



УДИРЛАГЫН  
АКАДЕМИ

**ТӨРИЙН АЛБАНЫ ҮНЭТ ЗҮЙЛС:  
ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДЛУУД**

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН  
011

Улаанбаатар хот  
2018 он

## **ТӨРИЙН АЛБАНЫ ҮНЭТ ЗҮЙЛС: ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДЛУУД**

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

### **СУДАЛГААНЫ БАГ**

#### **Судалгааны багийн ахлагч**

Б.Хэрлэн

Доктор, Судалгааны арга зүй, сэтгэл зүйн тэнхимийн дэд профессор

#### **Гишүүд**

Ш.Түдэв

Доктор, профессор, Төрийн удирдлагын тэнхимийн багш

Ч.Санжмятав

Доктор, профессор, Судалгааны арга зүй, сэтгэл зүйн тэнхимийн эрхлэгч

“Мөнхийн Үсэг” ХХК-д эхийг бэлтгэж хэвлэв.

## АГУУЛГЫН ТОВЪЁОГ

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ.....	V
ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ .....	VI
ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ЖАГСААЛТ.....	VII
ӨМНӨХ ҮГ .....	VIII
УДИРТГАЛ.....	1

<b>1. МОНГОЛЫН ТӨРИЙН АЛБАНЫ ҮНЭТ ЗҮЙЛИЙН ТҮҮХЭН УЛАМЖЛАЛ, ЧИГ ХАНДЛАГА .....</b>	<b>5</b>
Оршил .....	5
1.1. Монголын төрт ёсны уламжлалаас .....	5
1.2. Монголын улсын төрийн өнөөгийн тогтолцоо, түүний онцлог .....	17
1.3. Монгол улсын төрийн алба .....	20
1.3.1. Төрийн албаны шинэтгэлийн хүчин зүйлс .....	21
1.3.2. Төрийн албаны шинэтгэлийн зорилго ба эрхэмлэл .....	22
1.3.3. Төрийн албаны шинэтгэлийн зарчим.....	24
1.3.4. Төрийн албаны өнөөгийн байдал .....	25
1.4. Төрийн албаны үнэт зүйлсийн төлөвшлийн нийгмийн нөхцөл байдал .....	29
1.5. Төрийн захиргааны өөрчлөлтийн бодлого ба үнэт зүйлсийн хувьсал .....	34
<b>2. ТӨРИЙН АЛБАНЫ ҮНЭТ ЗҮЙЛСИЙГ СУДЛАХ НЬ.....</b>	<b>42</b>
Оршил .....	42
2.1. Төрийн албаны үнэт зүйлсийн тухай ойлголт, үзэл баримтлал .....	43
2.2. Төрийн албаны үнэт зүйлсийг төлөвшүүлэх нь .....	45
2.3. Судалгааны арга зүй .....	50
2.3.1. Өгөгдөл цуглуулалт .....	50
2.3.2 Түүврийн хүн амзүйн үзүүлэлт.....	50
2.3.3. Судалгааны таамаглал .....	52
2.3.4. Судалгааны арга, өгөгдөл боловсруулсан статистик аргууд...	53
2.3.5. Судалгааны хязгаарлалт .....	54

<b>3. ТӨРИЙН АЛБАНЫ ҮНЭТ ЗҮЙЛСИЙН ӨНӨӨГИЙН ТӨЛӨВ БАЙДЛЫН ШИНЖИЛГЭЭ.....</b>	<b>56</b>
3.1. Төрийн албаны үнэт зүйлсийг эрхэмлэх байдал .....	56
3.1.1. Төрийн албаны мотиваци.....	58
3.1.2. Төрийн албаны нэр хүндийн тухайд .....	59
3.1.3. Ажил амьдралын зорилгын уялдаа .....	62
3.1.4. Төрийн албан хаагчийн ажилдаа сэтгэл хангалуун байдал.....	63
3.1.5. Алба ажлаа солих тухайд .....	64
3.1.6. Төрийн албан хаагчийн үнэт зүйлсийн регрессийн шинжилгээ.....	66
3.1.7. Төрийн албан хаагчдын санхүүгийн хүндрэл.....	67
3.2. Төрийн албанд чадахуйн зарчмыг эрхэмлэх байдал .....	68
3.2.1 Төрийн албан хаагчид мэдлэг чадвараа үнэлсэн нь .....	68
3.2.2. Албан тушаал дэвшүүлж буй өнөөгийн байдлын тухайд .....	69
3.2.3. Төрийн албанд мэдлэг чадвар дутахад хүргэж байгаа хүчин зүйлс .....	70
3.2.4. Төрийн албан хаагчийн сургалт, хөгжил .....	71
3.2.5. Төрийн албан хаагчийн мэдлэг туршлагыг хөгжүүлэх асуудал.....	72
3.3. Үр дүнд чиглэсэн үнэт зүйлсийн төлөвшил.....	73
3.3.1. Байгууллагын гүйцэтгэлд саад болж байгаа хүчин зүйлс.....	73
3.3.2. Үр дүнд нөлөөлөх албан хаагчийн түвшний хүчин зүйлс.....	75
3.3.3. Үр дүнд нөлөөлөх байгууллагын түвшний хүчин зүйлс .....	79
3.3.4. Байгууллагын манлайлал.....	80
3.3.5. Байгууллагын соёл.....	81
3.3.6. Байгууллагын удирдлагын хүчин зүйлс .....	82
3.3.7. Регрессийн шинжилгээний дүн.....	82
3.3.8. Зорилгод чиглэсэн үнэт зүйлсийн төлөвшилд нөлөөлөх хүчин зүйлсийн харьцуулалт .....	83
<b>ДӨРӨВ. СУДАЛГААНААС ХИЙХ ДҮГНЭЛТ, ЭРГЭЦҮҮЛЭЛ.....</b>	<b>85</b>
<b>НОМ ЗҮЙ .....</b>	<b>87</b>

## ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1.	Төрийн албан хаагчид (мянган хүнээр) .....	26
Хүснэгт 2.	Яам, агентлагийн тоо (1992-2016 он) .....	26
Хүснэгт 3.	Хөдөлмөр эрхэлж байгаа хүмүүст ТАХ-ын эзлэх хувь .....	28
Хүснэгт 4.	Төрийн захиргааны өөрчлөлтөд нөлөөлсөн хууль эрх зүйн зохицуулалт болон төрийн бодлогууд.....	35
Хүснэгт 5.	Төрийн албаны үнэт зүйлсийн ангилал.....	44
Хүснэгт 6.	Түүврийн хүн амзүйн мэдээлэл (Монголын байгууллагаар).....	51
Хүснэгт 7.	Түүврийн хүн амзүйн үзүүлэлт (хоёр орны түүврийг харьцуулсан).....	52
Хүснэгт 8.	Төрийн албаны үнэт зүйлс.....	57
Хүснэгт 9.	Төрийн албаны үнэт зүйлс (ажилласан жилээр) .....	58
Хүснэгт 10.	Төрийн албан хаагчийн мотиваци .....	59
Хүснэгт 11.	Төрийн албаны нэр хүнд.....	60
Хүснэгт 12.	Төрийн албаны нэр хүнд (монголын ТАХ-ын ажилласан жил) .....	61
Хүснэгт 13.	Ажил амьдралын зорилгын уялдаа .....	62
Хүснэгт 14.	Ажилдаа сэтгэл хангалуун байдал (хоёр орны харьцуулалт).....	63
Хүснэгт 15.	Ажилдаа сэтгэл хангалуун байдал (ажилласан жилээр) .....	64
Хүснэгт 16.	Ажлаа өөрчлөх .....	65
Хүснэгт 17.	Шилжин ажиллах салбар.....	65
Хүснэгт 18.	Ажлаа өөрчлөх тухай бодол (ажилласан жилээр) .....	66
Хүснэгт 19.	Регрессийн шинжилгээний дүн.....	66
Хүснэгт 20.	ТАХ-ын ажиллах авъяас чадвар .....	68
Хүснэгт 21.	Төрийн албан хаагчдын туршлага .....	68
Хүснэгт 22.	Албан тушаал дэвшүүлэхэд нөлөөлж байгаа хүчин зүйлс .....	69
Хүснэгт 23.	Төрийн албанд мэдлэг чадвар дутахад хүргэдэг хүчин зүйлс .....	70
Хүснэгт 24.	Төрийн албан хаагчийг сургаж, хөгжүүлэх талаар .....	71
Хүснэгт 25.	ТАХ-ын мэдлэг туршлагыг хөгжүүлэхэд хэрэгтэй бодлого.....	72
Хүснэгт 26.	Байгууллагын гүйцэтгэлд саад болдог зүйлс.....	74
Хүснэгт 27.	Ажиллах нөхцлөөр хангагдах байдал.....	76
Хүснэгт 28.	Бие даан ажиллах боломж.....	76
Хүснэгт 29.	Шударга цалин хөлс .....	77
Хүснэгт 30.	Төрийн албан хаагчийн түвшний хүчин зүйлс.....	78
Хүснэгт 31.	Ажлыг үр дүнтэй хийх тухайд.....	79
Хүснэгт 32.	Манлайллын хэв маяг .....	80
Хүснэгт 33.	Байгууллагын соёл .....	81
Хүснэгт 34.	Хичээл зүтгэл.....	82
Хүснэгт 35.	Байгууллагын түвшний хүчин зүйлс.....	83



## ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1. Төрийн албан хаагчид (мянган хүнээр).....	25
Зураг 2. Төрийн албан хаагчид (насны ангиллаар).....	26
Зураг 3. Төрийн албан хаагчдын тоо (албан тушаалын ангилал, хүйсээр).....	27
Зураг 4. Төрийн албан хаагчдын боловсрол (тоо ба хувиар).....	27
Зураг 5. Монголын төрийн албан хаагчийн тоо хэмжээ .....	28
Зураг 6. Төрийн албан хаагчийн бүрэлдхүүн .....	28
Зураг 7. Төрийн албаны үнэт зүйлсийг төлөвшүүлэх нь.....	46
Зураг 8. Төрийн захиргааны өөрчлөлтийн бодлого, зохицуулалтууд.....	48
Зураг 9. Нийтийн үнэт зүйлийн хандлага.....	49
Зураг 10. Хамаарах болон үл хамаарах хувьсагчид.....	53
Зураг 11. Хамаарах болон үл хамаарах хувьсагчид.....	54
Зураг 12. Төрийн албан хаагчдын санхүү, эдийн засгийн байдал .....	67
Зураг 13. Ажлын гүйцэтгэлд саад болдог зүйлс .....	75
Зураг 14. Байгууллагын удирдлагын гүйцэтгэлд нөлөөлөх хүчин зүйлс .....	79
Зураг 15. Path шинжилгээний дүн.....	84

## ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

БСШУСЯ	Боловсрол, Соёл, Шинжлэх Ухаан, Спортын Яам
БОАЖЯ	Байгаль, Орчин, Аялал Жуулчлалын Яам
БХЯ	Батлан Хамгаалах Яам
БХБЯ	Барилга, Хот Байгуулалтын Яам
ГХЯ	Гадаад Харилцааны Яам
ЗТЯ	Зам, Тээврийн Яам
СЯ	Сангийн Яам
МХЕГ	Мэргэжлийн Хяналтын Ерөнхий Газар
НАГ	Нийслэлийн Аудитын Газар
УИХТГ	Улсын Их Хурлын Тамгын Газар
УУХҮЯ	Уул Уурхай, Хүнд Үйлдвэрийн Яам
ҮАГ	Үндэсний Аудитын Газар
ҮСГ	Үндэсний Статистикийн Газар
ХАХНХЯ	Хүн амын Хөгжил, Нийгэм Хамгааллын Яам
ХЗДХЯ	Хууль Зүй, Дотоод Хэргийн Яам
ХНХЕГ	Хөдөлмөр, Нийгэм Хамгааллын Ерөнхий Газар
ХХААХҮЯ	Хүнс, Хөдөө Аж Ахуй, Хөнгөн Үйлдвэрийн Яам
ЭМЯ	Эрүүл Мэндийн Яам
ЭХЯ	Эрчим Хүчний Яам

## ӨМНӨХ ҮГ

Удирдлагын академийн Сэтгэлзүй, Судалгааны аргазүйн тэнхимийн судалгааны баг “Төрийн албаны үнэт зүйлс, тулгамдаж буй асуудлууд” сэдэвт судалгааны тайлангаа уншигч Танд толилуулж байна.

Манай баг БНСУ-ын KIPA (Korean Institute of Public Administration)-ын судалгааны багтай хамтран монгол солонгосын төрийн жинхэнэ албан хаагчдын үнэт зүйлс, мотивацийг харьцуулах, цаашид төрийн захиргааны албан хаагчдын талаар авч хэрэгжүүлэх төрийн бодлогын шинжлэх ухааны үндэслэлийг гаргаж ирэх зорилгоор энэхүү судалгааг гүйцэтгэлээ.

Бидний энэ судалгаа олон талын хүч дэмээр бүтсэн. Удирдлагын академи, БНСУ-ын КИПА-ын санхүүжилтээр энэ судалгааг хийлээ. Тус судалгааны явцад мэдлэг оюунаа харамгүй хуваалцаж, БНСУ-д Төрийн Захиргааны асуудлаар зохион байгуулагддаг зөвөлгөөнд оролцож судалгааны эхний үр дүнг хэлэлцүүлж санал бодлоо хуваалцах боломж олгосон КИПА-ын Олон улсын хамтын ажиллагааны хэлтсийн дарга доктор Луу, профессор Park John Ho, доктор Do Suk Lee нарт чин сэтгэлээсээ талархаж байна.

Бидний судалгааны ажлын гол өгөгдөл бол монголын 1023 төрийн жинхэнэ албан хаагчийн анкетийн хариулт байлаа. Их урт асуултыг уншиж, ажил албанд нь хэрэг болно гэж итгэж найдаж, хариулт өгсөн нийт оролцогчиддоо баярлаж талархаж байгаагаа илэрхийлье. Судалгаа авахад бидэнд зохион байгуулалтын хувьд дэмжиж ажилласан яам, агентлаг, УИХ-ын харьяа байгууллагуудын Төрийн захиргаа удирдлагын газрын дарга нар, хүний нөөцийн асуудал хариуцсан мэргэжилтнүүдэд чин сэтгэлээсээ талархаж байна. Түүнчлэн судалгааны практик ач холбогдлыг үнэлэн зохион байгуулалтын хувьд үнэтэй дэмжлэг үзүүлсэн Төрийн албаны зөвлөлийн гишүүн Д.Баатарсайханд талархаж байгаагаа илэрхийлье. Судалгааны өгөгдөлд статистик боловсруулалт хийхэд мэргэжлийн зөвлөгөөгөөр дэмжиж ажилласан МУИС-ийн Эдийн засгийн тэнхимийн ахлах багш Б.Оюун-Эрдэнэд манай багийн хамт олон чин сэтгэлээсээ талархаж байгааг илэрхийлье.

Судалгааны ажлын удирдагч доктор Б.Хэрлэн



Төрийн албаны үнэт зүйл олон аспект багтаасан, цогц шинжтэй судлагдахуун юм. Тэдгээрээс **монголын төрийн албаны үнэт зүйлийн тогтолцооны өнөөдрийн дүр төрхийг тодорхойлох явдал** судалгааны тулгамдсан асуудал болоод байна. Бидний бичил судалгаа энэ асуудалд чиглэгдсэн болно.

Монголын төрийн албаны үнэт зүйлийн үзэл санааны үндэс суурь нь бидний Монголчууд улс төрхт төлөв байдлаа олж төрөө төвхнүүлж эхэлсэн тэр цаг үед тавигдсан буйзаа. Астрономын цагаар тооцвол хоёр мянган жилээр яригдах энэ урт удаан хугацаанд Монголын төрийн албаны үнэт зүйлийн юу нь өнөөг хүртэл уламжлагдан үлдэв, юу нь түүхийн сорилт шалгалтыг давалгүй элэрч балрав, юу нь цаг үеэ дагаж өөрчлөгдөн шинэчлэгдэв, юу нь гажуудаж агуулга мөн чанараа гээв гэх мэт олон асуулт судлаачдын сонирхлыг татдаг. Энэ талаар тооны хувьд чамлаад байхааргүй бүтээлүүд гарч эдгээр асуултад янз бүрийн байр сууринаас хариу өгсөн байдаг. Бидний судалгаа дээрх асуултуудад хариу өгөхийг тусгайлан зориогүй бөгөөд Монголын төрийн албаны түүхэн хандлагыг харуулах үүднээс асуудлыг энд зөвхөн өнгөц тоймлох төдийд хөндсөн болно.

1980 аад оноос эхлэн дэлхийн бүхий л улс орнуудад төрийн салбарыг өөрчлөн байгуулах үйл явц өрнөж, засгийн газрын үйл ажиллагаа, бодлого боловсруулалт, төрийн үйлчилгээг хүргэх үйл явцад парадигмын суурь шинжтэй өөрчлөлтүүд хийгдлээ. Үүний улмаас төрийн удирдах болон гүйцэтгэх албаны бүхий л түвшинд үзэл баримтлал, сэтгэлгээний хувьсал, ажиллах хэв маягийн өөрчлөлт гарсан. Тоймлон хэлвэл, төрийн албаны төр түмний төлөө зүтгэх, төрөө дээдлэх, захирах захирагдах ёс, төрийн хуулиа дээдлэх, төсвийн мөнгө хөрөнгийг арвилан хэмнэх гэсэн бюрократ ёсны уламжлалт үнэт зүйлсийг түрэн өрсөлдөөнт, зах зээлийн маягийн сэтгэлгээ, бизнес маягийн удирдах арга барил орж ирсэн. Түмэн олны эрх ашгийг урьтал болгох ёстой төрийн албаны үндсэн үзэл санааг зарим талаар гажуудуулахад хүргэсэн энэ бизнес маягийн удирдлагын сэтгэлгээг өнөөдөр хамтын хариуцлага, нийтийн үнэт зүйлийн үзэл баримтлал шахан түрэх боллоо.

Монголын төрийн албаны шинэчлэлийн хүрээнд шийдвэрлэвэл зохих олон асуудал хуримтлагджээ.

Монгол улсын төрийн шинэчлэл нь хөгжингүй орнууд уламжлалт бюрократ тогтолцооноос пост бюрократ тогтолцоо руу шилжихээр эрэл хайгуул хийж, бас ч гэж тодорхой практик үр дүнд хүрчихсэн үетэй цаг хугацааны хувьд

давхацсан. Манайхан үүнийг хожимдсоныг хожоо хэмээн олзуурхан хүлээн авч өнөөдөр хөгжингүй орнуудад энэ талаар ярьж байгаа бүхнийг ярьж, хийж байгаа бүхнийг зэрэгцүүлээд хийгээд явж байгаа. Цаг хожвол бүхнийг хожно гэсэн мэргэн үг байдаг ч “бяруу болоогүй байж ...” гэсэн бас нэг үг бий.

Энэ тухайд уламжлалт бюрократ тогтолцоо нь хөгжингүй орнуудын хувьд үеэ өнгөрөөчихсөн болохоор хөгжиж байгаа орнуудын хувьд ч үеэ өнгөрөөсөн болох уу, монголын төрийн албанд уламжлалт бюрократ тогтолцооны соёлын үнэт зүйлс жинхэнэ утгаараа төлөвшсөн бил үү, улс төрийн өндөр соёлтой аль нэг улс орны төрийн албаны үнэт зүйлсийг хөгжиж байгаа аль нэг улс орон дуртай цагтаа сонгож аваад үндэснийхээ соёлын хөрс суурин дээр шууд хэрэглэх боллоцоо хэр бодитой вэ, нийгмийн дэвшлийн зам мөрд үндсэн эргэлт гарч соёлын үнэлэмж баримжаалал огцом өөрчлөгдөхөөр төрийн албаны хүрээнд ямар сорилт шалгалтууд тулгарав, түүнээс ямар туршлага сургамж үлдэв, төрийн албаны шинэ үнэт зүйлс төлөвшиж төрийн албан хаагчдын итгэл үнэмшил болтол цаашдаа хэр урт зам туулах бэ гэх мэт олон асуулт судлаачдаас хариу хүлээж байгаа билээ. Эдгээр асуултыг энэхүү бичил судалгаа тодорхой хэмжээнд хөндөж, ул суурьтай хариу олохыг зорьсон судлаачдын үйл хэрэгт бага ч болов хувь нэмрээ оруулах буйзаа.

Бидний энэ удаагийн судалгаанд хөндөгдсөн гол асуудал бол төрийн албаны үнэт зүйлийн өнөөгийн төлөв байдал юм. Төрийн албаны тулгуур асуудал гэхэд төрийн албаны үнэт зүйлийн судалгаа манайд нэн чамлалттай байна. Одоохондоо төрийн албаны шинэчлэл төлөвшлийн чиглэлээр хийгдэж байгаа судалгааны хүрээнд төрийн албаны үнэт зүйлийн талаар зарим нэг асуулт тавьж хариулт авсан төдийгөөр хязгаарлагдаж байна. Иймд энэ чиглэлийн судалгааны шан татаж юутай ч байрнаас нь хөдөлгөж судлаачдын анхаарлыг энэ зүгт чиглүүлэх шаардлагатай байгаа юм.

Энэхүү судалгааг гүйцэтгэх явцдаа бид дараах асуултуудад хариулахыг хичээж ажиллалаа. Үүнд:

1. Монголын төрт ёсны түүхэнд төрийн албаны үнэт зүйлийн уламжлал нь юу байсан бэ?
2. Төрийн албаны үнэт зүйлийн төлөвшил монголын нийгмийн амьдралын өнөөгийн байдал төлөвтэй хэрхэн холбогдож байна вэ?
3. Монголын төрийн албаны үнэт зүйлийн өнөөгийн төлөв байдлыг тодорхойлох зорилготой анкетын асуултуудад хариулсан байдлаас ямар дүр зураг харагдаж байна вэ?
4. Монголын төрийн албаны үнэт зүйлийн судалгааны дүнг Бүгд Найрамдах Солонгосын улсын төрийн албаны үнэт зүйлийн судалгааны дүнтэй харьцуулахад ямар ялгаа ажиглагдаж байна бэ? Бидний давуу бас сул талууд бусадтай харьцуулбал юу байна вэ?

**Судалгааны зорилго:** Монгол улсын төрийн албаны үнэт зүйлийн

төлөвшил, түүнд төрийн байгууллагын удирдлага, зохион байгуулалт, хувь хүний түвшний хүчин зүйлсийн үзүүлэх хүч нөлөөг тодорхойлох, улмаар ижил аргачлалаар БНСУ-д хийсэн судалгааны үр дүнтэй харьцуулан өөрийн улсын нөхцөл байдлыг тодорхой харуулахад энэхүү бичил судалгааны зорилго оршино.

**Судалгааны зорилтууд:** Судалгааны зорилгын хүрээнд дараах зорилтуудыг тавьж хэрэгжүүлэхийг хичээн ажиллалаа. Үүнд:

1. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээг тодорхойлох
2. Монголын төрт ёсны түүхэн дэх төрийн албаны эрхэмлэлүүдийн төлөв хандлагыг тодорхойлох
3. Монголын орчин үеийн төрийн албаны төлөвшлийн суурь дэвсгэр болох учиртай нийгмийн өнөөгийн төлөв байдлын дүр зургийг тоймлон гаргах
4. Энэхүү судалгааны хэмжилтийн нэгж болох төрийн албан хаагчдаас өгөгдөл цуглуулж боловсруулт хийх
5. Судалгааны дүнг БНСУ-ын судалгааны дүнтэй харьцуулалт хийх
6. Судалгааны үр дүнгээр гадаад, дотоодын эрдэмтдийн хүрээнд хэлэлцүүлэг зохион байгуулах
7. Судалгааны дүгнэлт гаргаж тайлан бичих зэрэг болно.

#### **Судалгааны ач холбогдол:**

нэгд. монголын төрийн албаны үнэт зүйлийн төлөвшлийн өнөөгийн төлөв байдлыг нь тодорхойлох оролдлого хийлээ,

хоёрт. Ингэхдээ хөгжингүй орнуудад төрийн албан хаагчийн хандлага санаа бодлыг тандан судлахад өргөн хэрэглэдэг судалгааны аргачлалаар Монголын төрийн албаны төлөвшлийн өнөөгийн байдлыг илтгэх өгөгдлүүд цуглуулж судалгааны эргэлтэд оруулж байна,

гуравт. Монголын төрийн албан хаагчдын үзэл бодлыг өндөр хөгжилтэй орон тухайлбал БНСУ-ын төрийн албан хаагчдын үзэл бодолтой харьцуулах замаар манай төрийн албаны үйл хэрэгт практик ач холбогдолтой санаа шийдлүүдийг олж харахыг хичээлээ,

дөрөвт. Хамгийн гол нь энэхүү судалгааны үр дүн монголын төрийн албаны хүний нөөц, байгууллагын удирдлага, хөгжлийн асуудлаар цаашид гаргах бодлогын үндэслэл, судалгаа шинжилгээний өгөгдөл болох боломжтой бөгөөд шийдэл хүлээж байгаа олон асуудлыг илрүүлж гаргасныг тэмдэглэж байна.

**Судалгааны тайлангийн бүтэц** нь үндсэн гурван хэсэгтэй. Нэгдүгээр хэсэгт, Төрийн албаны үнэт зүйлсийг бүрэлдүүлэгч суурь нөхцөлүүдийн талаар энэ хэсэгт авч үзнэ. Монголын өнөөгийн төрийн албаны үнэт зүйлийн гол үндэс болсон монголын төрт ёсны түүхэн уламжлал соёл, ардчилсан замналаар хөгжиж байгаа сүүлийн хорин зургаан жилийн хугацаанд авч хэрэгжүүлсэн

төрийн захиргааны өөрчлөлтийн бодлогын тухай авч үзлээ.

Хоёрдугаар хэсэгт, энэ хэсэгт төрийн албаны үнэт зүйлсийн чиг хандлагын өөрчлөлт, түүнийг төрийн албанд төлөвшүүлэх талаарх судлаачдын байр суурийг тайлбарлахын зэрэгцээ улс орны хөгжлийн хэрэгцээ шаардлага, төрийн захиргааны соёлоос хамаарч төрийн албаны үнэт зүйлсийг хуулийн зохицуулалт, удирдлага зохион байгуулалт, сургалт гэх зэрэг олон арга замаар төлөвшүүлж байгаа тухай авч үзлээ. Түүнчлэн энэ хэсэгт судалгааны аргазүйн, судалгааны зохион байгуулалт, түүвэр бүрдүүлсэн, өгөгдөл цуглуулсан байдлаа тодорхой тусгасан болно.

Гуравдугаар хэсэгт, судалгаанд дэвшүүлсэн гурван таамаглалын дагуу “төрийн албаны үнэт зүйлс, мотиваци”, “төрийн албанд чадахуйн зарчмыг эрхэмлэх байдал”, “үр дүнд чиглэсэн үнэт зүйлсийн төлөвшилд нөлөөлөх хүчин зүйлс”-ийн чиглэлээр судалгааны өгөгдөлд хийсэн шинжилгээ дүгнэлтүүд, БНСУ-ын төрийн албан хаагчдын дунд хийсэн судалгааны дүнтэй харьцуулж дүн шинжилгээ тусгагдсан болно.

# 1. МОНГОЛЫН ТӨРИЙН АЛБАНЫ ҮНЭТ ЗҮЙЛИЙН ТҮҮХЭН УЛАМЖЛАЛ, ЧИГ ХАНДЛАГА

## Оршил

Монголын өнөөгийн төрийн албаны үнэт зүйл нь монголчууд төр улсаа байгуулж, түмэн олноо удирдан чиглүүлж ирсэн эртний түүхэн ёс, уламжлалын суурин дээр бүрэлдэн тогтсон билээ. Монголын төрийн албаны үнэт зүйлс монголчуудын гандан буурч, мандан бадарч явсан түүхийг өөртөө шингээн агуулахын зэрэгцээ цагийн аясаар хөгжлийн шинэ үзэл номлолоор сэлгэгдэн шинэчлэгдэж, үе үеийн төрийн хүний сэтгэл оюуныг удирдан чиглүүлж ирсэн.

Төрт улсыг байгуулж явсан өнө эртний түүхтэй монголын ард түмэн түүхэн уламжлалаа төр засгаа төвхнүүлж ирсэн түүх цадигт, хууль цаазандаа, дэг ёсондоо, төрөө дээдлэх хүндлэл бишрэлдээ өнөөг хүртэл хадгалж иржээ. Төр улсаа мандуулж явсан эртний түүхэн улбааг нэхэн хөөж үзвэл төрийн ёсны өөр хоорондоо эрс ялгаатай хэд хэдэн түүхэн үеийг монголчууд туулж ирсэн билээ.

Монгол улс ардчилсан шинэ Үндсэн хуулиа 1992 онд баталсан. Ардчилсан хөгжлийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн төрийн удирдлага, төрийн алба, улсын салбараа дэлхийн бусад улс орнуудын сайн туршлагад тулгуурлан сүүлийн 25 жилд эрчимтэй өөрчлөн байгуулж ирлээ. Монголын төрийн албаны өнөөгийн тогтолцоо, түүний хөгжлийн чиг хандлага, түүнчлэн төрийн захиргаа, улсын салбарын өөрчлөлтийн бодлого, үзэл санааны талаар энэ бүлэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

## 1.1. Монголын төрт ёсны уламжлалаас

Христын тооллын өмнөх 209 онд Хүннү аймгуудын холбооны тэргүүн Модун бүх Хүннү аймгуудыг нэгтгэн төрийн зохион байгуулалтад оруулснаар Хүннү улс байгуулагдав. Энэ нь төв азийн түүхэн дэх хамгийн анхны төр улс байлаа. Монголчуудын төрт ёсны уламжлалыг чухам энэ үеэс тооцож хоёр мянга гаруй жилийн түүхтэй гэж үздэг билээ. Монгол төрийн үнэт зүйлс (эрхэмлэл)-ийн хувьсал өөрчлөлтийг түүхийн харгуй дээр зураглан харуулах нь онолын талаасаа ч практикийн талаасаа ч сонирхууштай судалгааны асуудал юм. Төслийн энэхүү бичил судалгааны хүрээнд Монгол төрийн үнэт зүйлсийн уламжлал шинэчлэлийн асуудлаар суурь шинжтэй судалгаа явуулах боломжгүй юм. Иймд бид энэ удаагийн судалгааныхаа хүрээнд монголчуудын төрт ёсны эрхэмлэлүүд, тэдгээрийн хувьсал өөрчлөлтийн ерөнхий хандлагыг өнгөцхөн боловч тоймлон харуулахыг зорьсон болно.



Монгол төрийн түүхэн уламжлал нь Хүннү улсаас эх сурвалжтай гэж үзэх юм бол юуны өмнө Хүннү гүрний төрт ёсонд юу юуг эрхэмлэн үнэлэмж баримжаа болгож байсан, тэр цаашдаа Монголын үе үеийн төрийн үзэл баримтлал, үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтанд хэрхэн уламжлагдаж, шинэчлэгдэж ирснийг тодруулах шаардлага гарна.

Хүннү гүрнээс уламжилж авсан Монгол төрийн нэг тулгуур үнэлэмж баримжаалал бол **“Газар бол төрийн үндэс мөн”** гэх үзэл санаа юм. Хүннү гүрний хаан Модун төрийнхөө бодлогын тулгуур зарчмыг тодорхойлж: “ .... Газаргүй амьдрал гэж энэ хорвоод байхгүй....” Амьд бүхэн газар дээр төрнө, газарт мөнхөрнө. Гэхдээ газар амьд бүхнийг тэтгэх хэрнээ өөрөө өсөж үржихгүй. Мал сүрэг хорогдовч түүнийг дахин өсгөж болно. Харин дайсанд сөөмч гэсэн газраа алдвал нөхөж үл болох. Дахин сануулахад газар бол төрийн үндэс мөн. Газар шороогоо алдсан хүн өвөг дээдсийнхээ булш бунхныг гэж, мал сүргээ бэлчээх нутаггүй, гэр орноо барьж үр хүүхдээ өсгөж үржүүлж чадахгүй болно. Сөөм газраа алдсан ард түмэн цаашид төө, алд газраа алдан алдсаар гишгэх газаргүй үлдэж сөнөх болно. Би газар шороогоо гэсэндээ хатнаа, тэнгэрийн хүлгээ барьцаанд явуулж байсан. Газар шороо байхад эхнэр, нөхөр, морь..... бүгд олдоно. Наранд хайлах мөс мэт Хүннү улсын газар шороо захаасаа бага багаар алдагдахыг би хэзээ ч зөвшөөрөхгүй. Үүнийг ургийн урагт санаж явтугай” хэмээсэн нь монголчуудын хувьд өвөг дээдсийн гэрээслэл болон үлдсэн юм.

Нүүдэлчдэд жилийн дөрвөн улиралд чөлөөтэй сэлгэн нүүдэллэж байх билчээр нутаг юу юунаас эрхэм чухал байсан учир газрын асуудлыг ямагт төрийнхөө бодлогын төвд тавьж ирсэн байна. Монголчууд нэгдсэн төр улсаа байгуулан хүчирхэгжиж ирэх үед Зүрчидийн Алтан улсын хаан элч илгээж ихээхэн үнэ цэнтэй бэлэг сэлт барьсанд Чингис хаан: **Улсаа өсгөж олноо амаржуулах, төрөө төвшитгөж түмнээ жаргуулахыг** зорьсон надад тэдгээр тамга тэмдэг, өргөмж цол, алт торго, хас сувд огт хэрэггүй. Миний **эрэх нь эд ашиг бус аймаг улс, хүсэх нь жаргал цэнгэл бус газар орон болой** хэмээн авахаас татгалзсан тухай баримтыг В.Инжаннаши абугай олж тогтоон тэмдэглэж үлдээжээ (В.Инжаннаши Монгол түүхэн сурвалж бичгийн 23-р боть х.327 ). Чингис хааны гадагшаагаа аян дайн хийж газар нутгаа тэлэхэд хүргэсэн үндсэн шалтгаан нь улсаа өсгөж, түмнээ жаргуулах гэсэн их үйлсийн төлөөнөө болохыг энд тов тодорхой цохож хэлсэн байна.

Ийнхүү улс гэрийн үндэс болсон газар нутгаа бүхнээс эрхэмлэж байх тухай эзэн дээдсийн захиас гэрээслэл нь Монголын үе үеийн төрийн зүтгэлтнүүдээс эх орныхоо тусгаар тогтнол, газар нутгийнхаа бүрэн бүтэн байдлын төлөө явуулсан олон зууны тэмцэлд уриа дуудлага нь болсоор ирсэн билээ. “Эх нутгийнхаа газар шорооноос бурхан гуйсан ч өгөхгүй” хэмээн Манжийн түрэмгийллийн өөдөөс эрслэн боссон Галдан бошигт, Амарсанаа, Цэнгүнжав нарын гэгээн дүр Монголчуудын зүрх сэтгэлд хоногшин үлдэж эх оронч үзэл

хүмүүжлийнх нь үлгэр дуурайлал болсоор байна.

Тэгэхдээ эх орныхоо тусгаар тогтнол, хил хязгаарын бүрэн бүтэн байдлын төлөө тэмцлийн түүхэн уламжлалыг зөвхөн төрийн зүтгэлтнүүдийн хүрээнд яригдах асуудал биш юм. Монголын жирийн ард иргэд ч эх оронч сэтгэл зүтгэлийн үлгэр дууриаллын ширгэшгүй ундраг болж байдаг. Үүний баримт болгож жишээ нь “их говийн зоригт хүмүүс”-ийг дурдаж болох байна. Төвөөсөө алс бөглүү, унд ус ховор, өвс ургамал тарчиг, халуун хуурай, салхи шуурга ихтэй хатуу ширүүн байгалийн нөхцөлд үе улиран нутаглаж, гэрийнхээ бууриар эх орныхоо дархан хил хязгаарыг тамгалж явсан “их говийн зоригт хүмүүс” бол яахын аргагүй халуун эх орончид юм. Энэ хүмүүс говио авч үлсэн бол монголын говь өнөөдөр Монголоо авч яваа билээ.

Эх орон, газар шороогоо бүхнээс эрхэмлэж, шаардлага гарвал амиараа ч хамгааллахад бэлэн байдаг энэ чанар, энэ сэрэл мэдрэмж бол Монголчуудын үнэт өв хөрөнгө, үнэлэмж баримжаалал юм.

Харийнхан “Монголчууд Та нар ийм цөөхүүлээ байж хөршүүдтэйгээ газар нутгийн талаар гол төлөв маргаан будилаантай байдаг хоёр их гүрний дунд ийм их хэмжээний газар нутгийг яаж авч үлдэж чадаваа” хэмээн гайхан асууж байдаг. Монголчууд газар шорооныхоо талаар ямар үнэлэмж баримжаалалтай байдгийг ойлгоогүй цагт гайхах нь аргагүй.

“Монголчууд цаг цагаараа байдаггүй” хэмээн ярьцгаадаг. Тиймээ, цаг өөр болжээ. Өнөөдөр либерал үзэл санааны үнэлэмж баримжааллын нөлөөн дор монголчуудын эх орон, газар шорооных нь талаарх уламжлалт үнэлэмж баримжаалал үндсээрээ өөрчлөгдөж байна. Өнөөгийн монголчуудын дунд эх орон гэсэн сэтгэлтэй нэг хэсэг байхад “эх орон л гэх юм, хүн ер нь сайхан л амьдарч байвал хаана ч байсан яадаг юм” гэсэн байр суурьтай хүмүүс олон болжээ. Амьдарч байгаа газар орондоо ач холбогдол өгөөд байх шаардлагагүй, ертөнцийн аль ч буланг эх орноо болгож болно хэмээн номлож байсан эртний Грекийн киникүүдийн номлол ийнхүү өнөөгийн монголд биеллээ олоод байгаа нь харамсалтай.

Өнөөдөр гадна, дотны бизнес эрхлэгчид хайгуул хийж, уурхай нээж, зам харгуй тавьж байгаа нэрийдлээр газар шороотой зэрлэг балмадаар харьцаж байна. Тэд “авахыгаа авлаа ард нь галав юүлсэн ч хамаагүй” гэсэн аминч үзлийн бэртэгчин зан гаргаж ухсан нүх, овоолсон шороо үлдээгээд арилж өгдөг нь өнөөдөр хэвийн үзэгдэл болжээ. Тэдний хувьд нутаг бэлчээр сүйдэж, булаг шанд хатаж, гол мөрөн бохирдож уугуул иргэд нь төрж өссөн нутаг орондоо амьдрах нөхцөлгүй болж байгаа нь огт хамаагүй ажээ.

Моринхоо аргамжааны гадасны нүхийг бөглөж үлдээдэг, гол усандаа хир буртаг оруулахыг хатуу цээрлэдэг, байгалийнхаа хишгийг уул усандаа сан тавьж, аргадаж тойглож байж, зөвхөн амин хувийнхаа хэрэгцээний хэмжээгээр хүртдэг байсан монголчуудын үр хойчсыг өнөөдөр “байгалиас хүч хүрэхээ зулгаана” гэсэн ад зэтгэрийн сэтгэл зүй эзэмдсэн бололтой.



Өөрт нь зүй бусаар хандаж тэнцвэрт байдал, шүтэн барилдлагыг нь алдагдуулбаас байгаль хэнийг ч өршөөж байгаагүй юм. Байгаль энэ тал дээр “өсөрхөг” болохыг түүхийн баримтууд гэрчилнэ.

Монголчууд экологийн ухамсрын хувьд хүн төрөлхтөнд ч жишиг болохуйц өндөр төвшинд байснаа хурдан хугацаанд унагаж бусдын адагт орсон нь сүүлийн жилүүдэд ихэд газар авах болсон аминч үзэл, эдийн шуналтай яахын аргагүй холбогдоно.

Монголчуудын “газар”-ын тухай ойлголтын харьцсан ойлголт нь “тэнгэр” хэмээн ойлголт байв. Иймд энэ ойлголтыг бага зэрэг тодруулж авч үзье. Монголчуудын тэнгэрийг үзэх үзэл юуны өмнө ахуйтай, тодруулж хэлбэл эрхэлж ирсэн хөдөлмөр үйлдвэрлэлийн аргатай нь холбоотой болохыг юуны өмнө тэмдэглэж байна.

Жилийн дөрвөн улиралтай, эрс тэс уур амьсгалтай төв азийн өргөн уудам газар нутаг нь газар тариаланд биш, харин мал аж ахуй эрхлэхэд илүү зохимжтой байв. Иймд монголчууд энэ газар нутагтаа нүүдлийн мал аж ахуй эрхлэн мянга мянган жилийг өртөөлөн амьдарсаар ирсэн билээ. Нүүдлийн мал аж ахуйд нэг том асуудал байдаг. Тэр нь байгалиас хараат байдагт оршино. Суурин соёл иргэншилтэй хүн ард байгалийн зохисгүй нөлөөллийг сөрөх хандлагатай байдаг. Тэд үер уснаас хамгаалж хаалт барьдаг, ган гачгаас сэргийлж суваг шуудуу татдаг, ус нөөцөлдөг, зуд турхнаас сэргийлж малдаа хадлан өвс бэлтгэдэг. Тэгвэл нүүдэлчин монголчууд байгалийн нөхцөлийг сөрөх биш, түүнд зохицон амьдрах замыг сонгосон байдаг. Нүүдэл бол тэдний хувьд байгалийн таагүй нөхцөлтэй “тэмцэх” арга нь болдог. Хэдийгээр идэвхгүй арга мэт боловч нөхцөл байдлынх нь үүднээс авч үзвэл бас чиг оновчтой шийдэл байжээ. Үйлдвэрлэлийн иймэрхүү арга технологитой нүүдэлчдийн хувьд байгалийнхаа шинж тэмдэг, дохиоллыг гярхай ажигж, цаг улирлын байдлыг зөв прогнозчилох шаардлага хурцаар тавигддаг. Монголчууд зурхайн ухааныг түлхүү хөгжүүлсний учир ийм юм. Товчилж хэлбэл монголчуудын уламжилт амьдрал нь нүүдлийн аж ахуйгаас хамааралтай, мал аж ахуй нь байгаль дэлхийн цаг улирлаас хамааралтай, цаг улирлын байдал нь тэнгэрийн эрхсийн хөдөлгөөн, байршлаас хамааралтай байв. Эндээс үзэхэд монголчуудын тэнгэр үзэх үзэл нь тэдний материалаг амьдралынх нь хэрэгцээ шаардлагаас улбаатай ажгуу.

Монголчуудын тэнгэрийн тухай ойлголт ертөнцийн жам ёсыг ухаарахынх нь хэрээр өөрчлөгдөн хувьсаж өөр утга агуулгатай болж байв. Энэ тухай философич Ч.Жүгдэр Монголчууд эхлээд тэнгэрийг газар усны нэгэн адил тодорхой үзэгдлийн утгаар шүтэж байснаа сүүлдээ харагдах тэнгэрээс үл харагдах хийсвэр тэнгэрийг шүтэхэд хүрсэн байна (Ч.Жүгдэр, Ч. 2006. х.39) гэж бичсэн бол академич Ш.Бира эртний монголчуудын гол шүтээн Тэнгэр дээр оршдог хэмээн үздэг байсан боловч эх газар дээрх хийн мандал болох хөхрөгчөөс ялгаатай болохыг цохон тэмдэглэсэн байдаг (Бира, Ш. 2007. х.53).



Тэгэхээр монголчуудын арай хожуу үеийн тухайлбал XIII зууны тэнгэрийн тухай ойлголт нь бидний мэдрэхүйд шууд өгөгддөг хөхрөн харагдах тэнгэрээс эрс ялгаатай, илүү хийсвэрлэг, утга агуулгын хувьд академич Г.Лувсанцэрэнгийн бичсэнчлэн оршихуйн **түгээмэл чанарыг** илэрхийлсэн (Лувсанцэрэн, Г. 2000) ойлголт болж гүнзгийрсэн байна.

Монголчуудын тэнгэрийн тухай үзэл санаа ийнхүү гүнзгийрэн хийсвэрлэг шинжийг олохдоо хорвоод олон тэнгэр байдаг тэднийг эрхшээсэн тэнгэрийн тэнгэр болсон дээд тэнгэр хаа нэгэнтэй ахуйн хэлбэрээр оршдог хэмээн газар дэлхийгээс улам бүр алслан холдоогүй, харин ч газардаж хорвоо ертөнцийн **жам ёс, түгээмэл шинжийг** онон барих гэсэн эрэлхийлэл болсон гэж үзүүштэй.

Монголчуудын тэнгэрийн тухай үзэл санаа тэдний төр барих ухаанд хэрхэн холбогдож ирсэн тухайд профессор А.Цанжид “Монголын төрт ёсны тулгуур үзлийн нэг том оргил нь тэнгэр үзэл юм” (Цанжид, А. 2011 х.22) хэмээн түүхийн эх сурвалжуудад тулгуурлан бичжээ. Газар дэлхийн амьдралыг тэнгэр эрхшээж байдаг тухайн хүмүүсийн ойлголт төсөөлөл эхэн үедээ танин мэдэхүйн үндэстэй байв. Хожим нь эрх баригчид ноёрхлоо бэхжүүлэх үүднээс элдэв домог ашиглан өөрсдийгөө тэнгэр язгууртай, иймд зарлигийг тэнгэрийн зориг хүсэл хэмээн хүлээн авч сүсэглэн дагах ёстой хэмээн сурталдах болсон нь дэлхийн улс үндэстнүүдэд ихээхэн нийтлэг шинжтэй байдаг. Монголчууд ч эзэн дээдсээ тэнгэрээс заяатай гэдэгт итгэл үнэмшилтэй байсан цаг бий. Гэхдээ монголчуудын тэнгэрийг үзэх бол зөвхөн эрх баригчдын гарал үүслийн хүрээний асуудал биш юм

Эх сурвалжуудаас үзэхэд XIII зууны монголчууд газар бол бүхэнд шим, тэжээлээ өгч үүсэж бүрэлдэх, өсөж торних өлгий “этүгэн эх”, харин “эцэг” тэнгэр бол газрын амьдралыг хяналтандаа байлгаж зүй ёсонд нийцэлтэй үйлийг ивээж, ёсон бус үйл үйлдэгсдийг үл таалж гэсгээн цээрлүүлдэг эрхшээгч хүчин хэмээн үзэж байв. Тэд хүмүүний амьдрал гагцхүү мөнх тэнгэрийн хүчин дор өрнөдөг гэсэн итгэл үнэмшилтэй байжээ. Эзэн богд Чингис хааны монгол угсааны олон овог аймгийг нэгтгэж, гадны олон улс үндэстнийг эрхшээлдээ оруулсан нь тэнгэрийн хүсэл зоригтой нийцэлтэй байсан тул гүйцэлдсэн хэрэг ажээ. Бидний өнөөгийн ойлголтоор нийгмийн амьдралын бодит хэрэгцээ, бодит хууль зүй тогтоолын үйлчилгээгээр нөхцөлдсөн учраас хэрэгжих нигууртай байжээ.

Монголчуудын нэгэн үеийн түүхийн сурвалж бичгийн хосгүй нандин өв болох “Монголчуудын нууц товчоо”-нд олонтоо дурдагддаг “эдүгээ мөнх тэнгэрийн хүчинд тэнгэр газраа аугаа хүч нэмэгдэж, гүр улсыг шударгатгаж, ганц жолоонд оруулсан” (Монголын нууц товчоо. Монголын түүхийн сурвалж бичгийн цуврал, Тэргүүн боть 2006, х.172), “Тэнгэр газар зетэлдэж Тэмүүжинийг улсын эзэн болгов “Тэнгэр газрын заяан цаг” гэх мэт илэрхийллүүд нь нэг л санааг, тухайлбал тэнгэр, газар, хүмүүний үйл гурав шүтэн барилдлагатай нэгдмэл чанартай гэсэн санааг өгүүлэх ажээ. Нэгэнт тэнгэр, газар, хүмүүн

гурав нэгдмэл юм бол нэг л жам ёсонд захирагдах учиртай. Чухам энэ жам ёсны үйлчлэлийг нь “Мөнх тэнгэрийн хүч” хэмээн үзсэн байна. Нийт агуулгаараа ингэж ойлгогдож байна.

“Мөнх тэнгэрийн хүчин дор” (ертөнцийн жам ёсны шаардлагаар .Ш.Т.) их хэргийг бүтээхээр тэмцэн явсан эзэн богд Чингис хаан бол орон цаг, нөхцөл байдлын торгон мэдрэмжтэй нэгэн байжээ.

Чингис хааны төрийг үзэх үзлийнх нь тулгуур үндэс нь төр улсын хэргийг бүхнээс эрхэмд үзэж шаардлага гарвал халуун амиа ч зориулахад бэлэн байх ёстой гэх үзэл юм. Тэрбээр энэ үзэл санаагаа “... **Алтан бие минь алжааваас алжаатугай, ахуй төр минь бүү алдартугай, бүтэн бие минь зовбоос зовтугай, бүрэн улс минь бүү алдартугай**” хэмээн хураангуйлан илэрхийлсэн байдаг (Лувсанданзан. 2006. х.186). Гол утга санаа нь төрийн хүн төр улсынхаа хэрэгт амин хувийн ашиг сонирхол, алд биеийн алжаал жаргал цэнгэлийг умартан нэгэн үзүүрт сэтгэлээр хичээнгүйлэн зүтгэх учиртайг тодруулан зааж өгч байна. Энэ үзэл санааг өнөө болоод хойчид ч төрийн албаны гол баримтлал болгон авч явах учиртай билээ.

Төрийн хэргийг бүтээхдээ ертөнцийн жам, хүмүүний ёсыг барьж, цагийн байдал хүчний харьцааг сайтар тооцоолж байсан монголын эзэнт гүрний жишиг монгол төрт ёсондуламжлал болон өвлөгдөж удтал баримтлагдаж ирсэн нь түүхийн баримтуудаас харагддаг. 1911 оны зун Халх дөрвөн аймгийн ихэс дээдэс чуулаад “дотоод газар цаг самуун болж байгаа” завшааныг ашиглан “Монгол тусгайдаа улс байгуулах” учрыг Богд гэгээнд айлтгахад “Аливаад цаг хугацаагүй нь гэж ер үгүй, нэгэнт цаг нь болсон бол тэнгэрийн таалалд нийцүүл” гэсэн чиглэл өгч байжээ. Түүнчлэн монгол ноёдууд Улиастай манж амбаныг Монголоос хөөн гаргах асуудлаар түүнтэй хэлцэлдэхдээ “угаас улс төрийн мандах, мөхөх, засгийн ёсыг шинэтгэн халж өөрчлөх зэрэг их хэрэгт гагцхүү тэнгэрийн цаг, олны санаа, хүчирхэг буурайн байдлыг иш үндэс болгодог учиртайг сануулж байжээ” (Нацагдорж, Ш. 1960. х.10). Монголчууд манжийн төр унасныг тэнгэрийн тогтоосон цаг дууссаныг гэж үзсэн бол, Богд хаант монгол улсын үед хятадын хар цэрэгтэй байлдаж цөөнөөр олныг дийлсэн нь Монголын мандах цаг ирснийг тэнгэр дохиолж байгаа хэрэг хэмээн хүлээн авсан байдаг. Монголчууд “цаг нь ирсэн үед цасан дээр ч түймэр шатна” хэмээн ярьцгаадаг. Цагийн эрхшээл бол “Мөнх тэнгэрийн хүч”-ний илрэл ажээ. Энэ бүхнээс үзэхэд монголчуудын төрийг үзэх үзлийн нэгэн тулгуур багана болох “Мөнх тэнгэрийн хүч” хэмээх ойлголт нь угтаа ертөнцийн жам ёсны тухай, хүмүүний үйл нь энэхүү жам ёсонд нийцэж байх тухай үзэл санаа юм.

Ингэхлээр “Тэнгэрийн ивээл”-ийг дээрээс биш, харин хүмүүний үйлийг тодорхойлж байдаг ертөнцийн жам ёс [зүй тогтол], орон цаг, нөхцөл, байдлын эрхшээлээс ирэх хэрэгтэй болж байна. Тэнгэр, газар, хүмүүний үйлийн шүтэн барилдлагын тухай үзэл санаанаас монголчуудын төрийн хэрэгт төв

чигийг барьж туйлшрахгүй байхыг эрхэмлэх арга зүйн баримтлал нь урган гардаг. Төв ёсны тухай үзэл санааг өрнө дахинд эртний Грекийн философич Аристотель, хожуу Германы философич Гегель нар, дорно дахинд Нанхиадын Күнз, Энэтхэгийн Нагаржунай нарын сэтгэгчид гүнзгий боловсруулсан ч амьдралд хэрэгжсэн нь ховор агаад туйлшрах хандлага байнга тээгдсээр өнөөг хүрч иржээ. Гэтэл монголчууд аливаад төвч байр сууринаас хандахын чухал болохыг алдаа онооныхоо дэнсэн дээр бүр эртнээс ухаарч бүхий л үйл ажиллагаандаа, түүний дотор төрийн хэрэгт баримтлал болгож ирснийг баримт нотолж байна. Энэ тухай академич Г.Лувсанцэрэн “аливаа бүхнийг хэтрүүлэхгүй, дутаахгүй хэмжээнд нь барьж байхыг төрийн бодлого, үйлсэд ес болгодог байжээ. Чингэхдээ тэнгэр, газар, хүний ёсонд нийцэх бодлого нь бүхний үндэс гэж үзэж байсан” (Лувсанцэрэн, Г. 2009, х.229).

Персийн түүхч Анна Мелик Жувейни Чингис хааны ухааны царыг тодорхойлж: Тэрбээр “эртний хүчирхэг хаадын ёс журмын талаар мэдэгдэж буй бүхнийг, зан заншлын талаар бичсэн бүхнийг уншаагүй байж тэр бүхнийг өөрийн ухаанаар олсон юм хэмээн бичжээ (Juveini, Aza-Malik Genghis khan. The history of the world-conqueror 1997. p2). Хорвоогийн хамаг хатуу хөтүүг биеэрээ амсаж “амьдралын их сургууль”-ийг дүүрэгсэн нь түүний байгаль ертөнц, хүмүүний хорвоотой хэрхэн харьцах арга ухааных нь ширгэшгүй ундрага болсон нь эргэлзээгүй. Аливаад туйлшрахгүй шүтэн барилдлагынх нь хүрээнд бүхэлд нь харж, голыг нь олж, цагийг нь тааруулж нухацтай хандахыг чухамхүү амьдрал түүнд сургасан буйзаа. Амьдрал учир шалтгааныхаа учгийг өөртөө агуулж байдаг. Гагцхүү түүнийг онож барих, тайлж олж унших нь чухал. Чингис хаан бол амьдралын эргүүлэг дотроос гол гогцоог нь олж барих ухааны гоочтой нэгэн байсан ажгуу.

Монгол төрт ёсны үнэт зүйлсийн дотор **төр, иргэний харилцааны** талаарх үзэл баримтлал онцгой байр суурь эзэлдэг. Монголын төрт ёсонд Хаан хүний гучин таван эрдмийн дотор иргэнээ энэрч хайрлах сэтгэл нэн эрхэм агаад улсаа залах ёс нь иргэдээ “наран мэт үл ялган, нуур мэт үл голоход буй” хэмээх үзэл эзэнт гүрний үеэс төлөвшсөн байна.

Эзэн богд Чингис хаан “магнайнахаа хөлсийг уланд хүртэл, улныхаа хөлсийг магнайд гартал зовж зүдэн байж” төр улсаа байгуулахдаа нэг л зүйлийг, тухайлбал “улсаа өсгөж олноо амуужуулах, төрөө төвшитгөж түмнээ жаргуулах” их үйлсийг сэтгэж явсан ажгуу (В.Инжаннаши. х.327). Төр улс хэний төлөө, юуны тулд байх ёстойг ийнхүү тодорхойлон зааж өгсөн нь төр-иргэний харилцаанд тулгуур зарчим болон уламжлагджээ.

Өгэдэй хаан ард иргэдээ “хөл хөсөр, гар газар” байлгаж жаргуулахыг хаан төрийн үүрэг хэмээн үзэж байв. Хубилай эцэн хаанд Уйгар улсаас үнэтэй бэлэг сэлт барихад иргэд ядуу зүдүү байхад би энд эрдэнийг хураагаад сууж байх нь зохимжгүй, “Миний олон иргэд эд малаар баяжиж жаргаваас л миний хүсэл жаргалан түүгээр ханамуй” (Рашпунцаг, х.145) хэмээн татгалзаж

байжээ. Монголын их эзэнт гүрний үеэс төлөвшүүлсэн энэ үзэл санаа хожмын Бага хаадын үед ч баримтлагдсаар байсан тухай монголын их бичгийн хүмүүс болох Инжаннаши, Рашпунцаг нар олон баримт дурдсан байдаг. Тухайлбал Монголын Аюурбарабад хаан түшмэлүүддээ хандаж **иргэн хэмээгч нь улсын үндэс, иргэнгүй болбоос улс ч үгүй болно**. Иймд иргэнийг өршөөж байхыг чухалчилж сануулж байжээ (Рашпунцаг, х.145). Бүр хожуу үеийн Торгуудын Шүхэр дайчин өөрийнхөө ач болох Аюука хаанд “Ноён болохын үйл нь албат луугаа адил болох цаг, албатыгаа ноёлох цаг, албатаа эх мэт асрах цаг, энэ гурвыг мэдэхэд буй. Түшмэл хүний бүх эрдмийг нэгэн биед хураасан хүнийг олно гэвэл нас чинь хүрэхгүй. Харин олон түмний дотор байгаа аль нэг эрдэмтэй хүмүүсийг нэг хүн мэт нэгтгэж чадвал эрлээ хялбархан олно” хэмээн сургаж байжээ (Ойрад Монголын түүхэн холбогдох баримт бичгүүд 2002, х.86 ).

**Иргэнийг өршөөлөөр засах** тухай үзэл санаа монголын төрт ёсны үнэт өв мөн. Эзэн богд Чингис хаан “Биеийг нь хураах гэвэл сэтгэлийг нь хураагтун, сэтгэлийг нь хурааваас бие нь хаана одох” хэмээн сургаж байв. Иргэний сэтгэлийг олъё гэвэл түүнд өршөөнгүй бас шударгаар хандах ёстой ажээ. Иргэнд өршөөнгүй хандваас түүний сэтгэл эевэрүү болно, шударга хандваас эрхгүй дагана, иргэн нь эевэрүү сэтгэлээр дагах аваас улс гүрнийг засахад хялбар болно гэж үзэж байв. Иргэдэд өршөөнгүй хандана гэдэг нь зөвхөн хэрэг төвөг гаргахад нь уучлангуй хандах тухай асуудал биш юм. Хамгийн гол нь хаад, ихэс дээдэс, эзэд нь элдэв үнэт эдлэл хэрэглэж, тансаг амьдралд умбаж, үүний тулд ард иргэдийг зүйл бүрийн алба гувчуураар дарж туйлдуулахгүй байхад орших ажээ.

Алтан улсыг бөхөөсний дараахан цагаан сарын шинийн нэгнээр Хааны ордонд сүржин ёслол үйлдэхэд Чингис хаан дургүйцэж: Ийм хэвийн хэмжээнээс хэтэрсэн хүнд нүсэр ёслол бол жирийн ард олонд зүдүүр болно. Миний бодоход урьдын их Сүн улсад хоосон янз дүрэм хэрээс хэтэрч иргэн нь эзэн лугаа нэвтэрч чадахгүй болсон, Ляо улсад бурхны сургаалыг шунахайран хичээснээс улсын хэрэг саатсан, бас хаан нь хэтэрхий жаргал цэнгэл, ужид самуунд автсанаас эсэргүүцэл хөдөлгөөн гарах болсон, Алтан улсад дан ганц бичгийн сургаалыг эрхэмлэснээс цэргийн эрдэм орхигдож, бичгийн түшмэдийн хоосон хоншоорын чимэглэх үгсэд хууртаж, хаад нь жаргал цэнгэлд шунах болсон зэргээс тэдгээр улс бууран доройтсон. Шинэ тулгар тогтсон миний Монгол улс хэтэрхий ихэрхвээс саянаас даган орсон ард олны санаа бодолд харшлахаас гадна хойно залгамжлах хүүхэд, ач нар эрхэмдээ эрэмшин сэрэмжлэх, чармайхаа умартах болуузай хэмээн сэрэмжлүүлж байсныг Инжиннаши Аbugай “Хөх судар” бүтээлдээ дурдсан байдаг. Чингис хаан аян дайнд явахдаа цэрэг, ардуудаасаа онцын ялгаагүй зүйлийг хэрэглэж, тэднийхээ санаа сэтгэл байр байдлаас дохио санамж авч, тэднээсээ суралцаж санал зөвлөгөөг нь авдаг байсны зэрэгцээ бас тэднийхээ түшиг тулгуур нь үлгэрлэн манлайлагч нь, удирдаг жолоодогч байсан нь төр иргэд хоёр ойртож

харилцан чөлөөтэй нэвтрэлцэх, нэгдмэл нэг зориг эрмэлзэлтэй байх нөхцлийг бүрдүүлсэн байна.

Чингис хааны төр барих ухааны өв уламжлалыг эдүгэ дэлхий дахинд сонирхон судалж байна. Төр улсыг удирдах хэрэгт ертөнцийн жам, хүмүүний ёсыг баримталж шуналын сэтгэл, жаргаж цэнгэх хүслээ дарж, ард иргэдээ эрх чөлөөтэй, энх амгалан, элбэг хангалуун амьдралтай болгох, шударга ёс тогтоохын төлөө амь биеэ хайрлахгүй хүчлэн зүтгэж байсан Чингис хааны үлгэр дуурайлал нь өнөө ч хүн төрөлхтөнд туршлага, сургамж болсоор байгаагийн учир дэлхий дахин түүнийг Мянганы хүнээр тодруулсан билээ. Харин дэлхий дахинд үнэлэгдсэн энэ их хүнийхээ үйл хэргээс монголчуудын суралцсан нь нэн чамлалтай байдаг нь хачирхалтай.

Манай зарим судлаачид Монголын төрт ёсны уламжлалыг хамгийн сайн мэддэг, тээж, дамжуулж явдаг нийгмийн бүлэг бол язгууртнууд байдаг. Харамсалтай нь хэлмэгдүүлэлтийн үед язгууртнуудаа бараг толгой дараалан алж, цөлснөөс үүдэн манайд төрт ёсны эртний уламжлал бараг мартагдах шахсан гэж бичсэн байна. Социализмын үед, мөн өнөө үед монголын төрт ёсны үнэт өв уламжлал мартагдах шахсан гэдэг нь үнэн байх. Харин монголын төрт ёсны уламжлалыг тээж, дамжуулж ирсэн нь язгууртнууд гэсэнтэй санал нийлэх боломжгүй юм. Их эзэн хааныхаа гэрээслэлд үнэнч хэн нэгэн язгууртан байсан байж болно. Харин язгууртны давхарга бүхэлдээ бол Чингис хааны өв болгож үлдээсэн төрт ёсны уламжлалыг тээгч нь дамжуулагч нь байж чадаагүйг түүхийн баримт нотолж байна.

Харин мартагдах шахсан өв уламжлалыг байнга тээж, дамжуулж ирсэн нь бичгийн мэргэд гэвэл үнэнд ойртох байх. Бичгийн их хүн В.Инжаннаши мянган оны учир шалтгааныг бийр бэхнээс асууж, мяралзан эрээлжлэх үйл явдлыг судар бичиг лүүгээ хэлэлцмүй хэмээн тэмдэглэсэн байдаг.

Чингис хаан монгол улсыг, монголчуудыг дэлхийн дэвжээн дээр гаргаж тавьсан. Харин хойчис нь халуун зуураа эв эеэ хичээхгүй эрх мэдэл, эзэмшил газар нутгаа булаацалдан гүрэн улсаа бутраасан, хувийн жаргал цэнгэлээ эрхэмлэж, ард түмнийхээ аж амьдралыг сайжруулж энх амгалан байлгах эрхэм үүргээ умартсан, адаг сүүлд нь улс үндэстэн нь тусгаар тогтнолоо алдаж харийн боолчлолд орсон зэрэг нь түүхийн үнэн билээ.

Манжийн дарангуйллын үеийн монголын төрийн алба нь Вуудров Вильсоны ангиллаар захиргааны хөгжлийн эхний шатанд буюу дангаар ноёрхогчдод үйлчилдэг аппарат байжээ: 1696 онд Монголыг дарангуйлан захирах Манжийн хааны зарлигийн анхны эмхэтгэл гарсан байна. Уг зарлигаар албаны хэргийг манж хэлээр хөтлөх, орон нутгийн дээд удирдлагыг манжаас томилдог, огцруулдаг, баталдаг байх, язгууртнууд ямар эзэмшил нутагтай, ямар цол хэргэм, ямба ёслолтой байх зэргийг нэг бүрчлэн зааж өгсөн байна. Манжийн дарангуйлалд орсноор монголчууд хаангүй, тусгаар тогтнолын бэлгэдэл болдог төрийн сүлд туг, төрийн тамга хэрэглэх эрхгүй

болов. Нутгийн захиргааны албаны чиг үүрэг нь эзэн ноёндoo үйлчлэх, эзэн ноёных нь чиг үүрэг нь Манжийн эзэн хаанд үнэнч байж манжийн төрөөс тусгайлан гаргаж өгсөн хууль цааз, дүрэм журмыг мөрдөх, тохоосон албыг гүйцэтгэхэд оршиж байв. Чухам энэ үед монголын эзэнт гүрний үеэс эрхэмлэж ирсэн төрийн албаны үйл ажиллагааны зарчим, хэм хэмжээ алдагдаж төрийн түшээд авлига, хүнд сурталд автах, алдар нэр, албан тушаал хөөцөлдөх, хувийн жаргал цэнгэлийг эрхэмлэх зэрэг монголын төрт ёсны уламжлалд хатуу цээрлэж байсан адгийн муу зуршил газар авч архагшсан байна. Ингэж Манжууд 2000-аад жилийн тэртээгээс баримталж ирсэн Монголын төрт ёсны уламжлалын хүйн холбоог тасалсан юм.

ХIХ зууны эхээр Өргөөгөөр дайрч өнгөрсөн Оросын судлаачид: “Чингисийн монгол бидний нүдний өмнө мөхөж байна. Хойч үеийнхэн энэ улсын тухай зөвхөн түүхийн шарласан хуудаснаас л олж мэдэх буй заа” хэмээн бичиж үлдээсэн байдаг. Жирийн нэг аялагчид биш, судлаачид ингэж бичсэнийг бодвол байдал ихэд хүндэрсэн байсан хэрэг. Монголын их эзэнт гүрэн ХХ зууны эхэнд иймэрхүү төрх байдалтай болсон байлаа.

Гэвч монголчуудыг хувь заяа нь түшсэн юм. Өнгөрсөн зууны 10-аад онд Хятадад үндэсний ардчилсан хувьсгал гарч, Манжийн 300-аад жилийн ноёрхол эцэс болж, цаг төр үймж байсан үеийг монголчууд сүйхээлэн ашиглаж Манж-Хятадын эрхшээлээс гарч үндэснийхээ тусгаар тогтнолыг зарлан төрөө сэргээн босгосноор улс төрхт төлөв байдлаа дахин олж авсан юм. ХХ зууны эхээр ази тивд Монгол улс сэргэн мандсаны шинэ түүх ингэж эхэлсэн юм.

Хэдийгээр хэсэгхэн зуур оршин тогтносон ч Богд хаант монгол улс төр улсаа төвхнүүлэх талаар их зүйл хийжээ. Тэдгээрийн дотроос хамгийн дорвитой нь “Зарлигаар тогтоосон Монгол улсын хууль зүйлийн бичиг” байлаа. Судлаач О.Батсайхан уг баримт бичгийг Монгол улсын засаг захиргааны бүтэц, төрийн байгуулалт, түшмэл хүний эрхэмлэх ёсон, иргэний болон эрүүгийн хууль зэрэг нийгмийн бүхий л талын харилцааг зохицуулсан Үндсэн хуулийн шинжтэй иж бүрэн хууль (Монгол улсын хааны зарлиг. Түшмэлийн хууль. 2016, х.12) хэмээн дүгнэсэн байдаг. Тэдгээрээс бидний сонирхож буй асуудалтай шууд холбогдолтой хэсгийнх нь агуулгыг тодруулж үзье.

Монгол улсын хууль зүйлийн бичгийн “Түшмэлийн засаг” гэсэн хэсэгт төрийн алба ямар байх учиртайг, түшмэл хүнийг хэрхэн сонгон шалгаруулж төрийн албанд тэнцүүлж байхыг тодорхойлон заасан байна. Тухайлбал төрийн албанд түшмэлийг сонгон шалгаруулж дэвшүүлэхдээ **эрдэм, сахилга, хэрэг, нас** гэсэн дөрвөн зүйлийг иш үндэс болгож байхыг хуульчлан баталгаажуулсан байна. Энэ нь манжийн төр хийгээд харьяат эзэн ноёндoo үнэнч байхыг гол шалгуур болгож байсан өмнөх үетэй нь харьцуулахад түүхэн дэвшил байлаа. Энд “дэвшил” гэсэн үгийг урьд өмнө нь байгаагүй цоо шинэ зүйл бий болсон гэсэн утгаар биш, монголын төрт ёсны дэвшилт өв уламжлалыг дахиж сэргээсэн, тасарсныг залгасан гэсэн утгаар хэрэглэсэн болно. Төрийг

төвшитгөн явуулахад түшмэл хүний шулуун шударга, сахилга чанга, төлөв төвшин, хичээнгүй зан чанар чухал болох тухай Монголын эзэнт гүрний үеэс баримталж ирсэн үзэл санаа манжийн ноёрхлын үед тасалдсан байдаг. Энэ тухай Б.Буянчуулган аругай Манж сайд, түшмэд эрх мэдлийг эзэлснээс хойш монгол сайд, түшмэдийн эрдэм чадал нь буурай болж, ашиг өнгөнд орж, улсын төрийн бодлого үгүй болсон тул манж нарыг аялдан дагалдаж, өөрсдийн ашиг завшааныг хичээхээс өөрцгүй болсон хэмээн тэмдэглэсэн байдаг (Буянчуулган.Б, 2016. х.85). Эл байдлыг гэтлэн давж монголын төрт ёсыг жинхэнэ утгаар нь сэргээн босгоход хууль зүйлийн бичиг онцгой ач холбогдолтой байв. Хууль зүйлийн бичигт түшмэлийн засаглалын эрхэмлэх зүйлийг нь төдийгүй цээрлэх зүйлийг нь ч хуульчилж өгсөн байна. Тухайлбал төрийн түшмэл хүнд: **ховдог, харгис, зөөлөн үхээнц, чадалгүй, хичээнгүй үгүй, өвчтэй**, долгин хатан, эрдэм дорой чанарууд харш болохыг тусгайлан зааж өгсөн байна. Чингэсэн нь төрийн албаны эрхэмлэх зүйлсийг жинхэнэ утгаар нь хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой юм.

Монгол улс социалист чиг баримжаагаар хөгжиж байх үед сонгууль явуулан ард түмний төлөөллийн байгууллага байгуулж, тэндээсээ гүйцэтгэх засаглалаа бүрдүүлдэг байсан боловч бүх зүйл эрх баригч намын дэглэлтээр хийгддэг байв. Ийнхүү төрийн алба нь улс төрийн намын бодлогыг хэрэгжүүлэх хэрэгсэл болон хувирч төрийн ард түмэндээ үйлчлэх чиг үүрэг сүрхий гажуудаж байлаа. Манай зарим судлаач “Монголын төрийн залгамж чанар, уламжлал социализмын хэмээсэн жилүүдэд үндсэндээ тасалдаж, орхигдсон болохыг шударгыг барьж тэмдэглэх нь зүйтэй болов уу” (О.Батсайхан. 2016, х.29) хэмээн бичсэн байдаг. Шударгыг барьж тэмдэглэхэд ингэж үзэх нь арай дэгсдүүлсэн хэрэг болно. Зарлигаар тогтоосон хууль зүйлийн баримт бичгийн бүрэлдэхүүн хэсэг болох Түшмэлийн хуульд онцолсон төрийн түшмэлийг сонгон шалгаруулахад шалгуур болгох дөрвөн зүйл нь социализмын үед ч үндсэндээ баримтлагдаж байсныг өнгөрснөө үгүйсгэж өөрсдийгөө товойлгодог үзэл сурталчид зөвшөөрөхгүй ч объектив хандлагыг эрхэмлэдэг судлаачид бол эрхбиш хүлээн зөвшөөрөх буй заа.

Социализмын үеийн төрийн албаны үйл ажиллагааны арга механизмд цаашдаа уламжилж аваад тухайн үеийн нөхцөл байдалд нийцүүлээд хэрэглээд явчих зохистой зүйл байсныг ор тас үгүйсгэх учиргүй. Ухаан нь төрийн захиргааны хүний нөөцийг **ёс суртахуун, ажил хэрэгч чанараар** нь шилэн сонгодог байсныг зөвхөн улс төрийн шалгуураар шилж сонгодог өнөөгийн практиктай харьцуулахад хавьгүй давуу талтайг хүлээн зөвшөөрөх нь шударга ёсонд нийцнэ.

Социализмын үед төрийн албаны боловсон хүчнийг тодорхой албан тушаалд тавихдаа мэргэшсэн байдлыг голчилдог, мэдлэг, чадвар, туршлага суухынх нь хэрээр албан тушаалын шат ахиулан дэвшүүлдэг, амжилт гаргасных нь төлөө шагнаж урамшуулдаг, эрхэлсэн ажилдаа хайнга хандах,



алдаа гаргах, албан тушаалаа хувийнхаа эрх ашигт урвуулан ашиглах, нийгмийн өмч хөрөнгийг идэж ашиглах, ёс суртахууны үлгэргүй байдал гаргах зэрэгт хатуу хариуцлага тооцдог байсан арга механизм нь монголын төрт ёсны уламжлалд харш биш агаад өнөөдөр ч гэсэн цаг үеийн шаардлагад нийцүүлэн хэрэглэвээс болохгүй нь юу байх билээ.

Социалист үзэл суртлын ноёрхлын үед үзэл сурталчид феодалын ёс ноёрхсон харанхуй бүдүүлэг үеийн түүхээс суралцах зүйл байхгүй, Монголын төр барих ухааны гэрэлтэй гэгээтэй бүхэн гагцхүү 1921 оны ардын хувьсгалаас хойш бий болсон мэтээр сурталддаг байв. Гэтэл сүүлийн үеийн хувьсгалчид мөн л өмнөх тогтолцоондоо авах гээхийн ухаанаар хандахын оронд хар дарсан зүүд мэт коммунист дарангуйллын үеийн түүхээс хуруугаар өлгөөд авчих гэрэл гэгээтэй юм байгүй. Гагцхүү 1990 оны хувьсгалаар л монгол орон жам ёсныхоо голдиролд орон түүх жинхэнэ ёсоороо бүтээгдэж байгаа мэтээр ярих боллоо. Түүх давтагдаж байна. Төр эргэх болгонд хүн ардынхаа тархи толгойг иймэрхүү аргаар угааж, өнгөрснөө гутаан, өөрсдийгөө тодруулж товойлгох гэдэг энэ мэт явуургүй бодлого, үйлдэл монголын төрт ёсны дэвшилт уламжлалыг өвлөн залгамжлахад ихээхэн хохирол учруулсаар байгааг тэмдэглэвэл зохино.

Энэ бүхнээс дүгнэж үзэхэд:

1. Монголын төрийн албаны уламжлалт үнэт зүйлийн тогтолцоо нь үзэл санааны хувьд Монголын нэгдсэн төр улсыг байгуулахын төлөөх тэмцлийн шуурган галын дунд үүсэн тэрэлж, Чингис хааны Их цаазаар хэвшүүлсэн байна.
2. Монголын эзэнт гүрний үеийн төрийн албаны уламжлалт үнэт зүйл нь монголчуудын улс төрхт төлөв байдлаа олоход, тодруулбаас газар нутгаа хамгаалах, хүн ардаа амар амгалан, чинээлэг амьдралтай болгох, төрөө дээдлэх, төр улсынхаа тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг баталгаажуулахад чиглэгдсэн байв. Монгол улсын бүрэн эрхт байдлын тулгуур багана болох энэхүү газар нутаг-тусгаар тогтнол-иргэн-төр гэсэн эрхэмлэлүүд нь буурал түүхийн аль ч үед төрийн ой санамжид хадгалагдах учиртай үзэл баримтлал байв. Харамсалтай нь эрх мэдлийн төлөөх дотоодын үе үеийн ужиг тэмцэл, харийн улс төр, суртлын нөлөөгөөр монголын эзэнт гүрний төрийн албанд гол үзэл баримтлал болж байсан эв нэгдэл, шударга ёс, хичээнгүй зан чанар, нийгмийн эрх ашгийг урьтал болгох зарчим зэрэг үнэт зүйл бүдгэрэн, үйлчлэх эрч нь сулран суларсаар өнөөдрийн цаг үетэй залгасан билээ. Тухайлбал Монголд манжийн ноёрхол тогтож монголын язгууртнууд манжийн эзэн хаанд үнэнчээр зүтгэснийхээ хэрээр зэрэг дэв, отго жинсээр шагнуулж, манжийн төрөөс цалин пүнлүү хүртэх болсноор монголын төрийн алба бүхэлдээ ёс суртахууны уналтад орж шударга бус байдал, авлига, хүнд суртал газар авах болсон байна.
3. 1911 оны үндэсний эрх чөлөөний хөдөлгөөн нь монголчуудын улс төрхт



төлөв байдлаа олохын төлөө тэмцэл байв. Богд хаант Монгол улсын үеийн төрийн албаны нэгэн чухал ололт бол монголын төрийн албаны уламжлалт үнэт зүйлийг тухайн үеийнхээ боломжийн хэрээр сэргээсэн явдал юм.

4. 1921 оны ардын хувьсгал нь анх хоёр л зүйлийг, тухайлбал: шашин үндсээ аврах зорилтыг гол эрхэмлэл болгож гарч ирсэн. Харин явц дундаа харийн үзэл санааны нөлөөлөлд орсноор төрийн алба үзэл суртлын зэвсэг болж алдаа онооны ээдрээтэй зам туулсан ч улсынхаа тусгаар тогтнол, бүрэн эрхэт байдлын баталгаажуулж хүн ардын ардынхаа эрүүл мэнд, боловсрол, соёлын талаар чамлахааргүй амжилт олсон билээ.

## **1.2. Монголын улсын төрийн өнөөгийн тогтолцоо, түүний онцлог**

Эрх зүйн толь бичигт “Засаг төр – (англи: Government, орос: Власть) УИХ, Засгийн газар, шүүх зэргийг бүгдийг багтаасан ухагдахууны нэр томьёо” гэж үзсэн (Нарангэрэл, С. 2007. х.204) бол удирдлагын хэлбэрийг Засаглалын хэлбэр – англи: Form of Government, орос: Форма правления” гээд “Эрх мэдлийн зохион байгуулалт, тэдгээрийн албан ёсны эх сурвалжийг тодорхойлдог үндсэн хуулийн эрх зүйн цогц институт юм” гэжээ.

Монголын дийлэнх судлаачид, улс төрчид Монгол улсыг парламентын Бүгд найрамдах улс гэдэгт санал нэгддэг (Энхбаатар, Ч. 2017).

Монгол улсын одоогийн тогтолцоо нь 1992 оны шинэ үндсэн хуулинд Монгол улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна [Монгол улсын Үндсэн хууль. 2-р зүйл. 1 дэх хэсэг], Монгол улсын гутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана [Монгол улсын Үндсэн хууль. 2-р зүйл. 2 дахь хэсэг] гэж нэгдмэл улсын хэлбэрийг тодорхой заасан байдаг.

Дээрх Үндсэн хуулиар Монгол улсын Их хурал нь төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлнэ гэж заажээ

Монгол улсын Парламентын засаглалын өнөөгийн онцлогийг дараах байдлаар авч үзэж байна. Үүнд:

- УИХ нь ямар ч хууль өөрчлөх, хүчингүй болгох, санаачлан батлах эрхтэй бөгөөд төрийн дотоод гадаад бодлогын аль ч асуудлыг хэлэлцэж шийдвэрлэнэ;
- УИХ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзвэл тарах шийдвэрийг зөвхөн өөрөө гаргаж болно;
- УИХ Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтоож өөрчлөх бөгөөд Ерөнхий Сайд, Засгийн газрын гишүүдийг томилох, өөрчлөх, огцруулах асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ;
- УИХ гишүүн Засгийн газрын гишүүн байж болно (2000 онд оруулсан



өөрчлөлт).

- Ерөнхийлөгчийг сонгогдсон гэж үзэж бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргах, чөлөөлөх, огцруулах эрхтэй;
- УИХ төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг хэлэлцэн батална;
- УИХ засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийг батлах, өөрчлөх эрхтэй бөгөөд нутгийн өөрөө удирдах болон захиргааны байгууллагын тогтолцоо, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тогтооно;
- УИХ дайн бүхий байдал зарлах, цуцлах эрхтэй бөгөөд онц болон дайны байдал зарлах, эсхүл энэ тухай гаргасан Ерөнхийлөгчийн зарлигийг батлах, эсхүл хүчингүй болгоно;

УИХ нь бусад орнуудын ардчилсан парламентын нэгэн адил өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд хууль тогтоох, хянан шалгах, төлөөлөх гэсэн үндсэн 3 чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

УИХ нь өөрийн гишүүд, байнгын болон бусад хорооны үйл ажиллагаанд мэргэжил, арга зүй, техник, зохион байгуулалтын туслалцаа үзүүлэх болон ажиллах нөхцөлөөр хангах чиг үүрэг бүхий Тамгын газартай байдаг.

УИХ зөвхөн өөрт нь ажлаа тайлагнадаг дараах бие даасан агентлагуудыг байгуулан ажиллуулдаг. Үүнд:

- Үндэсний аудитын газар
- Үндэсний статистикийн хороо
- Монгол банк
- Төрийн албаны зөвлөл
- Санхүүгийн зохицуулах хороо
- Хүний эрхийн үндэсний комисс
- Сонгуулийн ерөнхий хороо
- Авлигатай тэмцэх газар

Монгол улс нь парламентын засаглалтай, парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэг Ерөнхий сайдаар толгойлуулсан засгийн газартай боловч нөгөө талаас ард түмнээс шууд сонгогдсон Ерөнхийлөгчтэй байдаг.

Монгол улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн (Монгол улсын Үндсэн хууль. УБ., 1992. 30-р зүйл. 1 дэх хэсэг).

Ерөнхийлөгч төрийн эрх мэдлийн тэнцвэрийг хангаж, тэдгээрийн зүй зохистой харилцааг дэмжих хүрээний бүрэн эрх; хууль тогтоох үйл ажиллагаанд

оролцох ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйл ажиллагаанд оролцох ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бүрэн эрх, гадаад харилцаанд Монгол улсыг төлөөлөх бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн 33-р зүйлд тодорхой заасан байдаг.

Ерөнхийлөгч өөрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд туслах чиг үүрэг бүхий Тамгын газартай байдаг.

Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл нь Монгол улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн бодлого боловсруулах, түүнийг хэрэгжүүлэх үйл явцыг уялдуулан зохицуулж, тус зохицуулалт нь хэрхэн хангагдаж буйд хяналт тавих төрийн зөвлөлдөх байгууллага мөн.

Монгол улсын Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн. Засгийн газар төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүрэгтэй. (Монгол улсын Үндсэн хууль. УБ., 1992. 38-р зүйл. 1, 2 дахь хэсэг)

Монгол улсын гүйцэтгэх засаглалын онцлог нь:

- Гүйцэтгэх эрх мэдлийг Засгийн газар хэрэгжүүлнэ. Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүн, Ерөнхий сайд Засгийн газрын тэргүүн байна.
- УИХ-д олонх болсон нам Засгийн газраа байгуулна. Бүрэн эрхийн хугацаа 4 жил байдаг.
- УИХ гишүүн нь Засгийн газрын гишүүн байж болно.
- Сайд нар танхимаараа болон дангаараа УИХ-ын өмнө хариуцлага хүлээнэ.
- Нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлнэ.

Монгол улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ. Ямар ч нөхцөлд хуулиас гадуур шүүх байгуулах, шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхлэн хэрэгжүүлэхийг хориглоно. Шүүхийг зөвхөн Үндсэн хууль, бусад хуулийн дагуу байгуулна. (Монгол улсын Үндсэн хууль. УБ., 1992. 47-р зүйл)

Монгол улсын шүүх эрх мэдлийн онцлог нь:

- Шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ.
- Шүүхийг зөвхөн хуулийн дагуу байгуулж болно.
- Хуулиас гадуур шүүх байгууллага, шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхлэн хэрэгжүүлэхийг хориглоно.
- Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана.
- Улсын дээд шүүхийн шийдвэр эцсийн шийдвэр байна.
- Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбарыг Улсын дээд шүүх гаргана.
- Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавин, түүний заалтыг зөрчсөн тухай маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх эрх мэдлийг Үндсэн хуулийн цэц



хэрэгжүүлнэ.

- Хэрэг үүсгэх, мөрдөн шалгахгаас таслан шийдвэрлэх, ял эдлүүлэх хүртэл шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд шууд оролцдог Үндсэн хуулийн байгууллага нь прокурор байна.
- Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана.

### 1.3. Монгол улсын төрийн алба

1980-аад сүүлчээс Монгол улсад өрнөсөн ардчиллын төлөө бүх нийтийг хамарсан хөдөлгөөний нөлөөгөөр нам төвтэй улс төрийн тоталитар дэглэмээс төр төвтэй улс төрийн ардчилсан дэглэмд шилжих эхлэл тавигдсан нь Монгол улсын төрийн захиргаанд ардчиллын хэм хэмжээнд нийцсэн шинэчлэл хийх таатай нөхцлийг бүрдүүлсэн билээ. Захиргааны шинэтгэлийн нэгэн хэсэг болсон төрийн албаны шинэтгэл сүүлийн жилүүдэд ихэнх орны төрийн бодлогын онцлог шинж нь болж, зорилго нь зардлыг хямдруулж, тогтворжуулах замаар төрийн албаны үр ашиг, үр нөлөө, иргэдэд үзүүлэх төрийн үйлчилгээний чанарыг сайжруулах, төрийн үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх чадамжийг нэмэгдүүлэхэд чиглэж байна. Монгол улсын төрийн захиргаа, төрийн албыг шинэтгэх үйл явц 1990 оноос эдүгээ хүртэл үргэлжилж байна.

1994 онд Монгол улсын шинэ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн “Төрийн албаны тухай” хуулийг анх удаа шинээр баталж, 1995 онд хараат бус, бие даасан төрийн албаны төв байгууллагыг байгуулсан түүхтэй.

2004 онд “Монгол улсын төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги”-ийн баримт бичгийг УИХ-аас баталж, хэрэгжүүлэн оролцогч байгууллагуудын чиг үүрэг, үйл ажиллагааг тогтоож өгсөн. Энэ стратеги батлагдсанаар төрийн албаны шинэчлэлийн нэгэн шинэ үе шат эхэлсэн гэж бид үздэг.

2008 онд “Төрийн албаны тухай” хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, төрийн албыг улс төрийн зүй бус нөлөөллөөс ангид байлгах, төрийн мэргэшсэн, тогтвортой албыг төлөвшүүлэн бэхжүүлэх чиглэлд бас нэг чухал алхам хийсэн юм.

2017 оны 12 сарын 17-нд УИХ “Төрийн албаны тухай” /шинэчилсэн найруулга/ хуулийг баталж, 2019 оны 1 сарын 1-нээс хэрэгжүүлэхээр бэлтгэл ажлыг ханган ажиллаж байна. Энэ бүхэн Төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой, ил тод, хариуцлагатай байх, ёс суртахууныг эрхэмлэсэн, мерит зарчимд тулгуурласан байх шинэ үеийн эхлэл болж байгаа юм.

Дээрх баримт бичиг, хууль эрх зүйн сурвалжид суурилан “Төрийн алба” гэж төрийн зорилт чиг үүргийг Монгол улсын Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомжийн хүрээнд хэрэгжүүлэх, төрийн бодлого боловсруулах, төрөөс зайлшгүй үзүүлэх шаардлагатай бусад үйлчилгээг нийтэд хүргэх үйл ажиллагаа бүтэц зохион

байгуулалтыг; “Төрийн албан хаагч” гэж төрийн албан тушаалыг эрхэлж, эрх үүргээ хэрэгжүүлсний төлөө төрөөс цалин хөлс авч, ажиллах нөхцөл, баталгаагаар хангагдан ажиллаж байгаа этгээдийг; “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 тус тус ойлгоно.

### **1.3.1. Төрийн албаны шинэтгэлийн хүчин зүйлс**

Монгол Улсад төрийн албаны шинэтгэлийг цаашид гүнзгийрүүлэхэд дор дурдсан гадаад хүчин зүйлс нөлөөлж байна:

- 1990-ээд оны эхнээс дэлхийн социалист систем задран унаж, урьд өмнө хэдэн арван жилийн туршид хамтран ажиллаж байсан орнуудын төрийн захиргаанд гүн гүнзгий өөрчлөлт гарсан;
- Зөвхөн шилжилтийн үед байгаа төдийгүй ихэнх хөгжингүй орон төрийн захиргааны шинэ загварыг боловсруулан хэрэгжүүлж байгаа;
- Хандивлагч орон, олон улсын байгууллагын хөтөлбөр, тэр дундаа техникийн туслалцаа, зээлийн нөхцөл нь төрийн захиргааны шинэтгэлийг чухалчлах болсон.

Монгол Улсад төрийн албаны шинэтгэлийг цаашид гүнзгийрүүлэхэд дор дурдсан дотоод хүчин зүйлс нөлөөлж байна:

- Зах зээлийн эдийн засагт шилжих шилжилт нь төрийн байгууллага болон төрийн албан хаагчийн үүргийг олон чиглэлээр өөрчлөхөд хүргэж байгаа;
- Байгаа нөөцийг туйлын хэрэгцээтэй бөгөөд үр нөлөөтэй чиглэлээр ашиглах, тухайлбал, эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг төрийн үндсэн үйлчилгээний чанар, үр ашгийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн Монгол Улсын Засгийн газрын Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих, ядуурлыг бууруулах стратеги хэрэгжиж эхэлсэн;
- Өргөн утгаар нь авч үзвэл төрийн эдгээр үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулахын тулд төрийн албаны гүйцэтгэлийг сайжруулах хүсэл эрмэлзэл, тэр дундаа нэн ядуу болон эмзэг бүлгийнхэнд үзүүлэх төрийн нэн чухал үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх шаардлага тавигдаж байгаа;
- 2000 оноос хойш төрийн албан хаагчийн тоо нэмэгдсэн, түүнчлэн нийт төрийн албаны хэмжээнд цалин хөлсийг удаа дараа нэмэгдүүлсэн зэрэг нь төсөвт ихээхэн дарамт үзүүлж, улмаар төсвийн хөрөнгийг тэргүүлэх чиглэлийн үйлчилгээ (ялангуяа эдийн засгийн өсөлтийг хангах, ядуурлыг бууруулахтай холбоотой) үзүүлэх болон хүмүүсийг шаардлагатай албан тушаалд томилох, тогтвор суурьшилтай



ажиллуулах, урамшуулах, төрийн албан хаагчийн цалин хөлсийг нэмэгдүүлэхэд хүндрэл учруулж байгааг хүлээн зөвшөөрсөн явдал;

- Төрийн албаны бүтцийг цаашид боловсронгуй болгох хэрэгцээ;
- Монгол Улс зах зээлийн эдийн засагт бүрэн шилжихтэй холбоотойгоор төрийн албаны олон талт ур чадварыг өнөөгийн шаардлагад нийцүүлэх хэрэгцээ.

### 1.3.2. Төрийн албаны шинэтгэлийн зорилго ба эрхэмлэл

Төрийн албаны шинэтгэлийн эрхэм зорилго: Иргэдэд ойр, тэдний хэрэгцээг хангахад чиглэсэн, өөрчлөгдөж буй орчинд уян хатан зохицож чаддаг бөгөөд идэвхтэй, санаачилгатай манлайлагч менежер бүхий цомхон, чадварлаг, эцсийн үр дүнг эрхэмлэн дээдэлсэн төрийн албыг төлөвшүүлэхэд оршино.

*Төрийн албаны шинэтгэлийн эрхэмлэн дээдлэх зүйл:*

- **Төрийн үйлчилгээг үр нөлөөтэй хүргэх.** Энэхүү эрхэмлэн дээдлэх зүйлс нь төрийн үйлчилгээг хүргэх явдлыг сайжруулах, улмаар ядуурлыг бууруулах стратегийг хэрэгжүүлэхэд чухал түлхэц болно.
- **Ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг эрхэмлэн дээдлэх.** Шинэтгэлийн стратеги нь орцод биш, гарц, үр дагаварт тулгуурласан болно. Төрийн үйлчилгээг иргэдэд, нэн ялангуяа ядуу буюу эмзэг бүлгийнхэнд адил тэгш хүргэх нь гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтийн нэг байх болно.
- **Үр ашигтай бөгөөд хүртэхэд хялбар байх.** Монгол Улсын төрийн алба нь хамгийн бага өртгөөр, төсвийн зарцуулалтын хатуу хязгаарлалтын дор аль болох олон үйлчилгээг хүртээж байх ёстой.

### Монгол Улсын Төрийн албан хаагчийн эрхэмлэх есөн зүйл:

“Төрийн албаны шинэтгэл: сорилт, боломж” (2013 оны 9 сар) Үндэсний анхдугаар чуулганаас эх орондоо ардчилсан, сайн засаглалыг төлөвшүүлэн бэхжүүлж, хөгжлийн таатай нөхцөлийг бүрдүүлэн, төр, иргэний итгэлцэлд тулгуурласан чанартай үйлчилгээг ард түмэндээ хүргэхийн төлөө төрийн нийт албан хаагчид дараах есөн зүйлийг эрхэмлэн дагаж мөрдөхөөр тогтов. Үүнд:

#### ***Нэг. Мэдлэгийг эрхэмлэнэ:***

Хариуцсан ажил үүргээ гүйцэтгэхэд хангалттай мэдлэгтэй байж, түүнийгээ цаг үеийн эрэлт шаардлагад нийцүүлэн байнга хөгжүүлж, мэргэжлийн мэдлэг, ажил хэргийн нэгдлийг нягт хангаж ажиллана.

#### ***Хоёр. Чадварыг эрхэмлэнэ:***

Албан тушаалын чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд зохистой арга барил, ур чадвар, орчин үеийн мэдээллийн технологийн ололтыг чадамгай эзэмшиж, ажил

үүргээ чадварлаг, үр бүтээлтэй гүйцэтгэнэ.

***Гурав. Хууль ёсыг эрхэмлэнэ:***

Үндсэн хууль, бусад хуулийг үйл ажиллагаандаа дээдлэн сахиж, төрийн үйлчилгээг зөвхөн тэдгээрт нийцүүлэн хараат бус, бие даасан байдлаар хүргэж хэвшинэ.

***Дөрөв. Ёс зүйг эрхэмлэнэ:***

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг хүлээн зөвшөөрсний үндсэн дээр төрийн албаны соёл, ёс зүйн үнэт зүйл, зарчим, хэм хэмжээ, шаардлагуудыг сахин биелүүлж, ёс зүйн аливаа зөрчилгүйгээр ажиллана.

***Тав. Шударга ёсыг эрхэмлэнэ:***

Албаны үйл ажиллагаа явуулах, үйлчилгээ үзүүлэх, шийдвэр гаргахдаа аливаа хэлбэрээр ялгаварлахгүй, тал тохой татахгүй, ямарваа хөндлөнгийн нөлөөлөлд орохгүй, ашиг сонирхлын зөрчилд автахгүйгээр зөвхөн нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлж, чин шударгаар ажиллана.

***Зургаа. Соёлтой харилцааг эрхэмлэнэ:***

Иргэдэд байнга хүндэтгэлтэй хандаж, тэдний итгэлийг олох хэмжээнд харилцааны соёлыг эзэмшин, үйл ажиллагаа, үйлчилгээгээ эелдэг, уриалгахан, ил тод байлгаж, олон нийтийн санаа бодлыг байнга авч, тэдний эрэлт хэрэгцээнд нийцүүлж ажиллана.

***Долоо. Үнэнч байдлыг эрхэмлэнэ:***

Төрийн албандаа ямагт чин сэтгэлээс өөриймсөг хандаж, албан үүргээ аль болох үр бүтээлтэй, илүү чанартай гүйцэтгэх талаар санаачилга, идэвх зүтгэл гарган, иргэдэд төрийн үйлчилгээг бүрэн дүүрэн үзүүлэх талаар боломжтой бүх нөөц бололцоог дүүрэн ашиглаж ажиллана.

***Найм. Шуурхай байдлыг эрхэмлэнэ:***

Албаны үйл ажиллагааг явуулахдаа бусдад элдэв чирэгдэл учруулахгүй байж, ялангуяа иргэдийн өргөдөл, гомдол, санал хvсэлтэд нэн анхааралтай хандаж, боломжит хамгийн бага хугацаанд шийдвэрлэн хариу өгөх хэмжээнд ажлаа зохион байгуулна.

***Ес. Хариуцлага, ил тод байдлыг эрхэмлэнэ:***

Албаны ажил хэргийг явуулахдаа өөрөөсөө зайлуулах, хариуцлагаас зайлсхийх зэргээр амиа аргацаах зохисгүй байдал гаргахгүй байж, хууль тогтоомжийн хүрээнд мэдээллийн ил тод, нээлттэй байх зарчмыг баримтлан, ажилдаа эзэн болж, шийдэмгий зоримог ажиллан, үүнийхээ гүйцэтгэлийн үр дүнг биечлэн хариуцна.

### 1.3.3. Төрийн албаны шинэтгэлийн зарчим

Төрийн албаны шинэтгэлийг дараах зарчимд тулгуурлан хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

**Олон нийтэд үйлчлэх** – төрийн албан хаагч нь Монгол Улсын төр, ард түмэнд үйлчлэх явдлыг өөрийн эрхэм үүргээ гэж үзэж, түүнийг хувийн ашиг сонирхлоос ямагт дээгүүр тавина.

**Төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх** – аливаа албан тушаалд томилох, албан тушаал дэвшүүлэхэд зөвхөн мэргэшсэн байдал, ажлын гүйцэтгэлийг нь харгалзана.

**Хүнийг тохирсон ажилд томилох** – аливаа албан тушаалд томилохын гол зорилго нь албан тушаал бүрд хамгийн сайн тохирсон мэргэжилтэнг байгууллагын харьяаллыг үл харгалзан сонгон ажиллуулахад оршино. Энэ нь төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчмаар мөн баталгаажна.

**Адил тэгш боломжтой байх** – Засгийн газар нь сайн ажил олгогч болохоо өөрийн жишээгээр харуулна. Улсын салбарт ажил эрхлэх нь эмзэг бүлгийнхнийг ямар нэгэн хэлбэрээр үл ялгаварлан гадуурхах сонголтын шалгуур бүхий нээлттэй үйл явц юм.

**Менежерт удирдах бололцоог нь олгох** - менежер удирдаж буй байгууллагынхаа гарц (бүтээгдэхүүн), үр дагавар, хянаж буй үйл ажиллагааныхаа төлөө хариуцлага хүлээх үүрэгтэй. Ийнхүү үр дүнгийн төлөө хүлээсэн үүрэг, хариуцлагаа хэрэгжүүлэхэд нь хэрэгтэй эрх мэдэл, уян хатан байх боломжийг тэдэнд олгоно.

**“Сэлүүрдэх бус, залж чиглүүлэх”** – бодлогыг үйл ажиллагаанаас ялган салгаж, тэдгээрийн хоорондын зохистой тэнцвэрийг хангана. Үүнд төр нь нийтийн бараа, үйлчилгээг хүргэх бодлого боловсруулах, бодлогынхоо хүрээнд улсын /хувийн/ нийгмийн салбарын хөрөнгө нөөцийг зохистойгоор хослуулан бараа, үйлчилгээ үйлдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэнэ.

**Стратегиас урган гарсан бүтэцтэй байх** – байгууллагын бүтцийг түүний үйл ажиллагааны зорилго, зорилтод хүргэх хамгийн оновчтой аргаар тодорхойлно.

**Орцыг бус, гарц, үр дагаврыг чухалчлах** – орцод хяналт тавих бус, харин гарц (бүтээгдэхүүн), үр дагаварт хүрэхийг хөхиүлэн дэмжих замаар улсын нөөцийг зохистой удирдана. Энэ зарчмыг улсын нийт салбарын санхүүгийн менежментийн болон төсвийн шинэтгэлд баримтална.

**Төрийн алба байнга суралцагч хамт олон байх** - төрийн бүх байгууллага, хувь хүн шинэ санааг хүлээж авах, өмнөх туршлагаасаа суралцах чадвар, хүсэл эрмэлзэлтэй байх ёстой.

**Эрх мэдлийг хүлээх хариуцлагатай нь хамт олгох** – эцсийн үр дүнгийн төлөө хариуцлага хүлээлгэхэд орцыг хянах хангалттай эрх мэдлийг менежер



олгох шаардлагатай. Юуны төлөө хариуцлага хүлээх нь тодорхой байсан нөхцөлд хариуцлага хүлээх чадвар бий болно.

**Гүйцэтгэлд суурилсан урамшуулал олгох** - улсын салбарт ажиллагчдыг ажлын гүйцэтгэлээр нь урамшуулна.

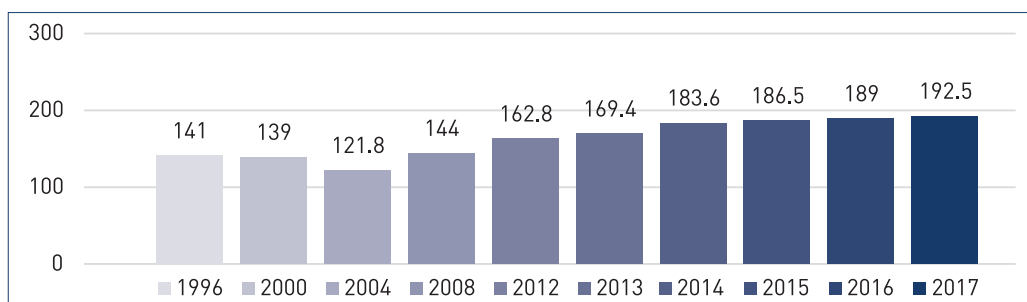
**Хэмнэлттэй хэмжээтэй байх** - Монгол Улсын хөгжилд үр нөлөөтэй, цомхон, чадварлаг төрийн албыг бүрдүүлнэ.

Дээр дурдсан эрхэмлэн дээдлэх зүйлс, зарчим нь Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны бодлогыг тодорхойлох боломж олгож байна (Монгол улсын Их Хурлын тогтоол. Дугаар 24. 2004. 04.30. Улаанбаатар хот.)

### 1.3.4. Төрийн албаны өнөөгийн байдал

Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөл 1995 оноос Төрийн албан хаагчийн улсын нэгдсэн тоо, бүртгэлийг хөтөлж гаргах болсон. Монгол Улсын Төрийн албан хаагчийн бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний тайлан мэдээгээр 2017 онд төрийн албанд 192.5 мянган хүн ажиллаж байгаа нь 1996 онтой харьцуулахад 51.5 (36.5%) мянган хүнээр нэмэгдсэн байна (Зураг 1).

**Зураг 1. Төрийн албан хаагчид (мянган хүнээр)**



Эх сурвалж: Монгол Улсын Төрийн албан хаагчийн бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний талаарх тойм. Монгол улсын Төрийн албаны зөвлөл. Үндэсний Статистикийн газар. УБ., 2017.

1996 оноос 2017 оны хооронд төрийн албан хаагчдын тоо өсөн нэмэгдэхэд улс төрийн албанд 800, захиргааны албанд 11000, төрийн тусгай албанд 13500, төрийн үйлчилгээний албанд 26200 хүнээр өсжээ (Хүснэгт 1).

### Хүснэгт 1. Төрийн албан хаагчид (мянган хүнээр)

	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2017
Бүгд:	141.0	139.0	121.8	144.0	162.8	189.0	192.5
Төрийн улс төрийн алба	2.6	2.6	2.5	2.7	2.8	3.0	3.4
Төрийн захиргааны алба	8.0	7.8	9.3	13.1	16.2	19.0	19.0
Төрийн тусгай алба	23.9	29.6	23.0	25.7	28.8	37.0	37.4
Төрийн үйлчилгээний алба	106.5	99.0	87.0	102.6	115.0	130.0	132.7

Эх сурвалж: Монгол Улсын Төрийн албан хаагчийн бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний талаарх тойм. Монгол улсын Төрийн албаны зөвлөл. Үндэсний Статистикийн газар. УБ., 2017.

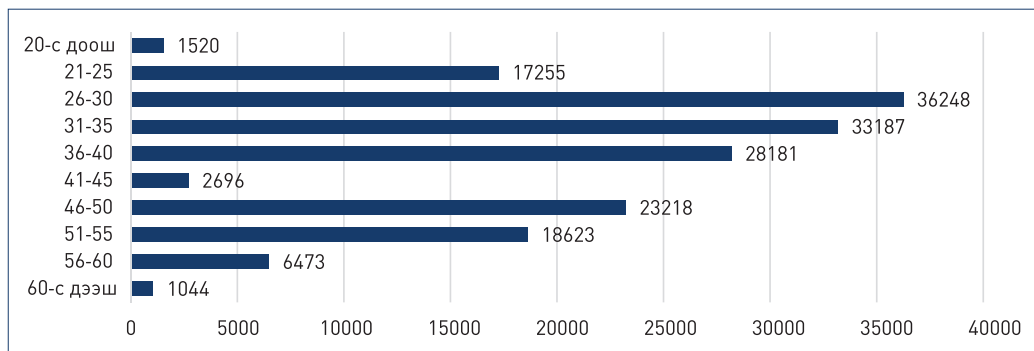
Төрийн захиргааны төв байгууллагын тоо 1992 оноос 2016 оны хооронд тогтмол буурсаар ирсэн байна, 1996 онд авч хэрэгжүүлсэн төрийн бодлогын хүрээнд тохируулагч 22, хэрэгжүүлэгч 37 агентлагийн тоо буурсаар нийтдээ 27 болжээ (Хүснэгт 2).

### Хүснэгт 2. Яам, агентлагийн тоо (1992-2016 он)

№	Байгууллага	Он											
		1992	1996	2000	2004	2008	2012	2013	2014	2014	2015	2016	
1	Яам	16	9	11	13	11	16	16	13	15	15	13	
2	Тохируулагч агентлаг	-	22	17	14	12	11	11	11	10	9	10	
3	Хэрэгжүүлэгч агентлаг	-	37	31	23	31	17	19	19	19	18	17	
<b>Бүх агентлаг</b>		-	59	48	37	43	28	30	30	29	27	27	
Дүн			68	59	50	54	44	46	46	44	42	40	

Эх сурвалж: Төрийн албаны зөвлөл. Үйл ажиллагааны товч тайлан. 2017

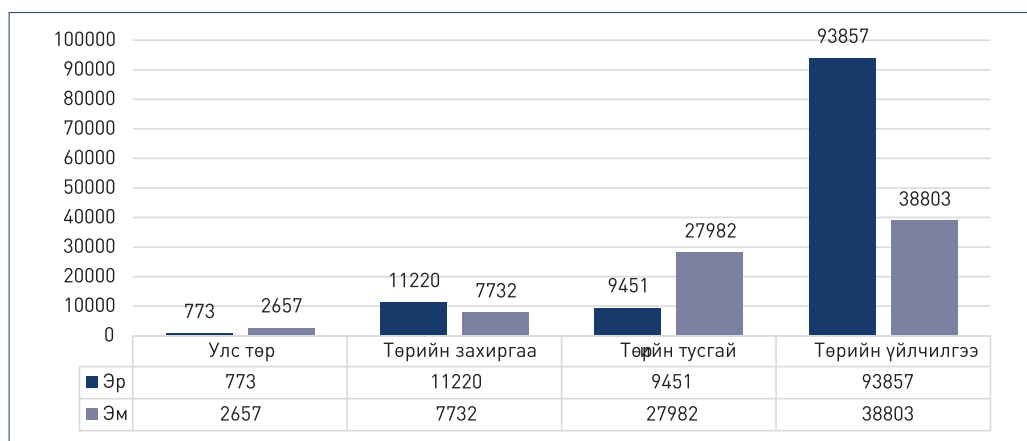
### Зураг 2. Төрийн албан хаагчид (насны ангиллаар)



Эх сурвалж: Монгол Улсын Төрийн албан хаагчийн бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний талаарх тойм. Монгол улсын Төрийн албаны зөвлөл. Үндэсний Статистикийн газар. УБ., 2017.

Төрийн албан хаагчийн насны байдлыг авч үзвэл 20-35 насны залуучууд дийлэнх (52,36 хувь) хувийг эзэлж байна. Энэ нь төрийн албан хаагчид ихээхэн залуужиж буйг илтгэж байна.

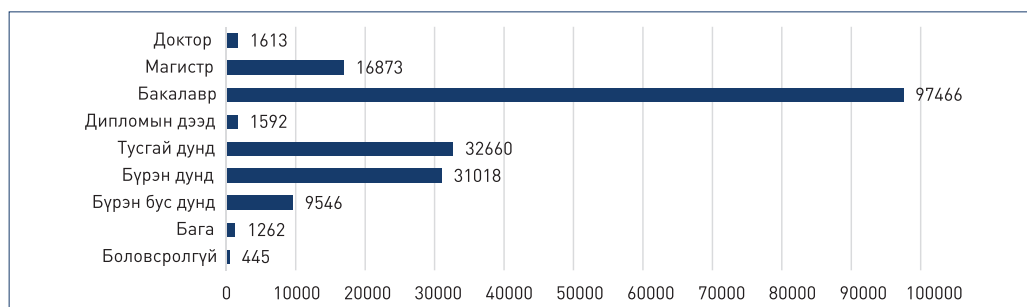
**Зураг 3. Төрийн албан хаагчдын тоо (албан тушаалын ангилал, хүйсээр)**



Эх сурвалж: Монгол Улсын Төрийн албан хаагчийн бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний талаарх тойм. Монгол улсын Төрийн албаны зөвлөл. Үндэсний Статистикийн газар. УБ., 2017.

Төрийн албан хаагчийн албан тушаалын ангилал, хүйсээр ангилан харуулсан Зураг 3-аас үзэхэд төрийн захиргааны албанаас бусад тохиолдолд эмэгтэйчүүд давамгайлсан хандлагатай байна.

**Зураг 4. Төрийн албан хаагчдын боловсрол (тоо ба хувиар)**



Эх сурвалж: Монгол Улсын Төрийн албан хаагчийн бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний талаарх тойм. Монгол улсын Төрийн албаны зөвлөл. Үндэсний Статистикийн газар. УБ., 2017.

Зураг 4-өөс үзэхэд төрийн албан хаагчдын дийлэнх олонх нь бакалаврын төвшинд боловсрол эзэмшсэн байна. Эндээс төрийн албан хаагчдын боловсрол, мэргэшил, чадавхийг дээшлүүлэх хэрэгцээ шаардлага байгааг илтгэж байна.

### Хүснэгт 3. Хөдөлмөр эрхэлж байгаа хүмүүст ТАХ-ын эзлэх хувь

Он	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Хувь	21.3	21.8	24.0	24.5	24.9	24.3	24.8	26.6	26.3	27.2	25.4

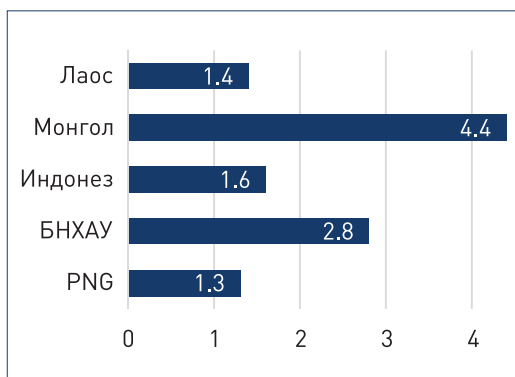
Эх сурвалж: Үндэсний Статистикийн газрын цахим хуудас [www.nso.mn](http://www.nso.mn) 2018 оны мэдээлэлд тулгуурлан тооцов.

Монголын хөдөлмөрийн насны тэр тусмаа ажил хөдөлмөр эрхэлж байгаа нийт хүн амын дунд төрийн албанд ажилладаг хүмүүсийн хувь хэмжээ өндөр байна. Төрийн албыг цомхон болгох олон арга хэмжээг 1993 оноос эхлэн авч явуулсны үр дүнд 2007 он гэхэд 21.3 хувь болж албан хаагчийн тоо цөөрсөн хэдий ч сүүлийн арваад жилд буцаад аажмаар өссөөр 25.4 хувь болсон (Хүснэгт 3).

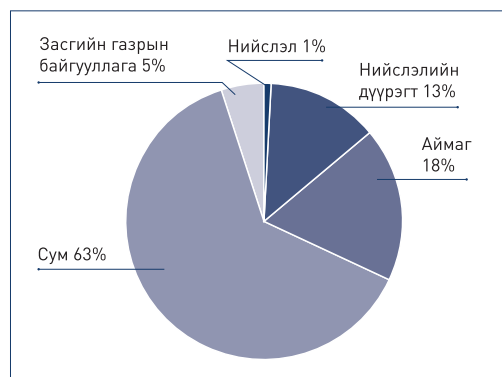
2009 онд Дэлхий Банкнаас гаргасан статистикт Монголд 100 оршин суугч тутам 4.4 төрийн албан хаагч ноогдож байна. Өргөн удам нутагтай, хүн ам таран суурьшсан нутаг оронд төрийн үйлчилгээг хүргэхээс аргагүй. Нөгөөтэйгүүр хөдөө орон нутагт эмнэлэг, сургууль, цэцэрлэг, нутгийн захиргаа гээд цөөн хэдэн төрийн байгууллага үйл ажиллагаа явуулж, тогтвортой, найдвартай ажил олгогч болж байгаа энэ тохиолдолд төрийн албан хаагчдын тоо өсөхөд хүрч байна.

Төрийн албан хаагчдын ойролцоогоор 5.2 хувь 199 төрийн захиргааны төв болон тэдгээрийн харъяа байгууллагуудад ажиллаж байна. 0.9 хувь нь нийслэлийн захиргааны 35 байгууллагад, 12.7 хувь нь Улаанбаатар хотын дүүргүүдийн харъяа төрийн 490 байгууллагад ажиллаж байна. Үлдсэн 81.2 хувь нь аймаг суманд 3128 байгууллагад ажиллаж байна.

**Зураг 5. Монголын төрийн албан хаагчийн тоо хэмжээ**



**Зураг 6. Төрийн албан хаагчийн бүрэлдхүүн**



\* Excludes employees of state-owned enterprises, military and police, and contract staff.

Sources: Mongolia towards a High Performing Civil Service. (2009). World Bank. p:12.

#### 1.4. Төрийн албаны үнэт зүйлсийн төлөвшлийн нийгмийн нөхцөл байдал

Төрийн албаны үнэт зүйлс вакуум орчинд төлөвшдөггүй. Түүний төлөвшлийн явц, үр дүн нийгмийн бүхэл организмын төлөв байдлаас тодорхойлогдох, шийдвэрлэгдэх хэмжээнд шалтгаалдаг. Иймд асуудлыг хөндөж байгаа хэн ч байсан юуны өмнө төрийн албаны төлөвшлийн суурь дэвсгэр болж өгөх учиртай нийгмийн амьдрал, үйл ажиллагааны өнөөгийн ерөнхий төлөв байдлыг тоймлон тодорхойлох шаардлагатай.

Өнгөрсөн зууны 90-ээд онд Монголчууд бид улс орондоо социалист нийгэм байгуулна гэсэн үндсэн зорилгоосоо татгалзаж дэлхий нийтийн жишгээр хувийн өмчид тулгуурласан иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэх эрхэм зорилго тавьж хуульчлан баталгаажуулаад нийгмийн дэвшлийн адармаатай зам мөрөөр алдаа оноог хослуулан бэдэрч яваа билээ. Нийгмийн дэвшилд шулуун дардан зам байдаггүй болохоор үүнээс өөрөөр байх боломжгүй ч байж болох юм.

Өнгөрсөн хорь гаруй жилийн хугацаанд Монголын амьдралд их өөрчлөлт гарсан. **Эдийн засагт** зах зээлийн тогтолцоо үүсэж, хувийн өмчийн эрх баталгаажлаа, **улс төрд** олон намын тогтолцоо бүх нийтийн чөлөөт ардчилсан сонгууль практик биеллээ оллоо, **нийгмийн оюун санааны амьдралд** үзэл суртлын хүлээснээс чөлөөлөгдлөө, **социаль хүрээнд** нийгмийн өнөөгийн тогтолцооны хэв загварт нийцсэн бүтэц бий болчихлоо. Товчоор хэлбэл, өнөөгийн Монголын нийгмийн тогтолцооны яс мод орчин үеийн хэв загвараар бүрэлдэж, өм цөм дутаж онгойгоод, илүү гарч ёрдойгоод байх зүйлгүй гэж хэлж болно.

Гэвч энэ бол асуудлын зөвхөн нэг тал нь тухайлбал, бидний ухамсарт шууд өгөгдөж байгаа гадаад хэлбэрийн тал нь юм. Дотоод агуулгын талаас нь аваад үзвэл олон зүйл дутуу дулим, муруй хазгай, тэр ч байтугай гажуудсан бололтой. Европын соёлын хөрс суурин дээр анх үүсэж тэрлэсэн ардчилсан төрийн хэлбэр нь бусад улс орнуудын хөгжлийн төвшин, хөдөлмөр үйлдвэрлэлийн арга, соёлын орчин, хүн ардынх нь сэтгэл зүйн онцлог, хандлагаас хамаараад өөр өөрийн өнгө төрөлтэй байж болох ч дотоод агуулга нь нэг байх учиртай. Гэтэл ардчилсан тогтолцоо хэлбэрээ олсон ч дотоод агуулгаа бүрэн олохгүй, зарим талаар бүүр гажуудалд ороод байгаа нь бодит үнэн юм.

Монгол улсын шинэ Үндсэн хуулиараа засаглал хуваарилах зарчмыг авсан уу, авсан. Тэгвэл өнөөдөр шүүх засаглалын хараат бус байдал хангагдсан уу?, Хангагдаагүй. Бүх нийтийн чөлөөт ардчилсан сонгуулийн зарчмыг авсан уу?, Авсан. Тэгвэл өнөөдөр сонгуулийн дүнг будлиантуулдаг уу?, Будлиантуулдаг. Сонгогчдын саналыг худалдаж авах явдал байна уу?, Байдаг. Тендерт авилга өгөх замаар шалгарах явдал гардаг уу?, Гардаг. Төрийн албаны хүний нөөцийг бүрдүүлэхдээ мерит зарчим баримтлахаар хуульчилсан уу?, Хуульчилсан. Тэгвэл төрийн албанд хүний нөөцийн сонгон шалгаруулалтад өрсөлдөгчдийн мэдлэг чадвар гол шалгуур болж чаддаг уу?, Чаддаггүй.



Олон зууны тэртээ баруун Европын соёлын хөрс суурин дээр соёолж, улмаар нийт хүн төрөлхтний хүртээл болоод байгаа ардчилсан ёсны үзэл санаа ХХ-ХХI зууны зааг дээр төрт ёсны эртний түүхтэй гэгдэх монгол оронд хэрэгжихдээ иймэрхүү дүр төрх олоод байна.

Монголчууд бид орчин үеийн ардчилсан ёсны зам мөрийг сонгож аваад 30-аад жил болж байна. Энэ хугацаанд хүрсэн үр дүнгээрээ монгол улс өнөөдөр дэлхийн хамтын нийгэмлэгийн орон зайд чухам хаагуур яваа бол гэсэн асуулт тавигдах нь зүйн хэрэг. Энэ асуултын хариуг дараах тоо баримтаас харъя.

Монгол улс нутаг дэвсгэр, байгалийн баялгаараа дэлхийд эхний 20-д багтаж, нэг хүнд ногдох газар нутаг, мал сүргийн тоогоор дэлхийд тэргүүлдэг атлаа гурван хүний нэг нь ядуу амьдралтай байна.

Монгол улс 2016 оны байдлаар: хүний хөгжлийн индексээр дэлхийн 188 орноос 92-т, аз жаргалын индексээр 140 орноос 136-т, өрсөлдөх чадварын индексээр 138 орноос 102-т, логистикийн гүйцэтгэлийн индексээр 160 орноос 108-д, амьдралын чанарын индексээр 192 орноос 107-д, бизнес эрхлэлтийн индексээр 189 орноос 56-д, байгаль орчны багц үзүүлэлтээр 140 орноос 111-д тус тус орж байна. Бүхэлд нь харвал ер нь л сүүл мушгиж байгаа байдал харагдаж байна.

Засгийн газрыг данхайсан бүтэцтэй хэмээн шүүмжилсээр ирсэн. Засгийн газрын хэмжээг тодорхойлох олон улсын хэмжүүр байдаг, энэ нь тухайн улсын ДНБ-д төрийн зардлын эзлэх хувь хэмжээ юм. Төрийн зардлын ДНБ-д эзлэх хувь 30-аас доош байвал хэвийн, 30-40 хооронд байвал хэвийн бус, 40-ээс дээш хувийг эзэлж байвал үрэлгэн гэж үздэг байна. Тэгвэл Монгол улсын төрийн зардлын ДНБ-д эзлэх хувь 1994 онд 43.3 хувь байсан бол 2014 онд 41.1 хувь байна.

Засгийн газрын хэмжээг тодорхойлдог ондоо нэг хэмжүүр бол төрийн албан хаагчдын нийт хүн амд эзлэх хувь байдаг. Монголд хөдөлмөр эрхэлдэг 5 хүний нэг нь төрийн албанд ажиллаж байгаа нь олон улсын дунджаас дээгүүр байгаа юм.

Хэдхэн жилийн өмнө өрнөдийн хэсэг эрдэмтэд манай оронд ирж лекц уншингаа нөхцөл байдалтай танилцаад “Монголын ардчилал эгзэгтэй үедээ байна, монгол орон ардчиллыг жинхэнэ утгаар нь хөгжүүлэх үү!, эсвэл ардчиллын утга агуулга гажуудсан, авилга хүнд сурталд автсан орон болох уу? гэдэг салаа замын бэлчир дээр байна” гэсэн онош тавиад, “аль замаар явах нь төрөөс нь ихээхэн хамаарна” гэж зөвлөөд явсан байдаг. Онош зөв, зөвлөгөө оновчтой эсэхэд эргэлзээ байхгүй.

Дэлхийн банкны саяхны судалгаагаар хөгжиж буй улс оронд шинэчлэл тэр бүр амжилттай хэрэгжиж чадахгүй байгаагийн шалтгаан нь төрийн байгууллагын чадавх сул, хэдхэн хүний хүрээнд асуудал шийдвэрлэдэг, үйлчилгээний монопольчлол, эрх мэдлийн төвлөрөл ихтэй, үйл ажиллагаанд

үнэлгээ хийж засаж сайжруулах механизм байхгүй зэрэг хүчин зүйлүүдтэй холбоотой болохыг тогтоосон байдаг. Хөгжиж байгаа орнуудын хэмжээнд судлаад гаргаж ирсэн энэ нийтлэг дутагдлууд нь манай орныг тухайлан судлаад гаргасан дүгнэлт мэт санагдана.

Өнгөрсөн 30-аад жилд төрөөс хийсэн ажлыг баталсан хууль, тогтоол, бодлогын баримт бичгүүдийнх нь тоогоор хэмждэг сэн бол чамгүй ажилласан дүн гарах биз. Төрийн захиргааны шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх зорилгоор 1993 онд “Монгол улсын засгийн газрын Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөр”; 1994 онд “Төрийн албаны тухай хууль”; 1996 онд “Монгол улсын засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлого”; 2002 онд “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль”; 2016 онд “Монгол улсын 2030 он хүртэл тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал” зэрэг хууль, бодлогын баримт бичгүүд батлан гарсан. Эдгээр бодлогын баримт бичгүүдийн үзэл санаа нь: төрийн албыг цомхон чадварлаг болгох; төрийн албаны зардлыг бууруулах; үр ашиг, үр нөлөөг дээшлүүлэх; төрийн албыг авилга, хүнд суртлаас ангид байлгах; төрийн албан хаагчийн ёс зүй, сахилга, хариуцлагыг дээшлүүлэх; төрийн үйлчилгээний шат дамжлагыг багасгаж иргэдэд ойртуулах; төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг дээшлүүлэх; төрийн мэргэшсэн тогтвортой алба төлөвшүүлэх зэрэгт чиглэгдэж байсан юм. Иймд дээрх бодлогын баримт бичгүүдийг үзэл санаа, зорилгынх нь талаас буруутгах үндэслэл харагдахгүй байна. Гэвч ажлыг бодит үр дүнгээр нь хэмждэг болохоор зорилгоо зөв тавьж байсан нь асуудлыг шийдчихсэн хэрэг биш юм. Хэрвээ энэхүү зорилтууд тууштай хэрэгжсэн бол төрийн алба өнөөдрийнхөөсөө хавьгүй өндөр төвшинд гарах байлаа.

Харамсалтай нь төрийн захиргааны шинэтгэлийн гол хөдөлгүүр болох учиртай эрхийн актуудын заалт, бодлогын баримт бичгүүдийн үзэл санаа тууштай хэрэгжиж байсангүй. Эндээс төрийн механизмын гол тэнхлэг болж байдаг хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь иргэдийн төрдөө итгэх итгэл суларч, хуулиас гадуур амьдрах гэсэн хүсэл эрмэлзэл газар авахад хүргэж байна. Товчоор хэлбэл монголд эрх зүйт төрийн үнэт зүйл болох хууль дээдлэх ёс төлөвшихгүй байна.

Хууль дээдлэх ёсны тухайд бид бүр гараан дээрээсээ алдаж эхэлсэн бололтой. Юу гэвэл 90-ээд оны нийгмийн огцом эргэлтийн үед хувьсгалчид маань асуудалд сэтгэлийн хөөрлөөр хандаж “тоталитар дэглэмийн үед үйлчилж байсан хуулиудыг мөрдөх ёсгүй” хэмээн шууд л тунхагласан. Нийгмийн амьдралын шинэ сонголтынхоо үүднээс зохицуулах эрх зүйн орчинг бүрдүүлээгүй байж ийнхүү задлах нь наанадаж иргэдийн ухамсарт хуулийг сахихгүй байж болдог юм байна гэсэн ойлголт, төсөөлөл суух, цаанадаж нийгэм бүхэлдээ эрх зүйн зохицуулалтгүй болох зэрэг олон талын хор холбогдолтойг тухайн үедээ сайтар ухаарсангүй. Хуулийн шинжлэх ухааны



Олон Улсын Төвийн захирал, нэрд гарсан хуульч М.А.Махмуд “Хуульд өөрчлөлт хийх нь зүйн хэрэг. Гэхдээ маш болгоомжтой хийх ёстой. Нийгмийн аюулгүй байдлын талаас нь харалгүй гэнэт хийсэн хуулийн өөрчлөлт нийгмийн тогтсон дэг журмыг эвддэг болохыг танай монголын үйл явдал харууллаа. Нөгөөтэйгүүр, монголд хууль боловсруулахдаа бусад улс орнуудын хуулинд баригдаад байгаа бололтой” хэмээн анхааруулан хэлсэн нь ихээхэн нухацтай үг байлаа. Тиймээ, манай аливаа хуулийг боловсруулахдаа бусад орнуудад тухайн төрлийн харилцааг зохицуулдаг ямар ямар хуулиуд байдгийг юуны өмнө олж тогтоогоод үлгэр заавар болгодог. Энэ практик хэр зөвтгөлтэй юм бол! Бусдын үзэл санаа, бусдын хуулийг авлаа гээд амьдрал нь дагаад ороод ирэхгүй. Бусдын жишигт таарах зүйл бий, хөрсөндөө нийцүүлэн боловсруулж авах зүйл бий, огт таарахгүй зүйл ч бий. Оросын алдарт ботаникч Мичурин “Оросын тариаг харийн аргаар ургуулахгүй” гэсэн юм гэдэг. Энэ санааг шилжүүлж аваад “Монголчуудыг харийн хуулиар засахгүй” гээд хэлчихвэл цэцэрхсэн хэрэг болохгүй буйзаа.

Хууль тууштай хэрэгжихэд бодлогын залгамж чанар хангагдахгүй байгаа явдал ихээхэн бэрхшээл учруулж байна. Сүүлийн гучаад жилд Монголын төрийн эрхийг бодлого үзэл бодлын зөрөөтэй улс төрийн намууд барьж ирсэн. Эрх барьж байгаа аль ч нам нь энэ бодлогын баримт бичиг, энэ хууль тэр намын үед гарсан, бидний бодлого, итгэл үнэмшил, үнэлэмж баримжаалал байр суурь ондоо гэх мэт үндэслэлээр хүчингүй болгох, мөрдөхгүй баримтлахгүй байх, агуулгыг нь гажуудуулах хандлага гаргах учиргүй. Улс орны маань язгуур эрх ашиг нэг. Монголын иргэн хэний ч хувьд эх орон, ард түмний язгуур эрх ашгаас давж эрэмбэлэгддэг үнэт зүйл байх ёсгүй. Харамсалтай нь ард түмний нэрийн өмнөөс төрийн эрх барилцаж байгаа зарим этгээдүүд ард түмнээ төлөөлөх биш, орлож албан тушаалаа амин хувийнхаа ашиг сонирхлыг хэрэгжүүлэх, хөлжих, баяжих хэрэгсэл болгон ашиглах болсон нь сүүлийн үеийн хэрэг явдлуудаар тодорхой болж байна. Энэ мэт бусармаг үйлдлүүд нь хаа хаанаа муу үлгэр үзүүлж элдэв хууль бус үйлдлүүд газар авах, эрх мэдлийн төлөө тэмцэл гаарах, төр тогтворгүй болох төрийн албанд төр түмэндээ зүтгээ гэсэн сэтгэлгүй ашиг завшаан эрсэн тохиолдлын хүмүүс шургалахад хүргэж байна.

Монголд хуулийн засаглал сул байгаа нь төр чиг үүргээ бүрэн гүйцэт хэрэгжүүлэхгүй байгаатай ихээхэн хэмжээгээр холбогдоно. Монголын төрт ёсны түүхэнд хүн ардаа гаднаас нь засдаг хууль цааз, дотроос нь засдаг номын засаг гэсэн төр-шашны хосолмол засаглалын хэлбэр байсан гэдэг. Орчин үеийн төрийн соён гэгээрүүлэх чиг үүрэг иргэдийнхээ сэтгэлийг засахад, ухааруулж гэгээрүүлэхэд чиглэгдсэн байдаг. Шинээр сонгож авсан нийгмийн тогтолцооныхоо үнэт зүйлийг төрийн албан хаагчдынхаа цаашлаад ард иргэдийнхээ итгэл үнэмшил болгох ёстой. Монголын төр энэ чиг үүргээ хангалттай сайн биелүүлэхгүй байна. Ялангуяа төрөөс бодлогоо, хуулиа сурталчлах ажил хангалтгүй байна. Олон түмэн иргэнийхээ эрх, үүргийг



тэр болгон мэдэхгүй байна, хууль үйлчилдэггүй болохоор мэдэхийг ч нэг их хүсдэггүй бололтой. “Гадаадын иргэд биелүүлэх гэж хууль уншдаг, монголчууд цоорхой хаана байна гэж хууль уншдаг” гэсэн үг байдаг. Ортой ч байж мэднэ. Иргэд хуулийн ямар зүйл заалт байдгийг хэрэг төвөгт орооцолдох үедээ, татвар, торгууль төлөх болохоороо мэдэж авдаг гэвэл нэг ч их дэгсдүүлсэн хэрэг болохгүй буй заа. Ард иргэдтэйгээ зөвхөн хуулийн хэлээр ярьдаг төр бол ядарсан, хүчгүй төр. Төрийн хүч чадал нь иргэдийнх нь итгэл үнэмшил, сэтгэлд байдаг.

Ардчиллыг жинхэнэ соёл иргэншлийнх нь утгаар авч явъя гэвэл төр иргэдийнхээ толгойтой ажиллаж олон зүйлийг өөрчлөх хэрэгтэй байна. Юуны өмнө хувь хүнд амьдралынхаа төлөө хариуцлага хүлээх цаг ирсэн гэдгийг сайтар ухамсарлуулан ойлгуулах шаардлага юу юунаас чухлаар тавигдаж байна. Манай иргэдийн нэлээд хэсэгт амьдралынхаа төлөө хичээл зүтгэл гаргахгүй, ядуу зүдүүгээ тоочин төрөөр тэжээлгэж, тэтгүүлэх сонирхол сүрхий амь бөхтэй байна. Энэ бол өмнөх тогтолцооны мэнгэ толбо байх. Ардчилал бол хувь хүнд боломж л нээж өгдөг болохоос талх тариа бэлтгэж өгөх учиргүй. Зүгээр суулгаад тэжээгээд байвал харин ч тусалсан биш усалсан, хүний сүр сүлдийг доройтуулсан хэрэг болно гэдгийг хаана хаанаа ухаарах цаг болжээ. Бид бүгдээрээ малчин ардын үр хойчис, урин дулаан цаг аль хэдийн ирчихээд гадаа хар ногоо ургаж, харз ус урсаж байхад тэжээвэр хурга гэрээс гарахгүй хормой хоттой орооцолдоод явж байдгийг мэднэ. Аливаа тэжээвэр амьтны зан төлөв ийм л байдаг.

Амьдралаа бие даагаад аваад явж чадахгүй хүмүүс бий. Бас хичээл зүтгэл байвч амьдралаа яаж авч явах арга ухаанаа олохгүй хүмүүс байдаг. Тэдэнд халамж, туслалцаа хэрэгтэй. Төрийн халамжлах, соён гэгээрүүлэх чиг үүргийн нэг үзүүр нь энэ рүү чиглэдэг билээ. Товчоор хэлбэл хүн ардаа соён гэгээрүүлэх замаар хууль нэг мөр хэрэгжиж байх нийгмийн суурь хөрсийг боловсруулах хэрэгтэй байна.

Эдүгээ Монголчуудын төрийг үзэх үзэл, үнэлэмж, хандлага үндсээрээ өөрчлөгдөж байна. Төрөөс үзүүлдэг үйлчилгээг төрийн ивээл, хайр халамж, буян хишиг мэтээр хүлээн авч төрөө сүслэн дээдэлдэг байсан монголчуудын уламжлалт итгэл үнэмшил, хандлага улам бүр бүдгэрч, оронд нь төрийг ард түмэн нийтлэг эрх ашгаа хамгаалуулахаар байгуулсан, иймд бид энэ үүргээ хэрхэн биелүүлж байгаад нь хяналт тавих, үйл ажиллагаанд нь үнэлэлт дүгнэлт өгөх, шаардлага гарвал халах солих ч эрхтэй гэсэн үзэл санаа, ойлголт төсөөлөл итгэл үнэмшил болон төлөвшиж байна. Үүнтэй холбогдон төрийн албаны үйлчилгээнд иргэдийн зүгээс тавигдах шаардлага өндөржиж байна. Иргэд “төр нэг л болохгүй байна” гэж яриад байгаагийн учир шалтгаан нь төр болохоо байчихсандаа ч биш байх. Гол нь иргэд маань дэлхийн түвшинд мэдээллээр хангагдаж харьцуулалт хийх боломжтой болсноор төрд тавих шаардлагаа өндөржүүлсэнтэй юуны өмнө холбоотой буйзаа. “Төр захирдаг, иргэд захирагддаг” гэсэн урьдын ойлголт төсөөлөл улиран одсон тийм нөхцөл

байдалтай, тийм бодит үнэнтэй төрийн алба нүүр тулах боллоо.

Төр иргэн хоёрын хүйн холбоог тээгч нь төрийн түшмэдүүд байдаг. Ард олон төрөө түшмэдийнх нь ёс суртахуун, мэдлэг чадвар, ажил хэрэгч байдлаар нь хүлээж авдаг. Чухам иймийн учир монгол төрийн уламжлалд шулуун шударга, төлөв төвшин, хариуцлагатай түшмэл хүнийг хаан төрийн есөн эрдэнийн нэгэнд тооцож байжээ.

Эндээс үзэхэд төрийн түшмэл хэмээх нь төрийн албаны эрхэмлэх зүйлсийг өөртөө нэвт шингээж, цээрлэх ёсыг чанд сахиж чадвал төрийнхөө эрдэнэ нь байх, чадахгүй бол эрлэг нь ч байж болох хувь зохиолын эгзэгтэй торгон ирэн дээр ажиллаж, амьдардаг тул жирийн иргэдтэй адилгүй бөгөөд онцгойрох ялгарах шинж нь тэрбээр хувийн ашиг сонирхлоо умартаж улс нийтийн үйл хэрэгт өөрийгөө зориулсан байхад орших бөлгөө. Өөрөөр хэлбэл алд бие минь ч яахав, ахуй төрийн минь үйлс л чухал гэсэн итгэл үнэмшилтэй хүн байх учиртай. Хувь хүний эрх, эрх чөлөө, хувь хүний бие даасан байдал хэмээн олонтоо ярих болсон өнөө цаг үед улс, эх орон, төр түмэндээ хоёргүй сэтгэлээр зүтгэх хүмүүс хэр олон байдаг юм бол хэмээн хэн нэгэнд эргэлзээ төрж болох юм. Байдаг эсэхийг тодруулах нь бидний судалгааны нэгэн зорилт болох юм.

### **1.5. Төрийн захиргааны өөрчлөлтийн бодлого ба үнэт зүйлсийн хувьсал**

1990 онд дэлхийн хоёр дахь социалист улс - Монгол улс социализмаас ардчилалд тайвнаар шилжсэн юм. 1992 онд Монгол Улс ардчилсан Үндсэн хуулиа баталж улс төрийн нэг намын тогтолцооноос олон намын тогтолцоо руу, төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоо руу шилжин орлоо. Энэхүү шилжилтийн эхэн үед улс төрийн намыг төр засгаас тусгаарласнаар улс орны хөгжлийг төлөвлөх, бодлого боловсруулах, хянах төрийн чадвар чадавхи суларсан, ялангуяа орон нутаг, нэгж байгууллагын түвшинд удирдлага зохион байгуулалтаар хангах чадавхи дутагдаж байлаа. Нөгөөтэйгүүр төр засгаас ардчиллын үзэл баримтлалд нийцүүлэн улс орны хөгжлийг авч явахын тулд төрийн захиргааны зохион байгуулалтын бүтэц, боловсон хүчний бүтэц бүрэлдхүүн болон шийдвэр гаргах үйл явцыг эрс шинэчлэх хэрэгцээ шаардлага, төсөв санхүүгийн хомсдол гээд олон хүндрэл тулгарсан. Ийнхүү асуудлын гарц гаргалгаа гэж үзэн 1980 аад оноос дэлхийн улс орнуудад хэрэгжүүлээд байсан либераль үзэл баримтлалд тулгуурласан төрийн захиргааны өөрчлөлтийн бодлогуудыг монголын хөрсөнд 1993 оноос эхлэн буулгаад байна. 1992 онд батлагдсан Үндсэн хуульд нийцүүлэн монгол улсын төрийн салбар, тэр дундаа төрийн захиргаа, төрийн албыг өөрчлөн шинэчлэхэд шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэсэн бодлого, хөтөлбөр, хуулиудыг он цагийн дарааллаар Хүснэгт 4-т харуулав.

1993 оноос хойш монголын төрийн уламжлалт болон социализмын үеийн төрийн албаны бюрократ зарчим, үнэт зүйлсийг либерал үнэт зүйлс түрж халж орж ирлээ. Тодруулбал, 1990 ээд он буюу шилжилтийн эхэн үед төрийн

захиргааны бюрократ уламжлалт үзэл санааг зах зээл, менежерализмыг шүтсэн үзэл санаагаар солиж, төрийн өмчийг хувьчлах, өрсөлдөөнийг нэвтрүүлэх, үйл ажиллагааны эдийн засгийн үр ашиг, төрийн байгууллагын дотоод аж ахуйн тооцоо бүртгэлийг нэвтрүүлэх томоохон арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлсэн. Дараа нь 2000 аад онд төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны гарц, эдийн засгийн үр ашиг, үр дүнг чухалчилсан улсын салбарын шинэ удирдлагын үзэл санааг хэрэгжүүлсэн. Үүний зэрэгцээ иргэдийн оролцоог хангах, хамтын хариуцлага, ил тод нээлттэй байдлыг хангах санаачлагуудыг шинээр нэвтрүүлсэн. Зах зээлд төвлөрсөн удирдлагын үзэл номлолыг 2011 оноос орхиж, одоо төрийн алба нь улс оронд тулгарсан асуудлыг цаг тухайд нь шийдэж нийтийн үнэт зүйлийг бүтээх үндсэн үүрэгтэй гэсэн хандлагыг хэрэгжүүлж эхлээд байна. Төрийн салбарыг өөрчлөх бодлого бүр шинэлэг үзэл санаа, зарчмыг нэвтрүүлж, үүгээрээ төрийн албан хаагчдын ойлголт, сэтгэлгээ, ажиллах арга барилыг өөрчилж ирлээ (O’Flynn, 2007).

#### **Хүснэгт 4. Төрийн захиргааны өөрчлөлтөд шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэсэн хууль эрх зүйн зохицуулалт**

1992 он	Шинэ ардчилсан Үндсэн хуульд хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглалыг тогтоож, төрийн албанд мөрдөх үндсэн зарчмуудыг тогтоосон.
1993 он	Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөр улсын салбарын бүтэц, зохион байгуулалтыг өөрчлөн шинэчлэх үйл ажиллагааг эхлүүлсэн. -Зардлыг бууруулах, хувьчлал, төвлөрлийг сааруулах, захиргааны доод түвшиний шийдвэр гаргах эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх бодлогуудыг авч хэрэгжүүлэв.
1994 он	УИХ-аас Төрийн албаны тухай хуулийг батлан гаргасан. Энэхүү хуулиар төрийн албан хаагчийн эрхзүйн статус, эрх мэдэл үүрэг хариуцлага, хөдөлмөрийн нөхцөл, нийгмийн баталгааг тодорхойлсон.
1996 он	УИХ-аас “Монгол улсын төрөөс Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлогыг батлав.
2002 он	Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулийг УИХ-аас 2002 онд баталж, 2003 онд мөрдөгдөж эхэлсэн. Санхүүжилтийг гарцад тулгуурлан олгох, гэрээний удирдлага, гүйцэтгэлийн удирдлагыг цогц байдлаар нэвтрүүлсэн. Хүний нөөцийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхийг салбарын яамд, агентлаг, газар, хэлтсийн дарга нарт олгов.
2008 он	Хүний аюулгүй байдлын төлөөх Сайн засаглал хөтөлбөр батлагдаж олон талын оролцогчид төрийн үйл хэрэгт идэвх санаачлага гарган оролцох санааг хэрэгжүүлэв.
2005 он	Төрийн үйлчилгээг иргэдэд илүү ойр хүртээмжтэй болгох зорилготой Цахим засаглал Үндэсний хөтөлбөр батлагдажээ. Улсын болон орон нутгийн өмч хөрөнгийг үр ашигтай зарцуулах байдлыг дээшлүүлэх зорилгоор 2014 онд УИХ-аас Шилэн дансны тухай хуулийг баталсан.
2011 он	УИХ 2011 онд Төсвийн тухай хуулийг баталж (2013 оны 1 сард хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн), урт хугацааны зорилтыг удирдлагад баримталж илүү үр дүнд төвлөрч, төсөв боловсруулах үйл явцад иргэдийг оролцуулах санааг агуулсан.



1992 онд Монгол Улсын шинэ Үндсэн хууль батлагдсан. Үндсэн хууль монгол улсыг ардчилсан чиг шугамаар хөгжих суурийг тавьж, ерөнхийлөгч болон парламентийн засаглалыг баталгаажуулсан юм. Төрийн албанд мөрдөх үндсэн зарчмуудыг “ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” гэж Үндсэн хуулийн 1 дүгээр бүлэгт тунхагласан.

1992 оны Үндсэн хуулийн хамгийн чухал онцлог нь Монгол Улсын иргэн хүний иргэний, улс төрийн, эдийн засгийн, нийгмийн, соёлын цаашилбал өмчлөх эрхийг дэлхийн ардчилсан улс орнуудын нэгэн адилаар хуульчлан баталгаажуулсан явдал юм. Хүн бүрийн заяагдмал эрхийг хангахдаа төр засгаас амьдралын тэгш нөхцлийг бүрдүүлж өгөхийн оронд харин хүн бүрт жигд боломж олгох замаар хүмүүнлэг иргэний ардчилсан улсыг байгуулах үндсэн зорилгоо болгосон. Ийнхүү шинэ үндсэн хуулийн үзэл баримтлал иргэн хүний эрх төр засгаас олгогддог гэж үзэх уламжлалт үзлийг хүний жам ёсны эрхийн үзлээр сольсон юм. Энэ нь үндсэндээ төрөөс иргэдийн амьдарлын баталгааг бүрдүүлж байсан олон үүрэг хариуцлага хувь хүний өөрийнх нь хариуцлага болон шилжихэд хүргэсэн юм. Үүний дүнд төрийн гүйцэтгэх үүрэг роль, төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны мөн чанар эрс өөр болж, хувийн хэвшил төрийн салбартай зэрэгцэн нийгмийн бүтээн байгуулалтад оролцох болсон.

1993 оны 12 дугаар сард Монгол улсын засгийн газраас НҮБХХ болон хандивлагч орнуудын туслалцаатай боловсруулсан “Удирдлагын Хөгжлийн Хөтөлбөр”-ийг баталж хэрэгжүүлсэн юм. Энэхүү хөтөлбөрийн зорилго нь хувийн хэвшлийг буй болгоход дэмжлэг үзүүлэх, засгийн газрын чадавхийг бүрдүүлэх, орон нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх, төвлөрлийг сааруулахын тулд манай нөхцөлд тохирох хөгжингүй орнуудын менежментийн тэргүүн туршлагуудыг нэвтрүүлэх явдал байв. Ингээд төрийн захиргааны бюрократ тогтолцоог өөрчлөх зорилгоор 1) төрийн үүрэг роль, бүтэц, үйл ажиллагааг шинэчлэн тогтоож, төрийн албаны шинэ бүтцийг бий болгов; 2) төрийн захиргааны анхан шатны удирдлагын эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлэв; 3) төрийн өмч хөрөнгийг хувьд эсвэл хувь нийлүүлсэн аж ахуйн хэлбэрт шилжүүлэх их, бага хувьчлалыг хийсэн. Төрийн захиргааны өөрчлөлтийн энэ үе шат зах зээлийн маягийн удирдлага, бизнесийн салбарын менежмент, өрсөлдөөнийг төрийн удирдлагад нэвтрүүллээ.

Төрийн салбарыг дахин зохион байгуулах, цомхон болгох энэ бодлогын улмаас хэдэн мянган албан хаагч шинэ тутам бүрэлдэн байгаа хувийн хэвшил рүү шилжсэн. Нилээд нь хувийн байгууллагуудад ажилд орж эсвэл өөрийн бизнесийг эхлүүлж, олонхи нь ажил албанд орж чадалгүй хоцорсон. Ер нь 1990 ээд оны эхэн үе нэг талаас төрийн албыг цомхон болгох замаар төсвийн зардлаа бууруулах нөгөө талаас чадварлаг боловсон хүчнээ авч үлдэхийн тулд мөнгө санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, нийгмийн баталгааг нь сайжруулах

гэсэн өөр хоорондоо зөрчилтэй бодлогыг авч хэрэгжүүлэхэд хүрч байлаа. Энэ үеэс монголын хөдөлмөрийн дотоод зах зээлд цорын ганц ажил олгогч байж ирсэн төрийн салбар чадварлаг боловсон хүчнээ авч үлдэхийн тулд хувийн хэвшилтэй өрсөлдөх болсон.

Төрийн албыг шинээр эмхлэн бүрдүүлж, хууль эрхзүйн орчныг шинэчлэн боловсруулж 1994 онд УИХ-аас Монгол улсын Төрийн албаны тухай хуулийг (ТАТХ) баталж 1995 оноос хэрэгжүүлж эхэлсэн. ТАТХ нь төрийн салбарын боловсон хүчнийг асуудлыг эрхлэх төрийн төв байгууллагыг тодорхой зааж өгсөн. Төрийн албанд мөрдөх үндсэн зарчмуудыг мөн тодорхой тунхаглалаа. Үүнд 1) Ард түмэнд үйлчлэх; 2) Мэргэшсэн, тогтвортой байх; 3) Улс төрийн албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагч улс төрийн нам, эвслийн үйл ажиллагаанаас ангид байх; 4) Монгол Улсын иргэн төрийн алба хаах адил тэгш боломжоор хангагдах; 5) Төрийн жинхэнэ албан тушаалд иргэнийг томилохдоо гагцхүү чадахуйн зарчмыг баримтлах; 6) Ил тод байх; 7) Ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх; 8) Захирах, захирагдах ёсыг баримтлана. (ТАТХ, 2017). Үүний зэрэгцээ Төрийн албаны тухай хуулиар төрийн жинхэнэ албан хаагчид албан хэргээ гүйцэтгэх үедээ аливаа улс төрийн нөлөөллөөс ангид байх, дундыг барьж аливаа хууль бус шударга бус үйлдлийг үл тэвчиж ажиллах ёстой гэж заасан (ТАТХ-ын 13.1.9). Төрийн албаны ангиллаар төрийн албан хаагчийн эрх зүйн статус, эрх үүргийг тодорхой тогтоосон.

Энэ хуулиар төрийн албан хаагчид олгох нийгмийн баталгааг тодорхой хэмжээнд шийдвэрлэсэн. Тухайлбал төрийн албан хаагчийн нэг хүүхдийн дээд боловсрол эзэмших сургалтын төлбөрийг төрөөс даах зохицуулалтыг гаргаж 2015 он хүртэл хэрэгжүүлээд өөрчилсөн.

Төрийн захиргааны өөрчлөлтөд томоохон түлхэц үзүүлсэн бодлогын баримт бичгийн нэг бол 1996 онд УИХ-аас 38 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол улсын төрөөс Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлого” юм. Дараагийн таван жилийн хугацаанд төрийн захиргааны өөрчлөлтийг чиглүүлэх энэ гол баримт бичгийг НҮБХХ-ийн дэмжлэгтэйгээр боловсруулсан юм. Төрийн эрхэм зорилго, алсын хараа, стратегийн болон үйл ажиллагааны зорилтууд, үйл ажиллагааны явц зэргийг тодорхой зааж өгсөн. Энэ бодлогын баримт бичгийн өөр нэг гол зорилт нь хувийн хэвшлийг төлөвшүүлэх явдал байлаа.

Бодлогын баримт бичиг дараахь таван стратегийн зорилтыг дэвшүүлсэн. Үүнд: 1) ЗГ-ын үндэсний тэргүүлэн манлайлах үүргийг дээшлүүлж, үндсэн үйл ажиллагааг нь сайжруулах, чиг үүргийн төвлөрлийг сааруулах, 2) Засгийн газрын гүйцэтгэх удирдлагын чадавхийг бэхжүүлэх, 3) Нутгийн өөрөө удирдах ёс, нутгийн захиргааг бэхжүүлэх, 4) Хувийн хэвшил хөгжих таатай орчин бий болгох, 5) Төрийн захиргааны өөрчлөлт, шинэчлэлийн үр дагаврыг удирдаж зохицуулах зэрэг юм. Эдгээр зорилтыг хэрэгжүүлэхдээ “хэрэглэгчдэд чиглэсэн

үйлчилгээ, ажлын болон түншлэлийн сайн харилцаа, итгэл, хүндэтгэл, тэргүүлэн манлайлал, алсын хараа, хүчтэй авхаалжтай шинийг санаачлагч, бүтээлч удирдлага, үргэлж сайжруулан шинийг туршиж байх, үнэнч байх, чин сэтгэлээсээ ажиллах, үр ашгийг эрхэмлэх, өндөр мэргэшил, нэгдмэл байдал, үнэлгээ өгөх, шийдвэр гаргах болон төгс боловсронгуй болгох гэх мэт зарчим"-д тулгуурласан "менежментийн үзэл санааг"-нэвтрүүлэх, хэрэгжүүлэх зорилт тавьсан.

Энэ бодлогын баримт бичгийг хэрэгжүүлсний дүнд зардлыг бууруулж, орон тоог цомхон болгож, яам агентлагийн бизнес төлөвлөгөө болон санхүүгийн менежмент гэсэн арга замуудаар хариуцлага хяналтыг тодорхой хэмжээнд бэхжүүлсэн. Тодорхой стратеги, зорилго бол төрийн захиргааны ажлын үр дүнг дээшлүүлж, иргэдэд илүү сайн үйлчилгээг хүргэдэг гэсэн санааг дэлгэрүүлж байв.

1990 ээд оны дунд үед Монгол улсын хувьд санхүү эдийн засгийн бэрхшээлийн улмаас төсвийн сахилгыг дээшлүүлэх явдал тулгамдсан асуудал болж байлаа. Төрийн салбарын төсвийн харилцаанд албан бус эдийн засаг түгээмэл болов. Үүнийг шийдвэрлэх арга хэмжээ авахын тулд Засгийн газраас 1997 онд ESAF хөтөлбөрийг 1997-2000 оны хооронд хэрэгжүүлэхээр Дэлхийн Банктай гэрээ байгуулсан. Засаглалын өөрчлөлтийг дэмжих хөтөлбөр I, II хөтөлбөрүүдэд санхүүгийн төлөвлөлт, хариуцлага, ил тод байдлыг дээшлүүлэх механизмуудыг нэвтрүүлэхийг зорьсон. Төсвийн эрх мэдлийг төрийн төв байгууллагад төвлөрүүлж, төсвийн нэг данстай байх зохицуулалтыг хийж, санхүүжилтийн тогтолцоог өөрчилсөн. Үр дүнд нь төрийн байгууллагуудын санхүүгийн бие даасан байдал буурч Сангийн яам санхүүгийн бүх нөөцийг харж хянах, төсвөөс хэтрүүлэн мөнгө хөрөнгө зарахаас сэргийлэх боломж бүрдсэн.

1999 оны 11 сард Засгийн газраас Улсын салбарын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулийг өргөн барьсан. 2002 оны 6 дугаар сард УИХ тус хуулийг баталсан. Ийнхүү Монголын төрийн салбарт төсвийг Үйл ажиллагааны орцод биш харин гарц үр дүнгээр баримжаалж олгох, гүйцэтгэлийн гэрээ байгуулах аргууд нэвтэрсэн юм. Хуулийн дагуу гүйцэтгэлийн гэрээг нэг жилээр яам газар хэлтэс эсвэл харъяа байгууллагын хооронд байгуулж байлаа, Гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь жил бүрийн тайлан дээр тулгуурлан хийгддэг болов. Гэрээг менежерүүд хийдэг бөгөөд гэрээнд үндэслэн төсвөө авдаг болов. Үүний улмаас нэг талаараа менежерүүд төсвийн мөнгийг хэрхэн зарцуулах эрх мэдэлтэй болж, нөгөө талаар гүйцэтгэсэн бүтээгдхүүн үйлчилгээний төлөө хариуцлага хүлээдэг болсон юм. Энэ нь засгийн газар болон яам буюу бүтээгдхүүн үйлчилгээ худалдагч буюу худалдан авагчийн хооронд байгуулсан гэрээний харилцаагаар төрийн байгууллагын хариуцлагыг бүхэлд нь дээшлүүлэх санааг агуулж байлаа.

Хэдийгээр гүйцэтгэлийн гэрээг төрийн салбарт хэрэгжүүлсэн боловч

төрийн салбарын гүйцэтгэлийг мэдэгдэхүйц дээшлүүлж чадсан эсэх нь эргэлзээтэй байна. Орцын зардлыг гарцын зардлаас яаж ялгаж салгаж тооцох нь албан хаагчдын хувьд төвөгтэй байсан. Үүнээс гадна төрийн байгууллагын менежерүүд санхүүгийн хувьд бие даасан байж чадаагүй. Гүйцэтгэлийн гэрээ үнэндээ санасанд хүрч үр өгөөжтэй байж чадаагүй, харин ч бичиг цаасны ажлыг нэмэгдүүлсэн.

ТБУСТХ нь төрийн салбарт бүхэлд нь гүйцэтгэлийн удирдлагыг цогц байдлаар хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ шугаман удирдлагуудад хүний нөөцийн удирдагыг хэрэгжүүлэх эрх мэдлийг олгосон юм. Хуулийн дагуу төрийн байгууллагын удирдлагууд байгууллагынхаа албан хаагчдын тоо, төсөв зардлыг бие даан тогтоох, ажлын байрны тодорхойлолтыг гаргах, албан хаагчдын албан тушаалын зэрэг дэвийг өөрсдөө шийдэн олгох эрхтэй байлаа. Энэ явцдаа мэргэжлийн мэдлэг, чадвар, боловсрол, мэргэшсэн байдал болон ажлын гүйцэтгэлийг бодитойгоор үнэлж ажилд авах, албан тушаал ахиулах эрх олгогдсон. ТБУСТХ-ийн энэ шинэ системийг хэрэгжүүлсэн нь хүний нөөцийн төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоог илүү нээлттэй, уян хатан болгов. Гэвч хяналт шалгалт сул, хариуцлага тооцох механизм орхигдсоныг далимдуулан хүнд нь тохируулж ажил албан тушаал бий болгох, ажилд авах шаардлагыг гаргах, албан тушаалын зэрэг дэвийг хувийн үзэмжээр систем дараалалгүй олгох зэрэг олон алдаа гарч улмаар мэдлэг чадвар, ажлын гүйцэтгэлийг бодитой үнэлэх явдал гажуудахад хүрсэн. Хэдийгээр ТБУСТХ-тай холбогдуулан 2003 онд ТАТХ-д өөрчлөлт оруулсан хэдий ч хоёр хууль боловсон хүчний удирдлагын өөр өөр үзэл санааг агуулж хоорондоо авцалдахгүй байсан. Тухайлбал, ТАТХ нь төрийн албаны хүний нөөцийг удирдах төвлөрсөн удирдлагын санаа, career-based model загварын үзэл санааг агуулж байхад, ТБУСТХ нь position-based буюу сул орон тоонд ажил албан тушаалын шаардлагыг хангах мэдлэг чадвартай хүнийг сонгон шалгаруулж авах эрхийг нэгжийн удирдлагад олгосон санааг агуулсаар байлаа. Үүний улмаас хүний нөөцийн удирдлагын төвлөрсөн болон эрх мэдлийг шилжүүлсэн харилцааны хооронд байнга асуудал үүсэж ирлээ (World Bank. (2009). p:4).

Улсын салбарын шинэ удирдлагын үзэл санаанд тулгуурласан ТБУСТХ-ийг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ Хүний аюулгүй байдлыг хангах Сайн засаглалын хөтөлбөрийг Монголын Засгийн газар хэрэгжүүлж байв. Нийгмийн олон талын хамтын ажиллагаа, оролцоог түшиглэн төрийн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хяналт үнэлгээг хийдэг болохыг зорьсон. Улс орны засаглалын хямралыг шийдэх гарц нь нийгмийн олон сонирхлын бүлгүүдийг оролцоог жигд хангах замаар нийгэмд зөвшилцлийг бий болгоно. Хүний аюулгүй байдлыг хангах сайн засаглалын хөтөлбөрт хэд хэдэн гол зорилтууд багтаж байв. Үүнд: бизнес маягийн хандлагад түшиглэн төрийн институцийн үйл ажиллагааг сайжруулах; гүйцэтгэлийн удирдлагын механизмыг сайжруулах; санхүүжилт, төлөвлөлт, тайлагнал, хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх; орон



нутгийн удирдлагыг чадавхижуулах; төрийн байгууллагын дотоод, гадаад хяналт үнэлгээний оновчтой механизмыг бүрдүүлэх зэрэг зорилтуудыг тодорхойлсон.

Цахим засаглалын Үндэсний хөтөлбөр (2005-2012), Цахим засаглал Мастер төлөвлөгөө (2005-2012) гэсэн бодлогын баримт бичгүүдийг боловсруулан Засгийн газраас хэрэгжүүлсэн. Төр засгийн үйлчилгээ, мэдээллийг иргэд харилцагчдад **нээлттэй, хүртээмжтэй болгох, ил тод хариуцлагатай** болгох, улмаар мэдээлэл харилцааны технологийг нэвтрүүлж **зардлыг бууруулах** гол санааг энэ өөрчлөлтийн бодлого агуулж байв. Цахим засаглал Үндэсний хөтөлбөр нь Засгийн газар Бизнес, Засгийн газар Иргэд, Засгийн газар Засгийн газар гэсэн гурван хүрээг хамарч боловсруулагдсан. Энэхүү хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэнээр улсын бүртгэл, гаалийн үйлчилгээ гэх мэт төрийн үйлчилгээний захиргааны үйл явцын үргэлжлэх хугацааг богиносгох, иргэдэд учруулах чирэгдлийг багасгах боломж бүрдсэн. 2006 онд хүрсэн өөр нэг амжилт бол Нээлттэй Засаг портал болон цахим хуудсаар төрийн байгууллагын үйлчилгээ, үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг иргэдэд түргэн шуурхай хүргэдэг болов. Энэ портал нь цахим мэдээлэл, цахим оролцоо, цахим зөвлөгөө, цахим худалдан авалт гэх зэрэг холбоосуудтай. Энд засгийн газар төрийн байгууллагын шийдвэр, хууль эрх зүйн баримт бичгүүд, хуулийн төсөл зэргийг байрлуулж, иргэд санаа бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх боломжоор хангаж байлаа. Сангийн яамны цахим худалдан авалт хуудсаар засгийн газраас зарлаж байгаа тендерийг олон нийтэд нээлттэйгээр зарлаж байлаа. Төсвийн төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилт, аудитын хяналтын тайлан зэргийг тавьж байлаа.

Цахим засаглалын хүрээнд төрийн үйлчилгээг олон нийтэд нээлттэй, ил тод болгох, иргэдийн оролцоотой хяналтыг хэрэгжүүлэх талаар хийсэн дараагийн дорвитой нэг өөрчлөлт бол 2014 онд УИХ-аас баталсан Шилэн дансны тухай хууль юм. Уг хуулиар төрийн бүх шатны байгууллага өөрийн цахим хуудсандаа 5 сая төгрөгөөс дээш дүнтэй санхүү төсвийн мэдээллээ олон нийтэд ил болгон байршуулах үүрэг хүлээх болов. Ингэснээр төрийн болон орон нутгийн өмч хөрөнгийн зарцуулалтад иргэд, олон нийтийн оролцоотой хяналт тавих боломж бүрдсэн.

Мянганы хөгжлийн бодлогод суурилсан Үндэсний Хөгжлийн Цогц Бодлогыг 2021 он хүртэл хэрэгжүүлэхээр Засгийн газраас батлав. Зургаан тэргүүлэх ач холбогдол бүхий зорилтын нэг нь төр засгийн бүтэц тогтолцоо болон төрийн захиргааг чадавхижуулан хөгжүүлэх явдал байлаа. Засаглалын үр дүн, үр ашгийг дээшлүүлэх, ардчилал, ил тод байдал, хариуцлага, иргэдийн хэрэгцээ шаардлагад төвлөрч ажиллах гэсэн зарчмуудыг хэрэгжүүлэхэд онцгойлон анхаарч ажиллах зорилтуудыг тавьсан. Зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд их төлөв гүйцэтгэлийн удирдлага, иргэдийн оролцоо, орон нутгийн асуудлаа нутагтаа шийддэг болохын тулд нутгийн удирдлагын чадавхийг бэхжүүлэх гэх



мэт арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлсэн юм.

2011 онд Төсвийн хуулийг УИХ-аар баталсан. Төсвийн тухай хууль нь үндсэндээ ТБУСТХ-ийг халж гарч ирсэн хууль юм. ТБУСТХ-иар төрийн байгууллагын удирдлага, гүйцэтгэлийн удирдлага, хүний нөөцийн удирдлага зэргийг хооронд нь холбож уялдаатай зохицуулж байсан бол Төсвийн тухай энэ хуулиар зөвхөн төсвийн төлөвлөлт, төсөв батлах, тайлагнах үйл явцыг илүү тодорхой зохицуулсан. Төр засгийн үйл ажиллагаа нь иргэд, нийгмийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцэж байх ёстой, ийм байдлаар төрийн байгууллага авч хэрэгжүүлсэн бодлого, үйл ажиллагаагаараа нийтийн үнэт зүйлийг буй болгож байдаг гэх санааг энэ хууль агуулж байдаг. Өөр нэг гол үзэл баримтлалын өөрчлөлт нь төрийн захиргааны өөрчлөлтийн өмнөх бодлогуудад нэвт шингэсэн “өрсөлдөөний хандлага”-аас харилцан зөвшилцөх, хамтрах хандлага руу шилжих санаа зоригийг өөртөө агуулж байгаа юм (Stoker, 2006. р. 47-49). Түүнчлэн өмнөх босоо хариуцлагын тогтолцооноос гадна хэвтээ чиглэлийн хариуцлагын тогтолцоог нэвтрүүлээ. Төрийн байгууллагын удирдлага дээд шатныхаа эрх мэдэлтний өмнө хариуцлага хүлээхээс гадна, иргэд олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээх механизмыг оруулж өгсөн. Гэвч төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны үр дүнг нэмэгдүүлэхийн тулд гүйцэтгэлийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх өмнөх бодлого инерцээрээ өнөөдөр үргэлжлсээр байна. Төсвийн тухай хуульд зааснаар төсвийн жил эхлэхээс өмнө төсвийн шууд захирагч нар төсвийг төвлөрүүлэн захирагчтай гүйцэтгэлийн гэрээ байгуулж байна. Гүйцэтгэлийн гэрээ нь төсвийн байгууллага бүрийн жилийн зорилго зорилт, хөтөлбөр, үйл ажиллагаа, жилийн төгсгөлд хүлээлгэж өгөх үр дүн, түүнийг үнэлэх шалгуурыг харуулж байдаг. Гүйцэтгэлийн үнэлгээнд суурилан дээд шатны удирдлага нь урамшуулах эсвэл хариуцлага тооцохоор заасан байдаг.

Энэхүү өөрчлөлттэй уялдуулан байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, удирдлагад тодорхой өөрчлөлт оруулах нь дамжиггүй юм. Төсвийн хуультай холбогдуулан төрийн байгууллагуудын боловсон хүчний удирдлага, үйл ажиллагааны удирдлагын талаарх хуулийн зохицуулалтад өөрчлөлт хийх асуудал хүлээгдэж байна.

## 2. ТӨРИЙН АЛБАНЫ ҮНЭТ ЗҮЙЛСИЙГ СУДЛАХ НЬ

### Оршил

Төрийн албан хаагчийн итгэл үнэмшил, үзэл бодол, ухамсар монголын уламжлалт соёл ахуйд шингэсэн төрөө дээдлэх үзэл, өнөөгийн төрийн бодлого, хууль дүрэмд тодорхойлсон үнэт зүйл, зарчимд суурилж байдаг болохоор өмнөх хэсэгтээ энэ талаар бид дэлгэрэнгүй авч үзсэн.

Төрийн албан хаагчийн итгэл үнэмшил, үнэт зүйлс гэдэг нь өргөн хүрээтэй ойлголт билээ. Өнөөгийн монголын төрийн албан хаагчийн итгэл үнэмшил, хандлага, мотиваци, сэтгэл ханамж нь ямар өнгө аястай байна вэ, тэр тусмаа төрөө дээдлэх уламжлалт сэтгэл хэвээр байна уу, төр түмний төлөө гэх сэтгэлд нь юу нөлөөлж байна вэ, ялангуяа мэдлэг чадварыг хэрхэн эрхэмлэж байна вэ, сүүлийн хорь гаруй жилийн хугацаанд авч хэрэгжүүлсэн үр дүнд төвлөрсөн үнэт зүйлс төрийн албан хаагчдын үйл хэрэгт хэр хэмжээнд хэвшил болж байна вэ гэх зэрэг олон асуултыг энэ хэсэгт авч үзнэ. Энэ явцдаа судалгааны асуулгын хариултад дүн шинжилгээ хийж тайлбарыг өгнө.

Өнөөгөө өмнөх үетэйгээ эсвэл өөрийгөө өрөөл бусадтай харьцуулж сайн муу, зөв буруугаа илрүүлэх нь илүү үр өгөөжтэй. Энэ зорилгоор БНСУ-ын төрийн албан хаагчийн үнэт зүйл, хандлагыг судладаг аргачлалаар Монгол, Солонгосын төрийн албан хаагчдаас судалгаа авч харьцуулалт хийлээ. Эхэн хэсэгт судалгааны зохион байгуулалт, судалгааны өгөгдөл цуглуулалт, анкетад хариулт өгсөн Монгол, Солонгосын төрийн албан хаагчдын тухай товч танилцуулна.

Энд гурван асуудлын хүрээнд харьцуулалт хийлээ Үүнд: 1) Төрийн албаны үнэт зүйлс, мотиваци, төрийн албаны нэр хүнд, албан хаагчдын ажилдаа сэтгэл хангалуун байгаа байдал, 2) Төрийн албанд мерит зарчим хэрхэн хэрэгжиж байгаа талаар хоёр орны төрийн албан хаагчдын өгсөн үнэлгээ дүгнэлт, 3) Ажлын үр дүн, үр ашгийг эрхэмлэх үзэл төлөвшихөд хувь хүн болон байгууллагын түвшний хүчин зүйлс хэрхэн нөлөөлж байгаа тухай төрийн албан хаагчдын санаа дүгнэлтийг энэ хэсэгт авч үзнэ.

## 2.1. Төрийн албаны үнэт зүйлсийн тухай ойлголт, үзэл баримтлал

Төрийн албан хаагчид нийтээрээ албан үүрэгтээ хандах болон ажил үүргээ хийж гүйцэтгэхэд баримтлах ерөнхий удирдамж болдог төрийн албаны үнэт зүйлс, төрийн албаны үнэт зүйлсийг төлөвшүүлэх тухай ярихын өмнө үнэт зүйлсийн тухай товч авч үзье.

Үнэт зүйл гэдэг бол хүмүүсийн ойлголт, хандлага, зан үйлд нөлөө үзүүлж байдаг хүсэмжит төлөв байдлын талаарх концепц буюу үзэл баримтлал юм гэж судлаачид санал нэгтгэйгээр дүгнэдэг. Rokeach үнэт зүйлийг “хувь хүний болоод нийгмийн хувьд хүсүүштэй амьдарлын хүсэл зорилго, зан үйлийн талаарх харьцангуй тогтвортой итгэл үнэмшил” (Rokeach, Milton. 1973. p:5) гэж тодорхойлсон. Тэгэхээр үнэт зүйлс нь хүнийг тухайн юмс үзэгдэлд хэрхэн хандах, үйл ажиллагааг хэрхэн хийж гүйцэтгэхэд нь нөлөөлж, юу хийвэл зохилтой (ought to do), яаж бие авч явах нь зүйтэйг хүмүүст ойлгомжтой болгож байдаг.

Өнөөдөр төрийн албаны үнэт зүйлийг судлаачид хэд хэдэн янзаар тодорхойлж байна. “Төрийн албан хаагчийн хувьд төрийн бодлого, нийгмийн бодит байдлыг хэрхэн ойлгож хүлээж авч, нийтийн эрх ашгийн төлөө юу хийвэл зохистой, хэрхэн ажиллавал зүйтэй гэж үзэх талаарх чиглэл удирдамж” гэж тодорхойлж байна. Улс орны хөгжлийн чиг хандлага, үзэл баримтлал, зорилго чиглэл зэргийг төрөөс авч хэрэгжүүлж байгаа бодлого, үйл ажиллагаанд тусгаж мөрдүүлэх зорилгоор хууль, журамд тунхагласан зарчим, үнэт зүйлс хэмээн үздэг. Төрийн албаны үнэт зүйл бол “үйл ажиллагааны стандарт”, “үйл ажиллагааны удирдамж” гэж бас судлаачид тайлбарладаг.

Төрийн албаны үнэт зүйлсийг “төрийн албан хаагчийн харилцаа, хандлагыг тодорхойлж байдаг ойлголт, итгэл үнэмшил” (OECD, 2000) гэж тодорхойлдог. Үнэндээ хууль журамд заасан зарчим гагцхүү албан хаагчийн ойлголт, ухамсраар дамжин амьдралд бууж хэрэгждэг билээ. Албан хаагчийн ойлголт, итгэл үнэмшил нь хууль журамд бичсэн зарчим, үнэт зүйлтэй яв цав нийцэж байна уу, зөрж байна уу гэдэг нь төрийн бодлого бодит амьдрал дээр санаснаар хэрэгжих эсэхэд шийдвэрлэх нөлөөтэй. Цаашилбал албан хаагчийн ажиллах арга барил, ерөнхий харилцаа хандлагыг төлөвшүүлж байдаг байгууллагын соёл нь төрийн албаны үнэт зүйлийн хэрэгжилтэд ихээхэн нөлөөтэй гэдгийг судлаачид тогтоогоод байна. Тэгэхээр төрийн албаны үнэт зүйлийг эрх зүйн зохицуулалтын баримт бичигт туссан зорилтот зарчим, үнэт зүйл гэж нэг талаар үзэж байхад, нөгөө талаар албан хаагчийн өдөр тутмын ажил хэрэгтээ баримталж байгаа ойлголт, итгэл үнэмшил гэж авч үзэж байна.

Төрийн албан хаагч албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцдаа хэвшил болгон хэрэгжүүлэх үнэт зүйлсийг Kennet Kernaghan (2003) ардчилсан үнэт зүйлс (democratic values), ёсзүйн үнэт зүйлс (ethical values), мэргэшлийн үнэт зүйлс (professional values), хүний төлөө гэх сэтгэл буюу (people values) гэж дөрвөн багц болгон ангилсан байдаг (Хүснэгт 5).

**Ардчиллын үнэт зүйл** – түмэн олны эрх ашигт нийцүүлж үйл ажиллагаагаа явуулахдаа төрийн үйлчилгээ авч байгаа талуудын байр суурийг сонсож, тэднийг оролцуулж эсвэл шийдвэр гаргах үйл явц нь нээлттэй, ил тод байж иргэдэд мэдээллийг бүрэн өгөх явдлыг эрхэмлэх үнэт зүйл юм.

**Ёс зүйн үнэт зүйл** – энэ бол төрд итгэх иргэдийн итгэлийг даахуйцаар бие авч явах тухай асуудал бөгөөд биеэ зөв авч явах ухаан, чадварыг хослуулж төрийн албан хаагчийн нэр хүндийг ямагт хамгаалж явахыг эрхэмлэх явдал юм. Үнэнч, шулуун шударга, хариуцлагатай байх гэдэг бол ёсзүйн голлох үнэт зүйлсүүд юм.

**Мэргэшлийн үнэт зүйл** – ажилдаа мэргэшсэн чадварлаг байх, сэтгэл гаргаж ажиллах, найдвартай, итгэл даах зэрэг бол мэргэшлийн гол үнэт зүйлс юм. Хийж байгаа ажлаа мэдэж чадахын зэрэгцээ, хийж байгаа болон хийх үйлдлийнхээ учрыг тайлбарлах чадвартай, хүсэлтэй байх нь харилцагчдад итгэл төрүүлдэг бөгөөд төрд итгэх итгэлийг буй болгох, хадгалахад чухал үүрэгтэй үнэт зүйлс юм.

**Хүний төлөөх сэтгэл** – ил тод байх, оролцуулах гэсэн ардчиллын үнэт зүйлс нь нэгдмэл нэг байр сууринд хүрэхэд хэрэг болно. Үүний зэрэгцээ харилцагчид, хамт ажиллагсдадаа хүнлэг, сэтгэл тавиж хандах чанар бол төрийн албан хаагч бүрт нэн чухал. Тэр тусмаа хүнийх нь хувьд алагчлал үгүй хүндэтгэлтэй хандаж, иргэдийн санаа бодлыг сонсох, хүлээцтэй хандаж байх, бусад хүний нөхцөл байдлыг өөр дээрээ буулган ойлгож, өрөвч зөөлөн, өгөөмөр сэтгэлээр ханддаг байх нь төрийн үйлчилгээг хүргэж байгаа албан хаагчдын эрхэмлэх шинж юм.

#### Хүснэгт 5. Төрийн албаны үнэт зүйлсийн ангилал

Ардчиллын үнэт зүйл (Улс төрийн шинж чанарын үзүүлэлт)	Ёс зүйн үнэт зүйл (Ёс зүйн үзүүлэлт)	Мэргэшлийн үнэт зүйл (Ажил хэрэгч чанарын үзүүлэлт)	Хүнлэг сэтгэл
<i>Олны эрх ашгийн төлөө хуулийн хүрээнд удирдлагаа дэмжиж ажиллах</i>	<i>Ямагт олон түмний итгэлийг дааж ажиллахын төлөө зүтгэх</i>	<i>Ажлаа мэдэж, ажилдаа чадварлаг, сэтгэлээсээ хандаж гүйцэтгэх</i>	<i>Иргэд, хамт ажиллагчдадаа хүндэтгэлтэй, шударга, эелдэг хандах</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Хууль дээдлэх</li> <li>• Төвийг сахих</li> <li>• Хариуцлага</li> <li>• Төлөөлөл</li> <li>• Шударга байдал</li> <li>• Нээлттэй байдал</li> <li>• Ил тод байдал</li> <li>• Оролцоо</li> <li>• Эрх тэгш байдал</li> <li>• Тэнцвэртэй байдал</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Үнэнч</li> <li>• Шударга</li> <li>• Хариуцлага</li> <li>• Хүндлэл</li> <li>• Халамж анхаарал</li> <li>• Чигч шулуун</li> <li>• Ил тод</li> <li>• Бодитой хандах</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Үр дүн</li> <li>• Үр ашиг</li> <li>• Үйлчилгээ</li> <li>• Манлайлал</li> <li>• Инноваци</li> <li>• Чанар</li> <li>• Бүтээлч байдал</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оролцоо</li> <li>• Нээлттэй байдал</li> <li>• Шударга</li> <li>• Халамж анхаарал</li> <li>• Хүлээц, тэвчээр</li> <li>• Өгөөмөр сэтгэл</li> <li>• Хайр энэрэл</li> <li>• Журамт байдал</li> <li>• Тус чанар</li> </ul>

Эх сурвалж: Kennet Kernaghan [2003] ангилалд тулгуурлав.

Аливаа төрийн албаны хувьд эдгээр үнэт зүйлс адил чухал хэдий ч тухайн улс орны нийгэм соёл, улс төр, эдийн засгийн хөгжлийн хэрэгцээ шаардлага, төрийн захиргааны онцлог байдлын улмаас аль нэг багц үнэт зүйлст нэн тэргүүлэх ач холбогдол өгч байдаг (Зураг 7), нөгөө талаар үнэт зүйлсийн ойлголт, утга санаанд тухайн нийгмийн соёлоос хамаарсан өөрийн гэсэн өнгө аяс илэрч байдаг.

Тухайлбал социализмын үед хэдийгээр үнэт зүйл гэж нэрлээгүй ч утга санааг нь ерөнхийдөө агуулсан улс төрийн шинж чанарын үзүүлэлт, ёс зүйн үзүүлэлт, ажил хэрэгч чанарын үзүүлэлтээр албан хаагчдыг дүгнэдэг байжээ (Хүснэгт 5). Мэдээж улс төрийн шинж чанарын үзүүлэлтэд тэр үеийн коммунист нам, хувьсгалт залуучуудын эвлэлийн үзэл санааг хэрхэн чанд баримталж байгааг харгалздаг байснаар өнөөдрийнхөөс ялгаатай. Харин өнөөдөр төрийн үйлчилгээний үр дүн, чанар, хүртээмжийг дээшлүүлэх хэрэгцээ шаардлага тулгарахад төрийн албанд мэргэшлийн үнэт зүйлс, ардчиллын үнэт зүйлсийг илүүтэй анхаарах хэрэгтэй болно. Энэ талын төрийн бодлого, хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарсан хууль, дүрэм журам, захиргааны аливаа шийдвэр ардчилал, мэргэшлийн үнэт зүйлсийн утга санааг өөртөө мөн агуулна.

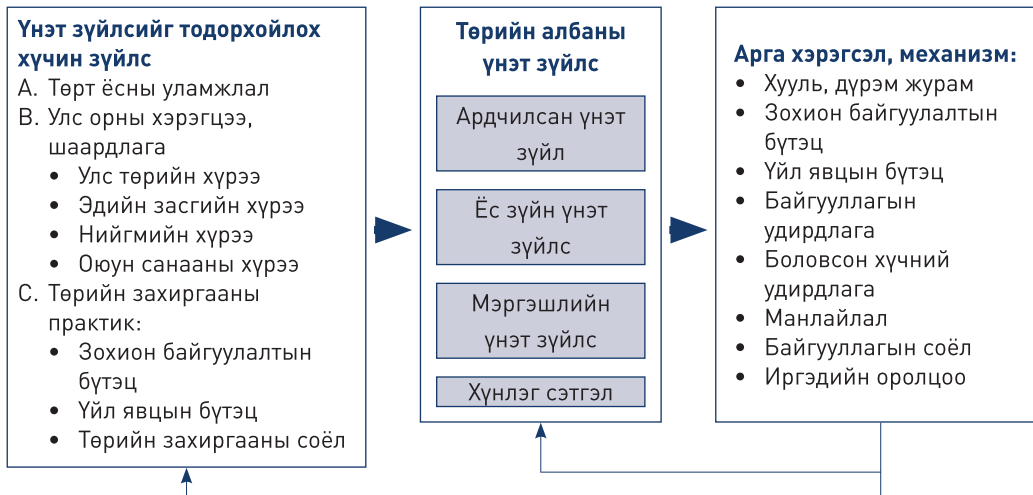
Дээрх хүснэгтэд харуулсан төрийн албаны үнэт зүйлс хоорондоо эрэмбэ дараа, ач холбогдлоороо ялгарна. Цаашилбал, үр дагавраараа тэс өөр байдаг талтай. Жишээлбэл, шинийг сэдэх, санаачлах, тогтсон хэв маягт баригдалгүй чөлөөтэй сэтгэх байдлыг илэрхийлдэг бүтээлч байдал төрийн захиргааны хэвшмэл тогтонги байдлыг өөрчлөхөд чухал үнэт зүйл. Гэвч энэ нь төрийн албаны захирах, захирагдах ёс, хууль журмыг сахиж мөрдөх ёс, хариуцлага, сахилга батыг эрхэмлэх үнэт зүйлстэй харшилдаж байдаг. Энэ мэтчилэн төрийн албанд хэвшүүлэх үнэт зүйлсийн хоорондын нийцэл, бие биенээ нөхөн дэмжих байдал, бие биетэйгээ харших зэрэг харилцан нөлөөллийг урьдчилан тооцох нь зайлшгүй анхаарах зүйл юм.

## **2.2. Төрийн албаны үнэт зүйлсийг төлөвшүүлэх нь**

Төрт ёсны уламжлалаа хадгалж, улс оронд бий болсон хэрэгцээ шаардлагыг хангахын тулд төрийн захиргааны практикийг харгалзан төрийн албанд хэвшүүлэх үнэт зүйлийн эрэмбэ ач холбогдлыг тодорхойлдог. Үнэт зүйлийг төрийн албан хаагчдын ойлголт, сэтгэлгээ, хандлага, ажиллах арга барилд хэвшүүлж хоногшуулахын тулд удирдлагын бодлого зорилго, байгууллагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны бүтэц, байгууллагын хүний нөөцийн удирдлага, сургалт, байгууллагын харилцаа, удирдлага манлайлал, байгууллагын соёл зэрэг макро, мезо, микро түвшинд үнэт зүйлийг хэвшүүлэх олон хэрэгслүүдийг ашигладаг. Сургалтыг албан хаагчдын ойлголт, хандлагыг

өөрчлөх гол арга хэмээн өргөн хэрэглэж, харин удирдлагын бусад хэрэгслийг хамтад нь авч үзэлгүй орхигдуулах нь элбэг. Зураг 7-д байгууллагыг үнэт зүйлээр удирдах санааг тоймлон харуулж байна.

### Зураг 7. Төрийн албаны үнэт зүйлсийг төлөвшүүлэх нь



Эх сурвалж Molina, A.D and Casandra L. McKeown. (2012). The heart of the Profession: Understanding Public Service Values. Journal of Public Affairs Education. Vol. 18, No.2. 386 ийн санааг хөгжүүлэн судалгааны багаас дээрх бүдүүвчийг боловсруулав.

Улстөрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлж гүйцэтгэх, захирах захирагдах ёсонд тулгуурласан шатлан захирах зарчмыг баримтлах, хууль дүрмийг мөрдөж ажиллах, улсын төсвийн зардлыг ариг гамтай зарцуулах гэсэн төрийн албаны уламжлалт үнэт зүйлс өнөөдөр ч голлох байр сууриа хэвээр хадгалж байна.

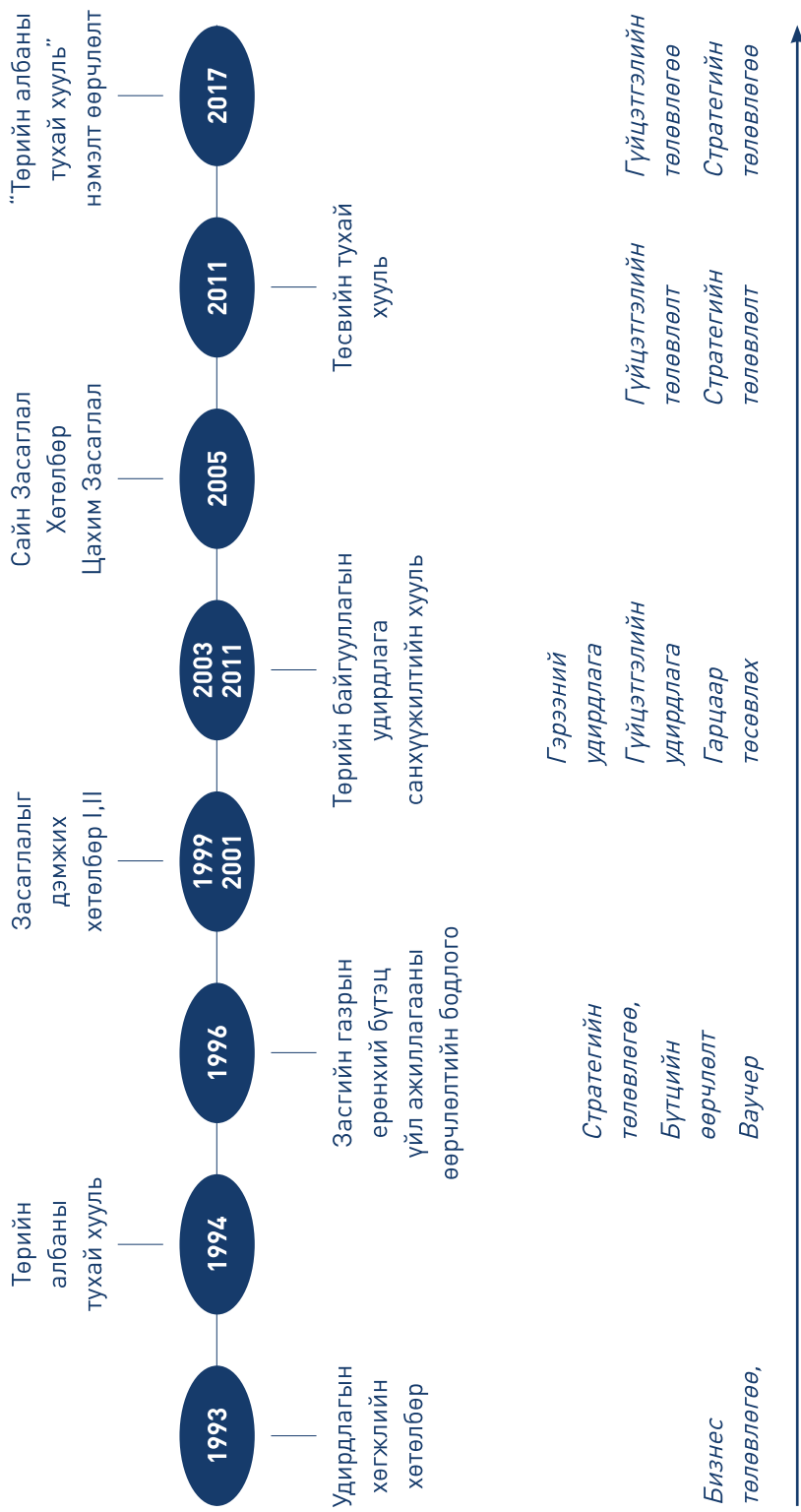
Гэхдээ өнөө цагийн нийгмийн хувьсал өөрчлөлт нь төр засагт хандах иргэдийн хандлагыг өөрчлөхийн хирээр төрийн байгууллагын уламжлалт үнэт зүйлсийг бас шинэ утга санаагаар баяжуулж байна. Төр засгаас иргэдийн амьдрал бүрэн утгаараа хараат гэх үзэл улиран, харин төр засаг бол иргэдийн сайхан амьдрах нөхцөл боломжийг бүрдүүлэх үүрэгтэй гэх үзэл түгэж байна. Илүү ардчилсан үзэлтэй, илүү өндөр боловсролтой ард иргэд засгийн газраас амьдралд өгөөжтэй бодлого, тодорхой үйл ажиллагаа, бодитой үр дүнг шаарддаг боллоо. Цаашилбал засгийн газар авч хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагаагаа иргэдэд тайлагнадаг байх, төрийн бодлого боловсруулахад иргэд оролцох боломжтой байх ёстой, хяналт шалгалтыг иргэдийн оролцоотой хэрэгжүүлэх, засгийн газрын үйл ажиллагааны үр дүнг иргэдийн амьдралд туссан үр дүнгээр нь хэмждэг болох хэрэгтэй гэж шаардаж байна (Torben Beck Jorgensen, 2007).

Шинэ цаг үеийн шинэ шаардлага төрийн албаны үнэт зүйлст илүү ардчилсан, эрх тэгш боломж, бие даасан байдлыг хангах тухай үзэл санааг оруулж ирж байна. Үүнээс гадна төрийн албанд оршиж байгаа асуудлуудыг цэгцлэхийн тулд өнөөдөр үнэт зүйлсийн эрэмбэ ач холбогдол, хэм хэмжээний стандартад өөрчлөлт оруулах зэргээр шинэчлэлүүдийг хийж ирлээ.

Хаа газрын төрийн албан хаагчдыг их төлөв процессийн хувьд алдаа гаргахгүй ажиллахыг хичээдэг, тэд гүйцэтгэж байгаа ажлын агуулга, мөн чанар, эцсийн үр дүнгээс илүүтэй дүрэм журмын дагуу ажиллахыг юу юунаас чухал гэж боддог хэмээн дүгнэдэг (Kheating, 1995). Үйл явцад (Процесст) алдаа гаргахгүйг хэт хичээсний улмаас үйл ажиллагааны үр дүн, үр ашиг, зорилго төлөвлөгөөний биелэлт, иргэд нийгэмд авч ирэх үр нөлөө, төсөвт зардлын зарцуулалт, төрийн байгууллагын нэр хүнд гээд олон зүйлийг бодолгүй орхигдуулж алдах нь элбэг.

Ийм учраас сүүлийн гуч гаруй жилийн туршид дэлхийн улс орнуудад төрийн албыг бодлого үйл ажиллагааныхаа үр дүн, үр нөлөөг нэн тэргүүнд анхаарч ажилладаг болгох өөрчлөлтийг авч хэрэгжүүлж байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн албаны үнэт зүйлст үр дүн, үр ашиг, үр өгөөжийн тухай түлхүү анхаарах боллоо. Үүний тулд үр дүнд суурилсан удирдлага (result based management)-ийг хэрэгжүүлж байна. Улсын салбарын шинэ удирдлага (New public management) гэсэн ерөнхийлөн нэрлэгдсэн менежментийн шинэ философи энэ өөрчлөлтийн нэг гол арга хэрэгсэлд (instrument) тооцогддог.

**Зураг 8. Төрийн захиргааны өөрчлөлтийн бодлого, зохицуулалтууд**



Үр дүнд чиглэсэн үнэт зүйлсийг төлөвшүүлэх арга хэрэгслэлүүд



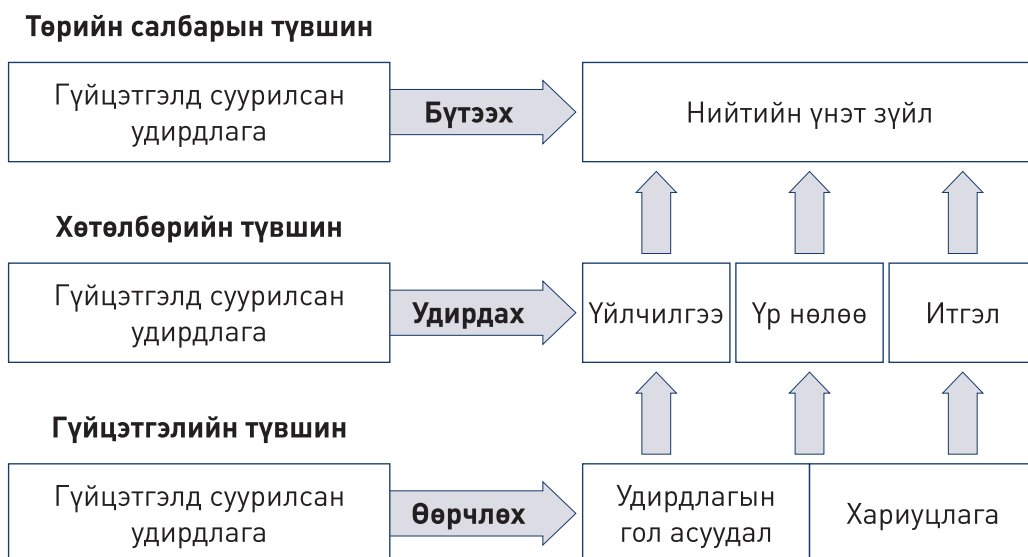
Энэ нь төрийн байгууллагыг удирдахдаа үйл ажиллагааны гүйцэтгэл, үр дүнг голчлон анхаарч ажиллах, улмаар төрийн салбарын хариуцлагыг нийтэд нь дээшлүүлэх гэсэн санаа зорилгыг агуулдаг.

Үр дүнгээр удирдах гэдэг нь удирдах үйл ажиллагааны алхам бүрт үр дүнг анхаарлын төвд тавина гэсэн үг. Байгууллага юуны төлөө оршин байгаа, юунд хэрхэн хүрэхийг зорьж байгааг илэрхийлэх алсын хараагаа тогтоохоос эхэлнэ (Try.D, 2011). Тодорхой зорилго зорилтоо тодорхойлох, үйл ажиллагааг зохион байгуулах, гарц, үр дүнг хэмжих, үнэлгээ дүгнэлт өгөх, оновчтой бүтэц зохион байгуулалтыг бий болгох гээд удирдлагын бүх үйл ажиллагаанд ямагт үр дүнг тооцож төлөвлөж удирдахыг хэлдэг.

Сүүлийн 28 жилийн туршид төрийн захиргааг өөрчлөхөөр авч хэрэгжүүлсэн шинэчлэлийн бодлого, хөтөлбөрүүдийн агуулгыг он цагийн дарааллын дагуу өмнө өгүүлсэн. Зураг 8-д дээрх бодлого, хөтөлбөрүүдийн хүрээнд үр дүнд чиглэсэн удирдлагын хэрэгслүүдийг харууллаа. Бизнес төлөвлөгөө боловсруулах, стратегийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн удирдлага, гэрээний удирдлага, гарцаар санхүүжүүлэх, гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө гэх мэт аргыг авч нэвтрүүлсэн. Удирдлагын эдгээр арга хэрэгслүүд (инструментүүд) нь зорилгоор удирдах үзэл санаанд тулгуурладаг юм.

Үнэндээ зорилгоор удирдах санаа монголчуудын хувьд шинэ биш. 1946 оноос 1980 оны сүүл хүртэл социалист төр засгаас тав таван жилээр улс орны хөгжлийн асуудлыг тодорхой зорилттойгоор төлөвлөж, хэрэгжилтийг зохион байгуулж ирсэн туршлага бий. Харин 1993 оноос хойш улсын салбарын байгууллагууд бизнес болоод стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах болсон.

### Зураг 9. Нийтийн үнэт зүйлийн хандлага



Төрийн захиргааны өнөөгийн өөрчлөлтийн бодлого төрийн бодлого, үйл ажиллагаа, иргэдэд хүргэж байгаа үйлчилгээ бүхий л түвшиндээ нийгэмд тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх тодорхой гарц, үр дүнд чиглэж, тэр нь хэтдээ нийгмийн хөгжил дэвшилд хөтлөх замаар нийтийн үнэт зүйлийг бий болгохын тулд ажиллах учиртай гэсэн утга санааг агуулж байна (Зураг 9). Хууль дүрэм журамд нийцэхүйц, хэрэгжүүлэхэд үйл ажиллагааны хувьд боломжтой, амьдрал дээрх тодорхой асуудлыг цаг тухайд нь шийдвэрлэхэд чиглэсэн байдлаар төрийн үйл хэргийг явуулах нь нийтийн үнэт зүйлийг төлөвшүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ гэж Моогe (1996) тэмдэглэсэн байдаг.

## **2.3. Судалгааны арга зүй**

### **2.3.1 Өгөгдөл цуглуулалт**

Судалгаанд хариултыг 2018 оны 9-10 сарын хооронд Улаанбаатар хотод зохион байгуулж явуулаа. Нийт 1250 судалгааны анкет хэвлүүлж, төрийн захиргааны 19 байгууллагад судалгаанд хариулт авах ажлыг зохион байгуулж нийт 1023 анкетийг бөглүүлж авлаа. Төрийн албан хаагчийн хувийн санаа бодлыг тусгах асуултууд ихээр орсон тул судалгаанд оролцсон хүмүүс хувийн мэдээллээ бичихээс зайлсхийх, цааргалах хандлагатай байлаа. Гэхдээ асуултад шударгаар хариулж ажил албанахаа тухай бодитой үнэлгээ дүгнэлт хийхийг хамт олондоо хэлж сануулах зэргээр хандаж байсныг судалгааны багийн хувьд онцлон тэмдэглэж байна. Ихэнх хүмүүс судалгаанд эерэгээр хандаж, хариулт үр дүнгээс тэдний ажилд өгөөжтэй бодлого шийдвэр гаргахад нөлөөлнө гэж найдаж байгаагаа илэрхийлж байлаа. Судалгаанд хариулахад дунджаар 45 минут зарцуулж байлаа.

Энэхүү судалгаа нь Монгол Улсын Засгийн газрын захиалгаар, Төрийн албан зөвлөлийн албан ёсны дэмжлэгтэйгээр амжилттай зохион байгуулагдлаа. Судалгаанд аль болох олон төрийн албан хаагчийг хамруулах, төрийн албан хаагчид судалгаанд илүү хянуур ажил хэрэгч хандах нөхцлийг бүрдүүлэхийн тулд судалгааны баг ТАЗ-өөс зохион байгуулалтын хувьд дэмжлэг авч ажиллалаа. ТАЗ-өөс энэхүү судалгааны зорилго, ач холбогдлыг товч тайлбарласан албан бичгийг төрийн захиргааны төв байгууллагуудад явуулсан нь яам, агентлагууд дээр судалгааны өгөгдөл цуглуулах үйл ажиллагааг зохион байгуулахад ихээхэн нэмэр боллоо. Судалгаанд хариулт авахын өмнө байгууллага бүр дээр төрийн албан хаагчдад үнэт зүйл, төрийн албаны үнэт зүйлийн талаар 30-45 минутын лекц яриа хийж байлаа.

### **2.3.2 Түүврийн хүн амзүйн үзүүлэлт**

Монголын нийт 1023 төрийн жинхэнэ албан хаагч судалгаанд хариулт өгсөн. Үүний 731 нь төрийн захиргааны албан хаагч, 83 төрийн АА албан хаагчид, 59 нь төрийн тусгай албан хаагчид байлаа. Монголын 13 яам, агентлаг 2, УИХ-

ын харъяа 4 байгууллагын албан хаагчид хариулт өгч оролцсон бол БНСУ-ын төрийн захиргааны төв байгууллага 6, нутгийн захиргааны 2 байгууллагад алба эрхэлдэг төрийн жинхэнэ албан хаагчид тус судалгаанд хариулсан байна.

### Хүснэгт 6. Түүврийн хүн амзүйн мэдээлэл (Монголын байгууллагаар)

Төрийн байгууллагууд	Тоо	Хүйс		Нас				Ажилласан жил						
		эр	эм	20-29	30-39	40-49	50-59	1-3	4-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-
1. БОАЖЯ	52	18	34	16	19	11	6	15	5	9	3	8	2	4
2. ГХЯ	73	32	40	17	33	15	6	21	2	19	6	10	6	5
3. СЯ	63	23	38	21	23	7	5	15	8	9	6	10	3	3
4. ХЗДХЯ	60	16	38	9	24	16	3	10	5	14	12	7	5	
5. ХХААХҮЯ	61	22	38	5	24	23	8	16	2	15	12	5	3	3
6. БХЯ	34	16	18	2	15	8	7	1	2	12	9		2	5
7. БХБЯ	36	23	10	7	10	7	9	12	2	3	5	3	2	5
8. БСШУЯ	45	25	20	2	17	17	9	6	2	8	9	4	2	6
9. ЗТЯ	73	31	38	10	25	22	7	18	7	18	2	11	3	2
10. УУХҮЯ	35	19	15	4	18	6	6	9	4	4	6	3	2	3
11. ХАХНХЯ	52	21	31	11	21	15	3	15	4	12	8	3	4	2
12. ЭХЯ	43	19	22	12	15	6	4	21		7	3	1		2
13. ЭМЯ	41	11	30	4	14	16	7	10	5	5	7	5	5	2
14. УИХ-ын Тамгын газар	63	21	34	8	24	13	10	11	2	6	11	5	3	11
15. УАГ	58	15	32	9	15	13	9	13	3	6	5	7	1	9
16. ҮСА	55	19	35	21	26	2	3	16	8	13	6	2	1	3
17. МХЕГ	95													
18. ХНХЕГ	29	12	16	4	12	8	4	4	4	6	3	5	1	3
19. Нийслэлийн ТАГ	28	13	14	3	10	10	4	5	1	6	6	5	1	1
20. УА-ийн сонсогчид	27	11	16	4		19	4	5	1	11	5	3		

Судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдыг насны 4 бүлэг, ажилласан жилээр 7 бүлэгт хуваан ангилж, нийлбэр дүнг байгууллага тус бүрээр гаргаж Хүснэгт 2-т харууллаа. Судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудын төрийн албан хаагчдын тоо, насны бүтэц нь хоорондоо хол зөрөөгүй байна.

Түүнчлэн Хүснэгт 3-т судалгаанд хариулт өгсөн Солонгос, Монголын төрийн албан хаагчдын түүврийн хүн амзүйн ерөнхий мэдээллийг хүйс, нас, ажилласан жил, боловсролын түвшин гэсэн үзүүлэлтүүдээр харууллаа. Хоёр орны судалгааны түүвэр чанарын хувьд хоорондоо ялгаа багатай байлаа.

### Хүснэгт 7. Түүврийн хүн амзүйн үзүүлэлт (хоёр орны түүврийг харьцуулсан)

		Солонгос		Монгол	
		Давтамж	Хувь	Давтамж	Хувь
Хүйс	Male	2024	64.9	394	40.2
	Female	1093	35.1	585	59.8
Насны бүлэг	20 нас	240	7.7	173	18.1
	30 нас	1038	33.3	386	40.3
	40 нас	1187	38.1	250	26.1
	50 аас дээш	652	20.9	148	15.5
Боловсрол	бүрэн дунд	90	2.9	0	.0
	мэргэжлийн боловсрол	182	5.8	1	.1
	бакалавр	2170	69.6	715	72.7
	магистр	588	18.9	244	24.8
	доктор	87	2.8	24	2.4
Ажилласан жил	5 жил	518	16.6	301	33.6
	6 ~ 10 жил	537	17.2	199	22.2
	11 ~ 15 жил	634	20.3	145	16.2
	16 ~ 20 жил	344	11.0	111	12.4
	21 ~ 25 жил	432	13.9	55	6.1
	26-аас дээш жил	652	20.9	84	9.4
	Нийт	<b>3117</b>	<b>100.0</b>	<b>895</b>	<b>100.0</b>

### 2.3.3 Судалгааны таамаглал

#### Таамаглал 1.

Монголын ард түмэн төрөө дээдэлж ирсэн түүхэн уламжлалтай. Өнөөдөр энэ уламжлал алдагдахад хүрч байна. Энэ байдалд төрийн албан хаагчийн зорилго хүсэл тэмүүлэл зэрэг хувь хүнээс хамаарах хүчин зүйлээс илүүтэй ажлын орчин нөхцөлтэй холбоотой хүчин зүйлс ихээхэн нөлөө үзүүлж байна.

#### Таамаглал 2.

Төрийн албанд мэдлэг чадварыг эрхэмлэх чадахуйн зарчмыг мөрдөх хууль эрх зүйн зохицуулалтууд бүрдсэн хэдий ч амьдралд дээр хэрэгжихгүй байна. Энэ нь төрийн албанд бугшсан удирдлагын олон алдаа завхралтай холбоотой.

#### Таамаглал 3.

Ерөнхийдөө төрийн албан хаагчид ажлаа дүрэм журмын дагуу алдаа эндэгдэлгүй хийхийг хичээж, үйл явцад анхаарлаа хандуулдаг. Энэ хэвшмэл сэтгэлгээг халж, албан хаагч бүр хийж байгаа ажлынхаа үр дүн, үр ашигт байдлыг хичээж ажилладаг болгохын төлөө хийж байгаа өөрчлөлтүүд өгөөжөө өгч байгаа.

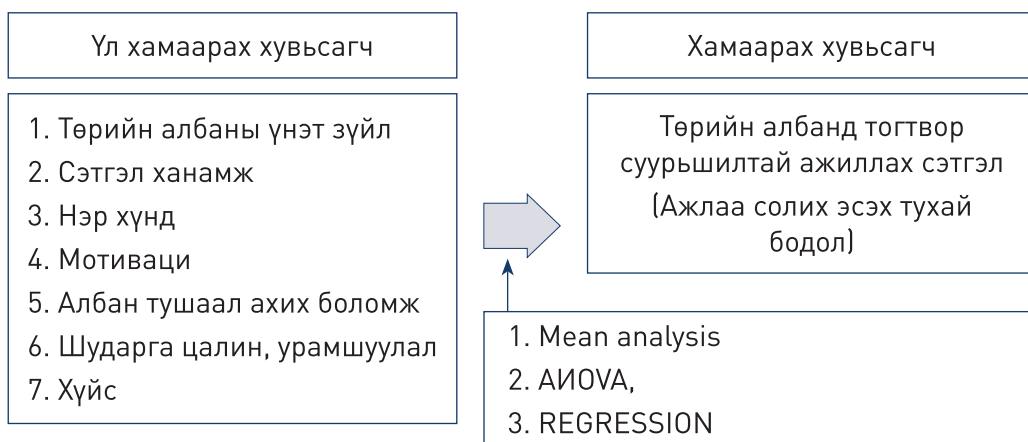
### 2.3.4 Судалгааны арга, өгөгдөл боловсруулсан статистик аргууд

Төрийн албан хаагчдын санаа бодлыг тандан судлахад ашигладаг аргазүйд тулгуурлан боловсруулсан анкетийн аргыг хэрэглэлээ. Судалгааны асуулгыг Солонгосын Ерөнхий сайдын дэргэдэх Төрийн Захиргааны Институт (КИПА)-ын хэрэглэдэг Төрийн албан хаагчийн санаа бодлыг судлах 39 асуулттай асуулгад түшиглэн боловсруулсан. Монголын төрийн захиргааны онцлог хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн зарим нэг асуултыг өөрчилж, нэмж нийт 6 багц 45 асуултаар судалгаанд хариулт авлаа. Судалгааны асуулгыг бэлдэхдээ КИПА-ын асуулгын хувилбарыг орчуулан, хамтарч судалгааг хийж байгаа солонгосын талын судлаачидтай нэг бүрчлэн асуултын утга санаа, зориулалтыг ярилцаж нягтлан шалгасан болно.

Судалгааны өгөгдлийг боловсруулах, статистикийн шинжилгээ хийхдээ SPSS программыг хэрэглэв. Статистикийн өгөгдлийг боловсруулах аргыг энэхүү судалгааны 3 таамаглалыг батлаж, нотлох зорилгоор дараахь байдлаар хэрэглэснийг харуулав.

**Таамаглал 1.** Төрийн албан хаагчдын үнэт зүйлсийг судлахдаа хамаарах, үл хамаарах хувьсагчдыг Зураг 7-т харуулснаар тодорхойллоо. Mean analysis, ANOVA, Regression, Path analysis аргуудаар хийлээ. Энэ явцдаа давтамжийг үнэлэх, дундажийн харьцуулалт, хүчин зүйлс хоорондын нөлөөлөл тооцох зэрэг шинжилгээг Монголын төрийн албан хаагчдаас авсан хариултад хийж шинжиллээ. Түүнчлэн БНСУ-ын төрийн албан хаагчдын хариултад адил шинжилгээг хийж үр дүнг нь хоёр улсын хувьд харьцуулж дүгнэлт хийлээ.

#### Зураг 10. Хамаарах болон үл хамаарах хувьсагчид



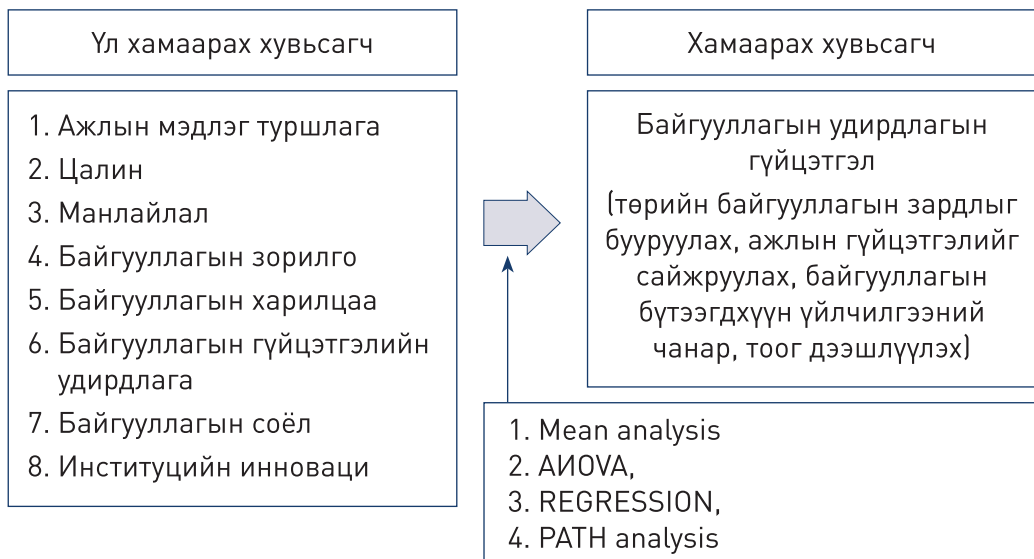
**Таамаглал 2.** Чадахуйн зарчмын талаарх төрийн албан хаагчдын санаа бодлыг судлахдаа албан тушаал дэвшүүлэх, ажлыг үнэлэх зэрэгт мэдлэг

туршлагыг хэрхэн харгалзаж байна, төрийн байгууллагад мэдлэг туршлага дутахад юу нөлөөлж байна вэ, төрийн албан хаагчийн мэдлэг туршлагыг хөгжүүлэхэд ямар арга хэмжээ авч явуулбал үр дүнтэй вэ гэх зэрэг асуултын хүрээнд Mean analysis, ANOVA аргуудаар давтамжийг харьцуулах, дундажийн харьцуулах шинжилгээ хийлээ. БНСУ-ын төрийн албан хаагчдын хариултад адил шинжилгээг хийж үр дүнг нь хоёр улсын хувьд харьцуулж дүгнэлт хийлээ.

**Таамаглал 3.** Хамаарах, үл хамаарах хувьсагчийг Зураг 8-т харуулснаар тодорхойлж, шинжилгээг ANOVA, Regression, Path analysis аргуудаар хийлээ. Энэ явцдаа давтамжийг үнэлэх, дундажийн харьцуулалт, хүчин зүйлс хоорондын нөлөөлөл тооцох зэрэг шинжилгээг Монголын төрийн албан хаагчдаас авсан хариултад хийж шинжиллээ. Түүнчлэн БНСУ-ын төрийн албан хаагчдын хариултад адил шинжилгээг хийж үр дүнг нь хоёр улсын хувьд харьцуулж дүгнэлт хийлээ.

Энэ явцдаа үл хамаарах болон хамаарах хувьсагчдыг дараахь байдлаар тодорхойлсон болно.

### Зураг 11. Хамаарах болон үл хамаарах хувьсагчид



Судалгааны 3 дугаар таамаглалын хүрээнд үр дүнгээр нь хэлэлцүүлэг хийж, тодруулга хийсэн болно.

### 2.3.5. Судалгааны хязгаарлалт

Энэхүү судалгааны хариултыг Монголын 13 яам, УИХ-ын харьяа 4 байгууллага, 2 агентлаг буюу төрийн захиргааны төв байгууллагад алба эрхэлж

байгаа төрийн жинхэнэ албан хаагчдаас авсан. Орон нутгийн түвшний төрийн байгууллагын албан хаагчдыг хамруулаагүй. Мөн төрийн үйлчилгээний болон улс төрийн албан хаагчдаас хариулт аваагүй болно.

Судалгаанд түүврийн хэмжээг монголын төрийн захиргааны жинхэнэ албан хаагчдын нийт тооноос хамааруулан минимум 500 байхаар БНСУ-ын КИРА-ийн судлаачдын багтай ярьж тохирсон бөгөөд бид 1023 хариултыг авч өгөгдлийн боловсруулалт хийсэн болно.

Судалгаанд хариулсан олон төрийн жинхэнэ албан хаагч зэрэг дэвээ тэмдэглэхдээ хойрго хандаж, нилээд нь хариулаагүй, хувийн мэдээллээ бүрэн бичих нь өөрийг нь илчилнэ гэж болгоомжлонгуй байсныг тэмдэглэх хэрэгтэй. Үүнээс гадна зэрэг дэвээ бичээгүй байдал нь Төрийн албаны зөвлөлөөс өгсөн чиглэлийн дагуу сүүлийн жилүүдэд зэрэг дэв олгох, шинэчлэх явдлыг түр хүлээлгэсэн байгаатай холбоотой байж болох юм. Нөгөө талаар удирдах, гүйцэтгэх, туслах албан тушаалд орсон олон албан хаагч түр гэрээтэй байгаа тул зэрэг дэвээ аваагүй, бас шууд гэрээт гэж бүртгэхэд хүргэлээ. Энэ байдлын улмаас албан тушаал, зэрэг дэвээр нь судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдыг ангилж харьцуулалт хийх боломжгүй болж байлаа.

# 3. ТӨРИЙН АЛБАНЫ ҮНЭТ ЗҮЙЛСИЙН ӨНӨӨГИЙН ТӨЛӨВ БАЙДЛЫН ШИНЖИЛГЭЭ

## 3.1. Төрийн албаны үнэт зүйлсийг эрхэмлэх байдал

“Төрийн албан үнэт зүйлсийн талаар Та ямар бодолтой байна вэ?” гэсэн асуултад монголын 1023, солонгосын 3117 нийтдээ 4140 орчим төрийн албан хаагч хэрхэн хариулсан байдлыг шинжилж үзэхэд:

- ✓ “Би иргэдийн дуу хоолойг сонсож, нийгмийн маргаан зөрчлийг шийдэж ажиллахыг хичээдэг” гэсэн асуултад хоёр орны судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын хариултын дундаж ( $M=3,6$ ;  $StD=.695$ ) байв. Энэхүү хариултын дунджийг улс тус бүрээр нь тооцож үзэхэд Монголынх ( $M=3,84$ ;  $StD=.649$ ), Солонгосынх ( $M=3,57$ ;  $StD=.697$ ) байв.
- ✓ “Миний ажлын хүрээнд гаргаж байгаа шийдвэрийн үндэслэлийг оролцогч талуудад тайлбарлаж ойлгуулж ажилладаг” гэсэн хариултын дундаж судалгаанд хамрагдсан хоёр талын албан хаагчдын хувьд ( $M=3,72$ ;  $StD=.649$ ) байв. Энэ хариултын дунджийг улс тус бүрээр нь тооцож үзэхэд Монголынх ( $M=3,84$ ;  $StD=.634$ ), Солонгосынх ( $M=3,69$ ;  $StD=.649$ ) байв.
- ✓ “Хувийн үнэт зүйлс, эрх ашгаас нийгмийн үнэт зүйлийг тэргүүнд тавьж ажилладаг” гэсэн хариултын дунджийг хоёр орны судалгаанд хамрагдсдын нийлбэрээс тооцоход ( $M=3,68$ ;  $StD=.718$ ) байв. Энэхүү хариултын дунджийг улс тус бүрээр нь тооцож үзэхэд Монголынх ( $M=3,86$ ;  $StD=.704$ ), Солонгосынх ( $M=3,63$ ;  $StD=.714$ ) байв.
- ✓ “Ямагт төрийн албаны ёс зүйн үнэт зүйлс, хэм хэмжээг мөрдөж ажилладаг” гэсэн хариултын дунджийг тооцоход ( $M=3,86$ ;  $StD=.685$ ) байв. Энэхүү хариултын дундажийг улс тус бүрээр нь гаргахад Монголынх ( $M=4,14$ ;  $StD=.518$ ), Солонгосынх ( $M=3,78$ ;  $StD=.707$ ) байв.
- ✓ “Би ямагт иргэд болон хамтран ажиллагчдынхаа санаа бодлыг хүндэтгэж үздэг” гэсэн хариултын дунджийг тооцоход ( $M=3,84$ ;  $StD=.630$ ) байв. Энэхүү хариултын дунджийг улс тус бүрээр нь гаргахад Монголынх ( $M=4,10$ ;  $StD=.513$ ), Солонгосынх ( $M=3,76$ ;  $StD=.640$ ) байв.
- ✓ “Нийгмийн сул дорой хэсэгт санаа тавьж, анхаарч халамжилдаг” гэсэн хариултын дунджийг тооцоход ( $M=3,92$ ;  $StD=.669$ ) байв. Энэхүү хариултын дунджийг улс тус бүрээр нь гаргахад Монголынх ( $M=3,91$ ;  $StD=.696$ ), Солонгосынх ( $M=3,93$ ;  $StD=.660$ ) байв.
- ✓ “Албан үүргээ зарчмын дагуу гүйцэтгэдэг” гэсэн хариултын дунджийг тооцоход ( $M=3,93$ ;  $StD=.626$ ) байв. Энэхүү хариултын дунджийг улс тус



бүрээр нь гаргахад Монголынх  $M=4,19$ ,  $StD=.525$ ) Солонгосынх ( $M=3,86$ ;  $StD=.634$ ) байв.

- ✓ “Байгууллагын бодлого, зорилтыг биелүүлж ажиллах хамгийн чухал гэж боддог” гэсэн хариултын дундаж, энэхүү хариултын дунджийг улс тус бүрээр нь гаргахад Монголынх ( $M=4,14$ ), Солонгосынх ( $M=3,59$ ) байв.

### Хүснэгт 8. Төрийн албаны үнэт зүйлс

		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Стан. Хаз	F-value	sig
Би иргэдийн дуу хоолойг сонсож, нийгмийн маргаан зөрчлийг шийдэж ажиллахыг хичээдэг	Солонгос	3117	3.57	.697	115.506	.000
	Монгол	967	3.84	.649		
	Бүгд	4084	3.63	.695		
Миний ажлын хүрээнд гаргаж байгаа шийдвэрийн үндэслэлийг нийгмийн оролцогч талуудад тайлбарлаж ойлгуулж ажилладаг	Солонгос	3117	3.69	.649	43.754	.000
	Монгол	961	3.84	.634		
	Бүгд	4078	3.72	.649		
Хувийн үнэт зүйлс, эрх ашгаас нийгмийн үнэт зүйлийг тэргүүнд тавьж ажилладаг	Солонгос	3117	3.63	.714	39.342	77.8
	Монгол	966	3.86	.702		
	Бүгд	4083	3.68	.718		
Ямагт төрийн албаны ёс зүйн үнэт зүйлс, хэм хэмжээг мөрдөж ажилладаг	Солонгос	3117	3.78	.707	224.518	.000
	Монгол	974	4.14	.518		
	Бүгд	4091	3.86	.685		
Би ямагт иргэд болон хамтран ажиллагчдынхаа санаа бодлыг хүндэтгэж үздэг	Солонгос	3117	3.76	.640	231.713	.000
	Монгол	973	4.10	.513		
	Бүгд	4090	3.84	.630		
Нийгмийн сул дорой хэсэгт санаа тавиж, халамж анхаарал тавиж байдаг	Солонгос	3117	3.93	.660	.530	.467
	Монгол	959	3.91	.696		
	Бүгд	4076	3.92	.669		
Албан ажил үүргээ зарчмын дагуу гүйцэтгэдэг	Солонгос	3117	3.86	.634	215.976	.000
	Монгол	967	4.19	.525		
	Бүгд	4084	3.93	.626		
Байгууллагын бодлого, зорилтыг биелүүлж ажиллах нь хамгийн чухал гэж би боддог	Солонгос	3117	3.59	.739	443.531	.000

Төрийн албаны үнэт зүйлсийг ажил хөдөлмөртөө эрхэмлэх байдлыг зөвхөн монголын төрийн албан хаагчдын хувьд нас, хүйс, албан тушаалын хувьд харьцуулан авч үзэхэд онцын ялгаа илэрсэнгүй. Харин 4-10 жил ажиллаж байгаа монголын албан хаагчид “Би ямагт иргэд болон хамтран

ажиллагчдынхаа санаа бодлыг хүндэтгэж үздэг” арай доогуур үнэлгээ өгчээ (Хүснэгт 9).

### Хүснэгт 9. Төрийн албаны үнэт зүйлс (ажилласан жилээр)

	Ажилласан жил	Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	St. Dev.	F-value	sig
Би ямагт иргэд болон хамтран ажиллагчдынхаа санаа бодлыг хүндэтгэж үздэг	1-3 жил	223	4.17	0.509	2.682	0.14
	4-5 жил	71	4.03	0.56		
	6-10 жил	192	4.01	0.512		
	11-15 жил	138	4.14	0.439		
	16-20 жил	106	4.06	0.433		
	21-25 жил	54	4.09	0.486		
	26 жилээс	80	4.18	0.471		
	Нийт	864	4.1	0.493		

#### 3.1.1 Төрийн албаны мотиваци

“Төрийн албан хаагчийн мотивацийн талаар” Та юу гэж боддог вэ? гэсэн асуултад судалгаанд хамрагдсан Монгол, Солонгосын төрийн албан хаагчдын хариулт хоорондоо маш ялгаатай байна (Хүснэгт 10). Тухайлбал:

- ✓ “Улс үндэстэн, нийгмийн төлөө төрийн алба хашна гэдэг миний хувьд их чухал” гэсэн хариултын дундаж судалгаанд хамрагдсан Монгол, Солонгосын төрийн албан хаагчдын хувьд (M=3,85; StD=.783) байв. Энэхүү хариултын дунджийг улс тус бүрээр нь тооцоход Монголынх (M=4,16; StD=.704), Солонгосынх (M=3,76; StD=.782) байв.
- ✓ “Бусдад хачин санагдсан ч хамаагүй би хүмүүсийн эрхийг хамгаалахыг хүсдэг” гэсэн хариултын дундаж Монгол, Солонгосоос судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын хувьд (M=3,58; StD=.793) байв. Энэхүү хариултын дунджийг улс тус бүрээр нь тооцоход Монголынх (M=3,99; StD=.689), Солонгосынх (M=3,45; StD=.780) байв.
- ✓ “Нийгмийн бүлгүүдийг сайн сайханд хөтөлж өөрчлөх нь миний амин хувийн зорилгоос илүү чухал” гэсэн хариултын дунджийг хоёр орны судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын хувьд тооцож үзэхэд (M=3,57; StD=.788) байв. Энэхүү хариултын дунджийг улс тус бүрээр нь тооцож гаргахад Монголынх (M=3,76; StD=.809), Солонгосынх (M=3,51; StD=.788) байв.
- ✓ “Нийгмийг бүхэлд нь сайн сайхан болгохын төлөө би өөрийнхөө эрх ашгаа ч зориулахад бэлэн” гэсэн хариултын дундаж хоёр орны судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын хувьд (M=3,40; StD=.869) байв. Энэхүү хариултын дунджийг улс тус бүрээр нь тооцож гаргахад Монголынх (M=3,80; StD=.816), Солонгосынх (M=3,28; StD=.849) байв.
- ✓ “Бие биеэсээ хичнээн их хамааралтай болохыг өдөр тутам мэдэрч

*байдаг*” гэсэн хариултын дундаж хоёр орны судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын хувьд (M=3,64; StD=.739) байв. Энэхүү хариултын дунджийг улс тус бүрээр нь тооцож гаргахад Монголынх (M=3,81; StD=.742) Солонгосынх (M=3,59; StD=.730) байв.

### Хүснэгт 10. Төрийн албан хаагчийн мотиваци

		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст. Хаз.	F-value	sig
Улс үндэстэн, нийгмийн төлөө төрийн алба хашина гэдэг миний хувьд их чухал	Солонгос	3117	3.76	.782	206.173	.000
	Монгол	982	4.16	.704		
	Бүгд	4099	3.85	.783		
Бусдад хачин санагдсан ч хамаагүй би хүмүүсийн эрхийг хамгаалахыг хүсдэг	Солонгос	3117	3.45	.780	377.735	.000
	Монгол	970	3.99	.689		
	Бүгд	4087	3.58	.793		
Нийгмийн бүлгүүдийг сайн сайханд хөтөлж өөрчлөх нь миний амин хувийн зорилгоос илүү чухал	Солонгос	3117	3.51	.788	72.100	.000
	Монгол	969	3.76	.809		
	Бүгд	4086	3.57	.800		
Нийгмийг бүхэлд нь сайн сайхан болгохын төлөө өөрийнхөө эрх ашгаа ч зориулахад би бэлэн	Солонгос	3117	3.28	.849	279.725	.000
	Монгол	973	3.80	.816		
	Бүгд	4090	3.40	.869		
Бид бие биеэсээ хичнээн их хамааралтай болохыг өдөр тутам мэдэрч байдаг	Солонгос	3117	3.59	.730	67.464	.000
	Монгол	939	3.81	.742		
	Бүгд	4056	3.64	.739		

Дээрх асуултын хариултуудад хоёр орны төрийн албан хаагчдын үнэлгээ өгсөн байдлыг бүхэлд нь харахад мөн л Монголын төрийн албан хаагчид Солонгосын төрийн албан хаагчдыг бодвол илүү өндөр мотивацитай, улс орон, монголын хүн ардын сайн сайхны төлөө хичээл зүтгэл гаргах сэтгэлтэй юм байна гэсэн ерөнхий дүр зураг харагдаж байна.

#### 3.1.2. Төрийн албаны нэр хүндийн тухайд

“Төрийн албаны нэр хүндийн талаар Та ямар бодолтой байна вэ? гэсэн асуултанд Монгол, Солонгосын судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчид их үнэлгээ өгчээ. Үүнд:

- ✓ “Монгол улсад төрийн албан хаагчдыг хүндэтгэж, тэдэнд найрсаг сайхан ханддаг” гэсэн асуултад хоёр орны судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчид (M=2,89; StD=.954) гэж хариулжээ. Энэхүү хариултын дунджийг улс тус бүрээр нь тооцож үзэхэд Монголынх (M=2,65; StD=.967), Солонгосынх (M=2,98; StD=.954) байв. Энэ нь нийгмийн зүгээс төрийн албан хаагчид хандах харьцах байдалд хоёр орны төрийн албан хаагчид сэтгэл дундуур явдгийг илтгэж байна. Эндээс уламжлалаараа “Төрийн минь сүлд өршөө” хэмээн залбирдаг



монголчууд төрийн албан хаагчид нь албан үүргээ зарчмын дагуу гүйцэтгэсээр байхад тэднийг хүндэтгэж найрсаг хандахгүй байна вэ гэсэн асуулт тавигдаж байна. Энэ нь 1990 оны ардчилсан хувьсгалаас хойш нийгмийн ухамсарт иргэн нь төрд үйлчлэх биш, төр нь иргэндээ үйлчилдэг гэсэн үзэл санааг хүчтэй сурталчлах болсноор монголчуудын төрийг үзэх үзэлд язгуур өөрчлөлт гарч төрийн албанд тавигдах шаардлага өндөржиж байгаатай ч олон талаар холбогдох буйзаа.

- ✓ “Төрийн алба баталгаатай болохоор би сэтгэл хангалуун байдаг” гэсэн хариултын дундаж (M=3,35; StD=. 924) байв. БНСУ-ын төрийн албаны баталгаа манайхтай харьцуулашгүй өндөр болохоор Солонгосын дундаж (M=3,55; StD=. 777), харин Монголынх (M=2,70; StD=.1.055) байна.
- ✓ “Төрийн албаны ажлын ачаалал, далайцад сэтгэл хангалуун байдаг” гэсэн хариултын дундаж (M=3,07; StD=.934) байв. Энэхүү хариултын дунджийг улс тус бүрээр нь тооцоход Монголынх (M=2,70; StD=.1.010) Солонгосынх (M=3,18; StD=.879) байв. Өөрөөр хэлбэл, Солонгосын төрийн албан хаагчид ажлынхаа ачаалал, далайцын талаар монголчуудаас илүү сэтгэл хангалуун байна гэсэн үг.
- ✓ “Төрийн албан хаагч гэж яваадаа сэтгэл хангалуун байдаг” гэсэн хариултын дундаж Монгол, Солонгосын судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын хувьд (M=3,62; StD=.789) болов. Энэхүү хариултын дунджийг улс тус бүрээр нь тооцоход Монголынх (M=3,83; StD=.833), Солонгосынх (M=3,55; StD=.762) байв.

### Хүснэгт 11. Төрийн албаны нэр хүнд

		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст. Хаз.	F-value	sig
Манай улсад төрийн албан хаагчдыг хүндэтгэж, тэдэнд найрсаг сайхан ханддаг	Солонгос	3117	2.96	.938	77.323	.000
	Монгол	965	2.65	.967		
	Бүгд	4082	2.89	.954		
Төрийн албанд ажлын байр баталгаатай болохоор би сэтгэл хангалуун байдаг	Солонгос	3117	3.55	.777	734.030	.000
	Монгол	963	2.70	1.055		
	Бүгд	4080	3.35	.924		
Төрийн албаны ажлын ачаалал, далайцад сэтгэл хангалуун байдаг	Солонгос	3117	3.18	.879	205.247	.000
	Монгол	958	2.70	1.010		
	Бүгд	4075	3.07	.934		
Төрийн албан хаагч гэж яваадаа би сэтгэл хангалуун байдаг	Солонгос	3117	3.55	.762	98.032	.000
	Монгол	966	3.83	.833		
	Бүгд	4083	3.62	.789		

**Хүснэгт 12. Төрийн албаны нэр хүнд (монголын ТАХ-ын ажилласан жил)**

	Ажилласан жил	Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Std. Dev.	F value	Sig.
Манай улсад төрийн албан хаагчдыг хүндэтгэж, тэдэнд найрсаг сайхан ханддаг	1-3 жил	220	2.73	1.677	0.831	0.546
	4-5 жил	70	2.69	0.956		
	6-10 жил	193	2.56	0.977		
	11-15 жил	136	2.6	0.999		
	16-20 жил	107	2.64	0.903		
	21-25 жил	54	2.78	0.965		
	26 жилээс	81	2.85	.091		
	Нийт	861	2.67	1.184		
Төрийн албанд ажлын байр баталгаатай болохоор би сэтгэл хангалуун байдаг	1-3 жил	220	2.67	1.056	3.211	0.004
	4-5 жил	70	2.41	.094		
	6-10 жил	193	2.54	1.041		
	11-15 жил	135	2.73	1.102		
	16-20 жил	105	2.75	1.017		
	21-25 жил	53	2.94	0.949		
	26 жилээс	82	2.99	1.105		
	Нийт	858	2.69	1.053		
Төрийн албаны ажлын ачаалал, далайцад сэтгэл хангалуун байдаг	1-3 жил	218	2.68	1	3.91	0.001
	4-5 жил	70	2.69	1.029		
	6-10 жил	192	2.48	0.921		
	11-15 жил	134	2.54	1.001		
	16-20 жил	105	2.78	1		
	21-25 жил	54	2.94	0.979		
	26 жилээс	80	2.99	1.025		
	Нийт	853	2.67	0.997		
Төрийн албан хаагч гэж яваадаа би сэтгэл хангалуун байдаг	1-3 жил	218	3.89	0.744	2.522	0.02
	4-5 жил	70	3.87	0.779		
	6-10 жил	194	3.66	0.88		
	11-15 жил	135	3.93	0.812		
	16-20 жил	107	3.83	0.771		
	21-25 жил	54	3.76	0.867		
	26 жилээс	83	3.98	0.811		
	Нийт	861	3.84	0.812		

Төрийн албан хаагчийн нэр хүндийг мэдрэх байдал ажилласан жилтэй холбоотой байж болох юм. Монголын төрийн жинхэнэ албан хаагчид төрийн албан хаагч гэж яваадаа бүгд сэтгэл хангалуун байдаг ( $M=3.66\sim 3.98$   $p=0.02$ ,  $p<.05$ ) юм байна. Харин төрийн албаны нэр хүндэд албан хаагчид нийгмийн зүгээс найрсаг хүндэтгэж харьцах байдалд ( $M=2.56\sim 2.85$   $p=0.546$ ,  $p<.1$ ), төрийн албаны ажлын ачаалал, далайцад ( $M=2.48\sim 2.99$   $p=0.001$ ,  $p<.05$ ), ажлын байрны баталгаанд сэтгэл дундуур ( $M=2.41\sim 2.99$   $p=0.004$ ,  $p<.05$ ) явдаг гэж хариулжээ.

### 3.1.3. Ажил амьдарлын зорилгын уялдаа

#### Хүснэгт 13. Ажил амьдралын зорилгын уялдаа

	Ажилласан жил	Дискриптив статистик			Дунжийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст. Хаз.	F-value	Sig
Миний ажил миний амьдарлын чухал хэсэг гэж би боддог	1-3 жил	221	4.14	0.618	1.08	0.373
	4-5 жил	71	4.14	0.593		
	6-10 жил	194	4.07	0.632		
	11-15 жил	139	4.17	0.677		
	16-20 жил	107	4.1	0.582		
	21-25 жил	54	4.06	0.685		
	26 жилээс	82	4.26	0.562		
	Нийт	868	4.13	0.624		
Миний өөрийн зорилгуудын дийлэнх нь ажил хөдөлмөртэй холбоотой	1-3 жил	221	3.88	0.814	2.397	0.026
	4-5 жил	71	3.82	0.899		
	6-10 жил	192	3.71	0.873		
	11-15 жил	137	3.96	0.856		
	16-20 жил	107	3.9	0.776		
	21-25 жил	54	3.87	0.754		
	26 жилээс	81	4.07	0.667		
	Нийт	863	3.87	0.825		
Миний амьдралд тохиолдсон томоохон үйл явдлуудын дийлэнх нь ажил хөдөлмөртэй маань холбоотой	1-3 жил	221	3.62	0.92	5.045	.000
	4-5 жил	71	3.7	0.991		
	6-10 жил	192	3.68	0.85		
	11-15 жил	136	3.87	0.842		
	16-20 жил	106	3.92	0.757		
	21-25 жил	53	3.72	0.841		
	26 жилээс	81	4.15	0.709		
	Нийт	860	3.77	0.868		
Эрхэлж байгаа ажилдаа хүн өөрийгөө бүрэн зориулснаар амьдарлынхаа утга учрыг олж чадна	1-3 жил	219	3.83	0.866	2.403	0.026
	4-5 жил	71	3.7	1.006		
	6-10 жил	193	3.85	0.862		
	11-15 жил	137	3.9	0.868		
	16-20 жил	108	3.83	0.942		
	21-25 жил	54	3.81	0.803		
	26 жилээс	82	4.18	0.687		
	Нийт	864	3.87	0.873		

Ажил алба болон амьдралын утга учир нь хоорондоо нэн холбоотой гэдэг байр суурийг монголын төрийн албан хаагчид ажилласан жил, ажлын туршлагаас үл хамааран нийтлэг байдлаар илэрхийлсэн байна (Хүснэгт 9). Хэдийгээр хариултауд хоорондоо статистикийн хувьд ялгаатай ч дээрх санаанууд ижил утга санааг илтгэж байна.

### 3.1.4. Төрийн албан хаагчийн ажилдаа сэтгэл хангалуун байдал

“Та ажилдаа хэр сэтгэл хангалуун байдаг вэ?” гэсэн асуултад Монгол, Солонгосын судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчид хэрхэн хариулсан байдлыг Хүснэгт 14-өөс шинжилж үзэхэд:

- ✓ “Миний энэ ажил их сонирхолтой” гэсэн хариултын дундаж ( $M=3.64$ ,  $StD=1.161$ ) байв. Энэхүү хариултын дундажийг улс тус бүрээр нь тооцож үзэхэд Монголынх ( $M=4.01$ ;  $StD=1.821$ ), Солонгосынх ( $M=3.53$ ;  $StD=821$ ) байв.
- ✓ “Би ажилдаа маш их сэтгэл, зүтгэл гаргаж ажилладаг” гэсэн асуултад Монгол, Солонгосын судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчид ( $M=3.74$ ;  $StD=.772$ ) гэж хариулжээ. Энэхүү хариултын дундажийг улс тус бүрээр нь тооцож үзэхэд Монголынх ( $M=4.19$ ;  $StD=623$ ), Солонгосынх ( $M=3.60$ ;  $StD=760$ ) байв
- ✓ “Ажлаа хийх явцдаа би маш сэтгэл хангалуун санасандаа хүрч яваа гэж мэдэрч байдаг” гэсэн хариултын дундажийг Монгол, Солонгосын судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын хариултаас тооцож үзэхэд ( $M=3.63$ ;  $StD=835$ ) байв. Улс тус бүрээр нь харьцуулахад Монголынх ( $M=3.78$ ;  $StD=.916$ ), Солонгосынх ( $M=3.59$ ;  $StD=.803$ ) байв.

Дээрх асуултын хариултаудад Монгол, Солонгосын судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын үнэлгээ өгсөн байдлыг бүхэлд нь харахад Монголын төрийн албан хаагчид Солонгосын төрийн албан хаагчдыг бодвол ажлаа арай илүү сонирхолтой гэж боддог, арай илүү сэтгэл зүтгэл гаргадаг, арай илүү сэтгэл хангалуун байдаг гэсэн ерөнхий дүр зураг харагдаж байна.

#### Хүснэгт 14. Ажилдаа сэтгэл хангалуун байдал (хоёр орны харьцуулалт)

		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст. Хаз.	F-value	Sig
Миний энэ ажил их сонирхолтой	Солонгос	3117	3.53	.821	130.959	.000
	Монгол	976	4.01	1.824		
	Бүгд	4093	3.64	1.161		
Би ажилдаа маш сэтгэл зүтгэл гаргаж ажилладаг	Солонгос	3117	3.60	.760	485.015	.000
	Монгол	980	4.19	.623		
	Бүгд	4097	3.74	.772		
Ажлаа хийх явцдаа би маш сэтгэл хангалуун санасандаа хүрч яваа гэж мэдэрч байдаг	Солонгос	3117	3.59	.803	37.925	.000
	Монгол	969	3.78	.916		
	Бүгд	4086	3.63	.835		

### Хүснэгт 15. Ажилдаа сэтгэл хангалуун байдал (ажилласан жилээр)

	Ажилласан жил	Дискриптив статистик			Дундажийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Тоо	Дундаж	Тоо
Миний энэ ажил их сонирхолтой	1-3 жил	221	4.06	0.778	0.166	0.986
	4-5 жил	71	3.89	0.785		
	6-10 жил	195	4.08	3.758		
	11-15 жил	140	3.97	0.856		
	16-20 жил	107	4.03	0.574		
	21-25 жил	54	3.89	0.925		
	26 жилээс	82	4.05	0.83		
	Нийт	870	4.02	1.906		
Би ажилдаа маш сэтгэл зүтгэл гаргаж ажилладаг	1-3 жил	222	4.27	0.502	1.15	0.331
	4-5 жил	71	4.13	0.631		
	6-10 жил	196	4.15	0.602		
	11-15 жил	141	4.2	0.678		
	16-20 жил	107	4.15	0.596		
	21-25 жил	54	4.17	0.607		
	26 жилээс	84	4.25	0.726		
	Нийт	875	4.2	0.607		
Ажлаа хийх явцдаа би маш сэтгэл хангалуун санасандаа хүрч яваа гэж мэдэрч байдаг	1-3 жил	219	3.88	0.826	1.779	0.1
	4-5 жил	71	3.83	0.894		
	6-10 жил	194	3.69	0.91		
	11-15 жил	138	3.78	0.965		
	16-20 жил	108	3.79	0.821		
	21-25 жил	54	3.5	1.042		
	26 жилээс	82	3.84	0.987		

Сонирхолтой нь монголын төрийн захиргааны албанд шинэхэн орсон (1-3 жил) бас хамгийн удаан (26 аас дээш жил) ажилласан албан хаагчид ажилдаа хамгийн их сэтгэл хангалуун байдаг байна.

#### 3.1.5. Алба ажлаа солих тухайд

“Ажлаа өөрчлөх тухай Та бодож байна уу?” гэсэн асуултад Монголын судалгаанд оролцогчдын 4/5 нь хариулсан бол, солонгосын 1/3 нь хариулжээ. Хариултын дундаж утга монголын төрийн албан хаагчдынх ( $M=3.30$ ,  $SD=1.036$ ) буюу боломж олдвол солино гэсэн утгыг илэрхийлж байна. Солонгосынх ( $M=2.86$ ,  $SD=1.049$ ) буюу дийлэнх нь санал нийлэхгүй буюу үгүй гэж хариулжээ (Хүснэгт 16).

Асуултад хариулт өгсөн Монголын 960 төрийн албан хаагчдын 738 буюу 76,9 хувь нь ажлаа өөрчлөх бодолтой байгаагаас 181 хун буюу 24,53 хувь нь хувийн салбар руу шилжиж, 557 хүн буюу 75,4 хувь нь төрийн албаны хүрээнд ажлаа өөрчлөх хүсэлтэй ажээ. Энэхүү асуултад хариулсан Солонгосын 3117 албан хаагчдын 908 буюу 29,13 хувь нь ажлаа өөрчлөх бодолтой байгаагаас



436 буюу 48,02 хувь нь хувийн салбар руу шилжиж ажиллах, 472 буюу 51,98 хувь нь төрийн албандаа ажлаа өөрчлөх хүсэлтэй ажээ (Хүснэгт 17).

### Хүснэгт 16. Ажлаа өөрчлөх

	Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
	Тоо	Дундаж	Ст. Хаз.	F-value	sig
Солонгос	3117	2.86	1.049	130.20	0.000
Монгол	960	3.30	1.036		
Бүгд	4077	2.97	1.062		

### Хүснэгт 17. Шилжин ажиллах салбар

	Солонгос		Монгол	
	Тоо	%	Тоо	%
Хувийн салбар	436	48.02%	181	24.53%
Төрийн байгууллага	472	51.98%	557	75.47%
Бүгд	908	100.00%	738	100.00%

“Таяагаадажлаа сольё гэж бодох болов” гэсэн асуултад хариулсан монголын төрийн албан хаагчид ажлаа өөрчлөх тухай бодох болсон шалтгаанаа цалин бага, дэндүү их ажиллуулдаг, албан тушаал ахих боломж муу, амьдралын баталгаа муу гэсэн атлаа төрийн алба дотроо ажлаа өөрчилнө гэжээ. Өнгөц харвал хачирхалтай мэт санагдах ч асуудлыг тайлбарлах хэд хэдэн үндэслэл байж болох мэт. Нэгд, хэдийгээр төрийн албанд тушаал ахих боломж хомс гэлээ ч хувь хүний амжилт бүтээл, авхаалж самбаа дэвшиж ажиллахад бас ч гэж боломж өгч байдаг. Хоёрт, хувийн хэвшил бүрэлдэж яваа өнөө үед хөдөлмөрийн нөхцөл, цалин хөлс зэрэг нь төрийн байгууллагаас хол илүү биш байж болох юм. Тэгээд ч хувийн хэвшлийн соёл дасан зохицох нь илүү төвөгтэй байж мэдэх юм. Гуравт, төрийн нэрийн өмнөөс шийдвэр гаргах зөвшөөрөл олгох, хяналт тавих чиг үүрэг бүхий төрийн албан хаагчдын нэлээд хэсэг нь албан тушаалаа амин хувийн ашиг сонирхолдоо ашиглаж ирсэн нь нууц биш. Төрийн албанд бугшсан ийм бусармаг хандлага сүүлийн үед ихэд хавтгайрах шинжтэй болсон нь харамсалтай. Тэгээд цалин бага, ачаалал их, баталгаа муутай гэж үзэх мөртөө төрийн албанаас хөндийрөх хүсэлгүй байгаагийн учир нь төрийн албанд зүтгэх чин эрмэлзлээр тайлбарлагдахаасаа илүүтэй албаныхаа хүрээнд ажлаа өөрчилж арай илүү “унацтай” албан тушаалд очих гэсэн сонирхолтой холбогдож болох юм. Товчоор хэлбэл монголын төрийн албанд бий болсон гажуудалтай, төрийн албаны ёс зүйн уналт доройтолтой нь холбоотой байж болох юм.

Хүснэгт 18-аас харахад Ажлаа өөрчлөх талаар та бодож байв уу? гэдэг асуултад өгсөн монголын төрийн албан хаагчдын хариулт хоорондоо эрс ялгаатай [ $F(6, 855)=3.154, p=0.005$ ] байна. 26 жилээс дээш жил ажиллаж байгаа албан хаагч ажлаа солих бодолгүй байна. Мэдээж нас, ажилласан

жил ахихын хирээр байгууллага дахь байр суурь, албан тушаал, зэрэг дэв нэмэгддэг, түүнчлэн тэтгэврийн тэтгэмж авах гэсэн бодолтой нь холбоотой.

### Хүснэгт 18. Ажлаа өөрчлөх тухай бодол (ажилласан жилээр)

Ажилласан жил	Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
	Тоо	Дундаж	Ст. Хаз.	F value	Sig.
1-3 жил	215	3.26	0.975	3.154	0.005
4-5 жил	69	3.46	1.132		
6-10 жил	193	3.38	1.05		
11-15 жил	137	3.26	1.022		
16-20 жил	107	3.28	0.969		
21-25 жил	52	3.48	0.96		
26 жилээс	83	2.88	1.13		
Нийт	856	3.28	1.035		

#### 3.1.6. Төрийн албан хаагчийн үнэт зүйлсийн регрессийн шинжилгээ

Регрессийн шинжилгээний дүнгээс үзэхэд төрийн албаны мотиваци, үнэт зүйлс хүчтэй байх тусмаа ажлаа солих хүсэл өндөр байгаа сонирхолтой дүн харагдаж байна. Үүнийг төрийн тухайн байгууллагын өөрийн нь дотоод орчин нөхцөлтэй холбож нарийвчлан үзэх хэрэгтэй бол уу (Хүснэгт 19).

### Хүснэгт 19. Регрессийн шинжилгээний дүн

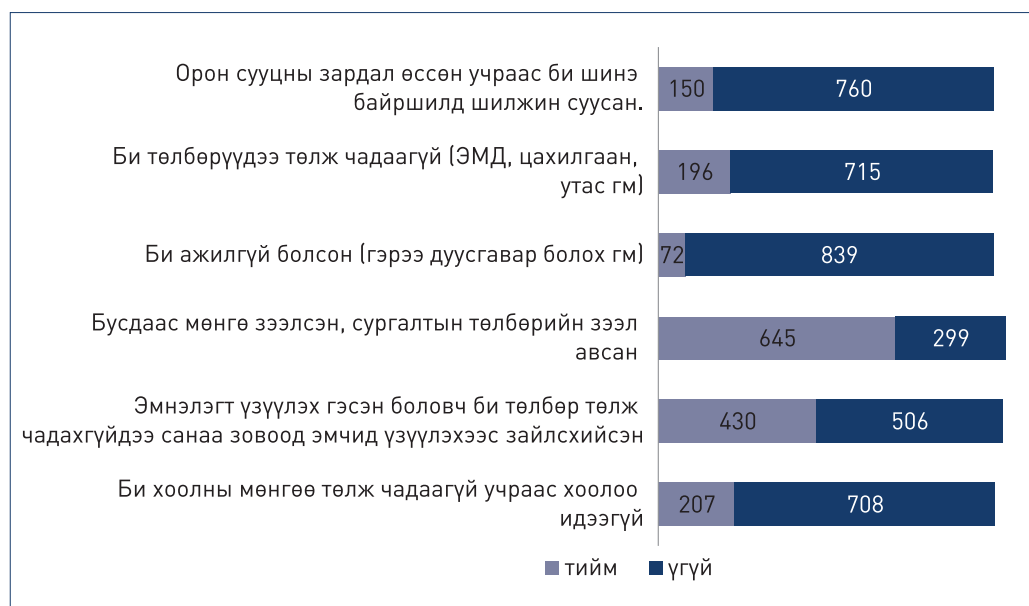
Ажлаа өөрчлөх	Солонгосын төрийн албан хаагчид	Монголын төрийн албан хаагчид
	B (std. err)	B (std. err)
Constant	5.379 <sup>***</sup> (0.158)	5.896 <sup>***</sup> (0.451)
Ажлын нөхцөл	-0.001 (0.010)	0.011 (0.017)
Бие дааж ажиллах боломж	-0.032 <sup>***</sup> (0.009)	-0.014 (0.014)
Шударгаар албан тушаал дэвших	-0.024 <sup>***</sup> (0.008)	0.004 (0.018)
Байгууллагынхаа төлөө чин сэтгэлээс ажиллах	-0.082 <sup>***</sup> (0.009)	-0.109 <sup>***</sup> (0.020)
Цалиндаа сэтгэл хангалуун	0.013 (0.019)	-0.007 (0.032)
Шударга цалин	-0.047 <sup>***</sup> (0.018)	0.002 (0.032)
Ажлын сэтгэл ханамж	-0.011 (0.012)	-0.021 (0.015)
Нийгмийн баталгаа	-0.019 <sup>*</sup> (0.011)	-0.036 <sup>**</sup> (0.018)
Нийгмийн нэр хүнд	-0.110 <sup>***</sup> (0.007)	-0.030 <sup>*</sup> (0.016)
Төрийн албаны мотиваци	0.020 <sup>***</sup> (0.007)	-0.009 (0.016)
Төрийн албаны үнэт зүйлс	0.022 <sup>***</sup> (0.006)	0.033 <sup>**</sup> (0.014)

### 3.1.7. Төрийн албан хаагчдын санхүүгийн хүндрэл

Монголын төрийн албан хаагчдын цалин хөлс бага, нийгмийн баталгаа тааруу байгаа өнөө үед нөхцөл байдлыг илүү тодруулах үүднээс судалгааны баг “Өнгөрсөн жил Та санхүү эдийн засгийн хүндрэлтэй тулгарав уу?” гэдэг нэмэлт асуултыг Монголын төрийн албан хаагчдаас асуусан юм. Хариулсан байдлыг Зураг 12-т харуулж байна. Нийтдээ 1023 төрийн албан хаагч судалгаанд оролцсон, үүний 940 орчим нь уг асуултад хариулсан байна. Төлбөрийн асуудлын улмаас эмчид үзүүлээгүй гэж 430 хүн, зээлтэй гэж 645 хүн, 196 хүн төлбөрүүдээ төлж чадаагүй явна гэж хариулжээ. Цаг наргүй ажилладаг хирнээ цалин амьдралд хүрэхгүй байна гэж олон төрийн албан хаагч судалгааны асуулгын хуудас дээр тэмдэглэсэн байсныг энд нэмж тэмдэглэе.

Эндээс төрийн захиргааны төв байгууллагад ажиллаж байгаа төрийн жинхэнэ албан хаагч хүн санхүүгийн хувьд гачигдаж, амьдрал ахуйн тулгамдсан хэрэгцээгээ цалингаараа зохицуулж амжихгүй яваа дүр төрх тодорхой харагдаж байна. Энэ бол төрийн албанд зүтгэж яваа, улс орны төлөө хариуцлага үүрэн ажиллаж байгаа албан хаагчдын нийгмийн баталгааны талаар төрөөс эргэж харах цаг болсныг илтгэж байна.

**Зураг 12. Төрийн албан хаагчдын санхүү, эдийн засгийн байдал**



## 3.2. Төрийн албанд чадахуйн зарчмыг эрхэмлэх байдал

### 3.2.1 Төрийн албан хаагчид мэдлэг чадвараа үнэлсэн нь

#### Хүснэгт 20. ТАХ-ын ажиллах авъяас чадвар

		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст.Хаз	F-value	sig
Миний хийж байгаа ажил их хэмжээний мэдлэг туршлага шаарддаг	Солонгос	3117	3.48	.743	457.259	.000
	Монгол	996	4.05	.656		
	Бүгд	4113	3.62	.762		
Миний хийж байгаа ажил миний туршлагад яг тохирсон	Солонгос	3117	3.22	.745	282.612	.000
	Монгол	991	3.69	.827		
	Бүгд	4108	3.33	.792		
Хувийн хэвшилд ажилладаг хүмүүсийг бодвол манай байгууллагын хамт ажиллагсад илүү өндөр ур чадвартай	Солонгос	3117	3.33	.724	.121	.728
	Монгол	993	3.34	1.025		
	Бүгд	4110	3.33	.807		

*Ажлын авъяас туршлагын талаар та юу гэж боддог вэ?*

Хүснэгт 20-д Миний хийж байгаа ажил их хэмжээний мэдлэг туршлага шаарддаг гэсэн асуултад Солонгосчууд ( $M=3.48$ ,  $SD=.743$ ) Монголчууд ( $M=4.05$ ,  $SD=.656$ ) гэж хариулсан байна. Энэ хоёр хариултын утга статистикийн хувьд их өндөр ялгаатай байна. Миний хийж байгаа ажил миний туршлагад яг тохирсон гэсэн хариултын дундаж утга нь Солонгосын төрийн албан хаагчийн хувьд ( $M=3.22$ ,  $SD=.745$ ) Монголын төрийн албан хаагчийн хувьд ( $M=3.69$ ,  $SD=.827$ ) байна. Хувийн хэвшилд ажилладаг хүмүүсийг бодвол манай байгууллагын хамт ажиллагсад илүү өндөр ур чадвартай гэж Монголын төрийн албан хаагчид ( $M=3.34$ ,  $SD=1.025$ ), Солонгосын төрийн албан хаагчийн хувьд ( $M=3.33$ ,  $SD=.724$ ) байгаа нь өөрсдийн хамт олныг өндөр ур чадвартай гэж үзэх хандлагатай байна.

#### Хүснэгт 21. Төрийн албан хаагчдын туршлага

		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст.Хаз	F-value	sig
Монгол/ Солонгосын төрийн албан хаагчдын хувьд	Солонгос	3117	3.25	.650	42.147	.000
	Монгол	989	3.08	.855		
	Бүгд	4106	3.21	.708		
Миний өөрийн хувьд	Солонгос	3117	3.44	.678	176.638	.000
	Монгол	983	3.78	.709		
	Бүгд	4100	3.52	.700		

*Та төрийн албан хаагчдын туршлагыг юу гэж дүгнэдэг вэ?*

Мэдлэг туршлагаараа Солонгосын төрийн албан хаагчдыг нилээн сайн ( $M=3.25, SD=.650$ ), Монголын төрийн албан хаагчдыг бас сайн ( $M=3.08, SD=.855$ ) гэж үнэлдэг байна. Судалгаанд хамрагдсан Солонгосын төрийн албан хаагч өөрийн мэдлэг туршлагаа ( $M=3.44, SD=.678$ ), Монголынх ( $M=3.783, SD=.709$ ) сайн гэж хариулжээ. Мэдлэг туршлагын хувьд өөрийгөө үнэлсэн үнэлгээ нь нийт төрийн албан хаагчаа үнэлсэн үнэлгээнээс илүү өндөр байгаа нь төрийн албан хаагчид өөрийгөө бусдаас арай илүү сайн гэж үнэлэх хандлагатай байгааг харуулж байна.

### 3.2.2. Албан тушаал дэвшүүлж буй өнөөгийн байдлын тухайд

#### Хүснэгт 22. Албан тушаал дэвшүүлэхэд нөлөөлж байгаа хүчин зүйлс

	Солонгос		Монгол	
	Тоо	%	Тоо	%
Боловсролын түвшин	263	2.81%	551	18.60%
Хүйс	201	2.15%	55	1.86%
Ажилд авах нээлттэй арга зам	554	5.92%	151	5.10%
Ажлын гүйцэтгэл	1761	18.83%	325	10.97%
Ажилдаа хандах хандлага	1261	13.49%	278	9.38%
Өндөр алба хаших хувийн потенциал	303	3.24%	195	6.58%
Дарга, хамт ажиллагсдынхаа дунд нэр хүнд	1489	15.92%	141	4.76%
Даргадаа үнэнч байх	1191	12.74%	134	4.52%
Байгууллагын удирдлагын бодлогыг ойлгож, дэмжиж ажиллах	524	5.60%	203	6.85%
Шийдвэр гаргах өндөр албан тушаалтны субъектив үнэлгээ	877	9.38%	216	7.29%
Гэр бүл, сургууль хамт олны холбоо хэлхээ	600	6.42%	261	8.81%
Улс төрийн холбоо	327	3.50%	453	15.29%
Нийт	9351	100.00%	2963	100.00%

Хүснэгт 22-оос монголын төрийн байгууллага, солонгосын төрийн байгууллагад албан тушаал дэвшүүлэхэд юу шийдвэрлэх нөлөөтэйг харахаас гадна тухайн улс орны нийгэм соёлаас улбаатай, төрийн өнөөгийн тогтолцооных нь онцлогийг илэрхийлсэн олон ялгааг олж харж болно. Тухайлбал төрийн байгууллагын соёл, дотоод харилцаа, уур амьсгал, хувь хүний бие даасан байдал гэх зэрэг нь хичнээн ялгаатайг бид уншиж болно.

Монголд албан тушаал дэвшүүлэхэд нөлөө үзүүлдэг хүчин зүйлс бол

хамгийн нэгдүгээрт боловсролын түвшин гэжээ. Хүснэгт 22-т 2963 хариултын 551 нь буюу 18.60 хувь нь төрийн албан хаагчийн эзэмшсэн боловсрол, төгссөн сургууль нь албан тушаал ахихад нэн тэргүүнд хардаг зүйл гэсэн байна. Хоёрдугаарт улс төрийн холбоо (2963 хариултаас 453 хариулт 15.29 хувь), гуравдугаарт ажлын үр дүн гүйцэтгэл (2963 хариултаас 325 хариулт 10.97 хувь), дөрөвдүгээрт ажилдаа хандах хандлага, тавдугаарт гэр бүл, сургууль хамт олны холбоо хэлхээ гэж хариулсан байна. Солонгосын төрийн албан хаагчийн албан тушаал ахихад чухал нөлөө үзүүлдэг хүчин зүйл нь нэгдүгээрт ажлын гүйцэтгэл (нийт 9351 хариултын 1761 хариулт буюу 18.83 хувь), хоёрдугаарт дарга хамт ажиллагсдынхаа дунд нэр хүнд (1489 хариулт буюу 15.92 хувь), гуравдугаарт, ажилдаа хандах хандлага (1261 хариулт буюу 13.49 хувь) дөрөвдүгээрт, даргадаа үнэнч байх (1191 хариулт буюу 12.74 хувь), тавдугаарт шийдвэр гаргах өндөр албан тушаалтны субъектив үнэлгээ гэсэн үзүүлэлтүүд голлож байна.

Ерөнхийдөө монголын төрийн албанд ажил албан тушаал ахих шийдвэрт улс төр, нутаг орны холбоо сүлбээ нилээд нөлөөтэй байдаг бол Солонгосын хувьд тийм биш ажээ. Боловсрол дипломыг биш ажлын үр бүтээл, ажлын гүйцэтгэл, хандлагыг тэргүүнд авч үздэг, дараагаар нь хамт олондоо, удирдлагадаа хэр нэр нүүр, нэр хүнд олж авсныг нь хардаг юм байна.

Гэтэл монголын төрийн албан хаагчийн албан үүргээ гүйцэтгэхтэй холбоотой үзүүлэлтүүд хоёр, гуравдугаарт эрэмбэлэгдэж байна. Бүүр цаашилбал манайд хамт олондоо нэр хүндтэй байх, даргадаа үнэнч байх гэдэг нь албан тушаал ахихад онцын нөлөөгүй байгаа нь сонирхол татаж байна. Эндээс өнөөгийн төрийн байгууллагын удирдах албан тушаалтны удирдан зохион байгуулах ур ухаан, өнөөдөр үйлчилж байгаа хууль эрх зүйн зохицуулалтуудыг эргэн нэг харах хэрэгцээ байна гэж үзэж байна.

### 3.2.3. Төрийн албанд мэдлэг чадвар дутахад хүргэж байгаа хүчин зүйлс

#### Хүснэгт 23. Төрийн албанд мэдлэг чадвар дутахад хүргэдэг хүчин зүйлс

Санаанууд	Тоо	Хувь
1. Боловсон хүчнийг байнга халж солих	589	43.4%
2. Өөрийгөө хөгжүүлэх боломж тааруу (сургалт, боловсрол гм)	232	9.7%
3. Олон жил ажилласан бол өндөр үнэлж, албан тушаал ахиулах тогтолцоо	138	7.6%
4. Туршлагатай хүнийг ажилд авах боломж хумигдмал	231	8.8%
5. Туршлагаа ахиулах хувь хүний хүсэл сонирхол сул	84	2.2%
6. Мэдлэг туршлагыг үл харгалзсан боловсон хүчний шийдвэрүүд	488	19.4%
7. Шинжлэх ухаанч биш/иррационал хүний нөөцийн удирдлага	166	4.9%
8. Бусад	46	1.1%

Төрийн албанд мэдлэг чадвар дутагдахад юу нөлөөлдөг бол? гэсэн асуултад Монголын төрийн албан хаагчид Боловсон хүчнийг байнга халж солих байдал (589 хариулт буюу 43.4 хувь), хоёрдугаарт мэдлэг туршлагыг үл харгалзсан боловсон хүчний шийдвэрүүд (488 хариулт 19.4 хувь), гуравдугаарт өөрийгөө хөгжүүлэх боломж тааруу (232 хариулт 9.7 хувь), дөрөвдүгээрт олон жил ажилласан бол илүү өндөр үнэлгээ өгөх, албан тушаал ахиулах тогтолцоо (138 хариулт 7.6 хувь), тавдугаарт туршлагатай хүнийг ажилд авах боломж хумигдмал байна ( 238 хариулт 8.8 хувь) байна. 2019 оноос мөрдөж байгаа шинэчилсэн ТАХ-д шинэ чадварлаг хүнийг ажилд авах боломж бүүр хумигдаж болзошгүй байгаа. Туршлагаа ахиулах хувь хүний хүсэл сонирхол сул байна гэсэн хариултыг цөөн хүн буюу 84 хүн ба 2,2 хувь сонгожээ.

Хүснэгт 23-аас ерөнхийлөн дүгнэхэд улс төрийн болон өөр бусад шахалт шаардлагаар боловсон хүчнийг байнга халж сольж, дээр нь төрийн албанд чадвар муутай хүнийг шахах нь гаарсан учраас мэдлэг чадварын хомсдолд орж байна. Ийм нөхцөлд төрийн албан хаагчдын дунд өөрийгөө хөгжүүлэх боломж суларч байгаа хандлага ажиглагдаж байна.

### 3.2.4. Төрийн албан хаагчийн сургалт, хөгжил

#### Хүснэгт 24. Төрийн албан хаагчийг сургаж, хөгжүүлэх талаар

		Тоо	Дундаж	Ст.Хаз	F-value	sig
Ажлын ур чадвараа ахиулахын тулд би байнга хичээж ажилладаг	Солонгос	3117	3.17	.832	880.62	0.000
	Монгол	1000	4.03	.667		
	Бүгд	4117	3.38	.876		
Ажилд шаардлагатай мэдлэг чадварыг эзэмших сургалтад суух боломж хангалттай бий	Солонгос	3117	2.89	.859	6.784	0.009
	Монгол	992	2.80	1.095		
	Бүгд	4109	2.87	.922		
Ажлын гүйцэтгэлийг сайжруулахад өнгөрсөн жилийн сургалт хэрэг болсон	Солонгос	3117	3.16	.832	3.79	0.052
	Монгол	977	3.22	1.018		
	Бүгд	4094	3.17	.880		

- ✓ *Боловсон хүчнийг сургах, хөгжүүлэх талаар Та юу гэж бодож байна вэ?* гэсэн асуултад хариулсан хоёр орны судалгаанд оролцогчдын хариултыг харахад “Ажлын ур чадвараа ахиулахын тулд би байнга хичээж ажилладаг” гэсэн хариултыг сонгосон нийт Солонгосынх (M=3.17), Монголынх (M=4.03) байна. Монголын төрийн албан хаагчдын мэдлэг чадвараа ахиулах хичээл зүтгэл илүү өндөр байгаа нь хувь хүний боловсролыг харж албан тушаал ахиулах шийдвэр гаргах нь түгээмэл байгаатай холбоотой байхаа.
- ✓ *Ажилд шаардлагатай мэдлэг чадварыг эзэмших сургалтад суух боломж хангалттай бий* гэсэн хариултад хоёр орны албан хаагчид

хоёулаа ( $M=2.89$ ,  $SD=.859$ ), ( $M=2.80$ ,  $SD=1.095$ ) сэтгэл дундуур байдгаа илэрхийлжээ.

- ✓ *Ажлын гүйцэтгэлийг сайжруулахад өнгөрсөн жилийн сургалт хэрэг болсон* гэсэн асуултад сургалтын үр өгөөж сайнтай муутай байлаа гэсэн хариултыг хоёр орны төрийн албан хаагчид адилхан ( $p=0,052$ ) өгчээ.

Дээрх асуултын хариултаудад Монгол, Солонгосын судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын үнэлгээ өгсөн байдлыг бүхэлд нь харахад төрийн албан хаагч өөрийгөө хөгжүүлэхийг хичээж бодож явдаг ч сургалтад хамрагдах боломж тэр бүр олддоггүй, суусан сургалт нь ажилд нь голдуу өгөөж багатай байдаг байна. Үүний зэрэгцээ Монголын төрийн албан хаагчид Солонгосын төрийн албан хаагчдыг бодвол өөрийгөө хөгжүүлэхийг байнга хичээж байдаг юм байна гэсэн ерөнхий дүр зураг харагдаж байна.

### 3.2.5. Төрийн албан хаагчийн мэдлэг туршлагыг хөгжүүлэх асуудал

#### Хүснэгт 25. Төрийн албан хаагчийн мэдлэг туршлагыг хөгжүүлэхэд хэрэгтэй бодлого

Санаанууд	Тоо	Хувь
1. Чухал шаардлагатай албан тушаалд чадварлаг мэргэжлийн хүнийг ажиллуулах	699	53.7%
2. Тусгай нарийн мэдлэг ур чадвартай хүмүүсийг төрд авч ажиллуулахыг нэмэгдүүлэх	395	15.9%
3. Сурч боловсрол эзэмших боломжийг нэмэгдүүлэх	341	14.1%
4. Иргэдээс төрийн албанд ажилд авах	36	1.3%
5. Албан тушаал ахиулах, хөгжүүлэх системийг улам сайжруулах	484	14.4%
6. Бусад	22	0.4%
Нийт хариулт	1977	100%

Төрийн албаны мэдлэг туршлагыг хөгжүүлж чадавхийг бэхжүүлэхийн тулд нэгдүгээрт, чухал шаардлагатай албан тушаалд чадварлаг мэргэжлийн хүнийг ажиллуулах хэрэгтэй (нийт 1977 хариултын 699 нь буюу 53.7 хувь) гэжээ. Хоёрдугаарт, тусгай нарийн мэдлэг ур чадвартай хүмүүсийг төрд авч ажиллуулахыг нэмэгдүүлэх (395 буюу 15.9 хувь), гуравдугаарт албан тушаал ахиулах, хөгжүүлэх системийг улам сайжруулах (484 төрийн албан хаагч буюу 14.4 хувь), дөрөвдүгээрт сурч боловсрол эзэмших боломжийг нэмэгдүүлэх (341 хүн буюу 14.1 хувь), тавдугаарт иргэдээс төрийн албанд ажилд авах (1,3 хувь) хэрэгтэй гэж үзжээ.

Төрийн албаны мэдлэг туршлагыг зузаатгахын тулд шинээр төрийн албанд авах, албан тушаал ахиулахдаа хамгийн гол нь чадварлаг мэргэжлийн



хүнийг авч ажиллуулах, мөн төрийн албан хаагчийг чадавхижуулах сургалтын өнөөгийн тогтолцоог үр өгөөжтэй, хүртээмжтэй болгож өөрчлөх шаардлагатай байна гэж үзжээ.

### **3.3. Үр дүнд чиглэсэн үнэт зүйлсийн төлөвшил**

Төрийн байгууллагын төсвийн шууд захирагч гүйцэтгэлийг гэрээг дээд шатны удирдлагатай байгуулж, гүйцэтгэл үр дүнгийн төлөө хариуцлага хүлээн ажилладаг гүйцэтгэлийн удирдлагыг Монгол Солонгосын төрийн алба сүүлийн хориод жил хэрэгжүүлж ирлээ. Ажлын гүйцэтгэл үр дүн нь хувь хүний хичээл зүтгэл, мэдлэг чадвар гэх хүчин зүйлсээс хамаарч байдаг. Үүнээс гадна зорилго зорилтоо тодорхойлж таниулсан байдал, гүйцэтгэлийг удирдах байдал, удирдлага манлайлал, ажлын орчин нөхцөл, байгууллагын соёл гэх зэрэг ажлын орчин нөхцлийг бүрдүүлэгч байгууллагын түвшний хүчин зүйлээс үр дүнд ихээхэн хамаардаг.

Энэ хоёр түвшний хүчин зүйлсийн нөлөөлөл, байгууллагын ажилд саад болж байгаа бусад хүчин зүйлсийг Монгол, Солонгосын төрийн албан хаагчид хэрхэн үнэлж байгааг харьцуулан авч үзье.

#### **3.3.1 Байгууллагын гүйцэтгэлд саад болж байгаа хүчин зүйлс**

Судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчид байгууллагын ажлын гүйцэтгэлд сөрөг нөлөө үзүүлж байгаа гурван хүчин зүйлийг өгөгдсөн 11 хариултаас сонгож тодорхойлсон. Судалгаанд хамрагдсан Солонгосын төрийн албан хаагчдын нийт 9333 хариулт, Монголын 2646 хариултаас үзэхэд хоёр орны хувьд нийтлэг бас ялгаатай олон бэрхшээл тулгардаг байна (Хүснэгт 26, Зураг 13).

Монголын төрийн байгууллагын гүйцэтгэлд нэгд, байнгын халаа сэлгээний улмаас мэдлэг чадвар дутах явдал (14.32%), хоёрт хүн хүч хүрэлцэхгүй (12.06%), гуравт дарга ажилтнуудын хоорондын харилцаа холбоо дутагдах (10.05%), дөрөвт ажил амьдралын хооронд тэнцвэрт байдлыг хадгалах (9.94%) талаар анхаардаггүй байдал нь сөрөг нөлөө үзүүлдэг байна. Солонгосын төрийн байгууллагын гүйцэтгэлд нэгд хүн хүчээр дутах (16.85%), хоёрт чухал ажлын эрэмбэ дараа байнга өөрчлөгдөх (10.90%), гуравт ажлын үйл явц ярвигтай (10.89%), дөрөвт дарга ажилтны хоорондын харилцаа дутмаг (10.39 %) нь сөрөг нөлөө үзүүлдэг байна. Ерөнхийдөө төрийн байгууллагын боловсон хүчний нөөц, удирдах албан тушаалтны манлайлал, удирдах арга барилтай холбоотой асуудлууд хоёр улсын төрийн байгууллагад адилхан тулгарч байгаа юм байна.

Сонирхолтой нь сэлгүүлэн ажиллуулах системтэй Солонгост боловсон хүчний хөдөлгөөний улмаас мэдлэг чадвар дутагдах явдал их байна гэж Солонгост ердөө 785 хүн буюу 8.34% нь хариулжээ. Гэтэл бараг сэлгүүлэн

ажиллуулдаггүй Монголын төрийн албанд боловсон хүчний байнгын хөдөлгөөний улмаас мэдлэг чадвар дутах явдал их байна гэсэн хариулт нийт хариултын 14.32 хувийг эзэлж, гол саад болж байгаа зүйл гэж тэмдэглэжээ. Энэ нь ажил албан тушаалд тохирох мэдлэг чадвартай хүнийг тавих Солонгосын төрийн албаны тогтолцоо, потенциал манайхаас илүү сайн байгааг илтгэж байна, нөгөө талаар монголын төрийн албанд халаа сэлгээ хавтгайраад байгааг харуулж байна.

Монголын төрийн албан хаагчид ажил-амьдралын тэнцвэртэй харилцааг хадгалах талаар анхаарахгүй байна (9.94 %) гэж хариулсан нь ажлын ачаалал их, хүн хүч дутуу учраас илүү цагаар байнга ажилладагтай холбоотой. Иймд ажлын зохион байгуулалт, ачааллыг оновчтой болгох, “ухаалаг ажлын аргууд”-ыг нэвтрүүлэх гэх мэт арга замаар энэ асуудлыг шийдвэрлэх хэрэгцээ байна.

Ажлын явц дараалал маш ярвигтай, төвөгтэй гэж хоёр орны төрийн албан хаагчид хариулжээ.

#### Хүснэгт 26. Байгууллагын гүйцэтгэлд саад болдог зүйлс

	Солонгос		Монгол	
	Тоо	%	Тоо	%
Чухал гэсэн ажлууд байнга өөрчлөгдөж байдаг	1013	10.85%	237	8.96%
Ажлын үйл явц, дараалал их ярвигтай төвөгтэй	1016	10.89%	255	9.64%
Дарга албан хаагчдын хооронд, албан хаагчдын хооронд харилцаа холбоо дутагддаг	970	10.39%	266	10.05%
Хэлтсүүдийн хооронд хамтын ажиллагаа муутай	914	9.79%	248	9.37%
Ажиллах хүч дутуу	1573	16.85%	319	12.06%
Ажил дуусгах эцсийн хугацааг ямарч үндэслэлгүй тогтоодог	750	8.04%	198	7.48%
Ажил-амьдарлын хооронд тэнцвэрт байдлыг хадгалах талаар анхаардаггүй	785	8.41%	263	9.94%
Дэндүү их халаа сэлгээ	524	5.61%	238	8.99%
Боловсон хүчний хөдөлгөөн их байгаа учир мэдлэг чадвар дутагдаж байна	778	8.34%	379	14.32%
Шаардлагагүй хууль дүрэм журам их	434	4.65%	115	4.35%
Ажиллах эрх мэдэл дутах	576	6.17%	128	4.84%
Бүгд	9333	100 %	2646	100%

**Зураг 13. Ажлын гүйцэтгэлд саад болдог зүйлс**



Тоймлоод дүгнэхэд улс төрийн нөлөө, байгууллагын удирдлага, зохион байгуулалтын чадавхитай шууд холбоотой учир шалтгаанууд олон саад бэрхшээлийг үүсгэдэг байна.

### 3.3.2. Үр дүнд нөлөөлөх албан хаагчийн түвшний хүчин зүйлс

Байгууллагын зорилго зорилт тодорхой бол албан хаагчийн үүрэг даалгавар бас тодорхой болдог. Өөрт олгогдсон эрх үүргийн хүрээнд ажлаа гүйцэтгэхэд ажлын нөхцөл, бие даах боломж, цалин урамшуулал гээд хүчин зүйлүүд нөлөөлдөг гэж албан хаагчид үздэг.

Ажиллах нөхцөлөөр хангагдах байдал Хариуцсан алба ажлаа гүйцэтгэхэд хүн хүч, санхүү төсөв, мэдээлэл, тоног төхөөрөмжийн хангалт ихээхэн чухал. Хүснэгт 27-оос харахад Солонгос, Монголын төрийн албан хаагчид юуны өмнө хүн хүчний хүрэлцээ хангалтгүй ( $M=2.84, StD=.902$ ) байна гэжээ. Харин материал, төсөв санхүүгийн хүрэлцээ тааруу ( $M=2.84, StD=1.145$ ) гэж Монголын төрийн албан хаагчид дүгнэжээ. Мэдээлэл, мэдээллийн тоног төхөөрөмжийн хүрэлцээ хангамжид хоёр орны судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчид сэтгэл хангалуун ( $M=3.26, StD=.88$ ) байна.

### Хүснэгт 27. Ажиллах нөхцлөөр хангагдах байдал

		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст. Хаз.	F value	Sig.
Ажлаа хийхэд хүн хүч хангалттай хүрдэг	Солонгос	3117	2.87	0.85	9.991	.002
	Монгол	983	2.76	1.048		
	Бүгд	4100	2.84	0.902		
Ажилд хангалттай хүрэх материалын (санхүү) нөөц авдаг	Солонгос	3117	3.1	0.824	60.317	.000
	Монгол	994	2.84	1.145		
	Бүгд	4111	3.04	0.918		
Хангалттай мэдээлэл, мэдээллийн тоног төхөөрөмж авдаг	Солонгос	3117	3.28	0.797	7.765	0.005
	Монгол	992	3.19	1.099		
	Бүгд	4109	3.26	0.88		

Бие даан ажиллах боломж Монголын төрийн албан хаагчид ажлаа хэрхэн хийхээ ( $M=3.52$ ,  $StD=1.103$ ), хир хурдан хийхээ ( $M=3.43$ ,  $StD=1.065$ ), ямар дэс дарааллаар хийхээ ( $M=3.82$ ,  $StD=1.521$ ) бие даан шийдэх боломжтой гэж харилжээ. Өөрөөр хэлбэл Солонгосынхныг бодвол бие даан ажиллах боломж нөхцлөөр илүү хангагддаг гэж хариулжээ (Хүснэгт 28). Өмнө өгүүлсэн Хүснэгт 1-т “чухал ажлын эрэмбэ дэс дараа байнга өөрчлөгддөг учир ажилд их саад болдог” гэж Солонгосын төрийн албан хаагчид хариулсан байсан. Энэ хоёр хариултаас бие даан ажлаа эрэмбэлэх, гүйцэтгэх боломж нь солонгосын албан хаагчдад арай бага байна гэж үзэж болох юм.

Бие даах боломж гэдэг нь байгууллагын удирдлага зохион байгуулалт, удирдах арга барилаас шууд хамаарч байдаг. Нэгдсэн удирдлага нэмэгдэх, албан хаагчид заавар зөвөлгөө өгөх мэтээр удирдах албан тушаалтны удирдан зохион байгуулах үйл ажиллагаа ихсэхийн хирээр ажилтны бие даах боломж багасдаг талтай. Тэгэхээр Монгол Солонгосын төрийн байгууллага дахь удирдах арга барилын ялгааг энэ хариулт тодорхой илтгэж байна.

### Хүснэгт 28. Бие даан ажиллах боломж

		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст. Хаз.	F value	Sig.
Би ажлаа хэрхэн хийхээ өөрөө шийддэг	Солонгос	3117	3.1	0.844	160.335	.000
	Монгол	951	3.52	1.013		
	Бүгд	4068	3.2	0.904		
Би ажлаа хир хурдан хийх, хэзээ дуусгаахаа өөрөө мэдэн зохицуулдаг	Солонгос	3117	3.09	0.905	97.149	.000
	Монгол	959	3.43	1.065		
	Бүгд	4076	3.17	0.956		
Ажлынхаа дэс дарааг тогтоож, эрэмбэлж ажиллах боломжтой	Солонгос	3117	3.3	0.844	183.71	.000
	Монгол	989	3.82	1.521		
	Бүгд	4106	3.43	1.071		

*Цалин, урамшуулал* Хүснэгт 29-өөс харахад хоёр орны төрийн албан хаагчид хөдөлмөрийг нь шударга үнэлэхгүй байна, цалин сэтгэлд нь нийцдэггүй гэж адилхан хариулсан. Гэхдээ хариултауд статистикийн хувьд чухал ялгаатай байна. Төрийн албан хаагчдын цалин ажлын гүйцэтгэлтэй холбогддоггүй гэж Монголын ( $M=2.23$ ,  $SD=1.010$ ), Солонгосын ( $M=2.85$ ,  $SD=.844$ ) төрийн албан хаагчид хариулжээ. Хувийн хэвшлийнхний цалингаас бага гэж Монголын ( $M=1.91$ ,  $SD=.899$ ), Солонгосын ( $M=2.39$ ,  $SD=.885$ ), хуримтлуулсан мэдлэг туршлагад нь цалин тохирохгүй байна гэж Монголын ( $M=1.91$ ,  $SD=.842$ ), Солонгосын ( $M=2.70$ ,  $SD=.843$ ) албан хаагчид хариулсан. Ялангуяа Монголын төрийн албан хаагчдын цалин хөлс нь үүрэг хариуцлага, ажлын үр дүнтэй шударгаар холбогддоггүй гэж дүгнэжээ.

### Хүснэгт 29. Шударга цалин хөлс

		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст. Хаз.	F value	Sig.
Миний цалин ажлын гүйцэтгэлтэй шууд холбогддог	Солонгос	3117	2.85	.844	371.045	.000
	Монгол	991	2.23	1.010		
	Бүгд	4108	2.70	.926		
Адил ажил үүрэг гүйцэтгэдэг хувийн салбарын ажилтантай харьцуулбал миний цалин боломжийн	Солонгос	3117	2.39	.885	216.689	.000
	Монгол	992	1.91	.899		
	Бүгд	4109	2.28	.911		
Миний цалин миний ажил үүрэгт яг тохирсон	Солонгос	3117	2.70	.836	534.621	.000
	Монгол	992	1.99	.877		
	Бүгд	4109	2.53	.899		
Миний цалин хуримтлуулсан мэдлэг туршлагад маань яг тохирсон	Солонгос	3117	2.70	.843	654.920	.000
	Монгол	988	1.91	.842		
	Бүгд	4105	2.51	.908		

Ерөнхийдөө судалгаанд хамрагдсан хоёр орны төрийн албан хаагчид цалин хөлсөө тэдний хийсэн бүтээсэнд нь тохирохооргүй бага, мэдлэг туршлагад нь дүйхээргүй, гүйцэтгэж байгаа ажил үүрэгтэй нь зохицохгүй, хувийн хэвшлийнхнээс бага гэж [ $F(1, 4095)=630.926$ ,  $p=0.000$ ] үнэлжээ. Ялангуяа Монголын төрийн албан хаагчид цалин хөлсөндөө сэтгэл ихээхэн гонсгор байна.



### Хүснэгт 30. Төрийн албан хаагчийн түвшний хүчин зүйлс

		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст. Хаз.	F value	Sig.
Хангалттай нөөц	Солонгос	3117	3.08	.688	35.408	.000
	Монгол	968	2.92	.883		
	Бүгд	4085	3.04	.743		
Бие даах боломж	Солонгос	3117	3.16	.746	206.999	.000
	Монгол	937	3.58	.904		
	Бүгд	4054	3.26	.804		
Цалин урамшуулал	Солонгос	3117	2.75	.783	630.926	.000
	Монгол	980	2.04	.747		
	Бүгд	4097	2.58	.832		
Ажлын мэдлэг, чадвар	Солонгос	3117	3.34	.584	265.485	.000
	Монгол	984	3.69	.569		
	Бүгд	4101	3.42	.599		

Төрийн албан хаагчид ажилдаа хэр их хичээл зүтгэл гаргаж ажилладгаа дараахь гурван асуултаар дүгнэсэн (Хүснэгт 31). Хариултын дунджийг харьцуулахад хоёр улсын төрийн албан хаагчид өөрсдийгөө хичээл зүтгэл гаргаж ажилладаг гэж дүгнэдэг байна. Гэхдээ Монголын төрийн албан хаагчид арай илүү их хичээл зүтгэл гаргадаг гэж хариулжээ.

- ✓ Надаас хүлээж байсан тэр үр дүнд хүрч би ажилладаг гэсэн асуултад тиймээ санал нийлж байна гэж судалгаанд хамрагдсан Монголын төрийн албан хаагчид ( $M=3.76$ ,  $SD=.713$ ), Солонгосынхон ( $M=3.6$ ,  $SD=.674$ ) хариулжээ.
- ✓ Би үр дүнд хүрэхийн тулд хүлээсэн үүрэг хариуцлагаа бүрэн дүүрэн биелүүлдэг гэсэн асуултад тийм санал нийлж байна гэж судалгаанд хамрагдсан Монголын төрийн албан хаагчид ( $M=3.76$ ,  $SD=.713$ ), Солонгосынх ( $M=3.76$ ,  $SD=.713$ ) үнэлгээ өгч хариулжээ.
- ✓ Миний ажлаас манай байгууллага, бусад байгууллага, харилцагчдын харж хүлээсэн тэр түвшинд хүрч ажилладаг гэсэн асуултанд тийм, санал бүрэн нийлж байна гэж судалгаанд хамрагдсан Монголын төрийн албан хаагчид ( $M=3.76$ ,  $SD=.713$ ), Солонгосынх ( $M=3.76$ ,  $SD=.713$ ) хариулжээ.

Дээрх асуултын хариултаудад Монгол, Солонгосын судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын үнэлгээ өгсөн байдлыг бүхэлд нь харахад төрийн албан хаагчид өөрийн хариуцсан ажил үүргээ үр дүнтэй гүйцэтгэдэг, хариуцлагаа бүрэн дүүрэн биелүүлдэг гэж үздэг юм байна.

Гэхдээ Солонгосын төрийн албан хаагчдаас Монголын албан хаагчид арай илүү үр дүнтэй ажилладаг гэж өөрийгөө үнэлсэн нь сонирхол татаж байна. Үнэхээр сэтгэл гаргаж албан ажлаа хийж гүйцэтгэдэг болохоор ингэж дүгнэв үү, эсвэл бодит түвшингээ давуулж үнэлэв, эсвэл ингэж хариулах нь хэрэгтэй гэж бодоо юу гэдэг асуулт гарч байна.

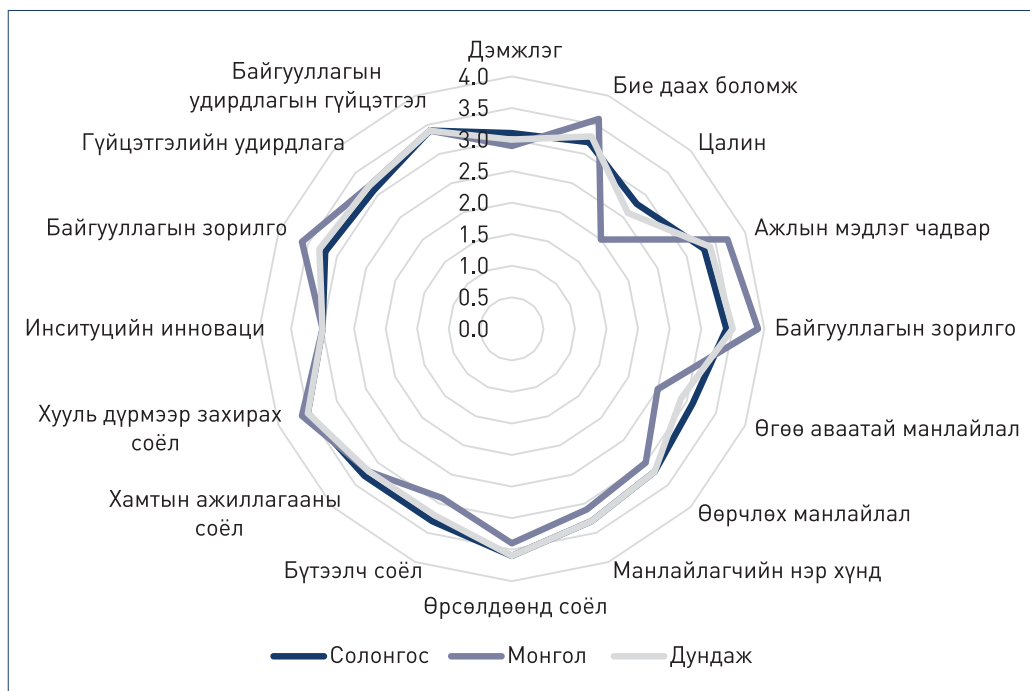
**Хүснэгт 31. Ажлыг үр дүнтэй хийх тухайд**

		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст. Хаз.	F value	Sig.
Надаас харж хүлээж байсан тэр үр дүнд хүрч би ажилладаг	Солонгос	3117	3.6	0.674	42.918	.000
	Монгол	982	3.76	0.713		
	Бүгд	4099	3.64	0.687		
Би үр дүнд хүрэхийн тулд хүлээсэн үүрэг хариуцлагаа бүрэн дүүрэн биелүүлдэг	Солонгос	3117	3.79	0.645	105.706	.000
	Монгол	981	4.03	0.601		
	Бүгд	4098	3.85	0.643		
Миний ажлаас манай байгууллага, бусад байгууллага, харилцагчдын харж хүлээсэн тэр түвшинд хүрч ажилладаг.	Солонгос	3117	3.65	0.659	21.277	.000
	Монгол	977	3.77	0.79		
	Бүгд	4094	3.68	0.694		

**3.3.3 Үр дүнд нөлөөлөх байгууллагын түвшний хүчин зүйлс**

Байгууллагын удирдлагын ажлын гүйцэтгэлд нөлөө үзүүлэх хүчин зүйлсийг 15 багц болгон ерөнхий дундаж, Монголын төрийн албан хаагчдын хариултын дундаж, Солонгосын төрийн албан хаагчдын хариултын дундаж зэргийг харьцуулан Зураг 14-т харууллаа.

**Зураг 14. Байгууллагын удирдлагын гүйцэтгэлд нөлөөлөх хүчин зүйлс**



Байгууллагын удирдлагын гүйцэтгэлийн талаар өгсөн үнэлгээний дундаж утга хоёр орны судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын хувьд ойролцоо байна. Гэхдээ ажилд шаардлагатай хэрэгслээр хангагдах, цалин хөлс, удирдлагын манлайлал, байгууллагын соёл зэрэг нь Монголын албанд Солонгостой харьцуулбал тааруу, сэтгэлд хүрдэггүй гэж хариулсан байна. Ингээд ажлын үр дүнд нөлөөлдөг байгууллагын түвшний хүчин зүйлсийг тус бүрд нь дэлгэрүүлж авч үзье.

### 3.3.4 Байгууллагын манлайлал

Монгол Солонгосын төрийн байгууллага дахь удирдах албан тушаалтны манлайлал, арга барил харилцан адилгүй байна (Хүснэгт 32). Хүртэх шагнал, ажлаа гүйцэтгэх арга замыг тодорхой зааж өгч манлайлах байдал Солонгосын төрийн албанд ( $M=3.07$ ,  $SD=.858$ ) Монголынхоос ( $M=2.52$ ,  $SD=.915$ ) илүү түгээмэл хэрэглэгддэг байна.

Харин ажилтнаа дэмжиж, хөгжүүлж ажиллах манлайллын арга өмнөх (transactional leadership) манлайллын аргаас илүү үнэлэгдэж байна. Тодруулбал, монголын төрийн албан хаагчдын өгсөн хариултын дундаж ( $M=2.99$ ,  $SD=.937$ ), солонгосынх ( $M=3.20$ ,  $SD=.843$ ) байгаа, гэхдээ хариултууд хоорондоо статистикийн хувьд эрс ялгаатай [ $F(1, 4085)=46.151$ ,  $p=0.000$ ] байна. Энэ дүн хүнээ дэмжиж хөгжүүлж удирдах арга барил судалгаанд хамрагдаж байгаа хоёр орны төрийн байгууллагад түгээмэл хэрэглэгдэж байгааг, эсвэл ийм манлайллыг илүү хүсэмжилж байгааг харуулж байна.

Удирдах албан тушаалтны нэр хүндийн талаарх үнэлгээний дундаж Монгол ( $M=3.11$ ,  $SD=.817$ ), Солонгос ( $M=3.32$ ,  $SD=.815$ ) байгаа нь удирдагчийн нэр хүнд, удирдах албан тушаалтныг хүндлэх байдал монголын төрийн байгууллагад бага зэрэг сул [ $F(1, 4090)=49.171$ ,  $p=0.000$ ] байна.

#### Хүснэгт 32. Манлайллын хэв маяг

		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст. Хаз.	F value	Sig.
Хийх ажил, авах шагналыг хэлж удирдах Transactional манлайлал	Солонгос	3117	3.07	.858	295.252	.000
	Монгол	984	2.52	.915		
	Бүгд	4101	2.94	.903		
Өөрчлөх манлайлал буюу Transformational манлайлал	Солонгос	3117	3.20	.843	46.151	.000
	Монгол	970	2.99	.937		
	Бүгд	4087	3.15	.871		
Харизмт манлайлал	Солонгос	3117	3.32	.817	49.171	.000
	Монгол	975	3.11	.815		
	Бүгд	4092	3.27	.821		



### 3.3.5. Байгууллагын соёл

Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг илүү үр дүнд чиглүүлж өөрчлөхөд нөлөө үзүүлэх нэг том гол хүчин зүйл бол байгууллагын соёл юм. Төрийн захиргааны өөрчлөлтийн бодлого, зорилго үзэл баримтлалтай албан хаагчдын ажил хэргээ авч явуулах арга барил нийцэж/үл нийцэж байна уу гэдгээс хамаарч өөрчлөлтөд түлхэц эсвэл саад тотгор болж байдаг. Хүснэгт 33 аас харахад хоёр улсын төрийн байгууллагын соёлд нэгд, өрсөлдөөн, гарц, үр дүнг чухалд үзсэн байгууллагын соёл ( $M=3.59$ ,  $SD=.720$ ) [ $F(1, 4090)=49.171$ ,  $p=0.000$ ], хоёрт хууль дүрэм, хариуцлага хяналтыг эрхэмлэх соёл ( $M=3.51$ ,  $SD=.752$ ) [ $F(1, 4090)=17.400$ ,  $p=0.000$ ] өндөр үнэлгээтэй байна. Монголын төрийн албанд соёлын бусад хэлбэрээс хууль дүрмийг эрхэмлэх соёл ( $M=3.60$ ,  $SD=.874$ ) хамгийн их түгээмэл хүчтэй байгаа бол, Солонгосын төрийн албанд өрсөлдөөнийг хөхүүлэх дэмжих соёл ( $M=3.64$ ,  $SD=.672$ ) хамгийн хүчтэй байна. Энэ нь төрийн захиргааны бюрократ уламжлалт соёл, төрийн захиргаанд өрсөлдөөнийг дэмжих өөрчлөлтийн бодлогын үр нөлөө юм.

Харин бүтээлч байдлыг эрхэмлэх соёл ( $M=3.17$ ,  $SD=.819$ ) [ $F(1, 4090)=123.736$ ,  $p=0.000$ ] хамгийн бага үнэлгээтэй байна. Бүтээлч байдлыг эрхэмлэх соёлын дундаж үнэлгээ Солонгост ( $M=3.25$ ,  $SD=.803$ ), Монголд ( $M=2.92$ ,  $SD=.823$ ) байгаа нь бүтээлчээр ажиллах, шинэ санаа санаачилга гаргах соёл хаа хаанаа сул байна.

#### Хүснэгт 33. Байгууллагын соёл

		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст. Хаз.	F value	Sig.
Өрсөлдөөнт соёл	Солонгос	3117	3.64	.672	72.996	.000
	Монгол	979	3.42	.833		
	Бүгд	4096	3.59	.720		
Шинийг сэдэх санаачлах соёл	Солонгос	3117	3.25	.803	123.736	.000
	Монгол	975	2.92	.823		
	Бүгд	4092	3.17	.819		
Хамтын ажиллагааны соёл	Солонгос	3117	3.26	.804	7.386	.007
	Монгол	969	3.17	.896		
	Бүгд	4086	3.24	.827		
Хууль дүрмээр барих соёл	Солонгос	3117	3.49	.707	17.400	.000
	Монгол	968	3.60	.874		
	Бүгд	4085	3.51	.752		

### 3.3.6. Байгууллагын удирдлагын хүчин зүйлс

#### Хүснэгт 34. Хичээл зүтгэл

		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст. Хаз	F value	Sig.
Манай байгууллагын зорилго юу вэ гэдгийг би сайн мэднэ	Солонгос	3117	3.55	0.764	559.103	.000
	Монгол	996	4.18	0.634		
	Бүгд	4113	3.7	0.782		
Манай байгууллага зорилгынхоо дагуу ажлаа тодорхой эрэмбэлдэг	Солонгос	3117	3.34	0.769	206.97	.000
	Монгол	992	3.75	0.871		
	Бүгд	4109	3.44	0.814		
Байгууллагын зорилго ажлыг хийж гүйцэтгэх үйл явцуудыг тодорхой харуулдаг	Солонгос	3117	3.22	0.778	248.263	.000
	Монгол	996	3.68	0.881		
	Бүгд	4113	3.33	0.828		
Миний ажил байгууллагын зорилготой хэрхэн уялдаж байгааг тодорхой мэддэг	Солонгос	3117	3.37	0.767	507.937	.000
	Монгол	999	3.98	0.715		
	Бүгд	4116	3.52	0.8		

Байгууллагын зорилго тодорхой, түүнд миний ажил үүрэг хэрхэн уялдаж байгааг би мэднэ, байгууллагын зорилгыг биелүүлэхийн төлөө ажилладаг гэж Монголын төрийн албан хаагчид ( $M=3.90$ ,  $SD=.614$ ), Солонгосын төрийн албан хаагчид ( $M=3.37$ ,  $SD=.674$ ) хариулсан нь хоорондоо статистикийн хувьд ихээхэн ялгаатай [ $F(1, 4100)=485.394$ ,  $p=0.000$ ] байна. Ялангуяа Монголын төрийн албан хаагчид байгууллагын зорилгын талаар илүү ойлголттой байдаг байна. Байгууллагын удирдлагын гүйцэтгэл [ $F(1, 4090)=.519$ ,  $p=0.471$ ], институцийн шинэлэг, бүтээлч байдлыг [ $F(1, 4090)=.311$ ,  $p=0.577$ ] судалгаанд оролцогчид хоорондоо онцын ялгаагүйгээр адилхан үнэлжээ. Төрийн байгууллага дотоод, хэвтээ, босоо харилцаа сайн гэж Монголын төрийн албан хаагчид ( $M=3.56$ ,  $SD=.727$ ), Солонгосын төрийн албан хаагчид ( $M=3.22$ ,  $SD=.726$ ) үнэлсэн хэдий ч тэдний хариулт хоорондоо статистикийн хувьд ихээхэн ялгаатай [ $F(1, 4100)=164.739$ ,  $p=0.000$ ] байна.

Дээрх асуултын хариултаудад Монгол, Солонгосын судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын үнэлгээ өгсөн байдлыг бүхэлд нь харахад байгууллагын зорилго ойлгомжтой тодорхой байдаг, түүнийг хэрэгжүүлэх үйл явц алхам нь ойлгомжтой, ажлын уялдаа тодорхой гэж үнэлдэг ерөнхий дүр зураг харагдаж байна.

### 3.3.7 Байгууллагын гүйцэтгэлийн удирдлага

Байгууллагын зорилго тодорхой байх ( $p>.05$ ), байгууллагын гүйцэтгэлийн удирдлага ( $p=.029$   $p>.05$ ), байгууллагын харилцаа ( $p>.05$ ), инноваци ( $p=.577$   $p>.05$ ) зэрэг байгууллагын түвшний хүчин зүйлсийн талаарх хоёр орны

судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын хариултын дунджийг харьцуулан харууллаа (Хүснэгт 27).

### Хүснэгт 35. Байгууллагын түвшний хүчин зүйлс

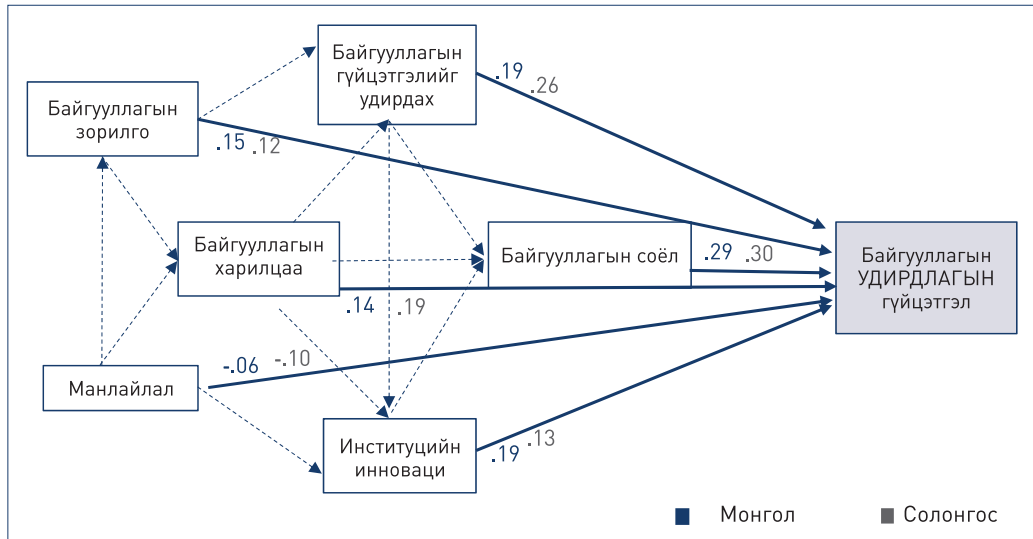
		Дискриптив статистик			Дунджийн ялгаа	
		Тоо	Дундаж	Ст. Хаз.	F value	Sig.
Байгууллагын зорилго	Солонгос	3117	3.37	.674	485.394	.000
	Монгол	985	3.90	.614		
	Бүгд	4102	3.49	.698		
Институцийн инноваци	Солонгос	3117	3.02	.766	.311	.577
	Монгол	974	3.00	.771		
	Бүгд	4091	3.02	.767		
Байгууллагын харилцаа	Солонгос	3117	3.22	.726	164.732	.000
	Монгол	968	3.56	.727		
	Бүгд	4085	3.30	.740		
Байгууллагын удирдлагын гүйцэтгэл	Солонгос	3117	3.44	.680	.519	.471
	Монгол	973	3.42	.746		
	Бүгд	4090	3.44	.696		
Байгууллагын гүйцэтгэлийн удирдлага	Солонгос	3117	3.14	.686	4.793	.029
	Монгол	934	3.20	.696		
	Бүгд	4051	3.15	.688		

#### 3.3.8. Зорилгод чиглэсэн үнэт зүйлсийн төлөвшилд нөлөөлөх хүчин зүйлсийн харьцуулалт

Дээрх асуултын хариултаудад Монгол, Солонгосын судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагчдын үнэлгээ өгсөн байдлыг бүхэлд нь дүгнэн үзэхэд байгууллагын гүйцэтгэлд хамгийн хүчтэй нөлөө үзүүлж байгаа хүчин зүйл бол байгууллагын соёл байна. Доорх Зураг 15-аас байгууллагын гүйцэтгэлд дараахь хүчин зүйлс багагүй нөлөөтэй болохыг харж болно. Үүнд:

- ✓ Төрийн байгууллагын соёлд өөрчлөлт оруулахад Монголын төрийн байгууллагын гүйцэтгэл (.29), Солонгосынх (.30) -аар дээшлэх эсвэл доошлох боломжтой.
- ✓ Төрийн байгууллагын гүйцэтгэлийн удирдлагад өөрчлөлт оруулахад төрийн байгууллагын гүйцэтгэл Монголд (.19), Солонгост (.26) -аар дээшлэх эсвэл доошлох боломжтой.
- ✓ Төрийн байгууллагын харилцаа, харилцааны бүтцийг өөрчлөхөд төрийн байгууллагын гүйцэтгэл Монголд (.14), Солонгост (.19) -аар дээшлэх эсвэл доошлох боломжтой.

**Зураг 15. Path шинжилгээний дүн**



- ✓ Институцийн шинийг санаачлах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд өөрчлөлт оруулахад Монголын төрийн байгууллагын гүйцэтгэл (.19), Солонгосынх (.13) -аар дээшлэх эсвэл доошлох боломжтой.
- ✓ Төрийн байгууллагын зорилгод өөрчлөлт оруулахад төрийн байгууллагын гүйцэтгэл Монголд (.15), Солонгост (.12) -аар дээшлэх эсвэл доошлох боломжтой ажээ.
- ✓ Төрийн байгууллагын манлайлалд өөрчлөлт оруулахад төрийн байгууллагын гүйцэтгэл Монголд (-.06), Солонгост (-.10) -аар дээшлэх эсвэл доошлох боломжтой байна.

Дээрх судалгаанаас нэгтгэн дүгнэхэд төрийн албанд үр дүнд чиглэсэн удирдлагыг хэрэгжүүлсээр 20 гаруй жилийн нүүрийг үзлээ. Үр дүн, үр ашиг гэсэн энэ үнэт зүйлсийг хэвшүүлэхээр хэд хэдэн хууль журмыг боловсруулаад хэрэгжүүлж ирлээ. Хуулийн зохицуулалтаас гадна удирдлагын асуудлуудыг онцгой анхаарч ажиллах нь үр дүнтэй байна. Ялангуяа байгууллагын түвшний хүчин зүйлүүдээс байгууллагын соёл, гүйцэтгэлийн удирдлага, байгууллагын харилцаа, байгууллагын зорилго, инноваци зэргийг тооцож ажиллах хэрэгтэй байна. Түүнчлэн төрийн албанд үр дүнд чиглэсэн үнэт зүйлсийг хэвшүүлэхэд төрийн албан хаагчийн талаас нөлөөлөх хүчин зүйлсийг урьдчилан тооцож удирдлагыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй байна

## 4. СУДАЛГААНААС ХИЙХ ДҮГНЭЛТ, ЭРГЭЦҮҮЛЭЛ

Төрийн албан хаагчийн хувьд төрийн бодлого, нийгмийн бодит байдлыг хэрхэн ойлгож хүлээж авч, нийтийн эрх ашгийн төлөө юу хийвэл зохистой, хэрхэн ажиллавал зүйтэй гэж үзэх талаарх чиглэл удирдамж гэж төрийн албаны үнэт зүйлийг тодорхойлдог. Нөгөө талаар төрийн албаны үнэт зүйлсийг төрийн албан хаагчийн харилцаа, хандлагыг тодорхойлдог гол ойлголт, итгэл үнэмшил юм (OECD, 2000) гэж тодорхойлсныг бид судалгаандаа ашиглалаа.

Монголчуудын төрөө дээдэлж ирсэн түүхэн уламжлал эдүгээ “алдрахад хүрч байна” гэсэн таамаглал судалгааны эх сурвалжуудаас үзэхэд үндэслэлтэй байна. Энэ нь дараах хүчин зүйлстэй холбогдож байна. Үүнд: нэгд гэвэл Монголчуудын төрөө дээдэлж ирсэн уламжлалт үзэл санааны оронд өнөөдөр “Төр савраа тат”, “Төр бол муу менежер”, “Нийгмийн амьдралд төрийн оролцоо аль болохоор бага байх тусмаа сайн” гэсэн чөлөөт зах зээлийн үзэл санааг хүчтэй сурталдах болсон, хоёрт гэвэл шинэ тогтолцоонд шилжсэнээр нийгмийн өмчийг ашиглах, эзэмших, захиран зарцуулах төрийн урьдын эрх мэдэл ихээхэн хумигдаж хуулийн хязгаарлалтад орсон явдлыг ард иргэд төр сүр хүчгүй болсон гэсэн утгаар хүлээн авч улмаар төрд хандах хандлагаа өөрчлөх болсон, гуравт гэвэл, төрийн албаны шинэ үзэл баримтлал ард олны, түүний дотор төрийн албан хаагчдын баттай итгэл үнэмшил болон төлөвшиж чадаагүй, дөрөвт гэвэл, төрийн үйлсэд хоёргүй сэтгэлээр зүтгэх учиртай төрийн албан хаагчдын тодорхой хэсэг нь төрийн албаны эрх мэдлээ амин хувийнхаа ашиг сонирхолд ашиглаж төрийн нэр хүндийг унагахад хүргэсэн, тавд гэвэл, нийгмийн цаг улирахын эрхээр Монголын төрийн албаны уламжлалт үнэт зүйлсийн зарим ойлголт төсөөлөл эдүгээ агуулга, ач холбогдлоо алдах болсон. Эцэст нь орлогын тэгш бус хуваарилалт гүнзгийрч иргэдийн зарим хэсгийн амьжиргааны түвшин доошилж төрөөс тэдэнд тавих анхаарал халамж хүчин хүрэлцэхгүй болоод ирэхээр төрд итгэх итгэл найдвар суларч төрийн хяналтаас ангид байж энэ тэргүүний хэрэгцээгээ ямар ч аргаар болов хангах гэсэн нийгмийн сэтгэл зүй газар авах болсон зэрэг болно. Нийт монголчуудын төрийг үзэх үзэлд гарч байгаа хувьсал өөрчлөлтийн ерөнхий хандлага, нийтлэг дүр төрх гэвэл товчдоо ийм байна.

Тэгвэл төрийн албаны үнэт зүйлсийг тээж яваа төрийн албан хаагчдын тухайд гэвэл төр түмнийхээ төлөө хичээж зүтгэх эрмэлзлэлтэй болохыг, энэ чанараараа харьцуулан судалсан БНСУ-ын төрийн албан хаагчдаасаа илт ялгарч байгааг бидний судалгааны дүн харууллаа. Гагцхүү төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны орчин, удирдлага зохион байгуулалт, удирдах албан тушаалтны үлгэр дууриал, удирдан манлайлах чадвар, төрийн

байгууллагын соёл зэрэг төрийн институцийн өнөөгийн төлөв байдал нь төрийн албан хаагчдын хичээл зүтгэл, потенциалыг оновчтой удирдан чиглүүлж чадахгүй байна гэж ерөнхийлөн дүгнэхэд хүргэж байна. Өнөөдөр төрийн албаны ажлын хэт ачаалал, цаг наргүй ажил, цалин хөлс, нийгмийн баталгаа муу зэрэг олон дарамт шахалт төрийн албан хаагчдын зарим хэсгийг боломж олдвол ажил албаа солихсон гэж бодоход хүргэдэг байна. Энэ бүх байдал нь төрийн мэргэшсэн албан хаагчдын потенциал, мэдлэг туршлагын баялаг өв санг нийтийн үйлсэд ашиглаж чадалгүй алдахад хүргэж болзошгүй юм.

Төрийн албанд мэдлэг чадварыг эрхэмлэх (чадахуйн) зарчмыг баримталж байх хууль эрх зүйн зохицуулалтууд буй болсон хэдий ч амьдралд нэг мөр хэрэгжихгүй байгаа нь төрийн албанд өнөөдөр оршин байгаа олон алдаа, гажуу үзэгдэл сөрөг нөлөөтэй холбоотой. Төрийн албан хаагчид өөрийн мэдлэг чадвараа ажлынхаа шаардлагад бүрэн нийцсэн, ажлаа хэнээр ч хэлүүлэлтгүй бие даан хийх чадвартай гэж үнэлжээ. Энэ үнэлгээ судалгаанд хамрагдсан хоёр орны албан хаагчдын хувьд ижил төстэй үнэлэгдсэн байна. Харин төрийн албаны үнэт зүйлсийг ухамсарлаж итгэл үнэмшлээ болгосон, мэдлэг чадвартай төрийн албан хаагчийн хичээл зүтгэлийг макро түвшинд төрийн удирдлага, микро түвшинд байгууллагын удирдлага зохион байгуулалттай холбоотой хүчин зүйлс мохоох, урмыг нь хугалах зэргээр нөлөө үзүүлдэг байна.

Ажлаа дүрэм журмын дагуу алдаа эндэгдэлгүй хийхийг хичээж, үйл явцад нь анхаарлаа хандуулдаг байсан төрийн албан хаагчийн уламжлалт сэтгэлгээг өөрчилж байна. Ажлын үр дүн, үр ашиг, цаашилбал нийгэмд үзүүлж байгаа үр нөлөөг тооцох хандлага өнөөдөр төрийн албан хаагчдын эрхэмлэл болон төлөвшиж байна. Үр дүнг баримжаалах сэтгэлгээг төлөвшүүлэхэд нэн тэргүүнд гүйцэтгэлийг оновчтой удирдах, бүтээлч соёлыг төлөвшүүлэх, манлайллыг хөгжүүлэх, хүний нөөцийн удирдлагыг сайжруулах, цалин урамшууллыг ажлын гүйцэтгэлтэй уялдуулах, байгууллагын харилцааг дээшлүүлэх гээд байгууллагын түвшний олон асуудлыг анхаарч үзэх хэрэгтэй байна.

## НОМ ЗҮЙ

1. *Монгол улсын Үндсэн хууль*. (1992). Улаанбаатар.
2. *Монгол улсын Төрийн албаны тухай хууль*. (2018). Улаанбаатар.
3. *Монгол улсын Төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги*. (2004.) Улаанбаатар. Хуудас 8.
4. Монгол улсын Төрийн албаны гарын авлага. Статистик тойм. (2000). Улаанбаатар. Хуудас 1-3.
5. Буянчуулган Б. (2015). Монгол, Манж холбогдсон түүхт байдал, Улаанбаатар.
6. Нарангэрэл С. (2007). Эрх зүйн эх бичиг. Анхны хэвлэл. Эдмон. Улаанбаатар.
7. Олон улсын чуулга уулзалтын эмхтгэл. (2013). *“Төрийн албаны мерит тогтолцоо: туршлага сургамж, сорилт боломж”*. Улаанбаатар
8. Удирдлагын Академийн судалгааны тайлан (2017). Монгол улсын парламент, засгийн газрын харилцан хамаарал, үйл ажиллагааны уялдаа холбоог Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын хүрээнд шинжлэх нь.. Улаанбаатар. Хуудас 9-12.
9. Удирдлагын академийн судалгааны тайлан. (2014). Монгол улсын төрийн албаны шинэтгэлийн явц, үр дүн, хандлага. Улаанбаатар. Хуудас 100-112
10. Цэдэв Д. (2017). Монгол улсын төрийн эрх барих байгууллагын тогтолцоо: уламжлал, орчин үе. Улаанбаатар. Хуудас 8, 22, 30, 52
11. Чулуунжав Д. (1999). Монголын төрийн тогтолцоо, түүний хууль эрх зүйн үндсүүд дэх дутагдал, согог, асуудлууд (1990-1999). Улаанбаатар. Хуудас 12-13.
12. Чулуунжав Д. (2009). Либеральчлал ба ардчиллын нөхцөл дэх монголын төрийн тогтолцоо, байгууламж, засаглалын үйл ажиллагааны хууль эрх, улс төр, философийн орчин үеийн тулгуур асуудлууд (1990-2009). Улаанбаатар. Хуудас 3.
13. Энхбаатар Ч., Зулфикар С. (2014). Гадаад орнуудын төрийн байгуулалт. Улаанбаатар.
14. Alex N. Pattakos. (2004). Search for Meaning in Government Service. Public Administration Review, Vol. 64. No. 1 (Jan-Feb., 2004), 106-112.
15. Keating, M. (1995). Public Service Values. The Australian Quarterly, Vol 67, No.4 (Summer, 1995), 14-25.
16. Molina, A.D and Casandra L. McKeown. (2012). The heart of the Profession: Understanding Public Service Values. Journal of Public Affairs Education. Vol. 18, No.2. 375-396.

17. O'Flynn. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 3, 353-366.
18. Rainer, P. Trusted Governance due to Public Value Management. *Public Governance in Europe between Economization and Common Weal: A Value -Based concept of Public administration*. Peter Lang GmbH.
19. Tina Nabatchi, 2012. "Putting the "Public" Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values". *Public Administration Review*, Vol. 72. No. 5 pp.699-708
20. Tony J.G. Verheijen. (2007).Independent Civil Service Systems: a Contested Values?. *Journal for Comparative Government and European Policy*. Vol. 5, No.3/4. 540-556.
21. Torben Beck Jorgensen 2007. Public values, their nature, stability and change, the case of Denmark. *Public Administration Quarterly*, Vol. 30. No. 3. Pp.365-398.
22. Wise, L. (2002). Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review*, Vol. 62. No. 5 (Sep-Oct., 2002), 555-567.
23. Mongolia towards a high performing Civil Service, 2009, World Bank.
24. Try.D & Radnor Z. (2011). Developing an understanding of results-based management through public values theory.