

УДИРДЛАГЫН АКАДЕМИ
ТӨРИЙН УДИРДЛАГЫН СУРГУУЛЬ

“ТӨРИЙН ЗАХИРГАА” 2002/1

ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН СЭТГҮҮЛ

Анхны дугаар

АГУУЛГА

СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

- * Сэтгүүлийн зөвлөлийн танилцуулга 2

БОДЛОГО – ТӨРИЙН ТҮШЭЭДИЙН ҮГ

- * Эрхлэгчийн таталбар 4
- * Монгол Улсын Ерөнхийлөгч **Н.Багабанди**. Төрийн албаны мэргэшсэн удирдах ажилтан бэлтгэх сургууль–Удирдлагын Академи байгуулагдсаны 75 жилийн ойд 5
- * **Ш.Түдэв**. “Төрийн захиргаа” сэтгүүлийн үүрэг их байх болно 7

ОНОЛ

- * **Я.Долгоржав**. Төрийн захиргааны шинжлэх ухааны үүсэл, хөгжлийн тухайд 9
- * **Ш.Батсүх**. Макс Вебер ба бюрократ онол 17
- * **Д.Цэрэндорж**. Засаглалын тулгуур асуудлууд 21

ЭРХ ЗҮЙ

- * **Б.Чимид**. Зохистой тогтолцоог баримжаалах нь эрх зүйн шинэтгэлийг үр нөлөөтэй хийх үндэс болох нь 26
- * **Г.Совд**. АНУ–ын Үндсэн хууль засаглал хуваарилсан нь 37
- * **Ж.Амарсанаа, Т.Мэндсайхан**. Монгол Улсын Иргэний хуулийн төсөл ба Монгол Улсын олон улсын хувийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох асуудал 39

ӨӨРЧЛӨЛТ ШИНЭЧЛЭЛ

- * **Sigurdur Helgason**. Үр дүнгийн эрэлд 42
- * **Б.Батбаяр**. АНУ–ын Төрийн захиргааны өөрчлөлт шинэчлэл 53

ЭДИЙН ЗАСАГ

- * **Г.Энхбаяр**. Татварын зохицуулалтын онолын үндэслэл, хөгжил 59

НУТГИЙН УДИРДЛАГА

- * **С.Нармандах**. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны олон улсын туршлага, хөгжлийн чиг хандлага 65

ТӨРИЙН АЛБА, БОЛОВСОН ХҮЧНИЙ УДИРДЛАГА

- * **Д.Цэдэв**. Үр нөлөөтэй урамшлын тогтолцоо 72

ХУУЧ ХӨӨРӨХҮЙ

- * Монгол Улсын хөдөлмөрийн баатар **Ү.Аварзэд**. Сайн удирдагч, санаа нийлсэн хамт олон хоёр ямар ч бэрхшээлийг туулаад ард нь гарч чадна. Ярилцлага 77

АФОРИЗМ

80

ISBN 99929-5-538-4

“ТӨРИЙН ЗАХИРГАА” СЭТГҮҮЛ

Сэтгүүлийг эрхлэн гаргасан:

Я.Долгоржав, Ш.Батсүх, З.Батцэнгэл

Эх бэлтгэсэн: Д.Мөнхнаран

Хаяг: Улаанбаатар-36, Хан-Уул дүүрэг. Удирдлагын

Академи. “Төрийн захиргаа” сэтгүүлийн зөвлөл

Утас: 342757, 342174

“ТӨРИЙН ЗАХИРГАА” СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ ТАНИЛЦУУЛГА

ЯДАМЫН ДОЛГОРЖАВ

**Сэтгүүлийн зөвлөлийн
эрхлэгч**



1953 онд төрсөн. Хөвсгөл аймгийн харъяат. Доктор (Ph.D), профессор. 1978 онд ЗХУ-ын Ростов на Дону хотод Улсын их сургууль, 1989 онд МУИС-ийн аспирантурын сургалтыг дүүргэсэн. 1978–1991 онд МУИС-д багш, декан, 1991 онд Намын төв хорооны эрдэм шинжилгээ судалгааны институтэд эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, 1991–1994 онд БНМАУ-ын Бага Хурлын дэргэдэх Төр, нийгэм судлалын Академид ректор, 1994–2001 онд ТЗУХИ, Удирдлагын академид тэнхмийн эрхлэгч, Төрийн удирдлагын сургуулийн захирал, Удирдлагын Академийн дэд захирлын албыг тус тус хашиж байсан. Одоо Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн улс төрийн бодлогын зөвлөхөөр ажиллаж байна.

ӨЛЗИЙСАЙХАНЫ ЭНХТҮВШИН

Сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүн



1958 онд төрсөн. Хөвсгөл аймгийн харъяат. Түүхийн ухааны доктор (Ph.D). 1980 онд МУИС-ийг түүхч, багш мэргэжлээр, 1989 онд ЗХУ-ын Коммунист намын Төв Хорооны дэргэдэх Нийгмийн ухааны академийг тус тус төгссөн. 1980–1990 онд МАХН-ын Төв Хорооны дэргэдэх Нийгмийн ухааны институтэд эрдэм шинжилгээний ажилтан, 1990–1995 онд “Ардын эрх” сонины парламентын тоймч, хэлтсийн эрхлэгч, хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга, 1995–1996 онд Монголын радио, телевизийн Хэрэг эрхлэх газрын дарга, 1996–1999 онд МАХН-ын нарийн бичгийн дарга, “Үнэн” сонины ерөнхий эрхлэгчээр ажиллаж байсан. Одоо Засгийн газрын Хэрэг Эрхлэх Газрын даргаар ажиллаж байна. УИХ-ын гишүүн, Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүн.

ШАЙРАЙН БАТСҮХ

**Сэтгүүлийн зөвлөлийн
орлогч эрхлэгч**



1959 онд төрсөн. Ховд аймгийн харъяат. Захиргааны шинжлэх ухааны доктор, дэд профессор. 1984 онд БНАГУ-ын Лайпциг хотод Карл Марксын нэрэмжит Их сургуулийг сэтгэл судлаач мэргэжлээр, 1994 ХБНГУ-ын Шпайер хотын Захиргааны их сургуулийн магистрантур, 2000 онд мөн сургуулийн докторантурт тус тус суралцаж төгссөн. 1984–1985 онд Улаанбаатар хотын 63 дугаар тусгай дунд сургуульд хэл засалч багш, 1985–1988 онд Архангай аймаг дахь Багшийн сургуульд орлогч захирал, хичээлийн эрхлэгч, 1988–1991 онд Боловсролын хүрээлэнд эрдэм шинжилгээний ажилтан, 1991 оноос Удирдах ажилтны мэргэжил дээшлүүлэх институт, ТЗУХИ, Удирдлагын Академид эрдэм шинжилгээний ажилтан, багш, тэнхмийн эрхлэгч, Удирдлагын Академийн “Эрдэм сургууль”-ийн захирлын ажлыг тус тус хашиж байсан. Одоо Удирдлагын Академийн дэд захирал, Төрийн удирдлагын сургуулийн захирлаар ажиллаж байна.

ЗАГДСҮРЭНГИЙН БАТЦЭНГЭЛ

**Сэтгүүлийн зөвлөлийн
нарийн бичгийн дарга**



1963 онд төрсөн. Дорноговь аймгийн харъяат. 1988 онд Чехословак Улсын Острава хотод ТУУДС-ийг инженер мэргэжлээр төгссөн, 1988–1991 онд Политехникийн дээд сургуульд эрдэм шинжилгээний ажилтан, багш, 1992–1996 онд Дорноговь аймгийн Засаг даргын Тамгын газарт мэргэжилтэн, 1996–2000 онд Дорноговь аймгийн Засаг даргын орлогчоор тус тус ажиллаж байсан. Одоо Удирдлагын Академид багшаар ажиллаж байна. Удирдлагын Академийн докторант.



Сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүн



1934 онд төрсөн. Хөвсгөл аймгийн харъяат. Монгол Улсын гавъяат хуульч, хууль зүйн ухааны доктор, профессор. 1966 онд МУИС-ийг хуульч мэргэжлээр төгссөн. 1956 оноос Хөвсгөл аймгийн Шинэ-Идэр сумын багийн дарга, мөн аймгийн Намын хороонд зааварлагч, МУИС-д багш, тэнхмийн эрхлэгч, Шүүх яамны сайд, Улсын Дээд шүүхийн дарга, Улсын Ерөнхий арбитрч, АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн Төрийн байгуулалтын хэлтсийн дарга, Тэргүүлэгч гишүүн, Улсын Бага Хурлын нарийн бичгийн дарга бөгөөд Тамгын газрын дарга, УИХ-ын гишүүн, Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга, 1997 оноос УИХ-ын зөвлөх, Ерөнхий сайдын хуулийн бодлогын зөвлөхөөр тус тус ажиллаж байсан. Одоо УИХ-ын зөвлөх, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Төр, захиргааны тэнхмийн эрхлэгч, Удирдлагын Академийн Эрх зүйн тэнхмийн профессороор ажиллаж байна.



Сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүн



1964 онд төрсөн. Завхан аймгийн харъяат. Захиргааны шинжлэх ухааны магистр. 1986 онд МУИС-ийг эрх зүйч мэргэжлээр, 2000 онд ХБНГУ-ын Шпайерын Захиргааны их сургуулийн магистрантурыг тус тус төгссөн. 1986–1987 онд Архангай аймгийн АДХГЗ-нд хуулийн ахлах зөвлөх, 1987–1990 онд Налайх хотын ХЗЭ-ийн хороонд зааварлагч, зохион байгуулагч, хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга, хотын АДХ-ын Тэргүүлэгчдийн дарга, 1990–1992 онд Улсын Бага Хурлын Төрийн Байгуулалтын Байнгын Хорооны зөвлөх, 1992–1996 онд УИХ-ын гишүүн, 1996–1998 онуудад ТЗУХИ-д багш, 2000–2001 онд “Сүлд” хууль зүйн товчооны захирал, УИХ-ын даргын зөвлөхөөр тус тус ажиллаж байсан. Одоо УИХ-ын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн даргаар ажиллаж байна.



Сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүн



1962 онд төрсөн. Увс аймгийн харъяат. Философийн ухааны доктор (Ph.D), профессор. 1985 онд ЗХУ-ын Свердловск хотод Уралын их сургуулийг философич, философийн багш мэргэжлээр, 1988 онд мөн сургуулийн аспирантурыг тус тус төгссөн. 1988–1990 онд Намын дээд сургуульд багш, 1990–1991 онд Улс төрийн дээд сургуульд багш, 1991–1994 онд Төр, нийгэм судлалын академид Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, 1994 оноос ТЗУХИ, Удирдлагын академид төрийн удирдлагын хөтөлбөрийн эрхлэгч, Орон нутаг, ажлын байран дахь сургалтын төвийн эрхлэгч, сургалтын албаны даргаар тус тус ажиллаж байсан. Одоо Удирдлагын академийн Сургалтын албаны даргаар ажиллаж байна.



Сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүн



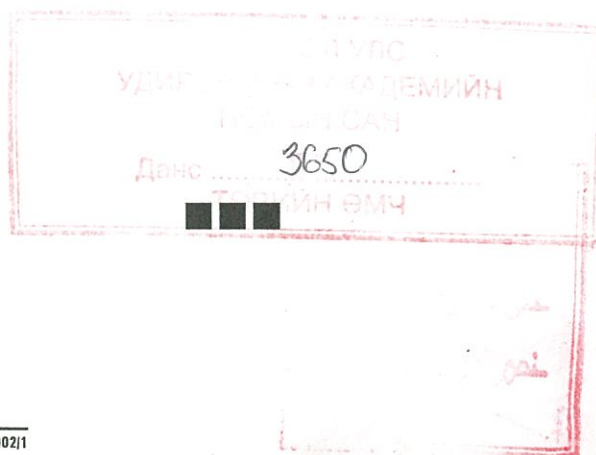
1930 онд төрсөн. Увс аймгийн харъяат. Монгол Улсын гавъяат хуульч, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор. 1963 онд ЗХУ-ын Свердловск хотод Хууль цаазны дээд сургуулийг төгссөн. 1946–1950 онд малчин, 1950–1953 онд Цэргийн төв эмнэлэгт бага дарга, 1954–1956 онд Увс аймгийн прокурорт мөрдөн байцаагч, 1958–1959 онд Хуулийн дунд сургуульд багш, 1963–1964 онд Улсын Дээд шүүхийн гишүүн, 1964–1974 онд МУИС-д тэнхмийн эрхлэгч, 1974–1978 онд Улсын Дээд шүүхийн нэгдүгээр орлогч, 1978–1979 онд Улсын прокурорын нэгдүгээр орлогч, 1979–1984 онд АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн хуулийн хэлтсийн дарга, Улаанбаатар хотын прокурорын газарт хяналтын прокурор, 1984–1985 онд МУИС-д багш, тэнхмийн эрхлэгч, 1985–1992 онд ШУА-ийн Төр, эрх зүйн хүрээлэнгийн захирал, 1992–1998 онд Үндсэн хуулийн Цэцгийн даргаар тус тус ажиллаж байсан. Одоо Удирдлагын Академийн Эрх зүйн тэнхмийн эрхлэгчээр ажиллаж байна.



Сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүн



1945 онд төрсөн. Өвөрхангай айм-
гийн харъяат. Геологи-минера-
логийн ухааны доктор (Ph.D), 1969
онд Ленинградын Улсын их сургуу-
лийг геохимич-минералогич мэргэ-
жлээр, 1979 онд Эрхүүгийн Улсын
их сургуулийн аспирантурыг тус тус төгссөн. 1969–
1971 онд Дорнод аймгийн Геологийн удирдах газарт
инженер, 1971–1976 онд Түлш, эрчим хүчний үйлдвэр,
Геологийн яамны Нэгдсэн сэдэвчлэх ангийн ахлах ин-
женер, секторын эрхлэгч, Геологи хайгуул, эрдсийн
түүхий эдийн үйлдвэрлэл-эрдэм шинжилгээний инс-
титутийн секторын эрхлэгч, Геологи, шинжилгээний
газрын орлогч дарга, 1976–1979 онд Геологи, уул
уурхайн яаманд Ерөнхий геологич бөгөөд Геологи,
ашигт малтмалын хэлтсийн дарга, 1979–1992 онд
Засгийн газрын референт, 1991–1992 онд Засгийн
газрын ХЭГ-ын Боловсон хүчний хэлтсийн дарга,
1992–1993 онд Засаг захиргааны яамны Төрийн ал-
баны боловсон хүчний газарт тасгийн дарга, 1993
оноос одоог хүртэл Засгийн газрын ХЭГ-ын Төрийн
албаны боловсон хүчний хэлтсийн даргаар ажиллаж
байна.



ЭРХЛЭГЧИЙН ТАТАЛБАР

“Санаж явбал бүтнэ, сажилж явбал хүрнэ” хэмээх эртний монгол хэллэг эрч хурдаа авсан эдүгээ цагийн нийгмийн ажил хэрэгч хүнд тийм ч тааламжтай бус сонсогдож болох юм. Гэвч энэ хэллэгт тодорхой зорилго тавиад түүндээ хүрэхийн тулд жижигхэн ч атугай алхам хийж байхыг сургажээ. Төрийн захиргааны онол практикийн чиглэлд сүүлийн хэдэн жилд махран ажиллаж байгаа хэсэг багш, судлаачид төрийн захиргааны чиглэлээр мэргэжлийн сэтгүүл гаргаж, өргөн олон, иргэд, уншигчид, судлаачидтай санал бодлоо хуваалцаж байх юмсан гэж ярилцсаар бас ч үгүй хугацаа өнгөрчээ. Өнөөдөр сэтгүүлийн анхны дугаараа гаргаж уншигч олон түмэндээ толилуулах бололцоотой болсондоо бид баяртай байна. Аливаа ажлыг эхлэх нь хүнд гэдэг нь үнэн ажээ. Одоо ажил нэгэнт эхэлсэн учраас энэ сэтгүүл түүнийг тойрон хүрээлж үзэл бодлоо илэрхийлэгч идэвхтэн бичигчид, байнгын уншигчид, захиалагчид, төрийн захиргааны албан хаагчдын хүчин чармайлтаар цаашид бэхжин амьдрах буй заа.

Монгол Улс төрт ёс, захиргааны он удаан жилийн түүхэн туршлагатай ч захиргааг шинжлэх ухааны үүднээс судалсан судалгаа, онолын төсөөлөл, багатай. Сүүлийн үед удирдлагын шинжлэх ухаанд онол практикийн талаас анхаарал хандуулж эхлэх явцад захиргааны шинжлэх ухаан ч нэгэн адил анхаарагдаж эхэлжээ. Тэр тусмаа Монголын төрийн уламжлалт захиргааг удирдлагын шинэ элементүүдээр баяжуулах, гибриджүүлэх тухай яригдаж байгаа өнөө үед захиргааны онол практикийн асуудлууд урьд өмнөхөөс илүү анхаарал татах боллоо.

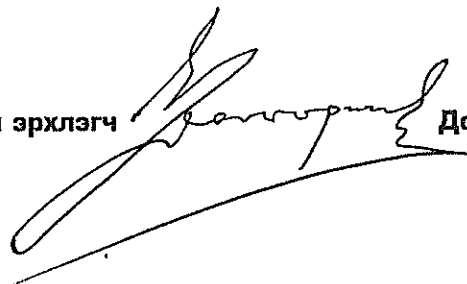
Захиргааны уламжлалт шинжлэх ухаан, орчин үеийн шинэ онол, арга барилын аль нэгийг нь зөв буруу гэх нь утгагүй хэрэг. Ямар ч үзэл онол алдаатай байх магадлал байхын зэрэгцээгээр амжилтад хүрэх боломж агуулагдаж байдаг. Гагцхүү донжийг нь олж хэмжээг нь тааруулах тухай асуудал чухал юм.

1990-ээд оноос хойш төр, нийгмийг эрх зүйд тулгуурлан удирдах тухай асуудал их яригдаж эрх зүйт төрийн тухай ойлголт ч бүрэлдэв. Үүний улмаас аливаа асуудалд дан ганц явцуу эрх зүйн үүднээс хандах хандлага цухалзаж байна.

Манай сэтгүүлийн зорилго бол Захиргааны шинжлэх ухаан, захиргааны эрх зүйн хоорондын ач холбогдлыг зөв авч тавих оролдлого хийхэд оршино.

Захиргааны шинэчлэл юуны өмнө эрх зүй гэхээсээ захиргааны онолын дүгнэлтэд тулгуурлаж хийгдэх нь чухал. Харин захиргааны онолын хүрээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн үзэл баримтлалыг хэм хэмжээ болгон практикт нэвтрүүлэх нь захиргааны эрх зүйн асуудал юм. Энэ утгаар авч үзвэл Захиргааны шинжлэх ухаан, захиргааны эрх зүй хоёрын хооронд агуулга хэлбэрийн диалектик үйлчлэх ёстой аж. Манай сэтгүүл хэлбэрээс агуулгыг илүүд үзэх болно. Гэхдээ хэлбэр агуулгынхаа хөгжилд ямагт нөлөө үзүүлж байдаг гэдгийг бид мартаж өсгүй. Ингэхлээр захиргааны онолчид, захиргааны эрх зүйчид энэ сэтгүүлийн талбар дээр үр бүтээлтэй хамтран ажиллаж, тэр нь практик амьдралд нэвтэрч байгаасай гэж хүснэм.

Сэтгүүлийн эрхлэгч



Доктор (Ph.D), проф. Я.Долгоржав

**ТӨРИЙН АЛБАНЫ МЭРГЭШСЭН УДИРДАХ АЖИЛТАН БЭЛТГЭХ СУРГУУЛЬ
УДИРДЛАГЫН АКАДЕМИ БАЙГУУЛАГДСАНЫ 75 ЖИЛИЙН ОЙД ЗОРИУЛСАН
БАЯРЫН ХУРАЛ ДЭЭР МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧ
Н.БАГАБАНДИЙН ХЭЛСЭН ҮГ**

*Эрхэт хүндэт эрдэмтэн, багш нараа!
Тус сургуулийн сонсогчид, үе үед төгсөгчид,
ажилчид аа!*

Та бүхэнд Төрийн албаны мэргэшсэн удирдах ажилтан бэлтгэх сургууль үндэслэн байгуулагдсаны 75 жилийн ойг тохиолдуулан чин сэтгэлийн баяр хүргэж, эрдэм судлал, хичээл сурлага, ажил бүтээлийн өндөр амжилт хүсье.

Монгол Улсын ууган дээд сургуулийн үндэс суурин дээр төлөвшиж бэхэжсэн Удирдлагын Академийн "Хүндэт доктор"-ын эрхэм цолыг надад хүртээснийг би сая бишрэл хүндэтгэлтэй хүлээн авлаа. Энэхүү эрхэм цолыг олгосон тус сургуулийн удирдлага, эрдмийн зөвлөл, хамт олонд гүн талархлаа илэрхийлье. Эрдмийн энэхүү эрхэм цолыг надад олгосон нь их мэддэг, илүү бүтээсэн гэснийх биш, төрийн ажил үйлсийг эрхлэхдээ эрдэм номын хүчинд тулгуурлаж, шинжлэх ухааны үндэстэй хандаасай хэмээн итгэл өгч буй илэрхийлэл, хариуцлага хүлээлгэж байгаагийн бэлгэдэл хэмээн би ойлгож байна.

Олон жилийн зузаан түүхтэй тус сургуулийн үе үеийн профессор, багш нарын эрдэм ухаан, хичээл зүтгэл, хэлс хүч, алдар хүнд шингэсэн энэхүү эрхэм цолыг эцэг эхийнхээ өгсөн нэр мэт хайрлан хүндэтгэж авч явахаа илэрхийлье.

Тусгаар улсаа тунхаглан зарлаж байсан тэр цаг үед сарын хугацаатай түр курсийн хэлбэрээр байгуулагдсан тус сургууль шинэ Монгол Улсын үндэсний удирдах боловсон хүчин бэлтгэх гол төв болсоор ирсэн билээ. Улс орны хөгжлийн тухайн үеийн онцлог, хэрэгцээг тусган нэр, бүтэц, зохион байгуулалт, сургалтын агуулга, хэлбэр нь цаг цагийн шаардлагыг даган өөрчлөгдөн хувирч байсан ч туулж ирсэн түүхэн замналдаа нам, төр, аж ахуйн удирдах боловсон хүчин бэлтгэх эрхэм ариун үйлсэд тус сургууль ихээхэн хувь нэмэр оруулж, үүрэг зорилгоо нэр төртэй биелүүлж ирснийг цохон тэмдэглэхэд таатай байна.

Тус сургуульд нам, төр, засгийн үе үеийн удирдах хүмүүс хичээл ном зааж, нэр цуутай эрдэмтэд багшилж, төгсөгчид нь улс орныхоо эрх ашигт үнэнч байж, эх орны өнцөг булан бүрт ажиллан алдарт үйлс бүтээж ирсний дотроос Монгол Улсын төрийн

тэргүүн, нам, төр, засгийн удирдах өндөр албан тушаалтнууд, улсын болон хөдөлмөрийн баатрууд, ардын болон гавъяат зүтгэлтнүүд, орон даяар нэр алдраа дуурсгасан удирдах ажилтнууд төрөн гарч, зууны түүхэнд мөнхрөн үлдсэн юм.

Тус сургуулийн түүхэн замнал энэ өдрүүдэд 75 жилийн ойг нь тэмдэглэж буй БНМАУ байгуулагдсаны түүх, шинэ Монголын бүтээн байгуулалтын түүхтэй салшгүй холбоотой юм. Би энэ завшааныг ашиглан энд хуран цугларсан Та бүхэндээ анхны Үндсэн хууль баталж, Бүгд Найрамдах Улс тунхагласны 75 жилийн ойн мэнд хүргэе.

Улс орны хөгжил дэвшилд төр, засгийн бүх шатны, ажил амьдралын салбар бүрийн удирдах ажилтны үүрэг хариуцлага нэн их бөгөөд тэдний хувь нэмэр онцгой чухал юм. Эдүгээ цаг үе удирдах ажилтнаас онол, мэргэжлийн өргөн мэдлэг, сэтгэлгээний бүтээлч чадвар, ажил амьдралын баялаг туршлага, удирдан зохион байгуулах авъяасыг шаардаж байна. Ийм чанар шинж төгс хүмүүс ажилч хичээнгүй, идэвхи санаачлагатай байж ажил, асуудалд аль нэг нам, эвсэл, байгууллагын болон хувийн сонирхлоор явцуурч туйлшрахгүй хандаж чадвал олноо араасаа дагуулан, улс орноо хөгжүүлэхэд жинтэй хувь нэмэр оруулж чадна. Танай сургуулийг төгсөгчид улс оронд маань байхгүй болон дутуу зүйлийг гярхай олж харж чаддаг, тэхдээ бусдын туршлага, үг заавар, ёс горимыг хуулбарлан дууриадаггүй, сэтгэлгээ, арга барилаа өөрийн нөхцөлд хэрэглэх чадвартай, үндэсний ухамсар, эх оронч сэтгэлтэй удирдагчид болж гараасай гэж би хүсэж байна.

Эдгээр чадварыг сонсогч, шавь нартаа эзэмшүүлэхэд профессор багш Та бүхний эрдэм ухаан, хүч хөдөлмөр, сэтгэл зүтгэл чухал юм. Багш та бүхэн сургалтын ажлаа явуулахдаа эдүгээ манай нийгэмд тохиолдож байгаа хүндрэл бэрхшээлүүд, төрийн албанд ажиллагсдад эрдэм мэдлэг, арга барилын хувьд дутагдаж буй зүйлүүдийг нь судалж анхааран үздэг байх аа гэж найдаж байна.

Өчигдөр Монгол Улсын Засгийн газар Төрийн захиргаа, удирдлагын хөгжлийн институтыг Удирдлагын Академи болгон өөрчлөх чухал шийдвэр гаргалаа. Энэ бол зөвхөн нэр сольсон биш,

сургуулийн өмнө шинээр тулгарч буй зорилтыг л маш товч бөгөөд оновчтой тодорхойлж буй хэрэг юм. Танай сургууль Монголын төрд академийн боловсролтой боловсон хүчин бэлтгэж өгөх түүхийн шинэ үе эхэлж байна гэдгийг гүнзгий ухамсарлан ойлгох хэрэгтэй.

Элсэгчдэд тавих шаардлагаа өндөржүүлэх, суралцагсдад олгох мэдлэгийн түвшинг дээшлүүлэх, төгсөгчдийн эзэмшвэл зохих шалгуур үзүүлэлтүүдийг онож тогтоон чанд баримтлах, сургалтын агуулга, хэлбэр, аргыг боловсронгуй болгох, багшлах

бүрэлдэхүүнийг эрдэмжүүлэн чадваржуулах, эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажлын арга зүй, чанарыг ахиулах, сургуулийн материаллаг бааз, техник, тоног төхөөрөмжийг нэмэгдүүлэн шинэчлэх, сурч ажиллах орчин, нөхцлийг сайжруулах, ажиллагсдын нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэхэд шинээр хандаж үр дүнд хүрэх нь Та бүхний өмнө тулгарсан зорилт болж байгааг тэмдэглэн үгээ хэлж өндөрлөө.

Үндэсний удирдах боловсон хүчин бэлтгэх уурхай – Удирдлагын Академийн ажиг үйлс өөдрөг, амжилт бүтээл арвин байх болтугай.



“ТӨРИЙН ЗАХИРГАА” СЭТГҮҮЛИЙН ҮҮРЭГ ИХ БАЙХ БОЛНО

Доктор (Ph.D), профессор Ш.Түдэв

Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Удирдлагын Академиас “Төрийн захиргаа” нэртэй сэтгүүл эрхлэн гаргаж анхных нь дугаарыг уншигч Танаа толилуулж байгаад баяртай байна. Сэтгүүл нь төрийн захиргааны онол, практикийн зангилаа асуудлуудыг хөндсөн дотоод, гадаадын эрдэмтэн судлаачдын бүтээл, төрийн захиргааны практик үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээ, мэдээлэл, олон нийтийн санаа бодлыг нийтэлж байх нь зүйтэй юм.

Төр, иргэн хоёрын харилцааны амьд индэр болж чадахуйц хэвлэлтэй байх шаардлагыг бид гол нь дараах хоёр шалтгаантай холбон үзэж байгаа юм. Үүнд: **Нэгдүгээрт**, Монголд эдүгээ төрийн захиргааны онолын сэтгэлгээг хөгжүүлэх шаардлага хурцаар тавигдаж байна. XX зуунд Монгол орон ардчилалын хоёр ч их давалгааг туулж ирсэн бөгөөд 80-аад оны эцсээр хүчээ авсан хоёр дахь давалгаагаар төрийн захиргаанд язгуур шинэчлэл хийгдэж, монголчуудын төрийн, ялангуяа төр-иргэний харилцааны талаарх урьдын ойлголт төсөөлөлийг үндсээр нь өөрчлөгдөхөд хүргэлээ. Шинэ ойлголт төсөөлөл тодорхой онол, арга зүйд тулгуурласан байх учиртай.

Өрнөдөд төрийн захиргаа (Public administration)-ны шинэ онол, баримтлал үүсч хөгжөөд нэг их удаагүй байгаа хэдий ч улс түмнүүдийн засаг захиргааны шинэчлэлд хүчтэй түлхэц өгч байна. Манайд ч захиргааны шинэчлэлийн практик зорилтыг шийдвэрлэхдээ онолын шинэ чиглэлүүдийн баримтлалыг анхааран үзэх учиртай юм.

Ер нь монголчууд бидэнд өнөөдөр онол ухаанд, рациональ сэтгэлгээнд түлхүү анхаарах тодорхой шалтгаан байгаа юм. Монгол орон улс төрийн шинэ тогтолцоонд шилжээд 10 жил болж байна. Энэ нь астрономын цагаар богино хугацаа мэт боловч нийгмийн агуулгаараа шилжилтийн гэж хэлэгдэх бүхэл бүтэн түүхэн үе байв. Энэ хугацаанд нийгмийн байгуулал халагдан солигдож, цоо шинэ байгууллын суурь тавигдлаа. Одоо нэгэнт яс мод нь зангидагдсан шинэ байгууллыг төлөвшүүлэх, үйл ажиллагааг нь зүгшрүүлэх том зорилт өмнө зогсож байна. Энэ ярвигтай зорилтыг хэрэгжүүлэхэд нийгмийн сэтгэл зүйн тааламжтай нөхцөл бүрдэж эхлээд байгаа нь завшаантай хэрэг. Юу гэвэл нийгэмд аливаа түүхэн эргэлтийг ёс юм шиг дагалддаг сэтгэл хөдлөлөөс уг

сурвалжтай элдэв хийрхэл, туйлшрал намжих хандлагыг олж, эргэцүүлэл, ухаарлын урь орж байна. “Бодитой байхын тулд зохистой байх” шаардлагыг хангаж чадаагүй урьдын тогтолцоог халахад иррациональ эхлэл, тухайлбал зориг эрмэлзэл, сэтгэлийн тэнхээ хэрэгтэй байсан байх (Гэхдээ эвдэж нураахад ч ухаан зарах хэрэгтэй болдог). Харин шинэ тогтолцоог цогцлуулан босгож үйл ажиллагааг нь төлөвшүүлэхэд оюун ухаан, онол, ном, өөрөөр хэлбэл рациональ сэтгэлгээ юу юунаас чухал болж байна.

Манай нийгэм судлаачдын дийлэнх нь урьдах тогтолцооны үед судалгаа шинжилгээний ажил эрхэлж зохих дадлага туршлагатай болсон, өөрөөр хэлбэл, марксист сургаал номлолын дагуу байгуулагдаж байгаа нийгмийг марксист онол, арга зүйн үүднээс судалж байсан хүмүүс. Судалгааны объект нь ч, судалгааны онол арга зүй нь ч судлаачдаа “хүмүүжүүлж” сэтгэлгээний тодорхой манертай болгосон нь эргэлзээгүй. Бидний саяхан хүртэл их багшаа хэмээн эрхэмлэн дээдэлж явсан Карл Маркс нийгмийн амьдрал хүний ухамсар зоригоос үл шалтгаалах бодит хууль, зүй тогтолд захирагдах агаад тэдгээрийг нь таниад мэдчихвэл нийгмийн ирээдүй цагийн төлөв байдлыг бүр байгалийн шинжлэлийн нарийвчлалтайгаар урьдчилан хэлж болно гэсэн хатуу детерминист байр суурьтай байлаа. Нийгмийн үзэгдлүүдийн хооронд шалтгаан-үр дагаварын шугаман холбоо давамгайлсан харьцангуй эгэл бүтэцтэй, эрч хөдлөл багатай нийгэмд байдал өнөөдрийнхөөс арай өөр байсан байж болох юм. Тэгвэл бидний зах зээлийн нийгэм гэж нэрлээд байгаа, бүр этгээд ааш араншинтай гэж хэлж болох, тасралтгүй хувьсан өөрчлөгдөж байдаг, хэт мэдрэмтгий, тохиолдлын хүчин зүйлсийн үйлчлэлд өртөмтгий, дотоод харьцаанд нь шугаман бус хамаарал давамгайлж байдаг орчин цагийн нийгмийн ирээдүйн төлөвийг нэгэн утгатай тодорхойлох боломжгүй юм. Ийм нийгэмд тодорхой байдлын тодорхой шинжилгээ гол баримжаа болох учиртай.

Өрнөдийн хэв маягийн нийгмийн өнгөрсөн хийгээд одоогийн төлөв байдлыг судалсан дорвитой судалгаанууд бий. Мөн энэ нийгмийн ирээдүй судлал ч багагүй амжилт олжээ. Бид энэ судалгаануудын үр дүнтэй нь ч танилцах ёстой, судалгааных нь арга зүйг

нь ч эзэмших ёстой. Үүнд манай шинээр эрхлэн гаргаж буй сэтгүүл зохих хувь нэмэр оруулна гэж найдаж байна.

Бусдын онол баримтлалтай харьцахдаа бид хоёр зүйлийг ямагт санаж явууштай. Үүнд, өнөөгийн Монгол орон бол өрнөдийн тэргүүний хөгжилтэй орнуудын өнөөдрийнхөөс нь илүү өчигдрийнх орчин үе гэж үзэх. Энэ утгаар манайд капитализмын өнгөрсөн үеийнх нь туршлага, сургамж өнөөдрийнхөөс нь дутуугүй ач холбогдолтой байж болох юм. Иймд бид “зах зээлийн нийгэм”-ийг үр хөврөлийнх нь үеэс хөөн судалж болж өгвөл цаг цагт асуудлаа шийдвэрлэж ирсэн арга замыг нь төдийгүй зөрчил бэрхшээл, мухардалд хүргэж байсан алдаа, эндэгдлийг нь ч олж мэдэхийг хичээх хэрэгтэй байна. Одоо нэг анхаарах зүйл бол бусдын онол үзэл баримтлалыг судалж баримжаа болгохдоо үзэл санаагаа дагаад бодит ахуй нь ороод ирэхгүй гэдгийг ямагт санаж байх. Орчин цагийн нийгмийг хүслээрээ, өөрөөр хэлбэл, тэргүүний орнуудыг дуурайж, жишээ нь эрх зүйг нь оруулж ирж үйлчлүүлэх замаар цогцлуулан босгоод ирж болох мэтээр төсөөлөх нь хэтэрхий гоомой хэрэг. Эрх зүй бол ахуйг бүтээгч (демиург) биш, харин өөрөө нийгмийн бодит ахуйн бүтээл. Нэгэнт бий болчихсон нийгмийн бодит харилцааг зохицуулах, чиглүүлэх зорилгоор л эрх зүйг “бүтээдэг” болохоос эсрэгээр нь биш байлтай. Өнөөдөр хуулийг хүндэтгэхгүй, сахиж биелүүлэхгүй байгааг хуулийн этгээдүүдийн ухамсар, соёлын түвшин дорой, хуулийн мэдлэг нимгэн байгаатай холбоотой гэж их ярих болжээ. Хууль хэрэгжихгүй

байгаагийн нэг гол шалтгаан энэ бүхэнтэй холбоотой байж болохыг үгүйсгэхгүй. Нөгөөтэйгүүр, энэ нь хууль гаргахдаа уг хуулиар зохицуулах гэж байгаа бодит харилцаа одоо ямар байдалтай байна, түүнийг яаж зохицуулах, хааш нь чиглүүлэх вэ гэдгийг нягтлан судлахын оронд ийм төрлийн харилцааг бусад орнуудад ямар заалтаар яаж зохицуулж вэ? гэдгийг голлон “судалж”, удирдамж болгож ирсэнтэй олон талаар холбоотой байж болох юм. Хариас “импортоор” оруулж ирсэн хуулийн баримтлал Монголын хөгжлийн хүрсэн түвшин, түүх, соёлын хөрс сууринд таарч, нутагших нь тодорхой цаг хугацаа шаардах процесс байх буй заа. Ингэхлээр харийн үзэл санааг Монголын орон цаг, өвөрмөц нөхцөл байдалд тохируулан авч хэрэглэх нь нийгмийн оюун санааны хүрээнд хийгдэх бүтээл туурвилын шинжтэй үйл ажиллагаа байх ёстой болж байна.

Хоёрдугаарт, төрийн захиргааны чиглэлээр тусгай сэтгүүл гаргах шаардлагыг практик сэтгэлгээтэй холбон үзэж байна. Ардчиллын шинэ үе шат нь жирийн иргэн хүний төрийн хэрэгт оролцох боломж, нөхцөл, арга механизмыг өмнөх үеэс нь хавьгүй ихээр бүрдүүлжээ. Энэ боломжийг хэр зэрэг үр дүнтэй ашиглах нь иргэн хүний улс төрийн мэдлэг, боловсролын түвшингээс, төрийн үйл хэргийн талаархи мэдээ, мэдээлэлийн хангамжаас, хүмүүс төрийн үйлст зүтгэх, төртэй харьцах явцдаа хуримтлуулсан арга туршлагыг хэр эзэмшсэн байдал зэргээс шийдвэрлэх хэмжээгээр шалтгаалах болоод байна. Эдгээр шаардлагыг хангахад “Төрийн захиргаа” сэтгүүлийн үүрэг их байх болно.



ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ ШИНЖЛЭХ УХААНЫ ҮҮСЭЛ, ХӨГЖЛИЙН ТУХАЙД

Доктор (Ph.D), профессор Олхуноуд Ядамын Долгоржав

Төрийн захиргааны удирдлагын онол нь орчин үеийн нийгмийн улс төрийн сэтгэлгээний хамгийн чухал чиглэлийн нэг юм. Энэ нь он удаан жилийн турш ерөнхий улс төрийн сэтгэлгээний хүрээнд хөгжиж байгаад ердөө л 19-р зууны төгсгөлөөс шинжлэх ухааны судалгааны бие даасан салбар болон тодорч гарсан билээ.

Хүн төрөлхтөний нэгдмэл, цөлхи ухаанаас улс төрийн хүрээ ялгаран гарах, төр нь эдийн засаг, нийгэм, оюун санааны дэд системээс зааглагдах үйл явц харьцангуй хожуу болжээ. Эхэндээ улс төрийн үзэгдэлүүд нь нийгмийн үзэгдлийн нийтлэг цогцос байдалтайгаа уялдан тухайн үед ноёрхож байсан нийгэм-соёлын парадигмынхаа хүрээнд судлагдаж байлаа.

Эртний үеэс 18-р зууныг хүртэл бараг хоёр мянган жилийн турш нийгмийн үзэгдлүүдийн тухай бүх мэдлэг нь бүхэл бүтэн нэгдмэл тогтолцоо байсан. Гэвч Аристотель л гэхэд тухайн үедээ төрийн удирдлагын сургаальд төгс төгөлдөр ач холбогдол өгч байсан байдаг. Тэрээр "...Төрийн тухай шинжлэх ухаан нь бусад шинжлэх ухааныг хэрэгсэл болгон ашигладаг, түүнээс гадна ямар үйлдлийг хийх ёстой, ямар үйлдлээс татгалзах ёстойг хуульчлан тодорхойлж өгдөг болохоор түүний зорилго нь бусад шинжлэх ухааны зорилтуудыг дотроо агуулж байдаг нь илэрхий. Иймээс энэхүү зорилго нь нийт хүмүүсийн хувьд эрхэм дээд ариун зүйл болмой"¹ гэж онцлон тэмдэглэсэн байдаг. Нийгмийн тухай мэдлэг өргөсч, гүнзгийрэхийн хирээр шинжлэх ухааны салбар ухаанууд ялгарч гарах нь түргэсэв. 18-р зууны дунд үед байгаль шинжлэлийн философи ёс суртахууны философиос салж, цаашдаа Анри Сен Симон, Огюсть Конт нарын философийн судалгааны нөлөөн дор ёс суртахууны шинжлэх ухаанууд нь "нийгмийн" (социаль) гэсэн тодотголтой болсон байна.

Гэгцхүү улс төрийн шинжлэх ухааны эхлэлийн тухайд гэвэл 19-р зууны эхний хагаст Германд төр судлах явдлыг өөрийн зорилго болгон тавьсан Эрх зүйн сургууль бий болсонтой холбон ярьж болно. Харин 1880 оныг шинэ салбар ухаан болох улс төрийн шинжлэх ухааны үүслийн он хэмээн бэлэгдэн нэрлэжээ. Энэ оны 6 дугаар сард АНУ-д Колумбийн

Коллежийн (хожим нь Колумбийн их сургууль болон өөрчлөгдсөн) захиргааны зөвлөл эрдэмтэн Дж.Барджесийн санаачилгаар улс төрийн шинжлэх ухааны сургууль байгуулах тухай шийдвэр гаргасан. Диссертаци бичүүлж хамгаалуулах замаар энэ шинжлэх ухааны боловсон хүчнийг бэлтгэх тогтолцоог ч бүрдүүлжээ.

1886 оноос эхлээд улс төрийн шинжлэх ухааны сургууль "Политикл сайенс коутерли" (Political science quarterly) гэдэг сэтгүүл хэвлэн гаргаж эхэлжээ. Колумбийн их сургуулийн жишээг эхлээд АНУ-ын их сургуулиуд, дараагаар нь баруун Европын бусад тэргүүлэх дээд сургуулиуд дагасан юм.²

1880-аад оны үед төрийн захиргааны удирдлагын асуудлууд нь улс төр судлалын судалгааны ерөнхий цогц хүрээндээ улс төрийн социалчилал, сөргөлдөөн хийгээд зөвшилцөл (консенсус), улс төрийн төлөгчлөлийн асуудлуудын зэрэгцээгээр судлагдаж байлаа. Гэвч төрийн захиргааны мэргэшсэн боловсон хүчнийг бэлтгэх асуудал яваандаа улам бүр тулгамдаж иржээ.

Барууны хөгжилтэй болон, хөгжиж байгаа орнууд, түүний дотор Монгол Улсын удирдлагын төрийн захиргааны аппаратад чухал өөрчлөлтүүд гарч байна. Удирдлагын бүтцийн бүх үе шатанд дээрээсээ доороо хүртэл хөдөлмөрийн системтэй хуваарилалт хийгдэж байна.

Төрийн захиргааны байгууллагад байгууллага, албан тушаалын шатлал тогтож, чингихдээ захиргааны доод байгууллага нь дээд шатныхдаа, түшмэдийн бүх арми нь "гүйцэтгэх засаглалын цац"-ын дээр орших төрийн тэргүүн юм уу Ерөнхий сайдад захирагдаж байх нөхцөл хангагдаж байна.

Төрийн захиргааны янз бүрийн салбаруудын хоорондын цэгцтэй, шатлалтай хөдөлмөрийн хуваарийг тухай бүрд нь хууль тогтоомжоор баталгаажуулж төрийн албад, байгууллагуудын чиг үүрэг, бүрэн эрх мөн түүнчлэн бүх түшмэдүүдийн үүргийг нарийвчлан тодорхойлж журмалж өгдөг. Тийм арга хэмжээнүүдээр төрийн аппаратын үйл ажиллагааг баталгаажуулж, цэгцлэх, мөн түүнчлэн түүний ажилд тавих хяналтыг хүчтэй болгохыг эрмэлздэг.

Төрийн албыг төвлөрүүлэн өөрчилсөн нь нэг талаас түшмэдүүдийн тоог ихэсгэхэд, нөгөө талаас тэдгээрийн чанарын өөрчлөлтөнд хүргэсэн байна. Тухайлбал доод эрэмбийн түшмэд (нарийн бичгийн дарга, гүйцэтгэх туслах ажилтнууд)–ийн тоо байнга өсчээ.

Захиргааны албан ажлын (канцлер буюу bureau) бүрэлдэхүүний өсөлт нь төрийн удирдлага төвлөрч байгаагийн нэг гол ялгагдах шинж юм.

Чухам эндээс бюрократи, бюрократчлагдах гэдэг нэр томъёо ихэнхдээ сөрөг, өөр уггатай болох (хүнд суртал, хүнд сурталжих гэх мэт) нөхцөл бүрджээ.

Алгуур аажимдаа "удам угсаа", онцгой эрх дархад үндэслэгдсэн зэрэг дэвийн шатлалын оронд хүний хувийн гавъяа зүтгэл, мэдлэг, түүний мэргэжил, мэргэшлийн байдлаас хамаарсан зэрэг дэвийн шатлал нэвтэрчээ.

Түшмэдийн бүх категорид тогтмол мөнгөн шан харамж (цалин) олгох болсон нь төрөөс тэдний хамаарах хамаарлыг хүчтэй болгожээ.

Дээр дурьдсан төрийн албаны зохион байгуулалт дахь өөрчлөлт нь гэнэтхэн л нэгэн өдөр хэрэгжчихээгүй бөгөөд түүхэн урт хугацааны туршид бий болжээ. Баруун Европын орнуудад энэ үйл явц 15–16–р зуунд, Орос, Америк зэрэг оронд нилээд хожуу 18–р зуунд эхэлжээ. Үндэсний хэмжээний бюрократ тогтолцоо Барууны орнуудад бүрэлдэн тогтох үйл явц ерөнхийдээ 19–р зууны 2–р хагаст дууссан байна.

1883 онд АНУ–д хожим нь "Иргэний үйлчилгээний тухай хууль" гэж нэрлэгдэх болсон Пендлтоны хууль батлагдсан юм. Энэ баримт бичиг батлагдсанаар иргэний алба (civil service)³–ны орчин үеийн институци хууль ёсоор бүрэлдүүлэх эхлэл тавигдсан байна.

Пендлтоны хууль төрийн захиргааны албан тушаалд орохыг хүсэгчдэд зориулж нээлттэй, өрсөлдөөнт (уралдаант) шалгалт явуулахыг урьдчилан тодорхойлж өгсөн бөгөөд одоо хүртэл энэ хууль АНУ–д хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.

Хожим нь АНУ–ын Ерөнхийлөгч болсон профессор Вудро Вильсон 1887 онд "Захиргааны судалгаа" хэмээх ажилдаа төрийн захиргааны удирдлагын асуудлуудыг онолын хувьд боловсруулах эхлэлийг тавьсан гэж үздэг. Тэрээр "Захиргааны удирдлагын шинжлэх ухаан нь засгийн газрын үйл ажиллагааг сайжруулах арга замыг хайж түүний ажлыг илүү хялбар болгож удирдлагын зохион байгуулалтыг эмх цэгцтэй болгох болно"⁴ гэж онцлон тэмдэглэжээ. Вильсон улс төрийн удирдлагын ээлж халаа ньүл халагдаж солигдох захиргааны аппаратын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх ёсгүй гэж үзэж байлаа. Ийнхүү Төрийн захиргааны зорилт нь ард түмний сонгосон хүмүүс буюу улс төрийн хошуучлагчдын

аливаа бүлэглэлийн шийдвэрийг амьдралд шуурхай, чадварлагаар хэрэгжүүлэх явдал гэж тунхаглажээ.

В.Вильсон төрийн захиргааны удирдлагад бизнесийн салбар дахь удирдлага, зохион байгуулалтын аргуудыг зохистой хийгээд ажил хэрэгчээр хэрэглэхийг санал болгон, "захиргаа үр ашигтэй байх" загварыг боловсруулсан юм. Тэрээр төрийн захиргааны тогтолцоонд мэргэжлийн өндөр ур чадвар зайлшгүй болохыг мөн үндэслэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн албан хаагчдыг тэдгээрийн мэргэжлийн чадвараар нь сонгохын зайлшгүйг чухалчилж байв. Ийнхүү төрийн захиргааны байгууллага буюу бюрократ байгууллага нь "шаталсан бүтэц, чиг үүргийн хуваарь" бүхий мэргэшсэн удирдлагын хэрэгсэл болж хувирах ёстой ажээ.

В.Вильсоны үзэл санааг Америкийн политологич Фрэнк Дж.Гуднау олон талаар хуваалцаж байсан юм. 19–р зууны төгсгөл, 20–р зууны эхээр Ф.Гуднау, В.Вильсон нар Америкийн төрийн захиргааны удирдлагын тогтолцооны талаар ихээхэн судалгаа явуулсан ажээ. Тэд нар ардчилсан нийгмийн хүрээнд "ажиллаж чадахуйц" бюрократ загварыг боловсруулахыг эрмэлзсэн юм.⁵

Тэдгээрийн бүтээсэн онолын концепци нь шинэ зууны эхний улс төр судлаачдад ардчилалын идеалыг, мэргэшсэн иргэний үйлчилгээний (албаны) үйл ажиллагаатай хамтатган хүлээн авах боломж олгожээ.

Вильсоны үзлээр хуулийг хэрэгжүүлдэг захиргаа, хууль тогтоодог засаглал хоёрын хоорондын харилцаа нь "Засгийн газрын тогтолцооны жинхэнэ мөн чанарыг бүрдүүлдэг"⁶ байна. Улс төрчид хийгээд захиргааныхан тохиргоо нь таарсан аливаа сайн тогтолцоонд бие биеийгээ дэмжин хамтрах ёстой. Захиргаанаас улс төрийн шийдвэрийг биелүүлэх, хууль хэрэглэх явцдаа тэдгээр шийдвэр хийгээд эрх зүйн актуудын хэрэгжих боломж, хэр оновчтой болсоны хэмжээг илрүүлэн гаргадаг гэж хэлж болно. Нөгөө талаар хууль тогтоох байгууллага, улс төрийн удирдлага нь захиргааны үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийг тогтоож өгдөг.⁷

Гүний зэрэгцээгээр Ф.Гуднау, В.Вильсон нар улс төрийнхэн хийгээд захиргааныханы хооронд тодорхой нарийн ялгаа гаргаж өгсөн байна. Тэдний үзлээр ардчилалын хөгжлийг хангахын тулд улс төрийнхөн захиргааны үйл ажиллагаанд хяналт тавих нь чухал юм. Тийм маягийн субординаци нь хувь хүний хийгээд хамт олны түвшинд тодорхойлогдох ёстой. Тэгвэл захиргааны ажилтанууд хэзээ ч улс төрд "хутгалдан орж" чадахгүй юм. Тэд ердөө л улс төрийн лидерүүдээс тогтоож өгсөн чиглэлийг л даган мөрдөх ёстой.

Ф.Гуднау, В.Вильсон нарын үзэл санааны нөлөөн дор төрийн захиргааны удирдлагын онолд шууд л улс

төрийн үзэл суртлаас үл хамаарах менежментийн буюу шинжлэх ухааны удирдлагын асуудал голлох байр суурь эзлэх боллоо.

Төнийрхолтой нь хамгийн анх "public administrative management" (төрийн захиргааны удирдлага) гэдэг нэр томъёог 1886 онд АНУ-ын бүгд найрамдахчуудын намын программд хэрэглэсэн байна. Энэ программд удирдлагын шинжлэх ухааны арга эзэмшээгүй ардчилсан намын Засгийн газрыг "чадвар байхгүй" тухайд нь шүүмжилсэн байлаа.⁸

Өнгөрсөн зууны 20-иод онд АНУ-д төрийн захиргааны шинэ аргыг хурдавчлан нэвтрүүлэхийн тулд орон нутгуудын судалгааны товчоо хэмээх хувийн байгууллагуудын сүлжээ байгуулагдаж тусгай сангуудаас санхүүжиж байсан юм. Эдгээр товчоо нь нийгмийн шинжлэх ухааны сүүлийн үеийн ололтыг ашиглан төрийн захиргааны удирдлагын дүрэм, журмыг боловсруулж эхэлжээ.

Төрийн захиргааны бюрократи байгууллага болон бюрократ түшмэдийн талаар системтэй шинжилгээ хийсэн анхны эрдэмтэн бол Немцийн социологич Макс Вебер (1864–1920) юм. Түүний судалгааны сонгодог бүтээл болох "Аж ахуй хийгээд нийгэм" хэмээх зохиол нь төрийн захиргааны удирдлагын орчин үеийн судалгааны эхлэлийн цэг болсон гэдэг. Веберийн судалгаа нь тухайн үеийн Германы бюрократ загвар дээр үндэслэгдсэн ч гэсэн түүний боловсруулсан зарчмууд нь ихээхэн нийтлэг бөгөөд хаа ч хэрэглэгдэж болохуйц юм. Энэ нь:

- Захиргааны байгууллагууд нь шаталсан байдлаар зохион байгуулагдах;
- Байгууллага бүр өөр өөрийн бүрэн эрхийн (эрх мэдэл) хүрээтэй байх;
- Иргэний албан хаагчид нь сонгогддоггүй, харин дипломын дүн эсвэл шалгалтын үр дүнгээр илэрхийлэгдэх мэргэшлийн чадварт үндэслэн томилогддог;
- Иргэний албан хаагчид нь ангилал зэрэг дэвэн-дээ тохирсон цалин авах;
- Иргэний албан хаагчийн хувьд эрхэлж буй ажил нь мэргэжлийн үгүйдээ л гэхэд үндсэн ажил болсон байх ёстой;
- Албан хаагч өөрийн ажиллаж байгаа байгууллагаа эзэмшдэггүй байх;
- Албан хаагч нь сахилга батыг сахиж хяналтан дор ажиллах;
- Албан тушаалаас дээд шатных нь шийдвэр дээр үндэслэн халах.⁹

Вебер ямар нэгэн харьцангуй шинэ юм судалж байна гэдгээ өөрөө ойлгож байжээ. Дээр дурьдсан зарчмууд дотроос заримыг нь сонгодог Хятадад олж харж болох боловч бүгдийг чадахгүй ажээ.

Төрийн захиргаа нь нийгэм дэх гүйцэтгэх засаглалын хэсэг болохынхоо хувьд Баруун Европын орнуудад ойролцоогоор 16-р зууны үед бий болсон ч өөрийн бүрэн хүчин чадал, хэлбэр дүрсээ зөвхөн 20-р зуунд олжээ. Засаглал хуваарилах зарчмын дагуу байгуулагдсан эрх зүйт төрд гүйцэтгэх засаглал нь хууль тогтоох засаглалаас гаргасан улс төрийн үндсэн шийдвэрийг хэрэгжүүлэхэд чиглэгдсэн байдаг. Ингэхдээ Засгийн газар нь улс төрийн шийдвэр гаргах, төрийг удирдах функцийг хэрэгжүүлж (хуулийн үндсэн дээр Үндсэн хуулийн хүрээнд) харин захиргаа нь тэдгээрийг улс төрийн практикт хэрэгжүүлж байдаг.

Төрийн захиргааны хны язгуурлаг байдлын нэгдэл нягтрал нь Веберийн үзлээр, хүн амын "тэгшитгэн" захирагдаж буй олонхитой, харьцуулахад хэрэг дээрээ ноёлох байр суурьтай байдгаас нь урган гардаг бөгөөд тэр нь дараахь шинж тэмдэгүүдтэй байдаг.

- Захиргааны болон эрүүгийн хэм хэмжээгээр хамгаалагдсан хэргэм зэргийг нь нийгмийн зүгээс өндөр үнэлэх үнэлгээ;
- Томилолтын зарчим (сонгогдох зарчимтай тэнцвэржүүлэн) дээрх зэрэг дэвийн шаталсан байгуулалт;
- Насан туршийн статус бүхий "зэрэг дэв", "албан тушаал";
- "Зэрэг дэв"-д тохирсон тогтмол мөнгөн урам-шуулал;
- "Зэрэг дэв"-ийн шатлалаар хөдлөх карьерийн зарчим.

Бюрократ байгууллагын ноёлох байр суурь нь удирдлагын техникийг эзэмшиж байдаг явдал дээр үндэслэгддэг бөгөөд түүний агуулга нь хоёр талтай.

Юуны өмнө энэ нь төрийн захиргааны удирдлагын зохих салбарт бэлтгэсэний үр дүнд мэргэшсэн төрийн албан хаагчийн олж авсан тусгай мэдлэг байдаг. Түүнээс гадна, уг байгууллагуудад захиргааны (бюрократ) процессийн дүрэм журмын мэдлэг чухал ач холбогдолтой юм. Бюрократ байгууллага нь удирдлагын техникийг монополиз-лохыг эрмэлздэг бөгөөд үүнийхээ тулд мэдээллээ нууцлах, "албаны нууц"-аа хамгаалах гэх мэт арга мэхийг хэрэглэдэг. М.Вебер бие даасан байдал нь өсөхийн хэрээр бюрократ байгууллага өөрийн үйл ажиллагаандаа функциональ хэрэгцээ төдийгүй, "засаглалын инстинкт"-ийг удирдлага болгох хандлагатай болж болох юм гэж урьдчилан сануулж байсан юм. Өөрөөр хэлбэл, бюрократ байгууллага нь өөрийн нөлөөллөө хууль ёсны хүрээнээс хавьгүй давуулж тогтоодог байна.

М.Вебер, хатуу бюрократ зарчим дээр тулгуур-ласан төрийн захиргааны удирдлагыг чухам хүслэнгийн гэж үзэж байсан юм. Шийдвэр гаргаж

байгаа удирдагчийн ноёрхуу эрх мэдэл нь захирагдагсаддаа шийдвэр өгч түүний биелэлтийг хянаж байдаг. Энэ үед төрийн захиргааны албан хаагчийн зорилт нь удирдлагын зарчмуудыг тодорхой нөхцөл байдалд тохируулан хэрэглэхэд оршиж байдаг бөгөөд үүний тулд төрийн захиргааны тодорхой дүрэм, журмуудыг боловсруулан гаргасан байдаг билээ.

Төрийн захиргааны мэргэшсэн албан хаагчид бол ямарч өөсэв, гэм зэмгүй, дээд зэргийн цэгц шударга зантай, мэргэшиж бэлтгэгдсэн оюуны хөдөлмөрийн нарийн мэргэшилтэй мэргэжилтэн гэж М.Вебер төсөөлж байлаа.

Хэрвээ тийм бус байвал, айхтар муухай авилгал, адгийн бэртэгчин байдлын гарцаагүй аюул нүүрлэж энэ нь төрийн аппаратын цэвэр техникийн үр ашгийг аюул заналд оруулахсан билээ.¹⁰

М.Вебер ёстой түшмэд хүний жинхэнэ мэргэжил бол улс төр байх ёсгүй гэж үзэж байлаа.

Түшмэд хүн, юуны түрүүнд алагчлалгүй "удирдах" ёстой бөгөөд энэхүү шаардлага нь "улс төрийн" гэж нэрлэгддэг түшмэдүүдэд ч хамааралтай юм. Түшмэд хүн sine ira et studio-уур унтуу, алагчлалгүйгээр ажил хэргийг эрхлэн хийх ёстой ажээ.¹¹

Чухамхүү улс төрч хүн л ямагт, гарцаагүй байдлаар хийх ёстой чухамдаа "тэмцэх" гэдэг юмыг түшмэл хүн хэзээ ч хийх ёсгүй гэж М.Вебер үзэж байв. Учир нь шийдвэр гаргалт, тэмцэл, улайрч тэчъяадах нь улс төрч хүний л сурсан байдал, хийдэг ажил бөлгөө. Улс төрч хүний үйл ажиллагаа нь ямагт түшмэд хүний хариуцлагаас шууд эсрэг хариуцлагын зарчимд захирагдаж байдаг.

Хэрвээ түшмэд хүнд алдаатай, буруу зүйл мэт санагдаж буй зүйлийг ч дээд шатны албан тушаалтан, байгууллага нь хийхийг шаардвал тушааж буй хүний хариуцлагын дор тушаалыг үнэн сэтгэлээсээ, яг таг гүйцэтгэх нь түшмэд хүний нэр төрийн хэрэг юм. Тийм сахилга бат байхгүйгээр удирдлагын аппарат бүхэлдээ нуран унах юм гэж тэрээр үзэж байлаа. Харин улс төрийн удирдагчийн нэр төр, үүрэг бол юу хийж байгаагаа хариуцах цэвэр хувийн хариуцлага байдаг бөгөөд түүнийг өөрчлөх юм уу өөрөөсөө зайлуулж чадахгүй бөгөөд тэгэх эрх ч байхгүй юм.¹²

М.Вебер, В.Вильсон, Ф.Гуднау нарын үзэл санаа барууны орнуудад төрийн захиргааны удирдлагын онолын хөгжилд ихээхэн нөлөө үзүүлсэн юм.¹³

Эдгээр эрдэмтдийг ихэнхдээ "өмнөх үеийнхэн" гэж нэрлэдэг. Тэдгээрийн ажилд төрийн захиргааны удирдлагын шинжлэх ухааны онолын хоёр үндсэн чухал санааг дэвшүүлэн тавьж боловсруулсан байна. Энэ нь:

1. Удирдлагын аппаратыг шинэчлэхийн тулд түүнийг сайн мэдэх хэрэгтэй, ингэхлээр түүнийг шинжлэх

ухааны байр сууринаас судлах хэрэгтэй;

2. Төрийн захиргааны удирдлагын аппаратыг улс төрийн хүрээнээс ангид байлгах ёстой гэсэн санаанууд болой.

Горчин үеийн судлаачдын ихэнх нь чухамдаа В.Вильсон, Ф.Гуднау, М.Вебер нарын бүтээл гарсанаар л шинжлэх ухааны бие даасан салбар ухаан болохынхоо хувьд төрийн захиргааны удирдлагын онолын хөгжлийн нэгдүгээр үеийн эхлэлийн тухай ярих боломжтой болсон гэдэг. Тухайн үеийн түүхэн цаг тооллын хүрээ нь 19-р зууны 80-аад оноос 1920-иод оныг хамардаг.

1890-ээд оноос эхлэн төрийн захиргааг судлах явдал нь АНУ болон баруун Европын голлох их сургуулиудын сургалтын хөтөлбөрийн нэг хэсэг болсон юм. 1916 онд Вашингтон хотноо Роберт Брукинс засгийн газар судлалын анхны хүрээлэнг (Institute of Government Research) байгуулжээ. Энэхүү эрдэм шинжилгээний байгууллагын зорилго нь төрийн захиргааны үйл ажиллагаанд системийн задлан шинжилгээний үүднээс хандах хандлагыг боловсруулах явдал байжээ.¹⁴

Иймэрхүү маягийн судалгааны төв болон хүрээлэнгүүд Европод 20-30-аад оны үеэс бий болжээ.

Төрийн захиргааны удирдлагын онолын хөгжлийн хоёрдугаар үе шат нь 1920-1950-иад оныг хамран үргэлжилжээ. Эдгээр он жилүүдэд ялангуяа Америкчууд ихээхэн амжилтанд хүрсэн бөгөөд энэ нь хэд хэдэн шалтгаанаар тайлбарлагдана. Энэ үед АНУ-д Европын орнуудыг бодвол их дээд сургуулийн байгууллагууд нь сургалтын хөтөлбөр боловсруулах, багш сонгож авах талаар ихээхэн эрх чөлөөтэй байсан байна.

Тэдгээр сургуулиуд нь туршилт хийх, шинэ курс өргөнөөр оруулах боломжтой байсан бөгөөд тэдгээрийн нэг нь төрийн захиргааны удирдлагын онол гэдэг курс байсан байна. Чухамдаа энэ хичээл нь шинэ шинжлэх ухаан хөгжин тархахад нөлөөлжээ.¹⁵

Эдгээр он жилүүдэд Европын орнуудад (ялангуяа Франц, Их Британи) сургалтын тогтолцоо нь харин ч эсрэгээр хэтэрхий төвлөрсөн байдалтай байж, нэгэн хэв шинжтэй байх явдал нь нэг ёсны хууль байлаа. Ийм ч учраас шинэ юмыг эсэргүүцэх, уян хатан бус байдал хаанаас гарч байсан тухай Францын улс төр судлаач Ж.Стейцель ингэж бичжээ: "...Шинжлэх ухааны салбарын хөгжил бол юуны өмнө, нийгмийн (социаль) үйл явц юм. Энэхүү хөгжилд юуны өмнө сэхээтний тодорхой давхраа бэлтгэгдсэн байх нь гарцаагүй чухал. Шинээр бий болсон салбар нь аль хэдийнээ нэгэнт бүрэлдэн бий болсон бусад салбартай ирээдүйд өрсөлдөх, тэдгээрийн энгийн оршин тогтнож буйн улмаас бий болсон эсэргүүцлийг даван туулах болно".¹⁶

Төрийн захиргааны удирдлагын онол АНУ-д эрчимтэй хөгжихөд нөлөө үзүүлсэн өөр таатай хүчин зүйл ч байсан юм. Америкчууд бүр тэр үед л төрийн захиргааны удирдлагын шинжлэх ухаан болон хувийн үйлдвэрүүдийг удирдах шинжлэх ухаан (бизнесийн удирдлага) хоёр ойртож болох талтай бөгөөд ойртох ч ёстой гэж үзэж байсан юм.

Захиргааны зохион байгуулалт, боловсон хүчний удирдлага, төсвийн техник, хүмүүсийн харилцаа, зохион байгуулалтын онолоор курс лекцүүдийг АНУ-ын олон дээд сургуулиудад уншиж байсан байна. Тэгэхдээ эдгээр курс хичээлийг өөрийгээ төрийн албанд бэлтгэж байгаа хүмүүст ч, ирээдүйд хувийн салбарын бизнесийн захиргааны боловсон хүчний эгнээг нөхөх хүмүүст ч зориулан уншиж байжээ. Эдгээр хичээлийг өргөн хүрээний хүмүүст зааж байсан учраас профессорын болон сурах бичиг, судалгааны ажлын тоо ч ихээр нэмэгджээ. Энэ бүхэн нь төрийн захиргааны удирдлагын онолын хөгжилд дэм болсон. Үүнээс харахад АНУ-д хэдхэн 10 жилийн дотор л олон тооны үнэтэй сайхан бүтээлүүд хэрхэн бичигдсэн нь ойлгомжтой болно. Иймэрхүү маягийн өөр нэгэн хүчин зүйл байсан байна. Америкчууд төрийн захиргааны удирдлагын судалгааны практик ач холбогдолд нь ямагт анхаарч байсан юм. Иймээс ч тэдний шинжлэх ухааны судалгааны бүтээлүүд нь практик зөвлөмжүүдийг агуулж, шинэчлэлийн үндэслэлтэй төслүүдийг санал болгож байжээ. Төрийн захиргааны удирдлагыг судлахад хандах тэрхүү практик (утилитар) хандлага нь эрдэм шинжилгээний ажил явуулах санхүүгийн эх сурвалжийг төрөөс ч, хувийн салбараас ч олж байжээ.

1920-1950-иад оны үед төрийн захиргааны удирдлагын онол дахь хамгийн нэрд гарсан чиглэлүүд нь **"сонгодог сургууль"** болон **"хүмүүсийн харилцааны сургууль"** байлаа. "Сонгодогуудын"-ын нэртэй төлөөлөгчид нь А.Файоль, Л.Уайт, Л.Урвик, Д.Муни, Т.Вульси нар байлаа. Сонгодог сургуулийн зорилго нь төрийн захиргааны удирдлагын зарчмуудыг боловсруулах явдал байлаа.

Ингэхдээ бараг бүх "сонгодогууд" эдгээр зарчмыг мөрдөх аваас аль ч оронд төрийн захиргаа нь амжилтанд хүрнэ гэсэн санааг баримталж байв.

Сонгодог сургуулийг баримтлагчид төрийн захиргааны үйл ажиллагааны нийгмийн аспектийн талаар төдийлэн анхаарсангүй. Тэд удирдлагын зохион байгуулалт руу нилээд алс өргөн хүрээтэй харж төрийн захиргааны байгууллагын ерөнхий шинж, зүй тогтолыг тодорхойлохыг оролдсон байна. Ингэхдээ тэд бизнесийн удирдлагын байгууллагаас эзэлдэн авсан хүчин зүйлийн буюу шинжлэх ухааны менежментийн онолыг нилээд амжилттай ашиглан хэрэглэсэн байна. Энэ онолыг Ф.Тейлор, Г.Эмерсон, Г.Форд нар боловсруулсан бөгөөд тэд удирдлага,

гэдэг бол хамгийн бага нөөцийн зардал гаргаж хамгийн их үр ашигтайгаар тодорхой зорилгод хүрэхийн тулд хэд хэдэн хүчин зүйлийг уялдуулан зангидаж дайчилсаны үр дүнд ажиллах механизм юм гэж үзэж байв.¹⁷

Энэ бүх үзэл санааг "сонгодогууд" төрийн захиргааг судлах явцдаа ашиглажээ. Сонгодог сургуулийнханы боловсруулсан удирдлагын зарчмууд нь үндсэн хоёр зүйлийг хөндөж байгаа юм. Тэдгээрийн нэг нь төрийн захиргааны байгууллагуудыг удирдах рациональ (зохистой) тогтолцоог үндэслэх явдал бөгөөд хоёр дахь нь байгууллагын бүтцийг тогтоохтой холбоотой юм. Сонгодог онолын хамгийн чухал постулатуудыг дараахь байдлаар тоймлож болох юм.

Уламжлалт заншлыг бус шинжлэх ухааныг, зөрчилдөөнийг бус эвлэрэл, зохиолыг, ганцаарчилсан хөдөлмөрийг бус хамтын ажиллагааг дээдэлж ажлын байр болгон дээр дээд зэргийн хөдөлмөрийн бүтээмж гаргах явдал юм.

Сонгодог сургуулийн хүрээнд төрийн захиргааны удирдлагын тогтолцоо нь албан тушаалын категори бүр тов тодорхой чиг үүрэг бүхий шугаман функциональ маягийн дээрээсээ дороо хүртэл регламентчлагдсан шаталсан байгууллага маягаар төсөөлөгдөн иржээ. Тийм загвар нь тогтвортой нийгмийн орчин болон удирдлагын нэг маягийн зорилтот нөхцөл байдлын үед нилээд үр ашигтай ажиллаж чаддаг гэдгийг тэмдэглэн хэлэх нь зүйтэй. Энэ нь өнөө хүртэл удирдлагын янз бүрийн түвшинд хэрэглэгдсээр байна.¹⁸

Бүхэлд нь аваад үзвэл, сонгодог хандлагын хүчтэй тал нь төрийн захиргааны удирдлагын тогтолцоон дахь удирдлагын бүх холбоо хамаарлыг шинжлэх ухааны байр сууринаас сэтгэн харах, шуурхай менежментийн замаар хөдөлмөрийн бүтээмжийг дээшлүүлэхэд оршиж байлаа. Гэгцхүү удирдлагын үр ашигт хүний хүчин зүйл шийдвэрлэх нөлөө үзүүлж байгаа тэр тохиолдолд дээрх хандлагыг ашиглах нь илт хангалтгүй юм.

Төрийн захиргааны удирдлагын онол дахь өөр нэгэн нөлөө бүхий чиглэл нь "хүмүүсийн харилцааны сургууль" байлаа. Энэ нь психологийн шинжлэх ухаан дөнгөж үр хөврөлийн байдалд байсан 30-аад оны үед үүсч бий болсон юм. Хүмүүсийн харилцааны төлөө хөдөлгөөн нь хүний хүчин зүйл бол байгууллагын үр ашигтай байдлын үндсэн элемент гэдгийг ухаарах чадвар сонгодог сургуульд байгаагүйн улмаас гарч ирсэн гэдэг. Хүмүүсийн харилцааны сургууль нь нэгэнт сонгодог чиглэлийн дутагдалтай талыг мэдэрч гарч ирсэн учраас түүнийг неоклассик буюу шинэ сонгодог гэж нэрлэх нь ч бий.

Энэ чиглэлийн хамгийн нэртэй эрдэмтэд нь М.Фоллет, А.Маслоу, Э.Мэйо, У.Мэрфи нар юм.

Эдгээр эрдэмтэд өөрсдийн судалгаандаа ажилтнууд өөрийн ажил хөдөлмөртөө сэтгэл хангалуун байхад нөлөөлдөг психологийн хүчин зүйлүүдэд шинжилгээ хийхэд анхаарчээ. Хэд хэдэн туршилтын явцад психологийн уур амьсгал, урамшуулалтын механизмыг сайжруулсаны улмаас хөдөлмөрийн бүтээмжийг дээшлүүлж болдог нь тогтоогдсон байна.

Албан хаагчдын хоорондын сайн харилцаа нь захиргааны байгууллагуудын хөдөлмөрийн бүтээмжийг автоматаар сайжруулдаггүй бөгөөд ажилтнуудыг өндөр амжилтанд хүрэхэд чиглүүлсэн урамшуулалт л ердөө ажилдаа дур сонирхолтой байхаас илүү чухал ач холбогдолтой байдаг гэдгийг цаашдын судалгаа харуулжээ.

Хүмүүсийн харилцааны төлөө хөдөлгөөний хүрээнд төрийн захиргааны удирдлагын онолд хэрэглэгдэж байгаа урамшууллын янз бүрийн загварууд боловсрогдсон байна.¹⁹

Төрийн захиргааны шийдвэр боловсруулах, гаргах үйл явцын үед тодорхой хүмүүс, бүлгийн бодит авирыг нээн харуулсан судалгаанууд онцгой чухал ач холбогдолтой юм. Практик зөвлөмжүүдийн тухайд гэвэл хүмүүсийн харилцааны төлөө хөдөлгөөн нь шийдвэр гаргах талаархи аливаа хэм хэмжээ тогтоосон онол бол шийдвэр гаргах үйл явцад байгууллагын гишүүдийн зан авирын бодит баримтанд тулгуурласан тэр цагт л зөвхөн амжилт олох ирээдүйтэй юм гэдэг байр сууринаас ханддаг. Чингэхдээ зорилгод нийцсэн байх шалгуур нь зүгээр л нэг үр ашиг бус, удирдлагыг боловсронгуй болгох талаархи онолын зөвлөмжүүдийг хэрэглэх хүрээг тодорхойлж байгаа психологийн хязгаарлалттай харьцуулж үзсэн үр ашиг байдаг.

Шууд удирдагч нарын илүү үр ашигтай үйлдэл, ажил төрлийн харилцааны илүү их боломжоор хангагдсан энгийн ажилтнуудтай зөвлөлдөх зэргийг хамруулан хүмүүсийн харилцааны удирдлагын үндсэн бүх аргыг ашиглахыг зөвлөмж болгодог.

Хүмүүсийн харилцааны сургуулийн боловсруулсан арга нь төрийн захиргааны нилээд явцуу хүрээ-боловсон хүчний удирдлагын салбарт л зөвхөн үр ашигтай байна гэдэг нь ялангуяа, төлөвлөсөн төлөвлөгөөг амжилттай хэрэгжүүлэх болон цаг үеэ олсон шийдвэр гаргахын тулд ажилтнуудад хувийн хийгээд тодорхой нөлөө үзүүлэх үед илэрхий юм.

Гагцхүү төрийн захиргааны удирдлагын оператив болон стратегийн салбарт эдгээр аргын үүрэг гол биш ажээ.

Төрийн захиргааны удирдлагын онолын хөгжил дэх **гуравдугаар үе шат** нь 1950-иад онд эхэлж эдүгээ хүртэл үргэлжилж байна. Орчин үеийн хамгийн нөлөө бүхий чиглэлүүдийн тоонд зан авирын, системийн, нөхцөл байдлын онолуудыг оруулж болно.

Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараагаар психологи,

социологи зэрэг шинжлэх ухаанууд хөгжиж, судалгааны аргууд боловсронгуй болсон нь ажлын байран дахь зан авирыг шинжлэх ухааны нарийн үндэслэлтэй судлахад хүргэв.)

50–60-аад оны хамгийн томоохон төлөөлөгчдөөс Г.Саймон, Д.Смитцберг, В.Томпсон, Д.Истон нарыг нэрлэж болно. Чухамхүү тэд л төрийн захиргаанд зан авирын буюу бихевиораль байр сууринаас хандах шинэ хандлагыг боловсруулж эхэлсэн юм.

Тэдний ажил нилээд дэвшилтэт бөгөөд оригиналь шинжтэй байв. Тэдгээр нь удирдлагын шинжлэх ухааны үндэс суурь нь орчин үеийн нийгмийн психологи ба социологийн ололт амжилт юм гэж төсөөлөн төрийн захиргааны албаны бодит ажиллагааг тэнд ажилладаг хувь хүмүүс, бүлгүүдийн зан авирыг задлан шинжлэх замаар тайлбарлахыг эрмэлзсэн байна.

Зан авирын шинжлэх ухааны сургууль нь бие хүмүүсийн хоорондын харилцааг зохицуулах аргад анхаарлаа төвлөрүүлж байсан хүмүүсийн харилцааны сургуулиас нилээд холдож хөндийрчээ. Энэхүү шинэ хандлага нь төрийн албан хаагчдад төрийн захиргааны бүтэцэд байгаа өөрсдийнхөө хувийн боломжийг ухамсарлахад тэдэнд ихээхэн хэмжээгээр туслах эрмэлзлэлтэй байгаагаараа ялгагдана. Энэ сургуулийн үндсэн зорилго нь хамгийн ерөнхий байдлаараа хүний нөөцийнх нь үр ашгийг дээшлүүлэх замаар байгууллагын үр ашгийг дээшлүүлэх явдалд оршиж байгаа юм.²⁰

Зан авирын үүднээс судлах судалгааны хүрээнд эрдэмтэд нийгмийн харилцан үйлдэл, урамшуулалт, төрийн захиргааны удирдлага дахь засаглалын болон нэр хүндийн шинж чанарын янз бүрийн аспектиг судалжээ.

Нилээд түрүү үеийн сургуулиудын адилаар энэ хандлага нь удирдлагын асуудлыг шийдвэрлэх "цорын ганц" хамгийн сайн арга гэж үзэгдэж байлаа. Түүний гол постулат нь зан авирын тухай шинжлэх ухааныг зөв хэрэглэх нь тодорхой нэгэн албан хаагчын хөдөлмөрийн үр ашгийг ч төрийн захиргааны удирдлагын тогтолцооны үр ашгийг дээшлүүлэхэд ч нөлөөлөх болно гэж үзэх явдал юм.

Гагцхүү төрийн албан хаагчдын ажлын агуулгыг өөрчлөх, жирийн албан хаагчид (ажилтнуудад)–ыг хариуцлагатай шийдвэр, хөтөлбөр боловсруулах, шийдвэрлэхэд оролцуулах зэрэг аргууд нь зөвхөн зарим нэгэн категорийн албан хаагчдын хувьд зарим нэгэн нөхцөл байдалд л үр ашигтай байх нь харагджээ.

Хүмүүсийн харилцааны сургуулийн судалгаануудын зэрэгцээгээр зан авирын хандлагын хүрээнд боловсруулсан аргууд нь эцсийн эцэст төрийн захиргааны байгууллагуудын боловсон хүчний удирдлагын салбарт л гол төлөв хэрэглэгдэх болжээ.

1960-аад оны эхэн үеэс төрийн захиргаанд системийн үүднээс хандах хандлага түгээмэл болж ирсэн бөгөөд үүнд нь Д.Истон, Г.Алмонд, Т.Парсонс нарын зохиол бүтээл багагүй хэмжээгээр нөлөөлжээ. Төрийн захиргааны удирдлагад системийн онолыг хэрэглэсэн нь удирдагч нарт байгууллагыг гадаад ертөнцтэй холбоо бүхий, түүнийг бүрдүүлж байгаа бүрдэл хэсгүүдтэй нь нэгдэлд нь харахад ихээхэн тус болжээ. Энэ хандлага нь мөн түүнчлэн төрийн захиргааны удирдлагын онол хийгээд практикт янз бүрийн цаг хугацаанд ноёрхож байсан нилээд түрүү үеийн сургуулийн оруулсан нэмэр хандивыг ч нэгтгэхэд тусалжээ.²¹

Системийн үүднээс хандах хандлагын гол санаа нь төрийн захиргааны бүхий л тогтолцооны элементүүд болон дэд систем нь гадаад ертөнцтэй өөрөөр хэлбэл, нийгэмтэй бүхэлд нь харилцан холбоотой, харилцан хамааралтай байдаг гэдгийг хүлээн зөвшөөрч байгаад байгаа юм. Энэ нь төрийн захиргааны удирдлагын тогтолцоон дахь болон систем ба нийгмийн хоорондын харилцан холбоог нэгэн бүхэл бүтэн зүйл гэж үзэх боломж олгож байгаа юм.

Ингэж хандах хандлага нь төрийн захиргааны стратеги нь яг нарийн прогнозчилох болон төлөвлөх объект биш гэж үзэхэд хүргэнэ. Учир нь нийгэм бол байнга хөгжиж, өөрчлөгдөж байдаг билээ. Үүний хамт энэ хандлага нь төрийн захиргааны удирдлагын ерөнхий зорилго, зан авирын аргыг бүхэлд нь тогтоож өгөхүйц удирдлагын стратегийг боловсруулахад гол анхаарлаа хандуулдаг.

Эдүгээ системийн үүднээс хандах хандлага бол төрийн захиргааны удирдлагын онолд төдийгүй, бүхэлдээ шинжлэх ухааны үндэслэлтэй удирдлага дахь хамгийн нөлөө бүхий чиглэлүүдийн нэг болж байна. Олон эрдэмтэд орчин үеийн шинжлэх ухаанд энэ чиглэлийн үүрэг өснө гэж үзэж байна.²²

Гагцхүү системийн онол нь өөрөө ганцаараа бүхэл бүтэн тогтолцоо болох төрийн захиргааны байгууллагын чухам ямар элемент нь онцгой ач холбогдолтой байгааг тодорхойлоход удирдагч нарт тусалж чадахгүй юм. Тэр нь нэг байгууллага бол харилцан холбоо бүхий олон тооны дэд системүүдээс бүтдэг бөгөөд гадаад орчинтой харилцан үйлчлэлцэж байдаг нээлттэй бүтэц юм гэдгийг л зааж өгдөг.

Энэ хандлага нь төрийн захиргааны чиг үүрэгт нөлөө үзүүлдэг үндсэн өөрчлөлтийг яг нарийн тодорхойлдоггүй. Яг үүн шигээ тухайн онол чухам ямар аргаар орчин, өөрөөр хэлбэл нийгэм нь төрийн удирдлагын тогтолцоонд нөлөөлдөгийг тодорхойлдоггүй юм.

Хувьсалт өөрчлөлтүүд болон төрийн захиргааны бүтцийн үр ашигт нөлөөлөх тэдгээрийн нөлөөллийг тодорхойлох нь системийн онолын логик үргэлжлэл болсон нөхцөл байдлын үүднээс хандах хандлагын

үндсэн ололт болсон юм.

Тэр нь 1970-аад оны эхээр үүсч бий болсон бөгөөд шинжлэх ухааныг тодорхой нөхцөл байдал, орчинд тохируулан шууд хэрэглэх боломжийг ашиглан төрийн захиргааны хөгжилд чухал хувь нэмэр оруулсан юм. Нөхцөл байдлын үүднээс хандах хандлагын хүрээнд боловсрогдсон хамгийн алдартай онолуудын тоонд "зөөлөн сэтгэлгээний" концепци болон "байгууллагын кибернетик" ордог.

Төрийн захиргааны удирдлагад нөхцөл байдлын үүднээс хандах үзлийг баримтлагчид нь зохистой (оптималь) бүтэц байдаггүй хэмээн баталцгаадаг. Тэр тусмаа төрийн захиргаа нь орчин үеийн нийгмийн нарийн ээдрээтэй, динамик түвшинд л байхуйцаар зохион байгуулагдах ёстой.

Нөхцөл байдлын үүднээс хандах хандлагын үндсэн гол санаа нь нөхцөл байдлыг, өөрөөр хэлбэл тухайн тодорхой цаг хугацаанд тухайн захиргааны байгууллагад хүчтэй нөлөөлж байгаа тодорхой нөхцөл байдлын цогцолбор цуглуулгыг задлан шинжлэх явдал юм. Анхаарлын төвд ямагт шинэ нөхцөл байдал байдаг учраас энэ хандлагын хүрээнд "нөхцөл байдлаар сэтгэх" явдал онцгой ач холбогдолтой юм.

Энэ хандлагыг ашигласнаар удирдагч нар тухайн тодорхой нөхцөл байдалд байгууллагын зорилгод хүрэхийн тулд ямар арга илүү тохиромжтой вэ гэдгийг илүү ойлгож чадна.

Нөхцөл байдлын үүднээс хандах хандлага нь шинжлэх ухааны харьцангуй шинэ чиглэл учраас төрийн захиргааны удирдлагын онол, практикт тухайн сургуулийн жинхэнэ нөлөөллийг эдүгээ бүрэн үнэлэх нь хэцүү юм. Гэхдээ л түүний нөлөөлөл эдүгээ хүчтэй байгаа бөгөөд цаашид ч өсөх байх гэж хэлж болохоор байна.

Төрийн захиргааны удирдлагын онолын хөгжил дэх орчин үеийн гуравдугаар үе шатны шинж чанарын тухай дурьдах явцдаа энэ шинжлэх ухааныг нийтэд таниулж дэлгэрүүлэхэд НҮБ-ын үүрэг ач холбогдол чухал байгааг тэмдэглэн хэлэх хэрэгтэй юм.

1967 оноос НҮБ-ын ивээл дор олон улсын зөвлөлгөөн тогтмол явагдаж байна. Үүний зэрэгцээгээр НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн хүрээнд өнөөдөр практик чиглэл бүхий томоохон эрдэм шинжилгээ-судалгааны ажил хийгдэж бас янз бүрийн улс гүрнүүдийн төрийн захиргааны салбар дахь ололт амжилт хийгээд аргуудыг харьцуулсан судалгаа хийгдэж байна. Дэлхий дахиныг хамарсан мэдээлэл цуглуулах тараан түгээх тогтолцоо бий болж байна. Мөн туршлага, ном хэвлэл, мэдээллийн технологи солилцох сүлжээ ч бүрдэж байна.

Төрийн захиргааны тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх талаар лавламж болон гарын авлага бэлтгэх ажил хийгдэж байна.

30–40 жилийн хугацаанд НҮБ–ын экспертүүд дэлхийн янз бүрийн бүс нутаг дахь төрийн захиргааны удирдлагын онолын үндсэн ололт амжилтыг дэлгэрүүлэх талаар ихээхэн ажил хийжээ. Тодорхой орнуудын төрийн захиргааг хөгжүүлэх хөтөлбөрүүдийг боловсруулсан бөгөөд үргэлжүүлэн хэрэгжүүлж байна, бүс нутгийн болон бүс нутаг дундын шинж чанартай арга хэмжээнүүдийг байнга хийж байна. Экспертүүд хөгжлийн зорилгоор захиргааны боломжийн талаар байнга үнэлгээ өгч тойм бэлтгэж байдгаас гадна төрийн захиргааны удирдлагын салбар дахь орчин үеийн шинэчлэлийн загваруудыг боловсруулж боловсон хүчнийг сургах, дахин бэлтгэх

хөтөлбөрүүдийг санал болгож байдаг.²³

НҮБ–ын экспертүүдийн олон улсын зөвлөлгөөний материалудад төрийн захиргааны арга зүй, ойлголтын аппаратуудыг боловсруулахад чухал ач холбогдол өгч байгаа юм. Өнөөдөр төрийн захиргааны удирдлагын онол нь олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн бөгөөд бие даасан шинжлэх ухааны салбарын албан ёсны статустай болжээ.

Монгол Улсад төрийн захиргааны удирдлагын шинжлэх ухаан нь ердөө хэдхэн жилийн өмнөөс үүсэл хөгжлийн гараагаа эхэлсэн ч эдүүгээ нэгэнт албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдөж цаашид эрчимтэй хөгжих замдаа оржээ. 7

Ишлэл

¹ Аристотель Политика. соч Т4., С321

² Somit A, Tanenhaus J. The Development of American Political Science. N.Y. 1982. p.21

³ Англи – Америкийн утга зохиолд “иргэний үйлчилгээ” (civil service), “нийтийн үйлчилгээ” (“public service”), “Засгийн газрын үйлчилгээ” (Government service) гэсэн нэр томъёонууд өргөн хэрэглэгддэг. Ихэнхдээ эдгээр нэр томъёо нь ижил утгатай хэрэглэгддэг ч улс төр, төрийн захиргааны удирдлагын 3–н онолын тусгай ном зохиолд заримдаа ялгаж үздэг. Иргэний (нийгмийн) үйлчилгээний салбарт албан тушаалаас нь өөрчилж байгаагүй байнгын мэргэшсэн албан хаагчид ажиллаж байдаг. Засгийн газрын үйлчилгээ (албад)–нд “олз хуваарилах тогтолцооны” үндсэн дээр өөрчлөгдөн солигдож байдаг өндөр зэрэглэлийн төрийн түшмэдүүд ажилладаг (Өөрөөр хэлбэл, тэд нь улс төрийн гавъяа зүтгэлээрээ төрийн албанд тавигддаг түшмэдүүд бөгөөд Цагаан ордонд суугаа намын Лидерийн байх цаг үеэс хамаарч тэдний алба хаах хугацаа, албан тушаал нь өөрчлөгдөж байдаг юм.).

⁴ Wilson.W. The Study of Administration. Political science quarterly 2. 1887. June. p.197

⁵ Goodnew Frank J. Politics and administration. N.Y. Macmillan. 1900. p. 7–11

⁶ Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений М. 1905. с.508

⁷ Wilson W. Op. cit P., 197–200

⁸ American public Administration: Past, present, future. Ed. By FC. Mosher. The unir. Of. Alabama. Press, 1975. p 12

⁹ M.Weber. The theory of social and Economic organization. N.Y. Oxford univ. press. 1946. p. 333–334

¹⁰ Вебер М. Политика как призвание и профессия. Гиз.п. 1940. с. 665

¹¹ Вебер М. избр.прройз. Прогресс. 1990. с.666

¹² Вебер М. избр.прройз. Прогресс. 1990. с.666–667

¹³ Зверев А.Ф. Теория бюрократии от М.Вебера к Л.фон Мизесу. Советское государство и право. 1992. N1. с. 90–91

¹⁴ American Public Administration: past, present, future / Ed by F.C. Mosher. The univ. of Alabama press. 1975. p. 15

¹⁵ Гурней Б. Введение в науку управления м; Прогресс. 1969. с. 26

¹⁶ Мескон М.Х, Альберт М, Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. С англ. М, Дело, 1993. с. 66–67

¹⁷ Хилль В. Базисные концепции исследований в менеджменте. Проблемы теории и практики управления 1992. N6. с. 33–34

¹⁸ Maslow A. Motivation and Personality N.Y. Harper and brothers, 1954

¹⁹ Diesel P.M. Runyan W.M. Human Behaviour in the organization. N.Y. 1971

²⁰ Мөнтэнд

²¹ Кунц Г. О., Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функции: Перевод с англи М. 198. С21

²² Мескон М.Х. Альберт Х, Хедоуриф. Основы менеджмента: Пер. с англ. М. Дело 1993. С81

²³ Первоочередные задачи в области государственно–административной деятельности и финансирования в 80–е годы. Департамент по экономическим и социальным проблемам ООН/ Нью–Йорк. 1982; Public Administration and Development. Resumed 50th Session update / General Assambly Ressumed 50th Session on Public Administration and development, New York., 15–19 april 1996.



МАКС ВЕБЕР БА БЮРОКРАТ ОНОЛ

Доктор, дэд профессор Ш.Батсүх

Макс Веберийн намтраас



Нэрт социологич, бюрократ онолыг үндэслэгч Макс Вебер 1864 оны 4 дүгээр сарын 21-нд Герман Улсын Эрфурт хотноо үндэсний либрал үзэлтэй улс төрч Веберийн гэр бүлд төржээ. Тэрээр хүүхэд насаа Берлин хотод өнгөрөөсөн байна.

Макс Вебер дунд сургууль төгсөөд Хай-

делберг, Берлин, Гөтинген зэрэг Германы томоохон хотуудад 1882–1885 онд хуулийн мэргэжлээр суралцжээ. Үүнийхээ зэрэгцээгээр түүхийн болон макро эдийн засгийн лекцүүдэд сууж, тэдгээрийг ихэд шимтэн судалдаг байсан байна. Макс Вебер сургуулиа амжилттай төгсөж 1889 онд дундад зууны үеийн Италийн аж ахуйн нэгжийн эрх зүйн хүрээнд багтдаг худалдааны эрхийн асуудлаар докторын диссертаци бичиж хамгаалснаах дараа удалгүй 1891 онд эртний Ромын газар тариалангийн эрх зүйн асуудлаар шинжлэх ухааны докторын ажлаа дуусгасан байна. Эдгээр ажлууд нь түүнд цаашдаа эдийн засгийн болон эрх зүйн түүхийн асуудлаар судалгаа хийх суурь нь болжээ.

Тэр үеийн Германы нэр хүнд бүхий төрийн бус байгууллага болох “Нийгмийн бодлогын нийгэмлэг”-ийн захиалгаар зүүн Германы хөдөөгийн ажилчдын аж байдлын асуудлаар хийсэн статистикийн судалгаа нь түүнийг үндэсний эдийн засгийн асуудлаар эмпирик судалгаа хийх чадвартай болохыг нь харуулсан байна. Тэрээр судалгааныхаа үр дүнг 1892 онд хэвлүүлсэн. Энэ судалгааны ажил нь түүнд 1894 онд Фрайбург хотын Их сургуулийн ихээхэн нэр хүнд бүхий “Үндэсний эдийн засгийн тэнхим”-ийн эрхлэгчийн ажлыг авахад нь ихээхэн тус болжээ. Тэрээр удалгүй 1897 онд Хайделберг хотын Их сургуульд шилжин ажилласан боловч сэтгэл санааныгүн хямралд орсноосоо болоод 1898 оноос багшлахаа больсон. Түүгээр ч барахгүй 1903 он хүртэл шинжлэх ухааны бүтээл бараг тууриваагүй

байна. Гэхдээ түүний бие нь нэн удалгүй сайжирч дахин шинжлэх ухаанд бие сэтгэлээ зориулан насан эцэслэлтээ маш бүтээлч ажиллаж, богино хугацаанд олон сайхан бүтээл туурирвжээ. Түүний бүтээлүүд нь гол төлөв шинжлэх ухааны онол, шинжлэх ухааны логик, хөдөлмөрийн шинжлэх ухааны болон үйлдвэрийн социологийн асуудлуудад чиглэгдэж байсан.

М.Веберийн нэрийг дэлхий даяар өнөөг хүртэл алдаршуулж буй бүтээлийн нэг нь **“Дэлхийн шашнуудын эдийн засгийн ёс зүй”** гэсэн шашны социологийн судалгаа юм. М.Вебер энэ бүтээлдээ томоохон шашнуудын (Христос, Еврей, Хиндуизм, Буддизм, Күнзийн үзэл, Таоизм), тэр шашныг шүтэн бишэрдэг хүмүүсийн эдийн засгийн зан үйлд нөлөөлдөг нөлөөллийг судлан бичсэн байдаг. Тэрээр энэ судалгааныхаа үр дүнг амьдралынхаа сүүлийн жилүүдэд эдийн засгийн амьдралын институциональ үндсийн тухай ерөнхий онол боловсруулахад ашиглажээ. Түүний **“Эдийн засаг ба нийгэм”** гэдэг бүтээл нь энэ онолын тусгал юм. Тэрээр энэ онолдоо эдийн засгийн амьдралд шашны зэрэгцээгээр эрх зүй, улс төр хоёр бол бас зайлшгүй харгалзах ёстой хүчин зүйлүүд гэдгийг онцлон дэмдэглэсэн байдаг.

Макс Вебер 1893 оны намар Марианне Шнитгертэй (1870–1954) гэр бүлээ батлуулсан байна. Түүний эхнэр нь эмэгтэйчүүдийн эрх зүйгээр мэрэгшсэн бөгөөд Германы эмэгтэйчүүдийн хөдөлгөөний нэгэн гол төлөөлөгч нь байсан. Энэ хөдөлгөөн нь тухайн үедээ үндэсэрхэг хандлагатай байсан учраас Марианне Веберийг төдийгүй Макс Веберийг улс төрийн хувьд ихээхэн буруу үнэлэхэд хүргэж байжээ.

Макс Вебер шинжлэх ухааны бүтээл тууривахын зэрэгцээгээр улс төр, нийгмийн амьдралд идэвхитэй оролцож байсан байна. Түүний нэгэн тод жишээ бол тэрээр олон нийгэмлэгт гишүүнээр элсэж, заримыг нь үүсгэн байгуулж үйл ажиллагаанд нь маш идэвхитэй оролцож байсан явдал юм. Тэрээр анх 1888 онд “Нийгмийн бодлогын нийгэмлэг”-т гишүүнээр элсэж түүний хөгжилд жинтэй хувь нэмэр оруулсан гэдэг. 1896 онд Үндэсний болоод нийгмийн үзэл санааг нэгтгэж чадна гэсэн итгэлтэйгээр “Фридрих Науманны үндэсний социал нийгэмлэг”-

т гишүүнээр элссэн байна. Энэ нийгэмлэгийн гишүүн, зүүний үзэлтэй хөрөнгөтнүүдийн уулзалтанд оролцож тэдэнд үндэсний болон нийгмийн үзэл санааг ойлгуулах гэж оролддог байжээ. Вебер 1893–1899 оны хооронд “Бүх Германы холбоо” гэдэг гадаад хэлбэрээрээ үндэсний болоод үндэсэрхэг бодлого баримталдаг байгууллагад гишүүнээр ажиллаж байгаад энэ байгууллага нь үндэсний эсрэг сөрөг шинжтэй үйл ажиллагаа явуулаад ирэхээр нь гишүүнчлэлээсээ татгалзсан байна. Гол маргаан нь Польшийн ажилчдыг зүүн Германы нутагт ажиллуулах болсонтой холбоотой гарчээ. Хэдийгээр хямдхан хөлсний ажилчид ажиллуулж ашиг олж болох боловч яваандаа тэдэнд Германы нутаг дэвсгэрийн нэг хэсгийг алдана гэж Вебер болгоомжилж байсан байна.

1909 онд түүний санаачлагаар “Германы социологийн нийгэмлэг” байгуулагджээ. Вебер хэдийгээр хуулийн сургууль төгсөөд гол төлөв макро эдийн засгийн асуудлаар судалгааны ажил хийж байсан ч гэсэн түүнийг энэ нийгэмлэгийг байгуулсан үеэс эхлээд социологич гэх болсон байна. Тэрээр 1911 оноос шашны социологийн судалгааны хүрээнд аж ахуй эрхлэх хэлбэр, шашны сэтгэлгээ хоёрын хоорондын холбоо хамаарлыг нээж илрүүлэхийг зорьжээ. Макс Вебер энэ судалгааныхаа үр дүнд тулгуурлан 1913 оноос өөрийнхөө социологийн гол бүтээл болох “**Эдийн засаг ба нийгэм**” гэдэг өнөөг хүртэл ач холбогдлоо алдаагүй байгаа алдарт зохиолоо тууриваж эхлээд хараахан хэвлүүлж амжилгүй уушигны үрэвслээр 1920 оны 7–р сарын 14–нд Мюнхен хотод насан эцэслэжээ. Ингээд энхүү бүтээлийг хожим 1922 онд түүний гэргий Марианне Вебер эрхлэн хэвлүүлсэн байна. Макс Веберийн энэ бүтээл нь гурван хэсэг 23 бүлгээс бүтсэн 800 гаруй хуудас юм. Энэ бүтээлдээ засгийн эрх мэдлийн хууль ёсны гурван хэв шинжийг гаргаж, бюрократ онолоо боловсруулсан байна.

Бюрократ онол

Вебер бюрократ онолоороо капиталист эдийн засгийн тогтолцоонд зохион байгуулагдсан эрх мэдлийн чиг үүргийг яаж хэрэгжүүлэх вэ гэдгийг тайлбарлахыг зорьсон. Бюрократ зарчим бол зохион байгуулалтын чухал бөгөөд шалгарсан хэв шинж гэж үзсэн байдаг. Энэ нь хуулиар олгогдсон эрх мэдлийн хамгийн цэвэр хэлбэр нь юм. Эрх мэдэл гэдгийг Вебер засгийн эрх мэдэлтэй ойролцоо ойлголт гээд энэ нь хэсэг бүлэг хүмүүсийн үйл ажиллагаанд ямар нэгэн хэлбэрээр нөлөө үзүүлэх боломж гэсэн байна (Вебер 1964, 38). Ингээд эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх удирдлагын дараахь гурван “цэвэр” хэв шинж байдаг гэж үзжээ.

1. Рациональ (ухаалаг, зохистой) буюу хуулиар олгогдсон эрх мэдэл

2. Уламжлагдсан эрх мэдэл

3. Харисматик эрх мэдэл

Удирдах ажилтны эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх энэ гурван боломжит хэв шинж нь амьдрал дээр дангаараа бараг тохиолддоггүй, харин холимог хэлбэрээрээ оршин байдаг (Вебер 1964, 160).

Рациональ эрх мэдэл нь албан ёсоор бичгээр гарсан эрх зүйд тулгуурладаг. Энэ эрх зүйг бүх иргэд төдийгүй байгууллагын шатлалын янз бүрийн түвшинд эрх мэдлээ хэрэгжүүлж байгаа удирдах ажилтнууд ч дагаж мөрдөх ёстой. Захиргааны байгууллагын ажил бол урьдчилан тогтсон нарийн үйл явцаар зохицуулагддаг. Тийм учраас захиргааны үйл ажиллагаа ямар ч тохиолдолд хүнээс хамааралгүй зөвхөн мөрдөгдөж байгаа эрх зүйн хүрээнд л явагдах хэрэгтэй болдог. Захиргааны албан хаагчийг ажлын үр дүн болон найдварт чанараар нь шалгаж ажилд авна. Ингэж авсан албан хаагч нь асуудал шийдэхдээ хэнийг ч тал тохой таталгүй зөвхөн мөрдөгдөж байгаа эрх зүйн дагуу л ажиллах хэрэгтэй байдаг. Эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх ийм хэлбэрт хүрэхийн тулд шаардлагатай хэмжээнд мэргэшсэн, танил талдаа үйлчилж авилгал авдаггүй, шударга, төрийн мэргэшсэн албан хаагчийн тогтолцоо бүрдүүлэх явдал чухал гэж Макс Вебер үзэж байсан.

Вебер эрх мэдлийг ухаалгаар хэрэгжүүлдэг байгууллагыг “Захиргааны байгууллага” гээд энэ байгууллагыг дараахь байдлаар тодорхойлжээ (Вебер 1964, 161).

1. Энэ нь удаан хугацаагаар тогтвортой ажиллах, эрх зүйд захирагддаг байгууллага юм.
2. Энэ байгууллага нь тодорхой эрх мэдэл, үүрэг тэй, түүнийгээ хэрэгжүүлэх албадлагын болон захиран тушаах хэрэгслээ тогтоосон байна.
3. Албан харилцаа нь шатлалтай байна.
4. Тогтсон журмын дагуу үйл ажиллагаагаа явуулна.
5. Энэ байгууллага нь хувийн болон албаны хөрөнгийг нарийн заагладаг.
6. Тэнд ажиллагчдад тухайн ажлын байраа хадгалах баталгаа өгдөггүй.
7. Ийм байгууллагын бүх үйл явц бичгээр илэрхийлэгдэн үлддэг.
8. Энд мэргэшсэн төрийн албан хаагчид ажиллана.

Ийм төрийн албан хаагчдыг дараахь шалгуураар энэ байгууллагад авч ажиллуулах бөгөөд тэд тодорхой нөхцлөөр хангагдана (Вебер 1964, 162). Үүнд:

- Хувийн харилцаа холбоог харгалзахгүй.
- Мэргэшсэн байдлыг нь харгалзана.
- Төрийн алба хашсаныхаа төлөө төрөөс тогтмол хэмжээний мөнгөн харамж авна.

- Үндсэн ажилтнаар ажиллах хүн байна (сайн дураараа буюу өөр ажлын хажуугаар ажиллана гэсэн үг биш).
- Ажлын амжилт, ажилласан жилийг нь харгалзан албан тушаал дэвшүүлэн ажиллуулна.
- Албаны хатуу сахилга болон хяналтанд ажиллана.

Бюрократ байгууллагын сайн тал нь найдвартай, тогтвортой ажиллагаатай, үйл ажиллагаа, үйлдлийг нь урьдчилан тооцож болохуйц байдаг. Ийм сайн талууд бюрократ байгууллагад байдаг ч гэсэн түүнд бас сөрөг талууд бий. Ялангуяа сүүлийн жилүүдэд мэдээлэл харилцааны технологийн хөгжил, глобальчлал, улсын салбарын шинэ удирдлага, засаглалын онолын шинэ хандлагуудын нөлөөгөөр бюрократ онол ихээхэн шүүмжлэлд өртөх болсон юм.

Бюрократ байгууллагын гол дутагдал дараахь зүйлүүдээр илэрдэг. Үүнд:

- Ажлын хуваарь нарийн байдаг учраас тэнд ажиллагчид өөр өөрийнхөө нэгжийн зорилгод анхаарахаас биш байгууллагын зорилгод бүхэлд нь анхаардаггүй байна.
- Эрх мэдлийг хязгаарлаж, үйл ажиллагааг хатуу тогтсон журмаар зохицуулдаг учраас уян хатан биш байдаг. ✓
- Шаталсан бүтэц болон бүх үйл явц бичгээр үйлдэгддэг байдал нь шийдвэр гарах явцыг удаашруулдаг. ✓
- Ажлын нарийн хуваарь нь зарим талаар төрийн албан хаагчдын идэвхийг бууруулдаг.
- Бюрократ байгууллага нь хэрэглэгчдийн сонирхлыг урьтал болгохоос илүү хатуу тогтсон журмаар урьтал болгодог.

Бюрократ онолын талаар судлаач Я. Долгоржав сэтгүүлийн энэ дугаарт нийтлэгдсэн “Төрийн захиргааны шинжлэх ухааны үүсэл хөгжлийн тухайд” өгүүлэлдээ мөн зарим зүйлийг дурдсан учир цааш нь дэлгэрүүлэх шаардлагагүй гэж үзлээ.

Уламжлагдсан эрх мэдэл нь эртнээс мөрдөж ирсэн дэг журамд үндэслэдэг. Ийм зарчим дээр ажилладаг захиргааны байгууллагад төрийн албан хаагчид биш харин зарц нар ажилладаг байна. Эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчид нь хуулинд биш уламжлалд тулгуурлан ажилладаг. Уламжлалаас ангид бүх зүйл эрх мэдэлтнүүдийн дур зоргын хэрэг байдаг байна. Захиргааны ажилтнуудыг эрх мэдэлтнүүдтэй тодорхой харьцаанд байдаг хүрээллийн хүмүүсээс сонгон ажиллуулна. Үүнээс болж танил талдаа үйлчилдэг, бие биенээсээ хамааралтай болох явдал гардаг байна. Ийм тохиолдолд захиргааны ажилтнуудын чадвар нь бюрократ тогтолцооны мэргэшсэн албан хаагчдын мэргэжлийн төвшинд хэзээ ч хүрэхгүй юм. Ийм байдлуудаас болж захиргааны үйл ажиллагаа урьдчилан тооцохын аргагүй болдог

бөгөөд энэ нь эргээд эдийн засгийн хөгжилд саад болдог байна.

Харисматик эрх мэдэл нь онцгой чадвартай буюу бурханчлагдан шүтэгдсэн удирдагчаар дамжин хэрэгждэг. Ийм удирдагч бол хууль ёсныхоо эрх мэдлийг хадгалахын тулд өөрийнхөө онцгой чадварыг амьдрал дээр батлах ёстой болдог. Тэрээр өөрийнхөө шүтэн бишрэгчдийн сайн сайхан амьдрах баталгааг нь хангах ёстой. Өөрийнхөө удирдлаганд ажиллах ажилтнуудаа тэр өөрөө сонгож авах бөгөөд удирдлагын ямар нэгэн албан ёсны дэг журам буюу шатлал гэж тогтоодоггүй байна. Ийм удирдлага нь цэвэр итгэл дээр тулгуурлан хэрэгждэг.

Макс Вебер удирдлагын эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх энэ гурван хэв шинжээс тэр үедээ хамгийн үр ашигтай, зохистойг нь бюрократ хэв шинжийн удирдлага гэж үзсэн. Энэ хэв шинжийн удирдлага нь 1970-аад оны сүүлч хүртэл үнэхээрч үр ашигтай гэдгээ харуулж чадсан бөгөөд өнөөдөр ч ач холбогдлоо бүрэн алдаагүй хэвээр байна. 1970-аад оны сүүлчээс *улсын салбарын шинэ удирдлагын үзэл санаа* яригдаж энэ үзэл санааны хүрээнд хувийн хэвшлийн байгууллагуудын практикт өргөн нэвтэрсэн орчин үеийн менежментийн олон янзын үзэл баримтлалыг улсын салбарын удирдлагын үйл ажиллагаанд туршин хэрэглэж байна. Гэхдээ энэ туршилт, шинэ үзэл санаа өнөөг хүртэл үнэхээр үр ашиг, үр дүнтэй гэдэг нь туршлагаар хараахан бүрэн батлагдаагүй байгаа юм. Түүнээс гадна 1989 оны үеэс яригдаж эхэлсэн *засаглал ба сайн засаглалын үзэл санаа* өнөөдөр эрчимтэй хөгжиж улсын салбарын удирдлагад хүч түрэн орж ирлээ. Энэ бүхэн бол захиргааны шинжлэх ухаанд гарч байгаа “Парадигмийн өөрчлөлт”¹ –ийн (Т.С. Күүн, 1962) илрэл юм. Бид энэхүү парадигмийн өөрчлөлттэй хэр хөл нийлүүлж яваа вэ гэдгээ эргэцүүлэн бодож энэ чиглэлийн судалгааны ажлыг эрчимжүүлэх, түүнийг зориуд бодлогоор дэмжих цаг нэгэнт болсон мэт санагдана.

Манай улсын хувьд хуучин төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засагтай, нэг намаас хамааралтай улс төржсөн, захиран тушаах захиргааны (удирдлагын) тогтолцооноос “... хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсыг ... дээдэлсэн ... хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно” гэж 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн оршилд тунхаглан заасан билээ. Бид хуучин феодализмаас капитализмыг алгасч социализмд шилжээд эргэж капитализмд шилжиж байгаа шигээ улсын салбарынхаа удирдлагыг шинэчлэхдээ сонгодог бюрократ тогтолцоог алгасч шинжлэх ухаан, амьдрал хоёрын аль алинаар нь “*бүрэн батлагдаж*” нийтэд түгээгүй “*бүдэг*” үзэл санааг даган дуурайх уугэдэг эргэлзээтэй бөгөөд судалгаа, бэлтгэл, өргөн хэлэлцүүлэг шаардсан уйгагүй ажил мэт санагдана.

Хэдийгээр дэлхий нийтээрээ улсын салбарын шинэ удирдлагын үзэл санаа, элементүүдийг нэвтрүүлж, сайн засаглалын үзэл санааг хэрэгжүүлэхээр зорьж байгаа ч гэсэн манай орны хувьд цомхон, уян хатан бюрократ тогтолцоонд тулгуурлан эдгээр үзэл

санаануудын зарим хэсгийг туршин хэрэгжүүлэх нь илүү зохимжтой санагдана. Энэ нь манай орны шилжилтийн онцлог, хөгжлийн түвшин, монголчуудын сэтгэлгээ, соёл, уламжлал, эдийн засгийн чадавхи зэрэгтэй холбоотой юм.

Ишлэл

- ¹ Т.С. Күүн өөрийнхөө алдарт бүтээл “Шинжлэх ухааны хувьсгалын бүтэц”-дээ шинжлэх ухаанд тогтож хэвшсэн үзэл өөрчлөгдөж өөр шинэ үзлээр солигдохыг парадигмийн өөрчлөлт гэж ойлгоно гэж үзсэн байдаг.

Ашигласан материал

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992.
2. Вебер, М. (1964). Wirtschaft und Gesellschaft.
3. Thomas S. Kuhn (1962). Die Struktur wissenschaftlicher Revolution



ЗАСАГЛАЛЫН ТУЛГУУР АСУУДЛУУД

Доктор (Ph.D), профессор Д.Цэрэндорж



Засаглал нь төр засгийг хамардаг хэдий ч хувийн хэвшлийн салбар, иргэний нийгэмд халин ханддаг юм. Энэ гурван зүйл нь хүний тогтвортой хөгжилд шийдвэрлэх үүрэгтэй юм. Төр засаг нь улс төр, эрх зүйн таатай орчинг бий болгодог. Хувийн хэвшлийн салбар нь ажлын байр болон орлогын эх үүсвэр болдог. Иргэний нийгэм нь бүлгүүдийг эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн үйл ажиллагаанд дайчлан оролцуулж улс төр, нийгмийн хамтын ажиллагааг хялбаршуулан дэмждэг. Эдгээр нь өөрсдийн гэсэн сул ба эерэг талтай учир эрүүл засаглалын үндсэн зорилго бол тэдгээрийн хоорондын уялдаа бүхий ажиллагааг дэмжих явдал юм.

Засаглал гэж юу вэ? Мөн эрүүл засаглал гэж юу вэ?

Аливаа нийгмийн нэгэн зорилго нь хүний, үүний дотор ядуучууд болон нэн эмзэг хэсгийн хөгжлийг хөхүүлэн дэмжих, тогтворжуулах чадвар бүхий засаглалын тогтолцоог бий болгох явдал юм. Гэвч засаглалын тухай тогтсон концепцийг олж тодорхойлох судалгаа саяхнаас эхэлсэн билээ.

Засаглалыг эдийн засаг, улс төр, захиргааны байгууллагуудын улс орныг бүх түвшинд удирдах үйл ажиллагааны туршлага гэж үзэж болно. Энэ нь иргэд болон бүлгүүд ашиг сонирхлоо илэрхийлэх, хууль ёсны эрх үүргээ хэрэгжүүлэх, хоорондын ялгаварыг зохицолдуулах зорилго бүхий механизм, үйл явц, байгууллагууд зэргээс бүрддэг.

Эрүүл засаглал нь бусад шинжийг агуулахын зэрэгцээ түүнд оролцох боломжтой, ил тод байдалтай, хариуцлага хүлээдэг байна. Түүнчлэн үр дүнд хүрэхүйц ба шударга байх бөгөөд хуулийн журмыг дэвшүүлэн сахиулдаг байна. Эрүүл засаглал нь улс төр, нийгэм, эдийн засгийн тэргүүлэх асуудлуудыг өргөн олон нийтээр санал нэгтэй тодорхойлох мөн хөгжлийн нөөцийг хуваарилах шийдвэр гаргахад ядуучууд, нэн эмзэг хэсгийн санал бодлыг харгалзах явдлыг хангадаг байна.

Засаглал нь эдийн засаг, улс төр, захиргааны гэсэн гурван тулгууртай болно. Эдийн засгийн засаглал нь улс орны эдийн засгийн үйл ажиллагаа, бусад орнуудтай тогтоосон эдийн засгийн харилцааны талаар шийдвэр гаргах үйл явцыг хамарна. Энэ нь шударга ёс, ядуурал, амьдралын түвшинд

голчлон нөлөөлөх нь тодорхой. Улс төрийн засаглал нь бодлого боловсруулах талаар шийдвэр гаргах үйл явц юм. Захиргааны засаглал нь улс төр, нийгэм, эдийн засгийн харилцааг чиглүүлэх үйл ажиллагаа, бүтцийг тодорхойлдог.

Засаглал нь төр засгийг агуулдаг хэдий ч түүний агуулгыг хувийн хэвшлийн, иргэний нийгмийн байгууллагуудыг хамруулан өргөжүүлдэг. Төр засаг нь юунаас бүрдэх вэ гэдгийг ихэд хэлэлцдэг билээ. Энэ тохиолдолд төр засгийг улс төр, нийгмийн салбарын байгууллагуудыг агуулдаг гэж тодорхойлдог. Эрүүл засаглалын гол бүрэлдэхүүн хэсэг нь төр засаг хүмүүсийн хэрэгцээг хэр зэрэг үр дүнтэй хангаж байна гэдэгт оршдог. Хувийн хэвшлийн салбар нь хувийн аж ахуйн (үйлдвэрлэл, худалдаа, банк, хоршоолол гэх мэтийн) нэгжүүд болон албан бус салбарыг хамардаг. Зарим нь хувийн хэвшлийн салбарыг иргэний нийгмийн хэсэг гэж үздэг. Гэвч хувийн хэвшлийн салбар нь зах зээл үйлдвэрлэлийн илүү таатай орчин бүрдүүлэх замаар нийгэм, эдийн засаг улс төрийн бодлогод нөлөөлдгийн хувьд ялгаатай юм.

Хувь хүн ба төр засгийн дунд орших иргэний нийгэм гэдэг нь нийгэм, улс төр, эдийн засгийн сүлбээр үйлдэл гүйцэтгэдэг, албан ба албан бус журам болон хуулиар зохицуулагддаг (зохион байгуулагдсан буюу үл зохион байгуулагдсан) хувь хүмүүс ба бүлгүүдээс бүрддэг.

Иргэний нийгмийн байгууллагууд нь нийгмийн

сайн дурын зохион байгуулалт бүхий нийгэмлэгүүдийн үүсгэл юм. Тэдгээрт үйлдвэрчний эвлэлүүд, төрийн бус байгууллагууд, бизнесийн нийгэмлэгүүд, олон нийт ба биеийн тамирын нийгэмлэгүүд, нөхөрлөл ба хамт олны хөгжлийн байгууллагууд, байгаль орчны бүлгүүд, мэргэжлийн нийгэмлэгүүд академийн ба бодлогын институтууд, хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд зэрэг ордог. Улс төрийн намууд ч гэсэн хэрэв тэдгээр нь парламентад суудалтай бол иргэний нийгэм, төр засагт зэрэг хамаарах хэдий ч энэ хүрээнд багтана.

Энэ гурван (төр засаг, иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн салбарын) чиглэлийн засаглалын байгууллагууд нь ядуурлыг бууруулах, ажлын байр бий болгох, байгаль орчныг хамгаалах, эмэгтэйчүүдийг хөгжүүлэхэд чиглэгдсэн улс төр, эрх зүй, эдийн засаг, нийгмийн орчинг бий болгох замаар хүний тогтвортой хөгжилд хувь нэмэр оруулах байдлаар зохион байгуулагдсан байх ёстой.

Үр нөлөө бүхий засгийн газар, амжилт бүхий бизнес, үр ашигтай иргэний нийгмийн байгууллагуудын тодорхойлолтын талаар их зүйл бичигдсэн байдаг. Гэвч нийгмийн гэсэн үүднээс авч үзэхэд **эрүүл засаглалын тодорхойлолтууд** нь саармаг хэвээр байна. Үүнд дараах тодорхойлолтууд байдаг.

Оролцоо – Бүх эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүс шууд буюу тэдгээрийн ашиг сонирхлыг илэрхийлдэг хууль ёсны завсрын байгууллагуудаар уламжлан шийдвэр гаргах үйл явцад саналаа оруулах эрхтэй. Ийнхүү өргөн оролцоо нь нэгдэх, санал бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, мөн үр бүтээмжтэй оролцох боломж дээр тулгуурладаг.

Хуулийн дэглэм – Хууль тогтоомж, ялангуяа хүний эрхийн талаархи хуулиуд нь шударга, эрх тэгш хэрэгждэг байх ёстой.

Ил тод байдал – Мэдээллийн урсгал чөлөөтэй байх явдалд тулгуурладаг. Аливаа этгээд үйл явц, байгууллагууд болон мэдээлэлд шууд хандах боломжтой байх бөгөөд тэдгээрийг ойлгох, хянахад хангалттай мэдээллээр хангадаг байна.

Хүртээмж – Байгууллагууд ба үйл ажиллагаа бүх хамтрагчдад хүртээлтэй байна.

Шударга ёс – Бүх эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүс өөрсдийн сайн сайхан байдлыг дээшлүүлэх буюу хадгалах боломжтой байна.

Үр дүн, үр ашиг – Үйл ажиллагаа болон байгууллагууд нь нөөцийг дээд зэргээр ашиглан хэрэгцээг хангах үр дүнд хүрдэг байна.

Хариуцлага – Засгийн газрын шийдвэр гаргагчид, хувийн хэвшлийн салбар, иргэний нийгмийн байгууллагууд олон нийтийн болон байгууллагын хамтрагчдын өмнө хариуцлага хүлээнэ. Ийм хариуцлага нь тухайн байгууллага, мөн тухайн шийдвэр нь дотоод буюу гадаад асуудалд хамаарч

буй эсэхээс шалтгаалан ялгавартай байна.

Стратегийн хараа – Удирдагчид ба олон нийт нь эрүүл засаглал болон хүний хөгжлийн талаар өргөн хүрээтэй, урт хугацааны хэтийн төлөвтэй, ийнхүү хөгжихөд юу шаардагдах талаар мэдрэмжтэй байна. Энэ нь мөн хэтийн төлөвийг үндэслэх түүх, соёл, нийгмийн цогцолбор нөхцлийг ойлгох явдал юм.

Эдгээр үндсэн тодорхойлолтууд нь харилцан уялдаа, нөлөөтэй бөгөөд ганцаар орших учиргүй. Тухайлбал, мэдээлэл хүртээмжтэй байна гэдэг нь илүү ил тод байдалтай, өргөн оролцоотой, шийдвэрийг илүү үр дүнтэй гаргадаг байна гэсэн үг. Харин өргөн оролцоо нь үр дүнтэй болон хууль ёсны шийдвэр гаргахад шаардагдах мэдээлэл солилцоход хувь нэмэр болдог бөгөөд хууль ёсны байна гэдэг нь цаашдын оролцоог үр дүнтэй дэмжин хэрэгжүүлнэ гэсэн үг. Мөн холбогдох байгууллагууд нь эрх тэгш байдалд байх нөхцөлд ил тод байж хууль журмын дагуу үйл ажиллагаа явуулах ёстой.

Дээрх бүх үндсэн тодорхойлолтууд бүгд нэгэн зэрэг байх нь үлэмжийн туйл бөгөөд ийнхүү бүрдэлтэй нийгэм гэж байхгүй. Гэвч аливаа нийгэм нь өргөн хүрээтэй, санал нэгтэй байдлаар эдгээр үндсэн шинжүүдийн аль нь илүү чухал, төр засаг, зах зээлийн хоорондын дээдлэх тэнцвэрт ямар байх вэ, тухайн нийгэм соёлын ба эдийн засгийн бүрдлийг нэгээс нөгөө байдал руу яаж хөдөлгөх вэ гэдгийг тодорхойлохыг зорих ёстой.

Засаглал бол хүний хөгжлийн хоорондын харьцаа төр засаг, хувийн хэвшлийн салбар, нийгэм гэсэн засаглалын чиглэл бүр нь хүний тогтвортой хөгжлийг урагшлуулахад өөрийн гэсэн өвөрмөц үүрэгтэй.

Төр засаг

Сонгууль явуулдаг орнуудад төр засаг нь сонгогдсон Засгийн газар болон гүйцэтгэх нэгжүүдтэй байдаг. Төр засаг нь олон чиг үүрэгтэй. Үүнд иргэний харъяаллыг тодорхойлох нийгмийн хэлэлцлийн төвлөрөл болох, хүч хэрэглэх хяналт болон нөлөөллийн эрх мэдэл бүхий байгууллага байх, нийгмийн үйлчилгээг хангаж хүний тогтвортой хөгжлийн бололцоо бүхий орчинг бүрдүүлэх зэрэг мөн багтана. Энд хамгийн сүүлд дурдсан үүрэг нь олон нийтийн ба хувийн хэвшлийн үйл ажиллагааны хувьд тогтвортой, үр ашигтай, эрх зүйн шударга орчинг бий болгож хадгалах гэсэн агуулгатай юм. Энэ нь мөн зах зээлд тогтвортой, эрх тэгш байдлыг баталгаажуулах, нийтийн ашиг сонирхлыг зохилдуулах, үр дүнтэй, хариуцлага бүхий нийгмийн үйлчилгээг хангах гэсэн үг. Энэ дөрвөн үүргийн хүрээнд төр засаг нь бэрхшээл бүхий асуудлуудтай тулгардаг. Энэ хүмүүс эрмэлзэж буй амьдралын түвшиндээ эрэлхийн хүрэх, түүнийгээ тогтворжуулах боломжийг нэмэгдүүлэх үүднээс бүх иргэдийн эрэлт хэрэгцээнд ханддаг эрүүл засаглалыг бүрдүүлэх явдалд анхаарах юм.

Түүнчлэн төр засаг нь эмзэг хэсгийн эрхийг хамгаалах, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах, макро эдийн засгийн тогтвортой нөхцөлийг бүрдүүлэх, бүх нийтийн эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллын стандартуудыг боломжийн зардлаар хангах, нийгмийн бодит үйлчилгээ, дэд бүтцийг хангахад нөөцийг дайчлах, хэв журам, аюулгүй байдал, нийгмийн зохилдоог хангах зэрэг чиглэлээр их зүйлийг хийх бололцоотой юм.

Төр засгийн байгууллагууд хүмүүсийг нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн амьдралд оролцох, нөөцийг ашиглах тэгш боломжоор хангах замаар тэдгээрийн нөөц хүчийг нэмэгдүүлэх чадвартай байдаг.

Гэвч зөвхөн хууль тогтоогчид, сонгуулийн үйл ажиллагаа болон эрх зүйн тогтолцоо зөв зохистой ажиллаж буй нөхцөлд л хүмүүсийн нөөц хүчийг нэмэгдүүлэх боломжтой юм. Олон намуудыг төлөөлөн чөлөөт, шударга сонгуулиар сонгогдсон гишүүд бүхий парламентууд нь олон нийтийн оролцоо, засгийн газрын хариуцлагыг хангахад нэн чухал үүрэгтэй. Үр нөлөө бүхий хууль, эрх зүйн тогтолцоо нь хуулийн дэг журам, бүх нийтийн эрхийг хамгаалдаг. Нээлттэй сонгууль гэдэг нь олон түмний итгэл найдвар, ингэснээрээ улс төрийн хууль ёсыг хангаж буй агуулгатай юм. Мөн төр, засаг нь иргэдийн хэрэгцээ, эдийн засгийн байдлын өөрлөлтөд шуурхай ханддаг болох үүднээс улс төр, эдийн засгийн системийн төвлөрлийг сааруулах ёстой.

Хөгжингүй болон хөгжиж буй орнуудын аль алинд нь төр засаг нийгэм, эдийн засгийн үйл ажиллагаанд гүйцэтгэх үүргээ хязгаарлах, шинээр чиглүүлэн өөрчлөх зэргээр шинэчлэн тодорхойлоход хүрч байна. Ийнхүү өөрчлөлт хийхэд хүрч буй нь дараахь гурван үүсвэртэй. Үүнд:

- Хувийн хэвшлийн салбар зах зээлийн илүү таатай орчин, төр засаг болон зах зээлийн хоорондын илүү тэнцвэрт байдалд эрмэлзэж байна.
- Иргэд засгийн газрын шуурхай ажиллагаа, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, мөн төвлөрлийг улам бүр сааруулахыг хүсч байна.
- Олон улсын болон дэлхийн нийгэм, эдийн засгийн хандлагаас үүдэж буй нийтлэг шаардлага нь төр засгийн мөн чанар, үндсэн шинжийг эргэцүүлэн үзэхэд хүргэж байна.

Хувийн хэвшлийн салбар

Төр засаг нь хөгжлийн хүч мөн боловч цорын ганц нь биш юм. Хүний тогтвортой хөгжил нь нэг талаар амьдралын түвшинг дээшлүүлэхэд хангалттай орлогыг бүрдүүлэх үүсвэр болох ажлын байрыг бий болгохоос мөн хамаардаг. Эдүгээ ихэнх төр засаг хувийн хэвшлийн салбарыг ажлаар хангах бололцоог бүрдүүлдэг анхдагч эх үүсвэр гэж үзэж байна. Эдийн засгийн глобалчлал нь үйлдвэрлэл, үйлдвэрийн газруудын үйл ажиллагааны орчинг үндсээр нь

өөрчилж байна. Олон улсын зах зээлд илүү нээлттэй, өрсөлдөх чадвартай болгох үүднээс хөгжиж буй орнуудад хувийн үйлдвэрүүдийг хөхүүлэн дэмжих шаардлагатай юм.

Жигд өсөлт, хүйсийн тэнцвэрт байдал, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах, хувийн хэвшлийн салбарыг өргөжүүлэх, олон улсын коммерцид хариуцлага хүлээн, үр дүнтэй оролцох явдлыг зөвхөн зах зээлээр бий болгох боломжгүй юм. Төр засаг хувийн хэвшлийн салбарын тогтвортой хөгжлийг дараах замаар дэмжих боломжтой. Үүнд:

- Макро эдийн засгийн найдвартай орчин бий болгох
- Зах зээлийг өрсөлдөөнтэй байлгах
- Ядуучуудад (ялангуяа эмэгтэйчүүдэд) зээл олгох нөхцлийг хөнгөвчлөх
- Дийлэнх ажлын байр, боломжийг агуулж буй үйлдвэрүүдийг дэмжих
- Хөрөнгө оруулалт хийж мэдлэг, технологи дамжуулахад нь туслах
- Хуулийн дэг журмыг сахиулах
- Хүний нөөцийн хөгжлийг урамшуулах
- Хүрээлэн буй орчин, байгалийн нөөцийг хамгаалах зэрэг асуудлууд орно.

Иргэний нийгэм

Иргэний нийгэм нь мөн л бүх иргэдийн эрхийг хамгаалах үүрэгтэй. Төр засаг болон хувийн хэвшлийн салбар өөрчлөгдөж хоорондын харилцаа нь шинэчлэн тодорхойлогдож байгаатай адил иргэний нийгэмд ч чухал өөрчлөлтүүд гарч байна. Удаан ажиллагаатай засгийн газар, эдийн засаг, нийгмийн хүнд дарамтаас болон иргэний нийгмийн зарим уламжлалт байгууллагууд суларч өөр байгууллагууд хүчээ авч байна. Олон тохиолдолд хүмүүс зохион байгуулалтын шинэ арга хэлбэрт шилжиж байна. Иймээс иргэний нийгэм нь зөвхөн нийгэм гэдгээс илүүд юм. Энэ нь хувь хүмүүсийг нийгмийн бодит байдал, төр засагтай холбож буй хэсэг, нийгмийн улс төрийн нүүр царай юм.

Иргэний нийгмийн байгууллагууд нь хүмүүсийн эдийн засаг, нийгмийн үйл ажиллагаанд оролцох сувгийг тавьж тэдгээрийг нийгмийн бодлогод нөлөөлхүйц үлэмж хүчтэй бүлгүүд болгон зохион байгуулж нийгмийн нөөцөд ялангуяа ядуучуудыг хандуулдаг юм. Тэдгээр нь Засгийн газрын эрх мэдлийг хязгаарлан тэнцвэржүүлэх, нийгмийн зөрчлүүдийг хянах бололцоотой. Түүнчлэн тэдгээр нь хүрээлэн буй орчныг тандах, хохирогсдод туслах, хүний нөөцийг хөгжүүлэх, бизнесийн хүмүүсийн хоорондын харилцаа тогтооход туслах зэрэг замаар хүмүүст чадвараа хөгжүүлэх, амьдралынхаа түвшинг дээшлүүлэх бололцоог олгодог.

Өргөн утгаараа бол иргэний хамтын нийгэмлэг нь нийгмийн хамтын үйл ажиллагааг зохион байгуу-

лалтад оруулах, оппортунизмыг сааруулах, итгэлцлийг дэмжих, улс төр, эдийн засгийн үйл явцыг хөнгөвчлөх замаар хамтран үйл ажиллагаа явуулахад учирдаг бэрхшээлүүдийг зөөлрүүлдэг. Тэрчлэн иргэний хөгжингүй хамтын нийгэмлэг нь улс төр, эдийн засаг, нийгмийн итгэлцэл бүхий хамтын ажиллагаа, иргэний нийгмийн гишүүдийн нийгмийн оролцооны нэгэн үндэс болох мэдээллийн урсгалыг өргөжүүлдэг. Эдгээр харилцаа, нийгмийн хэм хэмжээ нь нийгмийн үндэсний өв хөрөнгө болдог.

Иргэний нийгмийн байгууллагууд байнга эрүүл засаглалын чанарын асуудалд ханддаггүй. Мөн тэр болгон хөгжлийн хамгийн үр нөлөө бүхий бүтэц болдоггүй. Иймээс ч төр засаг, иргэний нийгмийн байгууллагуудын ардчилсан эрхүүдийг хүлээн зөвшөөрөн хамгаалахын зэрэгцээ нийгмийн гэсэн хэм хэмжээний тусгал болохуйц хуулийн дэг журам, үнэт зүйлсийг дээдлэх явдлыг хангах ёстой. Ардчиллын институтууд, ялангуяа орон нутгийн байгууллагууд нийгмийн бүх гишүүд саналаа илэрхийлдэг байх, санал бодлын нэгдэлд хүрэх ил тод, шударга арга зам бүрдсэн байх явдлыг хангахад чухал үүрэгтэй байж болно.

Хувийн үйлдвэрүүдтэй нэгэн адил иргэний нийгмийн байгууллагууд нь өөрсдийн потенциалыг хэрэгжүүлэхэд зохицсон чадавхтай байх шаардлагатай юм. Тухайлбал, энд нийгэмлэг үүсгэх эрхийг баталгаажуулсан, иргэний нийгмийн байгууллагуудын бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх үйл явцад оролцох явдлыг дэмжих арга замыг хөнгөвчилсөн хууль тогтоомж, эрх зүйн орчин хамаарна.

Ингээд үзэхэд хүний тогтвортой хөгжлийг боломжтой болгох орчинг бэхжүүлэх явдал нь зөвхөн сайн удирдлага бүхий төр засаг болон орлогын эх үүсвэр болох ажлаар хангадаг хувийн хэвшлийн салбараас хамаардаггүй байна. Энэ нь улс төр, нийгмийн хамтын үйл ажиллагааг хялбар болгодог, нийгмийн эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн үйл ажиллагаанд дайчлан оролцуулдаг иргэний нийгмийн байгууллагуудаас мөн хамаардаг байна.

Нийтлэг хандлага

Захиран удирдах эдийн засгаас зах зээлд чиглэсэн эдийн засагт шилжих явдал гарсан, хуучин Зөвлөлт Холбоот Улсад улс төрийн ардчилсан дэглэмүүд үүссэн, шинэ технологиуд хурдацтай хөгжиж өргөнөөр тархсан, телехолбооны системүүд тархан нэвтэрсэн, мэдлэгэд тулгуурласан үйлдвэрлэл, чадварын ач холбогдол өссөн, худалдаа, хөрөнгө оруулалт зэргээр дэлхийн интеграцлал үргэлжлэн хөгжиж ирсэн зэрэг бүгд хүний тогтвортой хөгжлийн шинэ үеийн үндэс суурийг бий болгосон. Гэвч бүх зүйл эрсдэлтэй байдаг. Иймээс энэ нь урагштай зүйл үү, ухралттай зүйл үү?

Дэлхийн эдийн засаг, улс төр, нийгмийн системд

гарсан өөрчлөлтүүд нь үнэхээр хөгжингүй болон хөгжиж буй орнуудад аль алинд нь хүмүүсийн амьдралын нөхцлийг урьд өмнө байгаагүй байдлаар сайжруулсан. Харилцаа холбоо, тээвэр, хөдөө аж ахуй, анагаах ухаан, генетикийн инженерчлэл, компьютержуулалт, байгаль орчинд хоргүй эрчим хүчний системүүд, улс төрийн бүтэц, энх тайвныг сахиулах зэрэгт гарсан туйлын дэвшилттэй зүйлүүдийг энд нэрлэж болох бөгөөд энэ жагсаалтыг үргэлжлүүлж болох юм.

Гэвч эдгээр өөрчлөлтүүд нь 21-р зуунд орж буй дэлхийд шинэ хүндрэл бэрхшээлүүдийг авчирч байна. Уналтын шинж тэмдэг хааяагүй байна. Гэр бүлийн бутралт, нутгийн нийгмүүдийн сүйрэл, ургамал, ан амьтны мөхөл, устгал, гол, далай, агаар мандлын бохирдолт, гэмт хэрэг, зүй бусын үйлдлүүд, их хэмжээний ажилгүйдэл, орлого, чадварын улам ихэсч буй ялгавар гэх мэт. Эдгээр нь сайхан харагдахаар зүйл биш юм.

Глобалчлалын хандлагын асуудлыг тусгайлан авч үзэх нь зүйтэй. Энэ нь худалдаа, эрх зүйн хүрээнд хамтран ажиллаж буй бүсийн бүлэглэлүүд нэмэгдэж байгаа. Дэлхийн худалдааны байгууллага гэх мэтийн Засгийг газар хоорондын байгууллагуудын эрх мэдэл, олон улсын корпорацуудын тархалт зэргээс тодорхой байна. Глобалчлал нь засаглалд туйлын хүчтэй нөлөөлж байна. Эцсийн үр нөлөөг одоогоор тогтоох боломжгүй байна. Нэг дэх нөлөө нь хүн амын тодорхой хэсэг нэн эмзэг байдалд хүрээд байгаа явдал. Технологи, мэдээллийн хувьсгалаас хүртэж чадахгүй байгаанууд нь бүтцийн доод ангийн хэсэг болох аюулд ороод байна. Хоёр дахь нь улс хоорондын байгууллагууд улам бүр үндэсний хамааралтай асуудлуудад хандаж нийтлэг хуулиудыг гаргуулах шахалт үзүүлж буйн улмаас улс орнуудын тусгаар тогтнолын байдал суларч байгаа явдал. Гурав дахь нь гэмт хэрэг, хар тамхи, халдварт өвчин, ажлын хүчний шилжилт зэрэг нийгэм, эдийн засгийн асуудлууд улам глобал шинжтэй болж байгаа явдал. Эцэст нь олон улсын хөрөнгө, худалдаа тусгаар тогтносон улсуудад хамаарагдах нь багасч байна.

Засаглалыг цаашид хаалттай систем гэж үзэх боломжгүй болоод байна. Төр засгийн зорилт нь глобалчлалын эерэг зүйлийг авах болон нийгэм, эдийн засгийн аюулгүй, найдвартай дотоод орчинг ялангуяа нэн эмзэг хэсгийн хувьд бүрдүүлэх зэрэг явдлуудын хоорондын тэнцвэрийг олоход оршино. Глобалчлал нь Засгийн газруудыг асуудалд илүү судалгаатай хандах, төр засгийн ажиллагааг сайжруулах, эдийн засгийн бодлогыг улам хариуцлагажуулахад хүргэж байна.

Төр засаг, хувийн хэвшлийн салбар, иргэний нийгэм гэсэн засаглалын чиглэл бүр нь өөрийн гэсэн эерэг ба сул талуудтай учир эрүүл засаглалыг эрэлхийлэх явдал нь хүнд төвлөрсөн тогтвортой

хөгжилд чиглэсэн зөв тэнцвэрийг олох үүднээс тэдгээрийг хооронд нь илүү уялдаатай болгохыг шаардаж байна. Өөрчлөлтүүд үргэлжилнэ гэж үзэхэд тухайн гурван чиглэлийг зайлшгүй харилцан уялдуулан зохицуулах боломжийг бүрдүүлэх шаардлагатай байгаа юм. Ингэснээр урт хугацаанд тогтвортой байдал үүсэх боломжтой юм.

Засгийн газар, иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн салбарын хоорондын харилцаа нь аливаа үндэстэн бүх хүмүүстээ эрх тэгш боломжийг бий болгон тогтворжуулж чадах эсэхийг голчлон тодорхойлох үзүүлэлт юм. Хэрэв засгийн газар үр дүн, үр ашигтай ажиллахгүй бол хомсхон нөөц нь ашиггүй зарцуулагдахад хүрэх юм. Засгийн газар нь хүмүүсийн өмнө хууль ёсны байр суурийг үл харуулваас өөрийн зорилтуудад хүрэх боломжгүй байна. Эдгээр зорилтуудын хувьд үндэсний хэмжээнд санал бодлыг

нэгтгэж чадахгүй бол ямар ч гадаадын тусламж нэмэр болохгүй. Хэрэв нийгмийн чанга тогтолцоог бүрдүүлж чадахгүй бол нийгэм бутрал, эмх зам-бараагүй байдалд хүрэх эрсдэлд өртөнө. Хүмүүс Засгийн газраас олгох боломжийн хүрээнд өөрсдийн хөгжлийг хангах хариуцлагыг хүлээх найдвартай болоогүй нөхцөлд хөгжил нь тогтвортой байж чадахгүй гэдэг нь мөн чухал юм.

Хөгжиж буй орнуудын хувьд хүн болгон эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд оролцож глобалчлалын үр өгөөжөөс хүртэх боломжтой болох ёстой. Хөгжиж буй орнууд засгийн газраа болон улс төр, бизнес, олон нийтийн удирдагчдаа хүмүүст төвлөрсөн зорилтуудыг тодорхойлон хэрэгжүүлэхэд нь хөхүүлэн урамшуулах улс төрийн систем, мөн эдгээр зорилтуудын хувьд олон түмний санал бодлыг нэгтгэж чадахуйц системийг тус бүр бүрэлдүүлэх ёстой.



ЗОХИСТОЙ ТОГТОЛЦООГ БАРИМЖААЛАХ НЬ ЭРХ ЗҮЙН ШИНЭТГЭЛИЙГ ҮР НӨЛӨӨТЭЙ ХИЙХ ҮНДЭС БОЛОХ НЬ¹

**Монгол Улсын Гавьяат хуульч,
доктор (Ph.D), профессор Б.Чимид**

АСУУДЛЫН УЧИР ХОЛБОГДОЛ

Миний илтгэл эрдэм шинжилгээний суурь судалгааны дүгнэлт, тайлан биш. Онол, танин мэдэхүйн асуудлыг ч гол болгоогүй. Харин манай орны ардчилсан шинэтгэлийн явцаар хууль зүйн амьдралд тулгамдан гарсан асуудлыг харьцуулсан эрх зүйн болон ерөнхий онолын үүднээс хөндөж, өөрийн судлаачдын гижгийг хөдөлгөн, анхаарлыг төвлөрүүлэх, гадаадын эрдэмтдийн санаа бодлыг тандах төдий практик шинжтэй юм.

Илтгэлээ эрх зүйн “зохистой тогтолцоог баримжаалах нь...” гэж гарчигласны учир, зорилго энэ билээ. Уул сэдвээр судлаачид санаа бодлоо дэвшүүлэн ярилцах нь 1990-ээд оноос эхэлсэн эрх зүйн шинэтгэлийн явцыг эргэн харж, алдаа оноог цэгнэн цаашид зөв тууштай чиглэлээр хөтлөхөд дөхөм үзүүлнэ гэж тооцсоноо юуны өмнө тайлбарлая.

Монгол Улс 1990 онд улс төрийн тоталитар дэглэмийг халж, төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас татгалзан, хүний эрхийг дээдэлсэн ардчилсан дэглэмтэй, зах зээлийн эдийн засагтай, эрх зүйт төр улс болон хөгжих хүн төрөлхтний жам ёсны замыг сонгон авсан билээ. Энэ нь эрх зүйн тогтолцоог эрс шинэтгэх гол шалтгаан, урьдач нөхцөл болсон бөгөөд одоо нэгэнт ойлгомжтой зүйл болжээ. Иймд асуудлын гол нь үүнд биш, харин эрх зүйн шинэтгэлээ хэрхэн хийж ирсэн, түүний өнөөгийн төлөв ямар байна вэ гэдэгт төвлөрүүлэн ярилцаж, цаашдын хандлагыг зөв баримжаалахад оршиж байна.

Юуны өмнө Монголын үндэсний эрх зүйн шинэ тогтолцоог бүрдүүлэхдээ эрх зүйн ямар бүлийг чиг баримжаа болгох вэ? гэдгийг шинжлэх ухааны үүднээс нотолж, улс төрийн бодлогын үүднээс зөв тодорхойлох нь эрүүл хөгжлийн чухал учир холбогдолтой билээ. Үүнийг практик харуулж байна.

Монголд эрх зүйн шинэтгэл хийх улс төр, эдийн засаг, нийгэм-оюуны урьдач нөхцөл 1990-1992 онд бүрдсэн бөгөөд 1990 оны 3 дугаар сард нэг намын ноёрхлыг халж, улс төрийн урьгалч үзэл, олон намын тогтолцоог хүлээн зөвшөөрсөн өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд оруулснаар зарчмын шинэтгэлийн анхны оч харвасан юм. Мөн оны 5 дугаар сард “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн хууль” нэртэй бие даасан Үндсэн хуульчилсан акт гаргаж

улс төрийн шинэ тогтолцооны араг ясыг зангидсан байна. Улмаар энэ хуулийн дагуу 1990 оны зун анхны ардчилсан сонгууль явуулж байнгын парламент болох Улсын Бага Хурал байгуулав. Тус бага хурал хувийн өмчийн эрхийг тунхаглаж зах зээлийн нөхцөл дэх аж ахуй, санхүү, зээлийн шинэ харилцааг тодорхойлсон хийгээд улс төр, нийгмийн шинэтгэлийн чанартай 35 шинэ хууль¹ гаргаж, цөөнгүй хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулжээ. Тэдгээр хуульд эрх зүйн шинэтгэлийн албан ёсны үзэл баримтлал тод тусгагдсан юм. Энэ бол хуучин тогтолцоог халах язгуур үндсүүдийг хөндсөн нэн анхны алхам байсан билээ. Түүнд үндэслэн “Үндсэн хуулийн шинжлэх ухааны онолд тулгуурлан Монгол Улсын оюуны чадавхийг...”² дайчилж боловсруулсан шинэ Үндсэн хуулийг 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-нд баталснаар уул шинэтгэлийн хууль зүйн бааз бий болжээ. Үндсэн хуультай хамт түүний адил хүчинтэй “Үндсэн хуулийн хавсралт хууль”-ийг мөн сарын 16-нд гаргасан. Энэ хуульд “БНМАУ-ын Үндсэн хуулиас Монгол Улсын Үндсэн хуулийг бүрнээ дагаж мөрдөхөд шилжих” арга замыг, өөрөөр хэлбэл өргөн утгаархи эрх зүйн хуучин тогтолцоог бүрэн халж, “хууль тогтоомжийг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцүүлж шинэчлэх” (мөн хуулийн 5 дугаар зүйл)-ийг гол болгон заасан байна. Үүгээр эрх зүйг бүхэлд нь шинэтгэх алхамд орсон билээ.

1992, 1996 онд сонгогдсон Улсын Их Хурал хууль тогтоомж хийгээд эрх зүйн амьдралын бусад салбарыг шинэтгэх талаар тооны хувьд чамлахааргүй их ажил хийжээ. УИХ-ын Тамгын газрын Бүртгэл лавламжийн албаны тооцсоноор шинэ Үндсэн хууль баталсны дараагийн Их Хурал 1992 оны 07 дугаар сараас 1996 оны 07 дугаар сар хүртэл 177 хууль баталж, 144 хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна.

Их Хурлын дараагийн бүрэлдэхүүн 1996 оны 07 дугаар сараас 2000 оны 01 дүгээр сарын 20 хүртэл хугацаанд буюу 1999 оны намрын чуулган дуустал хугацаанд 160 хууль баталж, 247 хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулжээ. Ингэснээр хуучин хуулиуд үндсэндээ халагдаж шинэчлэгдсэнээс гадна нийгмийн шинэ харилцаанд чиглэсэн олон хууль гарсан байна. Засгийн газар ч эрх олгосноор хэм хэмжээний цөөнгүй акт гаргасан. Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын статусыг шинэ Үндсэн

хуулийн дагуу тодруулан хуульчилж, бүтцийн болон үйл ажиллагааны шинэтгэл ямар нэг хэмжээнд хийгджээ.

Энэ явцад эрх зүйн шинэтгэл маань дүн нуруу-гаараа эерэг сайн талтай ч гэсэн эргэн харж анхаарч болгоомжлууштай асуудлаас бас ангид байсангүй.

Нэгдүгээрт, эрх зүйн шинэтгэл 1997 оныг дуустал 7 жил орчин цагийн онол, арга зүйн үндсэн дээр боловсруулсан нэгдмэл хөтөлбөргүй байлаа. Иймээс эрх зүйн бүл, тогтолцооны үүднээс хандсан үзэл баримтлалгүйгээр, ихэнхдээ хууль зүйн мэргэжлийн бус байгууллагын үзэл, сонирхлоор боловсруулсан төслийг баталж ирсэн нь хуулийн "чанар, үр нөлөөнд" муугаар нөлөөлөв. Ялангуяа хуулиудыг эрх зүйн салбар, дэд салбар, институтын хамаарлаар нарийн системчлээгүй, учир шалтгааны уялдаа холбоо муутай, нэр томьёо, ойлголт зөрүүтэй, хэсэг бусаг актын шинжтэй хуулиуд нэлээд гарав. Ялангуяа төрийн захиргааны төв, орон нутгийн байгууллагын нэгжийн эрх зүйн байдлыг нэр зөрүүлж бие биенээ дууриалган томьёолсон, өөр өөрийнхөө эрх дархыг өрсөлдөн нэмэгдүүлсэн шинжтэй, давхардсан заалт бүхий бэсрэг хууль олшров. Энэ бол 1992 оноос хойш тогтсон гаж хандлага. Яам, газар бүхэн "хуультай боллоо" гэлцэх болсон нь сайн юм шиг атлаа, явцуу сонирхлоо хамгаалснаараа саар талыг нь харуулж байгаа гэхэд хилсдэхгүй. Байгууллагын урьдын дүрмүүд ч одоогийн хууль болж гарч буйгаас захиргаа-зохион байгуулалтын хэм хэмжээ зонхилох болов. Шинэчлэгдээгүй "объектыг" хуульчилна гэдэг бол хуучныг л бэхжүүлнэ гэсэнтэй утга чанар нэг бололтой. Иймээс нийгмийн эгзэгтэй шинэ харилцаануудыг журамлаж, хүний эрхийг хангах үүднээс засаг төр, хүн хоорондын харилцааны эмзэг асуудлыг зөв тохируулах, уян хатан механизмыг сонгож томьёолсон хуулийн заалт илт дутаж байна. Аж ахуйн харилцаа ч нэг адил. Ижил төстэй хуулиудын заалт хоорондоо зөрчилдөх нь цөөнгүй ажиглагдана. Бас нэг харамсмаар зүйл бол бусад улс орон манай өмнөх практикт салбараар нь төрөлжүүлэн нэгтгэсэн (кодекчилсон) хуулийг, эсвэл тийм боломжтой хуулийг "хаа гуяар" нь салгаж жижигрүүлдэг гэмтэй болсон явдал мөн. Энэ бол зохицуулах зүйл болсон нийгмийн харилцааг шинжлэх ухааны шалгуураар бүлэглэх арга зүйг зөрчиж, тоо хөөцөлдөх болсны ноцтой илрэл бөгөөд эцэстээ "хуулийн зуд" болоход хүргэнэ. Ийм харилцааг тийм хуулиар ингэж шийдэж бэхжүүлсэн гэхээсээ төчнөөн хууль гаргав гэхийг гол үзүүлэлт болгодгийг зөвтгөж боломжгүй.

Хоёрдугаарт, Хамгийн анхаарал татсан асуудал бол гадаад харилцаа урьд үзэгдээгүй их хөгжсөний нөлөөгөөр улс төрчид, судлаачид, төрийн албаныхан, сонирхлын явцуу бүлгийн зүтгэлтнүүд гадаад орнуудаар аялж, орон орны хууль журам үзэж, сонсож

ирээд учир шалтгааныг тунгаалгүй загвар болгодог нь төдийл сайнаар нөлөөлөхгүй байна. Бас олон улсын янз бүрийн байгууллага, сайн дурынхан, эрх зүйн өөр өөр бүл, аймаг, тогтолцоот гадаад орны зөвлөгчид"–ийн үгээр төсөл боловсруулдгаас манай хууль тогтоомжид (түүнийг дагасан эрх зүйн психологид) зарчмын эрс ялгаатай олон тогтолцоо хоорондоо авцалдаагүйгээр холилдох, нөлөөлөх болсон нь тод ажиглагдах болов. Үүнийг хэлэхээс эмээх хэрэггүй юм. Энэ хандлага ихэсвэл манай улсын хууль тогтоомж монголчуудын ярьдгаар "үхрийн бөөр шиг" олон бүлийн авцалдаагүй холимог болж өөр хоорондоо сүрхий зөрчилдөн хямрах болно.

Өнөөдөр Өмчийн хуулинд "орон нутгийн өмч" буюу "аймаг, сумын өмч" гэж байхад Авто замын тухай хуульд орон нутгийн зориулалттай зам нь "Засаг даргын өмч" гэх буюу хувь нийлүүлсэн хөрөнгийг Иргэний хуульд хувь "хэсгээр өмчлөх дундын өмч" гэж байхад Хоршооны хуулинд "хамтран өмчлөх дундын өмч" гэж байх жишээтэй. Зарчмын ийм том зөрүү цөөнгүй байгаа нь улс, улсын хуулийг мэргэжлийн бус хүмүүс тоймчлон хуулж, манайхыг биш өөр өөрийнхөө орныхыг л "гаргууд мэддэг" газар газрын зөвлөгчийн үгийг бурханчлан дагадагтай холбоотой. Монголыг мэдэхгүй зөвлөгч, хууль мэдэхгүй монгол хоёрын төслийг аль нэг намын сонирхлоор баталбал ямар олигтой хууль гарахав дээ гэхэд хатуудахгүй болов уу. Энд үгүйсгэж байгаа юм огт байхгүй. Гадаадын өндөр мэдлэгтэй зөвлөхийг сонсохдоо түүнийг гүнзгий мэдэрч бас өөрийн орныхоо ирээдүйд тохирох эсэхийг цэгнэх, өөрөөр хэлбэл хүний зөвлөснөөс "алтыг" нь тунгааж авах тэнхээтэй хүмүүс л "ач тач маргаж байж" зөв шийдэлд хүрдгийг мартаж болохгүй. Өндөр мэргэжлийн хүний хэлж ярьсныг ойлгохын тулд бас өөрсдөө тийм чадавхитай байх учиртай.

Парламентын Бүгд найрамдах улсын хэлбэр сонгосон атлаа парламентын хаант ёсны практикийг, сүүдрийн засгийн газартай нь, нэг танхимтай атлаа хоёр танхимтайг дууриах юмуу, эх газрын тогтолцоот орнуудын төрийн мэргэшсэн албаны журмыг авсан атлаа Австрали, Шинэ Зеландаас төсвийн санхүүжилтийн гэрээний зохицуулалтыг бүхэлд нь хуулж аваад хэрэглэх, эсхүл англи саксоны эрх зүйтэй орнуудаас ерөнхий шүүхийн эрх хэмжээг, эх газрын эрх зүйтэй орнуудаас Үндсэн хуулийн болон захиргааны шүүхийн зохицуулалтыг баримжаалан авна гэхчлэн хандвал Африкийн тэмээн хяруулд Антарктидын оцон шувууны далавчийг угсарсантай утга чанар нэгэн болох буй заа. Дорно дахины он цаг тооллын нэг мөчлөг–12 амьтны гол гол дүрийг өөртөө шингээсэн учир түүнээс хасагдсан гэдэг юм. Хэн, хаана юу үзсэн, түүнийгээ авчирч учрыг сайтар ухаарахгүй, үсэгчлэн хуулж хэрэглээд байвал эрх зүйн аль нэг бүлд багтаж

шингэхгүй ховор улс болж таарна. Монголд тэмээ цөөрсөөр дэлхийн ховор амьтны тоонд орох төдийгүй сөнөх ч магадлалтай гэлцдэгийг бодохоор төр улсаа тийм болгочихгүйг хичээх л ёстой болж байна шүү дээ. Энэ мэт хэлбэлзэл, гажуудлаас эртхэн сэрэмжлэхийн тулд үндэснийхээ эрх зүйн тогтолцооны язгуур үндсүүдийг сайтар ухааран, түүний хамаарах эрх зүйн бүлийг зөв сонгож, тууштай баримжаалах нь чухал.

Гуравдугаарт, 1998 оны 01 дүгээр сард Улсын Их Хурал Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр баталж, түүнийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө, ажлын жагсаалт гаргасан нь ихэд дэмжүүштэй алхам болсон билээ. Уул төлөвлөгөөнд зааснаар ойрын 2 жилд 170 орчим хуулийн төсөл боловсруулахын дотор 50 орчим нь шинэ, бусад нь нэмэлт өөрчлөлт оруулах хуулиуд байгаа³. Энэ бол эрх зүйн шинэтгэлийн өмнөх үеийг цэгнэж, түүний сул талыг арилгахад чиглэсэн нөр их ажил, шинэ чухал алхам болох ёстой. Түүнд тодорхой үзэл баримтлал, юуны өмнө үндэсний тогтолцоо, түүний хамаарах бүлийн үүднээс хандах зайлшгүй шаардлагатай. Гэтэл дээр өгүүлсэн гажилт ажиглагдсаар байна. Өдгөө Иргэний хууль, мөн процессын хуулийн төслийг боловсруулсан тухай Хууль зүйн яамны танилцуулгад “Иргэний хуулийг Ром-Германы эрх зүйн системийн нийтлэг ололт, жишигт хүргэн шинээр боловсруулах” зорилт тавьсан гэж байна. Гэтэл Сангийн яамны зүгээс төсөв санхүүжилтийн хуулийн төслийг боловсруулахдаа Австрали, Шинэ Зеландын туршлагыг жишиг болгон боловсруулсан бөгөөд түүнийг дагуулж одоогийн хэдэн арван хуульд өөрчлөлт оруулна гэж тайлбарласан байх жишээтэй.

Энэ бүхнийг харгалзан бид эрх зүйн зохистой тогтолцоо, бүлийг хэрхэн сонгож баримжаалахыг судлах, хэлэлцэх, төрийн бодлогын хэмжээнд хүртэл тодорхойлохыг хойшлуулшгүй чухалд үзэж байна.

ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИСТОЙ ТОГТОЛЦООГ СОНГОХЫН УЧИР

Аливаад тогтолцооны үүднээс хандах, түүнийгээ зөв сонгох нь нийгмийн нарийн түвэгтэй харилцааг зөв бүлэглэн зохицуулж амжилттай жолоодохын нэг үндэс мөн. Урьдаас сонгон тодорхойлсон эрэмбэ (систем)–гүй ажиллах, орон гаран шийдвэр гаргах нь улс төрийн бодлогод том том алдаа хийхийн гол шалтгаан болдог. Энэ нь эрх зүйн онцгой учир холбогдолтой гэж үзэх үндэслэл, шалтгаан бий. Монгол Улс тоталитари дэглэм, төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас ангижирч хүн төрөлхтний хөгжлийн нийтлэг жам ёс болон ардчилал, зах зээлийн эдийн засагт шилжин хөгжих замыг сонгон авсан билээ. Энэ замаар дэлхийн дийлэнх улс орон замнаж буй боловч хөгжлийн янз бүрийн “загварыг” баримжаалдаг. Иймээс Монгол Улс хөгжлийн чухам ямар загвар, тогтолцоог баримжаалах вэ? гэсэн өргөн хүрээтэй гол асуудлаар маргасаар өдийг

хүрлээ. Үүнтэй эрх зүйн тогтолцоо ямар хамаатай юм бэ гэдгийг товч тэмдэглэе.

Улс орны амьдрал хөдөлгөөнийг тэрхүү нийтлэг гольдролд оруулж, хазайлт, гажилтаас хамгаалж, тохируулдаг хамгийн түгээмэл, хүчирхэг хэрэглүүр нь хууль тогтоомж, өргөн утгаараа бол эрх зүй мөн. Түүний тогтолцоо ямар байх нь нийгмийн бусад институтын хөгжлийн загварт шийдвэрлэгч нөлөөтэй. Тухайлбал:

- нийгэм бол улс төр, эдийн засаг, хүмүүншил, соёл оюуны уялдаа бүхий харилцааны нарийн түвэгтэй тогтолцоо бөгөөд түүнийг гол тохируулагчийн үүргийг эрх зүй гүйцэтгэдэг;
- эрх зүйт төрийн нөхцөлд энэхүү ач холбогдол нь улам нэмэгдэнэ. Энэ бол нийгмийн амьдралын үндсэн салбаруудад эрх зүйн ач холбогдол өндөр байх, энгийн үгээр хэлбэл төр, хүн хоёулаа хуулийг дээдлэнэ гэсэн үг. Ийм утгаар “Эрх зүйт эдийн засаг” гэж доктор Ц.Дэмбэрэлийн хэлсэн нь ч анхаарал татаж байна.
- эрх зүйн тогтолцоо нь өөрийн бүл тус бүрийн онцлогтой боловч нийтэд нь үзвэл эх сурвалжийн хувьд хууль тогтоомж, засаг захиргааны байгууллагын хэм хэмжээний акт, заншил, уламжлал, прецедент, гэрээ хэлэлцээр бөгөөд орчин үеийн Монголын эрх зүйд хууль тогтоомж гол эх сурвалж нь болсоор ирсэн. Гэтэл хууль бол улс төрийн бодлогын томъёолсон илэрхийлэл, хэрэглүүр мөн. Өдгөө их бага улс төрчид бүгд л “улс төрийн бодлого” гэж ярих болж. Тэгэхдээ “бодлого” гэсэн баримт бичгийг л хэлдэг мэт ойлгох нь олонтаа үзэгдэнэ. Улсын Их Хурал “Төрийн дотоод, гадаад бодлогын үндэс”, “санхүү зээл, албан татвар, мөнгөний бодлогыг тодорхойлно” гэсэн Үндсэн хуулийн заалтыг (25 дугаар зүйлд) ч мөн иймэрхүү янзаар ойлгож хэрэглэх нь ажиглагдсаар ирлээ. Тэгвэл улс төрийн бодлого юуны өмнө хуулиар томъёологдон, албан ёсны болж, заавал биелэх хүчийг олдог билээ. Төрийн бодлогын үндсийг УИХ тогтооно гэснийг “хуулиар” гэсэн утгаар тайлбарлаж болно. Учир нь Их Хурал бол хууль тогтоох байгууллага мөн.

Ийнхүү хууль нь нэгэнт төрийн улс төрийн бодлогын илэрхийлэл, хэмжүүр юм бол түүнд эрх зүйн тогтолцоо, бүлгийн үүднээс шинжлэх ухааны түвшинд боловсруулж гаргахгүйгээр эдийн засаг, нийгмийн аль ч хүрээнд цэгцтэй, уялдсан бодлого тодорхойлж баримтлах боломжгүй. Эцсийн дүндээ энэ бүхэнд эрх зүйн тогтолцоо, бүлийн үүднээс хандахын учир шалтгаан оршиж байна.

Үндэсний эрх зүйн тогтолцоо гэдгийг өргөн, явцуу хоёр утгаар тодорхойлдог. Энд бид тухайн орны хууль зүйн хэм хэмжээ, практик, эрх зүйн ухамсар (онол, үзэл суртал+сэтгэл зүй) гэсэн 3 үндсэн бүрдүүлбэрээр авч үзэж байна. Хажуугийн өөр чухал элемент ч бий. Үүгээрээ эрх зүйн тогтолцоо нь хэм хэмжээнийхээ гол эх сурвалж болсон (эх газрын

тогтолцооны хувьд) хууль тогтоомжийн тогтолцооноос өргөн⁴ бөгөөд чухамдаа түүний дээд түвшин, тодорхойлон хөтлөгч суурь нь болдог. Иймээс эрх зүйн тогтолцоог зөв хөгжүүлэх нь хууль тогтоомжийн тогтолцоог зөв төлөвшүүлж боловсронгуй болгохын шууд урьдач нөхцөл болно.

Үндэсний эрх зүйн тогтолцоо бол нэг талаар хоосноос бүрэлддэггүй, нөгөө талаар түвшиндээ байдаг царцанги зүйл биш. Харин эх авсан түүхэн уламжлалтай, тухайн орныхоо улс төр, эдийн засаг, нийгэм оюуны урьдач нөхцөл, гадаад орчин, юуны өмнө эрх зүйн тодорхой бүлийн нөлөөг тусган хөгжиж байдаг “амидлаг” бие цогц мөн.

Эрх зүйн тогтолцооны бүл гэдэг бол үндэсний тогтолцоо, тэдгээрийн аймгаас хавьгүй өргөн ойлголт. Энэ тухай юу хэлж болох вэ? Монголчуудын логик сэтгэлгээ нь ард түмний сургаалийн охь болсон зүйр цэцэн үгэнд шингэсэн байдаг. “Алаг хорвоо” гэсэн хоёрхон үг их юм хэлнэ. Энэ үгэнд эрх зүй ч хамаарна. Хорвоо дэлхийн улс бүр өөр өөрийн онцлог бүхий эрх зүйн тогтолцоотой. Бөөнөөр үйлдвэрлэдэг нэгэн зүйл бүтээгдэхүүн шиг ганцхан хэвээр цугтгасан эрх зүй, хууль тогтоомжийн ижил тогтолцоотой хоёр орон Холбооны гишүүн улсуудад юу юм бэ? гэхээс бүрэн тусгаар улсуудад хараахан үгүй л болов уу. АНУ-д ч үндэсний эрх зүйн “хоёр түвшний” (1+50) 51 тогтолцоо бий гэж бичсэнийг уншиж байсан санагдана. Ямар зарим хүний хэлдэг шиг “дэлхийн бүх улсынхыг” судалж үзсэн биш дээ. Харин үүнийг харьцуулсан эрх зүйд л нотолдог.

Харьцуулсан эрх зүй (Comparative Law-түүнийг зарим оронд “харьцуулсан эрх судлал”, “харьцуулсан хууль тогтоомж” гэж нэрлэдэг) хэмээх шинжлэх ухааны салбараар эрдэмтэд улс орнуудын үндэсний эрх зүй, хууль тогтоомжийн тогтолцоог жишин судлаад тэдгээрийг зохих шалгуураар бүлэглэснийг “эрх зүйн тогтолцооны бүл” гэх болжээ.

Үндэсний эрх зүйн тогтолцоонууд өөрийн онцлогтой боловч эх авч үүссэн түүхэн нөхцөл, арга зүй, эх сурвалж, хууль зүйн техникээс авахуулаад эдийн засаг, улс төрийн тогтолцооны адил төстэй хэв маяг, шашин суртал, хэл соёлын нийтлэг, улс үндэстнүүдийн харилцан нөлөөлөөс уламжилсан нэг эхлэл, нийтлэгтэй байдаг. Тухайлбал эх газрын Европын орнуудын эрх зүй нь эртний ромын эрх зүйгээс уламжлан хөгжсөн байхад АНУ-ын эрх зүй, түүнчлэн Английн колони, эзэмшилд байсан орнуудын эрх зүй нь Англи саксоныхоос эх авч, түүний нөлөөнд төлөвшсөн байх жишээтэй. Энэхүү төрөлсөх шинжээр нь Үндэсний эрх зүйн тогтолцоонуудыг эрх зүйн өөр өөр бүлд хамааруулан үзэж, баримжаалан хөгжүүлдэг.

Дээрхээс үзвэл үндэсний эрх зүйн тогтолцоо нь эрх зүйн томоохон бүлийн нөлөөнд төлөвшин хөгждөг байна. Энэ зүй тогтлыг Монгол Улс тойрч гараагүй

бөгөөд тэгэх арга ч байхгүй. Үүнийг Монголын эрх зүйн тогтолцоо 1920-иод оноос 90-ээд он хүртэл Зөвлөлтийн эрх зүйн нөлөөнд хөгжсөн түүхэн үйл явц ч харуулсан.

Эрх зүйн ерөнхий онол, харьцуулсан эрх зүйн бүтээлүүдэд үндэсний эрх зүйн тогтолцоонуудыг бүлэглэхдээ янз янзын шалгуур баримталдаг байна. Үүнээс хамааран манай гариг дээр эрх зүйн тогтолцооны хэдэн бүл байгаа, түүнд аль ямар улсынх хамаарах талаар судлаачид өөрийн гэсэн санал дэвшүүлдэг. Оросын нэрт эрдэмтэн Ю.А.Тихомиров Монголыг шашин заншлын гарал бүхий “Алс Дорнын эрх зүйн тогтолцоотой”⁵ гэж үзсэн байна. 80 жилийн тэртээх буюу бүр манжийн дарангуйлалд орсон 1691 оноос өмнөх эрх зүйн тухай ярьж буй бол зөвшөөрөхүйц “ортой” ангилал гэж болно. Гэвч 80 жилийн өмнөөс “хар тамхи” гэсэн үзлээр шашинд хандаж улмаар сүм хийдийн байгууллыг 50 гаруй жилийн өмнө үй олноор нь, бараг оргүй болтол (лам хувраг болон барилга байгууламж, ном судар, бурхан тахил, бусад хэрэглэгдэхүүн, айл гэрийн бурхан тахил хүртэл нь шатааж) устгаснаар шашны дэг жаяг эрх зүйн түвшинд нийгмийн харилцааг зохицуулах чадвар, нөлөөгүй болсныг бодолцох ёстой болов уу. Энэ мэт өвөрмөц санал байх боловч өргөн хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн эрх зүйн тогтолцооны дараахи 4 бүлд манай гаригийн улс үндэстнүүд хуваагдаж байна. Үүнд:

1. Нийтээр хэвшүүлсэн (түгээмэл) эрх зүйн буюу Англи саксоны эрх зүйн тогтолцооны;
2. Эх газрын буюу Ром германы эрх зүйн тогтолцооны;
3. Шашин-хүй элгэний эрх зүйн тогтолцооны;
4. Социалист буюу үзэл сурталжсан эрх зүйн тогтолцооны ийм 4 бүлд хувааж байгаа нь төдий л маргаангүй бололтой.

Эдгээрийн дотроос феодалын болон түүнээс эрт үеийн хэв маягт тохирч, сүсэг бишрэлийн догм, шашны сургаал, заншлаас эхтэй орчин үеийн шашин-хүй элгэний эрх зүй зонхилон ислам буюу Мусильман шашинт орнуудад үйлчилдэг⁶. Түүнчлэн хэт үзэл сурталжсан эрх зүйн тогтолцоо авторитари болон тоталитари дэглэмтэй улс орнуудад төлөвшин хөгжсөн түүхтэй. Түүний нэг төрөл зүйл нь социалист эрх зүй бөгөөд Монгол Улс саяхан болтол энэ бүлд хамаарч байснаа түүнээс зарчмын хувьд татгалзсан билээ. Иймд цаашид “баримжаалах” сонголтын үүднээс бол эрх зүйн энэ хоёр бүлийн тухай дэлгэрүүлж өгүүлэх хэрэгцээгүй болов уу.

Бид ингэж үзэхдээ эрх зүйн аль нэг бүл, тогтолцоог давамгайлуулан үзэж, “туйлшруулах”, эсхүл тэдгээрийн онцлог ялгааг хайхрахгүйгээр алмайрах энэ хоёр хандлагын алиныг ч хүлээн зөвшөөрч болохгүй. Харин эрх зүйн бүлүүд, үндэсний эрх зүйн тогтолцоонууд адил тэгш “статустай” гэсэн үзлийг

удирдлага болгон Монголынх эрх зүйн аль бүлд илүү ойрыг тодорхойлох учиртай. Энэ асуудлыг юуны өмнө түүхэн уламжлалаас эх авч судлан тайлбарлах нь арга зүйн хувьд зөв болов уу.

Эрх зүйн түүхэн уламжлалын хувьд орчин үеийн Монгол ихээхэн тааламжгүй нөхцөл, нөлөөнд автсан орон гэж болно. Учир нь Монгол бол Англи, АНУ, Баруун Европын орнууд шиг феодализм, капитализм буюу нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн бүхэл бүтэн хэдэн үеийг дамнан тасралтгүй залгамжилж хөгжсөн эрх зүйн нэгэн бүлийн сонгодог тогтолцоотой орон биш билээ. Харин бусад улсын дарангуйлал, өөрийн бүтэлгүй сонголтоос шалтгаалан эртний уламжлалаа олон арван жилээр таягдан хаяж, өдгөө нэгэнт "гажуудал" гэж үзэх болсон тийм тогтолцоог дагалдаж явсаар эцэст нь түүнээсээ арга буюу татгалзаж шинэ сонголтын замд орсоор 10-аадхан жил болж буй орон юм. Өөрөөр хэлбэл Орос болон Дорнод Европын социализмаас ардчилал, зах зээлд шилжсэн орнууд шиг өмнөхөн үеийнхээ (хөрөнгөтний) эрх зүйн тогтолцоо, үзэл бодлыг баримжаалан тэр үеийн хууль тогтоомжоо шинэтгэн сэргээхүйц ("буцаж орох") уламжлал манай орны хувьд нэн хомс юм. Үүнийг уламжлалын үүднээс хоёр нөхцөл, шалтгаанаар тайлбарлан нотолж болно. Үүнд:

Нэгдүгээрт, хамгийн ерөнхий тоймоор авч үзвэл их Чингисийн байгуулсан тулгар төрийн үеэс 1990-ээд он хүртэл Монгол Улс түүхэндээ эрх зүйн хоёр түүхэн хэв маягийг туулсан билээ. 12-р зууны эцсээс 20-р зууны эхний 20 жил хүртэлх монголын их, бага олон үеийн хаант засгийг дамжин хөгжсөн феодалын эрх зүйт орон байв. Бурхны номлол, хаадын зарлиг, заншил, шашин сүм хийдийн хэм хэмжээнээс бүрдсэн эрх зүй нь⁷ олон салбарт ялгараагүй, хэсэг бусад тийм л тогтолцоо байв. Тэр нь хамжлагын харилцаанд нийцэж байсан нь ойлгомжтой. Бурхны шашны номлол, дэг жаяг нийгмийн харилцааг зохицуулахад ихээхэн нөлөөтэй байсан нь үнэн. Түүнээс гадна Манж чин улс Монголыг ноёрхсон 220-260 гаруй жил Манж-Хятадын хуулийг хүчээр дагуулснаас үндэсний уламжлал ихээр суларч, тасалдсан билээ. Богд хаант төрийн эхэн үед монгол хууль журмыг сэргээн тогтоох оролдлого хийсэн боловч удалгүй гадаадын түрэмгийлэлд өртөн, бүтэн биеийг ололгүй ардын хувьсгалтай золгосон аж. Тэгээд юу болсон бэ?

Хоёрдугаарт, Ардын хувьсгалаас 1990 оны ардчилсан хувьсгал (шинэтгэл) хүртэлх Монгол Улс үндсэндээ эрх зүйн үзэл сурталжсан бүл социалист (Зөвлөлт) тогтолцооны бүлд хамаарах болсон.

Улс төрийн бодлогын хүрээнд эрх зүйн сүүлчийн хэв маягийг сонгон төлөвшүүлэхдээ хаант засгийн үеийн Монголын эрх зүйн үнэ цэнэтэй уламжлалыг харгалзахгүйгээр "харгис", "бүдүүлэг" хэмээн бүхэлд

нь таягдан орхиод Зөвлөлт маягийг баримжаалсан нь "социалист" Монголын эрх зүйн хөгжлийн нэг өвөрмөц тал юм. Энэ нь орос, зөвлөлтийн эрх зүйгээр дамжин орчин үеийн Европын хууль зүйн соёлтой ойртсоноороо дэвшилттэй боловч эцсийн дүнгээрээ томоохон гажуудал болжээ. Тиймээс 1990 оны ардчилсан хувьсгалын дараа "социалист" хэмээх эрх зүйн тогтолцоог уг чанараар нь бүхэлд нь залгамжлах боломжгүй болсон. Үлгэр жишээ болгож байсан Зөвлөлт эрх зүй төгсгөл болов. Энэ бүхэн Зөвлөлт эрх зүйн бүлийг баримжаалсан өмнөх тогтолцоогоо үргэлжлүүлэх боломжгүй, харин өөр шинэ тогтолцоог төлөвшүүлэхээс хаашаа ч зайлахгүйд хүргэсэн байна. Зохистой өөр тогтолцоог сонгохын учир чухам үүнд оршиж байв. Гэхдээ энэ бол шинэ тогтолцоог бүрдүүлэх ажлыг тэгээс эхлэх буюу эсвэл цоо шинэ бүл бий болгоно гэсэн хэрэг бус.

Монголын эртний болон дундад зууны, мөн хожуу үеийн хаант засгийн заншлын хийгээд бичмэл хуулийг бүхэлд нь сэргээж хэрэглэх тухай яриа байж болохгүй ч гэсэн түүний үнэ цэнэтэй талыг заншлын үүднээс харгалзан залгамжлах нь зүйн хэрэг. Наанадаж хуулиа хүндэтгэдэг, эх орноо амь хайргүй хамгаалдаг, уул ус уугуул нутгаа хайрлан хамгаалдаг, төрийн түшмэдүүд албан тушаалыг хүндэтгэн зэрэг дэвээ сахидаг, осол цалгар явбаас хариуцлага зөйлшгүй хүлээдэг зэрэг үзэл санааг нь шинэ агуулгаар залгамжилж болохыг үгүйсгэхгүй. Түүнчлэн тэр үеийн хууль журмаас төрийн ёслол үйлдэх, ураг холбох, морь уралдуулах, шинэлэх, ан агнах гэх зэрэг ард түмний амьдралд түм түмэн үе дамжин хэвшсэн заншлын хэм хэмжээг хуулиар дэмжин залгамжлах нь нийгмийн харилцааг зохицуулахад эрх зүйн хэм хэмжээний нэгэн адил нөлөөтэй. Чухам энэ утгаар л дундад зууны алдартай хуулиудаас зарим санааг тусган авч орчин үеийн түвшинд томьёолж болно. Түүнээс биш Чингисийн үеийн "Их засгийн хууль" бараг Үндсэн хууль байсан, одоо тийм хууль хэрэгтэй гэдэг шиг барагцаалан хөөрөгдөж болохгүй.

Хууль үеэ өнгөрөөх гэж бий. Ром германы эрх зүйн тогтолцоотой гэж байгаа нь эртний Ромын хууль, сургаалийн эмхтгэлийг ("12 таблица", "Юстинианы свод", "Дигест" гэх мэт шиг) хуулан хэрэглэдэг гэсэн үг биш. Харин түүний онол, арга зүй, язгуур ойлголт, категориудыг эдүгээчлэн тусгадаг гэсэн үг болно.

Англи саксоны эрх зүй ч гэсэн 12-13-р зууны болон дараа үеийнхээ хэвшүүлсэн хэм хэмжээг (прецедентийг) үе үе шинэтгэж ирсэн түүхтэй юм билээ. "Социалист эрх зүйн тогтолцооноос үзэл суртлын хальс, ангич хандлагыг аваад хаячихвал ялангуяа тусгай иргэний (Civil law) эрх зүйн чиглэлийн хууль тогтоомжоос өөрийн бүл, тогтолцоо, нөхцөлдөө тохируулан тусгах зүйл цөөнгүй байгааг үгүйсгэж болохгүй. Энэ тухай хойно нэмж дурдсугай.

МОНГОЛЫН ЭРХ ЗҮЙН ТОГТОЛЦОО АЛЬ БҮЛД

ХАМААРАХ ТУХАЙ АСУУДАЛ

Өмнө дурьдсанчлан эрх зүйн шинэ тогтолцоо төлөв-шүүлэхдээ түүний эрх зүйн аль бүлд илүү дөхөм, хамааралтайг тодосгон баримжаалах нь онол арга зүйн нэн чухал ач холбогдолтой. Өдгөө энэ талаар ерөнхий баримжаа тодорч байгаа ч гэсэн саналын зөрөө байсаар байна. Бас албан ёсны зоригтой шийдэл ч алга. Энэ бол ерөөс үзэмжийн, тэр тусмаа дур зоргын бус, шинжлэх ухааны нарийн шалгууртай, жинлүүр үнэлэмжийн асуудал мөн билээ. Ийм байр сууринаас эрх зүйн тогтолцооны зонхилох хоёр бүлтэй харьцуулан үзье.

Нэг. Англи саксоны эрх зүйн бүлд хамааруулах боломжтой юу?

Энэ бол түгээмэл заншлын (Common law⁸) болон шударга ёсны (equity) эрх зүйн хоёрдмол тогтолцоо бөгөөд түүнд Америк, Их Британи, түүний эзэмшилд байсан орнууд хамаардаг.

Эрх зүйн энэ тогтолцоог бусад бүлээс ялгах гол шалгуур нь шүүхийн прецедент буюу хэвшүүлэн хэрэглэх хэм хэмжээ гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл түүний үндсэн эх сурвалж нь төрөөс тогтоосон хууль биш⁹, харин шүүхийн хэвшүүлсэн шийдвэр бөгөөд түүгээрээ эрх зүйн өөр бусад бүлээс онцлон ялгардаг байна. Түүнчлэн эх газрын эрх зүй шиг нарийн заагласан салбаруудад хуваагддаггүй, заншлын хэм хэмжээг голлон, процессын хэм хэмжээг материаллаг эрх зүйнхээс давууд үздэг зэрэг онцлогууд бий ажээ.

Шүүхийн прецедент бол тухайн орны (Эзэн хааны, Лорд канцлерийн дээд хийгээд, давж заалдах шүүхийн зэрэг) шүүгчдийн ухамсар, мэдлэг, мэргэшилд үндэслэж адил төстэй хэрэг асуудлыг шийдсэн өмнөх практикийг олон үе дамжуулж хэрэглэх замаар хэвшүүлж заншуулсан хэм хэмжээ гэж болно. Английн хувьд түгээмэл эрх зүй гэдэг бол орон нутгийн заншлын эсрэг Англи даяар дагаж мөрдүүлэхээр гагцхүү хааны шүүхүүдийн бий болгосон эрх зүй аж¹⁰.

Олон зуун жил давтаж, дадсан, бас олонтөө шинэтгэл хийж сайжруулсан эл тогтолцоог баримжаалан түшиглэнэ гэвэл түүнд нийцэх хэвшүүлсэн хэм хэмжээ, эрх зүйн ухамсар, мэргэжсэн хуульч, хууль зүйн, юуны өмнө шүүхийн практикийн баттай суурь дэвсгэр хэрэгтэй. Английн эрх зүйн нэрт түүхч Поллокийн гаргаснаар 1916 оны байдлаар хамгийн эртнийх нь дундад зуунаас эхэлсэн английн прецедентийн тодорхойлолт 6540-өөс цөөнгүй боть болох бөгөөд хэрэв АНУ-ын болон Английн колониудын шүүхийн прецедентийг нэмбэл 25000-аас доошгүй боть хүрнэ гэсэн мэдээ тооцоо байна¹¹.

Гэтэл Монгол Улсад ийм олон зуун жил дамжсан уламжлал, олон жил давтан сайжруулсан арвин баялаг эх сурвалж бий билүү? Хэрэв нууц товчоонд дурдсанаар надтай зөвлөж "Шихихутагийн шийдээд

цагаан дээр хөхөөр бичиж, дэвтэрлэснийг ургийн урагт хүртэл үүрд хэн ч бүү өөрчилтүгэй" гэсэн заншил, түүнчлэн Богд хаант төрийн эхэн үед Хүрээний газар хэрэг шийдсэн бүртгэл данс болох "Улаан хацарт"-ыг эс тооцвол өнө эртнээс өнөө хүртэл хэвшүүлсэн шүүхийн прецедент өвөг дээдсээс бидэнд өвлөгдөөгүй. Ийм байхад тэр үеийг ерөнхийлөн магтах юмуу, тааварлан муучлахын аль аль нь зохисгүй. Нөгөөтэйгүүр 1920-иод оны дунд үе хүртэл манай аймаг хошууны хэмжээнд ч, төр улсын хэмжээнд ч хаан, хан, засаг ноёдын захиргаанаас тусгаарлан байгуулсан шүүх хэмээн байгууллага (хүрээ хиагтын заргачийн газрыг эс тооцвол), хуульч, өмгөөлөгчийн мэргэжлийн сургалт, эрх зүйн шинжлэх ухааны байгууллага ч байсангүй. Ийм нөхцөлд Монголын эрх зүйг нийтээр хэвшүүлсэн (түгээмэл-common law+equity) эрх зүйн тогтолцоонуудын бүлийг баримжаалан хөгжүүлэх санал дэвшүүлэх аргагүй юм. Ганц нэгэн хууль, ганц нэгэн орны жишгийг бус, бүхэл бүтэн бүлийн тухайд яривал ийм байна.

Ингэж үзэхдээ Англи саксоны эрх зүйн бүлд хамаардаг хөгжилтэй орнуудын үндэсний эрх зүйн практикт тогтсон бөгөөд бидний сонгосон зам, үндэсний эрх зүйн амьдрал, арга хэрэглүүрт илүү үр нөлөө үзүүлэхүйц тодорхой, тодорхой хуулийн заалт, арга барил, арга техникийг туйхан бичил харилцаанд нь тусгаж, эрх зүйнхээ бусад салбар, төрөл зүйлтэй баланслуудан хэрэглэж болохыг үгүйсгэх учиргүй. Энэ бол аль нэг орны тодорхой хуулийн тухай ярьж буй хэрэг.

Өөр бүлийн хууль, түүнийг хэрэглэдэг практикийг харгалзан ашиглахдаа зарчмын ялгаатай талаас нь бус, харин ойртон нягтарч буй өнцгөөс нь голлон харах хэрэгтэй мэт. Эрх зүйн нэгэн бүлд нөгөө бүлийн үр хөврөл байдгийг хэн ч үгүйсгэхгүй биз. Жишээлбэл заншлын (түгээмэл) эрх зүйд хууль тогтоомж хэмээх нөгөө бүлийн "гишүүн" ч чухал суурь эзэлдгийг дээр дурьдсан.

Түүнчлэн Англи саксоны эрх зүйн бүл эх газрынхад ойртох үйл явц хэдий нь 19-р зуунд эхэлж, давамгайлах болсон мэт ойлгогдож байна. Ялангуяа 1787 онд АНУ бичмэл Үндсэн хууль гаргаснаар эрх зүйн энэ бүлд АНУ-ын эрх зүйн тогтолцоо онцлог суурь эзлэх болжээ. Бас 1832 оноос эхэлсэн Английн эрх зүйн реформын явцад хууль тогтоомжийн актууд энэ орны эрх зүйд мэдэгдэхүйц суурь эзлэх болжээ. 20-р зуун гэхэд парламентын стату-тын дотор төрөлжсөн хууль олширсноор Английн эрх зүй нь эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой ойртох чиглэлээр түргэн хөгжих болсныг зарим судлаач тэмдэглэжээ¹².

Стокгольмын Их сургуулийн профессор Э. Аннерс "1870-1934 оны хооронд парламент (Английн Б.Ч.) 109 хууль баталсан бөгөөд тэр нь хэрэг дээрээ хуучин стату-тын материалыг уялдуулан өөрчлөхөд

чиглэсэн шинэ, өргөн хүрээний тусгай хууль тогтоомж болсон юм. Ийнхүү Англид Континенталь хууль тогтоомжинд алгуурхан шилжин ойртсон билээ" гэж бичжээ¹³. Тэрээр 748 зүйл бүхий худалдаа арилжааны болон далайн эрх зүйн хууль, гэр бүл, гэрлэгчдийн тухай, өмчийн тухай хууль зэргийг жишээ болгон өгүүлжээ. Орчин үеийн олон улсын практикт АНУ-Английн худалдаа арилжааны болон далайн тээврийн хууль тогтоомж ихээхэн нөлөөтэй гэж үздэг юм билээ.

Өөр бүлийг сонирхож, гол төлөв энэ талаас нь, тухайлбал прецедент буюу заншлын талаас нь биш, харин ойртож буй хууль тогтоомжийн талаас харгалзан үзэж ухаалгаар авч хэрэглэх нь бидэнд илүү дөхөмтэй бөгөөд зохистой юм. "Зохистой" гэдгийг Монгол орны нөхцөл, илүү нийцтэй, ард түмний сэтгэл зүйд илүү ойлгомжтой, нийгэмд илүү үр нөлөөтэй, саяхны уламжлалаас угтай гэсэн утгаар хэлж байна.

Дэлхийн улс орнуудын эдийн засаг интеграцлагдаж, олон улсын худалдаа арилжаа өргөжиж, харилцаа холбоо, мэдээллийн олон улсын сүлжээ бий болж, хүний эрх глобальчлагдаж, тусгай (хувийн) эрх зүйн салбарт олон улсын олон талт гэрээ, НҮБ-ын конвенц, баримт бичгүүд олширч, тэдгээрт оролцогч улсуудын засгийн газрууд нэгэн адил үүрэг хүлээх болов. Энэ бүхнээс шууд хамааран үндэсний хууль тогтоомж адил төстэй болж, түүгээр дамжин эрх зүйн бүлүүд ойртож буй нь илэрхий юм.

Үндэсний эрх зүйн тогтолцооны ойртолтод интеграцчилалын үзүүлэх нөлөө ихсэж буйг Европын холбоонд нэгдэж орсон улсууд илүү тод мэдэрч байгаагаар барахгүй, Европын холбооны Үндсэн хууль боловсруулж батлах тухай ярьцгаах болсон байна. Интеграцчилалын нөхцөлд үндэсний эрх зүйн хэм хэмжээг хэрхэн ойртуулдгийг Монгол Улс ч "социалист интеграцчилалын" нөхцөлд хүчтэй мэдэрсэн билээ.

Ийнхүү эрх зүйн бүлүүд ойртож үндэсний эрх зүйн тогтолцоонуудын "цус" холилдох болсон ч үндсэн гол ялгаа нь тодорхойлох үүрэгтэй хэвээр байна, байх ч болно. Тэр ялгааг сайтар харгалзах нь улс үндэстнүүдийн өвөрмөц онцлог, соёл иргэншил, бие даасан байдлаа хадгалахын нэг үндэс мөн.

Хоёр. Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцоо Ром-Германы бүлд илүү хамааралтай гэж үзэж болох уу?

Харьцуулсан эрх зүйг үндэслэгчийн нэг Рене Давидын өгүүлснээр "орчин үеийн ертөнцөд бидэнтэй учирсан анхны бүл" болох ром-германы эрх зүйн тогтолцоо нь хууль зүйн шинжлэх ухаан, практик, эрх зүйн соёлд нэн чухал байр эзэлдэг.

Эрх зүйн энэ бүл өмнөд Америк, эх газрын Европын орнууд, Африкийн олонхи орны үндэсний

эрх зүйн тогтолцоо хамаардаг бөгөөд нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн төв нь эх газрын Европ юм. Франц, Испанийн эрхшээлд байсан Луизиана, Невада, Техас зэрэг АНУ-ын зарим муж улсын эрх зүйд ч Англи саксоны зэрэгцээ Ром германы эрх зүй хосолж байсан гэж бичжээ.

Европын орнуудаас Франц, Итали, Испани, Бельги, Люксембург, Голландыг ромын эрх зүйн баримжаатай, ХБНГУ, Швейцарь, Австри зэрэг нь Германы эрх зүйн баримжаатай гэж хуваасан үзэгдэнэ¹⁴. Гэвч эдгээр 2 бүлэг орны эрх зүйн аль аль нь эртний ромын эрх зүйгээс эх авснаараа нэгэн бүл болдог аж.

Эрх зүйн энэ бүлийн тодорхойлогч шинж нь хууль тогтоогчийн баталсан бичмэл хуулиуд хийгээд хэм хэмжээний бусад акт гол эх сурвалж нь болж, хууль хэрэглэгчид нь түүнийг баримтлан ажилладагт оршино. Эрх зүйн боловсрол сургалт нь мөн түүндээ зохицсон боловсронгуй тогтолцоо байдаг.

Ром германы эрх зүйн бүлийн үүсэл хөгжлийг бүр 18-р зуунаас Р.Давид өөрийг хүртэл 3 үед хуваан үздэг бөгөөд тэр бүх үеийг энд улируулан өгүүлэх боломжгүй. Зөвхөн тулгамдсан хэрэгцээг үндэс болгон 19-р зуунд төрөлх буюу жам ёсны эрх зүйн сургаалиар бэлтгэгдэж, позитив эрх зүйд шилжиж хөгжсөн орчин үеийн тогтолцоог л Монгол Улсад илүү зохистой эсэхийн үүднээс цухас болгон авч үзэж байна.

18-р зууны эцэс 19-р зууны эхээр эх газрын Европод хаант засгийн эсрэг хөрөнгөтний хувьсгал өрнөж, ялснаар өмнөх үеийн буюу феодалын эрх зүйн институтыг үндсэнд нь халж, төрөлх эрх зүйн сургаалиар бэлтгэгдсэн хууль тогтоомж хүчтэй хөгжиж, кодексчлох үйл явцад шилжсэн байна.

Энэ үеэс Европын олон оронд хууль тогтоомжоо системчлэх үйл явцыг эрчимжүүлж, томоохон төрөлжсөн хууль (кодекс)-ууд гаргажээ. Францад 1804 онд ("Наполеоны хууль" гэж алдаршсан), Германд 1896 онд, Швейцарт 1887-1907 онд орчин цагийн иргэний төрөлжсөн хууль гарсан нь өдгөө хүртэл зарим өөрчлөлттэйгээр даган мөрдөгдөж, бусад олон оронд түгэн дэлгэрсэн байна. Манай улс ч гэсэн түүний үнэрийг аль хэдий нь авсан гэх үндэс бий¹⁵.

Европын зонхилох орнуудад төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчмыг баримтлан парламентат ёсыг төлөвшүүлснээр хууль тогтоох үйл ажиллагаа идэвхжив. Улмаар 20-р зууны II хагасаас тэдгээр орон эрх зүйт төр төвхнүүлэх үзэл баримтлалыг шинэчлэгдсэн Үндсэн хуулийнхаа түвшинд өргөмжилжээ.

Орчин үеийн Ром-Германы эрх зүйн бүл нь үндэсний эрх зүйн тогтолцооны хувьд орон орны онцлогтой боловч мөн чанарын хувьд орон орны онцлогтой бо-

ловч мөн чанарын хувьд хэдэн нийтлэг шинжтэй аж.

Үүнд:

- эрх зүй, хууль тогтоомж хоёр ялгаатайг харгалзан баримталдаг;
- эрх зүйн зарчмуудыг иш үндэс болгодог (хууль дээдлэх, эрх мэдэл хуваарилах гэх мэт);
- хууль тогтоомж, юуны өмнө төрөлжүүлсэн хууль (кодекс), эрх зүйн бусад бичмэл актыг эх сурвалж болгон хэрэглэдэг;
- хууль тогтоомж нь бодит байдал, жам ёсыг эрх зүйн онол, логик сэтгэлгээний үүднээс хийсвэрлэн нэгтгэн бүлэглэж, арга зүйн өндөр түвшинд нарийн томъёолсон хэм хэмжээнээс бүрддэг;
- шүүх, хууль хэрэглэгч бусад байгууллага нь заншил–прецедент гэхээсээ илүү материаллаг болон процессын хуулийг дагаж хэрэглэдэг;
- төрөлх болон позитив эрх зүйн олон ишт үзэл сургаалд голлон үндэслэдэг;
- Ромын “университетийн эрх зүй”–н уламжлалтай орчин үеийн эрх зүйн боловсрол, мэргэжлийн сургалтаар бэлтгэгдсэн хуульчидтай гэх мэт онцлох шалгуурууд бий бололтой.

Эдгээр гол шалгуурыг Монголын эрх зүйн уламжлал, урьдач нөхцөлтэй холбон харьцуулж үзвэл юу харагдана вэ?

Нэгдүгээрт, өмнө цухуйлгаад хагасалж орхисончлон 90 оноос өмнөхөн үеийн уламжлалаас авах, гээхийн учрыг авч үзье.

Харьцуулсан эрх хэмээх шинжлэх ухааны чухал салбарыг бид арга зүй, онол, практик гурвын нэгдэл гэж үзэж байна. Энэ үүднээс үзэх юм бол 1921 оны хувьсгалын дараахи хэдэн жилд Монголын Улс төрчид Австри, Герман зэрэг барууны орнуудын эрх зүйн тогтолцоог баримжаалан тэдгээр орны Үндсэн хуулийг орчуулах зэргээр ажиллаж байсны дээр тэр үед Орос орон ч эх газрынхаас улбаатай капитализмынхаа үеийн хууль, ялангуяа тусгай (хувийн) эрх зүйгээс бүрэн салж амжаагүй байсан юм. Ийм нөхцөлд Монгол Улс 1926–1929 онд Иргэний хууль, 1926, 1929 онд Эрүүгийн хууль, 1926 онд Аливаа хэргийг байцаан шийтгэх хууль зэрэг кодексчилсон бусад хууль батлан гаргажээ. Тэдгээр төрөлжсөн хуулийг эх газрын эрх зүйн ойлголт, зарчим, хуулийн бүтцийг тусгаж, мөн тэндэхийн нэр томъёо, арга техникийг ямар нэг хэмжээгээр ашиглан боловсруулсан нь илэрхий байдаг билээ. Үүнийх нь учир л эдгээр хуулийг хожим буруутгасан удаатай.

1932 онд болсон МАХН–ын Төв Хороо, Хянан байцаах төв комиссын хавсарсан онц III Бүгд Хурал, Улсын ХҮИ Бага Хурал, 1930–аад он хүртэлх Монголын хууль дүрэм нь баруун зүүний алдаа завхралыг тусгасан хөрөнгөлөг ёсыг баримталсан тул нийгэм журмын ёсонд нийцүүлэн өөрчлөх шийдвэр гаргажээ. Эл шийдвэрийн дагуу 1932–1935 он

хүртэл хууль дүрэм, Засгийн газрын тогтоол зэрэг 700–аад актыг нийгэм журам (социализм) байгуулах зорилгод нийцүүлэн хянан засварласан данс бүртгэл, эх сурвалж бий. 1932–34 онд тэр үеийн “хууль, дүрэм заавар, тогтоолуудыг дахин хянан үзэж, алдаа завхралын холбогдол бүхий үндэслэл, санааг хасаж, шинэ эргэлтийн бодлого, капиталист бус хөгжлийн зорилтыг тусган дахин боловсруулж” 300 шахам хууль, дүрэм, заавар гаргасан гэж¹⁶ дурджээ. Энэ бол тэр үед хууль тогтоомж бүхэлдээ “социалист” болчихоогүй, харин хөрөнгөт ёсны хольцтой байсныг хүлээн зөвшөөрсний баримт мөн. Эдгээр баримт 1924–1930–аад оны зурвас үед боловсруулж баталсан төрөлжүүлэн нэгтгэсэн (кодексчилсон) хуулиудаас шинэ Монголын хууль тогтоомжийн анхны тогтолцоо бүрдсэн бөгөөд тэр нь чухамдаа эх газрын бүлийг баримжаалсныг харуулж байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улс социализмд шууд үсрээд орчихоогүй. 20–30–аад оны зурвас үед Монголд жижиг таваарын аж ахуй голлосон хэдий ч хувийн өмч зонхилсон аж ахуйн тогтолцоо ноёрхож байсны учир санхүү, зээл, албан татварын харилцаанд зах зээлийн арга механизмыг хуулиар дамжуулан хэрэглэж байсныг нэмж дурьдах хэрэгтэй. Тэр үед иргэн, санхүү, албан татвар, банкны зээлийн тухай хууль тогтоолууд зохих байр суурь эзэлж байжээ. Тэдгээрийг хожим социалист эдийн засгийн нөхцөлд устган халсан байдаг юм. Гэтэл ийм уламжлалыг коммунист үзэл суртал, ангич бодлогын бүрхүүлээс нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн чиглэлээс нь ангижруулан бүтэц, арга техникийн хувьд ч харгалзахад буруудахгүй гэж итгэж байна.

Богтлох феодалын ёсыг халж сайн дураар гэрлэх, нэгэн эхнэрт гэр бүл байх, гэрлэгчид эрх тэгш байхыг тунхагласан гэр бүлийн хуулийн зарчим өнөөдөр хэрэггүй болсон гэх үндэсгүй. Харин “социалист гэр бүл” гэсэн үзэл суртлыг нь орхих хэрэгтэй. Ялангуяа эх газрын эрх зүйн энэ бүлийн нэг адил бүлэглэгдсэн Үндсэн хуулийн, захиргааны, иргэний, эрүүгийн зэрэг эрх зүйн суурь хийгээд үүсмэл бусад салбараар хууль тогтоомжийг ангилж, төрөлжүүлдэг хийгээд боловсруулах арга техникийн хувьд ч орчин үеийн Монгол эрх зүй Ром–Германыхтай илүү төрөлсөх талтай.

Хоёрдугаарт, Ардчилсан Монголын нийгэм төрийн багууллын үндэс тулгуур, нийгэм дэх хүний статус, төрийн байгууллагуудын болон нутгийн удирдлагын тогтолцоог бэхжүүлсэн шинэ (1992 оны) Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал манай эрх зүйн шинэ тогтолцооны хууль зүйн суурь мөн. Иймд түүний зарчмын үзэл баримтлал Ром–Германы эрх зүйн бүлд хэр дүйж байгаагаар өгүүлэн буй бүлийн хамаарлыг тодорхойлж болно. Энэ тухай Ц.Сарантуяа тодорхой өгүүлжээ. Иймд Монгол Улсын Үндсэн хууль дараахь зарчмуудыг иш үндэс болгосныг товчхон дурдъя. Үүнд:

1. Хууль дээдлэх ёсыг төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим болгож бататгасан (Үндсэн хуулийн 1-ийн 2). Энэ бол "хуулийн дарангуйлал" гэсэн үг бус, харин бүх нийтээр хуулийг дээдлэн биелүүлж эрх зүйн шинэ ухамсрыг төлөвшүүлэн баримтлах, хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хуулиар хамгаална гэсэн үг;
2. Дээр дурьдсан дэлгэц дээр эрх зүйт төр, иргэний нийгэм төлөвшүүлэх зарчмыг бэхжүүлсэн (Үндсэн хууль. Оршил. 2-р ба бусад зүйл);
3. Хүний жам ёсны эрх, эрх чөлөөг тунхаглаж, түүнийг хангах баталгааг төр бүрдүүлэх зарчмыг бататгасан (II бүлэг);
4. Хувийн ба нийтийн өмчийн олон хэлбэр, аж ахуйн олон хэвшилд үндэслэсэн нийгмийн чиглэлтэй зах зээлийн эдийн засагтай байх (5, 6-р зүйл)-аар заасан нь социал буюу (нийгмийн чиглэлтэй) "хүмүүншлийн төр" гэсэн утгыг илэрхийлнэ;
5. Шүүгч хараат бус байж гагцхүү хуульд захирагдах хийгээд шүүх бие даасан байх зарчмыг тогтоон баримталсан (III бүлэг, 4 дэх хэсэг);
6. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг тогтоож, түүний харьцангуй бие даасан байдлын эрх зүйн баталгааг тогтоосон (4-р бүлэг);
7. Үндсэн хуулийн биелэлтэд тавих шүүхийн хяналтын тогтолцоог эх газрын жишгийг харгалзан тогтоож Үндсэн хуулийн дагнан мэргэшсэн шүүхийг бий болгосон (5-р бүлэг);
8. Үндсэн хууль дээдлэх үзэл, зарчмыг тухайлан тунхагласан (70-р зүйл) зэрэг болно.

Зарчмын шинжтэй эдгээр үзэл баримтлал нь Монголын эрх зүй Үндсэн хуулийнхаа үндэслэлийн хувьд Ром-Германы эрх зүйн бүлд хамаарна гэдгийг харуулж байгаа юм.

Гуравдугаарт, Уул тогтолцооны нэг бүрдүүлбэр (компотент) болсон эрх зүйн ухамсар, түүний дээд түвшин нь болсон үзэл суртал (правовая идеология) нь бас л бүлийн хамааралтай. Өмнөх үед энэ нь гагцхүү марксизм, коммунист үзэл сурталд үндэслэж, бурханлаг хийгээд либерализм, төрөлх ба позитив эрх зүйн зэрэг барууны үзэл, номлолыг үгүйсгэн "төмөр хөшигний" цаана тогтоон хааж байлаа. Нэгэн үзэл суртлын монополийг халж, урьгалч үзлийг хүлээн зөвшөөрснөөр эрх зүйн ухамсрын хийгээд үүний тул шинжлэх ухаан боловсролын эрс шинэтгэл хийх явдал чухлаар шаардагдсан юм. Судлах зүйл, түүний тухай үзэл сургаал, арга зүй, бааз суурь, багшлах бүрэлдэхүүн нь ямар бол мэргэжлийн сургалт тийм чигээр хөгждөгийг судлаачид нотолсоор иржээ. Монгол бол уламжлалын хувьд голчлон Европын эрх зүйн сургалттай орон гэж болно. Тэгээд ч Монголын хууль зүйн дээд сургууль Ром-Германы эрх зүйт орнуудын

чиглэлээр сургалтын төлөвлөгөө, хөтөлбөр тэргүүт-нээ өөрчилж, түүний онол, арга зүйг бүрэн эзэм-шихийг эрмэлзэж байна. Эл туршлагыг бусад дээд сургуулийн хууль зүйн салбарт үлгэр загвар болгож буйг ч дурьдах хэрэгтэй. Энэ бол эх газрын эрх зүйн үзэл, зарчмыг өөрийн орны практикт эзэмшсэн хуульчдын шинэ үе бий болж байгаа гэсэн үг. Хууч-чуул нь ч энэ чигээр "толгойгоо" өөрчлөхийг хичээх ёстой. Гэхдээ эрх зүйн тогтолцооны бусад бүлийн, ялангуяа Америк, Английн эрх зүйн боловсролыг эзэмшсэн хуульчид бэлтгэх нь Монголд эрх зүйн соёл, шинжлэх ухааны танин мэдэхүйг өргөтгөөд зогсохгүй харьцуулсан эрх зүйн шинжлэх ухааныг үүсгэн хөгжүүлж, түүгээрээ хууль зүйн практикт илүү далайцтай нөлөөлөх болно. Эрх зүй, хууль тог-тоомжийн эрдэм шинжилгээний бүтэц бий болгож бэхжүүлэх, энэ талаархи хувийн санаачилгыг дэмжих нь нэн чухлаар шаардагдаж байна.

Эрх зүйн үзэл суртал, ухамсрын хувьд хуулийг, ялангуяа Үндсэн хуулиа хүндэтгэх үзэл, дадал төлөв-шүүлэх нь өнөөдөр юу юунаас эрхэм болж байна. Энэ үйлсэд барууны орнуудын хэвшил дадал их нөлөөтэй юм. Хууль бол хууль. Нэгэнт гарсан бол түүний талаар үзэл бодлоо илэрхийлж үнэлэмж өгөх нь чөлөөтэй боловч заавал хүндэтгэн биелүүлэх ёстой гэсэн үзэл дадал бий болгох шаргуу тэмцэл хэрэгтэй. "Парламент нь Үндсэн хуулиа, гүйцэтгэх хийгээд шүүх эрх мэдэлтэн нь Үндсэн ба бусад хуулиа ёсчлон биелүүлбэл" эрх зүйт төр болно гэсэн үзлээс эх авч үзвэл улс төр, төрийн зүтгэлтнүүдээс үлгэр үзүүлэн дагуулахыг хичээвэл юутай үр дүнтэй болохсон билээ.

Гэтэл тэдний дотроос өнөөдөр Үндсэн хуулиа гуйвалтгүй сахина хэмээн тангараг өргөснөө умартаж, түүнийг гуйвуулж, чухамдаа зөрчихөөс аргагүй болсон мэт цуурах явдал гарч олныг уруу татаж буйд харамсахгүй байхын аргагүй. Үндсэн хууль үгүйсгэгчид өнөөдөр "хот тохижилтын асуудал Үндсэн хуульд хасагдсан" нь ихээхэн бэрхшээл учруулж байна¹⁷ гэхчилэн шүүмжилж байна.

Үндсэн хууль бол Замын хөдөлгөөний дүрэм, албан газрын дотоод журам ч биш. Түүний олон зүйл "бүрхэг" мэт байгааг органик хуулиар нарийсган тодруулж болно. Үүнийг эрх зүйн бусад тогтолцооноос харууштай, сурууштай, мэдүүштэй.

Манай Үндсэн хуулийн эцэст "мэдэгтүн, сахигтүн" гэсэн хоёр үгтэй зарлиг бий. "Сахигтүн" гэдэг нь ч ойлгомжтой. Харин "мэдэгтүн" гэдэг нь тун их учир-тайг мартаж бүх зүйлийг алган дээр байгаа юм шиг ойлгож болохгүй. ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 5-р зүйлд "Хүн бүр урлаг, шинжлэх ухаан, шинжлэл суд-лал, багшлахуйн эрх чөлөөтэй. Багшлах эрх чөлөө нь Үндсэн хуульд үнэнч байх үүргээс чөлөөлөхгүй" гэсэн нь төрийн гол хуулиа хүндэтгэх ёсны тод тусгал гэлтэй.

АЛДААНААС СЭРГИЙЛЭХ НЬ

Эрх зүйн тогтолцооны аль нэгэн бүлд багтана гэдэг бол түүнд хамаарах бусад орны хууль тогтоомж, эрх зүйн аливаа арга хэрэглүүрийг шууд хуулж, хэрэглээд байна гэсэн үг хараахан биш. Үндэсний эрх зүйн тогтолцоо, түүний механизм нь бүлийнхээ нийтлэг шинж, зарчмын үзэл баримтлалыг тухайн орныхоо өвөрмөц нөхцөл, онцлогт тохируулан хэрэглэж баймааж үр нөлөөгөө өгнө. Нөгөөтэйгүүр эрх зүй бол тухайн улсын бүрэн эрхт байдлын гол илэрхийлэл мөн. Иймд нөгөө улсынхыг шууд хуулан хэрэглэх, бас “экспортлох” гэсэн ойлголт байж болохгүй. Тэгэхдээ олон улсын гэрээг шууд дагаж мөрдөхөөс гадна тодорхой хүрээнд хууль тогтоомжийг сайн дураар уялдуулах, интеграцилахыг бас үгүйсгэхгүй. Өөрөөр хэлбэл Монголын үндэсний эрх зүй нь “хаалттай” биш, “нээлттэй” байж бусдын туршлагыг харгалзан үзэж өөрийгөө баяжуулдаг уян хатан тогтолцоо байх ёстой. “Монголоороо байна” гэж дэлхийн соёлоос хойш суух нь уруудахын тавилан. Улс үндсээ гэсэн мэдрэмж, чармайлт байх нь язгуур сонирхлын асуудал боловч тэр нь улсынхаа хөгжлийг хүн төрөлхтний хөгжлийн жам ёсноос гажуулж зожигроход хүргэж болзошгүй. Эрх зүйн тогтолцоонуудын нэгэн бүлээс, эсвэл өөр бүлийн адил төстэй тодорхой эх сурвалжийг авч хэрэглэх нь механик хандлага, орчуулга техникийн анартай ажиллагаа гэж үзвэл алдаа болно. Харин судалгааны үнэн зөв арга, гүн ухаарал, бүтээлч хандлага шийдвэрлэх үүрэгтэй юм. Зөвхөн бүдүүвч орчуулгын алдаанаас болж ноцтой алдаа гарсан баримт үзэгддэг. 1963 оны Иргэний хуулийг боловсруулахдаа тэр үеийн Зөвлөлт оросын Иргэний хуулийг жишиг болгосон байв. Уг хуулийн зохиогчийн эрхийн бүлэгт “2 ластическое произведение” гэснийг (“уян налархайн урлаг” гэсэн утгыг) “хуванцар бүтээл” гэж ташааран орчуулж батлуулсан нь бий. Саяхны баримт дурьдахад “Нэмэгдсэн өртгийн” татвар гэхийг “нэмүү өртгийн” гэсэн, бас “рекапитализация” – “дахин хөрөнгөжүүлэх” гэсэн утгыг “реорганизация” – “өөрчлөн байгуулах” гэсэн огт өөр утгаар ойлгож бичсэн нь субъектийн статусыг буруу тодорхойлж ажил хэргийг өөр замаар хөтлөхөд хүргэсэн гэх зэрэг эрх зүйн онолын яггүй алдаа бүхий төслүүд УИХ-д орж ирж байв. Одоо үед Англи хэлнээс орчуулж буй нь энэ гэж учир утга нь үл ойлгогдох төслүүд үзэгдэх болов. “Өдгөө “Good Governance” гэдгийг удирдлагыг сайжруулах гэхийн оронд “Сайн засаглал” гэсэн нь чанга барь, “сайн захир” гэсэн агуулгатай болсон мэт.

Судалгааны буруу арга хэрэглэснээс олон орны хууль тогтоомжийг харьцуулан дүгнэхэд алдаа гарах магадлал их байдгийг бодолцмоор. Ялангуяа ерөнхий танин мэдэхүйн үүднээс дүгнэлт хийхэд алдаа гардаг хэдэн тохиолдол байдгийг зарим судлаач тэмдэглэжээ. Үүнд:

1. Объектыг буруу сонгон авбал том алдана. Жишээ нь нутгийн удирдлагын талаархи хуулийн төсөл боловсруулахдаа Германы земель, АНУ-ын штатыг дууриалгавал юу болох вэ? Холбооны улсыг дууриана гэсэн үг болно.
2. Улс орныхоо бодит нөхцөл байдлыг зөв харгалзан үзэлгүй хуулбарлахад алдах магадлал их. Мөн дээрх асуудлыг шийдэхдээ түүхэн уламжлал, хүн амын тархалт, үндэсний бүтээгдэхүүн, нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, байгаль эдийн засгийн нөхцөл, зам харилцаа зэрэг гол шалгуурыг харгалзахгүй бол зүгээр л “коммун ийм байдаг” гээд хуульчилчихаж болохгүй гэх мэт.
3. Эрх зүйн шинжлэх ухааны тодорхой үзэл баримтлалыг өөрийн орны нөхцөл байдалд тохирох эсэхийг үл харгалзвал алдана. Жишээлбэл бүх дэд тогтолцоог парламентын бүгд найрамдах улсын хэлбэрт нийцүүлэн тогтоосон байхад тэр бүхнийг харгалзан тооцож уялдуулахгүйгээр ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах хэлбэрийг тогтоох гэвэл их гэжиг үүснэ.
4. Эрх зүйн бүл, аймаг, салбар, дэд салбар, төрөл хэсэг (институт) гэх зэргийн “ойлголт”, өөрөөр хэлбэл эрх зүйн тогтолцооны өөр өөр бүтцийг харгалзахгүй, өөрийн болгох. Жишээ нь, Ром Германы эрх зүйд гэр бүлийн харилцааны зохицуулалт нь иргэний эрх зүйн институт байхад манайд тусдаа салбар эрх зүй байх жишээтэйг харгалзахгүй байж болохгүй.
5. Хууль эрх зүйн шинжлэх ухаан, мэргэжлийн хэвшсэн нийтлэг ойлголт, зарчим, нэр томьёо, загварыг тоомсорлохгүй буюу буруу дутуу ухаарваас алдаа их гардаг. “Биелүүлэх”, “гүйцэтгэх”, “сахин биелүүлэх”, “хэрэгжүүлэх” нь ялгаатай; “Хуулийн этгээд”, “хүн”, “хувь хүн”, “иргэн”, “бие хүн” гэх ойлголт өөр өөр, “чиг үүрэг”, “үүрэг”, “журамт үүрэг”, “эрх мэдэл”, “эрх хэмжээ”, “бүрэн эрх”, “эрх зүйн чадвар” гэх буюу эд юмс, баялаг, эд хөрөнгө, өмч мэт нэр томьёоны нарийн ялгаатайг анзаардаггүй. “Засаг”, “засаглал”, Засгийн газар гурваа ялгахад болиод байна. “Эрх зүйн журм”, “хэлбэр” хоёрыг хольдог гээд тоочвол барагдахгүй. Нэг орны хуулийн нэр томьёо дэлхий нийтийн жишигтэй утга багтаамжийн хувьд тохирч байхыг олон улсын амьдрал, харилцаа шаардах болжээ.
6. Эрх зүйн тогтолцооны бүрэлдэхүүн хэсгүүд, түүний дотор хууль тогтоомжийн болон хууль зүйн бусад арга хэрэглүүрийн хоорондын уялдаа, тэнцлийг үл харгалзсанаас алдаа зөрөө гардаг. Энэ мэт алдаа гаргахгүйн тулд харьцуулсан эрх зүйн онол сургаалд үндэслэн шинжлэх ухааны арга зүй, аргачлалаар нарийн нягт судалсны үндсэн дээр нийтлэг жам ёс, өвөрмөц нөхцөлдөө тохируулан, авах, гээхийн шийдлийг гаргаж бусад орны жишгийг авах учиртайг захиж юун.

Энд мэргэжсэн хуульчид голлох үүрэгтэйг нэмж дурьдахад илүүдэхгүй. Эрх зүйг мэргэшсэн хуульчид боловсруулж бүтээдэг, харин улс төрчид нь хүлээн зөвшөөрдөг гэсэн ойлголт бий. Сүүлийн үед дайвар сургалтад хамрагдсан, эсвэл хууль тогтоох байгууллага, түүний ажлын албанд ажилласан бусад мэргэжлийн хүмүүсийн зүгээс хууль зүйн мэргэжил бол "бусад мэргэжлийн хавсарга", "хоёр дахь" нэмэлт дайвар мэтээр үзэх, ярих, орон даяар цацах, хуулийн зарим нэгэн үндэслэлийг цээжилсэн хүнийг мэргэшсэн хуульчтай ижил ойлгох нь байн байн чих дэлсэх болов.

Тэгвэл "хууль зүй гэдэг бол нэгэн зүйл инженерийн урлаг" гэсэн Аннерсийн үг, "хууль бол ярьдаггүй шүүгч, шүүгч бол ярьдаг хууль" гэсэн Цицероны үгийг сануулуштай байна. Тэгээд ч бидний хамаарах эх газрын эрх зүйн мэргэжил боловсрол нь эртний Ромын глоссатруудын сургууль, "университетийн эрх зүй"—гээс удамтай, эрх зүйн үзэл онолын олон урсгал дамжин баяжсан нэн эртний, нэр хүндтэй, орчин үеийн нарийн мэргэжил гэдгийг хэлэхэд илүүдэхгүй болов уу. Харин хуульчид маань тэр өндөр шаардлагад хүрч мэргэшсэн, түүгээрээ бусдаас товойж харагдахуйц байж чадаж байна уу, үгүй юу гэдэг өөр хэрэг. Нэгэн эрдэмтний хэлснээр хуульч нь хуулийг боловсруулж ч, тайлбарлаж ч, хэрэглэж ч чаддаг "арга билэгтэн" байх ёстой. Хууль зүйн боловсрол, эрх зүйн мэргэжил эзэмшүүлэх, улмаар мэргэшүүлэх, эцсийн дүнд биед нь шингэснээр ярьдаг хууль болсон байх аливаа хэлбэрийн сургал-

тыг дэлхийн жишигт хүргэж, шинэтгэх онцгой шаардлага байна. Энэ нь эрх зүйн тогтолцоог зөв сонгох, боловсронгуй болгох ажлын бүрэлдэхүүн хэсэг, зайлшгүй нөхцөл мөнөөс мөн. Мэргэжилтэнгүй бол мэргэжлийн боловсрол, мэргэжсэн ажлын тухай яриа байж болохгүй.

Өнөөдөр "хуульч" бэлтгэх ажлыг "ашгийн төлөө өрсөлдөөн" болгож эдийн засгийнхаас авахуулаад хэлний сургуульд хууль зүйн анги нээн эрхэлж МУИС-ийн цөөн хэдэн багш нараа дунд нь гүйлгэж, өчигдрийн бакалавраар хичээл заалгаж байгаа нь хэтдээ өөдлөх ч нэг хэсэгтээ сэтгэл түгшүүлж байна. Бас орой, эчнээ, "хурдавчилсан" нэрээр хоёр нэгхэн жилийн дотор хуульчийн диплом олгож ёс болгож буй нь нууц биш. Энэ бүхэн хуульчийн мэргэжлийн чанар суларч нэр хүнд буурах, нэг ёсондоо "эрх зүйн үгүйсгэл" газар авахад дөхөм үзүүлэхүйц гажуудал мөн. Иймд Германы жишээгээр мэргэжлийн болон мэргэшсэн хуульчийг төр эрхлэн Хууль зүйн дээд сургуульд бэлдэж, төр шалгаруулдаг байх нь хууль ёсоо дээдлэхийн учир буюу. Тэгэхдээ эрх зүйн боловсролыг зөвшөөрөл бүхий бусад дээд сургуульд олгодог, дараа нь төрийн сургуульд 2, 3 жил "нухалж" мэргэшсэн хуульч болгох арга замыг ч бодуштай. Үнэхээрийн мэргэшсэн, ажилсаг хуульч бол улсын эрдэнэ мөн. МУИС-ийн хууль зүйн салбарыг үндэслэгчийн нэг талийгч Д.Лувсаншарав агсан "мэргэжээгүй хүнд хуульчийн диплом гардуулбал гэлзүү хүнд хутга бариулсантай адил болно" гэж оюутан бидэнд хэлдэг байсан нь санаанаас үл хагацана.

¹ "Эрх зүйн шинэтгэл ба Үндэсний эрх зүйн тогтолцоо" сэдэвт Олон улсын симпозиумд тавьсан илтгэл

Ишлэл

- ¹ "Ардын эрх" сонин, 1992.06.10. N 82 (386)
- ² П.Очирбат. Алдаж болохгүй агшин. УБ., 1997. 259 дэх тал.
- ³ "Төрийн мэдээлэл" 1998. N 1
- ⁴ Эрх зүйн шинэтгэлийг ч тэр өргөн уггаар (хууль тогтоомж, хэрэглэгч байгууллага, эрх зүйн боловсрол шинжлэх ухаан зэрэг) нь авч үзэх нь зүйтэй. Зохиогч.
- ⁵ Ю.А.Тихомиров. Курс сравнительного правоведения. М., 1996. 131 дэх талд.
- ⁶ Общая теория государства и права. Акад.курс. Т-2, М., 1998, 121–131.
- ⁷ Ю.А.Тихомиров. Курс сравнительного правоведения. М., 1996.
- ⁸ "Common law" гэдгийг зарим нь нийтийн "Общее право", зарим нь заншлын (обычное) гэж бичсэн бий. "Public law" гэдгийг ялгахын тулд түгээмэл ч гэж болох (зохиогч).
- ⁹ Хууль буюу статут (statute, act of Parliament)—ыг мөн л зохих шүүх.
- ¹⁰ Рене Давид, Камила Жоффри-Спинозы. Основные правовые системы, "М/О" М, 1999. 221 дэх талд үз.
- ¹¹ Э.Аннерс. История Европейского права. М., "Наука", стр. 367
- ¹² Общая теория государства и права. Акад. курс. 1–2. М., 1998. Стр. 103–104
- ¹³ Э.Аннерс дээр иш татсан зохиол. 365 дахь тал.
- ¹⁴ Р.Давид. Правовые системы современности. М., 1988. 51
- ¹⁵ Монгол Улсад Иргэний төрөлжсөн хуулийг анх 1926–1929 онд бүлэг бүлгээр нь батлан гаргасныг хэлэв. Б.Ч.
- ¹⁶ БНМАУ-ын түүх. Гутгаар ботийн (ҮХХЭХ УБ., 1969), 312 дахь талд.
- ¹⁷ "Үнэн" 1999. N 127 (18905)



АНУ-ЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ ЗАСАГЛАЛ ХУВААРИЛСАН НЬ

Монгол Улсын Гавьяат хуульч, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Г.Совд

АНУ-ын Үндсэн хууль гэж юу вэ? гэвэл АНУ-ын ардчилал гэж, эсрэг талаас нь АНУ-ын ардчилал гэж юу вэ? гэвэл АНУ-ын Үндсэн хууль гэж би хамгийн товчоор хариулж болно гэж бодож байна. Үүгээр АНУ-ын 1786 онд баталсан Үндсэн хуулийн ардчилалын ач холбогдол тодорхойлогдох бөгөөд түүний даян дэлхийд үлгэр загвар болох туршлага олон талтай, өргөн хүрээтэй юм. Энэ удаад тэр бүгдээс зөвхөн Монгол Улсын одоогийн нөхцөлд илүү ач холбогдолтойг нь авч үзье.

Нэгдүгээрт: АНУ-ын Үндсэн хуулийн эхний гурван зүйлийн заалтаар хууль тогтоох засаглалыг Конгресст, гүйцэтгэх засаглалыг Ерөнхийлөгчид, шүүх засаглалыг Шүүхэд хуваарилсан нь засаглах эрх мэдлийг хуваарилах тухай сэтгэгчдийн олон үеийн туршид боловсруулсан онолыг дэлхийд анх удаа Үндсэн хуулийн хэмжээнд хуульчилсан юм. АНУ энэ асуудлыг зөвхөн хуульчлаад зогсоогүй засаглах эрх мэдлийн хуваарийн хоорондын заагийг тогтооход тохиолддог бэрхшээлүүдийг шийдвэрлэх асар их туршлагатай. Жишээ нь: Конгресс, Ерөнхийлөгч хоёрын хоорондын эрх мэдлийн асуудлаар гарсан маргааныг 1952 онд АНУ-ын Дээд шүүхээр шийдвэрлэсэн нь “Янгстаун Шит энд Тьюб компанийн Соьерын эсрэг хэрэг” юм.

Солонгосын хойг дахь дайны үед төмрийн үйлдвэрийн ажилчид ажлын нөхцлөө сайжруулах шаардлага тавьж, ажил хаяхаар сүрдүүлсэн байв. Ерөнхийлөгч Хари Труман зэвсэгт хүчний хангамжийг тасалдуулахгүй байх зорилгоор төмөрлөгийн (гангийн) уурхайнуудыг түр хугацаагаар өөрийн эрх мэдэлд авсан шийдвэр гаргасан байна. Уурхайн эзэд энэ шийдвэрийг эсэргүүцэж гомдол гаргасныг АНУ-ын Дээд шүүх хянан үзээд “Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийг зөрчсөн” гэсэн шийдвэр гаргасан байна. АНУ-ын Дээд шүүхийн 9 шүүгчийн 4-ийнх нь саналаар энэ шийдвэр гарсан 3 шүүгч эсрэг санал өгсөн, 2 нь оролцоогүй байна (түдгэлзсэн ч байж болох юм). АНУ-ын Үндсэн хуулийн I зүйлийн заалт ёсоор хууль тогтоох эрхийг зөвхөн Конгресс эдлэх бөгөөд гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхдээ хуульд захирагдах ёстойг заажээ. Үүнийг Үндсэн хуулийн II, VI зүйлүүдэд улам баталгаажуулж, Ерөнхийлөгч нь Конгрессоос гаргасан хуулийг

шудрагаар гүйцэтгэх, шүүх нь Конгрессоос гаргасан хуулийг шудрагаар хэрэглэх үйл ажиллагааг хангах ёстойг заажээ.

“Янгстауны” хэргийн шийдвэрийн сургамж нь хувийн өмчийг хураах явдлыг үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлсэн тохиолдол ч гэсэн хууль бусаар хэн ч шийдвэрлэх ёсгүй. Зөвхөн Конгрессоос гаргасан хуулийг үндэслэж шүүх шийдвэрлэх ёстойг баталгаажуулсан байна. Олонхи болсон талын шүүгч Хюго Блек энэ тухай бичихдээ Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулиар олгогдсон эрх мэдэлтэй, зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн хувьд тэрээр байлдааны талбар дээр хязгааргүй эрх мэдэлтэй боловч бусад тохиолдолд зөвхөн хуулийн гүйцэтгэлийг хангах эрх мэдэлтэй тул ямар ч хууль түүнд төмөрлөгийн уурхайнуудыг хураах эрх олгоогүй байна гэжээ. Шүүгч Роберт Жексоны нэмсэнээр Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл Үндсэн хуулийн II зүйлд зааснаар зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байхаар хязгаарлагдсан. Армийг дайчлах болон хангамжийн эрх мэдлийг Конгресст олгосон. Ингэж армийг дайчлах, хангах эрх мэдлийг командлах эрх мэдлээс салгаснаараа аль нэг нь зоргоороо үйл ажиллагаа явуулахаас хамгаалах арга хэмжээ болсон юм гэжээ. Шүүгч Р.Жексоны Ерөнхийлөгч зөвхөн хуулийн дагуу үйл ажиллагаа явуулах учиртайг дэмжсэн санал нь АНУ-ын Үндсэн хуулийн Ү нэмэлтэд: аливаа хүнийг амь нас, эрх чөлөө, өмч хөрөнгөөс нь хуулийн дагуу явуулсан байцаан шийтгэх ажиллагаагүйгээр салгах эрх төрд байхгүй тухай зааж, төрийн зүгээс хуульгүйгээр халдах ёсгүй хувийн эрхийг тодорхойлсон болон Үндсэн хуулийн II зүйлд төрийн эрх мэдэл хуулиас халих ёсгүй заалтыг иш үндэс болгосон байна. Эсрэг саналтай 3 шүүгчийн үзлээр Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулийн I, II зүйлээр олгосон эрх мэдэл нь Үндсэн хуульд жагсаасан хэдэн зүйлээр хязгаарлагдахгүй, Ерөнхийлөгч онцгой нөхцөл байдалд бүх нийтийн сайн сайхныг хангахад шаардлагатай бүхнийг хийж ирсэн гэж дүгнээд зэвсэгт хүчнийг хангах, инфляцтай тэмцэх үйл ажиллагаанд Ерөнхийлөгчийн оролцоог тодорхойлсон хууль байдаг тул Ерөнхийлөгч Х.Трумен хуулийг гүйцэтгэх өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд ажиллажээ гэж үзжээ.

Үйл ажиллагаа хууль ёсны эсэх тухай маргаантай нөхцөлд хэвшүүлсэн эрх зүйтэй (common law) орны тухайд түүхийг судалж төсөөтэй үйл ажиллагааг хэрхэн шийдвэрлэж байсны хэвшүүлэлт чухал ач холбогдолтой байдаг. Гэвч “Янгстауны” хэргийн хувьд Ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагааг хууль ёсны гэж нотлох баримт олдоогүй байна. Эсрэг талын иш татсан чөлөөлөх Тунхаглалын тухайд Ерөнхийлөгч А.Линкольн иргэний дайны үед Конфедерацийн хилийн цаана амьдарч байсан боолуудыг чөлөөлсөн явдал бол Командлагчийн дайны талбар дээр авсан арга хэмжээ байсан байна.

Тэдний иш татсан Ерөнхийлөгч Рузвельтийн нэг ажиллагаа хамгийн маргаантай байсан байна. Их хямралын (Великая депрессия) үед тэрбээр үндэсний банкуудыг сүйрлээс аврах зорилгоор хааж байжээ. Гэвч 150 жилийн түүхэнд гарсан ганц тохиолдол нь онцгой нөхцөл байдалд Ерөнхийлөгч хязгааргүй гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй байх ёстойг цагаатгах үндэслэл олж чадаагүй гэж үзжээ. Эдгээр хуулиудын алинд ч Ерөнхийлөгч зорилгодоо хүрэхийн тулд хувийн өмчид халдах эрхтэй гэсэн заалт байхгүйг тогтоосон байна.

“Янгстауны” хэрэг Ерөнхийлөгч хуульд захирагдахын хамт, зөвхөн хуулиар олгосон эрх мэдлийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулах эрхтэй гэдгийг

баталгаажуулсан нь ач холбогдолтой юм.

Хоёрдугаарт: Нэг чухал сургамж бол Үндсэн хуулийн хяналтын тухай асуудал билээ. АНУ-ын Дээд шүүхийн 4 дэх ерөнхий шүүгч (дарга) Жон Маршалл 1803 онд “Медисоны эсрэг Мэрберийн хэрэг”-ийг шийдвэрлэхдээ “Холбооны Үндсэн хууль бол Конгрессоос гаргасан ямар ч хуулиас дээд хүчинтэй байх ёстой. Үндсэн хууль зөрчсөн хуулийг шүүх Үндсэн хуулийн бус гэж үзэж хүчингүй болгох ёстой” гэж зааснаас Үндсэн хуулийн биелэлтэд тавих хяналтыг Шүүх эрх мэдэлд анх удаа оруулсан юм. Түүхэн энэ сургамж 20-р зууны эцэст даян дэлхийд Үндсэн хуулийн биелэлтийн баталгаа болон хэрэгжлээ. Иймд АНУ-ын Дээд шүүх, ерөнхий шүүгч асан Маршал бол Үндсэн хуулийн хяналтын эцэг гэж зүй ёсоор өргөмжлөгддөг юм.

Эдгээрээс үзэхэд АНУ-ын Үндсэн хуулийн түүхэн туршлага засаглах эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх гурван салаанд хуваарилсанаар барахгүй төрийн механизмын бүх үйл ажиллагаа хуульд захирагдаж, хуулиар олгосон эрх мэдлийн хүрээнээс халих ёсгүй, ялангуяа Үндсэн хууль бүхнээс дээд хүчинтэй байх тухай бидний одоо бүрдүүлэх гээд яриад байгаа эрх зүйт төрийн үндсэн зарчмуудыг хуульчлан тогтоож өгсөнд оршино.



МОНГОЛ УЛСЫН ИРГЭНИЙ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ БА МОНГОЛ УЛСЫН ОЛОН УЛСЫН ХУВИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ АСУУДАЛ

Академич Ж.Амарсанаа
Докторант Т.Мэндсайхан

Монгол Улсад сүүлийн жилүүдэд олон улсын шинжтэй иргэний гүйлгээ өргөжиж төрөл, бүтцийн хувьд өөрчлөгдөн, улмаар олон орныг хамрах хандлагатай боллоо. Монгол Улсын олон тулгуурт, нээлттэй гадаад бодлого, Монгол улсын эдийн засгийн боломж, гадаадын хөрөнгө оруулалтын хэрэгцээ, монголчуудын суралцах, ажил хайх, амьдрах хүсэл эрмэлзлийг харгалзвасаас гадаад улстай холбоотой хувийн эрх зүйн харилцаа улам өргөжинө.

Харин манай улсад олон улсийн хувийн эрх зүйн¹ талаархи зохицуулалт социалист интеграцийн үеэс ЗХУ-ын нөлөөн дор тодорхой түвшинд бүрэлдэн тогтсон байдаг. Үүнд 1963 оны Иргэний хуулийн IX хэсэг (энэ хэсэг 1994 оны шинэчлэн найруулсан хуульд нилээд өөрчлөндсөн VII хэсэг болон үлдсэн), 1973 оны Гэр бүлийн хуулийн V хэсэг (1999 оны хуулиар хасагдаж, материаллыг хэм хэмжээтэй хамт байрлах болсон) мөн 1958 оноос эхлэн социалист системийн орнуудтай байгуулсан эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх тухай хоёр талын гэрээ хамаарна. Түүнчлэн олон улсын иргэний процессийг зохицуулсан 1963 оны Иргэний байцаан шийтгэх хуулийн VI хэсэг буюу 1994 оны иргэний хэргийг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 17 дугаар бүлгийг нэрлэх нь зүйтэй юм. Олон улсын хувийн эрх зүйн зохицуулалтын нэгэн арга болох олон улсын худалдаа эдийн засгийн харилцааг шууд зохицуулахад чиглэсэн олон талт болон хоёр талт гэрээг Монгол Улс байгуулж ирсэн юм. Тухайлбал, эдийн засгийн харилцан туслэх зөвлөлийн орнуудын 1957 оны бараа нийлүүлэх ерөнхий нөхцөл (олон удаа редакц орсон) БНХАУ, БНАСАУ-тай байгуулсан бараа нийлүүлэх ерөнхий нөхцөл зэргийг дурьдаж болно. Мөн 1997 онд Монгол Улс нэгдэн орсон "Бараа худалдах, худалдан авах гэрээний тухай" 1980 оны Венийн конвенц худалдааны хүрээнд чухал ач холбогдолтой болохыг онцлон тэмдэглэх хэрэгтэй.

Монгол Улс дэлхийн худалдааны байгууллагад элсэн орж (1997), "Дэлхийн худалдааны байгууллага байгуулах тухай Марракешийн хэлэлцээр"-ийг, түүний хавсралт болох олон талт худалдааны хэлэлцээрүүдийн хамт Улсын Их Хурал соёрхон

баталснаар олон улсын хувийн эрх зүйн зохицуулалт шинэ шатанд гарсан гэж хэлж болно.

Аливаа бичмэл хууль буюу хуулийн хэм хэмжээ нь хэр зэрэг эрэлт хэрэгцээтэй байж шүүх арбитрийн практикт хэрхэн хэрэглэгдэж нийгмийн амьдралын харилцааг яаж зохицуулж байгаагаар юуны өмнө үнэлэгдэж, цаашид түүний боловсронгуй болох шаардлага нь тодорхойлогдоно. Үнэндээ олон улсын бараа худалдаанаас бусад харилцааны төрлөөр шүүх, арбитрын практик тун ховор, ялангуяа зөрчилдөөний харшилсан хэм хэмжээний үндсэн дээр хэрэглэгдэх хуулийг сонгон тодорхойлж улмаар гадаад улсын хуулийг хэрэглэн хэрэг маргаан шийдвэрлэсэн тохиолдол одоогоор мэдэгдэхгүй байна. Үнэнийг хэлэхэд шүүгчид маань ч гэсэн үүнээс тойроод байдаг юм биш байгаадаа гэсэн сэтгэгдэл төрдөг. Мэдээж эрэлт шаардлагаа дагаад энэ чиглэлийн онол, эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил хийгдэх нөхцөл манай улсад бүрдээгүй ба зөвхөн сургалтын хүрээнд гадаад улсын, тухайлбал Оросын эрдэмтдийн онол сургаалыг оюутан суралцагчдад хүргэх хэмжээгээр хязгаарлагдаж байна. Эрх зүйн зохицуулалт өнөөдрийн төдийгүй маргаашийн төлөө зориулагдах учир амьдралд хэрэглэгдэх тохиолдол бага гэдгээр түүнийг боловсронгуй болгохоос татгалзах аргагүй. Олон улсын хувийн эрх зүйн талаархи зохицуулалтыг зөвхөн Монгол Улсын шүүх биш, магадгүй гадаад улсын шүүх ч хэрэглэх боломжтой тул бид энэ талаархи үндэсний хууль тогтоомжоо онол, сургаалын хувьд олон улсын нийтлэг түвшинд тэнцэхээр боловсруулахад анхаарвал зохино.

Өнөөдөр манай улсад Иргэний хуулиа үзэл баримтлал, агуулгын хувьд нэлээд өөрчлөн шинэчлэхээр багагүй хугацаанд зөвшин хэлэлцэж, шинэ төсөл боловсруулан Улсын Их Хуралд өргөн бариад байна. Монгол Улсын 1963 оны Иргэний хууль нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үеийн хууль байсан ба 1990-ээд оноос анх түрээсийн гэрээний тухай шинэ институт нэмж, дараа нь хэд хэдэн удаа нэмэлт, өөрчлөлт орж өдий хүртэл үйлчилсээр ирлээ. Энэ хууль зах зээлийн эдийн засаг, ардчилсан нийгмийн олон чухал харилцааг

бүрэн зохицуулах боломжгүй учраас бүхэлдээ өөрчлөгдөх гарцаагүй шаардлагатай юм. Ийм цаг үед уг төслийн нэг хэсэг болох олон улсын хувийн эрх зүй (ОУХЭЗ)-н талаархи холбогдох зүйл заалтыг дахин нягтлан үнэлэлт дүгнэлтээ гаргаж, хувийн саналаа өгөх нь энэ талаар сонирхдог, судалдаг, практик ажил үүрэг гүйцэтгэдэг хүний алдамгүй боломж завшаан болно.

Нэг. Монгол Улсад ОУХЭЗ-н шинжлэх ухаан төдийлөн сайн хөгжөөгүй учир гадаад улс оронд болон олон улсын түвшинд энэ талаар ямар онол сургаал, зарчим, зохицуулалтын арга хэлбэр хэрэглэдэг, холбогдох хууль, хэтийн хандлага ямар байгааг тоймлон үзье.

1. Онол сургаал: Эрдэмтэн судлаачид дэлхий нийтээр нэг нэгдмэл Иргэний хуультай болох боломжгүй гэж үздэг. Зарим нэг төрлийн хувьд, жишээ нь бараа худалдаа, тээвэрлэлт, олон улсын хэмжээнд нэгдмэл материаллаг эрх зүйн зохицуулалттай болсон байна. Олон улсын шинжтэй иргэний хэрэг маргааныг зохицуулах гол арга цаашид хуулийг сонгох арга, журмыг агуулж аль нэг улсын эрх рүү шилжүүлэг хийдэг зөрчилдөөний эрх зүйн арга хэвээр байх болно. Гадаад улсын оролцоо бүхий иргэний харилцаанд ямар улсын хуулийг хэрэглэх вэ гэдгийг тодорхойлдог хэм хэмжээг зөрчилдөөний буюу харшилсан хэм хэмжээ гэж тодотгодог. Улс орнуудын хууль нь зохицуулалтын агуулга хэрэглээний хувьд өөр өөр (зөрөлдөөнтэй) эсвэл зөрөлдөөнтэй байх боломжтой учир энэ байдлаас зайлсхийх нь зөрчилдөөний хэм хэмжээг бий болгох гол үндэс болсон юм. Монгол Улсын гол зөрчилдөөн нь хэм хэмжээг 1994 оны шинэчлэн найруулсан Иргэний хуулийн 7-р хэсгээс үзэж болно. Энэ талаархи онол сургааль бүр 13-14 дүгээр зууны үеэс Итали Улсад үүсч өнгөрсөн хугацаанд нилээд боловсронгуй болж ирсэн билээ. Онол сургаалын үндсэн дээр энэ чиглэлийн хуульд тусгах, харгалзан үзэх шаардлагатай зарчим ойлголтыг дурьдъя. Үүнд:

- Зөрчилдөөний хэм хэмжээ, түүний хэрэглэх хүрээ, уг хэм хэмжээний холболтын зүйл (гипотез)-ийг тодорхойлон тайлбарлах;
- Зөрчилдөөний хэм хэмжээгээр хийгдсэн шилжүүлэг, түүний хамрах хүрээ, шилжүүлэг эргэж буцах, эсвэл цааш үргэлжлэх;
- Гадаад улсын хууль хэрэглэх (олох, тайлбарлах, олохгүй тохиолдол) түүний хязгаарлалт, ordre public, харилцан адил байх зарчим;
- Зөрчилдөөний хэм хэмжээнд хэрэглэгдэх зэрэг багтана.

2. Зарчим: Гадаад улс орнуудын хууль, эрдэмтдийн онол сургаальд хууль сонгоход баримтлах дараахь 2 зарчмыг онцгойлон тэмдэглэсэн байдаг.

- Олон улсыг хамарсан иргэний хэрэг маргааныг зохицуулахдаа тухайн хэргийн хамгийн их холбоотой, хүндийн төв орших (сүүдэр тусах) улс орныг олж тогтоон энэхүү улсын үндэсний хууль, эрх зүйг хэрэглэх нь зүйтэй гэсэн зарчим бий. Үүнийг нягт холбооны зарчим гэж нэрлэдэг.

-Иргэний ямарваа нэг хэргийг аль ч улсын шүүхээр шийдвэрлэсэн гарах шийдвэр ижил төстэй байх нөхцлийг хангах буюу эхний ээлжинд тус орнуудын зөрөлдөөний хэм хэмжээ хоорондоо ижил төстэй байлгахыг эрхэмлэх хэрэгтэй. Тэгвэл олон улсын шийдвэрийн зохицооны зарчим мөрдөгдөнө.

3. Зохицуулалтын арга хэлбэр, эх сурвалж: Ихэнхи улс орны үндэсний хууль тогтоомжид ОУХЭЗ-н талаархи зохицуулалт агуулагдсан байдаг. Нэг хэсэг улс нь ийм төрлийн хэм хэмжээг иргэний болон гэр бүлийн хууль, иргэний процессийн хуулиндаа хэсэгчлэн оруулсан байна. Нөгөө хэсэг нь эдгээр хэм хэмжээгээ нэгтгэн төрөлжсөн нэг хууль болгон гаргажээ. Тухайлбал, Япон (1898), Тайланд (1938), Өмнөд Солонгос (1962), Чех (1963), Польш (1965), Австри (1978), Унгар (1979), Турк (1982), Югослави (1982), Швейцарь (1987), Румын (1992), Итали (1995), Лихтенштайн (1996), Венесуэл (1998), Гүрж (1998) зэрэг улс ОУХЭЗ-н төрөлжсөн хуультай байна. Олон улсын түвшинд дотоодын зөрчилдөөний хэм хэмжээгээ харилцан жигдрүүлэх талаархи чармайлт (Гаагийн бага хурал) 1893 оноос эхэлсэн байдаг боловч тодорхой нэг бүс нутгийн хүрээнд эсвэл иргэний харилцааны зарим нэг (Жишээ нь гэр бүл) төрлөөр амжилт олсон байна. Харин нэгдмэл зөрчилдөөний хэм хэмжээ агуулсан хоёр талт олон улсын гэрээ нилээд элбэг. Улс орнуудын хуулийн бүтэц, арга ажиллагааны хувьд нийтлэг зүйлс (ерөнхий ойлголт, олон давтагдах зүйлс), тусгай анги (харилцааны тусгай төрөл бүрт тохирох нарийвчилсан зохицуулалт) гэсэн хувилбарыг ихэвчлэн сонгосон байна. Тусгай ангиа зөрчилдөөний буюу харшилсан хэм хэмжээ гэж нэрлэсэн улсууд бий. Жишээ нь: Армян, Белорусс, Казакстан, Киргиз, Узбекистаныг дурдаж болно.

4. Хандлага, нэгдмэл ойлголт:

-1980-аад оноос эхлэн олон улс орон иргэний суурь хуулиа өөрчлөөгүй хэрнээ ОУХЭЗ-н талаархи хуулиа эсвэл хуулийн холбогдох хэсгээ шинэчлэх, өөрчлөх арга хэмжээ авчээ. Эдгээр шинэчлэлт, өөрчлөлт ОУХЭЗ-н зохицуулалтыг тодорхой болгон өргөжүүлэх, бусад улстай ижилтгэх, хууль сонгох арга журмыг илүү нарийвчлах зэрэгт үндсэндээ чиглэгдсэн байна. Гэхдээ зөрчилдөөний хэм хэмжээ нь иргэний хуулийн бүтэц төрөлтэй нягт холбоотой.

-Иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогч талуудын эрх сонгох боломжийг зөвхөн гэрээний төдийгүй бусад төрлийн харилцаанд ч өргөтгөх болов.

- Улс орнууд зарим тохиолдолд өөрийн үндэсний хуулиа заавал хэрэглэх, гадаадын хуулийг хэрэглэхийг хязгаарласан зохицуулалтаас бүрэн татгалзаагүй байна.
- ОУХУЗ–н суурь хоёр зарчмыг нийтлэг хүлээн зөвшөөрсөн ажээ.

Хоёр. Өмнө дурдсантай харьцуулах үндсэн дээр өнөөдөр үйлчилж буй хуулийн талаар саналаа тоймлон хэлье.

1. Уг гарал үүсэл, хөгжил: Монгол Улсын 1994 оны шинэчлэн найруулсан Иргэний хуулийн “олон улсын иргэний эрх зүй” гэсэн VII хэсэг ЗСБНХУ ба бүгд найрамдах улсуудын 1991 онд батлагдсан “Иргэний хууль тогтоомжийн үндсүүд”-д тусгасан зүйл заалтыг үндсэнд нь хуулбарласан байдаг.

2. Сайшаалтай зүйлс: Монгол Улсад ОУХЭЗ–н зохицуулалт үндсэндээ бүрэлдсэн байна. 1963 оны Иргэний хуультай харьцуулбал 1994 оных их дэвшилттэй болж, өмч, гэм хор, итгэмжлэл болон хуулийн этгээдийн талаархи тусгайлсан зохицуулалт шинээр, мөн гадаад эдийн засгийн гэрээнд хэрэглэгдэх эрхийг тодорхойлох журам нарийвчлагдан нэмэгдсэн байна.

3. Хуулийн хийдэл, дутагдал: Иргэний хуулийн VII хэсгийг “олон улсын иргэний эрх зүй” гэж нэрлэсэн боловч уг эрх зүйн тодорхойлолт, зохицуулах зүйлийн хүрээ, зөвшөөрсөн зан заншлын хэм хэмжээг иргэний эрх зүйн харилцаанд хэрэглэж болно гэж Иргэний хуулийн 424–р зүйлд заасан. Гэхдээ эдгээр хэм хэмжээ хэрэглэгдэх ерөнхий тохиолдлыг хуулиар тодорхойлоогүй. Түүнчлэн гадаад улсын хууль хэрэглэнэ гэж шилжүүлэг хийхдээ түүнийхээ хүрээг нарийвчлан заагаагүй. Иймээс гадаад улсын эрх зүй рүү бүхэлд нь шилжүүлэг хийж байгаа юм уу, эсвэл зөвхөн материаллаг хэм хэмжээ рүү харилцааны тодорхой төрлийн хувьд “нэр”, “эд хөрөнгийг үндэслэлгүйгээр олж авах буюу эзэмших” болон “даалгаваргүйгээр бусдын үүрэг биелүүлэх” үүргийн зохицуулалт орхигдсон байна. Гэр бүлийн 1999 оны хуулиас үзэхэд, гэр бүлийн эрх зүйн харилцааны хүрээнээс зөвхөн гэр бүлийн байдлыг болон гэрлэснийг бүртгэх, цуцлах тохиолдолд хэрэглэх эрх зүйг тодорхойлж, бусад тухайлбал,

гэрлэгсдийн болон гэр бүлийн гишүүдийн харилцаа, хүүхдийн тэтгэмж гэх мэт олон чухал асуудлыг шийдвэрлэх зохицуулалтгүй үлдээжээ.

4. Өөрчлөгдөх шаардлага: Иргэний хууль өөрчлөгдөх нь түүнтэй салшгүй холбоотой ОУХЭЗ–н зохицуулалтыг өөрчлөхөд хүргэнэ. Монгол Улсад гадаадын иргэдтэй гэр бүл болох явдал, гадаад, дотоод иргэдийн хөдөлгөөн, гадаадын хөрөнгө оруулалт, гадаадын худалдаа өргөжиж байгаа нь олон улсын түвшинд тохирохуйц, Монгол Улсын иргэдийнхээ эрх ашгийг хамгаалж чадахуйц ОУХЭЗ–н зохицуулалттай байхыг шаардана. Харамсалтай нь одооны зохицуулалт бүрэн төгс болсон гэж үзэхэд эртдэхээр байна.

5. Төслийн дараах үнэлэлт, дүгнэлт. Юуны өмнө товч дүгнэхэд төслийн холбогдох хэсэг хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хуультай харьцуулбал зохих хэмжээгээр өөрчлөгджээ. Өөрөөр хэлбэл, төсөлд ОХУ–ын хуулийн жишиг хэвээр үлдсэн байна. Харин төслийн зарим зүйл заалт (Жишээ нь 532.2 заалт, 540 дүгээр зүйл болон гэрээнд хэрэглэх хуулийг тодорхойлсон 541.1 заалт, 542 дугаар зүйл) ХБНГУ–ын холбогдох зохицуулалтыг харьцуулан үзсэн бололтой. Гэхдээ Оросын болон Германы хуулийг бүрэн зөв ойлгож харьцуулаагүй мэт санагдана. Ерөнхий ойлголт бүрэн, системтэй тусгагдаагүй. Төслийн 532 дугаар зүйл бүхэлдээ их анхаарал татна. Учир нь энэ зүйлийн заалт бүр онцгой ач холбогдолтой, цөм ойлголтыг агуулсан боловч ойлгомжгүй, олон салаа утгатай байж болохоор бичигджээ. Тусгай ангийн хувьд одоогийн хуулийн хийдлийг бүрэн нөхөөгүй байна. Ер нь одоогийн хууль тусгай ангийн хувьд үндсэндээ бүрдсэн, харин ерөнхий анги нэлээд дутуу зохицуулалттай учир тусгай ангид хийдэл гарсан байхад түүнийг нөхөх ерөнхий заалт дутагдаж болох талтай. Монгол Улсын Иргэний хуулийг шинээр баталсны дараа олон хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах буюу шинээр батлан гаргах нүсэр зорилтыг хэрэгжүүлэх шаардлага гарч ирнэ. Энэ хүрээнд олон улсын хувийн эрх зүйн асуудлыг тусгайлан зохицуулсан хууль гаргаж болох үндэслэн байгаа гэдгийг эцэст нь онцлон хэлэхийг хүсч байна.

Ишлэл

- ¹ Международное частное право, Internationales Privatrecht, Private International Law буюу олон улсын хувийн эрх зүй нь иргэний эрх зүйгээс ялгаатай болохыг энд тэмдэглэж байна. Шинэ Үндсэн хуулийг (1992) хэрэгжүүлэх явцад (Үндсэн хуулийн 5.2) нийтийн ба хувийн эрх зүйн ойлголт нийгмийн сэтгэхүйд ямар нэг хэмжээгээр тусч, төлөвшиж байна.



ҮР ДҮНГИЙН ЭРЭЛД

Sigurdur Helgason

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-ын гишүүн 10 орон (Австрали, Канад, Дани, Финлянд, Франц, Нидерланд, Шинэ Зеланд, Швед, Их Британийн нэгдсэн вант улс, АНУ)-ы хүрээнд хэрэгжүүлсэн Гүйцэтгэлийн менежментийн туршлагыг нэгтгэн дүгнэж, үнэлгээ өгсөн тайланг тус байгууллагын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга эрхлэн хэвлүүлснийг Монгол Улсын Засгийн газрын Хэрэг Эрхлэх Газрын ажилтан **Г.Батбаяр** англи хэлнээс орчуулж, мөн газрын хэлтсийн дарга **С.Самбаллхүндэв** хянан тохиолдуулсан байна. Энэ тайлан нь Шинэ Зеландын шинэчлэлийн туршлагыг төсвийн байгууллагууддаа туршин нэвтрүүлэх гэж буй манай орны хувьд ихээхэн сургамжтай бөгөөд ач холбогдолтой юм. Тийм учраас бид уг тайланг сэтгүүлдээ цуврал болгон нийтэлж байна.

ЕРӨНХИЙ ТОЙМ

ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын хувьд нийгмийн талын тулгамдсан асуудлууд далайцаараа ч, хэмжээгээрээ ч чухлаар тавигдаж байна. Шинэ зуунд шилжиж буй бидний хувьд нийгэм, эдийн засгаа эдгээр асуудлуудыг шийдвэрлэхэд бэлтгэх нь гол зүйл болоод байна. Хэд хэдэн судалгаанд янз бүрийн Засгийн газруудын хэрэглэж байгаа арга хэлбэрүүдэд ижил төстэй тал байгааг харуулж байна. Эдгээр арга хэмжээнд төсвийг бууруулах, эрх мэдлийг шилжүүлэх, шинэ технологи, менежментийн шинэ арга барил, үнэлгээний шинэ арга хэрэгсэл, шалгууруудыг нэвтрүүлэх, төвлөрлийг сааруулах, кодчилох, үүргээ шилжүүлэх, төсөв, боловсон хүчний асуудлын уян хатан байдлыг хангах, үйлчилгээний чанар, хэрэглэгчид чиглэсэн хандлагыг нэмэгдүүлэх, өмч хувьчлал зэргийг оруулж байна (Wright, 1992).

Засгийн газрын гүйцэтгэлийг хувийн хэвшил болон бусад Засгийн газартай (өрсөлдөх чадвар, зах зээлийн шалгуураараа) өрсөлдөхүйцээр илүү сайн болгох ойлголтоос үүдэн гүйцэтгэлийг сайжруулах системтэй түлхэцүүдийг эрж хайх боллоо. Амжилтын үндэс бол эдгээр түлхэц нь хэмнэлт, үр ашиг, үр нөлөө, үйлчилгээний чанарыг урамшуулан сайжруулах буюу илүү энгийнээр хэлвэл Засгийн газрын гүйцэтгэлийг сайжруулах явдал юм. Иймээс гүйцэтгэлийн менежмент нь олон орны шинэтгэлийн хөтөлбөрийн түлхүүр элемент болоод байгаа төдийгүй цаашилбал эдгээр шинэтгэлийн гол шалгуур нь үр дүнд чиглэсэн, зардлын мэдрэмжтэй байдал болоод байна.

Энэхүү ерөнхий тоймд нэгдүгээрт, гүйцэтгэлийн засаглал яагаад ЭЗХАХБ-ын олон орны сонгосон менежментийн хүрээ зааг болохыг тайлбарлана. Хоёрдугаарт, жишээ болгон авсан дээрх дурдсан 10 оронд хэрэглэж байгаа гүйцэтгэлийн менежментийн түлхүүр элементүүдийн талаар ярих юм. Гуравдугаарт, эдгээр арван орны туршлагад нийтлэг зүйл байгаа эсэх асуудлыг судлан мөн тэдгээрээс ямар сургамж авч болохыг авч үзэх болно.

ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН ЗАСАГЛАЛ УЛСЫН ХЭВШЛИЙН ШИНЭТГЭЛ БОЛОХ НЬ

ЭЗХАХБ-ын олон гишүүн оронд нийгэм дэх төрийн олон нийтийн санаа сэтгэлд нийцсэн байдлын талаар үзэл суртлын ба техникийн шинжтэй хэлэлцүүлгүүд одоогоор явагдаж байна. Ардчиллын хомсдол бий болж, төр, иргэдийн хоорондын зааг ялгаа улс төрчдөд төдийгүй нийт олон нийтэд илэрхий болоод байна.

Гүйцэтгэлийн засаглалын хөгжлийн талаарх энэхүү ярилцлагын цаад утга санааг ойлгоход Бийтхамын олон түмний санаа сэтгэлд нийцсэн засаглалын дөрвөн элемент чухал эхлэлийг тавьж өгдөг:

- **Нэгдүгээрт**, хууль ёсны байдал гэж байдаг бөгөөд энэ нь хууль дээдлэх зарчмын дагуу шийдвэр ба хууль эрх зүйн актууд нь хоорондоо уялдсан байна гэсэн үг.
 - **Хоёрдугаарт**, хуулийн олон түмний санаа сэтгэлд нийцсэн байдал гэж байдаг бөгөөд энэ нь хууль тогтоох ба хуулийн эрх мэдэл, хууль, дүрэм журам нь өөрсдөө хууль ёсны байхыг шаарддаг. Жишээлбэл, хуулийн олон түмний санаа сэтгэлд нийцсэн байдал нь үндсэн хуулийн эрх бүхий байгууллагаас, эсвэл бүр хуулийг дэмжсэн нийгмийн бичигдээгүй хуулиас гарч ирж болно.
 - **Гуравдугаарт**, эрх мэдлийг зүй ёсоор ашиглах гэж байдаг бөгөөд төр, түүний эрх мэдлээ ашиглах байдал нь нийтлэг ашиг сонирхолд чиглэсэн байна гэсэн үг.
 - **Дөрөвдүгээрт**, төр, засаг нь иргэдийн дэмжлэг хүлээсэн байдал гэж байдаг бөгөөд тухайлбал, иргэд заримдаа төрийн бодлого, менежментийг тодорхойлогч хариуцлагатнуудтай санал зөрөлдөх явдал гардаг.
- Гуравдахь элементэд байгаа "нийтлэг ашиг сонирхол"-ын хандлага нь бидний яриад байгаа гүйцэтгэлийн менежментийн шинэтгэл, ялангуяа департамент, агентлагуудын бодлогын менежмент болон үйлчилгээг хүргэх асуудалд онцгой чухал.

Хэмнэлт, үр ашиг, үр нөлөө, чанар зэрэг нь нийтлэг ашиг сонирхлын үйл ажиллагааны шалгуур болж хүлээн зөвшөөрөгдөхийнхөө хэрээр төр, засгийн олон түмний санаа сэтгэлд нийцсэн байдлыг хангахад онц чухал болдог. Иймээс бодлогын менежмент, үзүүлэх үйлчилгээ хоёр нь "сайн гүйцэтгэл" гэсэн хаягийн доорх бүх үндсэн шаардлагуудыг хүндэтгэж үзэх шаардлагатай. Олон оронд үр дүн нь "гүйцэтгэлийн засаглал"-ын өргөн хүрээтэй стратеги боловсруулах явдал бөгөөд түүний гол хэсэг нь гүйцэтгэлийн менежмент юм.

"Гүйцэтгэлийн засаглал"-ын стратегийн хувьд хариулах ёстой гурван гол асуулт бол:

- Нийгэмд төр, засгийн эзлэх хувь ямар байх вэ?
- Нийгэм дэх төр, засгийн үүрэг ямар байх вэ?
- Гүйцэтгэлийг хангахын тулд (өөрийн эзлэх хувь, байр суурийг тооцож үзвэл) төр, засаг яаж ажиллах ёстой вэ?

Орчин үеийн төр даруухан байх ёстой гэж ярьдаг. Үнэхээр нийгмийн нөөцөд эзлэх төр, засгийн газрын оролцооны хувь (ДНБ-д эзлэх хувь шиг)-ийг багасгахад чиглэсэн ерөнхий хандлага байдаг. Үүнийг төрийн хомсдолыг багасгах зайлшгүй шаардлагатай холбож үзэх юм бол засгийн газрууд үр ашигтай ажиллах, төсвөө багасгах, зарим үйл ажиллагаагаа салган шилжүүлэх, төрийн үйл ажиллагаанд идэвхтэй, идэвхгүй хэлбэрийн хувьчлал явуулах замаар хэмнэлтэд чиглэн ажиллахад хүрнэ.

Түүнчлэн, нийгмийн амьдралыг хянах төрийн үүрэг урьд өмнөхөөсөө багасах ерөнхий хандлага ч бий. Нийгэм дэх засаглалын шийдвэрлэвэл зохих асуудлууд нь төр, засаг бол бусад оролцогчдоос заавал дээгүүр байх албагүй оролцогчдын нэг гэдэгт чиглэж байна. Энд түншлэл, тухайлбал төрийнх/төрийнхтэй, төрийнх/хувийнхтай, төрийнх/төрийн бустай гэсэн түншлэл чухал. Шинэ оролцогчид (зохион байгуулалттай эсвэл хувь хүн) засаглалын үйл явцад оролцоходоо идэвхтэй байдаг. Жишээлбэл, төрийн үйлчилгээг хэрэглэгчид зөвхөн заавар зөвлөгөө аваад зогсохгүй стандарт тогтоох, шийдвэр гаргах явцад идэвхтэй оролцохын зэрэгцээ үйлчилгээний хүргэлтэд үнэлгээ хийж, үнэлэлт өгөхөд нөлөөлдөг. Энэхүү сүлжээ нийгэмд ноёрхохын хэрээр төр, засгийн түвшнүүдийн хоорондын төдийгүй улсын ба хувийн хэвшлийн хоорондын хатуу засаглах шатлал ч утга агуулга алддаг гэж маргаж болох юм.

Төрийн эзлэх оролцооны хувь, байр суурьт гарах өөрчлөлт түүний ажиллагаанд шууд нөлөөлөх нь тодорхой. Жишээ нь, оролцооны хувь хэмжээ багасах нь гол ажил үүрэгтээ төвлөрч ажиллах боломж олгодог. Цаашилбал, шинэ оролцогч, шинэ үүрэг, шинэ хамтын ажиллагаа нь уг өөрчлөлтийг тусгасан хууль дүрэм, шалгуур, бүтцийг шинээр бий

болгохыг шаардах болно. Гэсэн ч төрийн сонгодог ажиллагаа нь өндөр хурдацтай өөрчлөгдөж буй орчинтойгоо хөл нийлүүлж чадахгүй юм. Нарийн түвэгтэй, хөгжил хөдөлгөөнтэй, олон янзын үйл явцыг засаглах боломжийг төрийн уламжлалт, захиргааны хүнд суртлын бүтэц, үйл ажиллагааны аргуудаар хангаж чадахгүй бөгөөд цоо шинэ чадавхи шаардаж байна. Энд өөр өөрийн бие даасан эрхтэй, гэхдээ харилцан ажиллагаатай оролцогчдын удирдан жолоодох чадварыг хослуулах шаардлага тулгарна. Дээрх сүлжээнүүд болон өөрийгөө жолоодох чадвараар энэхүү сайжруулсан засаглалын чадавхийг баталгаажуулах ёстой. Үүний үр дүнд засаглалын тухай өргөн хүрээтэй ойлголтоос төрийн менежментийн зайлшгүй хүрээ, нөхцөлүүд бий болж (Kooiman, 1993), улмаар төр, засгийн олон түмний санаа сэтгэлд нийцсэн байдлыг хангаж өгөх ёстой.

Олон түмний санаа сэтгэлд нийцсэн байдлын элементүүд болон дээр ярилцсан асуудлуудаас дүгнэж үзвэл, гүйцэтгэлийн засаглалд чиглэсэн хандлага дахь үндсэн асуудлуудыг гурван гол хэсэгт хувааж үзэж болно.

- Нийгэмд төрийн эзлэх байр суурийн хэмжээний норматив байдал; Энэ нь нийгмийн шинжтэй гүйцэтгэлийн шаардлагуудын чиг үүрэг юм. (Төр юухийх ёстой вэ?, Түүний гол ажил үүргүүд юу вэ?); Мөн үүнд хэмнэлт, төсвийн хэмжээтэй холбоотой агуулга бий.
- Нийгэмд янз бүрийн оролцогчдыг байр суурийг нь эзлүүлж "ажлуулах" ба тэдний харилцааг тодорхойлох, тухайлбал иргэд бол хэрэглэгч, хувийн оролцогч, төрийн менежер гэх мэт; Энэ нь сайн гүйцэтгэлтэй сүлжээ, түншлэл, харилцан ажиллагаа байна гэсэн утгатай.
- Улсын хэвшил дэх гүйцэтгэлийн менежмент; Энэ нь сайн гүйцэтгэлтэй бодлогын менежмент, үйлчилгээ хүргэх гэсэн агуулгатай юм.

Иймээс улсын хэвшил дэх гүйцэтгэлийн менежмент нь гүйцэтгэлийн засаглалын өргөн хүрээтэй стратегиудын нэг гол элемент юм. ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд, ялангуяа жишээ болгож авсан 10 оронд гүйцэтгэлийн менежментийг хэрэгжүүлсэн байдлыг энэхүү тайлангийн дараагийн хэсэгт авч үзнэ.

ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН МЕНЕЖМЕНТИЙН ГОЛ ЭЛЕМЕНТҮҮД

Гүйцэтгэлийн менежментийн үндсэн элемент нь түүний зорилт, хандлага, институцийн цэгцлэлт, гүйцэтгэлийн мэдээллийн тогтолцоо зэрэг байна. Гүйцэтгэлийн менежментийг хөгжүүлэх, хэрэгжүүлэх, мөрдөх, үнэлэх ажиллагаанууд нь дор бүрнээ өөрийн гэсэн зорилтуудтай байдаг. Гүйцэтгэлийн менежментийн санаачлагуудыг нэвтрүүлэхдээ улс орон бүр өөр өөрийн хандлага

(дээрээс–доош чиглэсэн хандлага буюу доороос–дээш чиглэсэн хандлагатай, өргөн хүрээтэй буюу явцуу хүрээтэй, хуучин эсвэл шинэ хууль тогтоомжийн хүрээнд, түр зуурын буюу системтэй гэх мэт)–тай байдаг. Мөн шинэ санаачлагыг хэрэгжүүлэх бүтцийн хүрээ (санхүү, төсвийн департаментийн болон бусад департаментууд, тусгай удирдах байгууллагын үүрэг роль) бий болгох, эдгээр зорилтыг баталгаажуулахдаа (зах зээлийн механизм буюу дотоод менежер; бодлогын циклийн нэгдмэл байдлын төвшин буюу ажил үүргийг шилжүүлсэн, төвлөрлийг задалсан бие даасан эрх бүхий байгууллагууд) гэсэн янз бүрийн хувилбар хэрэглэдэг. Гүйцэтгэлийн мэдээллийн систем ч бас олон янз байдаг ба ерөнхийдөө гүйцэтгэлийн менежментийн систем, гүйцэтгэлийн хэмжээсийн систем (өөрөөр хэлбэл үйл ажиллагааны, гарцын, үр дагаврын, чанарын г.м), тохирох санхүүгийн менежментийн циклүүд (төсөв зохиох, ня–бо бүртгэл, хөндлөнгийн хяналт, эргэж хянах, үнэлгээ хийх), тайлангийн механизмууд, гүйцэтгэлийн мэдээллийн байдал (нийтэд ил тод байдлын төвшин, жилийн тайлан, төсвийн тайлан, нэгдсэн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн гэрээнүүд), энэхүү гүйцэтгэлийн мэдээллийг ашиглах механизмууд (гүйцэтгэлийн төсөв зохиох, гүйцэтгэлээр олгох цалин), үр дүнд чиглэсэн менежментийн дэмжлэгийн арга техник (эрсдэлийн менежмент, зэрэгцүүлсэн үзүүлэлт, зах зээлийн сорилт, уралдаант шалгаруулалт) зэргээс бүрдэнэ.

ЗОРИЛТУУД

Гүйцэтгэлийн менежментийн тогтолцоонд яагаад гурван өөр боловч харилцан уялдаатай зорилт байдгийг энэхүү шинэчлэлийн үйл явцад гарч ирсэн гурван гол асуудлаар тайлбарладаг.

- Гүйцэтгэлийг тасралтгүй сайжруулах зорилт нь дотоод ажиллагаандаа сайжруулалт хийх хүсэл тэмүүллийн үр дүнд бий болно. Үйл ажиллагаагаа болон үйлчилгээ хүргэх явдлыг сайжруулна гэдэг нь явцын тохируулга, сайжруулалт хийх боломжтой байдлаар институцийн бүтэц, үйл ажиллагаа, харилцан ажиллагаанд дүн шинжилгээ хийнэ гэсэн үг. Энэ нь гүйцэтгэлд чиглэсэн мэдээллийн тогтолцоо, менежментийн илүү уян хатан арга хэрэгслийг шаардах болно. Үүрэг хариуцлагын шинэ хуваарилалт ч бас хариуцлагын ба хяналтын илүү уян хатан дотоод механизмыг шаарддаг.
- Нийгмийн сүлжээний хүрээнд түншүүдтэйгээ харилцан хамтран ажиллах шинэ арга замууд нь хариуцлагын тогтолцоо, хяналтыг тодорхой болгох, хуваарилах механизмуудыг сайжруулах зорилтод хүргэнэ. Энэ зорилт, захиргааны шатлал хоорондын холбоо багатай, шинэ оролцогчидтой үед өндөрт тавигдах бөгөөд үүний үр дүнд

хариуцлага хүлээх тогтолцоог, ялангуяа гадаад хариуцлага хүлээх тогтолцоог дээшлүүлэхэд чиглэсэн шинэ стратеги шаардана.

- Төсвийн хязгаарлалт хийх (буюу бууруулах) шаардлагаас үүдэн үйл ажиллагаагаа хумих, төсвөө багасгах, үр ашгаа дээшлүүлэх зэргээр хэмнэлт гаргах зорилт тавигддаг. Жишээ нь, ихэнх орнуудад ДНБ дэх улсын хэвшлийн эзлэх хувийг бууруулах шаардлага гардаг бөгөөд энэ нь үндэсний төсвийн алдагдлыг бууруулах шаардлагатай нэг адил тавигддаг.

Энэхүү судалгаанд хамрагдсан 10 орон бүгд эдгээр зорилтыг өөрсдийн гүйцэтгэлийн менежментийн хүрээнд (хэдийгээр өөр өөр онцлогтой ч) тодорхойлж харуулсан байдаг. Австрали, Дани, Финлянд, Недерланд, Швед, АНУ зэрэг улсад менежментээ болон дотоод ажлаа сайжруулахад илүү анхаардаг бол Франц, Шинэ Зеланд, Англи, мөн Австралид хариуцлага хүлээх тогтолцоо ба хяналтыг чухалчилдаг. Харин Канадад хэмнэлтийн асуудлыг гол зорилт болгодогос гадна Финлянд, Шинэ Зеланд, Англи, АНУ–д ч энэ зорилт чухлаар тавигддаг байна.

Харьцангуй тэргүүлэх ач холбогдлоороо эдгээрийн дараа тавигддаг нэг чухал асуудал бол эдгээр зорилтыг улс орнууд хэрхэн хэрэгжүүлж (эсвэл хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн) байна вэ гэсэн асуулт юм. Тухайлбал, улсын хэвшлийн шинэтгэлийн талаар зориуд урьдаас боловсруулсан бодлого байна уу? Өөрөөр хэлбэл, менежментийн стратеги ба гүйцэтгэлийн асуудалд өгөх хариултууд; алхам бүрээр гаргасан ажлын хуваарь ба хийгдэх дараагийн алхмууд; шинэтгэлийн бодлогыг боловсронгуй болгоход нөлөөлж буй хяналт–шинжилгээ ба хяналтын тогтолцоо; амжилт, алдагдлын төвшинг үнэлэх урьдчилан тодорхойлсон шалгуур бүхий тогтсон үнэлгээний тогтолцоо; явцын буюу эцсийн үнэлгээ зэргийн хооронд шалтгаант холбоо байна гэсэн үг. Түүнчлэн шинэчлэлийн стратегийг тууштай бөгөөд харилцан уялдаатай хэрэгжүүлж байна гэсэн санааг энд агуулдаг.

Бодит амьдрал дээр байдал тийм ч системтэй бус байдаг. Энэ талаар хамгийн системтэй нь Шинэ Зеландынх юм шиг санагддаг. Ер нь, өөрчлөлтийн үйл явц хэдийчинээ төвлөрсөн байна шинэчлэлийн үйл явц төдийчинээ нэгдмэл, зохион байгуулалттай байх нь ажиглагддаг. Гэвч бусад орнуудад ямар ч уялдаа холбоогүй байх юмуу, эсвэл сайндаа л гарсан янз бүрийн шинэтгэлийн санаачлагуудын хооронд адил төстэй тал ажиглагддаг байна. Тухайлбал, үйлчилгээний чанарын шинэтгэлийн асуудал магадгүй хамгийн муу зохион байгуулалттай байдаг. Гэхдээ өөрчлөлтийн ерөнхий чиг хандлага, уур амьсгалаас үүдсэн түр зуурын үр нөлөө байдаг. Эдгээр зорилтыг хэрэгжүүлэх тал дээр ихээхэн эрх

чөлөө бүхий доороос дээш чиглэлтэй стратеги бол тийм ч сул, задгай стратеги биш юм. Харин дээрээс доош чиглэсэн хандлагатай, заавал биелүүлэх хэрэгжилттэй нөхцөл байдалд өөрчлөлтийн тогтвортой байдлын төвшин урт хугацаанд илүү өндөр байх магадлалтай.

ИНСТИТУЦИЙГ ДАХИН ЦЭГЦЛЭХ НЬ: ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН ЗАСАГЛАЛЫН ХҮРЭЭ ЗААГ

Илүү сайн гүйцэтгэл, үр дүнгийн тухай асуудал (өөрөөр хэлбэл хэмнэлт, үр ашиг, үр нөлөө, үйлчилгээний чанар) нь гүйцэтгэлийг сайжруулах системтэй түлхэцүүд эрж хайхад хүргэдэг. Энэ нь зах зээлд чиглэсэн системээр дамжуулж менежерүүдэд дотоод шахалт, байгууллагуудад гадаад шахалт үзүүлнэ гэсэн үг. Ийм түлхэцийн систем бий болгох нь гүйцэтгэлийн менежментийн хүрээнд захиргаадалтаас менежерд, хүнд суртлаас зах зээлд шилжих шилжилт хийнэ гэсэн далд санааг агуулдаг. Менежментийн болон зах зээлийн загваруудын үндсэн элементүүдийг дор авч үзье.

Менежерээр удирдуулах нь

Захиргаадалтын загвар нь урьдаас тогтоосон хууль дүрэм, журмыг дагаж мөрдөхийг эрхэмлэдэг бол менежментийн загвар нь менежерүүдээр удирдуулах дотоод соёлд тулгуурладаг онцлогтой. Менежментийн загварт шилжих нь менежерүүдэд тодорхой эрх мэдэл олгож, тэднээс хариуцлага хүлээхийг шаардах, тодорхой хэмжээний үйл ажиллагааны эрх чөлөө олгох, хариуцлага тооцох тогтолцоо бий болгохыг зорьдог. Бодитойгоор соёлын өөрчлөлт хийхийн тулд төрөл бүрийн арга техник ашиглах, тухайлбал нэгдсэн төлөвлөлт хийх, зорилтот цэгээ тодорхойлох, нөөцийн менежментээ салгах, гүйцэтгэлийн хяналт-шинжилгээ хийх, тайлан гаргах, зэрэгцүүлсэн шалгуур үзүүлэлт ашиглаж тогтмол үнэлгээ хийх ёстой. Зарим тохиолдолд үр ашигтай ажилласны ашгийг тухайн менежерийн үйл ажиллагаанд юмуу, эсвэл дээд байгууллагад нь буцааж олгоход гэрээний аргыг ашигладаг.

Менежерт удирдах боломж олгох нь

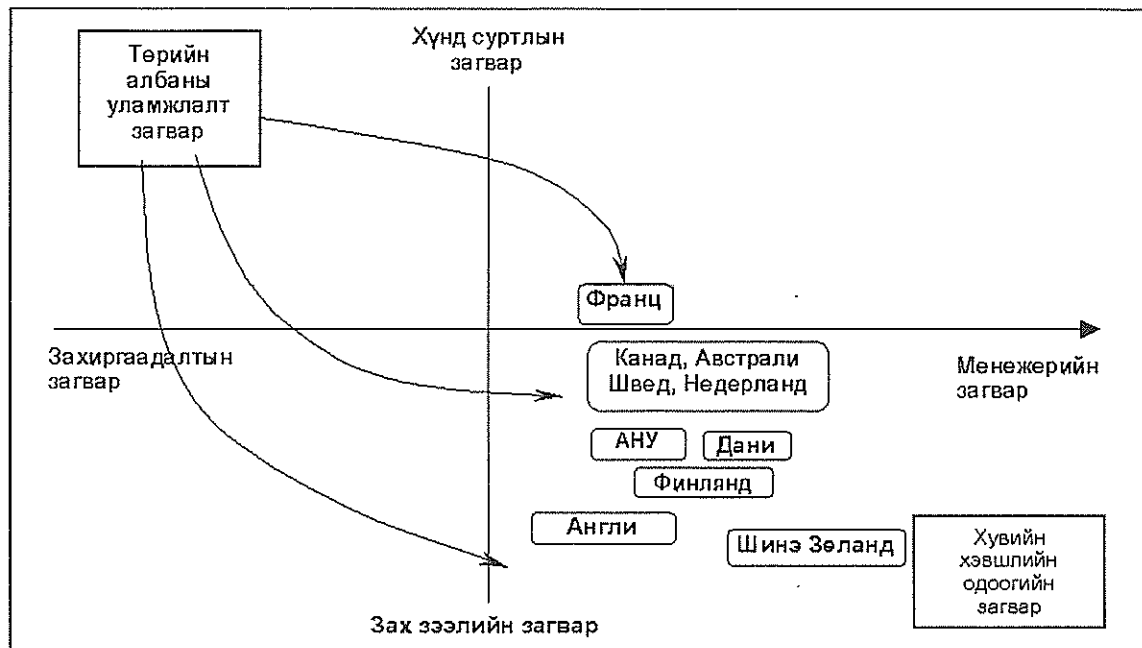
Хүнд суртлын загвар нь төрийн үйлчилгээг монополь байдалд тулгуурлан үзүүлдэг бол зах зээлийн загвар нь түүний эсрэг зах зээлийн онцлогтой механизмуудад тулгуурлан үзүүлдэг. Энэхүү загварын зорилго нь менежерийг хувийн хэвшлийнхтэй төстэй нөхцөлөөр хангаж, тэдэнд удирдах боломж олгоход оршино. Гүйцэтгэлд чиглэсэн байдлыг урамшуулахын тулд өрсөлдөөнт тендерийн шалгаруулалт явуулах, гэрээгээр гүйцэтгүүлэх, зардлаа нөхөх, акруэл суурьт бүртгэл тооцоо (түүний дотор капиталын зардалд) хэрэглэх зэргээр зах зээлийн зарчимд тухайн системээ

оруулах ёстой. Түүгээр ч зогсохгүй тухайн үйл ажиллагаагаа бүхэлд нь хувьчлахад ч хүрч болох юм. Зарим тохиолдолд хувь хүн буюу институцитэй байгуулсан гүйцэтгэлийн гэрээгээр дамжуулж гүйцэтгэлийн стандартууд тогтоодог бөгөөд үүнд үйл ажиллагааны ба нөөцийн уян хатан байдал олгож хариуд нь урьдаас тогтоосон үр дүнгийн зорилтыг биелүүлэх хариуцлага хүлээх тогтолцоо бий болгодог. Гэвч улсын хэвшилд, аливаа гүйцэтгэлийн үр ашгийн шагналын нэлээд хэсэг нь ерөнхийдөө тухайн гэрээлэгч байгууллагад бус, засгийн газартаа эргэж хуваарилагддаг байна.

Энэхүү нэгдсэн шилжилт нь захиргаадалт голлосон уламжлалт хүнд суртлын тогтолцоог менежер голлосон зах зээлийн баримжаатай институциэр сольж байна гэсэн үг. Менежерт удирдах боломж олгох (уян хатан байдлыг дээшлүүлсэн), менежерээр удирдуулах (төвлөрсөн механизм бүхий хариуцлага хүлээх тогтолцоо) гэсэн хоёр элементийг хоёуланг нь онцолж үздэг Английн практикийг одоогийн байдлаар хамгийн сайн тогтолцоо гэж үздэг.

Жишээ болгож авсан арван орныг хүнд суртлын ба зах зээлийн баримжаатай загвар, захиргаадалтын ба менежерийн баримжаатай загвар гэсэн хоёр тэнхлэгийн дагуу байрлуулсан матрицан загвар нь гүйцэтгэлийн баримжаатай тэргүүлэх чиглэлүүдийн харьцангуй төвшинг хэмжих боломжийг бүрдүүлж өгдөг (Зураг 1). Захиргаадалт, хүнд суртлын байр суурь хүчтэй байх нь нэлээд хуучинсаг, уламжлалт төрийн албыг төлөөлдөг бол менежер, зах зээлийн хүчтэй байр суурь нь ихээхэн уян хатан (хувийн хэвшлийн) үйл ажиллагааны загварыг илэрхийлж байна гэсэн үг. Зурагт үзүүлснээр байрлуулсан тухайн орны байрлал нь зөвхөн сонгож авсан нөхцөлийн хувьд ерөнхий загвар болохоос биш шинэтгэлийнх нь бүхий л талыг тусгаагүй болно. Эдгээр нь үнэмлэхүй гэхээсээ илүү харьцангуй шинжтэй, нарийн тодорхойлсон гэхээсээ илүү баримжаагаар дүрсэлсэн байрлал юм.

Зураг 1. Хүнд суртлын ба зах зээлийн загвар, захиргаадалтын ба менежерийн загвар: улс орнуудын шилжилтийн зураглал



Англи (заавал өрсөлдөөнд тендерээр шалгаруулдаг), Шинэ Зеланд (худалдан авалтын гэрээ, уралдаант шалгаруулалт) зэрэг улс менежер, зах зээл гэсэн хавтгайдаа зах зээлийн баримжаатай хандлагыг хамгийн өргөн хүрээтэй хэрэглэсэн орнууд болж байна. Тэд дөнгөж зах зээлийн хандлагыг нэвтрүүлмэгцээ уламжлалт хүнд суртлын загвартээ менежерийн загварыг нэгтгэн оруулсан байна. Франц улсын хувьд зах зээлийн баримжааг авч хэрэглэх талаар нэлээд эргэлзэж байсан ч хүнд суртлын тогтолцооноос менежерийн хандлагад чиглэсэн шилжилт хийсэн нь харагдаж байна. Австрали, Канад, Швед, Нидерланд, АНУ зэрэг улс менежерийн хандлагыг илүү онцолж үздэг боловч зах зээлийн аргад маш хязгаарлагдмал байдлаар анхаардаг гэдгээр энэ хавтгайд дүрслэгдсэн байна. Финлянд улс дотоод менежментээсээ илүү зах зээлийн механизмд чиглэх болсон нь нэг талаас улс төр, эдийн засгийн орчных нь нөлөө юм. Эцэст нь Дани улсын хувьд зах зээлийн баримжаатай хандлагаасаа дотоод менежментдээ анхаардаг болж шилжсэн нь харагдаж байна.

Бодлогыг салгаж, байгууллагын төвлөрлийг сааруулах нь

Зах зээлийн (гадаад) түлхэц, менежментийн (дотоод) түлхэц хоёрын хослолоос гүйцэтгэлийн засаглалын хоёр чухал асуудалтай холбоотой хоёр сонголт гарч ирдэг.

– Байгууллагын хэмжээ ба харилцаа (буюу шатлал). Үндэсний Засгийн газраас тухайн байгууллагын бүтцийн хүрээнд хэсэг бүлэг үйл ажиллагааг төвлөрүүлэх буюу эс төвлөрүүлэх, мөн ажил үүргийг нь шилжүүлэх, хавсаргах зэрэг холбогдох

механизмуудыг ашиглах ёстой юу?

– Бодлого ба хөтөлбөрийн бодлогын бүрэлдэхүүн хэсгийн хоорондын холбоо. Төв Засгийн газар тухайн зохион байгуулалтын бүтцэд хэсэг бүлэг бодлого ба бодлогын бүрэлдэхүүн хэсгүүд (бэлтгэл, шийдвэр, хэрэгжилт, үнэлгээ) оруулах, эсвэл тэдгээрийг салгаж өгөх ёстой юу? Түүнчлэн Засгийн газрын бодлогыг бүхэлд нь нэгтгэн барьж байхын тулд бодлогын менежментийг ямар хэмжээнд уялдуулан зохицуулах вэ?

Төвлөрүүлэх хандлагад одоог хүртэл төв ба зах хязгаарын хооронд байгууллагуудын шатлал (үйл ажиллагааны ба шугаман) байсаар байна. Энд хамгийн ихдээ нөөцүүдийн (санхүү ба боловсон хүчний) болон бодлогын хэрэгжилтийн зохицуулалтад тавьдаг нарийвчилсан хяналт, хамгийн багадаа санхүү, боловсон хүчний шийдвэрт тавьдаг зарим нэг хяналт байдаг. Харин төвлөрлийг сааруулах, эрх мэдлийг шилжүүлэх, хавсаргахад нөөцийн болон бодлогын хэрэгжилтэд нэлээд бие даасан эрх олгодог. Мөн төвлөрлийг сааруулсан тогтолцоонд нэг төрлийн цогц үйл ажиллагаа явуулдаг жижиг байгууллагыг илүүд үздэг.

Нэгтгэх хандлагын үед бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, үнэлэх төвшинд хөтөлбөрүүдийг интеграцичлах хүчин чармайлт тавигддаг. Нөгөө талаас бодлогын үйл ажиллагаануудыг задалж, салгаж байгаа үед ингэж интеграцичлах сонирхол бараг байдаггүй. Сайндээ л зарим нэг бодлого боловсруулах, үнэлэх ажлыг интеграцичлахыг оролддог. Гэвч ихэвчлэн эрх мэдлийн холбоо нь хамтын ажиллагаанд саад учруулдаг (тухайлбал яам, агентлаг хоёрын хооронд) учраас энэ нь бодит

байдлаас хальсан зүйл юм.

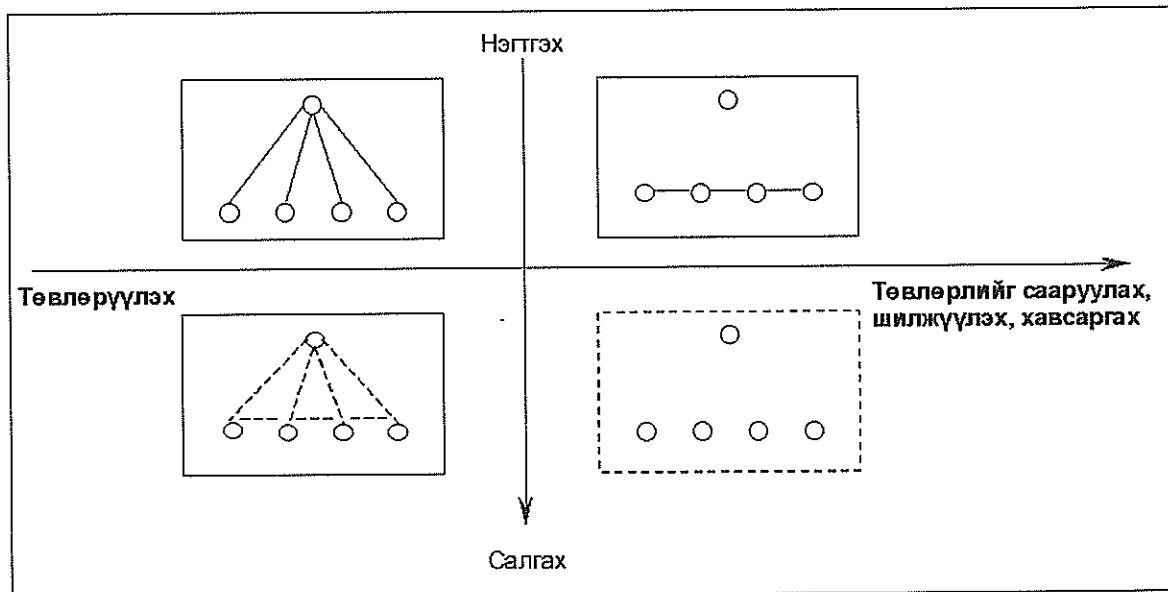
Нэгтгэх ба салгах, төвлөрүүлэх ба төвлөрлийг сааруулах гэсэн хоёр тэнхлэгийн дагуу зохион байгуулалт ба бодлого боловсруулалтыг холбосон матриц үүсгэвэл дараахь дөрвөн боломжит хувилбар бий болно (Зураг 2-т үзүүлсэн дөрвөн загвар):

– **Төвлөрүүлэх ба нэгтгэх:** Энэ тохиолдолд байгууллагын департаментуудын хооронд захиргаадалтын хатуу шатлалтай, нөөцийн төвлөрсөн хяналттай болон бодлогын төвлөрсөн

менежменттэй байна (уламжлалт хүнд суртлын томоохон тогтолцоо шиг);

– **Төвлөрлийг сааруулах, шилжүүлэх, хавсаргах ба салгах:** Бие даасан эрх бүхий байгууллагууд нэг төрлийн цогц үйл ажиллагаа явуулах (өөрөөр хэлбэл, ямар нэг агентлаг хоорондын хөтөлбөр гэж байхгүй) бөгөөд бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, үнэлэх ажиллагаа нь практик уялдаагүй байна.

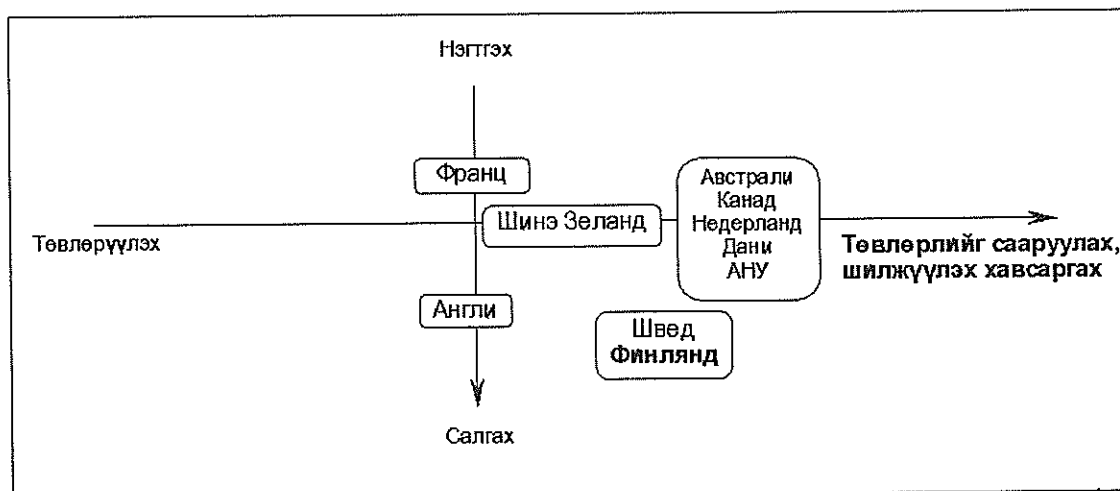
Зураг 2. Нэгтгэх ба салгах, төвлөрүүлэх ба төвлөрлийг сааруулах, шилжүүлэх, хавсаргах дөрвөн хувилбар



Жишээ болгосон 10 орныг энэ матриц дээр тавьж үзвэл бодлогын хувьд нэтгэснээс салгасан, төвлөрснөөс төвлөрлийг сааруулсан, шилжүүлсэн буюу хавсаргасан хандлагад шилжих ерөнхий

хандлага харагдаж байна. Гишүүн орнуудын практикт тулгуурлан тэдний санал болгосон харьцангуй байрлалыг Зураг 3-т матрицаар дүрслэв.

Зураг 3. Нэгтгэх ба салгах, төвлөрүүлэх ба төвлөрлийг сааруулах, шилжүүлэх, хавсаргах: зарим гишүүн орны зураглал



Умард зүгийн орнуудад (Швед, Финланд) яам, агентлагуудын хооронд үйл ажиллагааны ялгавартай хуваарь бүхий бие даасан агентлагуудын олон жилийн уламжлал тогтсон байдаг. Энэ уламжлал нь эдгээр орон институцийн өөрчлөлтийг орчин үеийн шинэтгэлийн нэг хэсэг болгон хийх шаардлагагүй гэж үзсэн гэсэн үг. Бие даасан байдал нь өөрөө заавал гүйцэтгэлд тулгуурласан менежментэд хүргэх албагүй гэдгийг Шведийн туршлага харуулж байна. Менежерийн бие даасан байдал нь орцод чиглэсэн тогтолцоо ба дүрэм журмыг дагаж мөрдөхөд чиглэсэн хариуцлага тооцох тогтолцооны механизмудтай зэрэгцэн оршиж чадна гэдгийг харуулж байна. Шинэтгэлийн зорилт бол одоогийн институцийн цэгцлэлтийг илүү үр дүнд чиглэсэн болгоход оршино.

Байгууллага ба хөтөлбөр:

Дээд ба доод шатны зорилтуудыг холбох нь

Төвлөрлийг сааруулах ба салгах гэсэн шилжилтээс менежментийн зарим нэг хүндрэл бэрхшээл гарч байна. Олон оронд нэг зорилго дагнасан байгууллага, зах зээлийн механизм бий болгох, бодлого хэрэгжилт хоёрыг салгах, үйл ажиллагааг шилжүүлэх, сааруулах зэрэг стратеги нь тухайн байгууллага, бие даасан хөтөлбөрүүдийн хоорондын харилцааг өөрчилдөг. Ингэснээр холбогдох үйл ажиллагаануудын уялдаа холбоо тасрах, нөөц, худалдан авалтаар дамжсан зохион байгуулалтын явцуурал гарах ("том дүр зураг" алдагдах) боломжит аюул бий. Зохион байгуулалтын нэгж жижгэрч нарийсах тусмаа доод түвшний гүйцэтгэлийг дээд түвшний зорилт, гүйцэтгэлтэй холбох механизм төдийчинээ их шаардагдах болно. Жишээлбэл, зарим оронд бие даасан эрх бүхий зохион байгуулалтын бүтцээс үүдсэн төвлөрсөн мэдээлэл, эргэх холбооны боломжит алдагдлыг багасгах зорилготой засварлах механизм ашигладаг байна. Ийм засварлах механизмд:

- *Зохион байгуулалтын буюу төсвийн нэгтгэлт:* Австалид хөтөлбөрүүдийн хүрээг менежмент нь нэгтгэн удирдаж байхад, төсвийн тохируулгыг тухайн байгууллагын онцлогоор хийдэг байна. Үүсч болох боломжит зөрчлийг томоохон департаментуудын портфелийн төсөвлөлтөөр зохицуулдаг. Өөр бас нэг стратеги бол Франц шиг уламжлалт хүнд суртлын тогтолцоондоо зохион байгуулалтын нэгтгэлт хийх явдал юм.
- *Бодлогын хүрээг нэгтгэх:* Шинэ Зеландад гол үр дүнгийн чиглэл, стратегийн чиглэл хоёроор дунд ба урт хугацааны зорилтуудыг тогтоож, бодлого боловсруулалт, хэрэгжүүлэлт хоёрыг холбохыг хичээдэг.
- *Мэдээллийг нэгтгэх:* Швед, Финляндад санхүү, боловсон хүчин, мэдээллийн бие даасан эрх нь нэг талаас яам, агентлагуудын хооронд тэнцвэргүй

байдал бий болгодог учраас яамдууд мэдээллийг нэгтгэж, гүйцэтгэлийг нь агентлагууд хянадаг.

Сонирхолтой нь Англид дээд, доод шатыг холбох хэрэгцээг онцолж үзэхгүй байгаа харагддаг (магадгүй асуудал болгож үздэггүй биз). Тэдний тогтолцоо нь агентлагын гүйцэтгэлийн талаар хангалттай хяналт удирдлагаар хангахуйц байж, санхүүгийн гүйцэтгэл чанарын хувьд дээд шатны зорилтот гарцуудад тулгуурласан байдаг. Гэхдээ үйл ажиллагааны шударга, найдвартай байдлыг хангахтай холбоотой асуудлууд бас бий. Жишээлбэл, төвлөрлийг сааруулсан менежментийн төвшинд зохисгүй үйлдэл хийхэд дээд шатны менежер нь шуурхай арга хэмжээ авч зогсоож чадахгүй тохиолдол байдаг. Энэ үүднээсээ Англид бодлого боловсруулахад яамдын гүйцэтгэх үүрэг, агентлагуудтайгаа харилцах харилцааг тодорхой болгох шаардлагатай байж болох юм. Сүүлийн үед авч байгаа арга хэмжээнүүд энэ асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэж байна.

Дүгнэвэл, хүнд суртлаас зах зээлд, захиргаадалтаас менежерт, төвлөрлөөс төвлөрлийг сааруулах, шилжүүлэх, хавсаргахад, нэгдмэл бодлогоос салгасан бодлогод шилжих ерөнхий чиг хандлага нь нийтдээ гүйцэтгэл ба хариуцлага хүлээх тогтолцооны нэгдмэл цогц холбоог үүсгэж байна. Үйл ажиллагааны хувьд гүйцэтгэлийн менежментийг бэхжүүлнэ гэдэг нь дараах өөрчлөлт хийнэ гэсэн үг юм.

- Өдөр тутмын хяналтаас илүү стратегийн ерөнхий дүн шинжилгээнд анхаарах өөрчлөлт.
- Төвөөс хянадаг (тухайлбал, санхүү, боловсон хүчний ба өдөр тутмын үйл ажиллагааг) төвлөрсөн байгууллагуудыг үйл ажиллагааны хариуцлагаа шилжүүлж, холбогдох хүмүүст хариуцлага хүлээлгэдэг төв болгож өөрчлөх.
- Хариуцлага тооцох нь зөвхөн дуулгавартай дагаж мөрдөхөөр хязгаарлагддаг төв байгууллагыг хариуцлагыг өөртөө авч, гүйцэтгэлийн хариуцлага хүлээдэг бие даасан эрх бүхий харьяа газар болгох.
- Орцод болон захиргааны дүрэм журамд чиглэсэн үйл ажиллагааг гэрээ, үр дүнд чиглэсэн үйл ажиллагаа болгож өөрчлөх. Гүйцэтгэлд чиглэсэн арга барилд гүйцэтгэлийн төлөвлөлт, акруэл суурьт бүртгэл, гүйцэтгэлийн үнэлгээ ба хөндлөнгийн хяналт, гүйцэтгэлийн гэрээ хэлэлцээр, зэрэгцүүлэлтийн арга болон бусад хяналт-шинжилгээний системүүд орж болно.

ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН МЕНЕЖМЕНТИЙН САНААЧЛАГУУДЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ХАНДЛАГА

Гүйцэтгэлийн менежментийн санаачлагуудыг хэрэгжүүлэхэд дээрээс доош чиглэсэн ба доороос

дээш чиглэсэн, өргөн хүрээтэй ба явцуу хүрээтэй, хууль тогтоомжийн хүрээнд буюу шинэ хууль тогтоомжид тулгуурласан зэрэг хандлага байдаг. Түүнчлэн зарим орон шинэтгэлийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх тусгай удирдан сайжруулах байгууллага байгуулдаг бол бусад нь хуучин бүтцийнхээ хүрээнд шинэтгэлийг удирдан зохион байгуулдаг.

Дээрээс доош чиглэсэн ба доороос дээш чиглэсэн, өргөн хүрээтэй ба явцуу хүрээтэй, системтэй ба түр зуурын хандлага

Дээрээс доош чиглэсэн ба доороос дээш чиглэсэн хандлагын хэрэгжилтийг авч үзэхэд гүйцэтгэлийн менежментийн олон нийтийн санаа сэтгэлд нийцсэн байдал, үр нөлөөтэй байдал хоёрын хоорондын харьцааны асуудал тавигдаж болох юм. Хэрвээ төсвийн томоохон хэсэгт нөлөө үзүүлэх зорилготой бол дээрээс доош чиглэсэн хандлагыг ашиглах нь илүү хялбар байдаг. Дээрээс доош чиглэсэн хандлага нь түр зуурын туршилтаар эхэлж улмаар байгууллагыг хамрах хэмжээнд хүртэл өргөжин, гүнзгийрч болох бөгөөд цаашилбал гүйцэтгэлийн менежментийн элементүүдийг (тухайлбал гүйцэтгэлийн хэмжээсийг) стандартчилахад дөхөмтэй. Мөн төвлөрсөн дээрээс доош чиглэсэн хандлага нь хэрэгжүүлэх арга хэмжээний бэлэн механизмаар хангаж өгдөг. Дээрээс доош чиглэсэн хандлагын үнэ цэнэ нь шинэтгэлийн хууль ёсны байх явдлын бууралт байж болох юм.

Нөгөө талаас, доороос дээш чиглэсэн хандлагад хэрэглэх арга нь хэрэгжилтийг нийтэд хүргэж зохицуулах, боловсруулахад ихээхэн хүчин чармайлт шаардагддаг. Давуу тал нь департамент, агентлагуудын дунд уг шинэтгэл илүү их дэмжлэг хүлээж, эргээд үр нөлөөтэй хэрэгжих магадлалыг нэмэгдүүлж өгдөгт оршино.

Эдгээр ажиглалтууд ч бас байгууллагын дотоод шинэтгэлд хэрэглэгддэг. Жишээ нь, зарим оронд гүйцэтгэлийн менежментийн тогтолцоог ажилтнуудтайгаа зөвлөлдөж, хамтран тодорхойлох нь гүйцэтгэлийн хэмжээсийн системийг хуульчлан тогтооход чухал гэж үздэг. Дээрээс доош чиглэсэн хандлагыг ашиглагчид ихэвчлэн техникийн хувьд хүчин төгөлдөр, найдвартай, нэгдмэл цогц байдалд илүү анхаарч, хэрэгжилтийг дээрээс нь удирдан чиглүүлэх магадлалтай байдаг.

Жишээлбэл, Финляндад гүйцэтгэлийн хэмжээсийг боловсруулахдаа маш төвлөрсөн бус байдлаар хандаж, албан ёсны цөөн хэдэн шаардлага тавих буюу эсвэл огт шаардлага тавьдаггүй. Яам бүр өөрийн бүтээмжийн ба чанарын хөтөлбөрийг боловсруулах үүрэгтэй боловч ямар нэг тогтсон

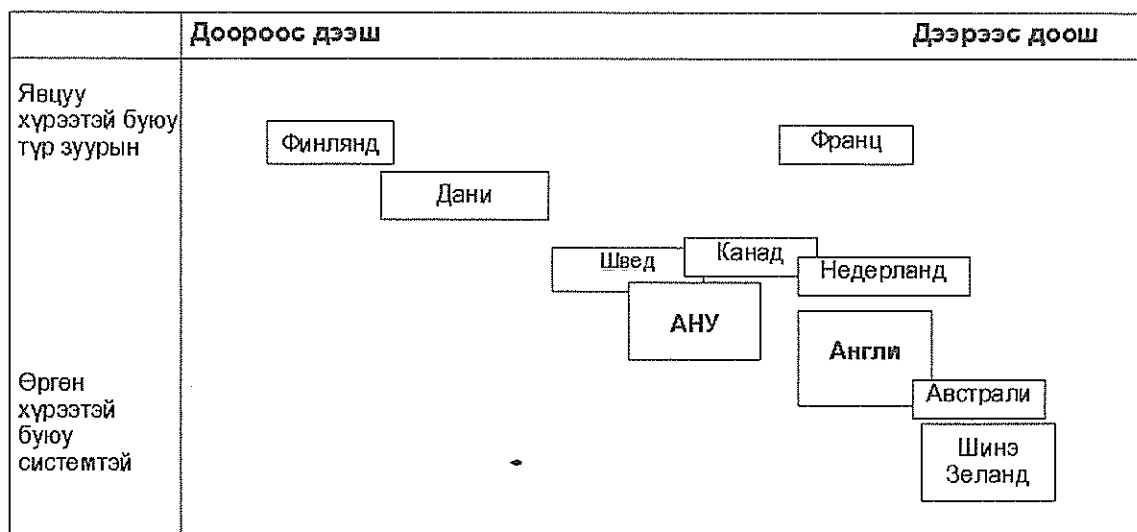
шаардлага гэж байдаггүй. Яамны харьяа агентлаг бүр өөрийн зорилт ба бүтээгдэхүүн, үйлчилгээндээ дүн шинжилгээ хийж зохих арга хэмжээг сонгон боловсруулж, улмаар холбогдох яамтайгаа хэлэлцэн тохирч батлуулдаг.

Англи улсад илүү нэгдмэл хандлага баримталдаг бөгөөд Аудитын комиссоос орон нутгийн захиргаанд гүйцэтгэлийн хэмжээсийг дээрээс тогтоож өгдөг. Шведэд яамны сайд ба агентлагын удирдлагуудын хооронд харилцан ярилцлага хийж ашиглах гүйцэтгэлийн хэмжээсийг тогтооход нөлөөлдөг боловч сүүлийн үед өөрчлөлт гарч зорилтот төвшингээ илүү төвлөрсөн байдлаар тодорхойлдог болжээ. Финлянд, Дани улсуудад агентлагын бие даасан эрхийг дээрээс өгсөн чиглэлтэй хослуулсан "хойд зүгийн" хандлага ажиглагддаг. Харин гүйцэтгэлийн менежментийн өргөн хүрээтэй, төлөвлөгөөт өөрчлөлтөд хатуу дээрээс доош чиглэсэн хандлага хэрэглэдэг ховорхон жишээ Шинэ Зеландад байдаг.

Шинэтгэлийн системтэй ба түр зуурын хандлага ч бас олон янз байдаг. Нэг туйлд нь хамгийн иж бүрэн, өргөн хүрээтэй, системтэй хандлага бүхий Шинэ Зеланд улс, нөгөө туйлд нь төсөл, туршилт хийх төдий маш явцуу хүрээтэй хандлага хэрэглэдэг Финлянд, Франц улсууд орно.

Дээрээс доош чиглэсэн ба доороос дээш чиглэсэн хандлага болон явцуу хүрээтэй буюу түр зуурын ба өргөн хүрээтэй буюу системтэй хандлага гэсэн хоёр хэмжээсээр улс орнуудыг үнэлсэнийг Зураг 4-т дүрсэлж үзүүлэв.

Зураг 4. Өөрчлөлтийн тактик ба стратегиуд: дээрээс доош чиглэсэн буюу доороос дээш чиглэсэн хандлага ба өөрчлөлтийн хэмжээ



Хуучин ба шинэ хууль тогтоомжид тулгуурласан хөтөлбөрүүд

Шинэтгэлийг хэрэгжүүлэхэд гардаг бас нэг хувьсагч бол хуучин байгаа хууль тогтоомждоо түшиглэсэн үйл ажиллагаа байх уу, эсвэл ирээдүйн үйл ажиллагааг дэмжсэн шинэ багц хууль тогтоомжид үндэслэсэн байх уу гэдэг асуудал юм. Гарсан санал санаачлагуудыг ангилан нэг нэр хаягын дор багцлах нь өөрчлөлтийн эрч хүч, хүчин чармайлтуудыг улс төрийн дэмжлэг, өөрчлөлтийн маркетингтай хослуулан явуулахад тустай. Тухайн өөрчлөлт хэдийчинээ өндөр хэмжээнд байж, хэдийчинээ олон департамент хамрагдана энэхүү өөрчлөлтийг хөдөлгөгч хүчээр хангах, гол зорилтуудын уялдаа холбоог гаргах, гадаад, дотоод эсэргүүцлийг багасгаж бие даасан хөтөлбөр буюу департаментийн төвшинд хүргэхэд чиглэсэн томоохон хөтөлбөр боловсруулж, хэрэгжүүлэх хэрэгцээ төдийчинээ их байна.

Бусад шинэтгэлийн хувьсагчуудын адил энэ талаарх улс орнуудын туршлага харилцан адилгүй байна. Англид гэхэд шинэтгэлийн ажлууд, тэдгээрийн зорилтуудыг холбон хөдөлгөх хүч, уялдааг нь хангадаг бүлэглэх загварын дагуу шинэтгэлийн стратеги баримталдаг. Тухайлбал, 1980-аад оны эхээр гарсан санхүүгийн менежментийн санаачлага (СМС)-ын дараа дараагийн алхмын хөтөлбөр, заавал өрсөлдөөнт тендер явуулах хөтөлбөр, чанарын төлөө өрсөлдөх хөтөлбөр, иргэний тунхаг бичиг зэрэг хөтөлбөр дагаж гарсан юм. Дани улсад ч бас шинэтгэлийг шинээсээ илүү хуучин хууль тогтоомждоо тулгуурлан явуулсан боловч Англид хэрэглэсэн шиг төвөөсөө өндөр хэмжээнд санаачлан гаргасан өөрчлөлтийн шинжтэй хөтөлбөрүүдээс зайлсхийсэн байна. Шинэ хууль тогтоомжид тулгуурлан шинэтгэлийн хөтөлбөр

гаргах илүү их магадлалтай, эрх зүйн хүчтэй уламжлалтай Франц улсад өөрчлөлтийн үйл явцын үндсэн элементүүд нь мэдэгдэл, хууль тогтоомж байдаг. Түүнчлэн тунхаг бичгүүд ашиглаж байгаа нь өөрчлөлтийг хурдасгагч хүчинд эерэг нөлөө үзүүлж байна (Чанарын тунхаглал, Төвлөрлийг сааруулах тунхаглал гэх мэт).

Мөн шинэтгэлийг дэмжсэн хууль тогтоомж ашиглах талаар янз бүрийн хандлага байгаа нь өргөн хүрээтэй, томоохон хууль тогтоомжоос эхлээд санхүүгийн, боловсон хүчний гэх мэт тодорхой сэдэв хамарсан, илүү жижиглэсэн олон төрлийн дүрэм журам хүртэл байна. Шинэ Зеландад 1988 оны Улсын хэвшлийн тухай хуулиар эхэлсэн нь төрийн албаны үйл ажиллагааны ба гүйцэтгэлийн менежментийн бүтцийг жил бүрийн гүйцэтгэлийн гэрээгээр хийх болгож өөрчилсөн өргөн хүрээтэй эрх зүйд тулгуурласан стратеги байв. Шинэтгэлийн асуудал цаашдаа 1989 оны төрийн санхүүгийн тухай хуулиар боловсронгуй болж, түүндээ орцын хяналтыг болиулж, гүйцэтгэлийн тухай ойлголтыг улам боловсронгуй болгож өгсөн байна. Хууль тогтоомжийн санаачлага гарах хүрээг бий болгоход (жишээ нь Данид) эсвэл санаачлага гаргахыг шаардахад (тухайлбал, Нидерландад Засгийн газрын данснуудын тухай хуульд гүйцэтгэлийн мэдээлэл шаарддаг) ашиглаж болох юм.

Санаачлагуудыг хэрэгжүүлэх, дэг журам тогтооход чиглэсэн институцийн зохицуулалт

Гүйцэтгэлийн менежментийн шинэтгэлийг хэрэгжүүлэхэд одоо байгаа департаментуудад цоо шинэ ажил үүргүүд бий болно. Зарим оронд эдгээр ажлыг гүйцэтгэх шинэ бүтцийн нэгж, департамент буюу институцийг хүртэл байгуулдаг. Мөн л шинэтгэл явуулах институцийн зохицуулалт хийсэн

байдал улс орон бүрт харилцан адилгүй байдаг боловч зарим нийтлэг хандлага бий. Эдгээр зохицуулалтыг хүснэгт 1-д харуулав.

Ерөнхийдөө гүйцэтгэлийн менежментийг чиглүүлж өгдөг гол байгууллага нь санхүү, төсвийн департаментууд байдаг. Жишээ нь, Австрали улсад Сангийн яам нь санхүүгийн менежментийг боловсронгуй болгох хөтөлбөр ба хөтөлбөрийн менежмент, төсөв зохиох ажлыг хариуцдаг. Хэд хэдэн улсад гүйцэтгэлийн менежментийг дэмжих шинэ нэгжийг төсөв, санхүүгийн департамент дотроо байгуулсан байдаг гайхах зүйлгүй юм. Зарим оронд (АНУ, Австралид) төсвийн ажилтнуудаар дамжуулан гүйцэтгэлийг авч үздэг болох үүднээс төсөв ба менежментийн нэгжүүдээ нэгтгэсэн байдаг боловч зарим үед төсвийн ажилтнууд гүйцэтгэлийн менежментийн үзэл баримтлалыг хүлээж авахгүй (эсвэл ач холбогдол өгөхгүй) байна уу гэсэн

сэтгэгдэл төрдөг юм. Хэдийгээр сангийн яамд гүйцэтгэлийн менежментэд оролцдог ч гэсэн оролцооны төвшин нь улс орон бүрт өөр өөр байдаг. Финлянд зэрэг бусад орны хувьд төсвийн ба менежментийн үүрэг хариуцлагаа тус тусад нь байлгадгаас яам, агентлаг хоёрын хоорондын үр дүнгийн тохиролцоонд Сангийн яам нь оролцдоггүй.

Зарим улсад гүйцэтгэлтэй холбоотой ба дагалдах зарим асуудлыг шугаман эсвэл төв департаментдаа хариуцуулдаг. Жишээ нь, Финлянд, Нидерландад Дотоод хэргийн яам нь орон нутгийн ба бүсийн захиргааны хүрээнд шинэтгэлийг удирдаж явуулдаг. Францын Төрийн албаны яам, Шинэ Зеландын Төрийн албаны комисс, Английн Төрийн албаны газар тус тус гүйцэтгэлийн менежментийн шинэтгэлийг дэмжиж хэрэгжүүлэхэд оролцдог байна.

Хүснэгт 1. Шинэтгэлийн институцийн хүлээх үүрэг

Байгууллагын төрөл	Байгууллага/орон
Боловсон хүчний өнөөгийн департамент	* Улсын шинэтгэл ба төрийн үйлчилгээний яам /Франц/ * Төрийн үйлчилгээний комисс /Шинэ Зеланд/
Санхүү, төсвийн өнөөгийн департамент	* Сангийн яам /төрийн сангийн департамент/ Бүх орнууд
Боловсон хүчний өнөөгийн департаментад шинээр бий болсон нэгжүүд	
Санхүү төсвийн департаментад шинээр бий болсон нэгжүүд	* Засаг захиргааны хөгжлийн директорат /Норвег/ * Засаг захиргааны хөгжлийн агентлаг /Швед/ * Бодлогын үнэлгээний департамент /Нидерланд/ * Төрийн менежментийн институт /Финланд/
Ерөнхий сайдын ажлын албанд шинээр бий болсон нэгжүүд	* Төрийн шинэтгэлийн комисс /Франц/ * Үр ашгийн нэгж /дараагийн алхмын баг/ Иргэдийн хартын нэгж /Англи/ * Төрийн менежментийн яамны хороо /Финланд/
Шинэ институци	* Үнэлгээний шинжлэх ухааны зөвлөл /Франц/ * Аудитийн комисс /Англи/ * Менежментийн зөвлөлдөх газар /Австрали/ * Менежментийг сайжруулах зөвлөлдөх хороо /Австрали/

Гэвч уламжлалт загвар бүхий Засгийн газрын департаментууд гүйцэтгэлд чиглэсэн соёлыг дандаа дэмжээд байдаггүй. Энэ тохиолдолд байгаа бүтцийнхээ хүрээнд уламжлалт ажил үүрэгтээ нэмэлт болгох байдлаар шинэ мэргэжлийн менежментийн газар байгуулах шаардлагатай. Ийм зохицуулалт хэрэглэдэг орнуудад шугаман ба төв департаментын чадамжид тулгуурласан хавсарга байдлаар бус шинэтгэлийн (санаачлага, хэрэгжилтийг дэмжих, үнэлэх) журам, тогтолцоог

бий болгох шинэ институциуд "сэтгэх хүч" болж ажилладаг. Чиг үүргийн энэ хуваарилалт нь өөрчлөлтийг хуульчлах, мөрдүүлэх, түүний тогтвортой байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой. Шинэтгэлийг ажиллах орчны салшгүй хэсэг болгоход шаардагдах соёлын өөрчлөлтийг бий болгох, өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэхэд шинэтгэлийн үйл явцад оролцож байгаа сургаж, дэмжлэг үзүүлэх асуудлыг шинэтгэл хийж буй орнуудын туршлагад онцолж авч үздэг. Олон оронд ноу-хау, шинэ үр

чадвар олгох (бий болгох) соёлын ба өөрчлөлтийн хандлагыг төрүүлэх чиглэлд байгууллагуудад дэмжлэг үзүүлэх туслалцаа үзүүлэх үүднээс сургалтын үйл ажиллагаа явуулж байна.

Дүгнэж хэлэхэд, улс орнууд гүйцэтгэлийн менежментийн шинэтгэл хийх хандлага боловсруулахдаа сонгож авбал зохих хэд хэдэн хувилбар байдаг. Эдгээр сонголт нь соёлын буюу бүтцийн хүчин зүйлстэй нарийн уялдаатай байж болохын зэрэгцээ хөдөлгөх хүч бий болгох, шинэтгэлийг амжилттай эхлүүлж, цаашид тогтвортой явуулахад шаардлагатай стратегийн хувьд дор бүрнээ өөрийн утга агуулгатай байдаг. Жишээ болгосон 10 орны байдлаас үзэхэд:

– Хэрэгжилтийн янз бүрийн хандлагыг нэг тэнхлэгийн дагуу цувуулан байрлуулбал эхлээд дээрээс доош чиглэсэн хандлага, дараа нь доороос дээш чиглэсэн хандлагыг дээрээс өгсөн зарим нэг заавар удирдамжтай хослуулсан хандлага, эцэст нь цэвэр доороос дээш чиглэсэн хандлага байна. Хэдийчинээ дээрээс доош чиглэсэн бөгөөд

зайлшгүй шинжтэй байвал өөрчлөлтүүд төдийчинээ өргөн хүрээтэй байх магадлалтай, харин хэдийчинээ доороос дээш чиглэсэн, заавал хэрэгжүүлэх албагүй байна төдийчинээ түр зуурын өөрчлөлттэй, шинэтгэлийн хөтөлбөр нь уялдаа, зохицолдоогүй байна.

– Жишээ болгосон ихэнх оронд төв санхүүгийн ба төсвийн төв департаментууд шинэчлэлийг манлайлж байна.

– Хааяа шинэтгэлтэй холбоотой үйл ажиллагааны талаар төв санхүүгийн буюу төсвийн болон боловсон хүчний төв байгууллагуудын хооронд харилцан бие биеэ дэмжсэн, бүр өрсөлдсөн чиг үүргүүд байдаг ажээ.

Тогтвортой өөрчлөлт нь гол санаачлагууд тэнцвэртэй хөгжих, хуулийн хүрээгээр дэмжигдсэн байхыг шаардахын зэрэгцээ шинэ санаачлага, сургалт, хариу мэдээлэл, үнэлгээ гэх мэт тодорхой ажил хариуцсан шинэ бүтцээр хуучнаа түшиж ажиллахыг шаарддаг байна.

Үргэлжлэл нь дараагийн дугаарт гарна



АНУ-ЫН ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ ӨӨРЧЛӨЛТ ШИНЭЧЛЭЛТ

Төрийн бодлого, захиргааны мастер Б.Батбаяр

Төрийн алба, төрийн захиргаа, засаглалын өөрчлөлт шинэчлэлийг өөрийн орондоо хэрэгжүүлэхээр зорьж буй манай улсын хувьд бусад орны энэ чиглэлийн туршлага, тэр тусмаа ардчиллын эцэг гэгддэг АНУ-ын туршлага сонирхол татах нь тодорхой. Хэдийгээр Монгол Улс, АНУ-ын төрийн захиргааны өөрчлөлт шинэчлэл хийж буй орчин нөхцөл, цаг хугацаа, улс төр, эдийн засаг, нийгмийн шахалт шаардлага харилцан адилгүй боловч АНУ-ын төрийн захиргааны өөрчлөлт шинэчлэлийн туршлагаас суралцах зүйл багагүй бий гэдэгтэй та бүхэн санал нийлэх байх гэж бодож байна.

АНУ-ын Холбооны Засгийн газрын түвшинд хийгдэж буй өөрчлөлт шинэчлэлийн явц, байдлыг дараахь байдлаар танилцуулахаар бэлтгэлээ. Үүнд:

1. Өөрчлөлт шинэчлэлийн эрх зүйн орчин

- Санхүүгийн удирдлагыг өөрчлөн шинэчлэх хууль тогтоомж
- Мэдээллийн технологийн удирдлагыг өөрчлөн шинэчлэх хууль тогтоомж
- Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хууль

2. Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хууль, түүний хэрэгжилт

- Стратегийн төлөвлөгөө
- Гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө
- Гүйцэтгэлийн тайлан
- Хуулийг хэрэгжүүлсэн арга тактик
- Өмнөх сургамжаас суралцсан байдал

3. Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалт ба бусад санаачлага

- Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалт, түүний үе шатууд
- Ерөнхийлөгчийн чанарын шагналын хөтөлбөр

4. Товчоон

АНУ-ын Холбооны Засгийн газрын түвшинд хийгдэж буй өөрчлөлт шинэчлэлийн явц, байдлыг танилцуулахын тулд юуны өмнө уг өөрчлөлт шинэчлэлийн эрх зүйн үндсийг хэрхэн бүрдүүлсэн талаар авч үзэх нь зүйтэй болов уу.

1. Өөрчлөлт шинэчлэлийн эрх зүйн орчин

1990-ээд онд АНУ-ын Конгрессоос Холбооны Засгийн газрын үйл ажиллагаанд оршиж буй дутагдлыг арилгах, удирдлагын арга ажиллагааг

сайжруулах, үр дүнд хүрэхийн төлөө хүлээх хариуцлагыг өндөржүүлэхэд чиглэсэн эрх зүйн орчинг бүрдүүлж өгсөн байна. Энэхүү эрх зүйн орчин нь дараахь чиглэлийн хууль тогтоомжуудаас бүрдэнэ:

- Санхүүгийн удирдлагыг өөрчлөн шинэчлэх хууль тогтоомж,
- Мэдээллийн технологийг өөрчлөн шинэчлэх хууль тогтоомж,
- Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хууль.

Эдгээр хууль тогтоомжийг тус тусад нь товч танилцуулъя.

Санхүүгийн удирдлагыг өөрчлөн шинэчлэх хууль тогтоомж

Санхүүгийн удирдлагыг өөрчлөн шинэчлэх талаар АНУ-ын Конгрессоос гаргасан эхний хууль нь 1990 онд батлагдсан Ерөнхий санхүүчийн тухай хууль (CFO – Chief Financial Officer's Act) юм. Энэ хуулийн дагуу агентлагуудад Ерөнхий санхүүчийн (Chief Financial Officer) албан тушаал бий болсон байна. Уг хуулинд 1994 онд батлагдсан Засгийн газрын удирдлагыг өөрчлөн шинэчлэх тухай хууль (GMRA – Government Management Reform Act), 1996 онд батлагдсан Холбооны санхүүгийн удирдлагыг сайжруулах тухай хууль (Federal Financial Management Improvement Act)-иар тус тус нэмэлт өөрчлөлт оруулж, агуулгыг нь баяжуулсан байна. Эдгээр хууль нь Холбооны Засгийн газрыг олон тэрбум долларын алдагдалд оруулж, үрэлгэн байдал, ашиглал, шамшигдал болон алдаатай удирдлага үүсэх нөхцлийг бүрдүүлдэг санхүүгийн удирдлагын сул талуудыг илрүүлж, залруулах үндэс суурийг тавьсан гэж үздэг ажээ. Эдгээр хуулиар Холбооны Засгийн газарт дараахь зүйлийг шинээр нэвтрүүлсэн байна. Үүнд:

Нэгдүгээрт, 1996 оны санхүүгийн жилийн байдлаар Холбооны Засгийн газрын нийт зардлын 99 гаруй хувийг зарцуулдаг 24 томоохон департамент (манайхаар яам), агентлагууд 1996 оны санхүүгийн жилээс эхлэн бүхий л үйл ажиллагааныхаа санхүүгийн тайланг гаргаж аудит хийлгэсэн байх шаардлага тавигдсан.

Хоёрдугаарт, 1997 оны санхүүгийн жилээс эхлэн Төрийн сангийн нарийн бичгийн дарга (Secretary of the Treasury буюу манайхаар Сангийн

сайд) жил бүр Удирдлага, төсвийн газар (OMB-Office of Management and Budget-Ерөнхийлөгчийн гүйцэтгэх албаны дотор ажилладаг байгууллага)-ын захиралтай хамтран Засгийн газрын санхүүгийн нэгдсэн тайлан гаргаж, АНУ-ын Ерөнхий хянан шалгагч (Comptroller General of the United States)-аар аудит хийлгэж байх шаардлага тавигдсан.

Дээрх хуулийн шаардлагын дагуу аудит хийгдэж баталгаажсан санхүүгийн тайлангууд нь АНУ-ын Конгрессийн болон гүйцэтгэх засаглалын шийдвэр гаргагчдыг санхүүгийн болон хөтөлбөрийн өртөг зардлын холбогдолтой мэдээллээр хангах болжээ (өмнө нь тэд ийм мэдээлэл авч байгаагүй).

Мэдээллийн технологийн удирдлагыг өөрчлөн шинэчлэх хууль тогтоомж

1995 онд батлагдсан Бичиг цаасны ажлыг багасгах тухай хууль (Paperwork Reduction Act), 1996 онд батлагдсан Мэдээллийн технологийн удирдлагыг өөрчлөн шинэчлэх тухай хууль (Information Technology Management Reform Act) буюу олон нийтийн дунд Клинер-Коэний хууль (Clinger-Cohen Act) гэж алдаршсан хуулиуд нь Мэдээллийн технологийг өөрчлөн шинэчлэх хууль тогтоомжийг бүрдүүлж байгаа бөгөөд эдгээр нь улсын ба хувийн хэвшлийн тэргүүний байгууллагуудын мэдээллийн технологийг илүү үр нөлөөтэй удирдах шилдэг туршлагад үндэслэсэн байна.

Засгийн газрын агентлагууд мэдээллийн технологийн баазаа байгуулж, ашиглан тордоход 1990-1996 онд 145 тэрбум доллар зарцуулсан боловч үр дүн нь хангалтгүй байжээ.

Дээрх хуулийн дагуу агентлагууд өөрсдийн технологийн төлөвлөгөө, мэдээллийн технологийн ашиглалтыг хөтөлбөр, үйл ажиллагааныхаа эрхэм зорилго, хэтийн зорилготой илүү нягт холбох шаардлага тулгарсан байна. Үүний тулд агентлагууд мэдээллийн удирдлагын асуудлаар шийдвэр гаргахад дээд албан тушаалтнуудыг оролцуулж байх, мэдээллийн технологийн хөтөлбөрийг холбогдох гүйцэтгэлийн хэмжүүрийн үндсэн дээр үнэлж дүгнэж байх өндөр түвшний Мэдээллийн ерөнхий ажилтны (Chief Information Officer) албан тушаалыг бий болгох (уг хуулиар гол гол агентлагуудад энэ албан тушаалыг бий болгож удирдах ажилтны жагсаалтад оруулсан), технологийн холбогдолтой зардлын талаар чанд сахилга бат тогтоох, үр ашиг муутай арга ажиллагааг хянан үзэж, дахин боловсруулах, эрхэм зорилгыг үр дүнд хүргэхэд технологийн оруулж буй хувь нэмрийг үнэлэх гүйцэтгэлийн хэмжүүрийг ашиглах ёстой болжээ.

Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хууль

Энэ хууль нь санхүүгийн удирдлага болон мэдээллийн технологийн өөрчлөлт шинэчлэлийн хууль тогтоомжийг багтаасан эрх зүйн нэгдсэн орчны гол

цөм нь юм. Энэ хууль нь эрхэм зорилго болон хөтөлбөрийн зорилгыг тодруулах, тэрхүү зорилгод хүрэхэд чиглэсэн гүйцэтгэлийг хэмжихэд голлон анхаарсан. Энэ нь үр дүнгийн төлөө удирдах болон гүйцэтгэлийг сайжруулах, хариуцлагыг дээшлүүлэх боломжийг тодорхойлоход онцгойлон анхаарсан. Энэ хуулийн зорилго нь:

- Холбооны агентлагуудтай хөтөлбөрийн үр дүнд хүрэх хариуцлага тооцох замаар Холбооны Засгийн газрын чадавхид Америкийн ард түмний итгэх итгэлийг дээшлүүлэх,
- Хөтөлбөрийн гүйцэтгэлийн өөрчлөлт шинэчлэлийг хөтөлбөрийн зорилгоо тодорхойлох, хөтөлбөрийн гүйцэтгэлийг тэдгээр зорилготой харьцуулан хэмжих, түүний ахиц дэвшлийг олон нийтэд тайлагнахад чиглэгдсэн туршилтын хэд хэдэн төслөөр эхлүүлэх,
- Үр дүн, үйлчилгээний чанар, хэрэглэгчдийн таашаалд хандах шинэ хандлагыг дэмжих замаар Холбооны засгийн газрын хөтөлбөрийн үр нөлөө, олон нийтийн өмнө хүлээх хариуцлагыг сайжруулах,
- Хөтөлбөрийн зорилтуудыг хангахад чиглүүлэн төлөвлөгөөгөө зохиохыг Холбооны засгийн газрын менежерүүдээс шаардахын хамт хөтөлбөрийн үр дүн, үйлчилгээний чанарын талаархи мэдээллээр тэднийг хангах замаар үйлчилгээний хүргэлтийг сайжруулахад тэдэнд туслах,
- Хууль тогтоомжоор тодорхойлсон зорилтуудын биелэлт болон Холбооны Засгийн газрын хөтөлбөр, зардлын харьцангуй үр нөлөө, үр ашгийн талаархи илүү бодитой мэдээллээр хангах замаар Конгрессийн шийдвэр гаргалтыг сайжруулах,
- Холбооны Засгийн газрын дотоод удирдлагыг сайжруулах явдал юм. Конгресс энэхүү хуулийг баталж нэвтрүүлснээр удирдлагын болон шийдвэр гаргагчдын анхаарлыг боловсон хүчин ба үйл ажиллагааны түвшнээс салгаж Холбооны Засгийн газрын хөтөлбөрийн үр дүнд хандсан илүү өргөн хүрээтэй болгох замаар Холбооны Засгийн газрын хөтөлбөрийн үр нөлөөг сайжруулахыг зорьсон юм. Агентлагууд хуучин тогтолцооны үед хөтөлбөртөө зарцуулсан мөнгөний хэмжээ, авч ажиллуулсан ажиллагсдын тоо, хэрэгжсэн зорилтын тоо зэргийг үйл ажиллагааныхаа үр дүнгийн хэмжүүр болгож байв. Тэгвэл Холбооны Засгийн газрын хөтөлбөрүүдийн үнэ цэнийг олон нийт үнэлэх болсон энэ цаг үед дээрх хэмжүүрээр ажлаа тайлагнадаг агентлаг тухайн хөтөлбөр бодит үр дүнд хүрсэн эсэх асуултад хариулт өгч чадахгүй болж байна. Энэ хуулийн дагуу агентлаг бүр Манай эрхэм зорилго, зорилго юу вэ?, Тэдгээр зорилгыг яаж хангах вэ?, Гүйцэтгэлийнхээ үр дүнг бид яаж хэмжих вэ?, Гүйцэтгэлийн талаархи мэдээллийг ажлаа сайжруулахад хэрхэн ашиглах вэ? гэсэн асуулыг өөртөө тавьж байх ёстой болжээ.

Дээр дурдсан гурван чиглэлийн хууль тогтоом-

жийн дотроос Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хууль, түүний хэрэгжилтийн талаар товч танилцуулья.

2. Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хуулийн хэрэгжилт

Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хууль Засгийн газрын агентлагуудад тусгай шаардлага тогтоосон. Энэ хуулийн дагуу агентлагууд зорилгоо тодорхойлж, гүйцэтгэлээ хэмжин, зорилгын биелэлтийн явц байдлыг илтгэж байх ёстой болсон. Уг хуулийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд олонхи агентлагууд менежментийн томоохон өөрчлөлт гаргах шаардлагатайг Конгресс ойлгосон учраас уг өөрчлөлт шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд нилээд хэдэн жилийн хугацаа шаардагдаж байна. Иймээс уг хуулийн хэрэгжилт Удирдлага, төсвийн газрын сонгосон туршилтын багц төслүүдээр эхэлсэн бөгөөд туршилтад хамрагдсан байгууллагууд нь хуулийн гол заалтуудыг хэрэглэх туршлага хуримтлуулж, бусад агентлагуудад сургамж болох зорилго агуулсан юм. Эдгээр туршилт нь дараахь асуудалд голлон анхаарсан:

- Агентлагийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг боловсруулах. Энэ нь агентлагийн урт хугацааны (стратегийн) зорилтууд болон дарга, ажилтнуудын өдөр тутмын ажлын хооронд шууд холбоо тогтоож өгнө.
- Гүйцэтгэлийн тайлан. Энэ нь зарцуулсан нөөц хөрөнгөөр юу хийснээ менежер, бодлого тодорхойлогчид болон олон нийтэд хариу тайлагнана.
- Менежерийн хариуцлага ба уян хатан байдал.
- Гүйцэтгэлээр төсөвлөх. Энэ нь санал болгож буй хөтөлбөрийн зардал, хүлээгдэж буй хөтөлбөрийн үр дүн болон зардлын хэмжээ их, бага байх нь үр дүнд ямар үр нөлөө үзүүлэх талаархи мэдээллээр Конгрессийг хангах зорилготой.

Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хуулинд зааснаар агентлагууд олон жилийн стратегийн төлөвлөгөө, жил тутмын гүйцэтгэлийн (үйл ажиллагааны) төлөвлөгөө болон жил тутмын гүйцэтгэлийн тайлан гаргаж байхаар болжээ. Эдгээр төлөвлөгөө, тайлангийн талаар товч авч үзье.

Стратегийн төлөвлөгөө

Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хуулийн дагуу агентлаг бүр 5-аас доошгүй жилийг хамарсан стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах бөгөөд түүнийгээ наад зах нь 3 жил тутам шинэчилж байх үүрэг хүлээжээ. Агентлагууд анхны стратегийн төлөвлөгөөгөө Конгресс болон Удирдлага, төсвийн газрын захиралд 1997 оны 9 дүгээр сарын 30-нд өгсөн байна.

Стратегийн төлөвлөгөө нь агентлагийн эрхэм зорилго, урт хугацааны ерөнхий зорилго, зорилт буюу өөрөөр хэлбэл, стратегийн зорилтыг тодорхойлсон, түүнд хүрэхийн тулд ямар үйл ажиллагаа явуулах, хүн

хүч, материаллаг, мэдээллийн болон бусад нөөцийг хэрхэн ашиглах, мөн дээрх зорилгод хүрэхэд нөлөөлж болох гадаад хүчин зүйлийг тайлбарласан байх шаардлагатай ажээ.

Стратегийн төлөвлөгөө нь агентлагуудын жил жилийн гүйцэтгэлийн зорилгыг тодорхойлж, тэдгээр зорилгод хүрэхэд чиглэгдсэн хөтөлбөрийн гүйцэтгэл ямар явагдаж байгааг хэмжих эхлэлийн цэг болсон байна.

Мөн түүнчлэн стратегийн төлөвлөгөөнд урт хугацааны ерөнхий зорилгыг жилийн гүйцэтгэлийн зорилготой хэрхэн уялдуулсан болон урт хугацааны ерөнхий зорилго, түүнийг үнэлэх журмыг тодорхойлохдоо агентлагуудын ашиглаж буй хөтөлбөрийн үнэлгээг тусгаж өгсөн байна. Стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулахын өмнө Конгресс болон холбогдох бусад байгууллагуудтай зөвшилцөж санал бодлыг нь авах шаардлага тавигдах болжээ.

Гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө

Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хуулийн дагуу агентлагууд жил бүр төсөвтөө тусгагдсан хөтөлбөр, үйл ажиллагааг хамарсан гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө боловсруулах ёстой. 1999 оны санхүүгийн жилийг хамарсан жил тутмын гүйцэтгэлийн анхны төлөвлөгөөг агентлагууд Удирдлага, төсвийн газарт 1997 оны намар, Конгресст 1998 оны Ерөнхийлөгчийн төсвийн дараа тус тус өгчээ.

Нэг санхүүгийн жилийн хувьд агентлагийн жилийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө наад зах нь хоёр удаа хийгдэнэ. Эхний төлөвлөгөө нь Удирдлага, төсвийн газарт хүргүүлсэн агентлагийн төсвийн төслийн дагуу хийгдсэн байна. Эцсийн төлөвлөгөө нь Ерөнхийлөгчөөс Конгресст өргөн барьсан төсөвтэй уялдсан байна. Агентлагууд төлөвлөгөөний гуравдахь хувилбарыг бэлтгэж болох бөгөөд түүнийг хянаж шинэчилсэн эцсийн төлөвлөгөө (a revised final plan) гэж нэрлэдэг. Хянаж шинэчилсэн эцсийн төлөвлөгөөнд тухайн байгууллагын төсвийн саналын талаар Конгрессийн гаргасан шийдвэрийг тусгана. Хянаж шинэчилсэн эцсийн төлөвлөгөөг мөн ажиллагааны төлөвлөгөө (operating plan) ч гэж нэрлэдэг. Хянан шинэчилсэн эцсийн төлөвлөгөөг боловсруулах эсэх нь тухайн байгууллагын үзэмжийн хэрэг.

Гүйцэтгэлийн тайлан

Агентлагууд жилийн гүйцэтгэлийн тайлангаа (жилийн тайлан) Ерөнхийлөгч болон Конгресст өгнө. Жилийн тайланг санхүүгийн жил дууссанаас хойш 6 сарын дотор өгсөн байх шаардлагатай. Энэ нь агентлагийн төсвийн төсөл болон жилийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг хянах явцад тухайн агентлагийн өнгөрсөн хугацааны гүйцэтгэлийн талаархи мэдээллээр Конгрессийг хангах зорилготой юм.

Жилийн тайланд ямар асуудал агуулагдах ёстойг Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хуулинд зааж

өгсөн байдаг. Жилийн тайланд бодит гүйцэтгэл болон стратегийн төлөвлөгөө, жилийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөнд тусгагдсан зорилго, зорилтуудын бие-лэлтийн явц байдлыг тусгана. Бодит гүйцэтгэлийг жилийн төлөвлөгөөнд тусгагдсан гүйцэтгэлийн төлөвлөсөн түвшинтэй харьцуулна. Төлөвлөсөн түвшинд хүрээгүй тохиолдолд шалтгааныг нь тайлбарлахын хамт цаашид ямар арга хэмжээ авах тухайгаа бичнэ.

Жилийн тайлан нь нийт Гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үр дүнгийн төлөө хүлээх зохион байгуулалтын болон удирдлагын хариуцлагыг дээшлүүлэхэд чухал түлхэц болж байна.

Хуулийг хэрэгжүүлсэн арга тактик

Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хуулийг хэрэгжүүлэхдээ туршлага хуримтлуулж, сургамж авахын тулд үе шаттай хэрэгжүүлэх арга тактикийг ашигласан байна. Энэ хуулийн дагуу Удирдлага, төсвийн газар туршилтын эхний багц төслүүдэд хамрагдах 10-аас доошгүй агентлагийг сонгох үүрэг хүлээсэн. Эдгээр төсөл нь гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө, тайлан бэлтгэж сурахад чиглэгдэж байв. Шилэгдсэн агентлагууд нь Засгийн газрын чиг үүргүүд болон хөтөлбөрийн гүйцэтгэлийг хэмжиж, тайлагнах чадавхийн янз бүрийн түвшний төлөөлөл болж байв. Туршилтын эхний багц төсөл 1994–1996 онд хэрэгжсэн байна.

Үр дүнгийн төлөө менежерүүдийн хүлээх хариуцлага нь менежерүүдийн хүссэн үр дүндээ хүрэхэд шаардагдах уян хатан байдал, эрх мэдэлтэй холбоотой гэдгийг Конгрессийн зүгээс хүлээн зөвшөөрчээ. Ингээд уг хуулийн дагуу менежерүүдийн хариуцлага, уян хатан байдлын талаар туршилтын 2 дахь багц төслийг хэрэгжүүлсэн байна. Эдгээр төслийн зорилго нь менежерүүдийн үүрэг хариуцлагыг нь нэмэгдүүлсний хариуд эрх мэдлийг нь өргөтгөж өгсний үр нөлөөг тодорхойлох явдал байв. Туршилтын эхний багц төслүүдэд хамрагдсан 5-аас доошгүй агентлагийг Удирдлага, төсвийн газраас сонгож менежерийн хариуцлага, эрх мэдлийн туршилтад оруулсан бөгөөд энэ туршилт 1995, 1996 оны санхүүгийн жилд хэрэгжсэн байна.

Мөн хуулийн дагуу 1998, 1999 оны санхүүгийн жилд гүйцэтгэлээр төсөвлөх туршилт хийхэд чиглэгдсэн туршилтын 3 дахь багц төслүүдийг хэрэгжүүлжээ. Үүний гол санаа нь төсвийг хуульчлан батлахын өмнө төсвийн хэмжээ их, бага янз бүрийн түвшинд байхад гүйцэтгэлийн түвшин хэрхэн өөрчлөгдөхийг судалж үзэх явдал юм. Удирдлага, төсвийн газар 5-аас доошгүй агентлагийг (ингэхдээ үүний 3-аас доошгүй нь туршилтын эхний шатанд хамрагдаж гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө боловсруулах туршлага эзэмшсэн байх) сонгож гүйцэтгэлээр төсөвлөх туршилтад оруулжээ. Удирдлага, төсвийн газар энэ туршилтын үр дүнг 2001 онд Конгресс, Ерөнхийлөгчид тайлагнах үүрэг хүлээсэн. Энэ тай-

лан нь гүйцэтгэлээр төсөвлөх аргыг Ерөнхийлөгчийн төсвийн нэг бүрэлдэхүүн хэсэг болгох боломжтой эсэх, гүйцэтгэлээр төсөвлөх зарчмыг нэвтрүүлэх хууль тогтоомж батлан гаргах шаардлагатай эсэх болох бусад асуудлаар санал зөвлөмж дэвшүүлэх учиртай юм.

Өмнөх сургамжаас суралцсан байдал

Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хууль улсын хэвшлийн гүйцэтгэлийг сайжруулах талаар өмнө нь хийгдсэн арга хэмжээнүүдийн сургамжийг нэгтгэсэн юм. Улсын хэвшлийн үйл ажиллагааны үр дүнг сайжруулах талаар АНУ-д өмнө нь ч олон янзын арга хэмжээ авагдаж байжээ. Тухайлбал, 1950 оноос Холбооны Засгийн газар дөрвөн ч удаа гүйцэтгэлээр төсөвлөх санаачлага гаргаж байжээ. Үүнд:

1. Хуверын 1-р Хорооны санаачилсан Дэлхийн II дайны дараахь Засгийн газарт цомхотгол хийхтэй холбогдсон өөрчлөлт;
2. 1965 онд Ерөнхийлөгч Жонсоны эхлүүлсэн Төлөвлөлт-Хөтөлбөржүүлэлт-Төсөвлөлтийн-Систем (Planning-Programming-Budgeting-System "PPBS"). Энэ нь төсөв боловсруулахдаа урт хугацааны бодлогын зорилтууд, тэдгээрт хүрэх арга замын хувилбаруудыг хооронд нь харьцуулж сонголт хийх эрхийг гүйцэтгэх засаглалд олгосон.
3. 1973 онд Ерөнхийлөгч Никсоны эхлүүлсэн Зорилтот удирдлага (Management by Objectives "MBO"). Энэ нь агентлагийн зорилтуудыг төсвийнх нь саналтай холбож, бүтээгдэхүүн, үр дүнгийн төлөө хариуцлагыг агентлагийн менежерүүдэд хүлээлгэх журам тогтоох зорилготой байв.
4. 1977 онд Ерөнхийлөгч Картерын эхлүүлсэн Тэг-Суурьт Төсөвлөлт (Zero-Based Budgeting "ZBB"). Энэ дагуу агентлагууд зардлын альтернатив түвшингүүд (үүний нэг нь санхүүжилтийн одоогийн түвшингээс доогуур байх ёстой)-ээр хүрч болох хөтөлбөрийн үр дүнд үндэслэн тэргүүлэх чиглэлээ тодорхойлох шаардлага тавигдсан.

Хэдийгээр дээрх өөрчлөлт шинэчлэлүүд нь тавьсан зорилгоо бүрэн биелүүлж чадаагүй гэж нийтээрээ үздэг ч гэсэн гүйцэтгэлд тулгуурласан хэмжүүр, төлөвлөлтийн тогтолцооны хувьсал өөрчлөлтөд зохих хувь нэмэр оруулсан нь тодорхой.

Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хууль дээрх арга хэмжээний сургамжийг бүтээлчээр авч тусгасан байна. Тухайлбал:

- Өмнө нь гүйцэтгэх засаглалын гүйцэтгэлийн төлөвлөлт, хэмжилт Конгрессийн нөөц хуваарилах үйл явцтай холбоо муутай байсан бол Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хуулиар агентлагийн стратегийн төлөвлөгөөний асуудлаар гүйцэтгэх болон хууль тогтоох засаглал хоорондоо эрчимтэй зөвлөлдөж байхаар тогтсон.
- Өмнө нь гүйцэтгэлийн талаархи мэдээллийн маягт

нь Конгрессийн төсвийн танилцуулгын бүтэцтэй холбогддоггүй байсан бол, Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хуулиар агентлагууд гүйцэтгэлээ төлөвлөж хэмжихдээ төсвийн саналдаа тусгагдсан хөтөлбөрийн үйл ажиллагааг ашиглаж байхаар тогтсон.

– Өмнө нь Холбооны Засгийн газрын хөтөлбөрийн үр дүнг хэмжихдээ учрах хүндрэлийг даван туулах бэлтгэлгүй, зөвхөн ганц нэг гарц, арга хэмжээгээр хязгаарлаж байсан бол, Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хуулиар үр дүнд чиглэсэн хэмжүүрийг чухалчилж, хэмжүүрийг цогц байдлаар боловсруулах, ингэхдээ гарцаас гадна тоолох боломжгүй хэмжүүрийг ч боловсруулах шаардлага тавьсан.

3. Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалт ба бусад санаачлага

АНУ-ын Конгрессоос захиргааны өөрчлөлт шинэчлэлийн хууль, эрх зүйн орчинг бүрдүүлж өгч байх тэр цаг үед Холбооны Засгийн газрын менежментийг сайжруулах бусад төрлийн нэмэлт арга хэмжээ авагдаж байсан гэж хэлж болно. Эдгээр арга хэмжээнүүдээс хамгийн тэмдэглүүштэй, америкийн түүхэнд хамгийн удаан үргэлжилж байгаа нь Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалт юм.

Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалт, түүний үе шатууд

1993 оны 3 дугаар сард Ерөнхийлөгч Клинтон Холбооны Засгийн газрын үйл ажиллагааг шалгах 6 сарын шалгалт эхлүүлсэн бөгөөд энэ ажлыг Дэд ерөнхийлөгч А.Гор толгойлсон юм. Энэ шалгалтыг Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалт (National Performance Review-NPR) гэдэг бөгөөд одоо бол Засгийн газрыг дахин бүтээх үндэсний түншлэл (National Partnership for Reinventing Government) гэж алдаршжээ.

Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалтыг Дэд ерөнхийлөгчийн ажлын албаны доторхи ажлын хэсэг удирдан явуулж байсан бөгөөд бие даан арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх эрх мэдэлгүй байв. Харин бусад байгууллагуудаар (агентлагууд, Удирдлага, төсвийн газар, Ерөнхийлөгчийн гүйцэтгэх алба, Конгресс) дамжуулан шинэчлэлийн арга хэмжээг хэрэгжүүлж иржээ.

Өнгөрсөн 8 жилийн хугацаанд Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалт наад зах нь 3 үе шатыг дамжжээ. Тухайлбал:

1. 1993 оны 9 дүгээр сард гарсан Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалтын анхны тайлан Засгийн газрыг “бага зардлаар илүү сайн ажиллуулах” –ад чиглэсэн зөвлөмжүүд гаргажээ. Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалтын тайланд агентлагуудын хөтөлбөр, зохион байгуулалтыг шинэчлэх ерөнхий ба тусгай зөвлөмжүүд тусгагдсан байна. Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалт нь хэрэглэгчдэд хандах гэх мэт чанарын удирдлагын олон зарчмыг нэгэн адил зөвлөмж болгосон. Гүйцэтгэлийн үндэсний шал-

галтын нэг хэсэг бөгөөд Ерөнхийлөгчийн зарлигийн дагуу Холбооны 200 гаруй агентлагууд хэрэглэгчдэд үйлчлэх стандарттай болжээ. Мөн бараа, үйлчилгээ худалдан авах, мэдээллийн технологи болон бусад нийтлэг асуудлаар нийт засгийн газрын хэмжээний зөвлөмжүүд гаргасан байна.

2. Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалтын хоёрдахь үе шат 1994 оны сүүлчээс эхтэй бөгөөд 1995 оны 9 дүгээр сард Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалт нэмэлт зөвлөмжүүд гаргажээ. Эдгээр нь шинэчлэн боловсруулах, үйл ажиллагаагийг нь зогсоох, хувьчлах боломжтой нэмэлт хөтөлбөрүүдийг тодорхойлох болон Холбооны Засгийн газрын тохируулагч ажиллагааг дахин журамлахад чиглэгдсэн байв. Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалт 1993, 1995 онд нийтдээ агентлагуудад зориулсан 440 тусгай зөвлөмж, нийт Засгийн газрын хэмжээнд хэрэгжүүлэх 250 нийтлэг зөвлөмж гаргажээ.

3. Сүүлийн үед Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалт нь олон нийт болон бизнесийн хүрээнийхэнтэй их холбоотой ажилладаг 32 агентлаг дээр төвлөрч, улмаар орон нутаг, муж улс, Холбооны Засгийн газрын бусад агентлагууд, хувийн хэвшлийн байгууллагуудтай түншлэх замаар түгээдэг Засгийн газрын үйлчилгээг сайжруулахад анхаарлаа хандуулж байна.

Ерөнхийлөгчийн чанарын шагналын хөтөлбөр

Гүйцэтгэх засаглалын санаачилсан өөр нэг арга хэмжээ бол Ерөнхийлөгчийн чанарын урамшууллын хөтөлбөр (President's Quality Award Program) бөгөөд Холбооны Засгийн газар дахь чанарын удирдлагын зарчмуудын хамгийн чухал тунхаглал юм. 1988 оноос хойш энэхүү хөтөлбөрийн хүрээнд (1) үйл ажиллагааныхаа үр дүн, чадавхийг бүхэлд нь сайжруулсан, (2) татвар төлөгчдийн мөнгийг үр нөлөөтэй ашиглан чанар сайтай бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг тогтвортой нийлүүлж буй Холбооны Засгийн газрын байгууллагуудад шагнал олгож ирсэн байна. Боловсон хүчний удирдлагын газар (Office of Personnel Management) уг хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж, шагналын шалгуур үзүүлэлтүүдийг боловсронгуй болгож байдаг юм. Байгууллагын үйл ажиллагааны үр дүнг байнга сайжруулах зорилгоор шагналын шалгуур үзүүлэлтүүдийг улсын болон хувийн хэвшилд дэх шилдэг туршлагыг тусган жил бүр шинэчилж байдаг ажээ.

4. Товчоон

Сүүлийн 10 гаруй жилийн хугацаанд АНУ-ын Холбооны Засгийн газарт хийгдэж буй өөрчлөлт шинэчлэлд АНУ-ын Конгресс, Ерөнхийлөгчийн засаг захиргаа, Холбооны Засгийн газрын агентлагууд хамтдаа хувь нэмэр оруулж байна гэж үздэг.

Конгрессийн зүгээс өөрчлөлт шинэчлэлийн эрх зүйн орчинг бүрдүүлж өгсөн. Эрх зүйн орчин нь сан-

хүүгийн удирдлагыг өөрчлөн шинэчлэх, мэдээллийн технологийн удирдлагыг өөрчлөн шинэчлэх, Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хууль гэсэн үндсэн 3 хэсгээс бүрдэж байна.

Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хуулийн дагуу агентлагууд 5-аас доошгүй жилийг хамарсан стратегийн төлөвлөгөө, жил тутам гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө гарган ажиллах бөгөөд жил тутам гүйцэтгэлийн тайлан гаргаж, Конгресс болон Ерөнхийлөгчид тайлагнаж байх шаардлага тавигдсан.

Засгийн газрын гүйцэтгэл, үр дүнгийн хуулийг хэрэгжүүлэхдээ туршлага хуримтлуулж, сургамж авахын тулд үе шаттай хэрэгжүүлэх арга тактикийг ашигласан байна. Хуулийг хэрэгжүүлэхийн өмнө 3 үе шаттай туршилтын төслүүд хэрэгжүүлсэн. Туршилтын эхний үе шатанд гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө, тайлан гаргах, хоёрдахь үе шатанд менежерүүдийн үүрэг хариуцлага болон эрх мэдлийг дээшлүүлэх, гуравдахь үе шатанд гүйцэтгэлээр төсөвлөх аргыг туршиж, бусад агентлагуудын хувьд сургамж хуримтлуулахад анхаарсан.

Конгресс өөрчлөлт шинэчлэлийн хууль эрх зүйн орчинг бүрдүүлж байх энэ хооронд Гүйцэтгэх засаглалын байгууллагууд зүгээр суугаагүй бөгөөд Засгийн газрын удирдлагыг сайжруулах талаар

тодорхой санаачлага гаргаж байв. Ерөнхийлөгч Клинтоны засаг захиргаанаас 1993 оны 3 дугаар сард эхлүүлж, Дэд ерөнхийлөгч А.Горын удирдсан Гүйцэтгэлийн үндэсний шалгалт буюу Засгийн газрыг дахин бүтээх үндэсний түншлэл нь Америкийн түүхэнд хамгийн удаан үргэлжилж буй шинэчлэлийн арга хэмжээ ажээ. Энэ арга хэмжээ 3 үе шаттай хэрэгжиж ирсэн бөгөөд эхний үе шатанд Засгийн газрыг "бага зардлаар илүү сайн ажиллуулах"-ад чиглэсэн зөвлөмжүүд, хоёрдахь үе шатанд шинэчлэн боловсруулах, үйл ажиллагаагий нь зогсоох, хувьчлах боломжтой нэмэлт хөтөлбөрүүдийг тодорхойлох болон Холбооны Засгийн газрын тохируулагч ажиллагааг дахин журамлахад чиглэгдсэн зөвлөмжүүд гаргасан бөгөөд гуравдахь үе шатанд олон нийт болон бизнесийн хүрээний хэнтэй их холбоотой ажилладаг 32 агентлаг дээр төвлөрч, улмаар орон нутаг, муж улс, Холбооны Засгийн газрын бусад агентлагууд, хувийн хэвшлийн байгууллагуудтай түншлэх замаар түгээдэг Засгийн газрын үйлчилгээг сайжруулахад анхаарлаа хандуулж байна.

Гүйцэтгэх засаглалын санаачилсан өөр нэг арга хэмжээ бол 1988 оноос эхлэн хэрэгжиж буй Ерөнхийлөгчийн чанарын урамшуулалын хөтөлбөр бөгөөд Холбооны Засгийн газар дахь чанарын удирдлагын зарчмуудын хамгийн чухал тунхаглал гэж үздэг байна.

Ишлэл

- ¹ УИХ-ын Төсөв, Төрийн байгуулалт, Эдийн засгийн байнгын хороод болон Монгол Улсын Засгийн газраас Азийн хөгжлийн банкны техникийн туслалцаатайгаар хэрэгжүүлж байгаа Төрийн захиргааны (засаглалын) шинэчлэлийн хөтөлбөрийн шуурхай удирдлагын ажлын хэсэг хамтран УИХ-ын гишүүдэд зориулан 2001 оны 4 дүгээр сарын 14-ний өдөр зохион байгуулсан "Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл" сэдэвт семинарт энэхүү мэдээллийг танилцуулсан байна.

Ном зүй

1. Public Law 101-576-Nov.15,1990: Chief Financial Officers Act
2. Public Law 103-62-Aug.3,1993: Government Performance and Results Act
3. Public Law 103-356 (S 2170) October 13, 1994: Government Management Reform Act
4. Public Law 104-208-Sept.30,1996: Federal Financial Management Improvement Act
5. Public Law 104-208-Sept.30, 1996: Clinger-Cohen Act
6. Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act (GAO/GGD-96-118, June 1996)
7. Managing Reform: Continuing Attention Is Needed to Improve Government Performance (GAO/T-GGD-00-128, May 4, 2000)
8. Management Reform: Using the Results Act and Quality Management to Improve Federal Performance (GAO/T-GGD-99-151, July 29, 1999)
9. The Government Performance and Results Act: 1997 Governmentwide Implementation Will Be Uneven (GAO/GGD-97-109, June 1997)
10. GAO Report: Financial Audit: 1999 Financial Report of the United States Government, March 2000, GAO/AIMD-00-131
11. OMB Circular A-11, Part 2: Preparation and Submission of Strategic Plans, Annual Performance Plans, and Annual Program Performance Reports. Executive Office of the President. Office of Management and Budget, July 2000.



ТАТВАРЫН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОНОЛЫН ҮНДЭСЛЭЛ, ХӨГЖИЛ

Докторант Г.Энхбаяр

Татвар нь төрийн эдийн засгийн зохицуулалтын олон талт, чухал арга хэрэгсэл юм. Төр татварын түвшин, бүтэц болон бусад татварын механизмуудыг ашиглан зохих урамшуулал бий болгох эсвэл үйл ажиллагаанд нь хориг тавих зэргээр татвар төлөгчдийн зан байдалд нөлөөлөх чадвартай байдаг.

Монгол улсад төсвийн хүндрэлээс шалтгаалан татварын санхүүгийн чиг үүрэгт илүүтэй анхаарч ирсэн боловч эдийн засгийг тогтворжуулах үйл явцаас өсөлтийн бодлогод шилжих зорилт, түүнчлэн бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон татварын зохицуулах үүрэг хэрэгжих чиглэл, арга замыг оновчтой тодорхойлох шаардлагатай байгаа билээ.

Татварын зохицуулалтын асуудлаар шинжлэх ухааны хуримтлуулсан үндсэн мэдлэг, туршлагын хөгжил зүйд анхаарлаа хандуулах нь дээрх шаардлагад нийцсэн татварын бодлого боловсруулахад зохих ач холбогдолтой юм.

Татварын түүхийн туршлагаас үзэхэд нийгмийн хөгжлийн янз бүрийн үе шатанд зохицуулагч үйл ажиллагааны үүрэг өөрчлөгдсөөр ирсэн байна.

Капитализмаас өмнөх үед татвар нь үйлдвэрлэлд бага нөлөөлж, урсгалаараа, хязгаарлагдмал шинжтэй байсан бол капитализмын хөгжлийн эхний үед татварын оролцоо нь гол төлөв гаалийн системд хэрэгждэг байжээ.

Татвар ногдуулалтыг судалж байсан эрдэмтэд татварын эдийн засгийн мөн чанарыг хэрхэн тодорхойлж байсныг авч үзвэл, А.Смитийн сургаалыг үргэлжлүүлэгч нэрт эдийн засагч Д.Рикардо (1772–1823): “Татвар нь хөдөлмөр ба бүтээгдэхүүний төрийн мэдэлд очиж байгаа тэр хэсэг бөгөөд эцсийн дүнд хөрөнгө ба орлогоор үргэлж төлөгдөж байдаг юм” гэжээ (Антология экономической классики. 1993, 202–р тал).

Дээрх тодорхойлолт татварын бүх мөн чанарыг бүрэн дүүрэн илрүүлэн гаргаагүй ч эндээс татвар нь санхүүгийн болон хуваарилалтын шинж чанартай гэдэг нь харгадаж байна.

Татвар нь нийгэм ангид хуваагдан төр үүсэж шүүх, цэрэг, түшмэл зэрэгт шаардлагатай хөрөнгийн хэрэгцээ гарч ирсэн үйл явцтай зэрэг бий болсон.

“Татварт эдийн засгаар дүрслэгдсэн төрийн оршин тогтнол шингэсэн юм” гэж К.Маркс хэлсэн байдаг (К.Маркс. Т. 2, 82–р тал).

20–р зууны эхэн үеийн оросын эрдэмтэн А.Соколов: “Эдийн засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэх, төрийн зардлыг нөхөх зорилготойгоор аж ахуй ба аж ахуй эрхлэгчдээс хариу төлбөргүйгээр албадан цуглуулж буй хөрөнгө бол татвар юм” гэж тодорхойлсон байдаг.

Б.М. Сабанти “Төрийн орлого нь үндэсний орлогын хуваарилалт ба дахин хуваарилалтын харилцааны илрэл юм” гэжээ (1998, 7–р тал).

Дээрх тодорхойлолтуудаас харахад татвар нь хэд хэдэн төрөлх онцлогтой байгаа нь харагдаж байна. Энэ нь:

- Хамгийн гол орлогын эх үүсвэр болохын хувьд төртэй нягт холбоотой;
- Хуулийн дагуу албадан төлүүлэх;
- Нийгмийн эдийн засгийн үйл явцад зайлшгүй оролцох зэрэг юм.

Татварын мөн чанар, бусад шинжүүд нь түүний гүйцэтгэж буй үүргээр тодорхойлогддог. Гэвч татвар нь хичнээн төрлийн, ямар үүрэг гүйцэтгэх ёстой талаар өнөө болтол тогтсон нэгдсэн ойлголтод хүрээгүй байна.

Зарим санхүүчид, тухайлбал, Л.А.Дробозина: “Орчин үеийн нөхцөлд, татвар нь санхүүгийн болон зохицуулах үүргүүдийг гүйцэтгэх бөгөөд үүрэг бүр нь тухайн санхүүгийн категорин дотоодагуулга, төрх байдлыг нь бүрэн дүүрэн нээн өгдөг гэж тэмдэглэсэн байдаг. Эхний үүргийн тусламжтайгаар төсвийн санг бүрдүүлж, улс орон оршин тогтнох болон хуримтлуулсан нөөц хөрөнгийг цаашид дахин хуваарилах нөхцөл бололцоогоор хангана” (1995, 93–р тал).

Санхүүгийн үүрэг нь татварын үндсэн үүрэг бөгөөд түүнд байдаг мөн чанараас урган гарсан юм. Зохицуулах үүрэг нь эдийн засаг дахь төрийн оролцоотой холбоотой бөгөөд татварын санхүүгийн үүрэгтэй зөрчилддөг.

“Татварын гүйцэтгэх үүргийн энэ ангилалыг бид зохистой ангилалт гэж үзэж байна. Учир нь энэхүү ангилал нь татварын дотоод шинж чанараас гадна хөгжлийн зүй тогтол болон түүний илрэлийг ялгах

хэлбэрийг бүрэн дүүрэн тусгасан байна". (Рафьюз. 1995, 432-р тал)

Санхүүгийн болон зохицуулах үүргийн зэрэгцээ хяналтын үүрэг гүйцэтгэдгийг Д.Г.Черник онцолсон байдаг. "Энэ үүрэг нь татвараар цугларсан мөнгөний тоо хэмжээг хэдий хэмжээний санхүүгийн нөөц улсад хэрэгцээтэй байгаатай харьцуулах боломжийг олгож байна. Энэхүү үүргийн ачаар татварын механизмын үр ашиг үнэлэгдэнэ, санхүүгийн нөөцийн хөдөлгөөнд тавих хяналт хангагдана, татварын болон төсвийн бодлогод оруулах зайлшгүй шаардлагатай өөрчлөлт тодорхой болно" (1997, 51-р тал). Зохицуулах үүргийг, хуваарилах харилцааны хүрээнд татвараар дамжуулан хэрэгжүүлэх зүйл гэж Черник үзэж байна.

Татварын гүйцэтгэх үүргийн тоо, төрөл болон нэр томъёотой холбогдсон үзэл бодол зөрөлдөөнтэй байлаа ч гэсэн татварын зохицуулах үүргийг хэн ч үгүйсгэхгүй байгаа бөгөөд энэ асуудал хөгжлийн урт түүхийг туулж ирэхдээ зөвхөн эдийн засагчдаас гадна яруу найрагч, гүн ухаантнуудын ч сэтгэлийг зовоож байлаа.

"Татвар нь нийгмийн хөгжилд саад хийх ёсгүй" гэж Ф.Нитти бичиж байхад "Шинээр татвар тогтоохдоо маш болгоомжтой хандах хэрэгтэй" гэж Е.Канкрин онцлон тэмдэглэсэн байдаг.

Иби-Хальдун (1332-1406) феодалын улс орнуудад таваар-мөнгөний харилцааг дэмжихийг уриалан "нийгмийн амьдрал хөгжил цэцэглэлтэнд хүрэх гол арга зам бол татварын хэмжээг багасгах явдал юм" хэмээн үзэж татварт ихээхэн анхаарлаа хандуулж байжээ (Рындина, Алешина, Аникин. 1983, 20-р тал).

Меркантилизмын хожуу үеийн гол төлөөлөгчид, (Т.Мэн, А.Серра, А.Монкретъен) худалдааны тэнцвэрийг хангах, гадаад зах зээлийг эзлэх зорилгоор протекционизмын бодлогыг хамгаалдаг байсан юм. Энэ бодлого нь гадаадын бараа, таваарт өндөр татвар ногдуулах, гадагш бүтээгдэхүүнээ гаргахыг урамшуулах зорилготой байлаа. Меркантилистууд хөдөлмөрт татвар урамшуулах нөлөө үзүүлдгийг анх анзаарч, үүнтэй холбогдуулан хэрэглээний бараанд ногдуулдаг татварын гүйцэтгэх үүрэгт зохих дүгнэлтийг хийсэн байдаг.

Эдийн засгийн сэтгэлгээний түүхийн талаар бичигдсэн олон тооны бүтээлд татварын зохицуулалтын сэдэвт тодорхой ач холбогдлыг өгсөөр ирсэн байдаг боловч татварыг ерөнхий зүй тогтол, дотоод мөн чанарын хүрээнд, улс орны эдийн засаг, хүн амын янз бүрийн анги давхаргын байдалд нөлөөлөх, татварын төрлүүдийн үр ашгийг харьцуулах гэх зэрэг талаас нь харьцангуй саяхнаас авч үзэх болжээ.

У.Петтигийн "Татвар, хураамжийн тухай шаштир" нь (1662) тусгайлан энэ сэдвээр бичигдсэн

онолын анхны зохиолын нэг юм. "Гэхдээ Петтигийн сэтгэлгээ нь татвар ногдуулалтанд хамаарах баялгийг үнэлэх аргыг олох шаардлагатай үед л онолын шинж чанартай болдог гэж үзэж болно. Татварын төрлүүдийн эерэг сөрөг талын харьцуулалтанд төдийлөн анхаарсангүй" (Майбурд. 1996, 127-р тал).

У.Петти "үйлдвэрлэлийг өргөтгөх боломжийг багасгана" хэмээн үзэж капиталаас татвар авахыг эсэргүүцэж байжээ.

17-р зуунд татварыг Францын аж үйлдвэр, худалдааг зохицуулахад хэрэглэсэн жишээ бол Людовик XIV хааны дэргэдэх санхүүгийн сайд Ж.Б.Кольберын үйл ажиллагаа юм.

Улс орныхоо мөнгөн санг баяжуулах зорилгоор, эдийн засгийн дотоод, гадаад бодлогыг түүнд зохицуулжээ. Францын бүтээгдэхүүнийг эрчимтэй экспортолж, гадаадын барааны импортонд хязгаарлалт хийн, дотоодын жижиг үйлдвэр, түүний дотор онцгой эрх ямба (татвараас чөлөөлсөн) эдэлсэн, улсаас их хэмжээний зээл авсан хааны хэмээн алдаршсан олон жижиг гар үйлдвэрүүдийг дэлгэрүүлэн хөгжүүлэх болжээ.

"Энэ үед Франц болон европын зарим орнуудад үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх талаар төрөөс авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээтэй холбогдуулан ажилчдын хэрэгцээ нэмэгдэж хүн амыг өсгөх асуудал гарсан юм" гэж В.М.Пушкарёва тэмдэглэсэн байдаг. Энэ зорилгоор засгийн газар татварын бодлогыг идэвхтэй ашиглаж байлаа. Жишээлбэл, Англи Улсад гэхэд л гэр бүлгүй эрчүүдээс татвар авах болжээ. "Төрөлтийг урамшуулахын тулд татварын хууль тогтоомжийг ашиглах талаар испани, францын хаадын зарлигт тодорхой тусгагдсан байдаг. Испанид албан ёсоор гэр бүл бологсод 6 хүүхэдтэй бол татвараас бүрэн чөлөөлөгдөж байжээ. Гадаадын урчууд, худалдаачид, тариаланчдыг Испанид шилжүүлэн суурьшуулах зорилгоор гадаадын хүмүүст татварын төрөл бүрийн хөнгөлөлтүүдийг бүр 1623 онд үзүүлдэг байсан байна. Аугаа Фридрихийн үед цагаачид Пруссид татварын томоохон хөнгөлөлтийг эдэлдэг байжээ" (1996, 174-р тал).

Татварыг ер бусын үзэгдэл гэж ухаарахыг оролдосдын нэг бол Томас Гоббс (1588-1679) юм. Тэрээр "Левиафан" (1651) хэмээх улс төр-гүн ухааны бүтээлдээ анхны хүй нэгдлийн нийгмийг "бүгдийн эсрэг бүх нийтийн дайн" хэмээн дүрслэн бичжээ. "Нийгмийг үхлийн ийм байдлаас зайлуулахын тулд Гоббсын үзэж байгаагаар бол хүмүүс төрийн засаглалыг байгуулсан юм. Энэ засаглалыг төлөөлөгч хүмүүсийг оршин тогтноулахын тулд улсын сан буюу нийгмийн фондыг нийгмийн гишүүд байгуулна. Тийм учраас татвар нь бүхэл бүтэн нийгмийг худалдаж авах үнэ өртөг нь болдог юм" (Майбурд 1996, 128-р тал).

Татварыг эдийн засагт зохицуулалт хийх нэгэн

хүчин зүйлс болгосон түүхэн үзэгдлийг энд онцолж тэмдэглэх нь зүйтэй. Өндөр татвар нь улсын санд орох мөнгөний ерөнхий хэмжээг бууруулдаг нь түүхэнд нилээд эрт тодорхойлогдсон зүйл юм. Мөн татвар ногдуулах хэмжээг бууруулснаар мөнгөн хураамж нэмэгдсэн тухай цөөн бус жишээ байдаг. "Тохиолдол бүрийн үр дүн нь тодорхой шалтгаан, нөхцөл байдлаар үүсдэг юм" (Майбурд 1996, 131-р тал).

Эдийн засагт татварын зохицуулалт хийх үндсэн чиглэлийг судлахад татварт өөрчлөлт хийсэн түүхэн туршлаганд дүн шинжилгээ хийх асуудал багагүй үүргийг гүйцэтгэнэ. Татварт өөрчлөлт хийх нь төвөгтэй бөгөөд зарим тохиолдолд санамсаргүй хүсээгүй үр дагаврыг авчрах нь бий.

19-р зуунд Пруссид их дэлгүүрүүд жижиглэн худалдааны зах зээлд хүч түрснээр жижиг худалдаачид уг өрсөлдөөнийг даахаа больжээ. Жижиг худалдаачид олноороо дампуурснаар их дэлгүүрүүд тухайн хотдоо монополий эрх тогтоох байлаа. Засгийн газар жижиг худалдаачдад туслах зорилгоор, их дэлгүүрүүдэд худалдааных нь нийт эргэлтийн 2 хувьд татвар ногдуулсан байна. Ингэснээр, их дэлгүүрүүд өөрсдийн барааны үнээ зах зээлийн үнээс 2 хувиар нэмэгдүүлж, улмаар жижиг худалдаачид (татвараас чөлөөлөгдсөн) өрсөлдөх чадвартай болно гэж тооцсон байжээ.

Энэ арга хэмжээг авч хэрэгжүүлснээр жижиг худалдаачдын байдал улам дордож байгааг нэлээд хугацааны турш засгийн газар ойлгож чадахгүй байсан гэдэг. Гол учир нь их дэлгүүрүүд үнээ нэмээгүйд оршиж байлаа. Тэд үнээ нэмэгдүүлэхийн оронд бэлтгэн нийлүүлэгчиддээ үнээ 2 хувиар бууруулах шаардлага тавьсан байна. Их дэлгүүрүүд тогтмол, их хэмжээний бараа авдаг нь бэлтгэн нийлүүлэгчдийн хувьдашигтай байсан тул эд тэдний шаардлагыг хүлээн авсан юм. Татвар бэлтгэн нийлүүлэгчдэд шилжжээ. Бэлтгэн нийлүүлэгч үйлдвэрийн газрууд өөрсдөд нь нөлөө багатай бусад захиалагч, өөрөөр хэлбэл жижиг худалдаачдад татвараа шилжүүлж амжжээ. Ингээд их дэлгүүрүүдийн ашгийг багасгах зорилгоор авсан татварын арга хэмжээ үр дүнгээ өгч чадаагүйгээс гадна байдлыг улам дордуулсан байна.

Иймэрхүү явдал өмнө нь ч, одоо ч гарсаар байна. Ажилгүйдэлтэй тэмцэх зорилгод татварыг ашигласан тохиолдлыг авч үзье. Тансаг хэрэглээний зүйлд татвар ногдуулснаар баячуудын хэрэглэх хэрэгцээ багасаж, суларсан хөрөнгийг үйлдвэрлэлд оруулж, ажлын байр нэмэгдэнэ гэж тооцоолжээ. Гэвч практик дээр тансаг хэрэглээний зүйлийн худалдааг багасгана гэдэг бол тэдгээр үйлдвэрүүдийн эздэд өгөх захиалгыг багасгаж байна гэсэн үг. Захиалга цөөрсөн нь ажилчдынхаа нэг хэсгийг ажлаас халах шаардлагыг бий болгосон байна.

Татварын өөрчлөлтийн үйл явцад нарийн ажиглалт хийж, эдийн засгийн үр дагавар болон тухайн татварын эцсийн төлөгчийг олж илрүүлэх боломж байлаа ч ингэх нь ховор тохиолддог. Ямар нэгэн татвар тогтоосны үр дүн юунд хүргэснийг нийгэм тэр болгон олж тодорхойлох чадваргүй байдаг. Тухайлбал, 19-р зуунд Пруссид улаан буудайг тээрэмдэж гурил үйлдвэрлэх болон мал нядалгаанд татвар ногдуулжээ. Нэгэн эдийн засагчид, хэд хэдэн жилийн гурил, махны үнийг харьцуулах үүднээс мэдээ баримт цуглуулж эцсийн эцэст энэхүү татварыг хэрэглэгчид үүрсэн гэдгийг нотлохын тулд хорин жил шаардагдсан байна.

17-18-р зуунд Англид татварын тогтолцоог шинэчлэх төслүүд нилээд гарч байсан. Энэ үед татвар ногдуулах нэгэн шинэ төрөл болох акциз буюу хэрэглээнд ногдуулах татварыг нээжээ.

Акцизын төрлүүдийг нэвтрүүлснээр газрын татварыг бууруулах, эсвэл газрыг татвараас бүрмөсөн чөлөөлөх болно гэж төсөөлж байсан байна. Энэ нь газар эзэмшигчид бусад татвар төлөгчидтэй харьцуулахад, газрын татварт 2-3 дахин илүү төлбөр төлдгөөр тайлбарлагдаж байлаа. Худалдаачид акцизаа хэрэглэгчдийн нуруунд үүрүүлэн, өөрөөр хэлбэл энэ татварыг бүх хүн амд бага багаар хуваарилахад хүн бүр өөрөө анзаарахгүйгээр түүнийг төлнө. Энэ тохиолдолд баялгийн эх үүсвэр болох газар татвараас чөлөөлөгдөнө.

Ийм үзэл баримтлалыг шүүмжлэгчид байсан ч 17-р зууны турш газрын татвар багасаж, акцизын ач холбогдол өссөөр байлаа.

Цаашид Голланд, Английн эдийн засагч нар (17-18-р зуунд) үйлдвэрлэлд татвар нөлөөлөх тухай асуудлыг босгон тавьжээ. Д.Мак-Куллох (1784-1864), татвар үйлдвэрлэлд урамшуулах нөлөө үзүүлэх асуудлыг томъёолсон байдаг тухай В.М.Пушкарева бичжээ.

Үйлдвэрлэлд татвар нь урамшуулах нөлөө үзүүлдэг тухай оновчтой тодорхойлолт маржиналист онолд өөрийн тусгалаа олсон байдаг. Энд үр ашгийн хязгаар, хөдөлмөрийн өртгийн хоорондын харилцааны шинж чанарыг математикийн тусламжтайгаар тогтоохыг оролдсон байна (Г.Госсен, У.Джевонс, Л.Вальрас)

Аналитик геометрийн арга хэрэглэн баялгийн өссөн үнэлгээний урамшуулах нөлөө, улмаар үйлдвэрлэлд ногдох татварын өсөлтийг тодорхой дүрслэн харуулсанд дээрх математикийн сургуулийнхны гавьяа оршдог. Тусгай тогтоосон эквивалентгүйгээр татвар төлөгчдийн баялгийн зарим хэсгийг албадлагын журмаар хурааж авахад хөдөлмөрийн бүтээмж нэмэгдэх түлхэц түүнд бий болж, үйлдвэрлэл өснө гэж тэд үзэж байжээ. Учир нь тэд бусад хүмүүст татвараа шилжүүлэх бололцоогүй юм.

Монтескье өөрийн бүтээлүүдэд татварын тухай асуудалд тусгай бүлэг зориулсан байдаг. "Төрийн ямар ч асуудал иргэдээсээ хэдий хэмжээний татвар авах вэ, хэдийг нь үлдээх вэ гэдгээс илүүтэй саруул ухаан, анхаарал шаарддаггүй юм. Ард түмэн хэдий хэмжээгээр өгч чадахав бус хэдийг өгөх ёстой гэдгээр нь улсын орлогын хэмжээг хэмжих шаардлагатай" гэж тэрээр бичсэн байдаг.

Эдгээр асуудлуудад, санаатайгаар шийдсэн болон үйл ажиллагааны өөрийн хүндрэлээс үүссэн хоёр төрлийн буруу ташаа шийдвэрүүд байж болох юм. "Үлдэх ёстой зүйл нь ард түмэндээ үлдэж, хэт өндөр татвар ногдуулаагүй бол бага зэргийн шударга бус явдал энгийн асуудал. Хэрэв ард түмэнд зөвхөн амь зуух төдий зүйлийг үлдээсэн нөхцөлд яльгүй тэнцвэр алдагдсаас хамгийн хөнөөлтэй үр дагаварт хүргэж мэдэх юм."

Газарт татвар ногдуулах үед (бусад төрлийн татварт ч тэр) улс өөрийн баялгаа хувь хүний баялагтай жиших ёстой гэж Монтескье үздэг. Улс, өөрсдийн харъяат албатуудаа дампууруулан сүйрүүлэх замаар баяжих уу эсвэл харъяат албатууд нь материаллаг баялагт хүрч улсаа баяжуулах хүртэл хүлээх үү? гэсэн сонголт байдаг. Баялгаасаа эхлэх үү эсвэл баялгаар дуусах уу?

Бараа, бүтээгдэхүүнд ногдуулах татварыг ард түмний хувьд бага мэдрэгддэг гэж Ш.Монтескье үздэг. Гол нь ухаалгаар ногдуулахад оршино. Нерон, боол худалдан авагчдаас авах татварыг зогсоон, боол худалдаалагчдад татварыг шилжүүлэхэд эл татварыг бүрмөсөн авахаа больсон мэт ойлголт олон хүмүүст төржээ. Учир нь худалдагчдаас татвар авч байхад уг татварыг худалдан авагч өөрөө анзаарахгүй төлж байлаа.

Хэрэглээнд татвар тогтоовол, ажилчид хэрэгцээгээ багасгах эсвэл хөдөлмөрийнхөө хөлсийг нэмэгдүүлэхийг шаардах ёстой, энэ тохиолдолд татварын дарамт баячуудын нуруун дээр ирнэ, мөн түүнчлэн бага зэргийн татварыг алгуур нэвтрүүлэхэд ажилчид улам илүү, сайн хөдөлмөрлөж, цалингийн нэмэгдэлгүйгээр тэдний амьдралын төвшин урьдын адил хэвэндээ байх боломжтой гэж Т.Юм "Татварын тухай" (1752) эсседээ бичээд "энэ тохиолдолд ажилчдын хөдөлмөрийн бүтээмжийн өсөлт улс орны нийт эдийн засагт нөлөөлөх болно" гэжээ.

Т.Юм хэрэглээний татварыг Ш.Монтескьетэй адил учир шалтгаанаар хамгийн сайн татвар хэмээн үздэг. Гэхдээ энэ татварын бүрдүүлэлт маш өндөр үнээр хэрэгждэг дутагдалтайг бас олж харжээ. Энэ үүднээс газрын татвар улсад арай төсөр хямд, харин бусад талаараа дутагдалтай.

"Улс орныг бүдүүлэг доод шатнаас хөгжил цэцэглэлтийн дээд шатанд авчрахын тулд зөвхөн энх амгалан байдал, бага зэргийн татвар, тэвчээртэй удирдлага хэрэгтэй бусад нь өөрөө жам хуулийнхаа

дагуу болчихно" гэж А.Смит (1723–1790) "Ард түмнүүдийн баялгийн мөн чанар, учир шалтгааны судалгаа" (1776) бүтээлдээ бичсэн байдаг (орч. 1998, 137 –р тал).

А.Смит жижиг гар үйлдвэрлэгчдийн үеийн эдийн засагчийн хувьд эдийн засагт "бодит эрх чөлөө" –г олгох, аж ахуйн эрхлэгчдийн чөлөөт үйл ажиллагааны төлөө байнга уриалдаг байсан. Өөрөөр хэлбэл эдийн засагт төр хөндлөнгөөс оролцохыг тэр эсэргүүцдэг байжээ.

А.Н.Радыщевын (1749–1802) эдийн засгийн сургаал нь татварын систем, хэмжээгүй эрхт хаант засгийн бодлогын шүүмжлэлд чиглэгдсэн байдаг. Түүний бодлоор, татварын систем нь ард түмний эрх ашигт нийцсэн эрх тэгш байдлын зарчмаар тогтож, татвар төлөгчдийн орлого, эд хөрөнгийн дагуу, муж, хушуу, хувь хүнээр ялгавартай бүрдэх ёстой байжээ.

Шүүд бус татварын хувьд А.Н.Радищев ойр зуурын зайлшгүй хэрэглэх зүйлд (давс г.м.) бага татвар ногдуулж, тансаг хэрэглээний барааны татварын хэмжээг өндөр тогтоохын төлөө зогсож байлаа. Энэ нь тэр үедээ л татварын системийн тухай хамгийн дэвшилттэй сургаал байжээ.

Төрийн зохицуулалтын чухал арга хэрэгслэл болох талаас нь татварыг түлхүү сонирхож байсан оросын аугаа их шинэчлэгчдийн нэг бол М.М.Сперанский (1772–1839). Төрийн засаглалын үндсэн бодлого нь "газар тариалан, гар үйлдвэрлэл, худалдаа, үйлдвэрийг дэмжих" гэж үздэг байжээ. Тэрээр чөлөөт бүх давхаргын төлөөлөгчдөөс бүрдсэн, хууль тогтоох үйл ажиллагаатай, мөн түүнчлэн шинэ татваруудыг хэрэгжүүлэх зөвшөөрөл олгох төрийн Дум байгуулах төслийг боловсруулжээ.

19–р зууны төгсгөл 20–р зууны эхэн үед эдийн засгийн бодлогод үйлдвэрлэх хүчнийг хөгжүүлэх үзэл санаа хүчтэй нэвтэрчээ. "Аливаа татварын системийн үндсэнд үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх зарчим оршиж байх ёстой" (Мартин, F.K. 64–р тал).

"Санхүүгийн туршлагын нөлөөн дор татварын урамшуулагч чиг үүргийг шинжлэх ухаан хүлээн зөвшөөрсөн нь үнэхээр шударга явдал" гэж В.М.Пушкарёва тэмдэглэсэн байдаг.

Үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэхэд татварын бодлогыг ашиглахыг засгийн газарт зөвлөж А.А.Тривус бичихдээ "аж ахуй эрхлэгчдийн үйл ажиллагааг урамшуулахын зэрэгцээ төр тэдгээрийн үйл хөдлөлийг зохицуулах ёстой". Зохих ёсны татварын бодлогоор хөрөнгийг улс оронд нэн чухал шаардлагатай чиглэл, салбарт хөдөлгөөнд оруулж өөрөөр хэлбэл эдийн засгийн зарим салбарт дэмжлэг үзүүлэх заримыг нь саатуулах учиртай гэж үзжээ. "Аж ахуйн үйл ажиллагааны явцад үйлдвэрлэлийн нөөцийг хэмнэх, аж ахуй эрхлэх арга барил болон тоног төхөөрөмжийг боловсронгуй болгоход шууд бус

татвар ба зохих хөнгөлөлт тус дэм болно гэж үзэж байна" (1925, 49–52–р тал).

Эдийн засгийн үйл ажиллагааг татварын бодлогоор зохицуулах чиглэлийн олон үзэл баримтлал дотроос өрнөдийн орны эдийн засгийн хувьслыг тодорхойлсон үндсэн хоёр зарчим болох кейнсийн (Нео–кейнсийн) болон неокласик (неоконсерватив) чиглэлийг товч авч үзэе.*

Кейнсийн талын чиглэлд татвар нь нөхөн үйлдвэрлэлийн мөчлөгийн бус, уян хатан зохицуулагч харин неокласик хувилбарт татварын зохицуулах үйл ажиллагаа нь хөрөнгө оруулалтыг урамшуулдаг татварын оновчтой түвшин түүний тогтвортой байдлаар илэрнэ.

Ж.М.Кейнс төрөөс зах зээлийн эдийн засгийг зохицуулах санхүүгийн тогтолцооны үндсэн зарчмыг судлаад төсвийн бодлогыг зохицуулах гол хэрэгсэл гэж үзсэн болно. Засгийн газрын эрэлт нь татвар болон зээлээр хангагдсан нөхцөлд аж ахуйн үйл ажиллагааг идэвхжүүлж, үндэсний баялгийг өсгөн, ажил эрхлэлтийг сайжруулна.

Татвар–тэнцвэржүүлэгч гэсэн шинэ ойлголтыг Кейнс нэвтрүүлсэн нь үндэсний орлого болон татварын хоорондох үйл ажиллагааны хамааралд тулгуурлажээ. Өөрөөр хэлбэл, үндэсний орлогын түвшин өндөр байх тусам төдий хэмжээний татварын мөнгө улсын төсөвт хуримтлагдана. Мөн түүний эсрэг үйлдвэрлэл хямрал уналтын байдалд хүрэхэд үндэсний орлого буурч, татварын хэмжээ багасна. Татварын ийм шинж чанар нь Кейнсийн үзэж байгаагаар, эдийн засгийн системийг автоматаар тодорхой хэмжээнд уян хатан болгодог байна. Энэ байдал нь юуны өмнө орлогын татварт хамаатай юм. Орлогын татварыг өсөн нэмэгдэх шатлалаар хураах нь татварын түвшинд нилээн хэлбэлзэл оруулдаг байна.

Татварын хувь хэмжээний муруй нь их тусмаа үндэсний орлогын хэмжээ төдий чинээ хэлбэлзэнэ. Орлогын татварын зохицуулалтын боломж нь үүгээр тодорхойлогддог юм. Үйлдвэрлэл хямарч, уналтын байдалд хүрэх, ажилгүйдэл ихсэх үед татварын хэмжээ автоматаар багасаж орлогод нөлөөлж эрэлт хэрэгцээ нэмэгддэг байна.

Кейнс татварын сэтгэл зүйн нөлөөлөлд нилээд анхаардаг байсан юм. Хүмүүс орлогынхоо өсөлтийн дагуу хэрэгцээгээ нэмэгдүүлэхийг эрмэлзэхдээ орлогоо хэдий хэмжээгээр өссөнийг анхаардаггүй юм. Орлого нэмэгдэх тусам хүмүүс хуримтлал буй болгохыг эрмэлзэнэ. Иймээс уг хуримтлалыг эргэлтэнд оруулах татварын бодлого шаардлагатай байдаг.

Кейнс орлогын татварыг бас өсөн нэмэгдэх хувь хэмжээгээр ногдуулах нь зүйтэй гэж үзэж байв. Хэт хуримтлал бүрэн ажил эрхлэлтийн нөхцөлд эдийн засгийн өсөлтөнд түлхэц болж чадах бөгөөд хямралын үед эдийн засгийн өсөлтөнд саад учруулна

гээд санал болгож буй татварын шатлал нь орлогыг хөрөнгө оруулалтанд дахин хуваарилахад дөхөм үзүүлнэ гэж Кейнс тэмдэглэж байсан байна.

Неоконсерватизмын үзэл санаа татварын онолын шинэ хөгжил болон татварын практик үйл ажиллагаанд ноёрхох байр суурийг эзлэхэд Р.Масгрейв нилээд хувь нэмэр оруулсан байдаг.

Тэрээр “татварын илүүдэл ачаалал” нь зах зээлийн механизмд санаатай бусаар оролцож, зах зээлээс урган гарч ирж байгаа санаачлага шийдвэрийг гуйвуулах учраас түүнээс зайлсхийх нь зүйтэй. Харин эдийн засгийн тодорхой салбар, үйл ажиллагааны чиглэлд тохиромжтой татварын бодлогоор зохицуулах явдлыг зах зээлийн механизмд саад тотгор болно гэж үзэж болохгүй гэж үзсэн.

Энэ тал дээр неоконсерватизмыг баримтлагчид татварын зохицуулах үүргийг нилээд тодотгосон. Татварын ачаалал их байхаас зайлсхийх хүсэл эрмэлзлэл санхүүгийн, дахин хуваарилалтын гэх мэт татварын бодлогын бусад зорилготой нилээд зөрчилддөг тул ийм тохиолдолд сонголт хийх учиртай болно. Хоёр өөр татвараас сонголт хийхэд тохиромжтой ачаалалтайг нь сонгоно гэдэг бол цорын ганц шалгуур бишээ гэж Масгрейв тэмдэглэсэн байдаг. “Татвар дарамттай болон шударга бус байж болохгүй”. Татварын бодлогын урлаг гэдэг бол ямар нэг хэмжээгээр дээрх хоёр үндэслэлийг тооцсон татварын хэлбэрийг хайж хэрэглэнэ гэсэн үг.

Корпорацийн татварыг ногдуулахдаа компаниудад адилаар хандахын зайлшгүйг Масгрейв уламжлалт бус үзлийнхээ анхаарлын төвд байлгасан. Корпорацийн хувьд адил хэмжээний орлогод адил татвар ногдуулна гэдэг шаардлага нь зөвхөн хэвтээ тэгш байдлын шаардлага төдийгүй зах зээлд нөөцийг үр дүнтэй байршуулах асуудлаарх нейтраль зарчмын шаардлага юм гэж баталсан байдаг.

Татварын тухай барууны онолд нэлээд маргаантай асуудал бол компаниудад татвар ноогдуулах явдал байдаг. Компани бол ерөөс татвар ногдуулалтын тохиромжтой субъект биш гэсэн үзэл бодол ч түгээмэл. Тэдний олж байгаа ашиг нь хувь хүмүүсийнх учраас хувиарлалтын дараа хувийн орлогод татвар ногдуулдаг журмаар хэрэгжих ёстой гэж үздэг.

Нийлмэл нийлүүлэлтийн эдийн засгийн гол номлол нь мөнгөн хадгаламж, нөөцийн хуримтлал бий болгох боломж бүрдүүлсэн тохиолдолд энэхүү хуримтлалаас хөрөнгө оруулалтын сан бүрдэн хөрөнгө оруулалт нэмэгдсэнээр бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн хэмжээ өснө гэсэн загвар юм.

Энэ учир шалтгааныг үндэс болгон америкийн эдийн засагч Б.Босуорт төрийн татварын бодлогын үндсэн зорилтыг хуримтлал ба хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх тааламжтай нөхцлийг бий болгох явдал хэмээн тодорхойлжээ.

Бизнесийн үйл ажиллагаа идэвхжихэд татварын түвшингийн бууралт урамшуулагч нөлөөлөл үзүүлдэг тухай А.Лафферийн дэвшүүлсэн санаа нь татварын онолд дорвитой хувь нэмэр оруулсан байна. Татварын хувь хэмжээний өсөлт төсвийн орлого хоорондын хамаарлыг харуулсан Лафферийн муруй нь “эгзэгтэй цэг”-ээс давсан татварын хувь хэмжээ нь татварын суурийг багасгаж, төсвийн орлого буурахад хүргэхийг үзүүлсэн. Лафферийн үзэж байгаагаар татварын дээд хувь хэмжээ аж ахуй эрхлэгчдийн цэвэр орлогын нийт дүнгийн 30 хувиас хэтрэхгүй байвал зохино.

Лафферийн дэвшүүлсэн санааны гол дүгнэлт нь бизнес эрхлэгчдийн хөрөнгө оруулалтыг хөхүүлэн дэмжихийн тулд татварын ачааллыг хөнгөвчлөх, татварын дээд хувь хэмжээг шийдвэртэй бууруулах, өсөн нэмэгдэх шатлалыг багасгах, болж өгвөл бүрэн зогсоох явдал мөн.

Сүүлийн жилүүдэд татварын бодлогын талаар нилээд анхаарал татаж байгаа асуудал бол татварын үр өгөөж мөн мөрдөж байгаа татварын систем хуримтлал, хөдөлмөрийн идэвх зэрэгт сөргөөр нөлөөлж, ямар нэгэн хэлбэрээр эдийн засгийн байдлыг гажуудуулахад хүргэж байгаа эсэх юм.

Үр өгөөжийн талаархи асуудалд татвар ногдуулалтаас учирсан үр дагаварыг үнэлэхэд хэцүү бөгөөд тухайлбал, энэ тухайд Дж.Стиглиц “Улсын секторын эдийн засаг” хэмээх бүтээлдээ: “Хадгаламж, боловсрол, хэрэглээ зэргийн асуудлыг шийдвэрлэснээр татвар ногдуулалтын үр өгөөж хязгаарлагдахгүй. Татвар ногдуулалт нь нөөц хувиарлах, эдийн засгийн өсөлтийн хурдацын асуудлыг хөндөнө. Мөн хөрөнгө

оруулалтын түвшинд төдийгүй түүний хэлбэрт нөлөөлнө. Орон сууц, тоног төхөөрөмжинд зориулагдах үндэсний мөнгөн хөрөнгийн хэмжээг тодорхойлно. Байгалийн нөөц баялгийг ашиглахад тусгалаа олно. Ерөөс эдийн засагт татвар ногдуулалтаас хамааралгүй нөөц баялгийн хуваарилалтын нэг ч салбар байдаггүй” (1997, 182-р тал) гэжээ.

“Улсын секторын эдийн засаг” бүтээлдээ Стиглиц гажуудалт болон гажуудалгүй татвар ногдуулалт мөн засварлагч татварын тухай чухал ойлголтуудыг нэвтрүүлж, татварын нөлөөлөл тархах гол чиглэлийг судалж, дүгнэсний зэрэгцээ татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт, татвар тогтоох болон хувь хэмжээг тогтоох эрх мэдэл, татварын амралт, татварын зээл, татварын тариф гэх мэт татварын механизмуудыг дэлгэрэнгүй тайлбарласан байдаг.

Татвараар дамжсан эдийн засаг дах төрийн оролцоог хэт хавтгайруулах нь хөрөнгө, хүчийг чөлөөт үнэ, өрсөлдөөний шалгуураар байршуулан хөгжүүлэх үйл явцад гажуудал учруулж, эдийн засгийн үр өгөөжийг бүхэлд нь дээшлүүлэхэд сөрөг нөлөөтэй байдаг нь одоо нэгэнт тогтоогдсон зүйл боловч улс орон бүр өөр өөрийн онцлогт нийцүүлсэн зохицуулалтын бодлого явуулж, тодорхой туршлага хуримтлуулж байна.

Үндэсний үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, гадаад ба дотоод хөрөнгө оруулалтыг урамшуулах, бүс нутгийн хөгжлийг дэмжих зэрэг нийт үндэсний эрх ашгийн тодорхой зорилгод чиглэсэн бодлого хэрэгжүүлэхэд татварын механизмууд нь хамгийн чухал арга хэрэгслэлд тооцогдсоор байгаа юм.

Тайлбар

* Эдгээр чиглэлийн талаар “Musgrave, Richard A: The Theory of Public Finance. New-York 1969” бүтээлээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

Ном зүй

1. Антология экономической классики: 1993. Москва: Эконом.-Т. 2. 202-р тал
2. Майбурд Е.М. 1996. Введение в историю экономическую мысли: от пророков до профессоров/Акад. нар. хоз. При Правительстве РФ, Москва: Дело, Витапресс. 127-р тал
3. Mann, F.K. 1978. Steuerpolitische Ideale. Jena 1937/Neudruck, Stuttgart, S. 64
4. Маркс, К., Энгельс, Ф. Т. 7, 82-р тал
5. Налоги. 1997. Под. ред. Д.Г.Черника, Москва: Финансы и статистика. 51-р тал
6. Общая теория финансов. 1995. Под. ред. Л.А.Дробозиной, Москва: Банки и биржи; ЮНИТИ, 93-р тал
7. Пушкарева В.М. 1996. История финансовой мысли и политики налогов. Москва: ИНФРА-М, 174-р тал
8. Рафьюз Р. 1995. Төсөв, татварын бодлогын үндсэн асуудлууд. Олон Улсын Бага Хурлын илтгэлүүдийн эмхтгэл. 432-р тал
9. Рындина М.Н., Алешина И.В., Аникин А.В., 1983. История экономических учений: Учеб. для вузов. Москва: Высш.шк., 20-р тал
10. Смит.А. 1998. Үндэстнүүдийн баялаг. Орч: Ч.Энхээ. УБ:137-р тал
11. Сабанти.Б.М. 1998. Теория финансов. Москва: Менеджер, 7-р тал
12. Стиглиц, Дж. 1997. Экономика государственного сектора. Пер.с англ М.: МГУ: ИНФРА М, 182-р тал
13. Тривус А.А. 1925. Налоги как орудие экономической политики. Москва: 49-52-р хуудас



НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ЁСНЫ ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА, ХӨГЖЛИЙН ЧИГ ХАНДЛАГА

Докторант С.Нармандах

“Нутгийн өөрөө удирдах ёсны онол, арга зүйн үндэслэл, дэлхий дахины баримт бичгүүдийн үзэл санаа”, “Монгол Улсын нутгийн өөрөө удирдах ёсны хөгжлийн зарим асуудлууд”-ын талаар “Нутгийн удирдлага” сэтгүүлийн 2001 оны 17, 18 дугаарт авч үзсэн билээ. Энэ удаад дээрх онолын үндэслэл, түүнд тулгуурласан баримт бичгүүдийн үзэл санааг практик амьдралд хэрэгжүүлж байгаа зарим улс орны туршлага, үйл ажиллагааг тухайн үеийн нийгмийн байгууллын онцлог, хөгжлийн түвшин, амьдралын хэв маягийг харгалзан бүлэглэн авч үзэхийг оролдлоо. Ингэж бусад улс орнуудад нутгийн өөрөө удирдах ёс (цаашид НӨУЁ гэж товчилно)-ыг хөгжүүлж ирсэн явц, үр дүн, одоо хэрэгжүүлж байгаа бодлого, үйл ажиллагааг цаг хугацаа, орон зай, чиг хандлагаар нь ялган авч үзэх нь бусдын туршлага, сургамжаас суралцах, улмаар практик, амьдралд оновчтой шийдэл сонгож авахад илүү үр дүнтэй гэж үзсэн болно.

Манай орны хувьд урьдын төвлөрсөн төлөвлөгөөт тогтолцоотой “социалист” улс орнуудтай нийгмийн хөгжлийн явц дахь алдаа оноо, амжилт, бүтээл зэрэг нь ижил төстэй байсан явдал нийгмийг удирдахад олон түмний оролцоог нэмэгдүүлэх чиглэлээр баримтлах бодлого, үйл ажиллагаанд ч бас ижил төстэй зүйлүүд цөөнгүй байж болохыг үгүйсгэх аргагүй юм. Тийм ч учраас дээрх орнуудын нийгмийн удирдлагад олон түмний оролцооны өнөөгийн байдал, энэ чиглэлээр гарч буй өөрчлөлт, шинэчлэлийг авч үзсэн юм. Үүний зэрэгцээгээр ардчилалд олон зуун жил суралцаж, хүний эрх, эрх чөлөөг баталгаатай хангаж, өөрийнхөө төлөө ажиллаж, хариуцлага хүлээж амьдрах төрөлх мэдрэмж дээр нь тулгуурлан улс орноо хөгжүүлж, үр дүнд хүрч байгаа зарим улс орны туршлагаас ч авч үзэх нь чухал ач холбогдолтой гэж үзэж байна. Энэ үүднээс дараах байдлаар бүлэглэн авч үзэх оролдлого хийсэн болно. Үүнд:

- Хуучин ЗСБНХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улс, орнууд;
- Болгари, Польш-зүүн Европ дахь урьдын социалист орнууд;
- Хятад, Куба-социалист орнууд;
- ХБНГУ, Америк-Европ, Америк тивийн хөгжилтэй орон;

- Солонгос, Япон, Энэтхэг-Ази тивийн томоохон улс орнууд;
- Швед-хүн амын амьдралын түвшингээр дэлхийд тэргүүлдэг орон;
- Шинэ Зеланд-хөгжиж байгаа орон;

Хуучин ЗСБНХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улс орнууд буюу одоогийн Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөлийн орнууд Үндсэн хуулиа 1992–1996 онуудад шинэчлэн баталсан байна. Эдгээр орнуудын Үндсэн хуульд “Нутгийн өөрийн удирдлага” гэсэн зүйл тухайн улс орны үндэсний онцлог, ёс заншлыг харгалзан тусгагджээ. Тухайлбал: Молдав Улсын Үндсэн хуулийн 109 дүгээр зүйлд орон нутгийг бие даалгах, нийгмийн үйлчилгээг төвлөрүүлэхгүй байх, засаглалыг сонгож байгуулах, орон нутгийн шинжтэй чухал асуудлаар иргэдтэйгээ зөвшилцдөг байх зэрэг асуудлыг нутгийн өөрийн удирдлагын зарчим болгон тусгажээ¹. Украин Улсын Үндсэн хуулийн 142 дугаар зүйлд төр, засгийн шийдвэрээр авсан арга хэмжээнээс үүдэн орон нутгийн байгууллагуудад нэмэлт зардал шаардагдвал төрөөс хариуцах тухай заажээ², Казахстан улсын Үндсэн хуулийн 89 дүгээр зүйлд нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны зарчмыг хуулийн хүрээнд тухайн орон нутгийн иргэд өөрсдөө тогтоох тухай заасан байна³. Дээрх улсуудын Үндсэн хуульд нутаг дэвсгэрийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг тодорхойлох, нийтийн өмчийг эзэмших, ашиглах, орон нутгийн төсөв батлах, зарцуулах, хянах, нийгмийн хамгаалал, нийгмийн халамжийн үйлчилгээг зохион байгуулах, иргэдийн бүртгэл, мэдээлэл, нийгмийн хэв журам сахиулах зэрэг асуудлууд нийтлэг тусгагдсан байна. Харин Грузин Улсын Үндсэн хуульд нутгийн өөрийн удирдлагын талаар тусгагдаагүй байна. Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөлийн орнууд дотроос ОХУ нутгийн өөрийн удирдлагыг хөгжүүлэх талаар онцгой анхаарч, өөрчлөлт шинэчлэлтийг эрчимтэй хийж байна. Энэ нь нийгмийн удирдлагад оролцох олон түмний шаардлага төдийгүй орон нутгийн бие даасан байдлыг хангаж, тэдгээрийн чадавхийг дээшлүүлэх нь нийгмийн хөгжлийг хангахад онцгой ач холбогдолтойг тухайн улс орны удирдлага, албан тушаалтнууд чухалчлан авч үзсэнтэй холбоотой гэж үзэж болох юм. Тухайлбал:

1993 онд батлагдсан ОХУ-ын Үндсэн хуульд:

- Ард түмэн өөрсдийнхөө эрх мэдлийг төр засгийн болон орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагаар дамжуулан хэрэгжүүлэх;
- Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд нь төр засаглалын байгууллагуудын тогтолцоонд үл хамаарах;
- НӨУЁ-ны зарчмуудыг бүс нутгийн хууль тогтоомжуудаар баталгаажуулах;
- Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын бүтцийг оршин суугчид өөрсдөө тогтоох;
- Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд нь нийтийн өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах, орон нутгийн төсвийг бүрдүүлж, татвар, хураамж тогтоох, нийгмийн хэв журмыг сахиулах, түүнчлэн орон нутгийн шинжтэй бусад асуудлуудыг шийдвэрлэх;
- Нутгийн өөрийн удирдлагын эрх шүүхээр хамгаалагдах зэрэг эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийг заажээ⁴.

Мөн НӨУЁ-ыг хөгжүүлэх чиглэлээр доорх баримт бичиг, эрх зүйн актуудыг батлан гаргасан байна⁵.

- * 1995 онд "Нутгийн өөрийн удирдлагыг төрөөс дэмжих Холбооны улсын хөтөлбөрийн тухай" Засгийн газрын тогтоол;
- * 1996 онд "ОХУ-ын нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах ерөнхий зарчмуудын тухай" Холбооны улсын хууль;
- * 1996 онд "Гүйцэтгэх засаглалын Холбооны улсын байгууллагуудаас нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудтай харилцах ажлыг зохион байгуулах арга хэмжээний тухай" Засгийн газрын тогтоол;
- * 1997 "ОХУ дахь нутгийн өөрийн удирдлагыг шинэчлэх үндсэн чиглэлүүдийн тухай" ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн зарлиг;
- * 1998 онд "ОХУ-ын орон нутгийн өөрийн удирдлагын албаны үндсийн тухай" Холбооны улсын хууль;
- * 1998 онд "ОХУ-ын орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын Конгресс" байгуулах тухай Ерөнхийлөгчийн зарлиг;
- * 1998 онд "ОХУ-ын нутгийн өөрийн удирдлагын зөвлөл, түүний чиг үүрэг"-ийг баталсан ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн зарлиг (зөвлөлийг Ерөнхийлөгч тэргүүлдэг);
- * 1999 онд "ОХУ-д нутгийн өөрийн удирдлагыг хөгжүүлэх салбар дахь төрийн бодлогын үндсэн заалтууд"-ыг баталсан Ерөнхийлөгчийн зарлиг;
- * 1999 "ОХУ-ын шинжлэх ухааны хотын статусын тухай" Холбооны улсын хууль; мөн онд "Нутгийн өөрийн удирдлагын нэгжид шинжлэх ухааны хотын статус олгох шалгуур"-ын тухай журам батлах

Засгийн газрын тогтоол;

Эдгээр баримт бичиг, эрх зүйн актууд нь төрийн төвлөрсөн тогтолцоонд он удаан жил байж, орон нутгийн үйл ажиллагаанд төр хөндлөнгөөс шууд оролцож, бүхий л амжилт, бүтээл, хүндрэл бэрхшээлийг өөртөө үүрч ирсэн улс орны хувьд дээрх нөхцөл байдлаас гаргахын тулд орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, бүтэц зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох талаар ихээхэн зүйл хийх зайлшгүй шаардлагатай байсныг төдийгүй цаашид ч зоримог алхмууд хийх шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Хууль, тогтоомжуудад нутгийн өөрийн удирдлагын бүрэн эрх, зохион байгуулалтын зарчим, чиг үүргүүд, төртэй харилцах харилцаа зэрэг олон асуудлын эрх зүйн хэм хэмжээг тодорхойлсны зэрэгцээ нутгийн өөрийн удирдлага нь өөрийнхөө бүрэн эрхийн хүрээнд ажиллах нөхцлийг хангахад ихээхэн ач холбогдол өгсөн байна.

Болгари, Польш-зүүн Европын урьдын социалист орнууд

Болгари Улс 1991 онд шинэчлэн батлагдсан Үндсэн хуульдаа "Нутгийн өөрийн удирдлага ба орон нутгийн засаг захиргаа" гэсэн бүлгийг улс орныхоо онцлогийг харгалзан тусгажээ. Тухайлбал:

- Общин нь засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэрийн үндэс бөгөөд тэнд нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх;
- Нутгийн өөрийн удирдлага "общины зөвлөл"-ийг оршин суугчдаас, гүйцэтгэх эрх мэдэл бүхий "Кмет" (мэр)-ийг оршин суугчид, эсвэл "общины зөвлөл"-өөс 4 жилийн хугацаагаар тус тус сонгодог ажээ⁶.
- Общин нь өөрийн өмчтэй ба бие даасан төсөвтэй, общины зөвлөл нь өөрсдийн эрх ашгийг хохироосон аливаа үйлдлийг шүүхэд өгч эрхээ хамгаалуулж болохоор заажээ.
- Нутгийн өөрийн удирдлага ба орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны зарчмыг тусгайлсан хуулиар зохицуулдаг ажээ.

Польш Улс 1997 онд шинэчлэн баталсан Үндсэн хуулийнхаа "Нутгийн өөрийн удирдлага" бүлэгтээ нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн нэгж болох "гмина" нь хуулийн хүрээнд оногдуулсан нутгийн өөрийн удирдлагын зорилтыг хэрэгжүүлэх, нутаг дэвсгэрийнхээ нийгэм эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлж, өмч эзэмших, орон нутгийн татвар, төлбөр тогтоох эрхтэй болохыг заажээ⁷. Нутгийн өөрийн удирдлагын нэгжүүдийн орлогын эх үүсвэрийг хуулиар тогтоодог ба тэдгээрийн зорилтуудын өөрчлөлтөд хамаарах хөрөнгийн асуудлыг тухай бүр шийдвэрлэж өгдөг байна. Мөн "гмина" нь нутаг дэвсгэртээ мөрдөх журам тогтоодог ажээ.

Нутгийн өөрийн удирдлагын бие даасан байдлыг шүүхээр хамгаалуулах эрхтэй байхаар хуульд тусгагдсан байна. Мөн "Польш Улс 1990 оноос мөрдсөн бага Үндсэн хуулийнхаа хүрээнд НӨҮЕ-ыг хөгжүүлэх өөрчлөлтийг тусгасан. Энэ хүрээнд эрх мэдлийн хуваарилалтын тухай, Гминагийн тухай, Гминагийн санхүүжилтийн тухай хуулиудыг батлан хэрэгжүүлж байна. Өөрөөр хэлбэл эрх мэдлийг төв ба орон нутгийн түвшинд зохистой хуваарилах асуудлыг шийдээд, түүн дээрээ түшиглэн санхүүжилтийн тогтолцоог тодорхойлжээ. Эрх мэдлийн хуваарилалтын явцад хуучин Ардын зөвлөлийн мэдэлд байж, ард түмний өмч гэж нэрлэгдэж байсан бүх зүйлийг Гминагийн буюу орон нутгийн өмчид шилжүүлсэн байна"⁸.

Хятад, Куба–социалист гэгдэх улс орнууд

БНХАУ. 1982 онд шинэчлэн батлагдсан Үндсэн хуулийнхаа "Үндэсний автономит районуудын өөрийн удирдлагын байгууллага" бүлэгт Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага нь үндэсний автономит районуудад ардын төлөөлөгчдийн хурал, автономит муж, тойрог, гацаадад ардын засаг болох тухай заажээ. Үндэсний автономит районуудын ардын төлөөлөгчдийн хурал нь үндэсний болон үндэстнүүдийн улс төр, эдийн засаг, соёлын онцлогт зохицуулан тухайн орон нутагт автономын тухай болон бусад журмыг тогтоодог байна. Үндэсний автономит районуудын өөрийн удирдлагын байгууллага нь орон нутгийнхаа санхүүг зохицуулах эрхтэй. Нутгийн өөрийн удирдах байгууллага нь нутаг дэвсгэрийн хэмжээний асуудлыг шийдвэрлэхийн зэрэгцээ төрийн хууль тогтоомж болон төв засгийн газраас өгсөн үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлдэг.

Үндэсний автономит районы өөрийн удирдлагын байгууллагын үндсэн үүрэг нь нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засгийн бие даасан байдлыг хангах явдал юм. Ингэснээр хот, хөдөөгийн хөгжил, бүтээн босголт, эрүүл мэнд, соёл, боловсролын асуудлыг шийдвэрлэх бололцоотой болдог. Мөн иргэний бүртгэл мэдээлэл, нийгмийн хэв журмыг сахиулах асуудлыг нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд шийдвэрлэдэг. БНХАУ-ын Үндсэн хуулинд ард түмэн төрийн хэрэгт оролцох эрхийг хэрэгжүүлэх хэлбэрийг

- шууд болон шууд бус сонгосон төлөөлөгчөөрөө дамжуулан;
- хот, тосгоны зөвлөлийн хурал;
- нийгмийн зөвшилцөөн;
- ажилчин, албан хаагчдын хурал;
- захидлаар болон биечлэн уулзах гэж заажээ⁹.

Куба Улсын 1992 онд шинэчлэн баталсан Үндсэн хуульд нутгийн өөрийн удирдлагын тухай заалт байхгүй, харин "Орон нутгийн ардын засгийн байгууллага" бүлэгт улс төр, засаг захиргааны чиглэлээр үндэсний газар нутгийг "хязгаар нутаг"

ба "орон нутаг буюу хот тосгон" гэж хуваах бөгөөд тэдгээрийн тоо, хил хязгаарыг хуулиар тогтоох тухай заажээ. Мөн орон нутгийн ардын засгийн Ассемблей үйл ажиллагаагаа оршин суугчдын өргөн оролцоо, идэвх санаачлагад тулгуурлан олон нийтийн байгууллагуудтай нягт хамтран ажиллах зарчмаар хэрэгжүүлэх, орон нутгийн ардын засгийн байгууллагууд хуулийн дагууд төрийн нийгэм эдийн засгийн нэгдсэн төлөвлөгөөг боловсруулахад оролцох ба түүнийг хэрэгжүүлэн хяналт тавин ажиллах тухай заасан байна. Хязгаар нутгийн ба орон нутаг буюу хот тосгоны Ассемблейн гүйцэтгэх хорооны гишүүдийг тухайн Ассемблейн гишүүдээс сонгодог ажээ. Сонгуулийг нэр дэвшүүлж, нэр дэвшигчдийн нэрсийн жагсаалтын үндсэн дээр явуулдаг. Орон нутаг буюу хот, тосгоны гүйцэтгэх хорооны дарга нь тухайн орон нутгийн Ардын Засгийн Ассемблейн гишүүн байхаар хуульчилжээ¹⁰.

ХБНГУ дахь хот болон коммунуудын үйл ажиллагаанд хэрэгжиж байгаа НӨҮЕ-ны эрх нь удирдлагын оновчтой хэлбэр төдийгүй төвлөрсөн бус бүтэц нь төр, орон нутгийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг иргэн бүрийн амьдралд ойртуулж өгөх боломж олгодог ХБНГУ орон нутгийн өөрийн удирдлагыг хөгжүүлэх талаар олон зуун жилийн туршлагатай, манай үндэсний судлаачид ч энэ талаар багагүй зүйл судалж, үзэл бодлоо нийтэлж байсан билээ¹¹. Энэ удаад ХБНГУ-ын Нутгийн удирдлагын зохион байгуулалтын хувилбаруудыг авч үзье¹² (66 дугаар хуудасны хүснэгтийг үз).

Солонгос, Япон, Энэтхэг–Ази тивийн томоохон улс орнууд

Солонгос Улс анх 1948 онд нутгийн өөрийн удирдлагын тухай асуудлыг Үндсэн хуульд тусган, 1949 онд "Орон нутгийн засаг захиргааны хууль"–ийг баталжээ. Иргэдийн төлөөллийн байгууллага "орон нутгийн зөвлөл" нь бүх нийтийн, чөлөөт, шууд, нууц сонгуулийн үр дүнд байгуулагддаг. Дээд, доод шатлалтай, Засаг даргыг бүх нийтийн, чөлөөт, шууд, нууц сонгуулиар 4 жилийн хугацаагаар сонгодог. 1960 оноос өмнө засаг даргыг дээд байгууллагаас томилдог байжээ. Орон нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн үүрэг нь ард иргэдийн амьжиргааны түвшинг дээшлүүлэх явдал юм. Энэ хүрээнд хүн амын боловсрол, эрүүл мэнд, иргэний хамгаалалт, иргэний бүртгэл, гал түймэртэй тэмцэх, ард иргэдийн амгалан тайван байдлыг хангуулах зэрэг асуудлуудыг хариуцдаг ажээ. Орон нутгийн санхүүжилт нь орон нутгийн өөрийн орлого болон дээд байгууллагаас олгодог орлогоос бүрддэг байна¹³.

Япон Улсад нутгийн өөрийн удирдлагын тухай асуудал 1946 оны Үндсэн хуульд тусгагджээ. 1947 онд нутгийн өөрийн удирдах ёсны тухай хууль гаргасан байна. Иргэдийн төлөөллийн байгууллага нь орон нутгийн чуулган. Засаг даргыг бүх нийтийн

**Германы нутгийн удирдлагын зохион байгуулалтын хувилбаруудыг
доорхи хүснэгтээр харуулав**

	Умард Германы зөвлөл	Өмнөд Германы зөвлөл	Магистрат	Хотын даргын хэлбэр
Орон нутгийн зөвлөл /ОНЗ/-г	Иргэдээс бүх нийтийн шууд тэгш, чөлөөт, сонгуулиар нууц санал хураалтын үндсэн дээр жилийн хугацаагаар сонгодог	Иргэдээс бүх нийтийн шууд тэгш, чөлөөт, сонгуулиар нууц санал хураалтын үндсэн дээр 6 жилийн хугацаагаар сонгодог	Иргэдээс бүх нийтийн шууд тэгш, чөлөөт, сонгуулиар нууц санал хураалтын үндсэн дээр 4 жилийн хугацаагаар сонгодог.	Иргэдээс бүх нийтийн шууд тэгш, чөлөөт, сонгуулиар нууц санал хураалтын үндсэн дээр 5 жилийн хугацаагаар сонгодог
ОНЗ нь	Орон нутгийн эрх барих дээд байгууллага (коммуны төлөөлөх засаглалын байгууллага)	Орон нутгийн эрх барих дээд байгууллага (коммуны төлөөлөх засаглалын байгууллага)	Орон нутгийн эрх барих дээд байгууллага (коммуны төлөөлөх засаглалын байгууллага)	Орон нутгийн эрх барих дээд байгууллага (коммуны төлөөлөх засаглалын байгууллага)
ОНЗ-өөс	Хотын дарга буюу орон нутгийн зөвлөлийн удирдагч, хотын захирагч буюу нутгийн захиргааны удирдагч нарыг сонгон батална.	ОНЗ болон орон нутгийн захиргааг хоёуланг нь удирдах эрх бүхий хотын даргыг сонгон батална.	Нутгийн захиргааг удирдах үүрэг бүхий магистратыг сонгон байгуулна. Хурлын тэргүүлэгч тухайн орныг эрх зүйн хувьд төлөөлөх үүрэгтэй	
Ард түмнээс				Орон нутгийн зөвлөл болон нутгийн захиргааг зэрэг удирдах үүрэг бүхий хотын даргыг шууд сонгоно
ОНЗ нь	Нутгийн захиргаанд тавих хяналтыг хэрэгжүүлнэ	Нутгийн захиргаанд тавих хяналтыг хэрэгжүүлнэ	Нутгийн захиргаанд тавих хяналтыг хэрэгжүүлнэ	Нутгийн захиргаанд тавих хяналтыг хэрэгжүүлнэ
ОНЗ нь	Үйл ажиллагаагаа байнгын хороодоор дамжуулан хэрэгжүүлнэ	Үйл ажиллагаагаа байнгын хороодоор дамжуулан хэрэгжүүлнэ	Үйл ажиллагаагаа байнгын хороодоор дамжуулан хэрэгжүүлнэ	Үйл ажиллагаагаа байнгын хороодоор дамжуулан хэрэгжүүлнэ
Нутгийн захиргааны хамтын удирдлагыг хангах үүрэг бүхий	Захирагчийн зөвлөл (гишүүд нь гол хэлтэс албадын дарга нараас бүрдэнэ)	Хотын даргын зөвлөл (гишүүд нь гол хэлтэс албадын дарга нараас бүрдэнэ)	Магистратын зөвлөл (гишүүд нь гол хэлтэс албадын дарга нараас бүрдэнэ)	Хотын даргын зөвлөл (гишүүд нь гол хэлтэс албадын дарга нараас бүрдэнэ)
ОНЗ-ийн бүрэн эрхэд	коммуны тусгай хуульд өөрөөр заагаагүй бол бүхий л асуудлууд орно.	Хотын даргад хуулиар зааснаас бусад бүх асуудлыг шийдвэрлэнэ.	Хуулиар гүйцэтгэх засаглалын бүрэн эрхэд хамааруулснаас бусад бүх асуудлыг хариуцна.	Хуулиар бургомистрт хариуцуулснаас бусад бүх асуудал хамаарна.

чөлөөт, шууд сонгуулиар сонгодог. Төлөөллийн болон засаглалын байгууллагын анхаарлын төвдиргэдийн өдөр тутмын амьдралын асуудал тавигддаг. Үүний зэрэгцээ ард иргэдийн амгалан тайван байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг сахиулах асуудлыг чухалчилдаг бөгөөд эрүүл мэнд, боловсрол, байгаль орчноо хамгаалах, хотын цэвэрлэгээний асуудлыг хариуцдаг. Санхүүжилт нь орон нутгийн татвар болон засгийн газартай хамтарсан үйл ажиллагаа, орон нутгийн үйл ажиллагааг дэмжиж засгийн газраас олгодог орлогоос бүрддэг байна¹⁴.

Энэтхэг Улсад 1982 онд Лорд Рипон тогтоол

гаргаж, НӨҮЕ-ыг үндэслэсэн. Нутгийн удирдлагыг хотын ба хөдөөний гэж хуваадаг. Нагар Панчаят, Нутгийн өөрийн удирдлагын зөвлөл, Нутгийн өөрийн удирдлагын холбоо гэсэн хэлбэртэй. Хотын даргыг бүх нийтийн чөлөөт, шууд сонгуулиар 5 жилийн хугацаагаар сонгодог.

Нутгийн өөрийн удирдлагын гол үүрэг нь оршин суугчдыг цэвэр усаар хангах явдал юм. Эмнэлэг, бага сургууль, соёл спорт, асрамжийн газар, тохижилт цэвэрлэгээний асуудлыг хариуцдаг. Орон нутгийн санхүүжилт нь Орон нутгийн татварын орлого, татварын бус орлого, тусламж, зээлээс бүрддэг¹⁵.

Нутгийн удирдлагын зохион байгууллагын хувилбарууд

/Ази, Номхон далайн бүсийн орнуудын эдийн засаг, нийгмийн хорооны Вэб хуудсыг ашиглав/

Улсын нэр	Солонгос	Япон	Энэтхэг
НӨУЁ-ны талаар үндсэн хуулинд баталгаажсан нь	1948 онд НӨУЁ-ыг бий болгохоор ҮХ-д тусгасан. 1949 онд Орон нутгийн засаг захиргааны хуулийг баталсан	1946 оны Японы шинэ үндсэн хуулинд тусгасан. 1947 онд түүнийг үндэслэн НӨУЁ-ны тухай хууль гаргасан	1882 онд Лорд Риптон тогтоол гаргаж НӨУЁ-ыг үндэслэсэн. Үндсэн хуулинд тусгагдсан
Нутгийн удирдлагын хэлбэр	Орон нутгийн зөвлөл (дээд дорд шатлалтай)	Орон нутгийн чуулган	Хотын ба хөдөөний гэж хуваадаг – Нагар Пан-наяат – НӨУ-ын зөвлөл – НӨУ-ын холбоо
Засаг даргыг сонгодог хэлбэр	Засаг даргыг бүх нийтийн чөлөөт шууд сонгуулиар 4 жилийн хугацаатай сонгодог (1960 оноос өмнө томилдог байв)	Засаг даргыг бүх нийтийн чөлөөт шууд сонгуулиар сонгодог	Хотын даргыг бүх нийтийн чөлөөт шууд сонгуулиар 5 жилийн хугацаатай сонгодог
Нутгийн удирдлагын үүрэг	– Оршин суугчдын амьдрал ахуй – Боловсрол – Спорт, урлаг – Эрүүл мэнд – Гал түймэртэй тэмцэх – Иргэний хамгаалалт – Иргэний бүртгэл – Нийгмийн хэв журам гэх мэт	– Иргэдийн өдөр тутмын амьдралыг сайжруулах – Амгалан тайван байдал, нийгмийн хэв журыг сахуулах – Эрүүл мэнд – Боловсрол – Байгаль орчноо хамгаалах – Хөгжлийг дэмжих гэх мэт	– Цэвэр усаар хангах – Эмнэлэг, бага сургууль – Иргэний бүртгэл – Соёл, спорт – Асрамжийн газар – Тохижилт, цэвэрлэгээ гэх мэт
Орон нутгийн санхүүжилт	– Өөрөө бүрдүүлэх орлого – Төв болон дээд байгууллагаас олгодог орлого	– Орон нутгийн татвар – Засгийн газартай хамтарч буй үйл ажиллагаанд болон орон нутгийн үйл ажиллагааг дэмжиж, Засгийн газраас олгодог орлого	– Орон нутгийн татварын орлого – Татварын бус орлого – Тусламж – Зээл

Швед Улсад НӨУЁ-ны түүхэн улбаа манай тооллын 10-р зууны үед бүрэлдэж эхэлсэн бөгөөд 19-р зууны эхээр батлагдсан анхдугаар Үндсэн хуульд эрх зүйн үндэс, суурь нь тавигдсан түүхтэй. Шведийн нутгийн удирдлага төрийн захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас бүрддэг. Шведийн НӨУЁ-ны байгууллагын эрх ашгийг 1908 онд байгуулагдсан Нутгийн удирдлагын холбоо хамгаалдаг. Тус Холбоо нь

- нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хөгжүүлэх, дэмжих;
- нутгийн удирдлагын эрх ашгийг хамгаалах;
- нутгийн удирдлагын байгууллагуудын хамтын ажиллагааг дэмжих;
- нутгийн удирдлагын зөвлөмж болон бусад дэмжлэг үзүүлэх зэрэг үүрэг гүйцэтгэж байна.

Нийгмийн үйлчилгээг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хүрээнд аль болох бие даан хэрэгжүүлэх эрмэлзлэл өнөөгийн ардчилсан орнуудын хувьд зонхилох хандлага болж байна¹⁶. Үүнийг Шведийн Линчөпинга коммуны үйлчилгээ үзүүлдэг хороодын жишээнээс харж болно.

Орон нутгийн хурал нь үйлчилгээ хариуцсан хороод, Орон нутгийн хянан шалгагчдаас бүрдэнэ.

- Үйлчилгээ хариуцсан 5 хороо ажилладаг. Үүнд:
- хүүхэд залуучуудад нийгмийн дэмжлэг үзүүлэх хороо (сургуулийн өмнөх насны хүүхдийн байгууллага болон заавал эзэмших боловсрол, хүүхдийн талаар явуулах үйлчилгээ).
 - соёл, чөлөөт цагийн асуудал хариуцсан хороо (соёл, аялал, жуулчлал, спорт, чөлөөт цагийн арга хэм-

жээ).

- тусгай үйлчилгээ зохион байгуулах хороо (өндөр настныг асрах, гэрээр үйлчилгээ үзүүлэх, гэр бүл хувь хүмүүст үзүүлэх тусламж).
- боловсрол, мэдээллийн асуудал хариуцсан хороо (мэдээлэл, номын сан, гимнази, хөгжмийн сургууль, цагаачид, дүрвэгсдэд туслах асуудал).
- коммуны үйлчилгээ хариуцсан хороо (газар ашиглах, орон сууцны фонд, хүрээлэн байгаа орчны хамгаалалт, цэцэрлэгжилт, зам, нийтийн тээвэр, үл хөдлөх хөрөнгийн зохицуулалт).¹⁷

Шинэ Зеланд Улс сүүлийн 10-аад жил улсынхаа салбарт эрчимтэй шинэчлэл хийж байгаа орны нэг юм. Энэхүү өөрчлөлтийг хамгийн амжилттай хэрэгжүүлж байгаа Кристчарч хотын орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах талаар хийж байгаа ажлыг авч үзье. Энэ ажлыг үр дүнтэй зохион байгуулахын тулд "Шилжилтийн хороо"-г байгуулж ажиллуулжээ. Шилжилтийн хороо орон нутгийн онцлог мөн чанарыг танин мэдэж, ажил, үүрэг нэг бүрийг дотоод болон гадны өрсөлдөөнд ажиллах чадавхтай болгох бүхий л зохион байгууллалтын арга хэмжээг авчээ. Юуны өмнө улс төрийн болон захиргааны түвшинд хийх ажлыг зааглан авч үзсэн байна. Ялангуяа иргэдийн өдөр тутмын амьдрал ахуйтай холбогдсон шийдвэр аль болох доод түвшинд гарах ёстой, өөрөөр хэлбэл удирдлагын эрх мэдлийг дээд зэргээр шилжүүлэх ёстой гэж үзжээ. Дээд шатны байгууллага нь доод шатныхаа байгууллагын хэрэгжүүлж чадахгүй үүргийг л биелүүлэх үүрэг хүлээдэг байна. Шинэ Зеландын шинэчлэлийн нэг онцлог бол бүх шатны захиргааны байгууллагын ажлын үр дүн нь иргэдийн хүсэл сонирхолд нийцэж, тэдний сэтгэл хангалуун байдлаар тодорхойлогдох явдал гэж үздэг байна.

Шинэ Зеландын шинэчлэлийн явцад төвлөрлийг сааруулах ажил 3 хүрээнд хэрэгжиж байна. Үүнд:

Улс төрийн хүрээнд төвлөрлийг сааруулах – сонгогчдын эрх ашиг, сонирхлыг төлөөлсөн орон нутгийн байгууллагууд ажиллах болсон;

Төрийн үйлчилгээний төвлөрлийг сааруулах – иргэд өөрсдийнхөө санал, хүсэлт, өргөдөл, бүртгэл зэрэг бүхий л асуудлыг нэг төв дээр хэрэгжүүлэх боломжтой болсноор чирэгдэл учрахгүй, цаг хэмнэдэг болжээ.

Бүтцийн хүрээнд төвлөрлийг сааруулах – аж ахуйн нэгж, байгууллага бүрийг бие даалгах, гэхдээ эцсийн зорилго нь хувьчлал биш, өрсөлдөөний орчин бүрдүүлэх явдал гэж үздэг байна.

Захиргааны бүтцийг аль болох энгийн уян хатан зохион байгуулж, боловсон хүчний томилгооны асуудалд зөвхөн мэргэжлийн ур чадварыг гол шалгуур болгодог ажээ.

Шинэ Зеландын захиргааны шинэчлэлийн гол агуулга нь иргэдийн эрх ашиг, сонирхол, хүсэл

эрмэлзэл болон ямар нэг хэмжээгээр эрх нь хөндөгдөж байгаа асуудлуудыг урьдчилан мэдэрч, шийдвэрлэх арга замыг иргэдтэйгээ зөвлөж, хамтран тодорхойлж, хэрэгжүүлэх явдал бөгөөд үүнийг зөвхөн цомхон, мэргэшсэн, иргэдтэйгээ хамгийн ойр дөт эрх мэдэл нь хангагдсан чадварлаг алба л гүйцэтгэж чадна гэж үздэгт оршдог ажээ. Шинэчлэлийн явцад иргэдийг мэдээллээр хангах, тэдэнд зөвлөж туслах, шийдвэр гаргах үйл явцад оролцуулахыг бүхий л шатанд дэмжиж, нээлттэй хуралдаан, төлөөлөгч илгээх, сонирхлын бүлгүүдтэй хамтран ажиллах зэрэг олон хэлбэрийн арга замыг эрэлхийлж байна¹⁸.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хөгжүүлж, нийгмийнхээ хөгжлийг хурдасган, хүн ардынхаа сайн сайхан амьдралыг хангах чиглэлээр үр дүнд хүрч байгаа зарим улс орны туршлага, үйл ажиллагаанаас товч дурдахад ийм байна.

Дээрх улс орнуудын заримынх нь үйл ажиллагаанд нийгмийн хөгжилд олон түмний оролцоог нэмэгдүүлэх чиглэлээр багагүй өөрчлөлт гарч байгаа ч улс орныхоо хөгжлийн онцлогоос хамааран төрийн төвлөрсөн удирдлагын элементүүд ч багагүй байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй. Гэсэн хэдий ч хүний эрх чөлөөг баталгаатай хангаж, нийгмийн амьдралд идэвхтэй оролцуулан, өөрийнхөө төлөө ажиллаж, хариуцлага хүлээж амьдрах хүний төрөлх мэдрэмж дээр нь тулгуурлан нийгмийн хөгжлийг хангах нь хүн төрөлхтний хөгжлийн нийтлэг чиг хандлага болсон нь тодорхой байна. Ялангуяа иргэд нь нийгмийнхээ амьдралд идэвхтэй оролцож, амьдралынхаа сайн сайхан, хүндрэл бэрхшээлийг өөрсдөө үүрч, төр засаг нь тэднийхээ зөвхөн хүчин мөхөсдсөн зүйлийг хариуцаж ажиллах үүрэг хүлээж, түүнийгээ үр дүнд хүргэж чадсан улс орны нийгмийн хөгжил жам ёсныхоо гольдролд орж, амжилтад хүрч чаддагийг Герман, Швед зэрэг орны туршлага илүүтэй харуулж байна. Улс орныхоо хөгжлийн түвшин, онцлогийг харгалзан НӨУЁ-ыг зохистой хөгжүүлснээр нийгэмд шударга ёс тогтож, тулгамдсан олон асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг оновчтой тодорхойлсон зүй зохистой хариултыг олж болохыг дээрх орнуудын туршлага, үйл ажиллагаа харуулж байна. Манай орны хувьд дэлхийн улс орнуудын шинэчлэлийн туршлага, өөрийн орны уламжлалд тулгуурласан өвөрмөгц хувилбарыг боловсруулан хэрэгжүүлэх нь чухал юм.

Ишлэл

- ¹ Конституции мира, Ташкент. 1998, том 4, с. 81;
- ² Конституции мира, Ташкент. 1998, том 5, с. 260;
- ³ Конституции мира, Ташкент. 1997, том 2, с. 385;
- ⁴ Конституции мира, Ташкент. 1998, том 4, с. 271–318
- ⁵ Муниципальное права, Москва. 2000, 32–68 дахь тал
- ⁶ Конституции мира Ташкент 1997, Том 1 стр 330–332
- ⁷ Конституции мира Ташкент 1998, Том 4 стр 140–142
- ⁸ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал. УБ. 2000, товхимол II–оос 68 дахь тал Г.Ганхуяг
- ⁹ Ази, Номхон далайн бүсийн орнуудын эдийн засаг нийгмийн хорооны Вэб хуудсыг ашиглав. E-mail Webmaster
- ¹⁰ Конституции мира. Ташкент. 1998; Том 3. стр. 188–190
- ¹¹ Местное самоуправление. Бонн. 1995.
- ¹² Нухацтай ажилладаг нутгийн өөрөө удирдах ёсны төлөө. УБ 2000. /Германы хотуудын зөвлөл/ Док. проф. Я.Долгоржавын орчуулга
- ¹³ Ази, Номхон далайн бүсийн орнуудын эдийн засаг, нийгмийн хорооны Вэб хуудсыг ашиглав. E-mail Webmaster.
- ¹⁴ Конституции мира. Ташкент
- ¹⁵ Конституции мира. Ташкент. 1998. Том 6. стр 374–375
- ¹⁶ Местное самоуправление в Швейцарии. Швейцария. 1996,
- ¹⁷ Конституции мира. Ташкент. 1998. Том 5. стр. 298–417
- ¹⁸ Ш.Батсүх. Улсын салбарын шинэ удирдлага ба Шинэ Зеландын шинэчлэлийн туршлага, “Шинэ толь” УБ. 1998 он. №22. 47–48 дахь тал.



ҮР НӨЛӨӨТЭЙ УРАМШЛЫН ТОГТОЛЦОО

Доктор (Ph.D), профессор Д.Цэдэв

Урамшлын тогтолцоо гэдэгт хүнийг тухайн байгууллагад ажиллах сэдлийг төрүүлж, тогтвортой ажиллуулан, идэвхжүүлж буй хүчин зүйлүүдийн нэгдлийг ойлгож болох юм. Манайд урамшлыг зөвхөн шагнал урамшилтай холбож ойлгох явдал байдаг. Цалин бол өгч байх ёстой, авч байх ёстой зүйл мэт ойлгодог. Энэ нь нэг талаас цалингийн хэмжээ бага, урамшуулах хүчин зүйл болох чадваргүй, нөгөө талаас цалин ур чадвар, ажлын гүйцэтгэл зэрэг идэвхжүүлэх хүчин зүйлтэй тэр болгон холбохгүй сүлжээгээр тогтоодогтой холбоотой байдаг.

Урамшлын тогтолцоо нь байгууллагын үр нөлөөнд үндсэн зургаан хүчин зүйлээр нөлөөлж болох юм. Үүнд: татаж ирүүлэх, тогтвортой ажиллуулах; сайн гүйцэтгэлд идэвхжүүлэх; ур чадвараа дээшлүүлэхэд идэвхжүүлэх; соёлын нөлөө; өртөг; бүтцийг эрчимжүүлэх зэрэг асуудал багтана.

Татаж ирүүлэх, тогтвортой ажиллуулах

Урамшлын тогтолцоо нь хэн энэ байгууллагад шинээр ирж ажиллах, хэн үргэлжлүүлэн ажилласаар байх вэ? гэдгийг шийдвэрлэдэг.¹ Өндөр урамшилтай байгууллагад олон хүн ажиллах сонирхолтой байдаг учир чадварлаг хүнийг шилж авах боломжтой. Өндөр урамшилтай байгууллагад ажиллаж байгаа хүн ажилдаа сэтгэл хангалуун байх учир үргэлжлүүлэн тогтвортой ажиллах сонирхолтой байдаг. Хүн хүчний шилжилт хөдөлгөөн бага, харьцангуй тогтвортой байна гэсэн үг. Шилжилт хөдөлгөөн бага л байвал байгууллагын үр нөлөө өндөр байдаг. Шилжилт хөдөлгөөн боловсон хүчнийг өндөр өртөгтэй болгодог учир байгууллагын үр нөлөө, үр ашигт сөргөөр нөлөөлдөг гэсэн үзэл тогтсон байдаг.² Гэхдээ шилжилт хөдөлгөөн үр нөлөө, үр ашигийн харьцаа нь бас ч тийм энгийн биш юм. Чадваргүй эсвэл ажил хийдэггүй гүйцэтгэл муутай хүнийг байлгаж байх нь хүнийг өөрчилснөөс илүү хортой үр дагавартай байдаг. Ажил завхаруулдаг, бусдад муу үлгэр дуурайл болдог хүнийг барьж байх нь бүрч хортой үр дагавартай. Ер нь мэдлэг чадвартай боловч ажил хийх сэтгэлгүй, идэвх зүтгэлгүй, завхруулдаг хүмүүс ажлын гүйцэтгэл муутай бусад хүмүүсээсээ илүү хор нөлөөтэй байдаг. Бас хэн ч хийж чадахаар энгийн ажлын байранд хүн шилжих нь тийм ч их өртөгтэй биш байдаг. Шилжилт хөдөлгөөний ашиг алдагдал

нь өөрчилж байгаа хүн, ажлын байрны онцлог шилжүүлж өөрчлөхтэй холбоотой гарах зардлаас шалтгаалдаг.

Сайн ажилтан илүү сэтгэл хангалуун байхаар урамшлын тогтолцоог л бий болгох шаардлагатай юм. Бусад байгууллагын ижил төстэй ажлыг адил түвшинд гүйцэтгэж байгаа хүмүүсээс илүү урамшилтай байх явдал энд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Байгууллагуудыг урамшлаараа өрсөлдөхөд хүргэж, хөдөлмөрийн өртөг өндөрсгөдөг сөрөг талтай байж болох юм.

Мөн өөрийн байгууллага дотроо сайн ажилтан өөрөөсөө доогуур гүйцэтгэлтэй хүнээс илүү урамшил авч байх нь чухал. Тиймгүй бол ажлаа сайн гүйцэтгэх идэвх чармайлт нь буурах, байгууллага дотроо өөр ажилд шилжихийг эрмэлзэх зэрэг сөрөг үр дагавар гарна.

Ажлын гүйцэтгэлд үндэслэсэн өрсөлдөөнт урамшлын тогтолцоо бий болгох нь чухал юм. Сайн гүйцэтгэл, илүү урамшилд хүргэх учир ажиллагсад амжилтад хүрэхийн төлөө мэрийж ажиллах ба хүрсэн үр дүн нь урамшил авч ирнэ гэдэгт итгэлтэй байж зүтгэл гаргах боломжтой юм. Ажлын муу гүйцэтгэл урамшил багатай байх учир түүндээ сэтгэл дундуур байж нэг бол гүйцэтгэлээ сайжруулах, нөгөө бол ажлаа орхих шаардлагатай болно. Урамшлаа ажлын гүйцэтгэлтэй холбож чадаагүй байгууллага хүн бүрийг дунджаас дээгүүр түвшинд урамшуулах бодлого барих шаардлагатай болдог. Энэ нь үр ашигт ч, цаашдаа үр нөлөөнд ч сөрөг нөлөөтэй болно.

Ажил таслалт бас л урамшилтай холбоотой байдаг. Ажлын нөхцөл болон урамшил сайн бол ажил дээрээ тогтвортой байх боломжтой болдог. Ажил таслалтыг багасгахын тулд урамшлыг ажилтны сэтгэл ханамжтай холбож өгөх шаардлагатай болдог. Цалин ажил таслалттай шууд холбох нь хялбар биш байдаг учир тодорхой тусгайлсан урамшилт цалин ирцтэй шууд холбож өгөх нь өртөг ихтэй боловч үр дүнтэй байдаг гэж үздэг.³

Гүйцэтгэлийг идэвхжүүлэх

Урамшлын тогтолцоо нь хүнийг сайн гүйцэтгэлд идэвхжүүлэх ёстой гэж үздэг. Гэхдээ хүмүүс урамшлыг тодорхой цаг хугацааны хязгаарт л үйлчлэх ёстой гэж хүлээж авдаг. Хүмүүс өөр өөр,

тэдгээрийн хэрэгцээ ч өөр өөр учир тэд янз бүрийн зүйлд урамшдаг. Тэд адилхан нөхцөл байдлыг өөр өөрөөр хүлээж авч, өөр өөр хариу барьдаг. Иймээс "Хүлээлтийн онол"⁴ –ын тухай ярих хэрэгтэй болдог.

Гүйцэтгэл–хүлээсэн үр дүн

Хүн бүр л тодорхой зан үйл, үйлдэл нь тодорхой гарцад хүргэнэ гэж бодог. Тэд тодорхой үйлдэл хийгээд л тодорхой зүйлийг хүлээж авна гэж боддог. Тухайлбал тодорхой тооны бүтээгдэхүүн хийвэл цалингаа авна, түүнээс 3–аар илүүг хийвэл шагналт цалин авна гэж бодох жишээтэй.

Гарцын үнэлэмж

Гарц бүр хүн бүрийг өөрөөр татдаг. Учир нь хүн бүр ялгаатай өөр өөрийн үнэт зүйлд сонирхолтой байдаг. Нэг нь албан тушаал ахихыг хүсэж байхад нөгөө нь цалингаа нэмүүлэх, эсвэл амралтаа өсгөхийг хүсэж байх жишээтэй.

Гарцын боломж

Тодорхой зүйл хийж, тогтоосон үр дүнд хүрэх боломжийн талаар хүн бүр өөр өөр хүлээлттэй байдаг. Тухайлбал нэг хүн тодорхой амжилтад хүрэх боломжийн талаар 90 хувь итгэлтэй байхад нөгөө нь 70 хувь итгэлтэй байж болох. Нэг хүн тодорхой тооны бүтээгдэхүүнийг нэг өдөрт хийж чадна гэсэн 90 хувь итгэлтэй байхад түүнээс 5–аар илүүг нэг өдөрт хийх тухайд 50 хувь итгэлтэй байх жишээтэй.

Үйлдэл нь тодорхой гарц, үр дүнд хүргэнэ гэдэгт итгэлтэй байх, тэр гарц нь түүний үнэлэмжид нийцэж түүнийг татаж байх, энэ гүйцэтгэл нь боломжтой гэж итгэж байх зэрэг нь хүнийг идэвхжүүлэх үндсэн хүчин зүйл болдог. Хүн гүйцэтгэх боломжтой гэж үзсэн тодорхой гарц, үр дүнд хүрч өөрийн үнэлэмжид нийцсэн урамшил авахын тулд идэвх чармайлт гаргах болдог. Хэдий их идэвх чармайлт гаргалаа ч тухайн гүйцэтгэлийг биелүүлэх үр чадвар байхгүй бол амжилтад хүрэх боломжгүй болно.

Хүрсэн үр дүнгийнхээ төлөө удирдлага, хамт олноос болон, шагналын системийн дагуу хүртэх гадаад урамшлаас гадна өөрийн бахархал, баяр баясал зэрэг дотоод урамшил чухал ач холбогдолтой байдаг.

Хүнийг идэвхжүүлэхийн тулд урамшлын тогтолцоонд хүмүүс итгэж байх ёстой. Үүний тулд урамшлын тогтолцоо нь аль болох нээлтэй, хүн бүрийн оролцоог хангасан байх шаардлагатай байдаг байна.

Ур чадвар хөгжүүлэх

Урамшлын тогтолцоо нь гүйцэтгэлийг идэвхжүүлэхийн нэгэн адил ажилтны үр чадварын хөгжлийг мөн идэвхжүүлэх үүрэгтэй. Ихэнх тохиолдолд урамшлын тогтолцоо нь гүйцэтгэлийг идэвхжүүлэхэд чиглэсэн байдаг учир ажилтны үр чадварын хөгжилд шууд бус байдлаар нөлөөлдөг. Тухайлбал өндөр үр чадварын үр

дүнд гарч ирсэн гүйцэтгэлийг урамшуулах гэх мэт. Өндөр үр чадвар шаарддаг дээд түвшингийн ажилд өндөр цалин хөлс олгох нь мөн л үр чадварын хөгжлийг урамшуулж байгаа хэлбэр юм. Дээд түвшингийн ажилд очихын тулд үр чадвараа хөгжүүлэх шаардлагатай болно.

Эрдэм шинжилгээ, судалгаа, шинжлэх ухаан, технологид чиглэсэн ажилд бол үр чадвар хөгжүүлэхэд чиглэсэн урамшлыг шууд ашиглах боломж арай өргөн байдаг гэж үздэг. Тодорхой үр чадвараа хөгжүүлсэн хүмүүст илүү цалин хөлс олгодог үр чадвар хөгжүүлэхэд чиглэсэн урамшлын тогтолцоо ч бий болгох явдал байдаг.

Ажилтны үр чадварын хөгжил байгууллагын үр нөлөө хоёр нь яг ч шууд холбоотой зүйл биш юм. Урамшлын тогтолцоог ажилтны үр чадварыг хөгжүүлэхэд яаж ч ашиглаад тэр нь байгууллагын үр нөлөөг дээшлүүлэхэд ямар ч тус болохгүй байх ч тохиолдол байж болох юм.

Соёл

Урамшлын тогтолцоо нь байгууллагын уур амьсгал, соёлд нөлөөлдөг. Урамшлын ямар тогтолцоо боловсруулан хэрэгжүүлж яаж, зохион байгуулж байгаагаас шалтгаалан хүний нөөц, ашиг орлого, үр чадвар, бүтээлч санаачлага, хүнд суртал, оролцоо зэргийн аль нэгэнд чиглэсэн соёл давамгайлсан хөгжих боломжтой болно.

Урамшлын тогтолцоогоор дэмжигдэж буй үйл үйлдэл, зан харьцаа, үр дүн л байгууллага дээр давамгайлах байр сууртай болж тухайн байгууллагын соёлыг тодорхойлж хүмүүсийг чиглүүлж байдаг. Байгууллага дээр юуг урамшуулдаг тогтолцоо байна түүнд чиглэсэн соёл бүрэлдэн бий болдог.

Өртөг, бүтцийг эрчимжүүлэх

Урамшлын тогтолцооны шатлал нь байгууллагын бүтцийн шатлалд нөлөөлдөг.⁵ Урамшлын тогтолцоонд өндөр байр суур эзэлж буй элмент нь байгууллагын бүтцийн шатлалд ч дэгүүр тавигдах болдог.

Урамшлын тогтолцоо нь өртөгтэй салшгүй холбоотой. Төлбөрийн чадвартай байгууллага өндөр өртөгтэй урамшлын тогтолцоотой байж болох бол чадвар муутай нь хямд урамшлын тогтолцоотой байх хэрэгтэй болно. Өрсөлдөгчөөсөө арай хямд өртөгтэй урамшлын тогтолцоотой байх шаардлагатай байдаг.

Урамшлын тогтолцоо ба стратегийн төлөвлөлт

Урамшлын тогтолцоо нь байгууллагын стратегийн зорилготой нийцэж, түүнд хүрэхэд чиглэсэн аливаа үйлдлийг урамшуулж чадахаар байх ёстой. Байгууллагын ирээдүйн зорилгод нийцэх хүмүүсийг татаж элсүүлэх, зөв гүйцэтгэлийг урамшуулах, зөв бүтцийг төлөвшүүлэхэд чиглэсэн урамшлын тогтолцоо байх

шаардлагатай. Өөр өөр зорилго зорилт нь өөр өөр зан үйл, гүйцэтгэл, үнэт зүйлсийг шаарддаг учир шинэ стратегийн зорилт нь урамшлын шинэ тогтолцоог шаардана. Шинэ бизнес, шинэ зорилго, зорилтыг хуучин урамшлын тогтолцоогоор дэмжин хэрэгжүүлэх боломжгүй юм. Урамшлын шинэ тогтолцоо ч хуучин бизнест тэр болгон нийцэхгүй юм.

Урамшлын үндэслэл

Ажилд үндэслэл

Тухайн хүн ямар ажил хийж (албан тушаал хашиж) байна гэдгээс нь хамааруулж урамшуулдаг уламжлалт тогтолцоо нь ажилд үндэслэсэн тогтолцоо юм. Байгууллага эхлээд ажлуудаа үнэлээд, тэр үнэлгээндээ үндэслэн урамшлынхаа тогтолцоог бий болгодог хэлбэр юм. Тухайн ажил байгууллагад хэр зэрэг ач холбогдолтой тэр хэмжээгээр л ажиллах хүнийг нь урамшуулдаг зарчим юм. Энэ тогтолцооны үед байгууллага өөрийн ажлын урамшлыг өөр бусад байгууллагын ижил төстэй ажилтай харьцуулан үзэхэд хялбар байх учир өрсөлдөгчөөсөө дутуугүй урамшлын түвшинг барьж байх, тийм байгаа гэдэгтээ байгууллага ч, ажиллагсад ч итгэл үнэмшилтэй байх боломж олгодог. Мөн байгууллагын дотор ч адил ажил адил, ялгаатай ажил өөр өөр урамшилтай байх боломжтой болдог.

Ур чадварт үндэслэл

Сүүлийн үед зарим байгууллагууд ажиллагсадаа ямар ажил эрхэлж байгаагаар нь биш ямар ур чадвар эзэмшсэнээр нь урамшуулдаг тогтолцоог хэрэглэдэг болоод байна. Энэ тогтолцоо нь хүнийг өсөж хөгжүүлэхэд чиглэсэн учир өндөр ур чадвартай аль ч ажлыг хийж чадахаар уян хатан ажиллах хүчийг бүрдүүлдэг байна. Хүмүүс ихэвчлэн өөрийн эрхэлж буй ажлын шаардлагаас илүү өндөр ур чадвар эзэмшсэн байдаг учир энэ тогтолцоо нь нилээд өндөр өртөгтэй болдог.⁶ Гэхдээ энэ тогтолцооны үед байгууллага цөөхөн чадварлаг, уян хатан ажиллах хүчтэй байх боломжтой байдаг. Энд тулгардаг нэг бэрхшээл бол ур чадварыг үнэлэх, шатлал зэрэглэлд оруулах явдал юм. Ажлыг үнэлж, ангилал зэрэглэлд оруулдаг аргачлал байдаг бол ур чадварын тухайд аргачлал хараахан байхгүй байгаа юм.

Гүйцэтгэлд үндэслэл

Ямар ч урамшлын тогтолцоо сонгож авсан түүнийг ажилтны ажлын гүйцэтгэлтэй ямар нэг байдлаар холбох гэж эрмэлздэг нь нийтлэг байдаг. Ахлах байдлыг гол болгодог карьерт үндэслэсэн урамшлын тогтолцоо л гүйцэтгэлийг үнэлэхээс нэлээд хол байдаг юм. Сайн зохион байгуулж, ажилтны хийж гүйцэтгэтгэсэн зүйлийг нь бодитой зөв үнэлээд түүнд нь тохирсон урамшил олгож чадах тогтолцоог төлөвшүүлж чадах юм бол гүйцэтгэлээр үнэлэх арга нь үнэнхүү ач холбогдолтой байх юм. Гэхдээ ямар

гүйцэтгэлийг ямар шалгуураар хэдийд яаж хэмжих, тэр нь байгууллагын үр нөлөөнд яаж нөлөөлөх гээд олон төвөгтэй асуудлыг зөв шийдэж байж энэ тогтолцоог хэрэгжүүлэх боломжтой. Гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь хувь хүн, хамт олон, байгууллагын алинаар нь байх, аль эсвэл тэдгээрийг хослуулах уу гэдгийг бас шийдэх шаардлагатай. Ихэнх байгууллагууд хосолсон хэлбэрийг ашигладаг.

Гүйцэтгэлийг үнэлэхдээ хэмжиж болохоор богино хугацааны үр дүнд голлон анхаардаг учир байгууллагын ирээдүйг тодорхойлох урт хугацааны стратегийн зорилт анхаарлын гадна үлдэж болзошгүй байдаг.⁷ Заримдаа гүйцэтгэлээ бодитой үнэлж чадахгүй субьектив үнэлгээ хийдэг нь урамшлын үр дүнг утга учиргүй болгодог. Зарим тохиолдолд урамшил нь дэндүү бага байдаг учир утга учиргүй болдог байна. Гүйцэтгэлд үндэслэн урамшлын тогтолцоог сайн зохион байгуулж чадвал асар их амжилтад хүрч болох боловч муу зохион байгуулбал ихээхэн хортой үр дагавартай байх юм.⁸

Гүйцэтгэлийг хэмжих амаргүй, гүйцэтгэлд үндэслэн урамшил хуваарилах нь бүр ч хэцүү. Иймээс гүйцэтгэлд үндэслэсэн урамшлын тогтолцоо нь удирдлага, ажиллагсдын аль алинаас өндөр ур чадвар, сахилга хариуцлага шаарддаг.

Зах зээлийн байр суурь

Аль ч байгууллага өөрийн урамшлын түвшинг зах зээл дээрх ижил төстэй бусад байгууллагатай харьцуулан өөрийн байр суурийг тодорхойлсон байх шаардлагатай. Зарим байгууллага бусдаас өндөр урамшил өгч зах зээлээс илүү чадварлаг хүмүүсийг сонгон авч зах зээл дээр тэргүүлэх байр суурьтай байх нь чухал гэж үздэг. Гэтэл зарим байгууллага ямар ажилд ямар хүн авсан түүндээ тохирсон урамшил өгнө гэсэн байр суурьтай байдаг. Ажил бүр өндөр ур чадвар шаарддаггүй. Иймээс ажил бүрт өндөр ур чадвартай хүнийг сонгон авч өндөр урамшил олгож байх шаардлагагүй. Хэний ч хийж чадах ажилд өндөр ур чадвартай ажилтан авч өндөр урамшил төлж байх нь өртөг өндөрсгөдөг алдагдалтай гэж үздэг. Зөвхөн цөөн тооны өндөр ур чадвар шаардах ажилд л өндөр урамшил тогтоох ёстой гэж үзэж байгаа хэрэг.

Урамшлын түвшин нь байгууллагын уур амьсгалд нөлөөлдөг. Өндөр урамшилтай байгууллагад ажиллаж буй хүмүүс өөрсдийгөө тэргүүлэх байгууллагад ажиллаж байгаа өндөр ур чадвартай элитүүд гэсэн мэдрэмжтэй байдаг. Ялгавартай урамшлын тогтолцоотой байгууллагад нийгмийн ялгаварт байдлын уур амьсгал бий болох талтай.

Урамшлын харьцуулалт, төвлөрөл, шатлал, хэлбэр

Урамшлын тогтолцоог төлөвшүүлэхэд гадаад, дотоод харьцуулалтын асуудал чухал байдаг. Адил ажил, адил урамшилтай байх ёстой гэсэн зарчмыг

байгууллагын дотор баримтлах, бусад байгууллага-тай харьцуулж баримтлах тухай асуудал байдаг. Энэ зарчмыг өндөр урамшилтай байгууллага дотроо баримтлах нь өртөг өндөрсгөхөд хүргэдэг талтай ч хүмүүсийг чөлөөтэй сэлгэн ажиллуулах боломж олгодог.⁹ Олон салбартай томоохон байгууллага гадаад харьцуулалтыг чухалчилдаг бол жижиг байгууллагууд дотооддоо адил байх зарчмыг голлон анхаардаг.

Урамшлын тогтолцоо нь төвлөрсөн эсвэл төвлөрсөн бус зохион байгуулалтай байхыг бас сонгож хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Урамшлын төвлөрсөн тогтолцоо нь нэгдсэн тодорхой, эмх цэгцтэй, ажилтнуудыг бүх салбар түвшинд харьцуулах боломжтой болгодог. Төвлөрсөн бус тогтолцоо нь доод түвшинд эрх чөлөө олгож урамшлыг тодорхой ажил алба, гүйцэтгэл, нөхцөл байдалтай холбох боломж илүү олгодог гэж үздэг.

Урамшлын тогтолцоо нь шаталсан эсвэл энгийн бүтэцтэй байж болно. Урамшлын шаталсан бүтэцтэй тогтолцоо нь байгууллагын шатлалыг улам өөгшүүлж удирдлагын бюрократ загварыг дэмждэг. Энгийн тогтолцоо нь ажиллагсдын идэвх оролцоонд тулгуурласан удирдлагын арга барилыг шаардана.

Урамшил нь материаллаг болон материаллаг бус олон хэлбэртэй байж болно. Хүн бүр өөр өөр үнэт зүйл, сонирхолтой байдаг учир урамшлын аль нэг хэлбэрийг хатуу баримтлах нь төдийлөн үр дүнтэй байж чадахгүй юм. Боломжтой бол хүн бүр өөрийн хүсэн хүлээсэн урамшилд хүрч болохоор уян хатан тогтолцоог төлөвшүүлэх нь чухал юм.

Урамшлын удирдлага

Мэдээлэл, харилцаа

Зарим байгууллагад урамшилтай ялангуяа, цалин хөлстэй холбоотой мэдээлэл нууц байдалтай байдаг. Тэд хувь хүний цалин хөлсний тухай мэдээлэл огт өгдөггүй бөгөөд шагнал урамшилтай холбоотой тун бага мэдээлэл л олдох боломжтой байдаг. Гэтэл зарим байгууллага дээр урамшилтай холбоотой бүх зүйл ил тод, хувь хүний цалин хөлс хүртэл хүн бүрийн хэлэлцэж шийдвэрлэх асуудал болсон байдаг.¹⁰

Урамшлын мэдээлэл харилцааны аль хэлбэрийг сонгож хэрэгжүүлэх нь байгууллага хамт олны онцлог, соёл, уур амьсгал, бэлэн байдлаас хамаарна. Мэдээлэл, харилцааны хаалттай хэлбэрийн үед бүх эрх мэдэл удирдлагад ирж хүмүүсийг удирдлагаас хамааралтай болгодог. Энэ хэлбэрийн үед хүмүүсийн урамшлын шударга байдалд итгэх итгэл алдагдах явдал байдаг.¹¹ Нээлттэй хэлбэрийн үед хүмүүс идэвхтэй хандаж, шийдвэр гаргахад оролцон урамшлын бодит, шударга байдалд итгэлтэй байх боломжтой. Урамшлын мэдээлэл, харилцааны нээлттэй хэлбэрийн үед удирдлагыг өндөр мэдлэг чадвартай байхаас гадна идэвх чармайлт гаргаж ихээхэн цаг хугацаа зарцуулж ажиллахыг шаарддаг.

Хэрэв байгууллага урамшлын удирдлагад бага цаг хугацаа, хүчин чармайлт гаргаж үр дүнтэй байх сонирхолтой байгаа бол хаалттай хэлбэрийг сонгож хэрэгжүүлэх нь дээр байх юм.

Шийдвэр гаргах процесс

Урамшлын ямар тогтолцоог сонгож хэрэгжүүлэх, яаж зохион байгуулах, урамшлыг хэнд яаж хуваарилах тухай асуудлыг хэний, ямар оролцоотойгоор хэн шийдвэрлэх вэ? гэдэг бас нэг чухал асуудал юм. Уламжлалт байгууллагуудад ийм шийдвэрийг дээд удирдлагууд л анхан шатны менежерийн оролцоотойгоор гаргадаг. Сүүлийн үед эдгээр шийдвэрийг гаргахад ажилтныг аль болохоор оролцуулдаг хандлага нилээд дэлгэрч байгаа юм.¹² Ажилтныг ингэж оролцуулах нь тэдний урамшлын тогтолцоондоо итгэх итгэл нэмэгдэж, үр дүнг нь хүлээж авах хөрс суурь бүрэлдүүлдэг. Ажилтан ингэж оролцохын тулд сайн бэлтгэгдсэн, өндөр мэдлэг, чадвартай байх шаардлагатай болно. Шийдвэр гаргахад хэнийг, яаж оролцуулах нь байгууллагын соёл, уур амьсгал, дээд, дунд, доод бүх түвшний удирдлага болон ажиллагсдын бэлэн байдлаас шалтгаална.

Урамшлын тогтолцоо ба байгууллагын өөрчлөлт

Урамшлын тогтолцоо нь байгууллагыг өөрчлөгдөн хөгжихөд хөтөлж ч болно эсвэл эсрэгээр нь саад тотгор болж ч болно. Байгууллага аль нэг чиглэлд өөрчлөгдөж эхэлсэн ч түүндээ тохирсон урамшлын тогтолцоог бий болгохгүй хуучин тогтолцоотойгоо зууралдаад байвал тэр нь байгууллагын өөрчлөлт хөгжилд саад болно. Хэрэв байгууллага оролцоонд үндэслэсэн удирдлагын аргыг хэрэглэж ажилтны идэвх санаачлагыг хөгжүүлэн байгууллагаа өөрчилж хөгжүүлэх чиглэлийг баримжаалсан бол идэвх оролцоонд үндэслэсэн урамшлын тогтолцоог бий болгож хэрэгжүүлэх шаардлагатай болно.

Гүйцэтгэлд үндэслэсэн, ашгаа хуваарилах зарчимд тулгуурласан урамшлын тогтолцоо нь байгууллагыг өөрчлөлт хөгжилд ямагт хөтөлж байдаг гэж үздэг.¹³ Бүтээмжийг дээшлүүлж олсон ашгаа хуваарилах замаар байгууллагыг өөрчлөн хөгжүүлэхэд чиглэсэн гүйцэтгэлд үндэслэсэн, үр чадварт үндэслэсэн, чанарын бүлгийн зэрэг урамшлын тогтолцоог бий болгож хэрэгжүүлдэг. Өөрчлөлтийн өмнөх болон дараахь үеийн урамшлын тогтолцооноос шилжилтийн үеийн урамшлын механизм өөр байх шаардага байж болзошгүй байдгийг анхаарч ажиллах хэрэгтэй юм.¹⁴

Урамшлын тогтолцооны зохицол

Урамшлын тогтолцоо нь байгууллагын соёл, зан үйл, уур амьсгал, бизнесийн стратеги, удирдлагын философи зэрэгтэй зохицож, харилцан дэмжиж байх шаардлагатай.¹⁵ Удирдлагын уламжлалт

бюрократ загвар нь урамшлын хаалттай, дээрээс доош чиглэсэн, ажилтны зан үйлийг зохицуулсан тогтолцоог шаарддаг. Оролцоонд тулгуурласан удирдлагын практик нь урамшлын нээлттэй, хүмүүсийн хөгжил, оролцоо, идэвх санаачлагатай байдлыг дэмжсэн тогтолцоог шаарддаг.

Урамшлын тогтолцоо нь байгууллагын онцлог,

бизнесийн орчин, хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцоо зэрэгтэй ч зохицож байх шаардлагатай. Шинээр эхлэн хурдан хөгжиж буй бизнест идэвх санаачлагатай, өндөр ур чавартай, ирээдүйтэй, чадварлаг хүмүүсийг татаж ирүүлэхээр урамшлын тогтолцоо илүү зохицдог. Урамшлын тогтолцоо нь ажлын зохион байгуулалт, албан тушаал ахих дэвших тогтолцоотой ч зохицож байх шаардлагатай.

Ишлэл

- ¹ Lawler E.E. Motivation in Work Organizations. Monterey Calif: Brooks/Cole, 1973. Mobley W.H. Employee Turnover: Causes, Consequences, and Control. Reading, Mass.: Addison. Wesley; 1982
- ² Macy B.A. and Mirvis P.H. "A Methodology for Assessment of Quality of Work life and Organisational Effectiveness in Behavior-Economic Terms" ASQ 1976
- ³ Lawler E.E. Pay and Organisation Development. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1981.
- ⁴ Lawler E.E. Motivation in Work Organisations. Monterey Calif: Brooks/Cole, 1973
- ⁵ Lawler E.E. Pay and Organisation Development. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1981.
- ⁶ Lawler E.E. Pay and Organisation Development. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1981.
- ⁷ Fox.H. Top Executive Bonus Plans. New York: Conterence Bookd. 1979
- ⁸ Lawler E.E. Motivation in Work Organisations. Monterey Calif: Brooks/Cole, 1973
- ⁹ Salseheider J. "Devising Pay Strategies for Diversitied Companies" Compensation Review. 1981
- ¹⁰ Walton R.F. Establishing and Maintaining High Commitment Work Systems. Jossey-Bass. 1980
- ¹¹ Steele F. The Open Organisation. Reading. Mass. Addison-Wesley. 1975
- ¹² Lawler E.E. Pay and Organisation Development. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1981.
- ¹³ Moore B.E. and Ross T.L. The Sconlon Way to Imroved Productivity. N.Y. Wiley Interseienee. 1978
- ¹⁴ Beckhend R. and Harris R. Organisational Transitions: Managing Complex Chenge. Reading Mass: Addison Wesley. 1977
- ¹⁵ Lawler E.E. "Reward System in improving life at Work" Santa Monica, Cait, Goodyear. 1977



САЙН УДИРДАГЧ, САНАА НИЙЛСЭН ХАМТ ОЛОН ХОЁР ЯМАР Ч БЭРХШЭЭЛИЙГ ТУУЛААД АРД НЬ ГАРЧ ЧАДНА

Монгол Улсын хөдөлмөрийн баатар
Ү.Аварзэдтэй хийсэн ярилцлага

Бид бүхнийг өөрчлөн шинэчилж, шинэ нийгэм, шинэ орчныг зорьж буй өнөө цагт амьдралд хат сууж, дадлагажиж туршлагажсан ахмадуудынхаа үг, сургамжийг сонсч, арга туршлагыг судлах нь зорилгодоо хүрэх бидний бас нэгэн арга зам болох юм. Чухам ийм л зорилгыг өвөрлөн Монгол Улсын “Хөдөлмөрийн баатар” Ү.Аварзэд гуайтай хууч хөөрөлдлөө.

–Таны ажил амьдралын “алтан үе”, хийж бүтээхийн л төлөө төрсөн тэт хөдөлмөрлөж байсан үе буюу “Хөдөлмөрийн баатар” хэмээх хүндтэй цол, алдар нэрийг хүртэж байсан үе бол Хөвсгөл аймгийн Цагаан-Уул сумын “Бадрал” нэгдлийн даргаар ажиллаж байсан он жилүүд байх. Одоо Та энэ сумынхаа ард иргэдийн ахуй амьдралын талаар сонирхож, санаа тавьж явдаг уу? Зах зээлд хэрхэн шилжсэн бол оо?

–Би 1990 онд Улсын Нэгдлийн Холбооны Дээд Зөвлөл (НХДЗ)–ийн нэгдүгээр орлогч даргаар сонгогдож хотод ирээд 10 гаруй жил болж байна. 21 жил энэ сумын ард түмэнтэй ажиллаж, амьдарсан. Үнэхээр сайхан хөдөлмөрч түмэн байсандаа. Сумаараа ихийг ч хийж бүтээсэн, их ч өөдөлж дэгжсэн. Манай сум тухайн үедээ улсын тэргүүний үйл ажиллагаатай, өөрийн гэсэн тэргүүний арга барилтай, улсын төлөвлөгөө даалгаврыг байнга биелүүлдэг, иймээс улсад хоёр, гурван ч удаа тэргүүн байр эзэлж байсан. Одоо бодоход энэ нутгийн түмэн яг л одоогийн зах зээлийн утга санаа, арга барилыг тэр үед авч хэрэгжүүлж байж. Мал ахуйгаа ч өсгөж, сум орноо ч хөгжүүлж, өөрсдийн ахуй амьдрал нь ч их дээшилсэн. Манай нэгдлийн малчид банкны мөнгөн хадгаламжаараа улсад нэгдүгээрт орж байсан гээд боддоо. Хөдөлмөрийн үр шимийг жинхэнэ хүртэж чаддаг байсан хүмүүс. 1990 онд намайг ирэхэд 200 гаруй мянган толгой мал тоолуулж байсан. Тэгтэл 2000 онд 212 мянган толгой малтай боллоо гэж “Хоёр буман мал”–ын баяр хийлээ. Би очиж чадаагүй ээ. Очье ч гэж бодсонгүй. Жилд ганц ч мал улсын бэлтгэлд нийлүүлээгүй байж 10 жилийн хугацаанд юуны нь малын өсөлт, тэгээд бас баярлах байх вэ дээ! Ард түмэн хийсэн бүтээсэн амжилтынхаа баярыг л тэмдэглэдэг байх учиртай гэдгийг би Засаг даргад нь хэлсэн. Бидний үед чинь жилд 40–50 мянган мал улсын бэлтгэлд нийлүүлчихээд, дараа нь малын

өсөлтийн тухай ярьдаг байлаа шүү дээ. Харин ноднин жилийн зуднаар Цагаан–Уулын малчид маань малынхаа 60 гаруй хувийг нь цас зуданд алдаж, ганцхан жилийн дотор бүхэл бүтэн ядуусын арми болж, түүнийг дагаад олон бэрхшээлтэй асуудлууд үүссэнийг нь хараад их харамсаж, өрөвдсөн. Улсын хэмжээнд Цагаан–Уул шиг их олон мал алдсан сум байгаагүй. Гаднаа малын хамар хатгах ганц бухал өвсгүй өвөлд орж байгаа малчдыг юу ч гэхэв дээ? Үнэндээ Цагаан–Уул гэлтгүй манайхан бүгд сум орноороо удирдлага, зохион байгуулалт муу байгаагаас, мал маллах анхны мэдэгдэхүүнгүй, чадалгүй малчид ихэссэнээс, малын таваарлаг чанар алдагдсанаас өвлийн цас зудыг тэсэхгүй сумаараа л хотоо харлуулах болж дээ. Нөгөө, өөрийн суманд ургаагүй бол өрөөлийн сумтай харилцан тохиролцоод хадгаж бэлтгээд авчихдаг өвс тэжээл байхгүй, нөгөө арга туршлагатай, ахмад, сайн малчдын арга туршлагаа солилцох, өвлүүлэх, заах сургах явдал байхгүй, дээр нь малчин бүртээ хүрч очиж үйлчилж, болох болохгүйг нь ойлгож, залруулж явдаг сум орны удирдлагууд гэж байхгүй, хөдөөгийн малчдын эрэлт хэрэгцээг хангасан боловсрол, эрүүл мэнд, соёлжилтын үйлчилгээ гэж байхгүй. Өнөөдөр жинхэнэ харанхуй бүдүүлэг орчин малчдын маань дунд үүсч байна даа. Энэ чинь зах зээлд шилжсэнийх биш, удирдлага зохион байгуулалт хангалтгүй байгаагийнх.

–Тэгвэл таны үед сум орноороо гар нийлэн хөдөлмөрлөж, амжилтад хүрч байсныг таны удирдан зохион байгуулах авьяас, чадвартай холбож ойлгож болох уу? Тухайн үеийн нам, төрийн бодлого, шийдвэр хүтүүсийг хөдөлмөрлүүлэх “хүчтэй зэвсэг” байсан юм уу?

–Нам, төрийн бодлого, шийдвэр хүчтэйдээ биш, ард түмэнд, малчдад нэг бүрчилэн хүрч, ойлгогдож байсандаа байхгүй юу. Тэр үед, ялангуяа малчдад хэвлэл мэдээлэл, нам, төрийн бодлого шийдвэрийн ухуулга сурталчилгаа хичнээн идэвхтэй хийгдэж, хүн бүхэн ойлгож ухамсарлаж чаддаг байсан гэж санана. Тэр үеийн бригадын дарга (одоогоор бол багийн засаг дарга) чинь ёстой энэ ажлыг жинхэнэ сайн хийдэг байлаа шүү дээ. Өнөөдөр яг л энэ ажил дутагдаад байгаа харагддаг. Мөн манай малчид чинь хамт олонсог, өндөр зохион байгуулалттай байлаа.

Өөрсдийн хариуцлагыг өндөр ухамсарлаж, ойлгодог байлаа. Хэн их хөдөлмөрлөнө тэр хүн үр өгөөжийг нь хүртдэг гэдгийг малчид, хөдөлмөрчид маань яс махандаа шингэтэл ойлгож, тэгээд ч үр шимийг нь хүртэж байсан. Дээр нь хаа газар удирдах хүмүүсийн зохион байгуулах, гол нь хүмүүсийн сэтгэл зүйг ойлгож мэдрэх авъяас чадвар хамгийн чухал байдаг. Сайн удирдагч, санаа нийлсэн хамт олон хоёр ямар ч бэрхшээлийг туулаад ард нь гарч чадна. Муу удирдагч, эвсэг биш, “ухамсаржаагүй” ард түмэн хоёр юуг ч сүйтгэж бусниулна даа. Ингэхээр юун түрүүнд хүмүүст “хүн гэдэг талаас” нь ойлгож хандах хэрэгтэй. Ард олныхоо хүсэл, санаа сэтгэлийг ойлгож мэдэрч, тэдний эдийн засгийн болоод оюуны, сэтгэл санааны идэвхжилийг төрүүлж чадах, эсэхээс л хамаг ажил шалтгаална. Тэрнээс тушаал, даалгаврын сүр хүчээр, сүрдүүлгээр хүнийг хөдөлгөнө гэж байхгүй шүү дээ. Тэдэнд хийж байгаа бүхэн нь эргээд өөрсдийнх нь сайн сайхан аж амьдралын төлөө гэдгийг л ухамсарлуулаад өгвөл аяндаа л хөгшин хөвөө, хүүхэд балчиргүй идэвхжээд эхэлнэ. Хүний хүсэл гэдэг хязгааргүй. Өчүүхэн төдий хүсэл нь биелэхэд л хүн хичнээн их баярлаж, урамшдаг гэж бодно. Тэгэхээр хүний хэрэгцээ сонирхлыг өчүүхэн гэж орхиж л болдоггүй юм. Жишээ болгон дурдахад манай сум чинь тэрүүхэн тэндээ мөсөн катоктой байлаа. Сумын төвийн ойролцоохон нэг жаахан дош халиа гүйгээд хөлдөх үед хүүхэд залуучууд очиж чарга тэшүүрээр гулгаад байхаар нь усны тэргээр ус зөөлгөж нэмж хөлдөөгөөд, бас болоогүй хэдэн талд нь гэрэл чийдэн зоож байгаад нэг амралтын өдөр нээлт хийлээ. Сумын төвийнхэн тэр чигээрээ л ирцгээсэн. Юун хүүхэд залуучууд, бүр 50 гарчихсан хөгшид хүртэл тэнд хүүхэд багачуудтайгаа шөнө орой болтол гулгаж нааддаг болсныг хараад хүний хүсэл сонирхолд насны хязгаар гэж байдаггүйг ойлгож мэдсэн. Түүнээс хойш манай сумын хүүхэд залуучууд цана тэшүүрийн тэмцээнд их амжилттай оролцдог, бүр аймгийн чанартай тэмцээнийг ч сумандаа зохиож байсан. Бригадын төвд шөнөжин ногоон зүлгэн дээр бүжиглэцгээчихээд, эсвэл өвлийн хахир хүйтэнд өдөржин бой, нядалгаа хийчихээд шөнө орой нь бүжиг наадам хийж, кино үзнэ. Тэглээ гээд маргааш нь ажлаа алдаж байгаагүй. Харин ч улам их урам зоригтой ажиллацгаана. Соёлын арга хэмжээг нь жаахан хаачихвал харин бүр хөдөлгөөн муутай болчих жишээний. Аймагт бараа сураг нь дуулдаагүй “ЭХО” аппаратыг манай суманд л авчирч хүмүүсээ үзүүлж, оношлуулж байлаа. Аймагт байхгүй бараа таваар, худалдаа наймааг манай сум нэгдлийн хөдөлмөрчдөд авчирч үйлчлүүлдэг байлаа. Аймагт байхгүй том, тохилог спорт заалыг манай сум барьж байлаа. Жилийн жилд урлаг, спортын “Бага олимп” наадмыг сум даяараа зохиож, хөгшин хөвөөгүй оролцоно. Зарим нь бүр Цагаан-Уулынхан баярлаж наадахаас өөрийг мэдэхгүй балрах нь дээ ч гэж

ярьдаг л байсан. Харин ч бид эсрэгээр төлөвлөгөө нормоо давуулан биелүүлж, ажил үйлсээрээ улсад олон ч тэргүүлсэн. Ер нь манай сум, нэгдэл зах зээлд эрт шилжсэн гэж хэлж болно. 85, 86 оны үед л гэхэд химийн аргаар арьс, нэхий элдэж боловсруулдаг цехтэй, эсгий гутлын цехтэй, арвайн гурилаа өөрсдөө боловсруулж бэлддэг байсан. Энэ бүхнээс ганц л зүйлийг ойлгоход хамт олон бүрдүүлж, сэтгэлд нь хүртэл зохион байгуулна, удирдана гэдэг ямар ч их ажил үйлсийг хийж бүтээхийн эхлэл нь болдог юм. Тэгвэл өнөөдөр жалга жалгын мухарт нэг айл хувиа борлуулж, довоо шарлуулсан болоод. Мал нь үхэж, хашаа хороо нь эвдэрч сүйрч, хүмүүс нь өвдөж зүдэрч, хүүхэд нь сургуулиасаа завсардаж л байна. Нэг нь нэгнийхээ өвөлжөөний бэлчээрийг тахалж л байна. Бараг хэнд ч хамаагүй шахам болчихож. Хэдхэдээрээ нийлээд хашаа хороогоо засаж сэлбээд, хадлан тэжээлээ хамтдаа бэлтгээд, газар бэлчээрээ зохион байгуулалттайгаар ашиглагчид бол цасны түрүүчээр малаа үхүүлж, хотоо харлуулахгүй шүү дээ.

Мөн зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээр эзэнгүй өтчийг (нийгмийн өтчийг) эзэнтэй болгож талыг талчдад нь хувьчилсан. Тэгэхээр талаа өсгөөд үр шимийг нь хүртэх үү, үгүй юу, өвс тэжээлээ бэлдэх үү, үгүй юу гэдэг тухайн орон нутгийн үйл ажиллагаатай холбоотой асуудал болсон шиг. Орон нутгийнхаа асуудлыг сум, аймагтаа өөрсдөө шийдэх эрхийг шинэ Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан. Ер нь та Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулийг батлалцаж, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг баталгаажуулж байсны хувьд энэ асуудлын хэрэгжилтийн талаар ямар санаа бодол, дүгнэлттэй явдаг вэ?

– Улс орон ардчилал, зах зээлийн эдийн засагт шилжих шилжилтийн явцад олон бэрхшээл, хүндрэлтэй тулгарах нь мэдээжийн хэрэг. Нутгийн өөрөө удирдах ёс гэдгийг зөв зүйтэй хэрэгжүүлж гэвэл тухайн нутаг орныхоо онцлогт тохирсон, удирдлага, зохион байгуулалтыг өндөр хэмжээнд хийх ёстой юм. Гэтэл өнөөдөр төр захиргааны удирдлага, албан хаагчдын хариуцлагагүйгээс үүдэн ямар ч их ажил, цаг хугацаа алдаж байна даа. Аймаг, сумдын Засаг дарга нарын хэлдэг үг л “Төсвийн төлөвлөгөөгөө төдөн хувь биелүүлчихлээ, бороо усгүй, гандуу байна, цас зудтай хэцүү байна, малчид өвс тэжээлгүй зүдэрч байна, малын хорогдол их байна” гэх болж. Энэ чинь шийдэж болдоггүй, хийж болдоггүй ажил биш. Ерөөсөө л санаачлагагүй, хариуцлагагүй байгаагийнх. Удирдлагаа дагаад иргэд нь ч мөн адил идэвх зүтгэлгүй. Цаана нь эх орон, эдийн засгийн хямрал энэ тэр хэнд ч хамаагүй юм шиг. Гэтэл өөрөө өөрсдийгөө хохироогоод байгаагаа ойлгож ухамсарлаж чадахгүй л байна. Гурван жил болоход сумын даргынхаа нүүр царайг хараагүй иргэн, тав

зургаан сараар цалингаа авч чадаагүй багш нар байхад, сумын Засаг дарга нь үнэтэй гоё машин төсвийн мөнгөөр авч уначихаад явж байгаа сум байж л байдаг. Энэ бол ерөөсөө "хариуцлагагүйн зуд" гэж хэлэхэд багадах зүйл. Орон нутгийн удирдлага нь ард иргэддээ нэг бүрчилэн хүрч, тулж ажиллахгүйгээр, тэдний тулгамдсан асуудлыг тухай бүрд шийдвэрлэхгүйгээр, санаа сэтгэлийг нь ойлгож, мэдэрч, дэмжихгүйгээр, төрийн бодлого шийдвэрийг нэгд нэгэнгүй ухамсарлуулахгүйгээр амжилтад хүрнэ гэдэг хэцүүлдээ. Ер нь ч тэгээд нутгийн иргэдийн жинхэнэ төлөөлөл болсон ИТХ-ын дарга, Засаг дарга сонгогдож байгаа систем ч эргэлзээтэй л байна. Иргэд зөвхөн нэр дэвшүүлдэг л үүрэгтэй, нөгөө сонгодог эрх гэж байгаа ч юм уу? Нэрийг нь дэвшүүлсэн хүн нь дээд байгууллагад очоод санаанд нь нийцэхгүй бол хүчингүй болж байдаг. Энэ мэтээс эхлээд төрийн бодлого шийдвэр ард түмэнд хүрч, хэрэгжих асуудалд бэрхшээл гарч байх шиг санагддаг. Ихэнх орон нутагт ИТХ-ын дарга, төлөөлөгчид, Засаг дарга гэж нэрийн төдий, эрх дарх эдэлсэн хүмүүс л байх шиг харагддаг. НӨУЁ-ыг жинхэнэ ёсоор хэрэгжүүлж гэвэл тухайн орон нутгийн ард иргэдийг уриалан хөдөлгөх авъяас чадвартай, санаачилгатай, хариуцлагатай удирдлагатай, тухайн орон нутгийн онцлог шинжид таарсан зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны хөтөлбөртэй, тэр нь хэрэгжих механизм, хяналт өндөр байх ёстой юм. Бүх л асуудлыг эдийн засаг, санхүүгийн боломжгүйд тохоод байвал бүтдэг зүйл гэж үгүй л болно.

-Таны яг саяны хэлсэнтэй холбоотой төсөв санхүүгийн асуудал өнөөдөр нэлээд хурцаар яригдаж байна. Үүнээс үүдэн төрийн захиргааны байгууллагын шинэчлэл, төрийн үйлчилгээний өөрчлөлт шинэчлэлийн асуудал ч яригдаж, хийгдэж байна. Энэ тал дээр таны бодол, сургамжийг сонсьё гэж бодлоо.

–Төрийн дээд удирдлагууд, эрдэмтэн, зүтгэлтнүүд ихийг санаж, санаачилж, хийж зүтгэж байна л даа. Нарийн ширийнийг нь би яаж сайн мэдэхэв. Гэхдээ

бүх л асуудал дээр харагдаад байгаа нэг том дутагдал бол бодлого шийдвэрийг хэрэгжүүлж байгаа, орон нутагт ажиллаж байгаа удирдлага, албан хаагчид маань жинхэнэ хүрэх түвшиндээ хүрч ажиллаж чадахгүй байна. Би түрүүнд хэлсэн дээ. Бригадын дарга нар бидний үед ямар их үүрэг хүлээдэг байсныг. Морьтой нь морио, мотоциклтой нь мотоциклоо унаад хаа тэр нутгийн зах хязгаарт байгаа иргэддээ хүрч очдог л байсан. Сум нэгдлийн дарга нар ч ялгаагүй ийм л байсан. Өнөөдрийн дарга нар ийм ч гэрээ, тийм ч хэлэлцээр хийсэн гэх "цаасны" ажлаас өөр хийж бүтээсэн нь багахан л байх шиг. Бүгдийг хэлээгүй ээ. Сайн ажилтай, арга туршлагатай хүмүүс зөндөө байна. Харин олонхи нь миний хэлсэн дутагдлыг гаргаад байгаа санагдах юм. Өнгөрснөө ч, өнөөдрөө ч мэдэхгүй, ойлгохгүй байвал ирээдүйгээ олж харахад бэрх болно. Мөн бидний үед хэдийгээр намаас томилдог байсан ч тухайн газарт ажиллаж чадах чадвартай хүнийг яг олж томилж байсан юм шүү дээ. Өнөөдөр манай залуус шинэ нийгэмд шилжиж, шинээр санаж, сэдэж, бүтээж байгаа ч урьдны хийж бүтээснийг нь огт үгүйсгээд, нураагаад бутраагаад хаячихсанд их харамсдаг. Байгаа, болж бүтэж байсан дээр нь сууриалаад авахыг нь авч, хаяхыг нь хаяад болж өгвөл нурааж бусниулахгүй, тэгээд амьдрал нь өөдөө дээшээ гарч байгаа бол түүнийг нь хөгжил дэвшил гэж нэрлэхсэн. Гэтэл өнөөдөр ялангуяа хөдөө орон нутагт байдал ямар хүнд байна вэ? Хөдөөгийн ард түмний аж амьдралын ядуурал, оюуны хоосрол ихэсвэл эргээд шийдвэрлэхэд тун ч хүндрэлтэй болно.

Төрийн захиргаа, бизнесийн гээд аль ч салбарт өөрчлөлт шинэчлэлт хийх нь зайлшгүй. Өнөөдөр зохих хэмжээнд бодлогоо боловсруулж, шийдвэрээ гаргаж л байна. Гагцхүү энэ бүгд яг ардиргэдэд хүрч, ойлгож ухамсарлаж байгаа эсэхэд л гол анхаарлаа хандуулах хэрэгтэй байх шиг байна. Дахин хэлэхэд "ухаантай удирдагч", "ухамсаржсан ард түмэн" хоёр юуг ч бүтээж чадна.

Цаг заваа гарган хууч хөөрч, үнэтэй сургамж өгсөн Танд баярлалаа.

Ярилцсан Ш.Отгонбаяр
2002.01.15



ӨӨРЧЛӨЛТ ШИНЭЧЛЭЛИЙН ТАЛААР

-  "Бид өөрчлөлт хийх гэхээрээ үргэлжлэл стратеги буюу бүтцийг өөрчлөх гэдэг. Харин одоо магадгүй өөрсдийнхөө зан үйлийг өөрчлөх цаг болсон байж болох юм." Петер/Ватерманн
-  "Бид бараг юуг ч шинээр нээх хэрэггүй. Зөвхөн нээсэн зүйлээ хэрэглэж, ажил болгох л хэрэгтэй байна." Э.Бушор
-  "Мэдэхгүй бүхэн хүнд айдас төрүүлдэг." С.Фрейд
-  "Хүн төрөлхтөн оршин тогтноё гэвэл зайлшгүй шинээр сэтгэх шаардлагатай болж байна." А.Эйнштейн
-  "Зам дээр үлдчихгүйн тулд замаасаа хазайх хэрэгтэй байдаг." М.Шулте
-  "Хэн оройтож ирнэ, түүнийг амьдрал шийтгэдэг." М.Горбачев
-  "Шинээр ирсэн хүмүүс модны үндэс нь байна уу, үгүй юу гэж харахын тулд түүнийг булга татаж хаяж болохгүй." Х.Киссинжер
-  "Шинэ санаа дэвшүүлсэн хүн, тэр санаа нь хэрэгжтэл худлаа, дэмий юм ярьдаг нөхөр гэж хэлэгддэг." М.Твайн
-  "Өөрчлөлт шинэчлэлт нь эхлээд хүний толгойд бий болох ёстой байдаг." Э.Бушор

Орчуулсан: Доктор, дэд профессор Ш.Батсүх



**СЭТГҮҮЛИЙН ЭНЭ ДУГААРЫН
ЗОХИОГЧИД**

- * **Ү.Аварзэд.** Монгол Улсын хөдөлмөрийн баатар
- * **Ж.Амарсанаа.** Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн гишүүн, МУИС–ийн Хууль зүйн сургуулийн Олон улсын эрх зүйн тэнхмийн эрхлэгч, Хуульчдын давтан сургах төвийн захирал. Академич, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор /Sc.D/, профессор
- * **Н.Багабанди.** Монгол Улсын Ерөнхийлөгч
- * **Б.Батбаяр.** Төрийн Хянан Шалгах Хорооны Ерөнхий нарийн бичгийн дарга. Төрийн бодлого, захиргааны мастер
- * **Ш.Батсүх.** Удирдлагын Академийн дэд захирал, Төрийн удирдлагын сургуулийн захирал. Захиргааны шинжлэх ухааны доктор, дэд профессор
- * **Я.Долгоржав.** Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Улс төрийн бодлогын зөвлөх. Философийн ухааны доктор /Ph.D/, профессор
- * **Т.Мэндсайхан.** МУИС–ийн Хууль зүйн сургуулийн докторант
- * **С.Нармандах.** Удирдлагын Академийн докторант
- * **Г.Совд.** Удирдлагын Академийн Эрх зүйн тэнхмийн эрхлэгч. Монгол Улсын гавъяат хуульч, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор /Sc.D/, профессор,
- * **Ш.Түдэв.** Удирдлагын Академийн захирал. Философийн ухааны доктор /Ph.D/, профессор
- * **Д.Цэдэв.** Удирдлагын Академийн Сургалтын албаны дарга. Философийн ухааны доктор /Ph.D/, профессор
- * **Д.Цэрэндорж.** Монголын Менежментийн холбооны Ерөнхийлөгч. Доктор /Ph.D/, профессор
- * **Б.Чимид.** Улсын Их Хурлын зөвлөх. Монгол Улсын гавъяат хуульч, хууль зүйн ухааны доктор /Sc.D/, профессор,
- * **Г.Энхбаяр.** Удирдлагын Академийн багш, докторант
- * **Sigurdur Helgason.** Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага, Төрийн Менежментийн Алба

ISBN 99929-5-538-4

“ТӨРИЙН ЗАХИРГАА”

онол, арга зүйн сэтгүүлийн анхны дугаар

Цаасны хэмжээ А4 (210х297), 10 х.х

“Мөнхийн үсэг” ХХК-ний хэвлэх үйлдвэрт 800 хувь хэвлэв

