

**Гүйцэтгэх эрх мэдлийн зарим асуудал: Төрийн  
захиргааны байгууллагын системийн төлөвшил**

**A Problem of Executive Branch: Reforms  
of Government Agency System**

Отгонбаярын Машбат

*Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.).*

*Шихихутуг их сургуулийн дэд профессор,  
Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн шинжээч*

*Улаанбаатар, Монгол Улс  
mashbato@gmail.com*

© O.Mashbat, 2025



[Attribution-NonCommercial 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)  
(CC BY-NC 4.0)

### [Товч утга]

АНУ-ын Ерөнхийлөгч Дональд Трамп 2016 онд сонгогдсоныхоо дараа “Би Ерөнхийлөгч болохоороо хүссэн болгоноо хийх эрхтэй”<sup>1</sup> гэж ярьсан нь нэлээн олон шүүмжлэл дагуулсан бөгөөд нягтлах ёстой хэд хэдэн асуудлыг дэвшүүлсэн. Энэ бүх асуудлын зангилаа нь төрийн захиргааны байгууллагын системийн төлөвшилд орших юм гэдгийг тайлбарлахад энэ илтгэлийн зорилго оршино. Төрийн захиргааны байгууллагын социалист системийг Үндсэн хуулийн дагуу, ардчилсан нийгэмд нийцэн ажиллуулахын тулд тодорхой шинэчлэл хийх нь зайлшгүй байсан боловч хэр хэмжээнд хэрхэн хийх вэ гэдэг дур зоргын асуудал болж сонгуульд ялсан улс төрийн хүчин явцуу сонирхлоор хандаж ирсэн явдал төрийн захиргааны байгууллагын системийг ямагт зэрэмдэглэсээр иржээ. Хөгжил гэдэг аяндаа цэгцрэх хөдөлгөөн гэвэл ямар ч хазгай зэрэмдэг систем нийгмийн бодит байдалдаа аажим уусан нутагшиж, гацаа нь яваандаа арилж, үндсэн үүргээ гүйцэтгэж эхэлдэг онцлог манай тохиолдолд ч бас ажиглагддаг.

### [Түлхүүр үг]

Үндсэн хууль, төрийн захиргааны шинэчлэл, агентлагийн систем, Нийтийн шинэ менежмент.

---

<sup>1</sup> B.Emerson, (2022, November 8). *The Departmental Structure of Executive Power: Subordinate Checks from Madison to Mueller - Yale Journal on Regulation*. Yale Journal on Regulation. <https://www.yalejreg.com/print/the-departmental-structure-of-executive-power-subordinate-checks-from-madison-to-mueller/> p. 91.

## I. Удиртгал

АНУ-ын Ерөнхийлөгч Дональд Трамп 2016 онд сонгогдсоныхоо дараа “Би Ерөнхийлөгч болохоороо хүссэн болгоноо хийх эрхтэй”<sup>1</sup> гэж ярьсан нь нэлээн олон шүүмжлэл дагуулсан бөгөөд нягтлах ёстой хэд хэдэн асуудлыг дэвшүүлсэн. *Нэг талаас*, ард түмнээс сонгогдсон улстөрийн удирдагч сонгуулийнхаа амлалтыг биелүүлж чадахгүй, биелүүлэхэд нь төрийн захиргааны байгууллагын систем<sup>2</sup> саад болоод байвал ардчилал амьдрах боломжгүй. *Нөгөө талаас*, улстөрийн аливаа удирдагч зоргоороо авирлахыг төрийн захиргааны байгууллагын систем хязгаарлаж чадахгүй бол бодлогын залгамж халаа алдагдаж, байнгын тогтворгүй байдалд орох эрсдэлтэй.

Манай хувьд ч ийм ацан шалаа сүүлийн гучин жил тулгамдсаар ирсэн. Нэг талаас, засгийн эрхийг барьж буй нам төрийн албыг шинэчлэх, илүү цомхон, үр ашигтай (efficient), үр дүнтэй (effective) болгох тухай ярьж, төрийн албан хаагчид хэчнээн урагшгүй байгааг зүхнэ. Нөгөө талаас, төрийн бодлогын залгамж халаа алдагдлаа гэж халаглах бөгөөд “төр алга боллоо” хэмээн шүүмжилнэ. Аль аль нь сүүлдээ асуудлынхаа голыг олохгүйгээр шууд л “парламентын засаглал манайд тохирохгүй”, “ерөнхийлөгчийн засаглал тогтооё” гэсэн хувилбар руу гулсан орох нь элбэг. Өөр нэг талаас, тухайлан төрийн жинхэнэ албан хаагчдаас гүйцэтгэл яагаад муу байгааг асуувал улстөрийн удирдлагын гэнэн, ажлын туршлагагүйтэй холбож тайлбарлах явдал тун түгээмэл. Үнэндээ ч, улстөрчид дийлэнх нь хувийн компани удирдаж байсан хүмүүс байх бөгөөд яамны сайд, агентлагийн захирал болмогцоо хувийн компани шигээ удирдах гэж муйхарлах, тэр нь төрийн албаны наад захын соёл, албан бичиг хэрэг хөтлөх журамтай ч зөрчилдөх нь бий.<sup>3</sup>

Энэ бүх асуудлын зангилаа нь төрийн захиргааны байгууллагын системийн төлөвшилд орших юм гэдгийг тайлбарлахад энэ илтгэлийн зорилго оршино. Төрийн захиргааны байгууллагын систем гэдэгт

<sup>1</sup> В.Emerson, *The Departmental Structure of Executive Power: Subordinate Checks from Madison to Mueller* - *Yale Journal on Regulation*. Yale Journal on Regulation. <https://www.yalejreg.com/print/the-departmental-structure-of-executive-power-subordinate-checks-from-madison-to-mueller/>, 2022, November 8, p 91

<sup>2</sup> “Төрийн захиргааны байгууллагын систем” гэдэг нэр томъёог анх Б.Чимид 1988 онд гаргаж тавьсан бөгөөд “төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо” гэж Ж.Долгорсүрэн 2000 онд бага зэрэг өөрчлөн нэрлэжээ. Тогтолцоо гэдэг үг төөрөгдөл үүсгэж магадгүйн улмаас систем гэдгээр нь авч энэ өгүүлэлд хэрэглэв. Б.Чимид, *БНМАУ-ын Захиргааны эрх зүй: Ерөнхий анги*, 1984, Ардын боловсролын яам: Ж.Долгорсүрэн, *Монгол Улсын Захиргааны эрх зүй*, МУИС, Хууль зүйн дээд сургууль, 1997

<sup>3</sup> Төрийн яамны тамга тэмдэг төрсөн өдрийн чимэг болох нь зөв үү. 2020, September 17., *Tac*. <https://www.tac.mn/article/41773>

“гүйцэтгэн захирамжлах ажиллагааг хэрэгжүүлж байгаа нийтлэгээрээ нөхцөлдсөн янз бүрийн шатны, олон төрлийн байгууллагын бие даасан систем”-ийг ойлгож байна.<sup>4</sup> Энэ систем дотроо дээд буюу Засгийн газар, төв буюу яам, орон нутгийн буюу нутгийн захиргааны байгууллага гэсэн хэсгээс бүрдэнэ.<sup>5</sup>

Эдгээрийн хооронд эрх мэдлийн хуваарилалт, ялангуяа улстөрийн оролцоо (улс төрийн алба) хаана дуусаж, төрийн жинхэнэ алба хаанаас эхэлж байгаа явдал харин энэ системийг тодорхойлох үндсэн хүчин зүйл юм. Төрийн захиргааны байгууллагын систем бүрэлдэн тогтсон түүхэн суурь, шинэчилсэн үзэл баримтлал, түүний философи үзэл (concept) хийгээд улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хүчин зүйл, хэрэгжилт зэрэг олон шалтгаанаас болоод улс болгонд өөр өөрийн гэсэн өвөрмөц системтэй байдаг. Түүнчлэн амьдрал үргэлжилж байгаа учир энэ систем ч өнөөдөртөө тогтонги мэт боловч аажим хувьсаж өөрчлөгдөж, орчин ахуйдаа дасаж, зохицож, мөн түүнийгээ өөрчилж байдаг. Үүний тухай эхний хэсэгтээ авч үзэх болно.

1992 оноос хойш Монгол Улсын төрийн захиргааны байгууллагын систем хэрхэн шинэчлэгдсэн асуудлыг дараагийн хэсэгтээ товч үзнэ. Төрийн захиргааны байгууллагын социалист системийг Үндсэн хуулийн дагуу, ардчилсан нийгэмд нийцэн ажиллуулахын тулд тодорхой шинэчлэл хийх нь зайлшгүй байсан боловч хэр хэмжээнд хэрхэн хийх вэ гэдэг дур зоргын асуудал болж сонгуульд ялсан улс төрийн хүчин явцуу сонирхлоор хандаж ирсэн явдал төрийн захиргааны байгууллагын системийг ямагт зэрэмдэглэсээр иржээ. Хөгжил гэдэг аяндаа цэгцрэх хөдөлгөөн гэвэл ямар ч хазгай зэрэмдэг систем нийгмийн бодит байдалдаа аажим уусан нутагшиж, гацаа нь яваандаа арилж, үндсэн үүргээ гүйцэтгэж эхэлдэг онцлог манай тохиолдолд ч бас ажиглагддаг.

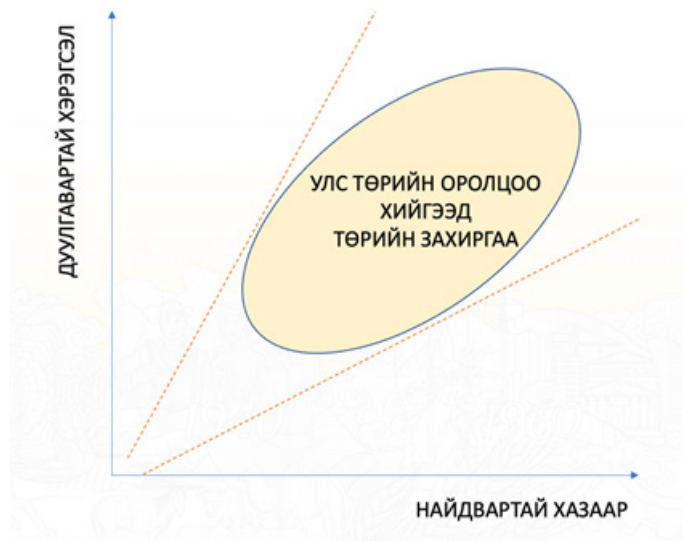
## **II. Дуулгавартай хэрэгсэл үү, найдвартай хазаар уу?**

Төрийн захиргааны байгууллагын систем бол эрх барьж байгаа улс төрийн хүчний “дуулгавартай хэрэгсэл” байх ёстой гэсэн номлол саяхныг болтол их түгээмэл байсан боловч XXI зуун гарсаар, ялангуяа АНУ-ын Ерөнхийлөгч Трампын дараа улс төрчийн зоргоороо авирлахыг хязгаарлах чадвартай “найдартай хазаар” байх ёстой гэсэн номлол бас сөхөгдөх болов. Үнэндээ энэ бол харилцан бие биедээ сөргөцсөн утгатай ойлголт мөн.

---

<sup>4</sup> Чимид, 1984, 123 дахь тал

<sup>5</sup> Долгорсүрэн, 1997, 106-144.дэх тал



Асуудлыг зураг дээр тайлбарлая. Хэрэв төрийн захиргааны байгууллагын систем бүхэлдээ эрх баригч хүчний улс төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх дуулгавартай хэрэгсэл байх ёстой гэвэл төрийн албаны мэргэжлийн онцлог, бие даасан байдал төдийгүй байгууллагын дотоод болон байгууллага хоорондоо харилцдаг тогтсон систем сонгууль болгоны дараа “эвдэрч”, тухай бүр шинээр эмхлэгдэж байх ёстой болно. Эсрэгээр улс төрийн ямар ч хүчин эрх барилаа гэсэн төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх ямар ч чадваргүй байвал улс төрийн удирдлагын мөн чанар алдагдаж, ардчилал амьдралд хэрэгжих боломжгүй болно.

Төрийн захиргааны байгууллагын системийн талаарх бүх онол, үзлийг дээрх хоёр хандлагаар ерөнхийд нь ангилж болох бөгөөд тэдгээрийн төлөөлөл болгож сүүлийн үед нэлээн хурц хэлэлцэгдсэн хоёр үзлийг (concept) гүнзгийрүүлэн үзье.

#### **А. Бизнес загвар: үр ашигтай, үр дүнтэй, дуулгавартай хэрэгсэл**

Төрийн захиргааны байгууллагын систем үр ашигтай, үр дүнтэй байх ёстой гэсэн хандлага ХХ зууны сүүл үед ихээхэн хүч түрж байлаа. Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараах үеийн эдийн засгийн өсөлт, хүйтэн дайны дараах даяаршлын үеийн эдийн засгийн хөгжлийн хурдыг төрийн захиргааны байгууллагын систем гүйцэхгүйгээр барахгүй, тээг болж байна гэсэн шүүмжлэл дэлгэрч, төрийн байгууллагын удирдлагад хувийн компанийнх шиг менежментийг нэвтрүүлэх хэрэгтэй гэсэн үзэл баримтлал дэлгэрэв. Үүний хамгийн тод илрэл нь Нийтийн шинэ менежмент (New Public Management) онол бөгөөд

Шинэ Зеландад туршсан шинэчлэл юм. 1988 онд Төрийн албаны хууль (State Service Act 1988) баталж, төрийн байгууллагыг агентлаг болгон шинэчлэн зохион байгуулав.

Агентлагийн удирдлага төрийн уламжлалт байгууллагын удирдлагаас хамаагүй чөлөөтэй, хувийн компанийн менежер шиг бие даан шийдвэр гаргаж байгууллагынхаа өмнө тавьсан зорилтыг “зах зээлээ мэдрэн (market-based)” өөрийн санаачилгаар үр ашигтай, үр дүнтэй гүйцэтгэнэ. Байгууллагын зорилго, үйл ажиллагааг Засгийн газар, сайд тогтоох бөгөөд үр дүнгийн гэрээгээр баталгаажуулж, тэнд заасан графикайн дагуу санхүүжилтийг таслахгүй байх үүргийг парламентаас байгуулагдсан, бие даасан байгууллага Төрийн сан хүлээнэ. Агентлагийн орон тоог удирдлага өөрөө тогтоох боловч ажилтнуудыг Төрийн албаны зөвлөлийн санал болгосон хүмүүсээс сонгон шалгаруулж авах бөгөөд халбал мөн тийш нь буцаан шилжүүлнэ.<sup>6</sup> Ажлын зохион байгуулалтыг (зорилтыг тодорхойлох, ажлыг хуваах, үүргийг хуваарилах, нөөцийг хуваарилах, хяналт тавих) агентлагийн удирдлага өөрөө хийх бөгөөд үр ашигтай, үр дүнтэй гүйцэтгэсэн тохиолдолд урамшуулал авна. Юу хийхийг Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт тулгуурлан сайд тогтоож, хэн хийхийг Засгийн газар хамтран шалгаруулан томилж, ямар төсвөөр хийхийг гэрээгээр зааж, санхүүжүүлэх үүргийг Засгийн газраас тусдаа парламентаас байгуулагдсан Төрийн сан хүлээж, мэргэжилтнээр хангах ажлыг Төрийн албаны зөвлөл хариуцаж, харин цаг үеийн зорилт, үйл ажиллагааны зохион байгуулалтыг хэнээс ч үл хамааран агентлагийн удирдлага шийддэг болов.<sup>7</sup>

Шинэ Зеландын энэ туршилт тухайн үед ихэд өргөн судлагдаж байсан боловч тооцоолж байгаагүй олон сул тал яваандаа илэрсэн. Юун түрүүнд, агентлагийн үйл ажиллагаа үр дүнгийн гэрээгээ гүйцэтгэхэд чиглэж Засгийн газар, яамны өмнө хүлээсэн үүргээ л хайхарч (accountability), харин үйчилгээг хүргэж байгаа иргэддээ хайхрамжгүй (non-accountable) байв. Санхүүжилтийн болон хүний нөөцийн эрх мэдлийг салгаснаар Ерөнхий сайд тэргүүтэй улстөрийн удирдлагын эрх мэдлийг хязгаарлаж, агентлагуудтай гэрээний үндсэн ажиллахаас өөр аргагүй болгов. Үр дүнгийн гэрээг үнэлэх асуудал бэрхшээлтэй тулгарч, төрийн тодорхой үйлчилгээг хэр зэрэг хүргэснийг хэрхэн үнэлэх вэ гэдэг тодорхойгүй хэвээр үлджээ.<sup>8</sup> Энэ

<sup>6</sup> Төрийн албаны зөвлөл болон яам, агентлагийн харилцааг хуулиар маш нарийн зохицуулсан байв. *State Sector Act 1988 No 20 (as at 07 August 2020), Public Act.* (2020, September 9). New Zealand Legislation. <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/latest/DLM129549.html>

<sup>7</sup> R.Mulgan, Public Sector Reform in New Zealand: Issues of Public Accountability. *Public Administration Quarterly*, 32(1), 2008, 1–32. <http://www.jstor.org/stable/41288303> p.5.

<sup>8</sup> R.Mulgan, 2008, 8

мэт олон шалтгааны улмаас энэ тогтолцооноосоо ухарсан боловч үр ашгийн хувьд тооцоолсондоо хүрч, төсвийн хэмнэлттэй байв. Энэ системийг дуурайн нутагшуулах гэж оролдсон улс болгон сайнтай, муутай өөр өөр үр дүн гаргаж байлаа.

Төрийн захиргааны байгууллагын системийг төсвийн хувьд үр ашигтай, үйл ажиллагааны хувьд үр дүнтэй болгох гэсэн Нийтийн шинэ менежментын туршилт төрийн бодлогын залгамж халааг хадгалах тал дээр хэр ахицтэй байсан талаар одоогоор судалгаа олж үзээгүй байна.

### **Б. Түшмэл загвар: тулх, дархлаа, найдвартай хазаар**

Төрийн захиргааны байгууллагын систем гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүний улс төрийн дур зоргыг хазаарлах чадвартай байх ёстойг зарим судлаач тэмдэглэсэн байна. Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчим гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд ч хэрэгжих ёстой, төрийн захиргааны байгууллага хэдийгээр төв, орон нутаг зэргээр салбар, хүрээ, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтаар хуваагдах боловч үйл ажиллагаа нь нэг нэгнээ дэмжсэн “нугаламд холбоостой (articulated government)” байдаг нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүн (chief executive) зоргоороо авирлахыг хазаарлан тэнцвэржүүлдэг.<sup>9</sup> Өөрөөр хэлбэл, ерөнхийлөгч буюу ерөнхий сайдын улс төрийн дур зоргыг сөрөн хязгаарлах чадвар бол төрийн эрх мэдлийн хянал-тэнцлийн зарчим гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд хэрэгжиж байгаа явдал ажээ. АНУ-ын үе үеийн ерөнхийлөгч их бага ямар нэг хэмжээгээр төрийн байгууллага, агентлаг, үйл ажиллагааных нь хэм хэмжээг эвдэх гэж оролддог байсан, хамгийн том оролдлогыг Трамп 2016-2020 онд хийж байжээ. Гэвч хоёр зуу гаруй жил хөгжиж ирсэн АНУ-ын төрийн захиргааны байгууллагын систем зүй бус ийм үйлдлийг одоогоор няцаах чадвартай байна.<sup>10</sup>

Төлөвшсөн тогтолцоонд улстөрийн удирдлага төрийн албыг үр дүнтэй ажиллуулахын тулд хэд хэдэн асуудлыг зэрэг уялдуулах шаардлагатай болдог нь амаргүй даваа байдаг. *Нэгд*, босоо уялдааг хангах (vertical coordination) буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүн, түүний баг төрийн жинхэнэ албаны мэргэшсэн албан хаагчидтай зорилго, үйл ажиллагааныхаа талаар нэгдсэн ойлголтод хүрэх, *хоёрт*, хөндлөн уялдааг хангах (horizontal coordination) буюу төрийн албан хаагч хоорондоо улстөрийн зорилго, үйл ажиллагааны талаар нэгдсэн ойлголтод хүрэх, *гуравт*, зүтгэнэ гэдэгт нь найдах (credible commitment) буюу улстөрийн удирдлагад зүтгэснийхээ дараа

<sup>9</sup> J.Waldron, Separation of Power in Thought and Practice. *Boston College Law Review*, 54(2), 2013, 433-468. [https://www.law.ox.ac.uk/sites/default/files/migrated/waldron\\_separation\\_of\\_powers\\_in\\_thought\\_and\\_practice.pdf](https://www.law.ox.ac.uk/sites/default/files/migrated/waldron_separation_of_powers_in_thought_and_practice.pdf)

<sup>10</sup> Emerson, 2022

удирдлага солигдсон ч мэргэжлийн хамт олныхоо дунд нэр хүндтэй үлдэнэ гэдэгтээ итгэлтэй байлгах зэрэг бөгөөд эдгээрийг бүрэн хангах туйлын бэрх зорилт ажээ.<sup>11</sup> Тиймээс төлөвшиж тогтсон төрийн захиргааны байгууллагын систем улстөрийн ямарваа савлагаанаас үл хамаардаг төдийгүй дур зоргоороо авирлахыг хазаарлах чадвартай байдаг ажээ.

Төлөвшсөн тогтолцоо ч байн байн цагийн шуурганд өртөх нь бий. 2024 онд АНУ-д болсон ерөнхийлөгчийн сонгуулиар Дональд Трамп дахин ялалт байгуулав. Өмнө нь бодлогоо хэрэгжүүлэхэд төрийн захиргааны байгууллагын систем хазаарлаж байсан тул түүнийг өөрчилнө гэдгээ шууд зарлав. Төрийг үр дүнтэй ажиллуулах департамент (Department of Government Effectiveness, DOGE) хэмээх зөвлөх эрхтэй нэгжийг байгуулж, түүнийг нь Элон Маск толгойлно гэж мэдэгдэв. Харин Элон Маск “Одоо байгаа 400 департаментыг 99 болтол нь цөөлнө” гэж мэдэгдлээ.<sup>12</sup> Дэлхийн тэргүүлэх тэрбумтан энэ хүн Твиттер хэмээх компанийг худалдан авч Х хэмээн нэрлэж, нийт ажилтны 80 хувийг нь халж, үлдсэнийг нь ажлынхаа байранд заавал суухыг шаардаж, эрс өөрчлөлт хийсэн боловч үйлчилгээнийх нь чанар лавтай муудаагүй, эрс шинэчлэл нь амжилттай болж байсан нэгэн юм. Департаментыг байгуулах, нэгтгэх, нийлүүлэх зэрэгт Конгрессийн зөвшөөрөл авах ёстой, тиймээс ийнхүү цөөлөх төлөвлөгөө бодитой хэрэгжих эсэхийг таашгүй. Ямартай ч АНУ-ын төрийн захиргааны байгууллагын систем ирэх дөрвөн жилд томоохон сорилттой тулгарах нь дамжиггүй болов.

Төрийн захиргааны байгууллагын системийг шинэчилнэ, илүү үр дүнтэй болгоно гэж зарлах явдал улстөрчдийн хувьд ховор үзэгдэл биш ажээ. Сүүлийн 250 гаруй жилийн турш ямар нэг нийгмийн хувьсгал гараагүй, үндсэн хуулиа өөрчлөөгүй, төрийн байгууллага яг таг хадгалсан, өөрөөр хэлбэл хамгийн тогтвортой байгаа “хуучин” систем бүхий өнөөгийн улс бол АНУ мөн боловч 1904-1994 оны хооронд нийт 17 ерөнхийлөгч байснаас 11 нь төрийн захиргааны байгууллагын системийг өөрчлөх ажлын хэсэг байгуулж байжээ.<sup>13</sup> Тэдгээр нь бүгд л хайхрамжтай (accountable) болгоно, төсвийн

<sup>11</sup> A Krause, G. (2009). Organizational Complexity and Coordination Dilemma in U.S. Executive Politics. *Presidential Studies Quarterly*, 39(1), 74–88. <https://www.jstor.org/stable/23044876>

<sup>12</sup> A.Picchi, *What to know about Trump's Department of Government Efficiency, led by Elon Musk and Vivek amaswamy*, 2024, November 15, CBS News, <https://www.cbsnews.com/news/trump-department-of-government-efficiency-doge-elon-musk-ramaswamy/>

<sup>13</sup> J.Wilson, *Reinventing Public Administration. Political Science and Politics*, 27(4), 1994, p.668. <https://www.scribbr.com/citation/generator/folders/7HliWPaRsrh6GHXZYaMvEP/lists/44dGILvy6EUCVeV3HmEX7D/cite/journal-article/>

хэмнэлттэй болгоно, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээг тэлнэ гэж зорьж байсан боловч амжилттай болсон нь ховор.<sup>14</sup> Энэ удаагийн шинэчлэл амжилттай болох уу, Шинэ Зеландынх шиг аажимдаа сарних уу гэдгийг цаг хугацаа харуулах биз.

### **III. Зэрэмдэг шинэчлэл дээр тогтвортой, тогтворгүйн хооронд**

Монгол Улсын Үндсэн хуулийг баталсны дараа явагдсан хэд хэдэн том шинэчлэлийн нэг нь төрийн захиргааны байгууллагын системийн шинэчлэл байжээ. Энэ зорилгоор хоорондоо уялдаагүй хэд хэдэн шинэчлэл хийсний үр дүнд одоогийн “зэрэмдэг” гэмээр төрхийг олсон. Эдгээрээс хамгийн дорвитой нь 1996 онд Шинэ Зеландын жишгийг даган Нийтийн шинэ менежментийг нутагшуулах гэсэн оролдлого байв. Энэ оролдлогын талаар дэлгэрүүлэн үзээд, өнөөдөр байгаа системийн тухай дараа нь хөндье.

#### **A. Мордохын хазгай**

Шинээр батлагдсан Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн төрийн захиргааны байгууллагын системийг хэрхэн шинэчлэх талаар 1993 оноос хойш хийсэн судалгааны үр дүнд мерит системийг тогтоохоор шийджээ. Социалист тогтолцооноос шилжиж байгаа орны хувьд хүмүүст ойлгомжтой, төлөвшүүлэхэд хялбар байсан бөгөөд үүнтэй холбоотой Төрийн албаны тухай хуулийг 1994 онд батлан гаргаж<sup>15</sup>, Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвчийг 1996 онд УИХ-аас тус тус баталсан байна.<sup>16</sup> 1992 онд болсон УИХ-ын сонгуульд МАХН ялж, социализмын үеэс яам, газруудад ажиллаж байсан хүмүүс төдийлөн өөрчлөгдөлгүй тэндээ ажиллаж, цаашид ч энэ хэвээр үргэлжилнэ гэсэн итгэлтэй байсан<sup>17</sup> тул нийтээр нь төрийн албаны тангараг өргүүлж байжээ.

Гэвч 1996 онд болсон УИХ-ын сонгуулиар Ардчилсан холбоо эвсэл ялалт байгуулж, төрийн байгууллагын системийн шинэчлэлийн цоо шинэ үе эхлэв. Засгийн газар намынхаа гишүүдийг төрийн албанд хуулийн дагуу томилох боломж үнэндээ хомс байсан учир тэр хуулийг системтэй нь хамт үндсээр нь сольж байж тийм боломж

<sup>14</sup> Wilson, 1994

<sup>15</sup> Төрийн албаны тухай хууль, Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, 1994. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=7137>

Энэ хууль 2002 оны 6 дугаар сарын 28-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсон

<sup>16</sup> Төрийн захиргааны байгууллагуудын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвч. (1996). Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=203184&showType=1>

Энэ тогтоол 2000 оны 32 дугаар тогтоолоор хүчингүй болсон

<sup>17</sup> D.Tsedev, & R.Pratt, Public Administration Development and Reform in a Post-Communist Regime: Case of Mongolia. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 30(2), 2008, 193-216.

гаргах улс төрийн бодит шаардлага гарчээ. Ийнхүү мерит системийг Нийтийн шинэ менежментээр солихоор болж, “агентлагийн систем” хэмээн нэршсэн систем рүү шилжлээ.

Улс төрийн явцуу сонирхлоос гадна төрийн захиргааны байгууллагын системийг илүү үр дүнтэй, үр ашигтай болгох чинхүү сонирхол байсныг үгүйсгэж болохгүй. Зах зээлд суурилсан (market-based) захиргааны систем, Шинэ Зеландын туршлага тэр үед хамгийн үр дүнтэй “эдийн засаг, институт, улс төр, үзэл суртлыг өөрчлөх даяар чиг хандлага (global paradigm)” гэж үзэж байсан нь үнэн бөгөөд ардчилсан Монголын ирээдүйг илүү үр дүнтэй тогтолцоонд дэвшүүлэхийг зорьсон нь дамжиггүй юм. Шилжилтийн үеийн ядмаг төсөвт хямд тусах атлаа үйл ажиллагаа нь үр дүнтэй байх гол шаардлагад онолын хувьд нийцэж байсан учир Ерөнхий сайд М.Энхсайхан Засгийн газрынхаа бүтэц, бүрэлдэхүүнийг энэ зарчмын дагуу байгуулжээ.

Гэвч мордохын хазгай гэгч болов. Энэ бүтэц бүрэн ажиллах эрх зүйн орчныг Ардчилсан холбоо эвсэл засгийн эрхийг барьж байх үедээ бүрдүүлж чадаагүй, хатуу хэлэхэд мерит систем дээр баталсан хүчин төгөлдөр хуулийг тасралтгүй гуйвуулж зөрчиж явсаар дуусжээ. Хуулийн төсөл нь М.Энхсайханы Засгийн газраас хойш хэд хэдэн Ерөнхий сайдын нүүрийг үзэж 1999 оноос УИХ-д өргөн барьсан боловч сөрөг хүчний эсэргүүцэлтэй тулгарч зөвшилд хүрч чадахгүй байлаа. Эцэстээ 2000 оны сонгуулийн дараа МАХН-ын Засгийн газар байгуулагдаж, 2002 онд Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн хууль нэртэй батлагдсан<sup>18</sup> нь дэндүү хожимдсон төдийгүй харамсалтай үр дагаварт хүргэв: нэгд, анх 1996 онд төлөвлөснийг нь өөрчилж зэрэмдэглэсэн, хоёрт, зэрэмдэглэснийгээ тогтвортой ажиллуулах гэж хожим өнгөн засал удаа дараа хийсээр өдийг хүрсэн. Энэ чиглэлээр Удирдлагын академиас 2017 онд гаргасан “Монгол Улсын Засгийн газрын агентлаг”<sup>19</sup> ном нарийн судалсан бөгөөд одоогоор гол эх сурвалж болохоор байна.

Хууль, түүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд авсан арга хэмжээ Шинэ Зеландын тогтолцоотой харьцуулахад ихэд гажуудсан нь 2000 оны УИХ-ын сонгуулийн дараа шинээр байгуулагдсан Засгийн газар энэ хуулийн анхны үзэл баримтлалыг огт ойлгоогүй, залгамж тасарсантай холбоотой байв.<sup>20</sup> Юун түрүүнд, парламентын дэргэд, Засгийн

<sup>18</sup> Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль. (2002, June 27). Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем. <https://legalinfo.mn/mn/detail/502> Энэ хууль 2011 оны 12 дугаар сарын 23-ны хуулиар хүчингүй болсон.

<sup>19</sup> Д.Цэдэв, Д.Байгал, Я.Бямбабаяр, *Монгол Улсын Засгийн газрын агентлаг*, Мөнхийн үсэг, 2017

<sup>20</sup> Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, 2000, August 3, Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, <https://legalinfo.mn/mn/>

газраас хараат бусаар ажиллах ёстой Төрийн санг Сангийн яамны харьяа газар болгосноор агентлагийн санхүүжилтийн тогтвортой байдал Ерөнхий сайд төдийгүй Сангийн сайдаас хамааралтай болсон, өнөөдөр ч хэвээрээ байна. Төрийн албаны зөвлөл агентлагийн бие даасан байдлыг хангахад чухал нөлөө үзүүлэх ёстой боловч өнөөг хүртэл тийм байж чадсангүй - шалтгааныг нь гол албан тушаалын томилгоог Засгийн газрын гишүүдийн албан бус (informal) нөлөө, шахалтаар хийдэг бичигдээгүй хуультай холбоотой гэж үзэж болно.<sup>21</sup> Түүнчлэн, агентлагийн даргын эрх мэдлийг Засгийн газрын тухай хуулиар ихээхэн хумьж, томилгооны хувьд яамнаас шууд хараат болсон байна. Наад зах нь, төрөөс хөрөнгө оруулах тендерийг агентлаг зарлаж, шалгаруулж байх ёстой, энэ бол бодлогын хэрэгжилтийг хангах ажлын нэг хэсэг төдий: гэвч сайдын удирдлага дор бодлого боловсруулах ёстой яам энэ ажлыг гардан 2012 оныг хүртэл гүйцэтгэж байв.<sup>22</sup> “Ингэснээр Засгийн газрын агентлаг нь улсын [ яамны ] төсвөөс бүрэн хамааралтай, албан хаагчдын эрх, үүрэг нь хуулиар хатуу тогтоогдсон, дээрээс тогтоосон бүтэц, зохион байгуулалттай, уламжлалт төрийн захиргааны байгууллагын шинжийг илүүтэй агуулах болжээ”.<sup>23</sup> Үр дүнд нь, бодлого боловсруулах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээс нь тусгаарлаж, “яамдыг бодлогод төлөвлөрсөн цомхон бүтэцтэй ажиллуулах, агентлагууд нь бодлого хэрэгжүүлэх, төрийн зохицуулалт хийхийн сацуу заримыг нь аж ахуйн тооцоонд шилжүүлнэ”<sup>24</sup>, улмаар агентлаг нь “яамдаасаа тусдаа байж илүү уян хатан, эрх чөлөөтэй ажиллах боломж”-той<sup>25</sup> болно гэж төсөөлж байсан нь талаар болов.

Монгол Улсад агентлагийн систем амжилттай хэрэгжиж чадаагүйг энэ систем уулаасаа тохирохгүй байсан, урьдач нөхцөл нь бүрдээгүй байсан хэмээн тайлбарладаг. Үндсэн хуулийн байгуулал

---

detail?lawId=16231007861961&showType=1

<sup>21</sup> Албан бус нөлөө оршин байгаа цагт Шинэ Зеландын систем ажиллахгүй гэж зарим судлаач үздэг.

A.Schick, Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 1998, 123–131. [https://www.jstor.org/stable/pdf/3986392.pdf?refreqid=fastly-default%3A94909637005d7839f72e7060fbb69bac&ab\\_segments=0%2Fbasic\\_search\\_gsv2%2Fcontrol&initiator=search-results&acceptTC=1](https://www.jstor.org/stable/pdf/3986392.pdf?refreqid=fastly-default%3A94909637005d7839f72e7060fbb69bac&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&initiator=search-results&acceptTC=1)

<sup>22</sup> Энэ байдал 1912 онд Төрийн худалдан авах ажиллагааны газрыг байгуултал үргэлжилж байлаа.

Түүхэн замнал. (n.d.). Төрийн Худалдан Авах Ажиллагааны Газар, <http://spa.gov.mn/n/421>

<sup>23</sup> Цэдэв et al. (2017) 51.

<sup>24</sup> Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, Бест колор интернэйшнл, 2016, 110 дахь тал

<sup>25</sup> Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2016, 110 дахь тал

шинэ тутам байх үед монголын соёлын онцлог, эдийн засгийн байдал, улс төрийн нөхцөлийг тооцолгүй, шууд гадаадын мэргэжилтний үгээр авсан нь буруу болсон бөгөөд нийтийн шинэ менежментийг хүлээж авах хөрс бүрдээгүй байсныг Цэдэв нар мөн тэмдэглэжээ.<sup>26</sup> Шинэ Зеландын системийг нутагшуулахын тулд наад зах нь зах зээлийн эдийн засаг баттай хөгжсөн, тухайлан гэрээний үүргийг хатуу биелүүлдэг харилцаа бат нот хөгжсөн байх, мөн байгууллагын гаднаас шүүмжлэх төдийгүй, байгууллагын дотроос тавих хяналт ч хэвийн үзэгдэл болсон зэрэг урьдчилсан нөхцөл бүрдсэн байх ёстой байна.<sup>27</sup> Аливаа шинэчлэлийг хийхэд бусад хүчин зүйлс (drivers) эсрэг чиглэлд зэрэг үйлчилж байдаг бөгөөд орчиндоо цоо шинэ зүйлийг хөндлөнгөөс хүчээр суулгамагц эсрэг хүчин зүйл тэнцүү хүчээр огцом хуримтлагдаж яваандаа давамгайлбал шинэчлэл мөхдөг гэдэг<sup>28</sup>, тиймээс агентлагийн системийг анхнаас нь хазгай тавьсан нь соёлын онцлог, эдийн засгийн байдал, улс төрийн нөхцөл бүрдээгүй үед завхрах зам руу нь бүр ч амархан хөтөлсөн байжээ. Агентлагийн систем бүрэн төлөвшиж амжаагүй байх үед зэрэгцээд оролцооны засаглалыг бий болгох асуудлыг сайн засаглалын хөтөлбөрийн хүрээнд нэмж тавьсан нь мөн л төдийлөн амжилттай болсонгүй.<sup>29</sup>

Агентлагийн систем манайд тохирохгүйдээ биш, харин манай улс төрийн байдал тогтворгүй, Засгийн газар байн байн солигддог явдал үр дүнтэй ажиллахад нь саад болж байсан суурь хүчин зүйл байсантай мөн холбоотой. Гүйцэтгэх дээд байгууллагыг тогтвортой ажиллуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх тухай асуудал Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн нэг зорилго байв. УИХ-ын сонгууль болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөгөөс Засгийн газрын тогтвортой байдал шууд шалтгаалж байгаа тул мөчлөгийг зөрүүлж<sup>30</sup>, Засгийн газрыг огцруулах санал гаргах субъектийн тоог цөөлж, нөхцөлийг тодотгосноос гадна Засгийн газрын гишүүдийг өөрөө томилж, тэнхмээр ажиллах боломжийг нээсэн.<sup>31</sup> Гүйцэтгэх эрх мэдэл тогтвортой байх зохицуулалтыг нэгэнт ийнхүү тогтоосон учир

<sup>26</sup> Цэдэв et al, 2017

<sup>27</sup> Schick, 1998

<sup>28</sup> Wise, L. R. (2002). Public Management Reform: Competing Drivers for Change. *Public Administration Review*, 62(5), 556. [https://www.jstor.org/stable/pdf/3110016.pdf?refreqid=fastly-default%3A4dc86637c40194cc7917ce648a0acabc0&ab\\_segments=0%2Fbasic\\_search\\_gsv2%2Fcontrol&initiator=search-results&acceptTC=1](https://www.jstor.org/stable/pdf/3110016.pdf?refreqid=fastly-default%3A4dc86637c40194cc7917ce648a0acabc0&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&initiator=search-results&acceptTC=1)

<sup>29</sup> Tsedev and Pratt (2008) 203-205.

<sup>30</sup> О.Машбат, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөг, түүнээс Засгийн газрыг огцруулахад үзүүлж буй нөлөө: (1990-2019), 2019, In Ж.Төртогтох & С.Ганзаяа (Eds.), *Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт*, Адмон принтинг, pp. 43-71

<sup>31</sup> Гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцааг нэмэгдүүлж, тогтвортой байдлыг хангах, In *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт: Төвч танилцуулга*, 2021, pp. 78–90, Улсын Их Хурлын Тамгын газар.

цаашид зэрэмдэг талыг засаж Төрийн албаны зөвлөл, Төрийн сангийн үйл ажиллагааны журмыг тогтоосноор илүү тогтвортой, мэргэжсэн, үр ашигтай, үр дүнтэй системийг аажмаар төлөвшүүлж болох юм.

### **Б. Аажим бүрдсэн чадавх, алсдаа бүрдэх дархлаа**

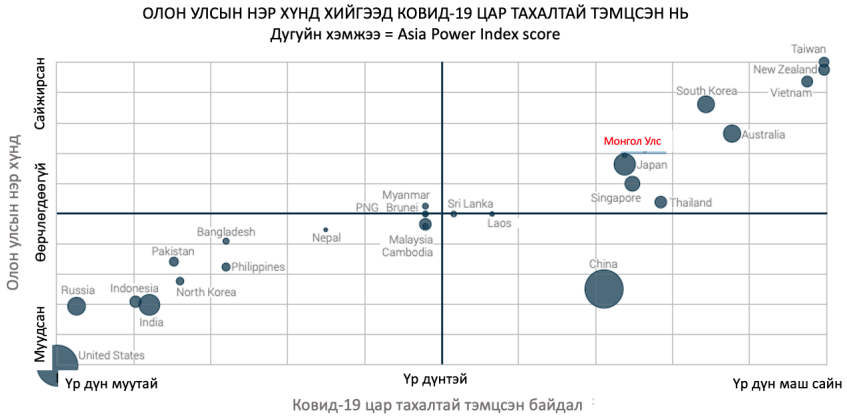
2010 оноос төрийн захиргааны байгууллагын систем үр ашигтай, үр дүнтэй байхаас илүү төрийн бодлогын залгамж халааг хадгалдаг байх явдлыг илүү чухалчлах болов. Мөн онд батлагдсан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд “3.3.2.1.Иргэдэд адил тэгш, хүртээмжтэй үйлчилдэг, ил тод, хариуцлагатай төрийн албыг бэхжүүлж, төрийн албыг мэргэшсэн, чадварлаг хүмүүсээр бүрдүүлэх бодлого баримтална”<sup>32</sup> гэж заасан. “Долоон сарын нэгний” хэмээгдэх 2008 оны үймээн, тэр үед улс төрийн удирдлагын шийдвэр гартал төрийн захиргааны байгууллагын түвшин болгонд гарсан алдаа олон, хууль сахиулах болон онцгой байдал, эрүүлийг хамгаалах байгууллагуудын ажлын болон ажиллагааны үеийн уялдаа маш сул байв. Үүний улмаас асуудлыг онц байдал зарлах хэмжээнд хүрч байж зохицуулсан бөгөөд эмгэнэлтэй, уршигтай үр дагавар цөөнгүй гарсан.

Үзэл баримтлалын заалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой хэд хэдэн арга хэмжээ авав. *Нэгд*, хамгийн чухал хүчин зүйл бол Засгийн газрын тогтвортой ажиллах боломжийг бүрдүүлэх явдал байсан бөгөөд Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр гол зорилгын нэг нь байв.<sup>33</sup> Нэмэлт, өөрчлөлт тооцоолсон үр дүндээ хүрэх эсэхийг одоогоор дүгнэхэд эрт, наад зах нь УИХ-ын сонгуулийн хоёроос гурван мөчлөг өнгөрч байж нягтлах хэрэгтэй. *Хоёрт*, Захиргааны шүүх байгуулснаар төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа шүүхийн хяналтад шилжив. Ингэснээр төрийн байгууллага иргэнтэй харилцах төдийгүй улс төрийн болон төрийн албан хаагч хооронд ч хууль ёсыг хэлбэрэлтгүй мөрдөх шаардлагатай болж, хэн хэн нь эрх хэмжээнийхээ хүрээнд харилцахад эрхгүй хүргэв. *Гуравт*, Захиргааны ерөнхий хуулийг баталснаар захиргааны шийдвэр гаргах процессыг журамлаж, энэ процессын үед буюу үр дүнд нь иргэн хохирохгүй байх боломжийг хангав. *Дөрөвт*, Төрийн албаны хуулийг шинэчлэн баталж, мерит зарчмыг тогтоов. Ингэснээр Үндсэн хууль батлагдан хэрэгжсэнээс хойш гуч гаруй жилийн хугацаанд төрийн захиргааны байгууллагын системийг шинэчилж агентлагийн системийг нутагшуулах ажил амжилт муутай байсантай харьцуулахад сүүлийн арав гаруй жилд Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалаар улс

<sup>32</sup> Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, 2010, July 15, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=208070&showType=1>

<sup>33</sup> Л.Өлзийсайхан, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар (албан ажлын хэрэгцээнд)*, 2019, УИХ-ын Тамгын газар, 4 дэх тал

төрийн шинэ зорилтыг нь мерит зарчимд хөдөлгөөнгүй тавьснаар төрийн байгууллагуудын төлөвшил зохих хэмжээнд явагдсан гэдгийг сайшаан тэмдэглэх нь зүйтэй.



Эх сурвалж: Lemahieu and Leng (2020)

Юун түрүүнд, улстөрийн манлайлал дор амжилттай харилцан ажиллах чадвартай болжээ. Цар тахлын эсрэг авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээг нэгдсэн зохион байгуулалтаар амжилттай хэрэгжүүлэхэд улстөрийн, захиргааны, үйлчилгээний болон тусгай алба хоорондоо үр дүнтэй хамтран ажилласан. Энэ үйл хэрэгт төрийн төдийгүй, төрийн бус хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн хамтын ажиллагаа, хяналт ч тус тусынхаа үүргийг хангалттай гүйцэтгэсэн,<sup>34</sup> үүнийг ч Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагын Монгол Улс дахь суурин төлөөлөгч өндөр үнэлж байлаа.<sup>35</sup> Цар тахлын эсрэг авч явуулсан нэгдсэн арга хэмжээ зөвхөн төрийн захиргааны байгууллагын системийн төлөвшил төдийгүй олныг хамарсан үймээн, онц байдал, цаашилбал дайн бүхий байдлын үед ч үндэсний сөрөн тэсвэрлэх, сөрөн тэмцэх чадавх дориун бүрэлджээ гэж үнэлэхээр байв.

Төрийн захиргааны байгууллагын систем цаашдаа тогтвортой бүрдэхэд хэд хэдэн асуудлыг анхаарах шаардлагатай юм. Юун түрүүнд, Засгийн газрын, яамны болон агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд тодорхой нэмэлт, өөрчлөлт хийх замаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын хүрээнд эрх мэдлийн босоо хуваарийг тогтоох явдал шаардлагатай байна. Яам хэдийгээр төрийн захиргааны

<sup>34</sup> C.Krusekopf, & M.Jargalsaikhan, 2021, Mongolia: After successful containment, challenges remain, In *Oxford University Press eBooks* (pp. 411–424), <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0028>

<sup>35</sup> World Health Organization: WHO, 2020, November 2, Sharing COVID-19 experiences: The Mongolian response, *News Release*. <https://www.who.int/mongolia/news/detail/02-11-2020-sharing-covid-19-experiences-the-mongolian-response>

салбарын төв байгууллага боловч агентлагийн үйл ажиллагаанд оролцохдоо бие даасан байдлыг нь хөндөхгүй байх; төрийн албаны анхан шатны албан тушаал хашиж байгаа албан хаагч эрх мэдлийнхээ хүрээнд гаргасан шийдвэрийг улс төрийн аливаа дээд албан тушаалтан дур зоргоороо өөрчлөх боломжгүй байх, гэхдээ тухайн шийдвэр нь иргэний болон шүүхийн хяналтаас ангид байж болохгүй зарчмуудыг тусгах замаар төгөлдөржүүлэх боломжийг судлах шаардлагатай юм. Ингэж чадвал улстөрчдийн хууль бус, зүй бус авирыг босоо, хөндлөн тогтолцоондоо шингээн хязгаарлах боломж аажимдаа бүрдэх болно.

Цаашилбал төрийн захиргааны байгууллагуудыг оновчтой зохион байгуулах шаардлагатай байна. Бүгдийг нь агентлаг болгох, бие даалгах зэргээр хавтгайруулан зохицуулахгүйгээр: а) тусгай чиг үүрэгтэй төрийн захиргааны байгууллага, б) бие даасан төрийн захиргааны байгууллага, в) агентлаг гэх мэт ялгавартай байгуулах, тэдгээрийн орон тоо, санхүүжилтийн болон үйл ажиллагааных нь журмыг онцлогт нь тааруулж нэг бүрчлэн тогтоох нь зүйтэй талаар мэргэжлийн судлаачдын санал нэгэнт бэлэн байгааг цаашид хэлэлцүүлэгт оруулж, боломжтой гэж үзвэл хэрэглэх цаг нэгэнт болжээ.<sup>36</sup>

Ингэснээр төрийн захиргааны байгууллагын систем нэг талаасаа улс төрийн бодлогыг үр дүнтэй, үр ашигтай хэрэгжүүлдэг систем болохын зэрэгцээ нөгөө талаасаа, улс төрийн авлигыг багасгаж, дур зоргоороо авирлах явдлыг хазаарладаг чухал механизм болон хөгжиж болно.

#### IV. Дүгнэлт

1. Төрийн захиргааны байгууллагын системийн төлөвшил удаан боловч зөв чиглэлдээ явж байна. Цар тахлын хүнд үед төрийн янз бүрийн байгууллага харилцан уялдаатай хамтран ажиллаж, сорилтыг давж чадсан явдлыг үндэслэн харьцангуй өөдрөг дүгнэж байна.

Мэдээж олон бэрхшээл, эрсдэл, зовлон бий, асуудалгүй амьдрал уулаасаа байхгүй. Төрийн алба урагшгүй, удаан байгаа тухай, улстөрчдийн зэвсэг болж жирийн иргэнийг хэлмэгдүүлж байгаа тухай олон олон шүүмжлэл гарч байна, цаашдаа ч гарах болно - харин ийм шүүмж гарч байгаа тулдаа өмнөө тулгарч байгаа асуудлыг алхам алхмаар шийдэж урагшилсаар байна.

Агентлагийн систем тохирохгүй байх суурь хүчин зүйл байсан нь Засгийн газар тогтвортой ажиллах зохицуулалт Үндсэн хуульд хомс байсантай холбоотой гэж үзэж байна. Үүнийг засах талаар 2019 онд дорвитой нэмэлт, өөрчлөлт хийсэн, энэ нэмэлт, өөрчлөлтийг амьдралд

<sup>36</sup> Цэдэв et al., 2017, 146 дахь тал.

бодитой авчрахын тулд дараа дараагийн алхмыг хийх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хууль батлагдсаны дараа төрийн захиргааны байгууллагын шинэ системийг судлан тогтоож байсан 1990-ээд оныхтой төстэй түүхэн нөхцөл өнөөдөр бүрдээд байна.

2. Төрийн захиргааны байгууллагын системийг шинэчлэх талаар нарийвчилсан судалгааг ул суурьтай хийх шаардлагатай байна. Энэ системд улстөрчдийн оролцоо хаанаас эхэлж, хаана дуусах, төрийн мэргэжлийн албаны хариуцлага хаанаас эхэлж, хаана дуусах, төр хувийн хэвшлийн түншлэл хаанаас эхлэх, хэрхэн өндөрлөх талаарх олон асуултад шинжлэх ухааны үндэстэй хариулж, манай орны өнөөгийн байдал, чадавх, нөөц бололцоонд хэр тэнцсэн шийдлийг олж, олон нийтийн хэлэлцүүлэг өрнүүлэх шаардлага байсаар байна.

[Ном зүй]

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, тогтвортой байдлыг хангах, In Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт: Товч танилцуулга, 2021, Улаанбаатар, Улсын Их Хурлын Тамгын газар.

Ерөнхийлөгчийн засаглалыг дэмжихийн учир, 2024 November 12, Retrieved from <https://medee.mn/p/139038>

Ж.Долгорсүрэн, Монгол Улсын Захиргааны эрх зүй, МУИС, Хууль зүйн дээд сургууль, 1997

Захиргааны ерөнхий хууль, 2015, Retrieved from <https://legalinfo.mn/mn/detail/11259>

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2016, Retrieved from <https://legalinfo.mn/mn/detail/11703>

О.Машбат, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөг, түүнээс Засгийн газрыг огцруулахад үзүүлж буй нөлөө: (1990-2019), In Ж.Төртогтох & С.Ганзаяа (Eds.), Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт, 2019, Улаанбаатар, Адмон принтинг.

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2016, Улаанбаатар, Бест колор интернэйшнл.

Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, 2000 August 3, Retrieved from <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16231007861961&showType=1>

Л.Мөнх-Эрдэнэ, Монголын намын улс: Зөвлөлийн, намын олигарх засаглал, Улаанбаатар, 2021

Б.Отгонзаяа, Д.Ганзориг: Ерөнхийлөгч Төрийн ордонд мэдэгдэл хийснийхээ дараа ЗХЖШ-г ирсэн нь үнэн, 2021, April 20, Ergelt.mn. Retrieved from <https://ergelt.mn>

Төрийн албаны тухай хууль, 1994, Retrieved from <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=7137>

Төрийн захиргааны байгууллагуудын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвч, 1996, Retrieved from <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=203184&showType=1>

Төрийн яамны тамга тэмдэг төрсөн өдрийн чимэг болох нь зөв үү. (2020, September 17). Tac. Retrieved from <https://www.tac.mn>

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль.

- (2002, June 27). Retrieved from <https://legalinfo.mn/mn/detail/502>
- Түүхэн замнал. (n.d.). Retrieved from <http://spa.gov.mn/n/421>
- Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал. (2010, July 15). Retrieved from <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=208070&showType=1>
- Цэдэв, Д., Байгал, Д., & Бямбаяр, Я. (2017). *Монгол Улсын Засгийн газрын агентлаг*. Мөнхийн үсэг.
- Чимид, Б. (1984). *БНМАУ-ын Захиргааны эрх зүй: Ерөнхий анги*. Ардын боловсролын яам.
- BBC News. (2021, December 6). Aung San Suu Kyi: Myanmar democracy icon who fell from grace. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-11685977>
- Emerson, B. (2022, November 8). The Departmental Structure of Executive Power: Subordinate Checks from Madison to Mueller - Yale Journal on Regulation. Retrieved from <https://www.yalejreg.com/print/the-departmental-structure-of-executive-power-subordinate-checks-from-madison-to-mueller/>
- Gogo.Mn. (n.d.). У.Хүрэлсүх хэлэв, Х.Баттулга нотлов. Retrieved from <https://gogo.mn/r/xw4wj>
- Krause, G. (2009). Organizational Complexity and Coordination Dilemma in U.S. Executive Politics. *Presidential Studies Quarterly*, 39(1), 74–88. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/23044876>
- Krusekopf, C., & Jargalsaikhan, M. (2021). Mongolia: After successful containment, challenges remain. In *Oxford University Press eBooks* (pp. 411–424). <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0028>
- Lemahieu, H., & Leng, A. (2020). *Asia Power Index: Key Findings 2020*. Lowy Institute.
- Mulgan, R. (2008). Public Sector Reform in New Zealand: Issues of Public Accountability. *Public Administration Quarterly*, 32(1), 1–32. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/41288303>
- Picchi, A. (2024, November 15). What to know about Trump’s Department of Government Efficiency, led by Elon Musk and Vivek Ramaswamy. Retrieved from <https://www.cbsnews.com/news/trump-department-of-government-efficiency-doge-elon-musk-ramaswamy/>
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand’s reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123–131. Retrieved from [https://www.jstor.org/stable/pdf/3986392.pdf?refreqid=fastly-default%3A94909637005d7839f72e7060fbb69bac&ab\\_segments=0%2Fbasic\\_search\\_gsv2%2Fcontrol&initiator=search-results&acceptTC=1](https://www.jstor.org/stable/pdf/3986392.pdf?refreqid=fastly-default%3A94909637005d7839f72e7060fbb69bac&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&initiator=search-results&acceptTC=1)

- Seibel, W. (2010). Beyond Bureaucracy- Public Administration as Political Integrator and Non-Weberian Thought in Germany. *Public Administration Review*, 70(5), 719–730. Retrieved from [https://www.jstor.org/stable/pdf/40802369.pdf?refreqid=fastly-default%3A76707d07f460287cc2a4846f0a33ce23&ab\\_segments=0%2Fbasic\\_search\\_gsv2%2Fcontrol&initiator=search-results&acceptTC=1](https://www.jstor.org/stable/pdf/40802369.pdf?refreqid=fastly-default%3A76707d07f460287cc2a4846f0a33ce23&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&initiator=search-results&acceptTC=1)
- State Sector Act 1988 No 20 (as at 07 August 2020), Public Act. (2020, September 9). Retrieved from <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/latest/DLM129549.html>
- Tsedev, D., & Pratt, R. (2008). Public Administration Development and Reform in a Post-Communist Regime: Case of Mongolia. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 30(2), 193–216.
- Waldron, J. (2013). Separation of Power in Thought and Practice. *Boston College Law Review*, 54(2), 433–468. Retrieved from [https://www.law.ox.ac.uk/sites/default/files/migrated/waldron\\_separation\\_of\\_powers\\_in\\_thought\\_and\\_practice.pdf](https://www.law.ox.ac.uk/sites/default/files/migrated/waldron_separation_of_powers_in_thought_and_practice.pdf)
- Wilson, J. (1994). Reinventing Public Administration. *Political Science and Politics*, 27(4), 667–673. Retrieved from <https://www.scribbr.com/citation/generator/folders/7HliWPaRsrh6GHXZYaMvEP/lists/44dGILvy6EUCVeV3HmEX7D/cite/journal-article/>
- Wise, L. R. (2002). Public Management Reform: Competing Drivers for Change. *Public Administration Review*, 62(5), 555–567. Retrieved from [https://www.jstor.org/stable/pdf/3110016.pdf?refreqid=fastly-default%3Aadc86637c40194cc7917ce648a0acabc0&ab\\_segments=0%2Fbasic\\_search\\_gsv2%2Fcontrol&initiator=search-results&acceptTC=1](https://www.jstor.org/stable/pdf/3110016.pdf?refreqid=fastly-default%3Aadc86637c40194cc7917ce648a0acabc0&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&initiator=search-results&acceptTC=1)
- World Health Organization: WHO. (2020, November 2). Sharing COVID-19 experiences: The Mongolian response. *News Release*. Retrieved from <https://www.who.int>

**[Abstract]**

**A Problem of Executive Branch: Reforms  
of Government Agency System**

**Mashbat Otgonbayar**

*Doctor of Laws (Ph.D.).*

*Associate Professor Shihihutug University*

*Analyst at the National Security Council of Mongolia*

*Ulaanbaatar, Mongolia*

After being elected in 2016, U.S. President Donald Trump stated, “When I become President, I have the right to do whatever I want,” which sparked considerable criticism and raised several questions that need to be examined. The core of all these issues lies in the development of the government administrative system, which is the main focus of this article. Although it was essential to reform the communist government administrative system to operate in accordance with the Constitution and within a democratic society, the extent and manner of these reforms became a matter of arbitrary decision-making. The political party that won the election approached the issue with narrow interests, which has continually deformed the system of government administration. If we consider development as a process that naturally organizes itself, then any distorted system will gradually adapt to the social reality, its bottlenecks will eventually be resolved, and it will begin to fulfill its fundamental functions. This characteristic can also be observed in our own case.

**[Keywords]**

Constitution, Reform of Government Administration, Agency System and New Public System.