль, эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн уялдаа холбоо, тулгарч буй асуудлыг тодруулах зорилгоор аймаг, сумын ЗДТГ-ын дарга, яамны ТНБД, агентлагийн дарга гэсэн төрийн захиргааны удирдах албан хаагчдын төлөөлөлтэй ганцаарчилсан ярилцлагыг удирдамжийн дагуу зохион байгуулсан.

Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх асуудалд хамаарах Монгол Улсын хууль, тогтоомж, журам, бодлогын бичиг баримтад тулгуурлан бичиг баримтын шинжилгээ хийснээс гадна төрийн захиргааны албан тушаалд томилон ажиллуулсан тушаал, шийдвэр болон албан хаагчийн хувийн хэрэг, холбогдох бусад баримт бичигт шинжилгээ хийж төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх үйл явц, түүний хэрэгжилт, тулгарч буй асуудлыг судалж тодорхойлсон. Төрийн албан хаагчийн хувийн хэрэг, албан тушаалд томилогдон ажилласан тухай мэдээллийг цуглуулахдаа төрийн албаны холбогдох байгууллагын ажилтнаас нууцын баталгааг гаргаж ажилласан. Энэ судалгаанд тодорхой байгууллага, албан хаагчийн хувийн мэдээлэл дурдагдахаар байсан тул судлаачийн ёс зүйг баримтлан тодорхой байгууллага, албан хаагчийг тухайлан нэр зааж дурдаагүй болно.

Энэхүү судалгаанд өгөгдөл, мэдээлэл цуглуулахдаа нийгмийн шинжлэх ухааны судалгаанд нийтлэг хэрэглэгддэг дараах аргыг ашиглав. (Хүснэгт 2).

Хүснэгт 2. Судалгааны өгөгдөл цуглуулах арга

№	Арга	Судалгаанд оролцогч	Цуглуулах өгөгдөл, мэдээлэл
1	Баримт бичгийн судалгаа	Төрийн албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх асуудалд холбогдох хууль, тогтоомж, бодлогын бичиг баримтад шинжилгээ хийх. Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний тайлан, статистик мэдээ баримтад тоон шинжилгээ хийх Судалгаанд хамрагдаж буй байгууллагуудын хувьд төрийн албан хаагчдын бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөн, хувийн хэрэг, холбогдох баримт бичгүүдэд шинжилгээ хийх	
2	Анкетын судалгаа	Сонгосон төрийн захиргааны байгууллагын төрийн албан хаагчид	Байгууллагад хэрэгжиж байгаа хүний нөөцийн бодлого, төрийн захиргааны албан хаагчдын шатлан дэвших нөхцөл, боломж, шатлан дэвших зарчмын хэрэгжилт, үр дүн, нөлөөлж буй хүчин зүйлийн талаарх мэдээлэл
3	Ярилцлага	Төрийн захиргааны албан хаагчдын төлөөлөл	Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх үйл явц, хэрэгжилт, хууль, эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн уялдаа холбоо, тулгарч буй асуудал

Судалгаанд шаардлагатай өгөгдөл, мэдээллийг цуглуулахад ашиглах анкетын судалгаа болон ганцаарчилсан ярилцлагыг удирдамжийн дагуу зохион байгуулав.

Судалгааны өгөгдөл, мэдээллийг цуглуулах үйл явцыг цаг үеийн нөхцөл байдалд тохируулан онлайн хэлбэрээр “Google form” программ ашиглан зохион байгуулсан.



3.3. Өгөгдлийн шинжилгээний арга

Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх эрх зүйн зохицуулалт, түүний үйл явц, хэрэгжилтийг судлахдаа дараах аргуудыг хэрэглэсэн болно.

Санал асуулгаар цуглуулсан тоон өгөгдлийг нийгмийн судалгааны мэдээлэлд статистик шинжилгээ хийх багц програм болох STATA программын тусламжтайгаар боловсруулалт хийж тоон шинжилгээ хийлээ.

Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчим, түүний хэрэгжилт, хууль, эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн уялдаа холбоо, тулгарч буй асуудлыг тодруулах зорилгоор төрийн захиргааны байгууллагын хүний нөөцийн бодлогын бичиг баримт, албан хаагчдын бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний тайлан, статистик мэдээлэл, албан хаагчийн хувийн хэрэг, холбогдох бусад баримт бичгийн агуулгад шинжилгээ хийж, дүгнэлт бичсэн.

Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх асуудалтай холбогдох Монгол Улсын хууль, тогтоомж, дүрэм журам, төрийн албан хаагчийн хувийн хэрэг, холбогдох бусад баримт бичгийн шинжилгээ хийсэн.

3.4. Судалгааны түүвэр бүрдүүлэлт

Судалгааг яам, Засгийн газрын агентлаг, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн түвшинд хийсэн. Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 3-т зааснаар Засгийн газрын бүтцэд ерөнхий чиг үүргийн 6 яам, чиглэлийн 7 яам ажиллахаар, УИХ-ын 2016 оны 07 дугаар сарын 21-ний өдрийн 12 тоот тогтоолоор батлагдсан “Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвч”-д тулгуурлан яамны ТНБД (13), Засгийн газрын агентлагийн дарга (20), аймгийн ЗДТГ-ын дарга (21), сумын ЗДТГ-ын дарга (195) гэсэн төрийн захиргааны удирдах албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчдыг тухайлан хамруулсан.

Судалгааны түүврийн дагуу дээрх албан тушаалыг эрхэлж буй албан хаагчдын холбогдох мэдээллийг ТАЗ-ийн хүний нөөцийн систем (2020.04.30-ны өдрийн байдлаар)-ээс түүвэрлэн авч ашигласан болно.

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ӨГӨГДЛИЙН БОЛОВСРУУЛАЛТ, ШИНЖИЛГЭЭ

4.1. Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх тогтолцооны эрх зүйн зохицуулалтад хийсэн шинжилгээ

Монгол Улсын төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх тогтолцооны эрх зүйн зохицуулалтыг дараах хэсгүүдэд хуваан авч үзэж болохоор байна. Үүнд:

1. Төрийн албаны тухай хууль (1994 он, 2002 он, 2017 он)
2. Төрийн албаны тухай хуульд нийцүүлэн гарсан журмууд
3. Төрийн алба, албан хаагчийн харилцаанд хамаарах бодлого, хөтөлбөрүүд зэрэг юм.

Нэг. Төрийн албаны тухай хууль

Төрийн захиргааны албан хаагчийн хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулах гол хууль нь Төрийн албаны тухай хууль бөгөөд энэхүү хуулийн үзэл санаа, концепцид нийцүүлэн бусад дүрэм, журмууд батлагдан мөрдөгдөж байдаг. Энэ утгаараа төрийн захиргааны албан хаагчийн шатлан дэвших зарчмын хэрэгжилтийн эрх зүйн орчныг тодорхойлон гаргаж ирэхийн тулд Төрийн албаны тухай хуулийн зохицуулалтуудыг тусгайлан судлах шаардлагатай.

Монгол Улсад Төрийн албаны тухай хууль анх 1994 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдөр батлагдаж, 1995 оны 06 дугаар сарын 01-ээс эхлэн мөрдөгдөж эхэлсэн. Үүнээс хойш 2002 онд, 2017 онд Төрийн албаны тухай хууль дахин шинэчлэгдэн батлагдсан. Мөн түүнлэн 2008 оны 05 дугаар сарын 06-ны өдөр Төрийн албаны тухай хуульд нэлээд томоохон өөрчлөлт орсон. Иймээс төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зохицуулалтыг хууль батлагдсан цаг хугацааны дарааллаар авч үзье.

Төрийн албаны тухай хууль: 1994.12.30

Төрийн алба, албан хаагчтай холбоотой харилцааг тусгайлан зохицуулсан анхны хууль 1994 онд батлагдаж, 1995 оны 06 сарын 01-ээс хэрэгжиж эхэлсэн. Энэхүү хуульд төрийн захиргааны албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх зохицуулалт хэрхэн тусгагдсан болохыг авч үзье.

Тус хуулийн 14 дүгээр зүйлд төрийн захиргааны албан хаагчийн нийтлэг эрхийг зааж өгсөн бөгөөд 14.2-т "... албан тушаалын зэрэглэл дэвших, ...-тэй холбогдсон саналыг дээд шатныхаа албан тушаалтанд амаар буюу бичгээр тавих;" гэж заасан. Өөрөөр хэлбэл, төрийн захиргааны албан хаагч нь албан тушаал дэвших санал гаргаж болох бөгөөд түүнийг нь дээд шатны албан тушаалтан хүлээн авч шийдвэрлэх (хэрвээ дэвшүүлэн ажиллуулах сул орон тоо гарч, тэрхүү албан тушаалд тавигдах шаардлагыг тухайн албан хаагч



хангаж буй тохиолдолд) боломж олгосон заалт юм. Гэхдээ тус хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2-т “Төрийн захиргааны албан хаагчийн үйл ажиллагаа, мэргэшлийн түвшингийн үнэлгээг үндэслэн албан тушаал дэвшүүлэх, зохих шатны сургалтад хамруулах, зэрэг дэв олгох, цалин хөлсийг өөрчлөх, албан тушаал бууруулах асуудлыг шийдвэрлэнэ” гэж заасан учраас удирдах албан тушаалтан төрийн захиргааны албан хаагчийг албан тушаал дэвшүүлэхдээ түүний “ажлын гүйцэтгэл, үр дүн”-г харгалзана.

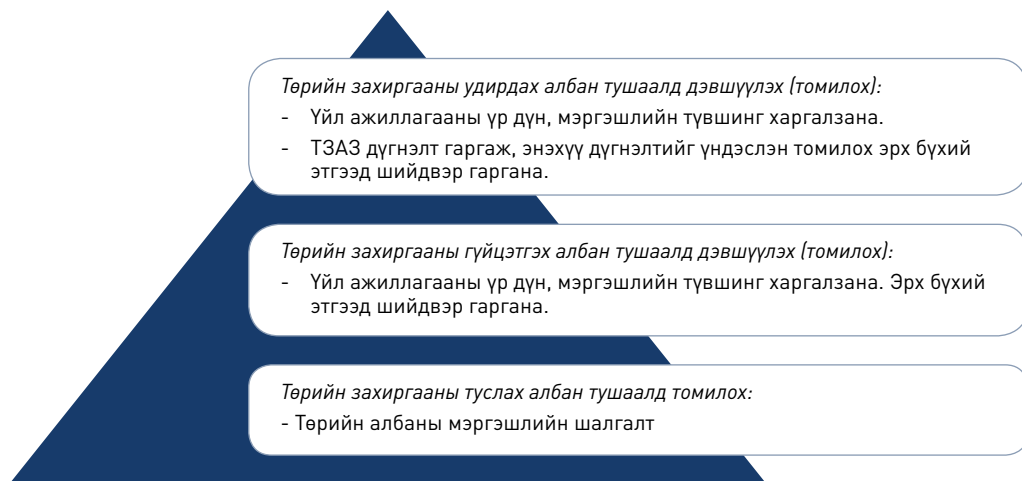
Тус хуулийн 17 дугаар зүйл нь төрийн захиргааны албан тушаалд иргэнийг авах харилцааг зохицуулсан. Энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Төрийн захиргааны албан тушаалын сул орон тооны талаар ажил олгогч нийтэд мэдээлж, иргэдийг сонгон шалгаруулах замаар ажилд авна” гэсэн заалт байсан боловч хэрвээ сул орон тоог байгууллага дотроосоо “албан хаагчийн үйл ажиллагаа, мэргэшлийн түвшингийн үнэлгээг үндэслэн” албан тушаал дэвшүүлэх замаар нөхөх боломжийг үгүйсгээгүй. Өөрөөр хэлбэл, байгууллага сул орон тоогоо энэхүү хуулийн 19.2-т заасныг үндэслэн албан хаагчийг албан тушаалд дэвшүүлэх замаар нөхөөд, тухайн албан тушаал дэвшсэн албан хаагчийн өмнө нь ажиллаж байсан орон тоог нийтэд мэдээлж, мэргэшлийн шалгалтаар нөхөх боломжтой байсан байна.

Түүнээс гадна 1994 оны Төрийн албаны тухай хуулийн зохицуулалтын дагуу төрийн захиргааны албан тушаалд томилох үйл явц нь албан тушаалын төрлөөс хамааруулан 2 ялгаатай зохицуулалттай байсан. Үүнд:

А. Төрийн захиргааны гүйцэтгэх, туслах албан тушаалын сул орон тоог тус хуулийн 17 дугаар зүйл, 19 дүгээр зүйлийн 2 дахь заалт, түүнчлэн төрийн захиргааны албаны мэргэшлийн шалгалт авах болзол, журмын дагуу нөхөх;

Б. Төрийн захиргааны удирдах албан тушаалын сул орон тоог тус хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 2 дахь заалт, 35 дугаар зүйлийн 6 дахь заалт (ТЗАЗ нь төрийн захиргааны удирдах албан тушаалд томилогдох ажилтны талаарх дүгнэлтээ уг ажилтныг томилох эрх бүхий байгууллагад өгөх) зэргийг үндэслэн нөхөх.

Зураг 2. Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зохицуулалт /1994 оны Төрийн албаны тухай хуулиар/



Төрийн албаны тухай хууль: 2002.06.28

Дэлхийн ихэнх улс орнуудад нэвтэрсэн төрийн захиргааны шинэчлэлийн хүрээнд Монгол Улс мөн адил “New Public Management” буюу “Улсын салбарын шинэ удирдлага”-ын үзэл баримтлалыг 2000 оноос эхлэн төрийн албанд нэвтрүүлэх ажлууд, судалгаанууд хийгдэж эхэлсэн бөгөөд энэ хүрээнд 2002 оны 06 дугаар сарын 27-ны өдөр Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль батлагдсан. Энэхүү хууль нь төрийн байгууллагын санхүүжилтийн тогтолцоонд томоохон шинэчлэл хийсэн бөгөөд энэ хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн Төрийн албаны тухай хуулийг 2002 оны 06 дугаар сарын 28-ны өдөр шинээр баталсан.

Энэхүү хуулийн хүрээнд төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зохицуулалт ямар байсныг авч үзье.

Төрийн захиргааны албан хаагч шатлан дэвших боломжийг илүү тодорхой болгож өгсөн чухал 3 заалт энэүү хуульд тусгагдсан. Үүнд:

1. Төрийн захиргааны албан хаагч нь тус хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1.3-т заасны дагуу “цалин хөлсөө нэмэгдүүлэх, **албан тушаалын зэрэглэл дэвших**, ажиллах нөхцөл, баталгаагаа сайжруулахтай холбогдсон саналыг дээд шатныхаа албан тушаалтанд амаар буюу бичгээр тавих” эрхтэй.
2. Тус хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1-т зааснаар “Төрийн жинхэнэ албан тушаалын **сул орон тоо гарсан тохиолдолд тухайн байгууллагад ажиллаж байгаа буюу төрийн холбогдох бусад байгууллагад ажиллаж байгаа төрийн жинхэнэ албан хаагчдаас** үйл ажиллагааны



үр дүн, мэргэшлийн түвшингээр нь сонгон шалгаруулах замаар уг орон тоог нөхнө”.

3. Тус хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.4-т зааснаар “Төрийн жинхэнэ албан тушаалын сул орон тоог энэ хуулийн 17.1-д заасан албан хаагчдаас нөхөх боломжгүй бол төрийн жинхэнэ албан тушаалд анх орох иргэний нөөцийн жагсаалтад бүртгэгдсэн иргэдээс уг албан тушаалд тавих онцлог шаардлагыг харгалзан шалгаруулж авах тухай хүсэлтээ төрийн албаны төв байгууллагад тавина”.

Ялангуяа 17.1 болон 17.4 дэх заалт нь төрийн захиргааны албан хаагч шатлан дэвших боломжийг хангаж өгсөн маш чухал зохицуулалт юм. Энэхүү зохицуулалтын дагуу төрийн байгууллага нь сул орон тоо гарсан тохиолдолд заавал тухайн байгууллага дотроосоо, эсхүл холбогдох бусад төрийн байгууллагаас тухайн албан тушаалд тавигдах шаардлага хангаж буй албан хаагчдаас нөхөх бөгөөд ингэхдээ тэдний “үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшингээр шалгаруулах замаар” сул орон тоонд шатлан дэвшүүлэх юм. Сул орон тоог байгууллага дотроосоо, эсвэл холбогдох бусад төрийн байгууллагад ажиллаж буй албан хаагчдаас дэвшүүлэх замаар нөхөх боломжгүй тохиолдолд л сул орон тооны захиалгыг ТАЗ-д явуулна.

2002 оны Төрийн албаны тухай хуулийн зохицуулалтын дагуу төрийн захиргааны албан тушаалын төрлөөс хамааруулж шатлан дэвшүүлэх зарчмыг 2 ялгаатай байдлаар зохицуулж байсан.

1. Төрийн захиргааны удирдах албан тушаалд дэвшүүлэх (томилох): Төрийн албаны тухай хуулийн 35.1.6 дахь заалт, УИХ-ын 2003 оны 13 дугаар тогтоолоор баталсан “Төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалд томилогдох ажилтныг сонгон шалгаруулах журам”-ыг үндэслэн шатлан дэвшүүлэх
2. Төрийн захиргааны гүйцэтгэх, туслах албан тушаалд дэвшүүлэх (томилох): Төрийн албаны тухай хуулийн 14.1.3, 17.1, 17.4 дэх заалтыг үндэслэн сонгон шалгаруулж дэвшүүлэх

Зураг 3. Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зохицуулалт /2002 оны Төрийн албаны тухай хуулиар/

Төрийн захиргааны удирдах албан тушаалд дэвшүүлэх (томилох):

- ТАЗ нь УИХ-ын 2003 оны 13 дугаар тогтоолын дагуу сонгон шалгаруулалт хийнэ.
- Сонгон шалгаруулалтын дүн, ТАЗ-ийн дүгнэлтийг үндэслэн эрх бүхий этгээд шийдвэр гаргана.

Төрийн захиргааны гүйцэтгэх албан тушаалд дэвшүүлэх (томилох):

- Байгууллага дотроосоо, эсвэл холбогдох бусад байгууллагаас үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшингээр нь сонгон шалгаруулах замаар дэвшүүлнэ.

Төрийн захиргааны туслах албан тушаалд томилох:

- Төрийн жинхэнэ албаны мэргэшлийн шалгалт

2008 оны 05 дугаар сарын 06-ны нэмэлт өөрчлөлт

Төрийн албаны тухай хууль 2002.06.28-ны өдөр шинэчлэн батлагдсанаас хойш 2018 оныг дуустал нийт 44 удаагийн нэмэлт өөрчлөлт орсон байдаг. Эдгээрээс 2008 оны 05 дугаар сарын 06-ны өдрийн энэхүү нэмэлт өөрчлөлт нь хуулийн агуулга үзэл баримтлалд нөлөөлөхүйц хэмжээний томоохонд тооцогддог.

Энэхүү нэмэлт өөрчлөлтөөр дараах заалт нэмэгдсэн. Үүнд:

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

Төрийн албан тушаалын томилогоонд тухайн албан хаагчийн намын харьяалал хамгийн ихээр нөлөөлж, шатлан дэвших болон чадахуйн зарчмуудын хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж байсан учраас дээрх өөрчлөлтийг хийсэн гэж үздэг. Энэхүү заалт нь төрийн албыг улс төрөөс ангид байлгах мерит зарчмын нэг чухал үзэл баримтлалтай нийцүүлсэн өөрчлөлт бөгөөд энэхүү өөрчлөлтийн цаад зорилго нь төрийн албан тушаалд томилох, өөрчлөх, халах асуудалд намын харьяалал нөлөөлж буйг таслан зогсоож, зөвхөн хуульд заасан үндэслэлийг баримтлах ёстойг зааж өгсөн юм.



Төрийн албаны тухай хууль: 2017.12.07

Төрийн албаны тухай хууль 2017 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдөр шинэчлэгдэн батлагдаж, 2019 оны 01 дүгээр сарын 01-ээс хэрэгжиж эхэлсэн. Энэхүү хуульд төрийн албанд “мерит” буюу чадахуйн зарчмыг бүрэн нэвтрүүлэхэд чиглэсэн хатуу зохицуулалтууд оруулж өгснөөрөө онцлог юм. Ялангуяа төрийн албан тушаалд тавигдах шаардлага болон төрийн албаны сургалтын тогтолцоонд хийсэн өөрчлөлт нь албан тушаалын шатлан дэвших зарчмыг бүрэн агуулж өгсөн.

Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Төрийн албаны тухай хуульд төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчимд хамаарах дараах заалтууд тусгагдсан. Үүнд:

- 3.1.3. “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;
- 7.1.5. Төрийн жинхэнэ албан тушаалд иргэнийг томилохдоо гагцхүү чадахуйн зарчмыг баримтлах;
- 10.4. Энэ хуулийн 10.1.2, 10.1.4-т заасан удирдах, гүйцэтгэх, туслах албан тушаалын төрөлд хамаарах албан тушаалын жагсаалтыг төрийн албаны төв байгууллагын саналыг үндэслэн Засгийн газар батална.
- 23.2.Хуульд өөрөөр заагаагүй бол доор дурдсан төрийн захиргааны албан тушаалд энэ хуулийн 22.1-д заасан нийтлэг шаардлагаас гадна дараах тусгай шаардлагыг хангасан иргэнийг томилно:
 - o 23.2.1.тэргүүн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 16-аас доошгүй жил, үүнээс эрхэлсэн түшмэлийн албан тушаалд 8-аас доошгүй жил ажилласан байх бөгөөд мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж, төгссөн байх;
 - o 23.2.2.эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 12-оос доошгүй жил, үүнээс ахлах түшмэлийн албан тушаалд 4-өөс доошгүй жил ажилласан байх бөгөөд мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж, төгссөн байх;
 - o 23.2.3.ахлах түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 8-аас доошгүй жил, үүнээс дэс түшмэлийн албан тушаалд 4-өөс доошгүй жил ажилласан байх бөгөөд мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж, төгссөн байх.
- 26.1.Төрийн захиргааны албан тушаалд энэ хуулийн 3.1.3-т заасан чадахуйн зарчмыг үндсэн шалгуур болгож, түүнийг хамгийн сайн хангасан хүнийг томилно.

- 26.4.Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх журмыг энэ хуульд нийцүүлэн Засгийн газрын саналыг харгалзан төрийн албаны төв байгууллага батална. Албан тушаалд шатлан дэвшүүлж томилоход энэ журмыг баримтална.
- 27.1.1.төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалын сул орон тоо гарсан тохиолдолд шатлан дэвшүүлэх зарчмын дагуу төрийн байгууллагад ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдаас, эсхүл энэ хуулийн 16.1-д заасан удирдах албан тушаалтны нөөцөд байгаа иргэдээс;
- 27.1.2.төрийн жинхэнэ албаны гүйцэтгэх болон туслах албан тушаалын сул орон тоо гарсан тохиолдолд тухайн байгууллагад ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдаас, эсхүл холбогдох бусад төрийн байгууллагад ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдаас нөхнө гэжээ.

2017 онд батлагдан, одоо мөрдөгдөж буй Төрийн албаны тухай хуульд “төрийн захиргааны албан тушаалын сул орон тоо гарсан тохиолдолд байгууллага дотроос, эсхүл холбогдох бусад төрийн байгууллагаас” тодорхой журмаар сонгон шалгаруулж дэвшүүлэх зохицуулалтыг илүү тодорхой болгож өгснөөс гадна төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтийг хангахын тулд тусгай журам батлан мөрдүүлэхээр заасан. Үүний дагуу Төрийн албаны зөвлөлөөс 2019 оны 16 дугаар тогтоолоор “Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх журам” гарган мөрдүүлж байна.

Төрийн албаны тухай хуулийн зохицуулалтуудаас үзэхэд:

1. Төрийн албан тушаалд тавигдах шаардлагад “төрийн албанд ажилласан жил”, “төрийн захиргааны албан тушаалын өмнөх ангилалд ажилласан жил”-ыг оруулж өгсөн нь “шатлан дэвшүүлэх зарчим”-ыг хэрэгжүүлэхэд хамгийн чухал зохицуулалт болсон. Өөрөөр хэлбэл, төрийн захиргааны албан тушаалын тухайд иргэн заавал доод шатны (туслах, дэс түшмэлийн) ангиллаас эхлэн хуульд заасан тодорхой хугацаагаар ажилласны дараа цаашид дэвших боломж нь нээгдэх юм.
2. Төрийн албаны сургалтын тогтолцоог шатлан дэвшүүлэх зарчимд нийцүүлэн өөрчилж, “төрийн жинхэнэ албанд анх томилогдсон албан хаагчдын сургалт”, “тодорхой хугацаанд ажилласны дараах сургалт”, “албан тушаал дэвшүүлэхийн өмнөх сургалт”-уудтай байхаар зааж өгчээ.
3. Төрийн албаны шалгалтын агуулга, хэлбэрийг өөрчилж, тусгай шалгалт буюу тухайн албан тушаалд зориулсан шалгалтыг бий болгосон нь мөн шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтийг дэмжсэн зохицуулалт юм. Үүний дагуу төрийн жинхэнэ албан тушаалын сул орон тоо гарсан тохиолдолд төрийн албанд одоо ажиллаж буй албан хаагчдаас төрийн жинхэнэ албаны тусгай шалгалтаар сонгон шалгаруулж, шатлан дэвшүүлэх юм.



4. Төрийн албаны тухай хууль, тогтоомжийг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоо нь нэлээд тодорхой болж, авах арга хэмжээ нь илүү чангарсан нь шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлнэ гэж тооцож байна. Хуулийн зохицуулалтыг аваад үзвэл ихэнх тохиолдолд төрийн жинхэнэ албан тушаалын халаа, сэлгээ, томилгоотой холбоотой заалтуудыг зөрчсөн тохиолдолд тухайн шийдвэрийг ТАЗ хүчингүй болгох, тухайн буруутай албан тушаалтанд хариуцлага тооцуулахаар эрх бүхий этгээдэд хандах, тухайн эрх бүхий этгээд хариуцлага тооцохгүй бол энэ нь хуулийн дагуу түүнийг албан тушаалаас чөлөөлөх үндэслэл болох тухай заалтууд орсон байна. Иймээс хэрвээ төрийн захиргааны албан тушаалын сул орон тоо гарсан тохиолдолд эрх бүхий албан тушаалтан заавал “шатлан дэвшүүлэх зарчим”-ын дагуу холбогдох хууль тогтоомж, журмыг баримтлан ажиллах шаардлагатай юм.

Зураг 4. Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зохицуулалт /2017 оны Төрийн албаны тухай хуулиар/

Төрийн захиргааны удирдах албан тушаалд дэвшүүлэх (томилох):

- ТАТХ-ийн холбогдох заалт болон Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 16 дугаар тогтоолын дагуу шатлан дэвшүүлнэ.
- Тухайн албан тушаалын тусгай шалгалтаар шатлан дэвшүүлнэ.
- Албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагыг хангах болон мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж төгссөн байх шаардлагатай

Төрийн захиргааны гүйцэтгэх албан тушаалд дэвшүүлэх (томилох):

- ТАТХ-ийн холбогдох заалт болон Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 16 дугаар тогтоолын дагуу шатлан дэвшүүлнэ.
- Байгууллага дотроосоо, эсхүл холбогдох бусад байгууллагаас төрийн жинхэнэ албаны тусгай шалгалтаар шатлан дэвшүүлнэ.

Төрийн захиргааны туслах албан тушаалд томилох:

- Төрийн жинхэнэ албаны ерөнхий ба тусгай шалгалт

Хоёр. Төрийн албаны тухай хуульд нийцүүлэн гарсан журмууд

Шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтэд хамгийн ихээр хамаарах 2 төрлийн журам байдаг.

1. “Төрийн жинхэнэ албаны сул орон тоог нөхөх” асуудалд хамаарах журмууд
2. “Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх” асуудалд хамаарах журмууд юм.

Эдгээр журмуудыг 1994, 2002, 2017 оны Төрийн албаны тухай хуулиудын дагуу авч үзэж тодорхой шинжилгээ хийе.

1994 оны Төрийн албаны тухай хуулийг дагаж гарсан журмууд

1. Төрийн захиргааны албаны мэргэшлийн шалгалтын болзол, журам

Төрийн албаны тухай хуульд заасны дагуу төрийн захиргааны албаны мэргэшлийн шалгалт авах болзол, журмыг Төрийн захиргааны албаны зөвлөл (одоогийн Төрийн албаны зөвлөл)-ийн 1995 оны 09 дүгээр сарын 30-ны өдрийн 05 дугаар тогтоолоор батлан мөрдүүлсэн. Энэхүү журмын тухайд төрийн захиргааны албан тушаалын сул орон тоонд иргэнийг өрсөлдүүлэн шалгаруулах замаар сонгож авах харилцааг зохицуулсан бөгөөд сул орон тоог одоо ажиллаж буй албан хаагчдыг дэвшүүлэх аргаар нөхөх тухай ямар нэгэн зохицуулалт ороогүй байна.

2. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлж дүгнэх журам

Төрийн захиргааны албаны зөвлөл (одоогийн Төрийн албаны зөвлөл)-ийн 1995 оны 04 дүгээр тогтоолоор “Төрийн захиргааны албан хаагчийн үйл ажиллагаа, мэргэшлийн түвшинг үнэлж, дүгнэх журам”-ыг батлан мөрдүүлж эхэлсэн.

Энэхүү журмын дагуу Төрийн захиргааны албан хаагчийн үйл ажиллагаа, мэргэшлийн түвшингийн үндсэн үнэлгээг жилд 1 удаа гаргах бөгөөд журмын “тав” дахь хэсэгт “Төрийн захиргааны албан хаагчийн үйл ажиллагаа, мэргэшлийн түвшингийн үнэлгээг үндэслэн авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ”-г тусгасан. Үүнд: **албан тушаал дэвшүүлэх**, зохих шатны сургалтад хамруулах, зэрэг дэв олгох, цалин хөлсийг өөрчлөх, албан тушаал бууруулах, төрийн албанаас уг албанд эргэж орох эрхтэйгээр халах гэсэн 6 төрлийн арга хэмжээ авч болохоор заажээ. Өөрөөр хэлбэл, төрийн захиргааны албан хаагч сайн ажиллаж буй тохиолдолд түүнийг албан тушаал дэвшүүлэх зохицуулалт нээлттэй байсан.

2002 оны Төрийн албаны тухай хуулийг дагаж гарсан журмууд

1. Төрийн жинхэнэ албаны мэргэшлийн шалгалтын болзол, журам

Төрийн албаны зөвлөл энэ хугацаанд хуульд нийцүүлэн 3 удаа шалгалтын журмыг шинэчлэн баталсан байна. Тухайлбал, 2004 оны 36 дугаар тогтоол, 2009 оны 63 дугаар тогтоол, 2013 оны 86 дугаар тогтоолуудаар энэхүү журмыг шинэчлэн батлаж мөрдүүлж байсан.

Дээрх журмуудад төрийн захиргааны сул албан тушаалыг нөхөхдөө шатлан дэвшүүлэх зарчмыг заавал хэрэгжүүлэх тухай заалт дараах байдлаар тусгагджээ.

Төрийн албаны зөвлөлийн 2009 оны 63 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Төрийн жинхэнэ албаны мэргэшлийн шалгалт авах журам”-ын 4 дүгээр хэсэгт “Төрийн жинхэнэ албан тушаалын сул орон тоог нөхөх талаар байгууллагын

хүлээх үүрэг”-ийг зааж өгсөн. Энэ хэсгийн 27.1 болон 27.2 дахь заалт нь төрийн захиргааны албан тушаалын сул орон тоог нөхөхдөө эхлээд заавал шатлан дэвшүүлэх зарчмыг баримтлах ёстойг тодорхой зааж өгсөн байна. Тухайлбал, энэхүү журамд:

27.1 Төрийн албаны тухай хуулийн **17.1-д заасны дагуу сул орон тоог нөхөх үүрэг хүлээнэ.** (ТАТХ-ийн 17.1 Төрийн жинхэнэ албан тушаалын сул орон тоо гарсан тохиолдолд тухайн байгууллагад ажиллаж байгаа буюу төрийн холбогдох бусад байгууллагад ажиллаж байгаа төрийн жинхэнэ албан хаагчдаас үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшингээр нь сонгон шалгаруулах замаар уг орон тоог нөхнө.)

27.2 Төрийн жинхэнэ албаны сул орон тоог энэ журмын 27.1-д заасны дагуу **нөхөх боломжгүйг захиалга хүргүүлсэн байгууллага, албан тушаалтан Төрийн албаны зөвлөл болон салбар зөвлөлд нотолсон тохиолдолд** Төрийн албаны тухай хуулийн 17.4-т заасны дагуу төрийн жинхэнэ албан тушаалд анх орох иргэний нөөцийн жагсаалтад бүртгэгдсэн иргэдээс уг албан тушаалд тавих шаардлагыг харгалзан шалгаруулж авах хүсэлтээ төрийн албаны төв байгууллагад тавьж, Төрийн албаны зөвлөлийн санал болгосон иргэнийг томилох үүрэг хүлээнэ;

Өөрөөр хэлбэл дээрх журмын дагуу төрийн захиргааны албан тушаалын сул орон тоо гарсан тохиолдолд хуулийн дагуу байгууллага дотроосоо, эсхүл холбогдох бусад төрийн байгууллагаас **шатлан дэвших зарчмын дагуу тухайн орон тоог нөхөх үүргийг** төрийн байгууллага хүлээнэ. Хэрвээ **ингэж нөхөх боломжгүй бол үүнийгээ нотолсон тохиолдолд** л нөөцөөс, шалгалтаар нөхөх захиалгаа ирүүлэх тухай тодорхой заасан байна.

Төрийн албаны зөвлөлийн 2013 оны 86 дугаар тогтоолоор “Төрийн жинхэнэ албан тушаалд анх ороход мэргэшлийн шалгалт авах журам, заавар” баталсан. Энэхүү журмын хоёр дахь хэсэгт төрийн байгууллага сул орон тооны захиалга ирүүлэх асуудлыг зохицуулсан байна. Энэ хэсгийн 2.1-т зааснаар “Төрийн жинхэнэ албаны гүйцэтгэх албан тушаалын сул орон тоог **Төрийн албаны тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1, 17.4-т заасны дагуу нөхөх боломжгүй тохиолдолд** иргэнийг сонгон шалгаруулж авах захиалгыг байгууллага нь ажлын байр тус бүрээр гарган, Төрийн албаны зөвлөлөөс баталсан “Төрийн жинхэнэ албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлага”-д нийцүүлэн боловсруулсан Ажлын байр (албан тушаал)-ны тодорхойлолтын хамт энэхүү журмын 1.4-т заасан харьяаллын дагуу Төрийн албаны зөвлөл болон аймаг, нийслэл дэх Салбар зөвлөлд хүргүүлнэ” гэжээ. Иймээс журмын дагуу төрийн байгууллага тухайн сул орон тоог байгууллага дотроосоо шатлан дэвших зарчмын дагуу нөхөх боломжгүй тохиолдолд ТАЗ-д сул орон тоог нөхөх захиалгаа ирүүлэх зохицуулалт байсан. Түүнчлэн энэхүү журмын 2.6 дахь заалтын дагуу ТАЗ нь байгууллагаас ирүүлсэн сул орон тооны захиалгыг өөрийн цахим хуудаст 10 хоногийн хугацаанд байршуулж мэдээлэх бөгөөд

энэ хугацаанд холбогдох бусад төрийн байгууллагад ажиллаж буй төрийн захиргааны албан хаагчид энэхүү сул орон тоонд ажиллах хүсэлтээ ТАЗ-д ирүүлэх боломжийг олгосон байна. Хэрвээ дээрх 2 тохиолдолд сул орон тоог нөхөх боломжгүй бол төрийн албаны мэргэшлийн шалгалтаар нөхнө. Энэ утгаар нь аваад үзвэл 2013 оны энэхүү журам нь төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зохицуулалтыг тодорхой зааж өгсөн байна.

2. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн үр дүнгийн гэрээг үнэлж дүгнэх журам

Төрийн албаны зөвлөлөөс Төрийн албаны тухай хууль, Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуульд нийцүүлэн 2003 оны 07 дугаар тогтоолоор “Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн төвшин, төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн үр дүнгийн гэрээг үнэлж, дүгнэх журам”-ыг батлан гаргасан. Түүний дараа ТАЗ нь энэхүү журмыг илүү тодорхой болгох, зарим өөрчлөлтүүдийг хийх зэргээр 2007, 2009, 2012 онуудад дахин батлан мөрдүүлсэн. Дээрх бүх журамд төрийн захиргааны албан хаагчийн үр дүнгийн гэрээний үнэлгээг үндэслэн хэрвээ “А” буюу “Маш сайн” үнэлгээ авсан тохиолдолд “албан тушаал дэвшүүлэх буюу энэ тухай саналаа эрх бүхий этгээдэд гаргах” боломжтой байдлаар зохицуулалт оруулсан байна.

2017 оны Төрийн албаны тухай хуулийг дагаж гарсан журмууд

1. Төрийн албаны тусгай шалгалт өгөх болзол, журам

2017 онд батлагдсан Төрийн албаны тухай хуульд нийцүүлэн Төрийн албаны зөвлөлөөс 2019 оны 14 болон 15 дугаар тогтоолоор төрийн албаны шалгалтын журмуудыг баталсан. Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зохицуулалтад “Төрийн албаны тусгай шалгалт өгөх болзол, журам” нь хамаарах учраас түүнийг авч үзье. Энэхүү журмын дагуу шатлан дэвшүүлэх зарчимд хамаарах дараах зохицуулалтууд оржээ. Үүнд:

2.2.Төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалын сул орон тоог дараах дарааллаар нөхнө:

2.2.1. шатлан дэвшүүлэх журмын дагуу төрийн байгууллагад ажиллаж байгаа албан хаагчдаас;

2.2.2. удирдах албан тушаалтны нөөцөд байгаа иргэдээс.

2.3.Төрийн жинхэнэ албаны гүйцэтгэх, туслах албан тушаалын сул орон тоог дараах дарааллаар нөхнө:

2.3.1. шатлан дэвшүүлэх журмын дагуу тухайн байгууллагад ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчаас, эсхүл холбогдох бусад төрийн байгууллагад ажиллаж байгаа албан хаагчдаас;

2.3.2. төрийн жинхэнэ албаны нөөцөд байгаа иргэдээс;

2.3.3. нээлттэй сонгон шалгаруулалт зарлах.

Өөрөөр хэлбэл, төрийн жинхэнэ албаны удирдах, гүйцэтгэх аль ч албан тушаалын сул орон тоо гарсан тохиолдолд **хамгийн эхэнд шатлан дэвших зарчмын дагуу нөхөх** ёстойг зааж өгсөн байна.

2. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг боловсруулж батлах, ажлын гүйцэтгэл, үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлэх журам

Төрийн албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг үнэлж, дүгнэх асуудлыг Төрийн албаны зөвлөл журам гаргаж, зохицуулдаг байсан бол 2017 онд батлагдсан Төрийн албаны тухай хуулийн дагуу энэ чиг үүргийг Засгийн газарт хариуцуулсан. Үүний дагуу Засгийн газрын 2019 оны 38 дугаар тогтоолоор “Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг боловсруулж батлах, ажлын гүйцэтгэл, үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлэх журам”-ыг батлан мөрдүүлж байна.

Энэхүү журамд заасны дагуу төрийн захиргааны албан хаагчийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний биелэлтэд “бүрэн хангалттай”, “хангалттай”, “хангалтгүй” гэсэн үнэлгээ өгөх бөгөөд “бүрэн хангалттай” үнэлгээ авсан тохиолдолд “албан тушаалд дэвшүүлэх зорилгоор мэргэшүүлэх багц сургалтад хамруулах (3 удаа дараалан бүрэн хангалттай үнэлэгдвэл)” гэж зааж өгчээ. Өмнөх бүх журмуудад “А” буюу “Маш сайн” үнэлгээ авсан тохиолдолд авч хэрэгжүүлж болох нэлээд хэд хэдэн арга хэмжээг жагсааж өгөөд, эдгээрээс тухайн нөхцөлд тохируулан байгууллагын удирдах ажилтан аль нэгийг өөрөө сонгон хэрэглэх боломжтой байхаар заалт оруулсан боловч энэ нь бусад журмуудтайгаа төдийлэн уялдаагүй, эсхүл тодорхой зохицуулалтгүй орхигдсон байсан. Харин 2017 оны Төрийн албаны тухай хууль, түүнийг дагаж гарсан журмууд “Төрийн албаны тусгай шалгалт өгөх болзол, журам”, “Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг боловсруулж батлах, ажлын гүйцэтгэл, үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлэх журам”, “Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх журам”-ууд нь хоорондоо илүү сайн уялдаатай байдлаар батлагдсан.

3. Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх журам

Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 16 дугаар тогтоолоор энэхүү журмыг баталсан. Журамд дараах асуудлуудыг голлон зохицуулсан байна. Үүнд:

- Төрийн албаны тусгай шалгалт нь шатлан дэвшүүлэх зарчмыг хэрэгжүүлэх хамгийн гол зохицуулалт бөгөөд төрийн захиргааны албан хаагч шатлан дэвших зорилгоор тусгай шалгалтад орох эрхтэй.
- Төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалд төрийн байгууллагад ажиллаж байгаа албан хаагчдаас шатлан дэвшүүлнэ.
- Төрийн жинхэнэ албаны гүйцэтгэх албан тушаалд тухайн байгууллагад ажиллаж байгаа албан хаагчдаас, эсхүл холбогдох бусад төрийн байгууллагад ажиллаж байгаа албан хаагчдаас шатлан дэвшүүлнэ.

- Төрийн жинхэнэ албаны сул орон тоог зарлах, шатлан дэвшүүлж сонгон шалгаруулах ажиллагааг “Төрийн албаны тусгай шалгалт өгөх болзол, журам”-аар зохицуулна.

Энэхүү журам нь шатлан дэвшүүлэх үйл явцыг төрийн албаны хүрээнд болон байгууллагын түвшинд хэрэгжүүлэхэд төрийн байгууллага, албан тушаалтнуудын үүрэг, эрх, оролцоо, хариуцлагын талаар тодорхой тусгаж өгөөгүй байна. Түүнчлэн шатлан дэвшүүлэх зарчмыг зөвхөн “босоо” чиглэлд албан тушаал ахих гэдгээр нь авч үзсэн байна.

Гурав. Төрийн алба, албан хаагчийн харилцаанд хамаарах бодлого, хөтөлбөрүүд

Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмыг дараах хөтөлбөр, бодлогын баримт бичгүүдэд хэрхэн тусгасныг авч үзье.

Нэг. Монгол улсын төрөөс Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлого

Монгол Улсын Их Хурлаас 1996 онд Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлогыг баталж, “Төрийн захиргааны албаны хувьд сонгуулийн үр дүнгээс үл хамааран тогтвортой ажиллах төрийн захиргааны албан хаагчийн удирдлагын шинэ тогтолцоог төлөвшүүлэх нөхцөл бүрдсэн” гэж үзжээ (УИХ-ын 38-р тогтоол, 1996).

Хоёр. Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги

Улсын Их Хурал 2004 онд Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратегийг баталж, түүндээ “Төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх аливаа албан тушаалд томилох, албан тушаал дэвшүүлэхэд зөвхөн мэргэшсэн байдал, ажлын гүйцэтгэлийг нь харгалзана (УИХ 24-р тогтоол, 2004) гэжээ. Мөн иргэнийг тохирсон ажилд томилохдоо байгууллагын харьяаллыг үл харгалзан сонгон шалгаруулахаар заасан байна.

Гурав. Урт хугацааны хөгжлийн бодлого

Монгол Улсын үндэсний хөгжлийн цогц бодлогын тэргүүлэх чиглэлд “Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогын хэрэгжилт нь төр засгийн байгууллагын тогтвортой үйл ажиллагаа, төрийн албаны ур чадвар, хариуцлагын тогтолцооноос шууд шалтгаална” гэжээ (УИХ 12-р тогтоол, 2008). Мөн тус бодлогын баримт бичгийн стратегийн тав дахь зорилтод төрийн жинхэнэ болон үйлчилгээний албан хаагчдыг намын гишүүнчлэлгүй болгож, Төрийн албаны зөвлөлийн эрх хэмжээг нэмэгдүүлж, төрийн албыг тогтворжуулж, төрийн албаны боловсон хүчний нөөцийг бүрдүүлдэг системийг бий болгож, төрийн албыг чанаржуулах асуудлыг тусгаж байсан байна.

УИХ-аас 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор “Алсын хараа – 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг батлан гаргасан байдаг. Энэхүү баримт бичгийн “Засаглал”-ын бодлогыг тусгасан 5 дугаар хэсэгт төрийн

захиргааны албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх зарчмын талаар тодорхойлсон байна. Тухайлбал, 2021-2030 он буюу I үе шатанд “Сонгуулийн үр дүнгээс үл хамааран төрийн албан хаагч тогтвортой ажиллах нөхцөл бүрдэж, төрийн албаны шатлан дэвшүүлэх тогтолцоог боловсронгуй болгох” зорилт дэвшүүлж, энэ хүрээнд улс төрийн сонгуулиас хамаарсан халаа, сэлгээг арилгаж, хууль эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох ажлууд хийхээр төлөвлөсөн байна.

4.2. Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал, зэрэглэл ба шатлан дэвшүүлэх тогтолцооны өнөөгийн байдалд хийсэн шинжилгээ

Төрийн албан тушаалын шатлан дэвшүүлэх зарчим хэрэгжих нэг тулгуур асуудал нь албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийг тодорхой үндэслэлтэй гаргасан байх явдал бөгөөд албан тушаалын зэрэглэлээр тогтоосон шатлалын дагуу албан хаагч дэвшин ажиллах учиртай.

Төрийн албан тушаалын ангиллыг тодорхой шалгуурыг үндэслэл болгон бүлэглэнэ гэсэн үг бөгөөд үүнд албан тушаалын эрх хэмжээ, эрхлэн хариуцах үйл ажиллагааны салбар, чиг үүрэг зэргийг харгалзан ангилдаг. Монгол Улсын төрийн албан тушаалыг үйл ажиллагааны онцлог, чиг үүргийг харгалзан төрийн улс төрийн албан тушаал, төрийн захиргааны албан тушаал, төрийн тусгай албан тушаал, төрийн үйлчилгээний албан тушаал гэж 4 ангилдаг. Харин төрийн захиргааны албан тушаалыг эрх хэмжээний байдлыг нь харгалзан тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах, дэс, туслах түшмэл гэж 5 ангилж байна.

Төрийн улс төрийн албан тушаалд Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуулиар тогтоосон болзол, журам, шалгуурын дагуу сонгогддог болон уг сонгуулийн үр дүнд томилолтын журмаар ажиллах, мөн тэдгээрийн бүрэн эрхийн хугацаанд өөрт нь үйлчлэх орон тооны албан тушаал хамаарна. /Төрийн албаны тухай хуулийн 11.1/

Төрийн захиргааны албан тушаалд төрийн бодлого боловсруулахад мэргэшлийн зөвлөгөө өгөх, уг бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн захиргааны удирдлагаар хангах, зохион байгуулах чиг үүрэг бүхий албан тушаал хамаарна. /Төрийн албаны тухай хуулийн 12.1/

Төрийн тусгай албан тушаалд Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан журмын дагуу үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журам болон хууль дээдлэх үндсэн зарчмыг сахиулахтай холбогдсон төрийн тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэх албан тушаал хамаарна. /Төрийн албаны тухай хуулийн 13.1/

Төрийн үйлчилгээний албан тушаалд төрийн үйлчилгээг адил тэгш, чанартай, хүртээмжтэй хүргэх болон төрийн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад туслах чиг үүрэг бүхий хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр ажиллах албан тушаал хамаарна. /Төрийн албаны тухай хуулийн 14.1/

Төрийн албаны тухай хуульд заасны дагуу төрийн албан тушаалын ангилал тус бүр нь дотроо албан тушаалын зэрэглэлтэй байна. Тухайлбал, төрийн захиргааны албан тушаал нь ТЗ-1-ээс ТЗ-15 гэсэн зэрэглэлтэй байдаг бол төрийн тусгай албан тушаал нь ТТ-1-ээс эхлэн ТТ-18 гэсэн зэрэглэлтэй байна. Харин төрийн үйлчилгээний албан тушаал нь төрийн үйлчилгээний

салбараас хамаарч өөрөөр хэлбэл, ТҮ-1-ээс ТҮ-12 гэсэн зэрэглэлээс гадна, эрүүл мэндийн салбар нь ТҮЭМ-1-ээс ТҮЭМ-9, соёл урлагийн салбар нь ТҮСҮ-1-ээс эхлэн ТҮСҮ-7 гэсэн зэрэглэлтэй байна. Мөн төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг зиндаа, түүнтэй адилтгах төрийн албан тушаалтны ТӨ-I-ээс ТӨ-VI, ТӨ-IVA-аас ТӨ-VIA, АА-11-ээс АА-1 гэсэн зэрэглэл байна. Төрийн бүх албан тушаал нь аль нэг зэрэглэлд багтаж байдаг. Төрийн албан тушаалын зэрэглэлийг үндэслэн албан тушаалын цалингийн сүлжээг тогтоож өгдөг.

Албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийг ажлын байрны шинжилгээнд тулгуурлан тогтоох бөгөөд ангилал хоорондын албан тушаалын эрэмбийг тогтоож түүнд суурилан тухайн албан тушаалыг эрхлэх албан хаагчид тавигдах мэдлэг чадварын ялгааг тодорхой гаргаж зааглаж өгдөг. Ангилал доторх зэрэглэлийн систем нь шатлан дэвшүүлэх үзэл санааны илэрхийлэл болдог.

Төрийн албан тушаалын ангилал болон зэрэглэл нь ялгаатай ойлголт бөгөөд тэдгээрийг тогтоох шалгуур үндэслэл нь ч ялгаатай байдаг. Ангиллыг тодорхой нэг шинжийн шалгуур үзүүлэлтийг үндэслэл болгон тогтоодог бол зэрэглэлийг олон тооны хүчин зүйл, үзүүлэлтүүдийг харгалзан тогтоох ба энэ нь тодорхой ангилалд багтах албан тушаалуудын шатлалыг илэрхийлдэг байна. Эндээс харахад албан хаагчийг албан тушаал шатлан дэвшүүлэхэд ангиллаас илүүтэй зэрэглэлийн тогтолцоо нь нэлээд чухал нөлөөтэй юм.

Төрийн албаны тухай хуулийн 18.7 дугаар зүйлд “Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Улсын дээд шүүх, Үндсэн хуулийн цэц, Улсын ерөнхий прокурорын газар, Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Төрийн албаны зөвлөл, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл, Сонгуулийн ерөнхий хороо, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Үндэсний статистикийн хороо, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн ажлын албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийг төрийн албаны төв байгууллагын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал тогтооно” гэж заасны дагуу “Төрийн зарим байгууллагын албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийг тогтоох тухай” УИХ-ын 2019.02.01-ний 18 дугаар тогтоолоор дээр дурдсан төрийн албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийг тогтоосон.

Төрийн албаны тухай хуулийн 18.8 дугаар зүйлд “Яам, төрийн бусад байгууллагын төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийг төрийн албаны төв байгууллагын саналыг үндэслэн Засгийн газар тогтооно” гэж заасны дагуу Монгол Улсын Засгийн газрын 2019 оны 275 дугаар тогтоолоор “Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал, зэрэглэл, түүнд хамаарах албан тушаалын жагсаалт”-ыг батлан гаргасан байна.

Төрийн захиргааны албан тушаалыг Тэргүүн, Эрхэлсэн, Ахлах, Дэс, Туслах түшмэлийн гэсэн ангилалтай байхаар Төрийн албаны тухай хуулийн 18.1 дүгээр зүйлд заасны дагуу дээрх тогтоолд энэхүү ангилалд хамаарах албан тушаалын товч тодорхойлолт, албан тушаалын зэрэглэл тус бүрт хамаарах албан тушаалын жагсаалтыг Төрийн захиргааны төв байгууллага, нутгийн

захиргааны байгууллагын албан тушаал гэж 2 бүлэглэн Төрийн албаны тухай хуулийн 10.2 дугаар зүйлд заасан удирдах, гүйцэтгэх, туслах гэсэн албан тушаалын төрлөөр нь төрөлжүүлэн тогтоож өгсөн.

Тухайн ангилалд хамаарах албан тушаалын товч тодорхойлолт

Тэргүүн түшмэл

Засгийн газрын үйл ажиллагааны зохих салбар, хүрээний бодлогыг боловсруулах хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий байгууллагын ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн өмнө хариуцна. Байгууллагын төсөв болон төрийн тусгай сангийн ашиглалтын талаар хариуцлага хүлээнэ.

Эрхэлсэн түшмэл

Засгийн газрын үйл ажиллагааны зохих салбар, хүрээний бодлого боловсруулах хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий байгууллагын бүтцийн нэгжийг удирдах, бодлогын тодорхой чиглэлийг хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээж ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг тэргүүн түшмэлийн өмнө хариуцна.

Ахлах түшмэл

Засгийн газрын үйл ажиллагааны зохих салбар, хүрээний бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх хүрээнд мэргэжил, мэргэшлийн талаар тэргүүлэх үүрэг хүлээж ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг эрхэлсэн түшмэлийн өмнө хариуцна.

Дэс түшмэл

Засгийн газрын үйл ажиллагааны зохих салбар, хүрээнд тодорхой асуудлаар бодлого боловсруулах, хэрэгжилтийг зохицуулах үүрэг хүлээж, ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг эрхэлсэн түшмэлийн өмнө хариуцна.

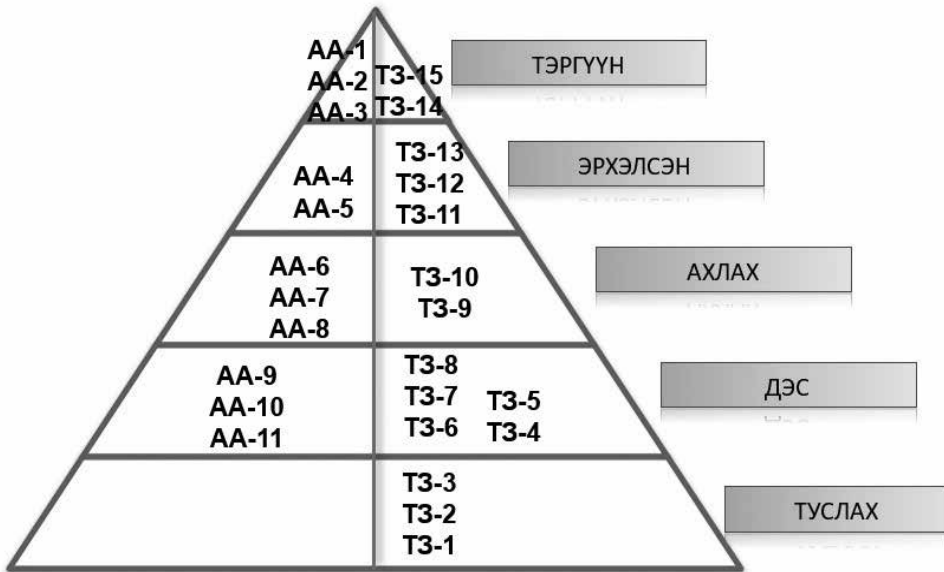
Туслах түшмэл

Бодлого боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэхүйц мэдээллийг сурвалжлан судалж, задлан шинжилгээ хийж, гүйцэтгэсэн ажлын чанарын талаар хариуцлага хүлээнэ. Нийтлэг үйлчилгээний ажилтан нарын үйл ажиллагааг зохион байгуулах үүрэг хүлээнэ.

Засгийн газрын 2019 оны 275 дугаар тогтоол “Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал, зэрэглэл, түүнд хамаарах албан тушаалын жагсаалт”

Төрийн захиргааны албан тушаалыг ТЗ-1-ээс ТЗ-15 хүртэл нийт 15 зэрэглэлтэй байхаар тогтоосон. Тэргүүн түшмэлийн ангилалд ТЗ-14, ТЗ-15 зэрэглэл, Эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд ТЗ-11, ТЗ-12, ТЗ-13 зэрэглэл, Ахлах түшмэлийн ангилалд ТЗ-9, ТЗ-10 зэрэглэл, Дэс түшмэлийн ангилалд ТЗ-4, ТЗ-5, ТЗ-6, ТЗ-7, ТЗ-8 зэрэглэл, Туслах түшмэлийн ангилалд ТЗ-1, ТЗ-2, ТЗ-3 зэрэглэлтэй байхаар тус тус тогтоосон. Эндээс үзэхэд төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх тогтолцоо нь албан тушаалын ангиллаас гадна зэрэглэлээс хамаарч зохицуулагдах бүрэн үндэслэлтэй болохыг харуулж байна.

Зураг 5. Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал, зэрэглэл



Өнөөгийн төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал (тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах, дэс, туслах түшмэл) нь дотроо 2-3 зэрэглэлтэй, зэрэглэл бүрт албан тушаал зааж өгсөн байдаг тул шатлан дэвшихэд ангилал дотроо зэрэглэл ахиж шатлан дэвших шаардлага гарч байгааг тодорхой, ойлгомжтой болгож журамлах шаардлага зүй ёсоор гарч ирж байна.

Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал бүрт тавигдах тусгай шаардлагыг зааж өгөхөөс гадна өмнөх ангиллын албан тушаалд ажилласан байх хугацаа, эзэмшсэн байх шаардлагатай мэдлэг, ур чадвар, хуримтлуулсан туршлага зэрэг шалгууруудыг тавин хуульчилсан. Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал, зэрэглэл ахих тусам тухайн албан тушаал эрхлэх хүний боловсрол, мэдлэг, туршлага, ур чадвар, ёс зүйн хэм хэмжээ сахих, биеэ авч явах байдал нь бусдад хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц хэмжээнд байж дээд ангиллын албан тушаал хаших эрх нь нээгдэнэ.

Төрийн албаны стандарт, ангилал, зэрэглэл тогтоохдоо гүйцэтгэх эрх мэдэл, шүүх эрх мэдлийн байгууллагын эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг баримталсан, төрийн байгууллагын тогтолцоо, бүтцэд нь үндэслэн хийсэн шинжилгээнд тулгуурлаж төрийн байгууллагын нэгдмэл байдлыг хангах боломжийг бүрдүүлнэ. Төрийн жинхэнэ албан тушаал /карьер/-ын нэршлийг оновчтой болгож, /мэргэжилтэн, ахлах мэргэжилтэн, шинжээч, зөвлөх, нэгжийн дарга гэсэн/ төрийн өндөр албан тушаалд хамаарах албан тушаал, төрийн захиргаа, төрийн тусгай, төрийн үйлчилгээний албан тушаалын ангиллын харьцуулалт

хийж зэрэглэлийг тогтоох нь албан тушаал шатлан дэвшүүлэх тогтолцоог хэрэгжүүлэхэд шийдвэрлэх нөлөөтэй юм.

Төрийн захиргааны ангилал, зэрэглэлийн тогтолцоон дахь албан хаагчдын бүрэлдэхүүн хөдөлгөөнийг судалж тогтоох нь шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилт хэрхэн хангагдаж байгааг харуулах нэг үндэслэл болох юм.

Төрийн захиргааны албан хаагчдын бүрэлдэхүүн хөдөлгөөний 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 жил бүрийн мэдээг дараа жилийн нэгдүгээр улиралд багтаан нэгтгэн гаргаж Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, УИХ, Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлд хүргүүлж байна.

Төрийн албан хаагчдын бүрэлдэхүүн хөдөлгөөний тайланг дараах үзүүлэлтээр гаргаж байна. 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.

Төрийн захиргааны албан хаагчдын бүрэлдэхүүн хөдөлгөөний тайланг сүүлийн таван жил буюу 2014-2019 оны статистик мэдээллийг ашиглан шинжилгээ хийсэн.

Монгол улсын хэмжээнд 2019 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн байдлаар нийт 198.5 мянган төрийн албан хаагч ажиллаж байгаагаас 3585 (1.8 хувь) нь төрийн улс төрийн, 19080 (9.6 хувь) нь төрийн захиргааны, 38567 (19.4 хувь) нь төрийн тусгай, 137231 (69.2 хувь) нь төрийн үйлчилгээний албан хаагчид байна.

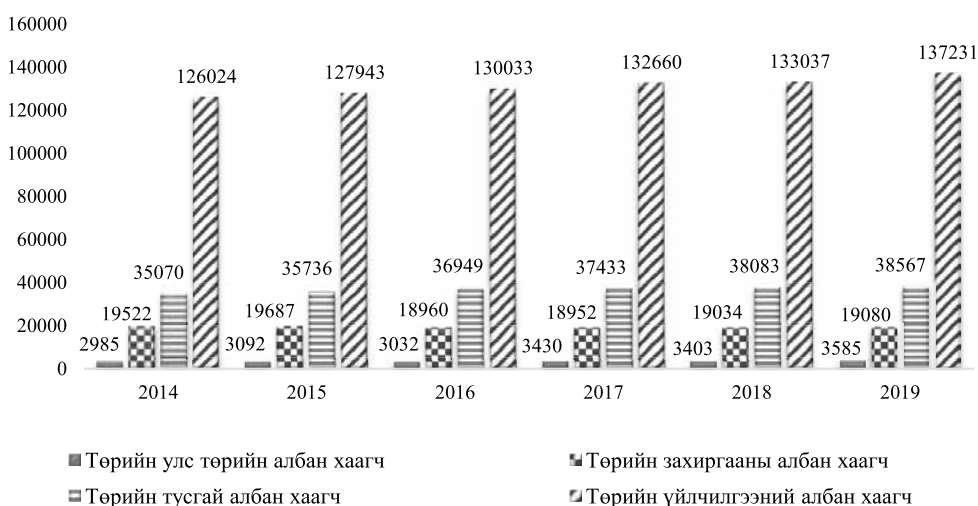
Зураг 6. Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо, өсөлтийн хувь (сүүлийн таван жилээр)



Эх сурвалж. Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн 2019 оны улсын нэгдсэн тоо бүртгэл. ТАЗ, 2020

Төрийн нийт албан хаагчдын тоо 2019 онд 198.5 мянга байгаа нь өмнөх оны үзүүлэлтээс 2.5 хувиар (4906 албан хаагч) өссөн бөгөөд төрийн захиргааны албан хаагчдын тоо өмнөх оноос 0.2 хувь (46 албан хаагч), төрийн үйлчилгээний албан хаагчид 3.1 хувь (4194 албан хаагч), төрийн тусгай албан хаагч 1.3 хувь (484 албан хаагч)-иар тус тус өссөн үзүүлэлттэй гарсан байна. 2019 оны хувьд төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын тоо хамгийн ихээр өсчээ. (Зураг 7-оос үзнэ үү)

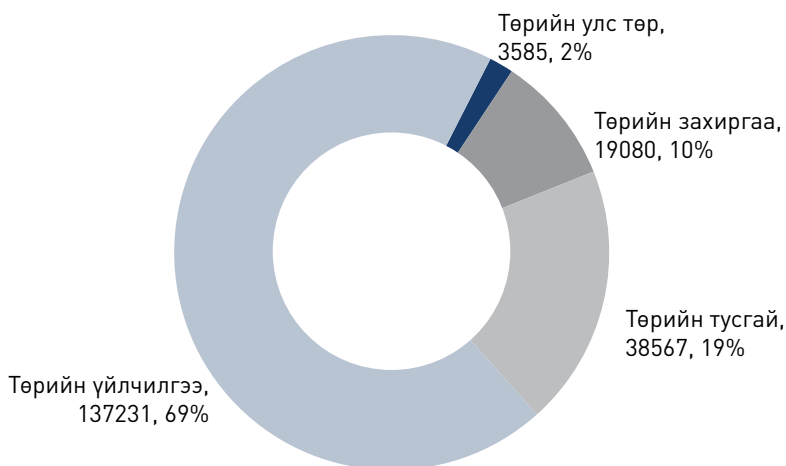
Зураг 7. Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо (сүүлийн таван жилээр)



Эх сурвалж. Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн 2019 оны улсын нэгдсэн тоо бүртгэл. ТАЗ, 2020

Монгол улсад 2019 оны байдлаар төрийн захиргааны албан хаагчдын тоо 19080 байгаа бөгөөд нийт төрийн албан хаагчдын 9.6 хувийг эзэлж байна. (Зураг 8-аас үзнэ үү)

Зураг 8. Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо, төрийн албаны ангиллаар (2019)



Эх сурвалж. Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн 2019 оны улсын нэгдсэн тоо бүртгэл. ТА3, 2020

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 тоо 2015-2017 онд буурсан бол 2018 онд 0.4 хувиар, 2019 онд 0.2 хувиар тус тус өссөн үзүүлэлттэй байна.

Зураг 9. Төрийн захиргааны албан хаагчдын тоо, өсөлтийн хувь (сүүлийн арван жилээр)



Эх сурвалж. Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн 2019 оны улсын нэгдсэн тоо бүртгэл. ТАЗ, 2020

Төрийн захиргааны албан хаагчдын тоо 2009-2011 он хүртэл тогтмол өсөх хандлагатай байсан бол 2012 онд буурч, 2013-2015 оны хооронд өссөн, 2016-2017 онуудад буурсан, харин 2018-2019 онуудад өссөн үзүүлэлттэй байна.

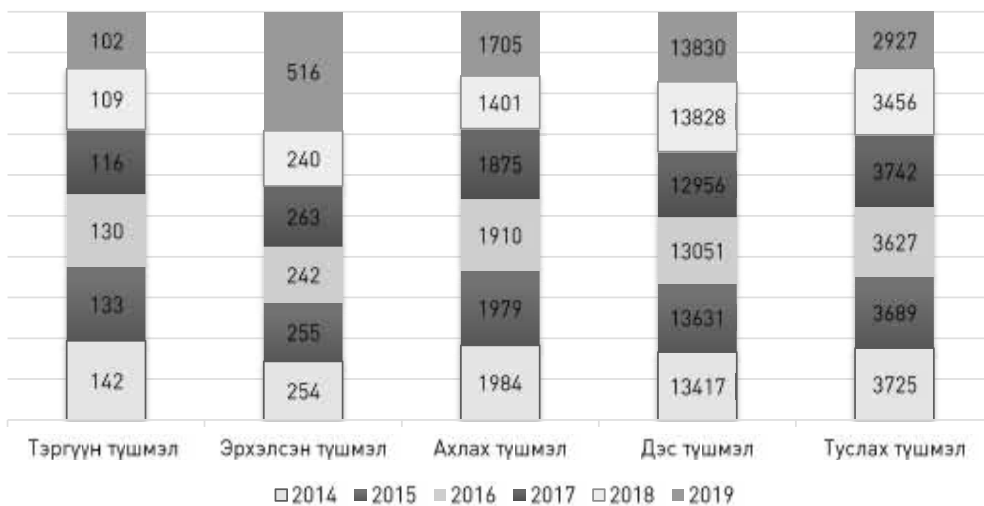
Хүснэгт 3. Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын тоо (хувиар)

Үзүүлэлт	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Хүн						Хувь					
ТЗАХ-ийн тоо, албан тушаалын ангиллаар	19522	19687	18960	18952	19034	19080	100	100	100	100	100	100
Тэргүүн түшмэл	142	133	130	116	109	102	0.73	0.68	0.69	0.61	0.57	0.53
Эрхэлсэн түшмэл	254	255	242	263	240	516	1.30	1.30	1.28	1.39	1.26	2.70
Ахлах түшмэл	1984	1979	1910	1875	1401	1705	10.16	10.05	10.07	9.89	7.36	8.94
Дэс түшмэл	13417	13631	13051	12956	13828	13830	68.73	69.24	68.83	68.36	72.65	72.48
Туслах түшмэл	3725	3689	3627	3742	3456	2927	19.08	18.74	19.13	19.74	18.16	15.35

Эх сурвалж: Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн 2019 оны улсын нэгдсэн тоо бүртгэл. ТАЗ, 2020

Төрийн захиргааны албан хаагчдыг албан тушаалын ангиллаар нь авч үзвэл тэргүүн түшмэл 102 (0.53 хувь), эрхэлсэн түшмэл 516 (2.70 хувь), ахлах түшмэл 1705 (8.94 хувь), дэс түшмэл 13830 (72.48 хувь), туслах түшмэл 2927 (15.35 хувь) байна.

Зураг 10. Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилалд ажиллаж байгаа албан хаагчдын тоо (сүүлийн таван жилээр)



Эх сурвалж. Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн 2019 оны улсын нэгдсэн тоо бүртгэл. ТА3, 2020

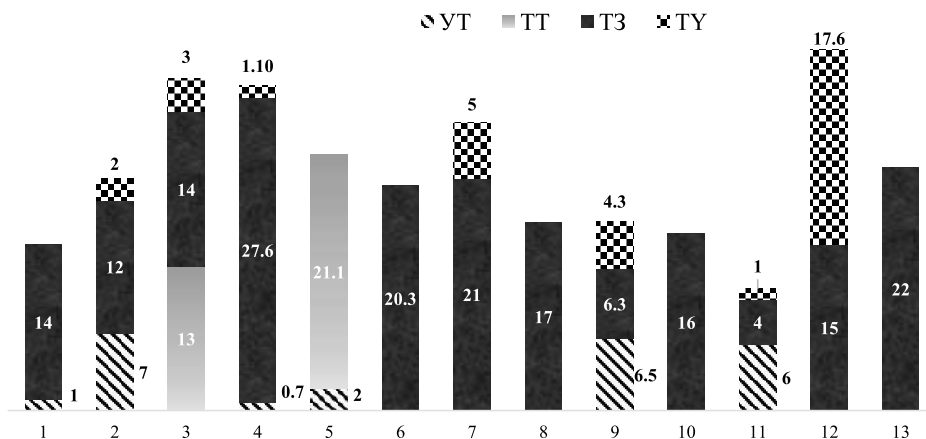
Төрийн захиргааны албан тушаал эрхэлж байгаа албан хаагчдын тооны өөрчлөлтийг сүүлийн 5 жилээр харьцуулан авч үзвэл тэргүүн түшмэлийн албан хаагчдын тоо тасралтгүй буурсан, эрхэлсэн түшмэлийн албан хаагчдын тоо сүүлийн нэг жилд 2 дахин өссөн, ахлах түшмэлийн албан хаагчдын тоо сүүлийн 3 жилд хэлбэлзэл өндөртэй, дэс түшмэлийн албан хаагчдын тоо сүүлийн 6 жилд харьцангуй өөрчлөлт багатай, туслах түшмэлийн албан хаагчдын тоо 2014-2018 онд харьцангуй тогтвортой байсан ч 2019 онд 529-өөр буурсан байна.

Төрийн байгууллагын тогтолцоо, төрийн захиргааны байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт харьцангуй тогтвортой, Засгийн газраас төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал, зэрэглэлд өөрчлөлт ороогүй тохиолдолд ангилал тус бүрт ажиллах албан хаагчдын тоо харьцангуй тогтвортой байх ёстой. Гэтэл төрийн захиргааны албан хаагчдын тоо ангилал тус бүрт сүүлийн 6 жилийн байдлаар харьцангуй өөрчлөлт ихтэй байгаа нь дээрх зургаас харагдаж

байна. Энэ нөхцөл байдлын шалтгаан, учир холбогдолыг нарийвчлан судалж тогтоох шаардлагатай юм.

Уг судалгаагаар төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвших зарчмаар томилогдож байгаа, тухайн албан тушаалд томилогдоход тавигдах ажилласан жилийн шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг шинжлэх үүднээс тэргүүн түшмэлийн ангиллын албан тушаалд хамаарах яамны ТНБД (13), Засгийн газрын агентлагийн дарга (20), эрхэлсэн түшмэлийн ангиллын албан тушаалд хамаарах аймгийн ЗДТГ-ын дарга (21), ахлах түшмэлийн ангиллын албан тушаалд хамаарах сумын ЗДТГ-ын дарга (195)-ын албан тушаалын хувьд одоо ажиллаж байгаа албан хаагчдын төрийн албанд болон төрийн захиргааны, түүнчлэн өмнөх шатлалын албан тушаалд ажилласан жилийг судалж дүн шинжилгээ хийлээ.

Зураг 11. Яамны ТНБД нарын төрийн албанд ажилласан жил



Судалгаанд хамрагдсан 13 яамны ТНБД нарын төрийн албанд ажилласан хугацааг авч үзвэл хамгийн бага нь 11 жил, хамгийн их нь 32.6 жил байгаа бөгөөд дунджаар 10.4 жил ажилласан байна. Харин төрийн захиргааны албан тушаалд ажилласан хугацаагаар авч үзвэл хамгийн бага нь 4 жил, хамгийн их нь 27.6 жил бөгөөд дунджаар 15.8 жил ажилласан байна. Судалгаанд хамрагдсан яамны ТНБД нараас 4 нь төрийн захиргааны албан тушаалд тогтвортой ажиллаж ирсэн бол бусад албан хаагчид нь төрийн улс төрийн, төрийн тусгай, төрийн үйлчилгээний албан тушаалд ажиллаж байсан туршлагатай байна.

2017 онд шинэчлэн батлагдсан Төрийн албаны тухай хуулиар тэргүүн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох албан хаагч нь төрийн албанд болон өмнөх ангиллын албанд тушаалд ажилласан туршлагатай байх тусгай шаардлагыг тогтоосны дагуу яамны ТНБД нар энэхүү шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг судалж үзлээ.

Зураг 12. Яамны ТНБД нарын төрийн албанд ажилласан байх шалгуурыг хангасан байдал



Төрийн албаны тухай хуулийн 23.2.1 дүгээр зүйлд заасан тэргүүн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 16-аас доошгүй жил ажилласан байх шаардлагыг 2 албан хаагч хангахгүй байна. Харин өмнөх ангилал буюу эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд 8-аас доошгүй жил ажилласан байх шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг доорх зурагт харууллаа.

Зураг 13. Яамны ТНБД нарын эрхэлсэн түшмэлийн албан тушаалд ажилласан жил

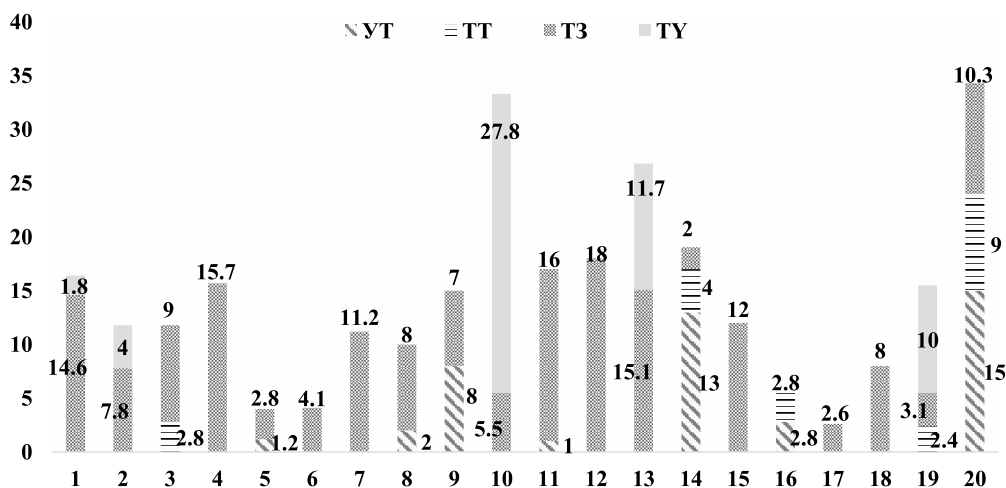


Төрийн албаны тухай хуулийн 23.2.1 дүгээр зүйлд заасан тусгай шаардлагыг судалгаанд хамрагдсан 13 яамны ТНБД нараас 8 албан хаагч хангахгүй байгаа төдийгүй 3 албан хаагч нь эрхэлсэн түшмэлийн ангиллын албан тушаалд ердөө 1.9-2.7 жил ажилласан байна.

Дээрх байдлаас харахад яамны ТНБД нарын 85 хувь нь төрийн албанд ажилласан нийт жилийн шаардлагыг хангаж байгаа боловч өмнөх шатлал буюу эрхэлсэн түшмэлийн ангиллын албан тушаалд ажилласан жилийн шаардлагыг 38 хувь нь хангаж байна. Энэ нь яамны ТНБД нарын 62 хувь нь Төрийн албаны тухай хуульд заасан албан тушаалд шатлан дэвших шаардлагыг хангаагүй боловч томилогдсон болохыг илэрхийлж байна.

Тэргүүн түшмэлийн албан тушаалын ангилалд хамаарах Засгийн газрын агентлагийн дарга нарын хувьд төрийн албанд болон төрийн албан тушаалын ангилал бүрт ажилласан жилийг харьцуулан судалж үзлээ.

Зураг 14. Засгийн газрын агентлагийн дарга нарын төрийн албанд ажилласан жил (албан тушаалын ангиллаар)



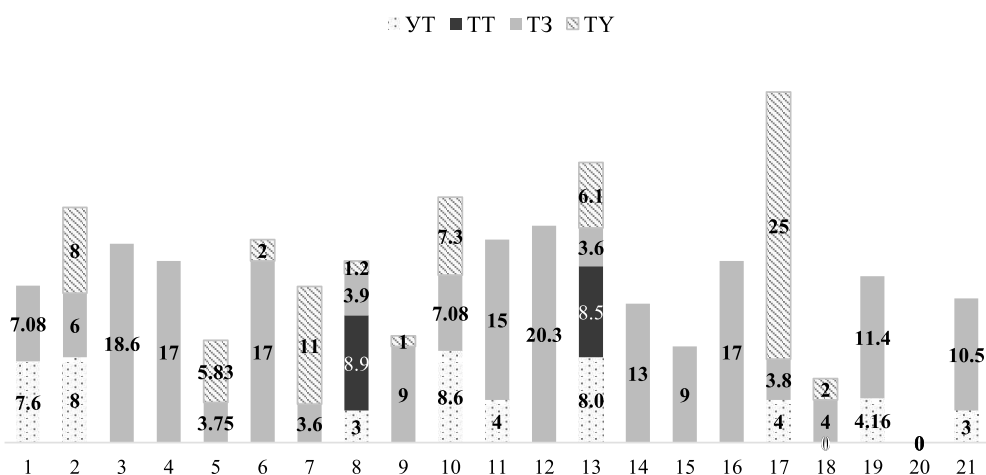
Судалгаанд хамрагдсан Засгийн газрын 20 агентлагийн дарга нарын 12 нь төрийн албанд 16-аас доош жил ажилласан бөгөөд Төрийн албаны тухай хуулийн 23.2.1 дүгээр зүйлд заасан тэргүүн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 16-аас доошгүй жил ажилласан байх шаардлагыг хангахгүй байна. Харин эрхэлсэн түшмэлийн албан тушаалд 8-аас доошгүй жил ажилласан байх шаардлагыг 11 агентлагийн дарга хангаж байна.

Тэргүүн түшмэлийн ангилалд хамаарах судалгаанд хамрагдсан яамны ТНБД, агентлагийн дарга нарын төрийн албанд болон өмнөх шатлалын албанд тушаалд ажилласан жилийг харьцуулан авч үзвэл яамны ТНБД нарын 15.4

хувь, агентлагийн дарга нарын 60.0 хувь нь төрийн албанд ажилласан жилийн шаардлага хангахгүй, түүнчлэн яамны ТНБД нарын 61.5 хувь, агентлагийн дарга нарын 45.0 хувь нь өмнөх ангиллын буюу эрхэлсэн түшмэлийн албан тушаалд ажилласан жилийн шаардлага хангахгүй байна.

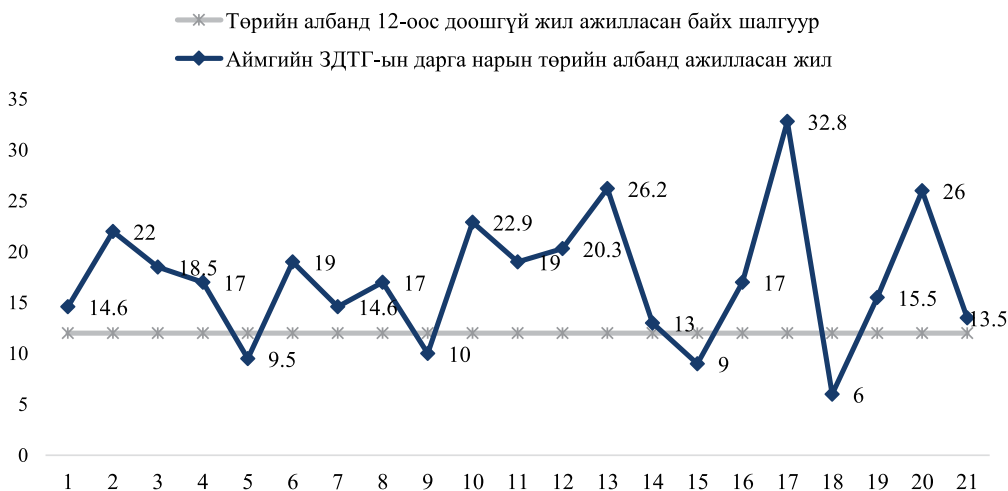
Эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалын төлөөлөл болгон аймгийн ЗДТГ-ын даргын хувьд тухайн албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг төрийн албанд болон өмнөх ангиллын албан тушаалд ажилласан жилийн байдлаар нь харьцуулан судлав.

Зураг 15. Аймгийн ЗДТГ-ын дарга нарын төрийн албанд ажилласан жил



Судалгаанд хамрагдсан 21 аймгийн ЗДТГ-ын дарга нарын төрийн албанд ажилласан хугацааг авч үзвэл хамгийн бага нь 6 жил, хамгийн их нь 32.8 жил ажилласан бөгөөд дундаж хугацаа нь 17.3 жил байна. Харин төрийн захиргааны албан тушаалд ажилласан хугацаагаар авч үзвэл хамгийн бага нь 3.6 жил, хамгийн их нь 20.3 жил ажилласан бөгөөд 6 албан хаагч нь төрийн захиргааны албанд тогтвортой ажилласан бол бусад 15 албан хаагч төрийн улс төрийн, төрийн тусгай, төрийн үйлчилгээний албан тушаалд ажиллаж байсан туршлагатай байна.

Зураг 16. Аймгийн ЗДТГ-ын дарга нарын төрийн албанд ажилласан байх шалгуурыг хангасан байдал



Төрийн албаны тухай хуулийн 23.2.2 дугаар зүйлд заасан эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 12-оос доошгүй жил ажилласан байх шаардлагыг 17 албан хаагч хангаж, 4 албан хаагч хангахгүй байна. Түүнчлэн 9 албан хаагч улс төрийн албан тушаал, 10 албан хаагч төрийн үйлчилгээний албан тушаал эрхэлж байгаад төрийн захиргааны албан тушаалд шилжин ажиллажээ.

Зураг 17. Аймгийн ЗДТГ-ын дарга нарын ахлах түшмэлийн албан тушаалд ажилласан жил



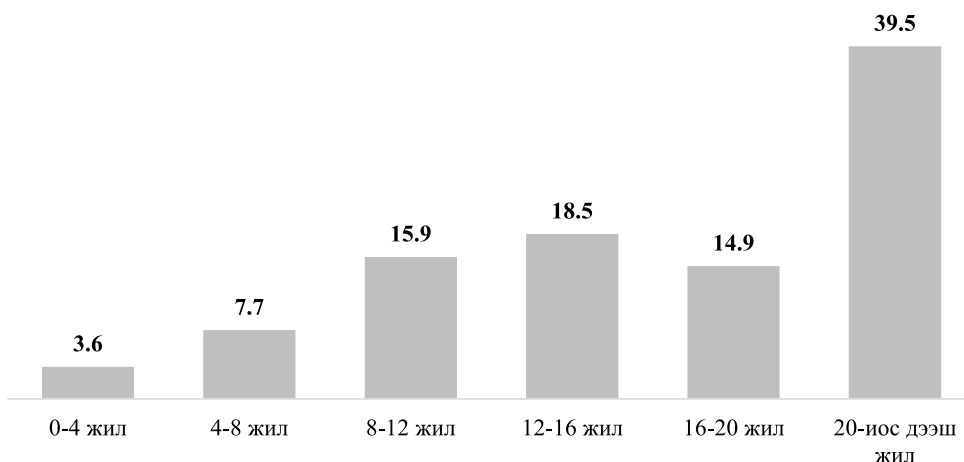
Төрийн албаны тухай хуулийн 23.2.2 дугаар зүйлд заасан эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 12-оос доошгүй жил ажилласан байхаас гадна ахлах түшмэлийн албан тушаалд 4-өөс доошгүй жил ажилласан байх шаардлагыг судалгаанд хамрагдсан 21 аймгийн ЗДТГ-ын дарга нараас 12 албан хаагч энэ шаардлагыг хангахгүй байгаа төдийгүй тэдний 4 нь ердөө 1-2 жил ажилласан, 8 нь ахлах түшмэлийн албан тушаалд огт ажиллаагүй байна. Эндээс үзэхэд аймгийн ЗДТГ-ын дарга нарын 57 хувь нь өмнөх ангиллын буюу ахлах түшмэлийн албан тушаалд ажилласан жилийн шаардлага хангаагүйгээс гадна ахлах түшмэлийн албан тушаалд огт ажиллаагүй албан хаагч 38 хувийг нь эзэлж байна.

Төрийн захиргааны ахлах түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалын хувьд удирдах болон гүйцэтгэх төрөлтэй байдаг бөгөөд судалгаанд удирдах албан тушаалын төлөөлөл болгон сумын ЗДТГ-ын дарга 195 албан хаагчийг сонгон авч шатлан дэвших зарчмын хэрэгжилтийн байдлыг судаллаа.

Судалгаанд 13 аймгийн 195 сумын ЗДТГ-ын дарга нарыг хамруулж тэдгээрийн төрийн албанд болон өмнөх ангиллын албан тушаалд ажилласан хугацааг харьцуулан авч үзсэн. Төрийн албанд ажилласан хугацааны хувьд хамгийн бага нь 1.3 жил, хамгийн их нь 38.8 жил бөгөөд дунджаар 18.2 жил ажилласан байна.

Төрийн албаны тухай хуулийн 23.2.3 дугаар зүйлд заасан ахлах түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 8-аас доошгүй жил ажилласан байх шаардлагыг судалгаанд хамрагдсан сумын ЗДТГ-ын дарга нарын 11.3 хувь нь хангахгүй байна.

Зураг 18. Сумын ЗДТГ-ын дарга нарын төрийн албанд ажилласан жил, хувиар



Сумын ЗДТГ-ын даргын албан тушаалд томилогдохын тулд өмнөх шатлалын буюу дэс түшмэлийн албан тушаалд 4-өөс доошгүй жил ажилласан байх хуулийн шаардлага тавигдсан байдаг. Судалгаанд хамрагдсан сумын ЗДТГ-ын дарга нарын 20.5 хувь нь энэ шаардлагыг хангаж байна.

Судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын хувьд Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн албанд ажилласан жилийн шаардлагыг тэргүүн түшмэлийн ангилалд хамаарах ТНБД нарын 15.3 хувь, агентлагийн дарга нарын 60 хувь; эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд хамаарах аймгийн ЗДТГ-ын дарга нарын 19 хувь; харин ахлах түшмэлийн ангилалд хамаарах сумын ЗДТГ-ын дарга нарын 11.3 хувь нь тус тус хангахгүй байна. Харин өмнөх шатлалын албан тушаалд ажилласан жилийн шаардлагыг судалгаанд хамрагдсан ТНБД нарын 62 хувь, агентлагийн дарга нарын 45 хувь, аймгийн ЗДТГ-ын дарга нарын 57 хувь, сумын ЗДТГ-ын дарга нарын 79.5 хувь нь тус тус хангахгүй байна. Үүнээс дүгнэхэд хэдийгээр төрийн албанд ажилласан нийт жилийн шаардлагыг ихэнх албан хаагчид хангаж байгаа хэдий ч шатлан дэвших зарчмын хэрэгжилтийг илэрхийлэх чухал үзүүлэлт болох өмнөх шатлалын албан тушаалд ажилласан жилийн шаардлагыг судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 60 хувь нь хангахгүй байна.

4.3. Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагын өнөөгийн байдалд хийсэн шинжилгээ

Судалгааны баг төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэхэд тавигдаж буй мэдлэг чадварын шаардлагыг хууль тогтоомж, эрх зүйн баримт бичигт тулгуурлан судалсан. Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх харилцааг Төрийн албаны тухай хуулийн 26, 27, 33 дугаар зүйл, Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 02 дугаар тогтоолоор баталсан “Төрийн жинхэнэ албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлага”, 16 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх журам”, Засгийн газрын 2019 оны 275 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал, зэрэглэл, түүнд хамаарах албан тушаалын жагсаалт” зэрэг эрх зүйн баримт бичгүүдийн хүрээнд зохицуулагдаж байна. Тухайлбал, Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 2 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Төрийн жинхэнэ албаны удирдах гүйцэтгэх албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлага”-д туслах, дэс, ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварыг а) удирдан зохион байгуулах, б) дүн шинжилгээ хийх, в) асуудал шийдвэрлэх, г) манлайлах, д) багаар ажиллах үндсэн таван чадварын хүрээгээр хязгаарлаж агуулгын тодорхойлолтыг гаргаж өгсөн байна. Мөн Төрийн албаны тухай хуулийн 33.6 дугаар зүйлд төрийн жинхэнэ албаны шалгалтыг Удирдан зохион байгуулах чадвар; Дүн шинжилгээ хийх чадвар; Асуудал шийдвэрлэх чадвар; Манлайлах чадвар; Багаар ажиллах чадварыг шалгах гэсэн агуулгатай байна



гэж заажээ. Эндээс үзвэл төрийн жинхэнэ албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлагад тусгагдсан удирдан зохион байгуулах, дүн шинжилгээ хийх, асуудал шийдвэрлэх, манлайлах, багаар ажиллах чадвар нь төрийн захиргааны албан тушаалын тодорхойлолтод тусгагдахын зэрэгцээ төрийн жинхэнэ албаны шалгалтын агуулгыг илэрхийлж байна. Төрийн албаны тухай хууль тогтоомжид тусгагдсан мэдлэг чадварын шаардлагыг дараах хүснэгтэд харьцуулан харуулав. (хүснэгт 4)

Хүснэгт 4. Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлага

№	Албан тушаалын ангилал	Тавигдах шаардлага	
		Түүнтэй адилтгах удирдах албан тушаал	Түүнтэй адилтгах гүйцэтгэх албан тушаал
1	Тэргүүн түшмэл	<ul style="list-style-type: none"> Удирдан зохион байгуулах Дүн шинжилгээ хийх Асуудал шийдвэрлэх Манлайлах Бусад (гадаад хэл, МТ, бусад) 	
2	Эрхэлсэн түшмэл	<ul style="list-style-type: none"> Удирдан зохион байгуулах Дүн шинжилгээ хийх Асуудал шийдвэрлэх Манлайлах Бусад (албан хэрэг, б.бичиг боловсруулах, гадаад хэл, МТ, бусад) 	
3	Ахлах түшмэл	<ul style="list-style-type: none"> Удирдан зохион байгуулах Дүн шинжилгээ хийх Асуудал шийдвэрлэх Манлайлах Бусад (ажил гүйцэтгэх, хэрэгжүүлэх, гадаад хэл, МТ, бусад) 	<ul style="list-style-type: none"> Дүн шинжилгээ хийх Асуудал шийдвэрлэх Багаар ажиллах Бусад (гадаад хэл, МТ, бусад)
4	Дэс түшмэл	<ul style="list-style-type: none"> Удирдан зохион байгуулах Дүн шинжилгээ хийх Асуудал шийдвэрлэх Манлайлах Бусад (ажил гүйцэтгэх, хэрэгжүүлэх, гадаад хэл, МТ, бусад) 	<ul style="list-style-type: none"> Дүн шинжилгээ хийх Асуудал шийдвэрлэх Багаар ажиллах Бусад (гадаад хэл, МТ, бусад)
5	Туслах түшмэл		<ul style="list-style-type: none"> Дүн шинжилгээ хийх Асуудал шийдвэрлэх Багаар ажиллах Бусад (гадаад хэл, МТ, бусад)

Эх сурвалж: "Төрийн жинхэнэ албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлагыг батлах тухай" ТАЗ-ийн 2019.01.11. №02 тогтоол

Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлага нь албан тушаалын ангилал болон төрлөөс хамааран ялгаатай байхаар зохицуулагдсан байна. Үүнд:

1. Төрийн захиргааны албан тушаалын ТЭРГҮҮН түшмэл, түүнтэй адилтгах удирдах албан тушаал
2. Төрийн захиргааны албан тушаалын ЭРХЭЛСЭН түшмэл, түүнтэй адилтгах удирдах албан тушаал
3. Төрийн захиргааны УДИРДАХ албан тушаалын АХЛАХ түшмэл, түүнтэй адилтгах удирдах албан тушаал
4. Төрийн захиргааны УДИРДАХ албан тушаалын ДЭС түшмэл, түүнтэй адилтгах удирдах албан тушаал
5. Төрийн захиргааны ГҮЙЦЭТГЭХ албан тушаалын АХЛАХ түшмэл, түүнтэй адилтгах гүйцэтгэх албан тушаал
6. Төрийн захиргааны ГҮЙЦЭТГЭХ албан тушаалын ДЭС түшмэл, түүнтэй адилтгах гүйцэтгэх албан тушаал
7. Төрийн захиргааны ГҮЙЦЭТГЭХ албан тушаалын ТУСЛАХ түшмэл, түүнтэй адилтгах гүйцэтгэх албан тушаал.

Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлага нь тухайн албан тушаалын ангилал, шатлал болон үндсэн чиг үүргүүдтэй нь уялдах бөгөөд албан тушаалын тодорхойлолтод тусгагдсан байх ёстой байдаг. Өөрөөр хэлбэл, албан тушаалын тодорхойлолтод тусгагдсан мэдлэг чадварыг хамгийн сайн эзэмшсэн хүнийг албан тушаалд сонгон шалгаруулах, шатлан дэвшүүлэх боломжтой гэсэн үг юм.

Төрийн албаны тухай хуулийн хүрээнд төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагыг хамгийн сайн хангасан хүнийг төрийн албаны тусгай шалгалтын тусламжтайгаар сонгон шалгаруулж томилох боломжтой болсон.

Төрийн албаны тухай хуулийн 6.9, 6.10-д удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалын сул орон тоог нөхөх шалгалтаар тухайн салбар, албан тушаалд хамаарах хууль, эрх зүйн мэдлэг, дүн шинжилгээ хийх чадвар, асуудал шийдвэрлэх чадварын шалгалтын үнэлгээгээр хамгийн өндөр оноо авсан 5 хүртэлх оролцогчдоос Монгол хэлний ярианы болон бичгийн чадвар, удирдан зохион байгуулах чадвар, манлайлах чадвар, багаар ажиллах чадварын шалгалтыг авахаар заасан. Энэ нь төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмыг мэдлэг чадварын шаардлагаас хамааруулж хэрэгжилтийг хангах үндсэн нөхцлийг бүрдүүлж өгсөн байна.

Судалгааны баг төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдаж буй мэдлэг чадварын шаардлагыг албан тушаалын ангиллаас хамааруулж шаталсан байдлаар тодорхойлсон байгаа эсэхэд дүн шинжилгээ хийж үзэхэд дараах нийтлэг зүйлүүд ажиглагдаж байна. Үүнд:



- Төрийн захиргааны дэс, ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн удирдах албан тушаалд тавигдаж буй мэдлэг чадвар, түүний агуулгын хүрээ нь албан тушаалын ангиллаас хамаарч шаталсан байдлаар ялгаатай тодорхойлогдоогүй, үндсэндээ бүгд адилхан утга агуулгаар тодорхойлогдсон гэж үзэж болохоор байна. Албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагыг ялгаатай байдлаар тодорхойлсон гэж үзэх үндэслэл мэдлэг чадварын тодорхойлолтыг салбар, байгууллага, нэгжийн түвшинг илэрхийлсэн ганц нэг үгээр ялгасан, эсвэл тодорхойлолтын агуулгаас өгүүлбэр хассан шинжтэй байна. Тухайлбал, удирдан зохион байгуулах чадварыг тэргүүн түшмэлийн хувьд а) Төрийн хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн дагуу тухайн салбарын бодлогыг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтэд хяналт тавих; б) Төр засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэх ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг хариуцаж, үүрэг, хариуцлага хүлээх; в) Санхүүгийн болон хүний нөөцийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх; г) Эрсдлийг урьдчилан тооцоолох, гарах арга замыг тодорхойлох, эрсдэлийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх гэсэн агуулгаар тодорхойлж байгаа бөгөөд энэ нь эрхэлсэн, ахлах, дэс түшмэлийн албан тушаалын хувьд агуулга нь адилхан байдлаар тодорхойлогджээ.
- Мөн “Төрийн жинхэнэ албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлага”-д тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах, дэс түшмэлийн ангилалд “удирдан зохион байгуулах” ур чадварыг тусгаж өгсөн, харин туслах түшмэлийн ангилалд “удирдан зохион байгуулах” чадварыг оруулаагүй байна. Гэтэл практик дээр үйлчилгээний ажилтнуудыг удирдан чиглүүлэх чиг үүрэгтэй туслах түшмэлийн албан тушаал байдаг бөгөөд тэрхүү албан тушаалд удирдан зохион байгуулах мэдлэг чадвар шаардлагатай болдог.
- Багаар ажиллах чадварыг туслах, дэс, ахлах түшмэлийн гүйцэтгэх албан тушаалд тавигдах шаардлага хэлбэрээр тусгаж өгсөн хэдий ч удирдах албан тушаалын төрөлд буулгаж тодорхойлж авч үзээгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, багаар ажиллах чадвар нь зөвхөн гүйцэтгэх албан тушаалд байхаас гадна удирдах төрлийн албан тушаалын үүрэг хариуцлагын хүрээнээс хамаарч тодорхойлогдох боломжтой.

Дээрх нөхцөл байдлаас дүгнэж үзэхэд төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагыг албан тушаалын ангиллаас хамааруулж шаталсан байдлаар агуулгын ялгаатай тодорхойлж гаргах, улмаар албан хаагчийг сонгон шалгаруулж авах, сургаж хөгжүүлэх, ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх тогтолцоотой уялдуулж өгөх шаардлагатай байна.

Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагад дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр дараах дүгнэлтийг хийж байна. Үүнд:

- Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлага нь албан тушаалын ангилалд тулгуурласан, харин

зэрэглэлийн хувьд тавигдах шаардлагыг харгалзан үзээгүй байна.

- Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлага нь тухайн албан тушаалын ангилал, зэрэглэл болон үндсэн чиг үүргүүдтэй нь уялдах шаардлагатай байна.
- Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагын хүрээг албан тушаалын чиг үүрэг, онцлогоос хамааруулан өргөжүүлэх шаардлагатай.

Судалгааны баг төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдаж байгаа мэдлэг чадварын шаардлагад дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр төрийн захиргааны албан тушаалын "Мэдлэг чадварын хүрээ"-г дараах байдлаар тодорхойлж болох юм гэж үзлээ. (Хүснэгт 5-ыг үзнэ үү)

Хүснэгт 5. Төрийн захиргааны албан тушаалын мэдлэг чадварын хүрээ

Мэдлэг чадварын хүрээ	Албан тушаалын ангилал				
	Туслах түшмэл	Дэс түшмэл	Ахлах түшмэл	Эрхэлсэн түшмэл	Тэргүүн түшмэл
<i>Удирдан зохион байгуулах чадвар</i>	Ажлаа цэгцтэй зохион байгуулах чадвар	Нөөцийг оновчтой зохион байгуулж, удирдах чадвар			Нөхцөл байдлыг бүхэлд нь харж байгууллага, нэгжийн үйл ажиллагааг оновчтой, шуурхай чиглүүлэх чадвар
<i>Дүн шинжилгээ хийх чадвар</i>	Мэдээлэл цуглуулж, шүүлт хийх чадвар	Мэдээлэлд боловсруулалт хийж, нөхцөл байдлыг оновчтой үнэлэх, тодорхойлох чадвар			Асуудалд бүтээлч, шүүмжлэлт сэтгэлгээгээр хандах, салбар болон салбар хоорондын уялдааг харж дүгнэх чадвар
<i>Асуудал шийдвэрлэх чадвар</i>	Мэдээлэлд тулгуурлан асуудлыг тодорхойлох чадвар	Асуудлын шалтгаан, үр дагаварыг тодорхойлж, хувилбарын шинжилгээ хийх, эрх мэдлийн хүрээнд шийдвэр гаргах чадвар			Асуудлыг том зургаар харж оновчтой хувилбарыг сонгох, шийдвэр гаргах чадвар
<i>Манлайлах чадвар</i>	Хувийн зохион байгуулалт, ажлын үр дүнгээр манлайлах чадвар	Мэргэшлийн мэдлэг, үр чадвараар манлайлах, үлгэр дуурайл үзүүлэх чадвар			Салбар, байгууллагын хэмжээний ажлыг уялдуудан зохицуулах, ёс зүйгээр үлгэрлэн манлайлах чадвар
<i>Багаар ажиллах чадвар</i>	Багаар ажиллах чадвар	Багийг удирдах чадвар			Багийг манлайлах чадвар

Эх сурвалж: Судалгааны багийн боловсруулсан

Төрийн албаны тухай хуульд тусгагдсан удирдан зохион байгуулах, дүн шинжилгээ хийх, асуудал шийдвэрлэх, манлайлах, багаар ажиллах чадварыг төрийн захиргааны албан тушаалын ангиллаас хамааруулж агуулгын уялдааг шаталсан байдлаар шинэчлэн тодорхойлох нь зүйтэй байна. Цаашид албан

тушаалын зэрэглэлийн тогтолцооноос хамаарсан байдлаар мэдлэг чадварын шаардлагыг өргөжүүлж баяжуулах шаардлагатай юм.

Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагыг албан тушаалын ангилал болон зэрэглэлээс хамаарч удирдан зохион байгуулах, дүн шинжилгээ хийх, асуудал шийдвэрлэх, манлайлах, багаар ажиллах чадвар нь ялгаатай байдлаар тодорхойлж өгөх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Мөн дээрх 5 чадварын агуулгын хүрээ нь ангилал бүрт ялгаатай байдлаар тусгагдсан, өөр хоорондоо харилцан уялдаатай байвал зохино. Тухайлбал, багаар ажиллах чадвар нь туслах түшмэлийн хувьд “багаар ажиллах, багийн гишүүн байх” чадвар чухал, харин дэс, ахлах түшмэлийн хувьд багийг удирдах чадвар нь чухал, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн хувьд багийг манлайлан удирдах чадварыг эзэмшсэн байх нь чухал байна.

Төрийн захиргааны албан хаагчдад тавигдах мэдлэг чадварын хүрээ нь албан тушаалын ангилал болон зэрэглэлээс хамаарч ялгаатай байдлаар тодорхойлогдож өгснөөр албан тушаалын шатлал, чиг үүрэг, тавигдах шаардлагын уялдаа холбоо сайжирч албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх нөхцөл, боломж бүрдэх юм. Улмаар төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтийг хангахын тулд албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагыг төрийн албаны ангилал, зэрэглэлийн тогтолцоо, сургалт хөгжлийн бодлого, гүйцэтгэлийн удирдлага болон сонгон шалгаруулалтын арга хэлбэртэй нягт уялдуулан зохицуулах нь зүйтэй байна.

4.4. Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчим ба төрийн албан хаагчийн сургалтын бодлого, тогтолцоо

Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмаар албан хаагчийг томилоход тавигддаг нэг гол шалгуур нь тухайн албан хаагч тусгай сургалтаар бэлтгэгдсэн байх явдал байдаг. Төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлага нь мерит зарчимд суурилсан карьерын тогтолцоотой нөхцөлд төрийн албаны сургалтын бодлого, тогтолцоо гол төлөв төвлөрсөн байдлаар албан хаагчдыг тусгайлсан сургалтаар бэлтгэж байхыг чухалчилдаг. Монгол Улсын төрийн албаны холбогдох хууль тогтоомжоор тодорхойлогдсоны дагуу төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагад мерит зарчимд суурилсан карьерын тогтолцоо давамгайлсан шинжтэй байна. Тухайлбал, төрийн албаны сургалтын хувьд 2017 онд батлагдан хэрэгжиж байгаа Төрийн албаны тухай хуулиар сургалтыг нэгдсэн бодлого, зохион байгуулалт, төвлөрсөн тогтолцоогоор хэрэгжүүлэхээр тодорхойлж өгсөн нь мерит зарчимд суурилсан карьерын тогтолцоотой болохыг илтгэж байна.

Монгол Улсын төрийн албаны сургалтын бодлого, тогтолцоо нь 1990-ээд оны эхэн үеэс батлагдан хэрэгжиж эхэлсэн хэд хэдэн бодлогын баримт бичиг, хууль тогтоомжоор тодорхойлогдож ирсэн байна.

Засгийн газрын 1991 оны 10 дугаар сарын 11-ний өдрийн 293 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Төрийн захиргааны байгууллагын боловсон хүчний ажлын зохион байгуулалтын тухай” баримт бичигт төрийн албан хаагчдыг 4 ангилалд бүлэглээд 1-15 зэрэглэлтэй байхаар тогтоож тухайн ангилал, зэрэглэлийн албан тушаалд томилогдохын өмнө зохих шатны сургалтад хамрагдсан байхаар заасан байна. Тухайлбал, төрийн захиргааны байгууллагын удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалд томилогдон ажиллах албан хаагчийг 1) удирдахуйн ухаанаар мэргэжиж дэс өргөгчийн зэрэг өгөх 1,5-2 жилийн сургалт; 2) удирдахуйн ухаанаар мэргэжих дипломын 1 жилийн сургалт; 3) ерөнхий удирдлагын болон төрийн удирдлагын 3-6 сарын дамжааны үнэмлэх (сертификат) олгох сургалт гэсэн үндсэн 3 шатны сургалтад нэгдсэн зохион байгуулалттай, төвлөрсөн тогтолцоогоор бэлтгэж байхаар тогтоосон нь цаашдын төрийн албаны сургалтын бодлого, тогтолцооны суурийг тавьж өгсөн юм.

Энэхүү баримт бичигт тусгагдсан төрийн захиргааны байгууллагын албан хаагчдын сургалтыг шинэ тогтолцоонд бүрэн шилжих хүртэл төрийн захиргааны байгууллагын албан хаагчдын зохих ангилал, зэрэглэлд хамаарах албан тушаалд тухайн үед ажиллаж байсан албан хаагчдыг менежмент болон төрийн удирдлагын богино хугацааны сургалтад дэс дараатайгаар гадаад, дотоодод сургалтад хамруулах бодлогыг НҮБХХ болон олон улсын байгууллага, гадаад орнуудын техникийн дэмжлэг, туслалцаатайгаар хэрэгжүүлсэн байдаг.

Харин төрийн албан хаагчийг ажилд авах, албан тушаал дэвшүүлэн томилохын өмнө мэргэшүүлж бэлтгэсэн байх болон зохих шатны сургалтад хамрагдсан байдал нь албан тушаал дэвшүүлэхэд харгалзах нэг чухал хүчин зүйл болох бодлого нь өнөөг хүртэл хэрэгжээгүй явж ирсэн байна. (Цэдэв.Д., Байгал.Д., 2019)

Төрийн албаны тухай хууль анх 1994 онд батлагдан 1995 оны 6 дугаар сарын 1-ний өдрөөс хэрэгжиж эхэлсний дараа Засгийн газрын 1997 оны 19 дүгээр тогтоолоор баталсан “Төрийн захиргааны мэргэшсэн албан хаагч бэлтгэх, мэргэшлийг дээшлүүлэх талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” баримт бичигт төрийн захиргааны албан хаагчийг тухайн албан тушаалд томилогдсоны дараа мэргэшүүлж бэлтгэдэг тогтолцоо хэрэгжих болсон байна. Гэхдээ уг тогтоолд заасан төрийн захиргааны албан хаагч нь заавал мэргэшиж бэлтгэгдсэн байхаар зохицуулаагүй учир албан тушаалд томилогдсон ч мэргэших сургалтад хамрагдахгүй байж болохоор, түүнчлэн мэргэшиж бэлтгэгдсэн төрийн албан хаагчид нь төрийн албаны тогтворгүй байдлаас шалтгаалан халагдаж, өөрчлөгдөх явдал байсан юм.

Засгийн газрын 1999 оны 96 дугаар тогтоолоор баталсан “Төрийн албаны сургалт ба мэдлэг чадвар бий болгох хөтөлбөр” нь төрийн байгууллагын өөрийн зорилт, чиг үүрэг болон тухайн албан тушаалд нийцсэн шаардлагатай мэдлэг чадварыг тодорхойлж, төрийн албан хаагчийг байгууллага өөрөө



сургаж бэлтгэхэд голлох үүрэг хариуцлага хүлээж сургалтыг зохион байгуулахаар тогтоосон нь нэг талаас төрийн байгууллагуудын сургалтын хөтөлбөрийг боловсронгуй болгоход дэмжлэг болсон, харин хэрэгжилтийн хувьд энэ нь тухайн байгууллагын идэвх санаачлага, төсөв, санхүүгийн болон бусад нөөцөөс хамаарч ирсэн юм. (Цэдэв.Д., Байгал.Д., 2019)

2017 онд батлагдсан Төрийн албаны тухай хуулиар төрийн албан хаагчийн сургалтын бодлого, тогтолцоог албан хаагч мэргэшсэн байх шаардлага, шатлан дэвших замаар тогтвортой ажиллах зарчимд нийцүүлэн өөрчлөн тодорхойлсон. Үүнд:

- Иргэнийг төрийн албан тушаалд томилсны дараа богино болон дунд хугацааны сургалтад хамруулж бэлтгэх
- Төрийн захиргааны албан хаагч албан тушаалд дэвшин ажиллахын тулд төрийн албанд болон тодорхой ангиллын албан тушаалд тогтоосон хугацаагаар ажилласан байхаас гадна, томилогдох албан тушаалын ангилалд хамаарах мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж, төгссөн байх шаардлагатай юм. Тухайлбал, тэргүүн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 16-аас доошгүй жил, үүнээс эрхэлсэн түшмэлийн албан тушаалд 8-аас доошгүй жил; эрхэлсэн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 12-оос доошгүй жил, үүнээс ахлах түшмэлийн албан тушаалд 4-өөс доошгүй жил; ахлах түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох бол төрийн албанд 8-аас доошгүй жил, үүнээс дэс түшмэлийн албан тушаалд 4-өөс доошгүй жил тус бүр ажилласан байхаас гадна тус тусын ангиллын мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж, төгссөн байх шаардлага тавигдсан юм.
- Төрийн албан хаагчийг мэргэшүүлэх энэхүү сургалтыг нэгдсэн бодлого, зохион байгуулалт, төвлөрсөн тогтолцоогоор хэрэгжүүлэхээр тогтоосон. Тухайлбал, төрийн албан хаагчийн богино, дунд болон мэргэшүүлэх багц сургалтын агуулга, хөтөлбөрийг тухайн албан тушаалын онцлог, хариуцсан ажил, гүйцэтгэх чиг үүргийг харгалзан төрийн албаны төв байгууллага, Засгийн газар хамтран батлахаар Төрийн албаны тухай хуульд тусгасан нь өмнө байгаагүй хэлбэрээр нэгдсэн бодлого, зохион байгуулалтадорсныг илтгэж байна. Төрийн албан хаагчийг мэргэшүүлэх эдгээр сургалтыг төвлөрсөн тогтолцоогоор хэрэгжүүлэхээр тогтоож, сургалтыг зөвхөн Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дэргэд ажиллах Засгийн газрын харьяа төрийн албаны сургалтын байгууллага хариуцан зохион байгуулахаар хуульд заасан байна.

Ийнхүү Төрийн албаны тухай хуулиар төрийн албан хаагчдыг дэвшүүлэн томилохын өмнө томилогдох албан тушаалын ангилалд нийцүүлэн төвлөрсөн тогтолцоо, зохион байгуулалтайгаар мэргэшүүлэх багц сургалтаар бэлтгэхээр тогтоож өгсөн. Харин иргэнийг төрийн захиргааны албан тушаалд

томилогдсоны дараа богино, дунд хугацаагаар сургаж байхаар заасан байна. Энэхүү хуулиар тодорхойлсон төрийн албаны сургалтын бодлого нь төрийн захиргааны албанд тогтвортой мэргэшиж ажиллах, шатлан дэвших карьерын тогтолцоог хэрэгжүүлэхэд нэг бүрэлдэхүүн хэсэг болохоор байгаа юм.

Төрийн албан тушаалд шатлан дэвших зарчмаар томилогдон ажиллах төрийн албан хаагч нь Төрийн албаны тухай хуулийн 23.2.1-23.2.3-т заасан тусгай шаардлагын дагуу хамрагдах мэргэшүүлэх багц сургалтын агуулга, хөтөлбөрийг тухайн албан тушаалын онцлог, хариуцсан ажил, гүйцэтгэх чиг үүргийг харгалзан Монгол Улсын Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дарга, Төрийн албаны зөвлөлийн даргын 2019 оны 4 дүгээр сарын 4-ний өдрийн 37/33 дугаар хамтарсан тушаалаар баталсан байна. Энэхүү шийдвэрт заасны дагуу тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах түшмэлийн ангилал тус бүрт хамаарах албан тушаалд томилогдох албан хаагчийг мэргэшүүлэх багц сургалт нь 1/ бодлого, стратеги; 2/ захиргаа, удирдлага; 3/ мэдээллийн технологи; 4/ ёс зүй, хүний эрх гэсэн 4 ерөнхий хөтөлбөрийн хүрээнд тухайн ангиллын албан тушаалын онцлог, хариуцсан ажил, гүйцэтгэх чиг үүрэгт уялдсан агуулгатай байхаар тодорхойлсон бөгөөд албан тушаал шатлан дэвших бүртээ тухайн ангилалд хамаарах багц сургалтад хамрагдаж 9 багц цагийг биелүүлэхээр тогтоосон байна.

Төрийн албан тушаалд шатлан дэвших зарчмаар албан хаагчийг томилоход албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийн тогтолцоо чухал нөлөөтэй байдаг. Мэргэшүүлэх багц сургалтын агуулга, хөтөлбөр нь албан тушаалын ангиллаар ялгаатай тодорхойлогдсон нь зүйн хэрэг хэдий ч албан тушаалын ангилал нь зэрэглэлтэйгээ хэр уялдаатай тодорхойлогдсон, албан тушаалын чиг үүрэг, онцлогийг хэр харгалзан нэг ангилалд албан тушаалуудыг бүлэглэсэн байдал нь тухайн ангилалд хамаарах нийтлэг мэдлэг чадварыг тодорхойлж сургалтыг үр дүнтэй зохион байгуулах, албан хаагч шатлан дэвших зарчмаар томилогдох албан тушаалыг эрхлэхэд шаардлагатай мэдлэг чадварыг эзэмшсэн байхад ач холбогдолтой.

Засгийн газрын 2019 оны 275 дугаар тогтоолоор тогтоосон “Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал, зэрэглэл” нь нэг ангилалд олон түвшингийн, янз бүрийн чиг үүрэг бүхий байгууллагын, олон зэрэглэлийн, хэтэрхий олон албан тушаалыг хамруулсан учир нэг ангилалд нийтлэг мэдлэг чадвар тодорхойлж мэргэшүүлэхэд төвөгтэй байдал үүсгэж байгаа юм. Тухайлбал, эрхэлсэн түшмэлийн ангилал нь дотроо ТЗ-11, ТЗ-12, ТЗ-13 гэсэн 3 зэрэглэлтэй бөгөөд зэрэглэл тус бүртээ 3-9 албан тушаалыг агуулсан байна.

Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмаар албан хаагчийг томилоход тусгайлсан сургалтад хамрагдаж бэлтгэгдсэн байх шаардлагыг хуулиар тодорхойлж өгсөн нь чухал болсон хэдий ч төрийн захиргааны албан тушаалын дээрх ангилал, зэрэглэл нь зөвхөн төрийн албан хаагчийг албан тушаалын ангиллын дагуу мэргэшүүлж бэлтгэхэд төвөгтэй байдал

үүсгэж байгаа төдийгүй мөн албан тушаал ахиж дэвших тогтолцоог оновчтой хэрэгжүүлэхэд ч төвөгтэй байдалд хүргэхээр байгаа билээ.

Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчимд нийцүүлэн төрийн албан хаагчийг мэргэшүүлэн бэлтгэх сургалтын хэрэгжилт

Төрийн албаны тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлд заасан мэргэшүүлэх багц сургалтаар тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох албан хаагч нь албан тушаалд шатлан дэвших зарчмын дагуу тухайн ангилалд хамаарах сургалтад зайлшгүй хамрагдаж төгссөн байх шаардлага тавигдах болсон. Тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах түшмэлийн ангилалд хамаарах мэргэшүүлэх багц сургалтын агуулга, хөтөлбөр 2019 онд батлагдсанаас хойш төрийн албан хаагчдыг уг сургалтад хамруулан сургаж төгсгөх үүргийг Удирдлагын академи хэрэгжүүлж байна.

Мэргэшүүлэх багц сургалт явагдаж эхэлснээс хойш 2020 оны 12 дугаар сарын байдлаар нийт 3777 албан хаагч тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах түшмэлийн мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаад (Хүснэгт 6) байна.

Хүснэгт 6. Мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдсан албан хаагчдын тоо

Албан тушаалын ангилал	ТАХ-ийн тоо ³	Мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдсан албан хаагчид
Тэргүүн түшмэл	102	144
Эрхэлсэн түшмэл	516	826
Ахлах түшмэл	1705	2807

Төрийн захиргааны тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах түшмэлийн ангиллын албан тушаалд 2019 оны байдлаар ажиллаж байсан албан хаагчдын тоотой харьцуулан авч үзвэл 1.5 дахин олон албан хаагч тухайн сургалтуудад хамрагдаж төгссөн байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дарга, Төрийн албаны зөвлөлийн даргын 2019 оны 4 дүгээр сарын 4-ний өдрийн 37/33 дугаар хамтарсан тушаалаар баталсан "Мэргэшүүлэх багц сургалтын агуулга, хөтөлбөр батлах тухай" шийдвэрийн 3.2-т төрийн захиргааны тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаал хашиж байгаа төрийн албан хаагчдын мэргэшүүлэх сургалтыг 2019 онд багтаан зохион байгуулахаар тогтоосны дагуу 2019 оны эцэст болон 2020 оны эхний улиралд нийт 3271 албан хаагчийг сургаж төгсгөсөн нь үндсэндээ тухайн албан тушаалд ажиллаж байсан албан хаагчид байна.

2020 оны эхээр элсүүлэн сургаж эхэлсэн 500 орчим албан хаагчид нь харин шатлан дэвших зарчмын дагуу тухайн албан тушаалд томилогдохоор бэлтгэгдэж байгаа албан хаагчид байна.

³ Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн 2019 оны улсын нэгдсэн тоо бүртгэл. ТА3, 2020

Төрийн байгууллага нь Төрийн албаны тухай хуулийн 55.3-т заасны дагуу төрийн албан хаагчийн сургалтын хөтөлбөрийг боловсруулж хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байдаг. Үүний дагуу төрийн байгууллага нь хүний нөөцийн төлөвлөгөөндөө удирдах ажилтны нөөцийг бүрдүүлж бэлтгэхээр тусгаж түүнийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн сургалтын хөтөлбөр, төлөвлөгөөг боловсруулсаны үндсэн дээр мэргэшүүлэх багц сургалтад шат дараатайгаар хамруулж байх ёстой юм. Судалгааны явцад сургалтад оролцогчид болон албан хаагчидтай хийсэн ярилцлагаас дүгнэж үзэхэд төрийн байгууллагад удирдах ажилтны нөөцийг бэлтгэх төлөвлөгөө, хүний нөөцийн сургалтын төлөвлөгөөг сайтар боловсруулдаггүй сургалтад хамруулах захиалга ирүүлсэн үед нь хэн нэгнийг тохиолдлоор шахуу хамруулдаг байдал түгээмэл байна. Гэхдээ зарим байгууллагууд байгууллагын төсөвтөө сургалтын зардлыг төлөвлөж албан хаагчдаа мэргэшүүлэх багц сургалтад хамруулахаар Удирдлагын академид захиалга ирүүлдэг хэдий ч энэ нь хангалтгүй байна.

Төрийн байгууллагын захиалгаар тухайн байгууллагын зардлаар эрхэлсэн түшмэлийн мэргэшүүлэх багц сургалтад 43, ахлах түшмэлийн мэргэшүүлэх багц сургалтад 71 албан хаагч хамрагдсан нь сургалтад хамрагдсан нийт албан хаагчидтай харьцуулахад ердөө 3.1 хувийг эзэлж байна.

Төрийн албан хаагч шатлан дэвших зарчимын дагуу ахлах түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалаас эхлэн мэргэшүүлэх багц сургалтуудад шат дараалан хамрагдаж төгсөх ёстой хэдий ч өнөөгийн элсэлтийн байдлаас харахад тухайн томилогдох албан тушаалд тавигдах ажилласан жилийн шаардлагыг л хангаж байвал аль ч шатны мэргэшүүлэх багц сургалтад шууд элсэн суралцаж байна. Төрийн албаны сургалтын хувьд хууль тогтоомжид зааснаар төрийн албан хаагч анх томилогдсоноосоо эхлэн чиглүүлэх богино хугацааны сургалтад, мэргэшүүлэх дунд хугацааны болон давтан сургалтад, богино хугацааны зорилтот сургалтуудад тухай бүр хамрагдаж байхаар тогтоосон хэдий ч төрийн байгууллагуудаас гаргаж байгаа захиалга, албан хаагчдын сургалтад хамрагдах сонирхол нь зөвхөн тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах түшмэлийн мэргэшүүлэх багц сургалтад ялангуяа шатлал дээгүүр албан тушаалын мэргэшүүлэх сургалтад хамрагдахыг илүүтэй зорьж байгаа нь баримт бичгийн шинжилгээ болон ярилцагын үр дүнгээс харагдаж байна.

Төрийн албаны тухай хуулиар төрийн албан хаагчийг шаталсан хэлбэрээр, тасралтгүй сургаж байхаар тодорхойлогдсон байдаг. Иймд албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх зарчмаар томилохын тулд л зөвхөн мэргэшүүлэх багц сургалтад хамруулдаг бус хууль тогтоомжид заасан мэргэшүүлэх дунд болон богино хугацааны сургалтад хамруулсны үндсэн дээр дараагийн шатны сургалт болох ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд томилогдох албан хаагчийг “мэргэшүүлэх багц сургалт”-д сургалтын нэгдсэн төлөвлөгөөний дагуу шаталсан хэлбэрээр хамруулж байх нь үр дүнтэй байхаар байна.



4.5. Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэхэд ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзаж буй байдалд хийсэн шинжилгээ

Төрийн албаны тухай хууль болон түүнийг дагалдан гарсан журмуудад тусгагдсан нэг үндсэн концепц нь “албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэл, үр дүнд тулгуурлан тодорхой шийдвэр гаргах” тухай асуудал юм. Төрийн албанд баримтлах “чадахуйн зарчим” 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 ойлгоно гэж хуулийн 3.1.3-т зааснаас энэ нь тодорхой харагдана. Гэвч төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилт нь албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэл, үр дүнгээс үнэхээр хамаарч шийдвэрлэгдэж чадаж байна уу, энэ зарчмын хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал ямар байна вэ гэдгийг судалж, тулгамдсан асуудлуудыг тодорхойлохыг зорьсон.

Судалгааны энэхүү хэсгийг төрийн захиргааны албан хаагчидтай хийсэн ярилцлагын судалгааны мэдээлэлд үндэслэн боловсруулсан болно. Ярилцлагад хамрагдах төрийн захиргааны албан хаагчдыг сонгохдоо тухайн байгууллагадаа хамгийн багадаа 3 ба түүнээс олон жил ажилласан байх шалгуурыг баримтласан.

Нэг. *Төрийн захиргааны албан хаагчийг ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээнд тулгуурлан шатлан дэвшүүлэх эрх зүйн орчин бүрдсэн үү? Хэрэгжилт нь ямар түвшинд байна вэ?*

Судалгааны хамгийн эхний анхаарал хандуулсан хэсэг нь эрх зүйн орчны оновчтой, ойлгомжтой байдал ямар байгааг судлах явдал байсан. Хэдийгээр энэхүү судалгааны эхэнд эрх зүйн орчны судалгааг тодорхой хэмжээнд хийж, дүгнэлт гаргасан боловч, энэхүү орчин нь хөрсөн дээр бууж хэрэгжих боломж ямар байсныг төрийн албан хаагчидтай хийсэн ярилцлагаар тодруулсан болно.

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

Түүнээс гадна төрийн захиргааны байгууллагад удирдах албан тушаал хашиж байгаа 5, өмнө нь төрийн захиргааны байгууллага удирдаж байсан туршлагатай 8 албан хаагчтай хийсэн ярилцлагын судалгаагаар дараах зүйлсийг тодруулсан болно. Үүнд: Та төрийн захиргааны албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх зохицуулалтыг байгууллагадаа хэрэглэдэг үү? Шатлан дэвших зарчмын дагуу албан тушаал дэвшүүлсэн жишээ байвал энэ талаар тодорхой мэдээлэл өгнө үү? Шатлан дэвшүүлэхдээ тухайн албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэлд үндэслэсэн үү? Тийм бол тодорхой баримт нотолгоо үзүүлэх боломжтой юу? гэсэн асуултуудын хүрээнд мэдээлэл авсан.

Ярилцлага хийсэн удирдах албан тушаалтнуудын 60 хувь нь “шатлан дэвших зохицуулалтыг хэрэглэх хэрэгтэй, зөв гэдгийг мэдэж байгаа ч ихэнх томилгоонд гадны нөлөө, шахалт их байдаг учраас сул орон тоог нөөцөөс, шалгалтаар нөхөх нэрийн дор шахааны хүн авахаас өөр аргагүй байдалд ордог” тухай хариулт хэлж байв. Харин үлдсэн удирдах албан тушаалтнуудын хувьд шатлан дэвших зарчмыг ямар нэг хэмжээгээр ашиглаж байсан гэж хариулсан боловч албан хаагчийг ямар шалгуур үзүүлэлтээр шатлан дэвшүүлсэн бэ?, ажлын гүйцэтгэл, үр дүнд тулгуурлан албан хаагчийг дэвшүүлсэн үү, 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” гэж хариулсан.

Хууль эрх зүйн орчны хувьд удирдах албан тушаалтнууд хөндлөнгийн нөлөөнд автахгүйгээр шатлан дэвших зарчмыг ашиглах боломжтой гэж харж байна уу? гэдэг асуулт тавьж ярилцсан. Судалгаанд оролцогчдын 80 хувь нь “хэдийгээр хууль эрхзүйн орчин бүрдсэн байлаа ч тогтолцоогоо бүхэлд нь өөрчлөхгүй бол энэ нь хэрэгжихэд хэцүү”, “гэхдээ Төрийн албаны шинэ хуулийн хэрэгжилт жигдрээд ирвэл боломжтой гэж харагдаж байна” гэдэг хариулт өгч байлаа. Харин цөөн тооны удирдах ажилтан (өмнө нь 2016-2018 он хүртэл төрийн захиргааны байгууллага удирдаж байсан) “Эрх зүйн орчин нь ойлгомжтой юм шиг хэрнээ хэрэглэх гэхээр асуудал их үүсдэг. Тухайлбал намайг ажиллаж байх үеийн Төрийн албаны тухай хуульд сул орон тоог нөхөхдөө байгууллага дотроосоо, эсвэл холбогдох бусад төрийн байгууллагаас үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшингээр шалгаруулж нөхнө гэж заасан байсан. Гэтэл энд хэд хэдэн тодорхойгүй асуудлууд гарч ирж байна. Холбогдох бусад төрийн байгууллага гэдэгт юуг ойлгох вэ? хаанаас ч хамаагүй авчраад нөхөж болох юм уу?, Үр дүнгийн гэрээний үнэлгээгээр хамгийн өндөр оноотой албан хаагчийг шууд дэвшүүлэх юм уу? эсвэл албан

хаагчдын мэргэшлийн түвшинг нь үнэлэх ажил зохион байгуулж, өндөр оноо авсныг нь дэвшүүлэх үү гэдэг ойлгомжгүй зүйл олон байгаа болохоор ашиглах боломжгүй байсан. Тиймээс захиалга өгөөд нөөцөөс, эсвэл шалгалтаар хүн авах нь амар” гэсэн хариулт өгч байв.

Ярилцлагын судалгааны дээрх нөхцөл байдлаас дараах дүгнэлтийг хийж болохоор байна.

- Өмнө нь хэрэгжиж байсан Төрийн албаны тухай хууль (1994, 2002)-ийн зохицуулалтаар төрийн захиргааны албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх эрх зүйн орчин тодорхой мэт харагдаж байсан боловч практикт хэрэгжүүлэхэд бэрхшээл нэлээд үүсэж байсан. Эдгээр тодорхойгүй байдлыг ТАЗ, эсвэл ЗГ ямар нэг журмаар нарийвчлан зохицуулах, эсхүл төрийн захиргааны байгууллагууд өөрсдийн дотоод журмаар нарийвчлан зохицуулалт хийж болох тухай удирдамж, чиглэл өгөх шаардлагатай байсан.
- 2017 онд батлагдсан Төрийн албаны тухай хуулинд илүү тодорхой зохицуулалтыг тусгаж өгсөн (шатлан дэвшүүлэх журам, тусгай шалгалтын журам) нь шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтэд эерэгээр нөлөөлөх хүлээлт үүсгэж байна.
- Шатлан дэвшүүлэх зарчим гэдгийг удирдах албан тушаалтны түвшиндээ ч, төрийн албан хаагчийн түвшиндээ ч “доороос дээшээгээ шатлал ахих” гэдэг утгаар нь зөвхөн ойлгож байна. Гэтэл зөв шалгуураар, шаардлага хангасан зөв хүнийг шатлал дэвшүүлсэн үү? гэдэгт анхаарал бага хандуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзаж дэвшүүлсэн гэх боловч хангалттай баримт нотолгоо байхгүй байна.

Хоёр. *Төрийн захиргааны албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлж чадаж байна уу?*

Судалгааны багийн анхаарал хандуулсан дараагийн зүйл нь “албан тушаалд шатлан дэвшүүлэхдээ ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзах ёстой бөгөөд төрийн байгууллагууд албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийг үнэлж чадаж байна уу” гэдэг асуудал байв. Хэрэв шатлан дэвшүүлэх шийдвэр гаргах нэг чухал үндэслэл нь “ажлын гүйцэтгэл” гэж үзвэл энэ үнэлгээ бодитой байх шаардлагатай. Алдаатай, буруу үнэлгээ хийж албан хаагчийг дэвшүүлэх шийдвэр гаргасан тохиолдолд “мерит” буюу чадахуйн зарчмыг зөрчсөн үйлдэл болно.

“Төрийн захиргааны байгууллага дахь гүйцэтгэлийн удирдлагын хэрэгжилт” (Удирдлагын Академи, 2017) судалгаанд төрийн захиргааны албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэхдээ ажлын гүйцэтгэлийг хэрхэн үнэлдэг талаар авч үзсэн байдаг. Үүнд:

- Төрийн захиргааны байгууллагууд гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг тодорхой аргачлалын хүрээнд үндэслэлтэй боловсруулж чадахгүй байна. Гүйцэтгэлийн зорилт, шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлж буй байдал хангалтгүй. Энэ чиглэлээр нэгдсэн сургалт хийх зайлшгүй шаардлагатай.
- Гүйцэтгэлийн төлөвлөлт оновчтой хийгддэггүй, шалгуур үзүүлэлт нь хэт ерөнхий, хэмжих боломжгүй тодорхойлдогоос шалтгаалж үнэлгээг бодитой хийж чаддаггүй гэсэн байна.

Судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудын 98.1 хувь нь гүйцэтгэлийн үнэлгээгээр А, В буюу “маш сайн”, “сайн” үнэлгээ авсан байна. (Удирдлагын Академи, 2017, хууд. 117)

Судалгааны баг 2020 оны 9-11 сард Удирдлагын академийн эрхэлсэн түшмэлийн мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдсан яам, агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллагын албан хаагчдаас түүвэрлэн 15 хүнтэй ярилцлага хийсэн.

Судалгаанд оролцсон төрийн албан хаагчид Засгийн газрын 2019 оны 37, 38 дугаар тогтоолоор батлагдсан гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө боловсруулах, үнэлэх журмын хэрэгжилт хангалтгүй, албан хаагчдынхаа гүйцэтгэлийг оновчтой үнэлж чадахгүй байна гэсэн хариултыг өгч байв.

Төрийн захиргааны байгууллагууд албан хаагчдынхаа ажлын гүйцэтгэлийг зөв үнэлж чадахгүй байгаа нь шатлан дэвшүүлэх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн бэрхшээлийг үүсгэж байна. Өөрөөр хэлбэл, ажлын гүйцэтгэлийг зөв төлөвлөж, гүйцэтгэлийн хэрэгжилтийг оновчтой дүгнэж удирдахгүй байгаа явдал нь чадахуйн зарчимд нийцүүлэн албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх нөхцөл, боломжийг алдагдуулж байна.

Иймээс шатлан дэвших зарчмын хэрэгжилтийг хангах нэг чухал нөхцөл нь төрийн захиргааны албан хаагчдын гүйцэтгэлийн үнэлгээний тогтолцоог сайжруулах явдал юм.

Гурав. *Ажлын гүйцэтгэл, үр дүн сайн байгаа албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх сул орон тоо байгууллагад гардаг уу?*

Судалгааны баг төрийн захиргааны байгууллагууд ажлын гүйцэтгэл, үр дүнгээр сайн ажиллаж байгаа албан хаагчдаа чадахуйн зарчмын хүрээнд албан тушаал дэвшүүлэн ажиллуулах боломжтой эсэх, сул орон тоо гардаг эсэхийг судалсан. Хэдийгээр төрийн жинхэнэ албан тушаалын сул орон тоо гарч болох хэд хэдэн нөхцөл байдаг ч энэ нь цөөн тоотой байдаг. Ялангуяа төрийн жинхэнэ алба мэргэшсэн, тогтвортой байх талаас нь авч үзвэл байгууллагын хүний нөөцийн хөдөлгөөн бага байх ёстой. Хэрвээ албан тушаалын сул орон тоо (ялангуяа дунд болон дундаас дээш түвшинд) гарахгүй тохиолдолд шатлан дэвших зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх боломжгүйд хүрнэ. Иймд ажлын гүйцэтгэл сайн албан хаагчийг “дэвшүүлэх” болон ажлын



гүйцэтгэл тааруу, хангалтгүй байгаа албан хаагчийг албан тушаал “бууруулах” асуудлыг хамтад нь авч үзэх шаардлагатай юм.

Төрийн захиргааны байгууллагуудад гүйцэтгэлийн удирдлагын тогтолцоог оновчтой нэвтрүүлж ажлын гүйцэтгэлийг шударгаар үнэлдэг бол гүйцэтгэл тааруухан байгаа албан хаагчдад тодорхой хэмжээний хариуцлага хүлээлгэх ёстой бөгөөд хариуцлагын нэг хэлбэр нь албан тушаал бууруулах явдал юм. Практикт ажлын гүйцэтгэлийг шударга, оновчтой үнэлсэн тохиолдолд нийт ажилтнуудын 10 орчим хувь нь хамгийн өндөр үнэлгээг, 80 орчим хувь нь дундаж үнэлгээг, 10 орчим хувь нь тааруухан үнэлгээг авдаг гэсэн дундаж статистик байдаг. Энэ тохиолдолд үнэхээр гүйцэтгэл сайн байгаа албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх, гүйцэтгэлээр тааруухан албан хаагчийг албан тушаал бууруулах нөхцөл бүрдэнэ. Гэтэл Монгол Улсын төрийн захиргааны албан хаагчдын хувьд ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээгээр 98.1 хувь нь “маш сайн”, “сайн” үнэлгээ авч байгаа (Удирдлагын академи, 2017. хууд.117) тохиолдолд шатлан дэвшүүлэх сул орон тоо бараг гарахгүй гэсэн үг юм. Хэдийгээр төрийн захиргааны байгууллагуудад удирдах албан тушаалын сул орон тоо гарч, томилгоо хийгддэг ч энэ нь “шатлан дэвшүүлэх” зарчмын дагуу явагдаж байгаа эсэхийг тодорхойлох боломжгүй байна. Нөгөө талаас эрх зүйн зохицуулалт, дүрэм журам нь ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэхэд асуудал үүсгэж байгааг ярилцлагын судалгаанд оролцсон удирдах ажилтнууд дүгнэж хэлж байв. Тухайлбал, одоо үйлчилж буй гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний журмаар төрийн жинхэнэ албан хаагч 3 удаа дараалан “хангалтгүй” үнэлгээ авсан тохиолдолд л албан тушаалаас нь чөлөөлөх, албан тушаал бууруулах боломжтой. Өөрөөр хэлбэл, эхний удаа хангалтгүй үнэлгээ авбал “сургалтад хамруулах”, дараагийн удаа хангалтгүй үнэлгээ авсан тохиолдолд “цалин бууруулах” гэх мэт арга хэмжээ авч 3 дахь удаагаа хангалтгүй үнэлгээ авбал албан тушаал бууруулах, албан тушаалаас чөлөөлөх боломжтой болно. Эндээс үзэхэд төрийн захиргааны албан тушаалын сул орон тоог нөхөхөд дор хаяж 3 жилийн хугацаа шаардлагатай болж байна. Энэхүү зохицуулалт нь шатлан дэвшүүлэх арчмын хэрэгжилтийг хангахад тодорхой хэмжээгээр нөлөөлж байна.

Дөрөв. *Ажлын гүйцэтгэл, үр дүн сайн байгаа албан хаагчдыг албан тушаал дэвшүүлэх зорилгоор “мэргэшүүлэх багц сургалт”-д хамруулж байна уу?*

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэл, үр дүн сайн байх нь албан тушаал дэвших зөвхөн нэг л шалгуур юм. Тухайн албан хаагч албан тушаалын ангилал дэвших тохилдолд заавал мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж төгссөн байх шаардлагатай. Энэ тохиолдолд төрийн захиргааны албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх зорилгоор сургалтад хамруулахдаа түүний ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзаж байгаа эсэх нь чухал асуудал болж байна.

Ярилцлагын судалгаанд хамрагдсан төрийн захиргааны удирдах албан тушаалтнуудын хувьд “Бид 2019 онд мэргэшүүлэх багц сургалтуудад тухайн

албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчдыг сургасан. Харин 2020 оны тухайд мэргэшүүлэх багц сургалтад албан хаагчдаа хамруулахдаа (хэнийг сургалтад хамруулахаа шийдэхдээ) ажлын гүйцэтгэлийг тодорхой хэмжээнд харгалзан үзсэн, гэхдээ яг нарийвчилж үзээгүй” гэсэн хариултыг өгч байв. Үүний гол шалтгаан нь “ямар шалгуур үзүүлэлтийг харгалзан мэргэшүүлэх сургалтад хамруулах талаар тодорхой зохицуулалт байхгүй, тэгээд ч нарийндаа бол хэнийг хамруулахыг шийдвэрлэхэд ЗГХЭГ, ТАЗ, Удирдлагын Академийн нөлөө байдаг” гэж тайлбарлаж байв.

Дээрх нөхцөл байдлаас дүгнэж үзвэл албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтийг хангахын тулд мэргэшүүлэх багц сургалтыг гүйцэтгэлийн үнэлгээтэй уялдуулан зохицуулах зайлшгүй шаардлага байна.

ТАВДУГААР БҮЛЭГ. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх оновчтой тогтолцоо нь төрийн албан хаагчийг идэвхтэй, үр бүтээлтэй, тогтвортой ажиллуулах, төрийн албыг чадварлаг, мэргэшсэн албан хаагчдаар хангах, эцсийн дүндээ төрөөс иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг дээшлүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлдэг.

Төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцооны хоёр үндсэн загвар байдаг. Энэ нь карьерын ба албан тушаалын загвар юм. Харин эдгээр тогтолцооны аль нь давамгайлж байгаагаар тухайн улсын төрийн албаны тогтолцооны онцлог, үндсэн шинжүүдийг тодорхойлж болно.

Карьерын тогтолцоо нь нийгмийн институц чанд тогтсон, эрх зүйн актууд нь харилцан уялдаатай, тогтвортой ардчилалтай улс орнуудад нийтлэг байдаг бөгөөд, харин нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн орчин нь шилжилтийн үед байгаа оронд тийм ч тохиромжтой биш гэж үздэг.

Монгол Улсад анх 1994 онд Төрийн албаны тухай хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлсэн үеэсээ төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчмыг баримтлан чадварлаг, үр дүнтэй ажиллаж буй албан хаагчдыг дэвшүүлэх явдлыг дэмжсэн хүний нөөцийн удирдлагын мерит зарчимд суурилсан карьерийн тогтолцоотой байхаар хууль, тогтоомжоор тодорхойлж ирсэн. Гэсэн 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 шалтгаан, нөхцлийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй судлан тогтоох шаардлага байна.

2017 онд батлагдсан Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалын сул орон тоо гарсан тохиолдолд шатлан дэвшүүлэх зарчмаар нөхөх тухай, түүнчлэн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх тусгай журам батлан мөрдүүлэхээр зааж хуульчилсан нь төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмыг хэрэгжүүлэх чухал баталгаа болсон юм.

Төрийн албаны тухай хууль анх батлагдан хэрэгжиж эхэлснээс хойш төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчим бодит байдал дээр хэрхэн хэрэгжсэн, хэрэгжилтэд хүний нөөцийн удирдлагын үндсэн асуудлууд хэрхэн уялдаж байгааг нотолгоо үндэслэлтэй судалсан судалгааны ажил хийгдээгүй байна.

Дэлхийн улс орнуудад карьерын тогтолцоо амжилттай хэрэгжих үндсэн нөхцөл нь төрийн албан хаагчийг албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх харилцааг зохицуулсан хууль, дүрэм журам нь харилцан уялдаатай, албан тушаалын

ангилал, зэрэглэлийн тогтолцоо нь тодорхой, ойлгомжтой бүрдсэн, албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагыг албан тушаалын ангилал, зэрэглэл бүрээр боловсруулж гаргасан, тэрхүү шаардлагад нийцүүлсэн сургалт хөгжил, ажлын гүйцэтгэлийн үр дүнтэй тогтолцоотой байхыг зүй ёсоор шаарддаг байна.

Монгол Улсын төрийн албанд шатлан дэвшүүлэх зарчмыг баримталсан тогтолцоо бүрэлдсэн өнөөгийн бодит нөхцөл байдлыг хүний нөөцийн удирдлагын үндсэн асуудлуудтай нь уялдуулан судалж дараах дүгнэлтийг гаргалаа. Үүнд:

Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх тогтолцоог нэвтрүүлж үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нь албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийг оновчтой, харилцан уялдаатай цогц байдлаар тодорхойлсноос шууд хамаарч байдаг.

Монгол Улсын төрийн албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийг тогтоосон байдлыг шатлан дэвшүүлэх зарчимтай уялдуулан авч үзвэл дараах дүгнэлтийг хийхээр байна. Үүнд:

- Төрийн албан тушаалуудыг төрийн албаны ерөнхий ангилал, төрийн байгууллага, салбар, чиг үүргийг нь харгалзан ангилж бүлэглэсэн, албан тушаалын чиг үүрэг, үйл ажиллагааны хүрээ, харьяалагдах салбар, байгууллагыг нь үндэслэл болгон албан тушаалын зэрэглэлийг системийг бүрдүүлсэн. Гэвч албан тушаалын нэг ангилалд хэд хэдэн зэрэглэлд хамаарах албан тушаалыг багтаасан байна. Тухайлбал, ахлах түшмэлийн албан тушаалын ангилалд ТЗ-9, ТЗ-10 гэсэн хоёр зэрэглэлийг багтаасан бол дэс түшмэлийн албан тушаалын ангилалд ТЗ-8, ТЗ-7, ТЗ-6, ТЗ-5, ТЗ-4 гэсэн таван зэрэглэлийг багтаасан харилцан адилгүй байгаа нь ямар үндэслэл аргачлалаар ийнхүү тогтоосон нь тодорхой бус байна.
- Төрийн албан тушаалын нэг ангилал дотор хэд хэдэн зэрэглэлийн албан тушаал багтаж байдаг ч албан тушаалын үндсэн чиг үүрэг, албан хаагчид тавигдах мэдлэг чадварын шаардлага нь албан тушаалын ангиллаар өөрөөр хэлбэл, тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах, дэс, туслах түшмэлийн гэсэн 5 ангиллаар л тодорхойлогдсон байна. Албан тушаалын зэрэглэл бүрээр үндсэн чиг үүрэг, тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагыг ялгаж тогтоогоогүй нь шатлан дэвшүүлэх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулж шатлан дэвшүүлэх зохицуулалт нь албан хаагчийг зөвхөн албан тушаалын ангилал хооронд дэвшүүлэхэд хамаарч байна.
- Төрийн улс төр, захиргаа, тусгай, үйлчилгээний албан тушаалуудын зэрэглэл хоорондын уялдаа, харилцан дүйцүүлэх албан тушаалын зэрэглэл тодорхой гараагүйгээс албан тушаал шатлан дэвшүүлэх нь зөвхөн нэг ангиллын албан тушаал дотроо хэрэгжихээр зохицуулагдсан байна.



Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдаж буй мэдлэг чадварын шаардлагыг албан тушаалын ангилал, зэрэглэлээс хамааруулж шаталсан байдлаар тодорхойлсон байгаа эсэхэд дүн шинжилгээ хийж үзэхэд дараах нийтлэг зүйлүүд ажиглагдаж байна. Үүнд:

- Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлага нь албан тушаалын ангилалд тулгуурласан, харин зэрэглэлийн хувьд тавигдах шаардлагыг харгалзан үзээгүй байна.
- Албан тушаалын мэдлэг чадварын шаардлага нь албан тушаалын ангиллаас хамаарч шаталсан хэлбэрээр тусгагдаагүй, зарим тохиолдолд нэг ангилалд тавигдсан шаардлагыг нөгөө ангилалд шууд хуулбарлан тусгасан байдалтай байна.
- Зарим тохиолдолд албан тушаалын ангилалд шаардагдах мэдлэг чадварын хүрээг бүрэн тусгаж авч үзээгүй. Тухайлбал, багаар ажиллах чадварыг туслах, дэс, ахлах түшмэлийн гүйцэтгэх албан тушаалд тавигдах шаардлага хэлбэрээр тусгаж өгсөн хэдий ч удирдах албан тушаалын төрөлд буулгаж тодорхойлж авч үзээгүй байна.
- Мөн “Төрийн жинхэнэ албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлага”-д тэргүүн, эрхэлсэн, ахлах, дэс түшмэлийн ангилалд “удирдан зохион байгуулах” ур чадварыг тусгаж өгсөн, харин туслах түшмэлийн ангилалд “удирдан зохион байгуулах” чадварыг оруулаагүй. Гэтэл бодит байдал дээр үйлчилгээний ажилтнуудыг удирдан чиглүүлэх чиг үүрэгтэй туслах түшмэлийн албан тушаал байх жишээтэй байна.
- Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагыг албан тушаалын ангиллаас хамааруулж шаталсан байдлаар тодорхойлж гаргах, улмаар албан хаагчийг сонгон шалгаруулж авах, сургаж хөгжүүлэх, ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх тогтолцоотой бүрэн хэмжээгээр нягт уялдаагүй байна.

Төрийн албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх зарчмаар албан тушаалд томилоход баримтлах нэг үндсэн шалгуур нөхцөл нь албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг бодитой үнэлж дүгнэдэг гүйцэтгэлийн удирдлагын тогтолцоо бүрдсэн байх явдал юм.

Төрийн захиргааны албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэхдээ ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзах ёстой гэдэг ойлголт, дадал аль ч түвшинд суугаагүй байна гэж дүгнэж болохоор байна. Төрийн албан хаагчдын хувьд “би олон жил ажиллагаа, албан тушаал дэвшмээр байна”, “миний ажилласан жил хуульд заасан шаардлагад хүрчихлээ, намайг албан тушаал дэвшүүлэх ёстой” гэдэг байдлаар ханддаг нь ярилцлагын судалгаанаас маш тодорхой харагдаж байсан. Удирдах албан тушаалтнуудын хувьд хэдийгээр сайн ажиллаж хүнээ дэвшүүлэхийг хичээдэг ч гэсэн албан тушаалд дэвшүүлэхдээ

албан ёсоор ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзан үзэх тохиолдолд маш цөөн гэдэгтэй санал нэгдэж байв. Ажилласан жилийн шаардлага хангах, сургалтад хамрагдаж төгссөн байх гэсэн шаардлагууд бол албан тушаалд дэвшүүлэх хамгийн “минимум” шаардлага бөгөөд энэхүү шаардлага хангасан хүмүүсээс ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзан дэвшүүлэх ёстой юм.

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэлийг бодитой, зөв үнэлж чадахгүй байгаа нь шатлан дэвшүүлэх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд саад болж байна. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэлийг бодитой үнэлж чадахгүй байх, хавтгайруулан хийсвэр үнэлгээ (2017 онд хийсэн судалгааны хувьд 98.1 хувь нь, А, В үнэлгээ авсан) өгөх байдал төрийн захиргааны албаны бүх түвшинд түгээмэл болсон. Энэ нь шатлан дэвшүүлэх шийдвэр гаргахдаа ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзах боломжгүй нөхцөл байдлыг үүсгэж байна.

Шатлан дэвшүүлэх зорилгоор мэргэшүүлэх багц сургалтад хамруулахдаа (хэнийг хамруулахаа шийдвэрлэхдээ) албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг төдийлөн харгалзаж үзэхгүй байна. Төрийн албаны хууль (2017)-аар төрийн албан хаагчийн сургалтын бодлого, тогтолцоонд томоохон өөрчлөлт оруулж, шатлан дэвшүүлэхээс өмнө тухайн албан хаагчийн мэдлэг, чадварын шаардлагыг хангуулах боломжийг нээж өгсөнөөр ач холбогдолтой зохицуулалт болсон. Гэвч мэргэшүүлэх багц сургалтад албан хаагчийг хамруулах шийдвэр гаргахдаа тэдний ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг харгалзан үзэх тухай зохицуулалт сул байгаа нь шатлан дэвших зарчмын хэрэгжилтэд цаашдаа сөргөөр нөлөөлөх нь тодорхой байна.

Төрийн албаны тухай хуулиар шатлан дэвшүүлэх зарчмаар ахлах, эрхэлсэн, тэргүүн түшмэлийн ангилалд хамаарах албан тушаалд шат дараалан томилогдон ажиллах албан хаагч нь мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж төгссөн байх тусгай шаардлагыг тодорхойлсон, төрийн албан хаагч төрийн албанд анх томилогдсоноосоо эхлэн тасралтгүй мэргэшин суралцаж байхаар тогтоосон нь төрийн албаны сургалтын цоо шинэ тогтолцоог бүрдүүлж өгсөн. Ийнхүү төрийн албан хаагчийн сургалтын бодлого нь шатлан дэвшүүлэх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг болсон хэдий ч мэргэшүүлж сургасны гол үр дүн нь шатлан дэвшиж томилогдох албан тушаалын чиг үүрэг, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай мэдлэг чадварыг албан хаагч эзэмшсэн байхад чиглэх ёстой. Энэ үүднээс сургалтын хөтөлбөр, агуулга нь албан тушаалын ангилал, зэрэглэл бүрээр албан тушаалын чиг үүрэг, үйл ажиллагааны онцлогийг харгалзан боловсруулагдах чухал байна. Хууль тогтоомжид заасны дагуу мэргэшүүлэх багц сургалтын агуулга, хөтөлбөрийг эрх бүхий байгууллагуудаас баталсан нь ач холбогдолтой боловч өнөөгийн манай төрийн албаны хүрээнд янз бүрийн салбар байгууллагын удирдах, гүйцэтгэх ажил эрхэлдэг, ялгаатай албан тушаалын зэрэглэлд багтдаг олон төрлийн албан тушаалыг нэг бүлэг ангилалд өөрөөр хэлбэл, ахлах, эрхэлсэн,

тэргүүн түшмэлийн гэсэн 3 ангилалд олон тооны албан тушаалыг хамааруулан тогтоосон нь шатлан дэвших албан тушаал бүрт нийцсэн, шаардлагатай мэдлэг чадварыг эзэмшүүлэхэд чиглэж чадаагүй сургалтын агуулга гарсан байна гэж дүгнэхээр байна.

Төрийн байгууллагууд төрийн албан хаагчийн сургалтын хөтөлбөр, төлөвлөгөөг хэрэгцээ, шаардлагадаа нийцүүлэн боловсруулж хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байхаар хуульчилсан байдаг. Сургалтын хэрэгцээнд суурилж боловсруулан гаргасан байгууллагын сургалтын төлөвлөгөө нь байгууллагад гарсан сул орон тоог шатлан дэвших зарчмаар нөхөж байхын тулд шаардлагатай мэдлэг чадварыг албан хаагчдад эзэмшүүлэхэд чиглэсэн сургалтыг урьдаас төлөвлөн хэрэгжүүлэх хэрэгсэл юм. Төрийн албаны сургалтын шинэ тогтолцоо хэрэгжиж эхэлсэн хоёр жилийн хугацаанд төрийн байгууллагуудаас мэргэшүүлэх багц сургалтад албан хаагчаа сургахаар ирүүлж байгаа захиалга, сургалтад хамрагдаж байгаа албан хаагчдын ерөнхий дүр зураг нь дээд шатны албан тушаалд томилогдох шаардлага хангахын тулд л сургалтад хамрагдахыг чухалчилсан шинжтэй болохоос шаардлагатай мэдлэг чадварыг эзэмших ёстой гэсэн байр суурь, хандлага бага харагдаж байна гэж дүгнэхээр байна.

Түүнчлэн төрийн захиргааны байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалт ойр ойрхон өөрчлөгдөж, УИХ-ын, орон нутгийн, цаашлаад Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үр дүн удирдах албан тушаалтнуудын томилгоонд ихээхэн нөлөө үзүүлж байгаа нь шатлан дэвших зарчмын хэрэгжилтэд хамгийн том саад болж байна.

Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтэд хийсэн судалгааны үр дүнд тулгуурлан дараах саналыг дэвшүүллээ.

Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтийг хангахын тулд албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийн тогтолцоог боловсронгуй болгох. Үүнд:

- Төрийн албан тушаалын ангилал, зэрэглэлд хамаарах ажил, албан тушаалын тогтолцоог улсын салбар, төрийн байгууллагын статус, үйл ажиллагааны онцлог, албан тушаалын чиг үүрэг, хариуцлага зэргээс хамааруулан бүхэлд нь оновчтой байдлаар дахин шинэчлэн тодорхойлох замаар төрийн албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийн дагуу шатлан дэвших тогтолцоог нэвтрүүлэх;
- Төрийн албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийн тогтолцоог боловсронгуй болгосны үндсэн дээр төрийн улс төр, захиргаа, тусгай, үйлчилгээний албан тушаалын ангилал хооронд албан тушаалын зэрэглэлийн дагуу шатлан дэвших боломжтой байх;
- Төрийн захиргааны албан тушаалын ангиллын дагуу шатлан дэвшүүлж буй өнөөгийн тогтолцоог боловсронгуй болгож, албан тушаалын

зэрэглэлд тулгуурлан шатлан дэвшүүлэх үйл явцыг албан тушаалын хэвтээ болон босоо чиглэлд төлөвлөн хэрэгжүүлэх;

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

- Төрийн албаны хүний нөөцийн эрэлт, нийлүүлэлт, хэрэгцээ, хангалтыг 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 захиргааны албан хаагчийг албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмын хэрэгжилтийг төрийн албаны сургалтын бодлого, тогтолцоотой нягт уялдуулах. Үүнд:

- Төрийн албаны хүний нөөцийн төлөвлөгөө, ялангуяа албан тушаалын өсөлт хөгжлийн төлөвлөгөөнд нийцүүлэн төрийн албан хаагчийн сургалтын хөтөлбөр, төлөвлөгөөг урт болон дунд хугацаанд бодитой хэрэгжихүйцээр боловсруулж, сургалтын зардал, төсөв хөрөнгийг тооцож төлөвлөх;
- Шатлан дэвших зарчмын дагуу томилогдох албан хаагчийг бэлтгэхэд чиглэгдсэн мэргэшүүлэх багц сургалтын агуулга, хөтөлбөрийг зөвхөн албан тушаалын ангиллын дагуу тогтоож байгаа өнөөгийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгож, албан тушаалын ангилал болон зэрэглэлийг аль алийг нь харгалзан үзэж тодорхойлох;
- Төрийн жинхэнэ албан хаагч нь албан тушаал шатлан дэвшихэд тавигдах шаардлагын дагуу мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдахад гүйцэтгэлийн үнэлгээний шатлалаар сүүлийн 2 жил өндөр түвшинд дүгнэгдсэн байх болзол, нөхцлийг хангасан байхыг албан ёсоор журамлах;
- Төрийн албан хаагч нь албан тушаал шатлан дэвшихэд тавигдах шаардлагын дагуу мэргэшүүлэх багц сургалтад хамрагдаж төгссөн байхаас гадна богино, дунд хугацааны болон давтан сургалтад төлөвлөгөөний дагуу тухай бүр хамрагдсан байх зохицуулалтыг тогтоож журамлах;



Төрийн албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэхэд ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг шалгуур болгодог оновчтой тогтолцоог нэвтрүүлж, хэрэгжүүлэх. Үүнд:

- Төрийн албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг бодитой үнэлэх;
- Төрийн албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэлийг бодитой, үнэн зөв үнэлж, дүгнэж буй эсэхэд хүний нөөцийн аудит хийх тогтолцоог нэвтрүүлэх;
- Төрийн албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэхэд зайлшгүй харгалзах нэг болзол, нөхцөл нь ажлын гүйцэтгэл, үр дүн байх;

Төрийн албан тушаалын ангилал зэрэглэл тус бүрт тавигдах мэдлэг чадвар (компетенц)-ын хүрээг шатлан дэвших зарчимтай уялдуулан оновчтой тодорхойлох. Үүнд:

- Шатлан дэвшүүлэх зарчмыг хангаж хэрэгжүүлэхийн тулд төрийн албаны үнэт зүйл, тэргүүлэх чиглэл, өөрчлөлт шинэчлэлийг үндэслэл болгон албан тушаалын ангилал, зэрэглэл бүрээр мэдлэг чадварын хүрээг нарийвчлан тодорхойлж гаргах, үе шаттай баяжуулах, тогтвортой ашиглах механизмыг бүрдүүлэх;
- Төрийн захиргааны албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлагыг зөвхөн албан тушаалын ангиллаар гаргасан өнөөгийн тодорхойлолтыг илүү нарийвчлан албан тушаалын зэрэглэлийн дагуу гаргах;
- Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэхэд мэдлэг чадварын шаардлагаас гадна тухайн албан хаагчийн зан чанар, хандлага, төлөвшил, ёс суртахуунтай байдал, нийгмийн харилцаанд үүрэг хариуцлага хүлээж оролцдог байдал зэргийг бүхэлд нь харгалзан үзэх арга механизмыг нэвтрүүлж, хэрэгжүүлэх;
- Төрийн захиргааны албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх зарчмыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд албан хаагчид тавигдах мэдлэг чадвар (компетец)-ын шаардлагыг төрийн албаны хүний нөөцийн сонгон шалгаруулалт, сургалт хөгжил, гүйцэтгэлийн удирдлагын тогтолцоотой нэг мөр уялдуулан зохицуулах;
- Төрийн албаны шинэчлэл, нийгмийн эрэлт шаардлагатай нийцүүлэн төрийн албан хаагчийн мэдлэг чадварын хүрээг шинэчлэн тогтоох, албан хаагч мэдлэг чадвараа байнга төгөлдөржүүлэх тогтолцоог бүрдүүлэх;

Төрийн албан тушаал ахин дэвших үйл явцыг журамласан зохицуулалтыг боловсронгуй болгож, түүнд төрийн байгууллагууд, удирдах ажилтан, албан хаагчийн үүрэг, эрх, хариуцлага, оролцоо, албан тушаалын өсөлт, бууралтыг хэрэгжүүлэхэд тавигдах шаардлага, албан тушаалын хэвтээ болон босоо өсөлтийн үйл явц зэргийг тодорхой тусгаж хэрэгжүүлэх.

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.

ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

Монгол Улсын Үндсэн хууль. (1992).

Төрийн албаны тухай хууль, 1994, 2002, 2017

Засгийн газрын тогтоол, 2019, №275, *Төрийн захиргааны албан тушаалын ангилал, зэрэглэл, түүнд хамаарах албан тушаалын жагсаалт.*

Засгийн газрын тогтоол, 2019. №37, *Байгууллагын гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө боловсруулах, гүйцэтгэлийн зорилт, шалгуур үзүүлэлтийг тогтоох, тайлан гаргах журам.*

Засгийн газрын тогтоол, 2019. №38, *Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг боловсруулж батлах, ажлын гүйцэтгэл, үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлэх журам.*

Засгийн газар, Төрийн албаны зөвлөлийн хамтарсан шийдвэр, 2019 №34/31, *Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг өөр албан тушаалд шилжүүлэх, сэлгэн ажиллуулах журам*

Засгийн газрын тогтоол, 1999, №96, *“Төрийн албаны сургалт ба мэдлэг чадвар бий болгох хөтөлбөр батлах тухай”*

Засгийн газрын тогтоол №293. (1991.10.11). Төрийн захиргааны байгууллагын боловсон хүчний ажлын зохион байгуулалтын тухай.

Төрийн албаны зөвлөлийн тогтоол, 2019, №14. *Төрийн албаны тусгай шалгалт өгөх болзол, журам.*

Төрийн албаны зөвлөлийн тогтоол, 2019, №16, *Төрийн албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх журам.*

Төрийн албаны зөвлөл, 2019, №2, *Төрийн жинхэнэ албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлага.*

Төрийн албаны зөвлөл, (2008-2020), *Монгол Улсын төрийн албан хаагчийн бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний тайлан.*

УИХ-ын тогтоол, 2004, №24, *Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги.*

Монгол Улсын Засгийн газар (1995). Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөр. Улаанбаатар.

Байгал, Д., (2013). *Төрийн захиргааны албан тушаалын мэдлэг чадварын шаардлагын шинжилгээ: үзэл баримтлал, уламжлал, орчин үе.* Удирдахуйн ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл. Улаанбаатар.

Байгал, Д., (2017). Төрийн захиргааны байгууллага дахь гүйцэтгэлийн удирдлагын хэрэгжилтийн судалгаа. Улаанбаатар.

Баянмөнх, М., (2018). *Мэргэжил сонголтын институцийн хүчин зүйлийн шинжилгээ.* Төрийн удирдлагын докторын зэрэг горилсон бүтээл. Улаанбаатар.

Баянмөнх, М., (2016). “Улс орнуудад мэргэжлийн чиг баримжаа олгож байгаа талаарх тойм судалгаа”. Төрийн захиргаа сэтгүүл, №3 (41). Улаанбаатар.

Пүрэвдагва, Х., Батхүрэл, Г., (2015). *Хүний нөөцийн менежмент*, Улаанбаатар.

Цэдэв, Д., Байгал, Д., (2019). *Төрийн албаны сургалтын бодлого, тогтолцоо, хандлага*. Төрийн удирдлага сэтгүүл. Улаанбаатар.

Цэдэв, Д., (1997). *Монгол улсын төрийн албаны төлөвшилт*. Шинэ толь сэтгүүл. Улаанбаатар.

Цэрэндорж, Д., (2009). *Төрийн захиргааны мэргэшсэн албан хаагчийн төлөвшил өнөөгийн байдал, хандлага*. Судалгааны тайлан. 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.

Куцлеваский, Н.О. Государственная служба в теории и в действующем праве Англии, Франции, Германии и Цислей-танской Австрии. – М.: Книга по Требованию, 2012.

Arnold, J. (1997). *Managing careers into the 21st century*. London: Sage Publications.

Bailyn, L. (1989). Understanding individual experience at work: Comments on the theory and practice of careers. In M.Arthur, D.Hall&B.Lawrence (Eds.), *Handbook of career theory* (pp. 477-489). Cambridge: Cambridge University Press.

Cadin, L., Bailly-Bender, A., & de Saint-Ginieз, V. (2000). Exploring boundaryless careers in the French context. In M. Peiperl, M. Arthur, R. Goffee & T. Morris (Eds.), *Career frontiers: New conceptions of working lives* (pp. 228-255). Oxford: Oxford University Press.

Czaputowicz, J. (2015). Public administration models: Conceptualization under conditions of Central and Eastern Europe. *Viešasis administravimas [Public Administration]*, 1-2 (45– 46).

Hall, D. (2002). *Careers in and out of organizations*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Hall, D. (2004). The protean career: A quarter-century journey. *Journal of Vocational Behavior*, 65(1).

Hughes, E. (1937). Institutional office and the person. *American Journal of Sociology*, 43(11), 404-413.

Ituma, A. (2005). An exploratory study of the internal career orientation and the external career pattern of information technology workers in Nigeria. PhD thesis, Brunel University.

Ituma, A., Simpson, R., Ovadge, F., Cornelius, N., & Mordi, C. (2011). Four domains of career success: How managers in Nigeria evaluate career outcomes. *The International Journal of Human Resource Management*, 22(17), 3638-3660.

OECD (2006). *Recruitment in civil service systems of eu members and in some candidate states*.

Sparrow, P., & Hiltrop, J. (1994). *European human resource management in transition*. London: Prentice Hall.

Sugumar Mariappanadar (2019). *Sustainable Human Resource management: Strategies, Practices and Challenges*. Red Globe Press.

Tsedev Damiran and Richard Pratt, (2013). *Public Administration in Mongolia, in Public Administration in Post-Communist Countries Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*. CRC Press.

UK Civil Service. (2012). *Civil Service Competency Framework 2012-2017*. UK.

Vardi, Y. (1980). Organizational career mobility: An integrative model. *Academy of Management Review*, 5(3), 341-355.

Watson, A., Bunzel, D., Lockyer, C., & Scholarios, D. (2000). Changing construction of career, commitment and identity: The call centre experience. *Management Research News*, 23(9-11), 158-160.



Удирдлагын академи,
Удирдлагын академийн гудамж -100,
Стадион Оргил -3, Хан-Уул, Улаанбаатар хот 17012

Судалгааны төв
Утас: 70132135
Цахим шуудан: researchcenter@naog.gov.mn
Цахим хаяг: naog.gov.mn