

**МОНГОЛ УЛСЫН ЦАХИМ ЗАСАГЛАЛЫН ХӨГЖЛИЙН ҮЕ ШАТ ТОЙМ  
СУДАЛГАА**

**Д. Бумдарь**

МУИС, ШУС, Нийгмийн ухааны салбар  
Улс төр судлалын тэнхимийн профессор

**Б. Хишигням**

МУИС, Сэтгэл судлалын доктор, дэд профессор

**Д. Бадамдаш,**

МУИС, ШУС, Нийгмийн ухааны салбар  
Улс төр судлалын тэнхимийн багш

**Түлхүүр үг:** цахим засаглал, цахим оролцоо, цахим монгол, цахим үндэстэн, цахим хөгжил

**Агуулга:**

- Хураангуй
- Цахим засаглалыг судлах хөгжлийн загварын зарим хандлага
- Монголын цахим засаглалын хөгжлийн хандлага
- Дүгнэлт

**Хураангуй:** 2003 онд зөвхөн 33 оронд цахим үйлчилгээг санал болгодог байсан бол өдгөө энэ тоо тав дахин нэмэгджээ. 2020 он гэхэд 193 орон дор хаяж нэг төрлийн цахим үйлчилгээг ашиглаж байна (Affairs, UN-E-Government-Survey-2020, 2020). Цахим засаглал ийнхүү өргөжсөн нь ашиглахад хялбар байдал, төрийн үйлчилгээг түргэн шуурхай явуулах, зардлыг багасган үр ашгийг ихэсгэсэн зэрэг давуу талуудаас үүдэлтэй юм.

Монгол улс нь “Цахим Монгол” үндэсний хөтөлбөр 2005-2012 он, Бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгох үндэсний хөтөлбөр 2008-2012 он, “Цахим засаг үндэсний хөтөлбөр”-ийг 2012-2016 онд тус тус хэрэгжүүлсэн ч мэдээлэл харилцаа холбооны сүлжээ, үйлчилгээг салгах үйл ажиллагаа амжилттай хийгдэж чадахгүй байна. Учир шалтгаан нь төр нь мэдээлэл харилцаа холбооны салбартай холбоотойгоор үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхдээ бүх төрлийн мэдээллийн санг эзэмших, ашгийг зөвхөн төр хүртэх, эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үедээ ашиглах гэсэн өмнөх дэглэмийн соёл нөлөөлсөөр байгаа нь улстөрийн систем, засаглалын үр дүнгүй байдлаас дүгнэх боломжтой.

Нөгөө талаас сайн засаглалыг улам төгөлдөржүүлэхэд цахим засаглал хамгийн үр дүнтэй байгааг олон улсын сайн туршлагууд нотлосоор байна. Манай орны хувьд анх цахим засаглалыг төрийн үйлчилгээг хурдан шуурхай хүргэх зорилгоор үзэл санааг нэвтрүүлж эхлэж байсан бол өдгөө цахим засаглалын талаарх бодлого, үйл ажиллагааны чиглэлийг үндэсний хэмжээнд авчирах шаардлага нэгэнт үүссэн байна.

Тухайлбал “Алсын хараа 2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого”-д цахим засаглалыг хөгжүүлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх чиглэлээр мэдээллийн аюулгүй байдлын, цахим гарын үсгийн, мэдээллийн сангийн, хувь хүний мэдээллийн аюулгүй байдлын зэрэг цахим засаглалыг хөгжүүлэхэд шаардагдах хууль тогтоомжийг боловсруулж батлуулан, түүнтэй нийцүүлэн холбогдох хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулна хэмээн заасан байна. Мөн цар тахалтай холбоотой төрийн бүх үйлчилгээг цахимд шилжүүлэх, нээлттэй мэдээллийн өгөгдлийн хэрэглээг иргэдэд ойлгомжтой хүртээмжтэй байлгах зэрэг олон асуудлууд шийдэгдэх шаардлагатай байна.

Энэхүү тойм судалгааны хүрээнд манай цахим засаглалын хөгжил хэрхэн явагдсан, гол тулгарч буй бэрхшээл юу болох талаар цахим засаглалын хөгжлийн загварын хандлагыг ашиглан судлан гаргахыг зорилоо.

### **Цахим засаглалыг судлах хөгжлийн загварын хандлага**

Цахим засаглалыг ойлгохын тулд бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг авч үзэх хэрэгтэй. Цахим засаглалыг дараах дөрвөн хэсэгт авч үзнэ (Dawes, 2002).

1. *Цахим үйлчилгээ* - төрийн үйлчилгээ, хөтөлбөр, мэдээллийг цахимаар хүргэх;
2. *Цахим ардчилал* - Олон нийтийн оролцоотой засгийн газрын үйл ажиллагааг нэмэгдүүлэх зорилгоор цахим харилцаа холбоог ашиглах;
3. *Цахим худалдаа* - татвар, тээврийн хэрэгслийн бүртгэл, нийтийн үйлчилгээний төлбөр зэрэг бараа, үйлчилгээний төлбөрийг цахимаар хийх үйлчилгээ;
4. *Цахим менежмент* - мэдээлэл дамжуулах саад тотгорыг зайлуулан, төрийн ба төрийн бус байгууллагууд чөлөөтэй мэдээлэл солилцон, бүртгэл хөтөлж, мэдээллийн урсгалыг сайжруулах багтана.

Дээрх дөрвөн ойлголт иж бүрэн хэрэгжиж байж цахим засаглал хэрэгжинэ. Цахим засаглалын дөрвөн хүрээ хэрэгжиж байгаа эсэхийг цахим засаглалын хөгжлийн үе шатаар харьцуулан үзэж болдог.

Цахим засаглалын хөгжлийн үе шатын загваруудыг гаргасан судлаачдын онол, хандлагыг энэхүү судалгааны арга зүй болгож байна. Тухайлбал Richard Heeks (Heek, 2001) судлаач үзэхдээ хөгжиж буй улс орнууд цахим бэлэн байдлыг үүсгэх ёстой. Энэ нь цахим засаглалыг хөгжүүлэх үндэс болно гэж үзсэн байдаг. Үүний тулд “Дараах зургаан чиглэлийг хөгжүүлсэн байх ёстой. Институтцлагдсан байх, хууль эрх зүйн орчин бүрдсэн байх, улс төрийн манлайлал байх, амлалтаа биелүүлдэг байх, хүний нөөцийн чадвар сайн байх, технологи, мэдээллийн систем хангагдсан байх (The priority for an NeGI is therefore to build e-readiness in six areas: Institutions, Laws, Leadership and commitment, Human capacities, Technology, Data systems)” бүрдэл цогц байх ёстой. Энэхүү цогц байдал бий болохын тулд хөгжлийн 4 үе шатны загварыг санал болгосон байдаг.

Улмаар хөгжиж байгаа орнуудын цахим засаглалын загварыг судлаач Backus (M, 2001) гаргасан байдаг. Тэрээр цахим засаглал нь сайн засаглалыг дэмжих зорилготой, тиймээс нийгмийн олон тал оролцох ёстой гэж үзсэн байдаг.

Мөн судлаачид (Layne and Lee model: integration and technological and organizational complexity) буюу цахим засаглалын хөгжилд мэдээлэл харилцаа холбооны технологи (цаашид МХХТ) нь чухал болох загвар гаргасан.

Улмаар цахим засаглалын хөгжүүлж байхад төрийн чиг үүрэг тодорхой байх ёстой. Судлаач Палива, Шарма<sup>1</sup> нар үзэхдээ “төрийн байгууллага (g) нь иргэд (c), бизнес эрхлэгчид (b), бусад оролцогчид (e) нартай үргэлж харилцаж байдаг. Төрийн байгууллагууд нь салбарлан татвар хураан авч бусад үйлчилгээний байгууллагуудад хуваарилалт хийж байдаг. Энэ мэтчилэн төрийн бүх үйлчилгээ, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхийн тулд МХХТ-ийг нэвтрүүлж цахимжих ёстой. Цахим засаглалыг үр дүнтэй байлгахын тулд (1) G2C—төр-иргэн, (2) G2G—төр-төрийн харьяа байгууллагууд, (3) G2E—төр-ажилтан, G2B—төр-бизнес эрхлэгчид гэсэн эргэх холбоо бүхий харилцааг үүсгэх ёстой” гэсэн байна.

Дээрх судалгааны ажлуудаас харахад цахим засаглал хөгжих нь системтэй, үе шаттай, олон талт байдлыг хангасан байх ёстой байна. Тодорхой цаг хугацааг туулах нь тодорхой бөгөөд хэрхэн үр дүнтэй байдлаар шилжилт хийх гэдэг нь хөгжлийн үе шатуудыг туулахаас гадна бодлогын болон эрх зүйн зохицуулалт зайлшгүй хэрэгцээтэй. Мөн цахим засаглал нь нийгмийн үйл ажиллагааг бүхэлд нь хамрах тул олон оролцогчыг хамруулах шаардлагатай болдог байна.

Иймд судалгааны ажлын хүрээнд цахим хөгжлийн загвараар нөхцөлүүд бүрдсэн эсэх, оролцогч талуудын харилцааг зохицуулсан эсэх, манайх хөгжлийн аль шатанд явааг тоймлон гаргахыг зорилоо.

### **Монголын цахим засаглалын хөгжлийн хандлага**

Монгол улс 1990 онд ардчилсан шилжилт хийн төр, нийгмийн бүх харилцаа шинэ Үндсэн Хуулийн дагуу ардчиллын үнэт зүйлийг нэвтрүүлсэн байдаг. Гэвч ардчилсан төрд итгэх иргэдийн итгэл 30 жилийн турш тасралтгүй буурсаар ирсэн байна. Сант Марал судалгааны байгууллагын судалгааны үр дүнгээс харахад иргэдийн төрд итгэх үзүүлэлт 50 хувь хүрэхгүй байсаар ирсэн. Улмаар тус судалгаанд нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлыг эрэмблүүлэхэд эхний аравт авилга, хууль сахиулах байдал, засгийн газрын үйл ажиллагааны хүнд суртал тогтмол дурдагдаж ирсэн болно (foundation, 2020).

Ялангуяа төрийн үйлчилгээтэй холбоотой хүнд суртлыг шийдвэрлэх цорын ганц арга зам нь хээл хахууль өгөх гэсэн хариултыг судалгаанд ороцлогчдын 57.6% нь өгсөн удаа байдаг (Азийн сан, Сант марал судалгааны хүрээлэн, 2017). Олон улсын Worldwide Governance Indicators, 2021-д манай улсын Government Effectiveness (GE) нь 39.9 (Д. Кауфманн (Daniel Kaufmann), А. Краая (Aart Kraay), М. Маструцци (Massimo Mastruzzi), 2021) оноотой буюу хүнд суртал ихтэй, төрийн үйлчилгээ сул байсаар байгааг хэмжсэн байна.

Шинэ ардчилсан төрийн хувьд иргэдийн төрд итгэх итгэлийг сэргээж чадахгүй бол 20-30 жилийн дараа дарангуйллын тогтолцоо тогтох боломжтой судлаачдын таамаглал байдаг (М. Крозер (Michel Crozer), С. Хантингтон (Samuel P. Huntington), Ж.

---

<sup>1</sup>Palvia & Sharma (2007) elaborate, a government agency (G) interacts with outside constituents including citizens (C), business (B), another governmental agency (G) or employees (E). Separate governmental agencies are held responsible for performing activities such as tax collection where such revenues are utilized to provide services similar to defense, security or health care. To perform all these activities governmental agencies deploy ICT, making this activity ‘electronic’ government or e-government. Thus, primary delivery models for e-government are: (1) G2C—Government-to-Citizen, (2) G2G—Government-toGovernment, (3) G2E—Government-to-Employees and, G2B—Government-toBusiness.

Ватануки (Joji Watanuki), 1975). Үүнээс сэргийлэхийн тулд төрийн үйлчилгээний ил тод байдал, иргэдийг мэдээлэлжүүлэх нь иргэдийн төрд итгэх итгэлийн түвшинг шууд нэмэгдүүлж чадахгүй ч төрд итгэх итгэл үнэмшлийг бататгах боломжтой юм. Товчхондоо төр, иргэн хоёрын харилцааг ойртуулах хэрэгцээ шаардлага үүссэн. Олон улсан энэхүү засаглалын сул байдлыг сайжруулахын тулд сайн засаглалын үзэл санааг дэлгэрүүлэх болсон. Сайн засаглалын суурь үнэт зүйл нь хариуцан тайлагнах (accountability), ил тод байдал (transparency), нээлттэй байдал (openness) гэж хэлж болно. Манай улсын хувьд 2004 оны сонгуулийн дараагаас сайн засаглалыг хөгжүүлэх үзэл санаа хүчтэй дэлгэрч эхлсэн байдаг.

НҮБ-ийн Хөгжлийн хөтөлбөрөөс иргэдийн өргөн оролцоог хангах, хууль дээдлэх ёсонд үндэслэн шийдвэр гаргах, засгийн газрын үйл ажиллагаа ил тод явагдах, иргэдийн хэрэгцээ, сонирхлыг мэдрэх, бүх иргэдэд тэгш хандах, төрийн сангийн эх үүсвэрийг үр ашигтай, үр нөлөөтэй зарцуулах, улстөрийн хариуцлагатай байх, хөгжлийн төлөвлөлтөд алсын хараатай хандах зэрэг шинжүүдээр сайн засаглалыг тодорхойлсон.

Улмаар технологийн ололтыг ашиглан цахим засаглалд шилжсэнээр сайн засаглалын үзэл санаа бодитой хэрэгжих боломжтой байж болно. Судлаач Контрерас (Contreras, 2021) үзэхдээ сайн засаглал нь цахим засаглалын ёс зүй, хэм хэмжээний суурийг бүрдүүлж өгнө гэж үзсэн байдаг.

Манай улсын хувьд 1990 оноос цахим засаглалын хөгжлийн эх суурь тавигдсан гэж хэлж болно. Тодруулбал 1992 оны 2 дугаар сарын 14-ний өдөр “Засгийн газрын мэдээллийн автоматжуулсан системийн дотоод сүлжээ байгуулах тухай” Засгийн газрын 25 дугаар тогтоол гарсан. Цахим засаглалын хэрэгцээ шаардлагыг мэдрэн бодлогоор хөгжүүлж эхлэсэн нь 2005 оны “Цахим Монгол” үндэсний хөтөлбөрөөс эхлэлтэй юм. Улмаар дараах байдлаар бодлогын баримт бичгүүд батлагдсан байдаг. Үүнд:

- 2008 онд “Цахим Монгол” үндэсний хөтөлбөр
  - 2012 онд “Цахим засаг” үндэсний хөтөлбөр
  - 2019 онд “Цахим засаглал” үндэсний хөтөлбөрүүд багтана.
- Эдгээр бодлогын баримт бичгүүдийн гол үзэл санаа, үр дүнг Хүснэгт.1-р үзүүлье.

*Хүснэгт.1. Төрөөс цахим засаглалыг хэрэгжүүлэхээр батласан бодлого, хөтөлбөрүүд*

**I. “Цахим Монгол” үндэсний хөтөлбөр 2005-2012**

Үзэл санаа	Хүлээгдсэн үр дүн	Хэрэгжсэн байдал	
<b>МХХТ-д тулгуурласан удирдлагын шинэ загварыг бий болгож цахим засаглалыг хэрэгжүүлэх</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Цахим засаглалыг нэвтрүүлснээр төрөөс иргэд, байгууллагад үзүүлэх үйлчилгээг шинэ шатанд гаргах, иргэдийн зүгээс төр, засагт хандах мэдээллийн шинэ урсгалыг бий болгох</li> <li>• Зорилгын хүрээнд</li> </ul>	<i>2005 он</i>	<i>2012 он</i>
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Монгол Улсын интернэтийн гадаад гарцын багтаамж 78Мбит/с</li> <li>2. Интернэт хэрэглэгч 22,000</li> <li>3. Өргөн зурвасын шилэн кабелийн</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Интернэтийн гадаад гарцын багтаамж 22Гбит/с</li> <li>2. Интернэт хэрэглэгч 654,009</li> <li>3. Өргөн зурвасын</li> </ol>

<i>зорилго тавьсан.</i>	<p>МХХТ-ийн хэрэгслийг төрийн удирдлагын тогтолцоонд нэвтрүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулах</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж сайжирна</li> <li>• Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа нээлттэй, ил тод, шуурхай, хүнд сурталгүй болно</li> <li>• Төрийн үйлчилгээ “иргэн” төвтэй зөв засаглалын тогтолцоо бүрдэх</li> </ul>	урт 3251 км 4. Үүрэн холбооны хэрэглэгч 551,000	шилэн кабелийн урт 18123.8 км 4. Үүрэн холбооны хэрэглэгч 3,409.005
-------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------

**I. “Монгол Улсад бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгох үндэсний хөтөлбөр” 2008-2012**

Үзэл санаа	Хүлээгдсэн үр дүн	Хэрэгжсэн байдал
<i>МХХТ-д тулгуурласан удирдлагын шинэ загварыг бий болгож цахим засаглалыг хэрэгжүүлэх зорилго тавьсан.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй байлгах, төрийн бодлого боловсруулахад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлж, төрөөс үзүүлж байгаа үйлчилгээг хүртээмжтэй, чирэгдэлгүй болгож, цахим засгийн үйлчилгээг хөгжүүлж нэвтрүүлэх</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Үндэсний дата төвийг байгуулан иргэний бүртгэл, эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэл, хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийг төгөлдөржүүлж хөрөнгийн арилжаа солилцоог баталгаажуулан бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоонд хамрагдах төрийн байгууллагын бүртгэл, мэдээллийн сан, системийг шинэчилсэн</li> <li>• 2010 оны 7-р сарын 5-ны өдрөөс эхлэн орон даяар иргэний шинэчилсэн бүртгэлийг эхлүүлж, 21 аймгийн 331 сум, 9 дүүргийн 132 хороо, нийт 463 нэгжээр дамжуулан иргэдийг бүртгэлд хамруулан иргэдэд цахим иргэний үнэмлэх олгосон</li> </ul>

**II. “Цахим засаглал” үндэсний хөтөлбөр 2012-2019**

Үзэл санаа	Хүлээгдсэн үр дүн	Хэрэгжсэн байдал
------------	-------------------	------------------

Цахим засаглалыг хөгжүүлэх нь “Төрийн үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох, түүнд инновацийг нэвтрүүлэх арга замын нэг нь цахим засаглалыг хөгжүүлэх явдал юм”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Энэхүү бодлогын баримт бичгийн хүрэх үр дүн нь 2005, 2012 оныхтой ижил агуулгатай</li> <li>• “Цахим засгийг хөгжүүлэх замаар төрийн албаны үйлчилгээг иргэндээ хандсан, үр нөлөөтэй, шуурхай, хэмнэлттэй болгоно”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Цахим хэлбэрт шилжүүлэх боломжтой төрийн үйлчилгээг тодорхойлж 25 үйлчилгээг Төрийн үйлчилгээний цахим машинаар</li> <li>• Иргэдийн зүгээс хамгийн их хүндрэл, чирэгдэлтэй гэж үзсэн 18 үйлчилгээг цахим хэлбэрээр төрийн үйлчилгээний нэгдсэн портал болох <a href="http://www.ezasag.mn">www.ezasag.mn</a> цахим хуудсаар хүргэсэн</li> <li>• ТҮЦ машины үйлчилгээг нэвтрүүлснээр давхардсан тоогоор 2018 онд 2,2 сая иргэн үйлчлүүлж, нэг үйлчилгээ авахад 1 цаг 40 минут хэмнэсэн</li> </ul>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### III. “E-Mongolia” цахим үндэстэн хөтөлбөр 2020

Үзэл санаа	Хүлээгдсэн үр дүн	Хэрэгжсэн байдал
“Алсын хараа 2050”, Засгийн газрын 2021-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, “Цахим үндэстэн” болох	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Төслийн эхний шатанд mgov.mn-д 34 байгууллагын 188 үйлчилгээг цахимаар үзүүлж байсан</li> <li>2. 2020 онд Цахим үндэстэн хөтөлбөр нь Төрийн 23 байгууллагын 181 төрийн үйлчилгээг иргэдэд цахимаар хүргэх гар утасны аппликейшн татан авч хүссэн газраасаа мэдээлэл авах үйлчилгээ эхэлсэн</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. e-mongolia.mn болж өөрчлөгдсөн</li> <li>2. 2021 онд Төрийн 50 байгууллагын 592 төрийн үйлчилгээг нэгтгэхээр бэлдээд байна</li> </ol>

Эх сурвалж: Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сан <https://www.legalinfo.mn/>

Дээрх байдлаар ээлжит парламентын сонгуулийн дараа ялалт байгуулсан намын засгийн газар байгуулагдах бүрд цахим засаглалыг сайжруулах бодлогын баримт бичгүүд өөрчлөгдөн батлагдаж байсан байна.

Улмаар Хүснэгт.1-т дурдсан 2005 оноос хойш батлагдсан хөтөлбөрүүдийг бодит болгох үүднээс цахим засаглалын хөгжлийн эрх зүйн суурийг бүрдүүлэх, бодлогын чиглэл болсон 67 баримт бичгүүдийг УИХ болон Засгийн газрын тогтоолуудаар баталсан байна.

Гэвч олон улсын судалгааны байгууллагуудын индексжүүлэлтээр цахим засаглалын хөгжлийн байдал сул гарсаар байна. Тухайлбал United Nations Department of Economic and Social Affairs гаргадаг цахим засаглалын хөгжил буюу EGDI ( E

government development index )-р манай улс 193 улсаас 92-т (Affairs, E-Government (EGDI) Index, 2020) бичигдэж байна. Энэхүү судалгааны хэмжигдэхүүн нь

- а. цахим үйлчилгээ- чанарын асуудал
- б. цахим технологи
- в. хүний нөөц дээр тулгуурлаж хийгддэг.

Энэхүү судалгааны үр дүнгээр манайх маш сул гэдгийг нотлон харуулж байна. Хамгийн гол нөлөөлсөн хүчийн зүйлийн нэг бол төрийн байгууллагын авилга, хүнд суртлын индекс тогтмол муу үзүүлэлттэй гарч байсантай холбоотой байж болно. Тухайлбал авилгын төсөөллийн индекс

Дотоодын төрийн байгууллагын хүнд суртлын талаарх судалгааны дүн харахад 2015 онд 62% нь хүнд суртал ихтэй гэж хариулж байсан бол 2018 онд 53% нь хүнд суртал ихтэй (МҮХАҮТ, 2021)гэдэг хариулт өгсөн байна. Судалгааны дундаж үзүүлэлтийн харахад Хүнд суртлын индекс 2-3 гэсэн үнэлгээ авсаар байна. Гол шалтгаан нь төрийн байгууллага хоорондын уялдаа холбоогүй ажлаас үүдэлтэй гэж судалгаанд оролцогчид хариулсан байна. Хариултаас харахад 2015 онд 62% нь муу, 20% дунд гэж гэсэн бол 2018 онд 42% муу, 39% нь дунд гэсэн байна. Нийт хариултыг 70-80% орчим нь дунд, муу гэсэн үнэлгээтэй байгаа нь бодлогын баримт бичгүүд хэрэгжиж чадахгүй байна гэж үзэж болох талтай. Ялангуяа эрх зүйн орчин, технологийн хөгжил, хүний нөөцийн чадавх зэрэг нь бодлогын зорилготой уялдаж байсан эсэхийг харах шаардлагатай юм.

Тухайлбал байгууллага хоорондын уялдаа холбоо, нэгдсэн платформын асуудлыг хэрхэн шийдэж байсныг авч үзье. Манай улсын төрийн албаны үйлчилгээнд хэрэглэж байгаа технологи, системийн сайжруулалт, нээлттэй өгөгдлийг бий болгох ажлууд хийгдсээр ирсэн байна. Мэдээллийг нээлттэй болгох хандлага улам нэмэгдэж, хамтын ажиллагааг өргөжүүлж, засгийн газрын мэдээлэл хуваарилалтын нэгдсэн платформ-ыг бий болгохоор зорьсон байдаг.

Тухайлбал нээлттэй өгөгдлийн талаар “Олон Улсын Нээлттэй Засгийн түншлэлд” 2013 оноос оролцогч болсон байдаг. Тус санаачлагын хүрээнд манай улсад дараах үйл ажиллагаанууд хийгдсэн байна (Хүснэгт.2).

#### Хүснэгт.2. Нээлттэй өгөгдлийн санаачлага

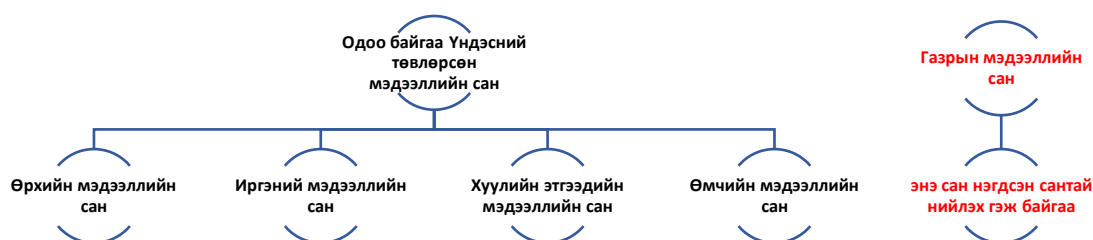
Санаачилга	Эхэлсэн он	Хэрэгжүүлсэн гол үйл ажиллагаа
Нээлттэй Засгийн түншлэл	2013	- Төрийн үйлчилгээг сайжруулах - Төрийн институциудын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх - Шударга ёсыг бэхжүүлж, авилгыг бууруулах
Нээлттэй өгөгдөл	2014	2014 онд үзэл санаа нь манай улсад идэвхжсэн. Олон улсын төслүүд хэрэгжиж эхэлсэн. Нийтийн тээврийн унаанд ухаалаг карт уншигч суулгасан. Нийтийн тээврийн чиглэлийг зохицуулах зорилготой. НИТХ-ийн нээлттэй мэдээллийн санг бий болгосон.
Нээлттэй худалдан авалт	2012-2016	Тендэрийн цахим материал хүлээн авах, төсвийн ил тод байдлын талаарх техникийн дэмжлэг

ба төсөв

Эх сурвалж: Монгол улсын цахим өгөгдлийн зураглал ба үнэлгээ, 2017 он. Хуудас 22

Дээрх санаачлагын дагуу нээлттэй өгөгдөлийг нэгдсэн журмаар ашиглаж болох платформын бодит байдалд хэрхэн бүрэлдсэнг Бүдүүвч.1-р үзүүлье.

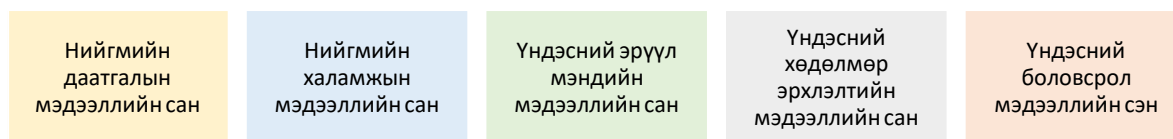
Бүдүүвч. 1. Үндэсний төвлөрсөн мэдээллийн санд төвлөрсөн байдал



Эх сурвалж: Монголын Үндэсний статистикийн хороо

Харин дараах Бүдүүвч.2-р үзүүлж байгаа сангууд Үндэсний төвлөрсөн мэдээллийн санд хараахан нэгдэж чадаагүй сангууд юм.

Бүдүүвч.2. Үндэсний төвлөрсөн мэдээллийн санд нэгдээгүй



Эх сурвалж: Монголын Үндэсний статистикийн хороо

Дээрх бүдүүвч 1,2-с харахад төрийн байгууллагын дотоод мэдээллийн сүлжээ, нээлттэй өгөгдлийн сангийн нэгдмэл бус байдал нь төрийн үйлчилгээнд сөргөөр нөлөөлж байгааг батлаж байгаа юм. Төрийн байгууллагын уялдаа холбооны талаарх судалгааны үр дүн үнэн байгааг илтгэж байна.

Ийнхүү бодлогын хэрэгжилт сул, системийн хувьд нэгдсэн бус байдал зэрэг нь цахим засаглалын хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж байна хэмээн үзэн 2019 онд “Цахим засаглал” үндэсний хөтөлбөрийг батласан.

Тус үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд батлагдсан “Цахим үндэстэн” хөтөлбөрийг бодит болгох үүрэг нь Монголын Харилцаа, холбоо, Мэдээллийн Технологийн газарт ирсэн байдаг. Тус байгууллагын стратегийн зургаан зорилгын нэг нь энэхүү хөтөлбөр болсон байна. Тодруулбал Харилцаа Холбоо Мэдээлэл Технологийн Газар (ХХМТГ) нь

- дижитал дэд бүтэц;
- цахим засаглал;



- мэдээллийн аюулгүй байдал;
- тоон бичиг үсэгтэн-инновац;
- үйлдвэрлэл;
- үндэсний хөгжлийн хурдасгуур гэсэн 6 стратегийн зорилго тавин ажиллаж байгаа болно.

Тус агентлагаас дэвшүүлж байгаа стратегийн зорилгын хүрээнд Монгол улсын цахим засаглалыг хөгжүүлэх зураглалыг авч үзвэл Бүдүүвч.3-д үзүүлсэн байдлаар тодорхойлж болж байна.

### Бүдүүвч.3. Цахим засаглалыг хөгжүүлэх бүрдэл хэсгүүд



Улмаар хамгийн сүүлд 2019 онд батлагдсан “Цахим засаглал” үндэсний хөтөлбөрт тусгагдсанаар цахим засаглалтай холбоотой 2 хуультай болно (хөтөлбөр, 2021) гэсэн зорилт тавьсан байна. Энэ нь эрхзүйн орчин бүрдээгүй байж гэсэн дүгнэлтийг шууд авч ирж байгаа болно.

Манай улсын цахим засаглалын эрхзүйн орчин одоогийн байдлаар хэрхэн бүрэлдсэн байгааг дараах хүснэгтээр харьцуулан үзүүлье (Хүснэгт.4. Эрхзүйн орчны харьцуулалт).

### Хүснэгт.4. Эрхзүйн орчны харьцуулалт

№	Эстони улс (сайн туршлага)	БНСУ (азидаа тэргүүлэх)	Монгол улс
<b>Цахим засаглалын харилцааг зохицуулах хууль эрх зүйн баримт бичиг</b>			
1	Нийтийн мэдээллийн тухай хууль (Public Information Act)	Цахим засгийн тухай хууль	Мэдээллийн ил тод байдал ба

- Тоон гарын үсгийн тухай хууль (Digital Signatures Act)
- Хүнамын бүртгэлийн тухай хууль (Population Register Act)
- Архивын тухай хууль (Archives Act)
- Үнэмлэх бичиг баримтын тухай хууль (Identity Documents Act)
- Хувийн мэдээллийг хамгаалах тухай хууль (Personal Data Protection Act)
- Нийгмийн үйлчилгээний мэдээллийн тухай хууль (Information Society Services Act)
- Цахилгаан харилцаа холбооны тухай хууль (Electronic Communications Act)
- Нийтийн худалдан авах ажиллагааны тухай хууль (Public Procurement Act)
- Төрийн нууц ба гадаадын нууц мэдээллийн тухай хууль (State Secrets and Foreign Classified Information Act)
- government act)
- Цахим гарын үсгийн тухай хууль (Digital signature act)
- Үндэсний мэдээлэлжүүлэлтийн тухай хууль (The Framework act on National Information)
- Цахим баримт бичиг, цахим шилжүүлгийн тухай хууль (the Framework Act on Electronic Documents and Transactions)
- мэдээлэл авах эрхийн тухай
- Цахим гарын үсгийн тухай

### Мэдээлэл солилцооны систем

<i>X-Road cистем-</i>	<i>-On-nara BPS-</i>	<i>E-mongolia</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2600 гаруй төрийн үйлчилгээ дамждаг ба гэр бүл болох ба салах, үл хөдлөх хөрөнгө зарах болон худалдан авахаас бусад иргэдэд зориулсан бүх төрлийн үйлчилгээг үзүүлдэг</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Төрийн үйлчилгээний 230 гаруй төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын 850,000 хэрэглэгчтэй</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Төрийн цахим мэдээлэл солилцох системийг ашиглан цахим хэлбэрээр үзүүлэх төрийн үйлчилгээний жагсаалт”-ын дагуу төрийн 38 байгууллагын 592 үйлчилгээг үзүүлж байна</li> <li>• Төрийн мэдээлэл</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-dBrain</li> <li>• Үндэсний санхүүгийн мэдээллийн систем-46 төрийн болон хувийн байгууллага харилцдаг</li> </ul>	

солилцооны  
ХУР систем,  
танилт  
нэвтрэлтийн  
ДАН систем,  
төрийн  
үйлчилгээний  
нэгдсэн төвийг  
нэвтрүүлж  
иргэдэд  
үйлчилж байна

## Үр дүн

2019 оны байдлаар төрийн үйлчилгээний 99 хувь нь цахимаар хүрдэг, нийт Эстоничуудын 70 хувь нь ID карт тогтмол хэрэглэдэг.	31 төрлийн систем бүхий 19000 гаруй G2G болон G4C цахим үйлчилгээ үзүүлж байна.	Цахим албан бичиг солилцооны системээр Нийслэлд 1700 гаруй төрийн болон хувийн байгууллагуудыг хамрах болсон. Тоон гарын үсгийг 32000 хуулийн этгээдэд олгосон ба тендерт оролцох, албан бичиг солилцох, төрийн үйлчилгээ авахад ашиглаж байна.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3

Эх сурвалж: Парламентын судалгааны хүрээлэн “Цахим засаглал, бодлого болон тооны гарын үсэгтэй холбоотой эрхзүйн харьцуулсан судалгаа” 2021 он, хуудас 5

Хүснэгтээс харахад манай улсын цахим засаглалын эрхзүйн орчин сул байгааг харьцуулан харж болж байна.

### *Дүгнэлт*

Монгол улсын нийт хүн амын 78.2% буюу 2,602,000 хэрэглэгч интернет болон нийгмийн сүлжээг ашигладаг. Энэ хувь нь насанд хүрсэн иргэдийн цахим хэрэглээ өндөр болохыг харуулж байна. Тодруулбал 14-64 насныхан хүн амын 64.4% эзлэдэг манай улсын хувьд интернет хэрэглэгчийн тоо өндөр байгаа юм. Монгол улсын цахим хэлбэрээр үзүүлэх төрийн үйлчилгээний тоо 592 байна. Энэ нь нийт төрийн үйлчилгээний 20%-ийг эзлэдэг байна.

Тойм судалгааны явцад цахим засаг, цахим засаглал гэсэн нэр томъёог манай улс хэрхэн нэвтрүүлж, нэгдсэн ойлголттой болж чадсан эсэх нь сонирхол татаж байлаа.

Монгол Улсын хувьд цахим засаглалын бодлого хэрэгжүүлэхдээ зарим тохиолдолд “Цахим засаг” (E-Government), зарим үед “Цахим засаглал” (E-Governance) хэмээн орчуулсан байна. Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, ШУА-ийн харьяа Үндэсний хөгжлийн хүрээлэнгийн судалгаанд “Цахим засаглал” гэх томъёолол нь англи хэлний E-Governance буюу “засаглалыг цахимжуулах” гэсэн утгаар, харин “Цахим засаг” гэх томъёолол нь “E-Government” буюу “төрийг цахимжуулах” утга илэрхийлнэ гэж тодорхойлж, энэ агуулгаар судалгаанд авч хэрэглэсэн гэжээ (Монгол улсын төрийн үйлчилгээг цахимжуулахтай холбоотой эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал, 2014).

Энэ тодорхойлолтын агуулгаар 2004 оноос хойш (Electronic Government/ E-Gov) гэх үгний утгыг “Цахим Засаг” нэр үгээр төлөөлүүлж “төрийг цахимжуулах” гэсэн утгаар тодорхойлж хэрэглэжээ. Тиймээс төрийн үйлчилгээ цахим байвал цахим засаг манайд байна гэсэн хандлага нийтлэг байна. Үнэндээ цахим засаглалыг бүрэлдэхүүн хэсгүүд бүгд байж цахим засаглал манайд бүрэн хэрэгжих боломжтой юм. Манай улс одоогоор НҮБ-ын цахим засаглалын хөгжлийн тодорхойлолтоор цахим орчинг бүрдүүлэх, сайжруулах 2-р үе шатанд байна.

Мөн Палвиа, Шарма судлаачдын загвараар харахад (1) G2C—төр-иргэн, (2) G2G—төр-төрийн харьяа байгууллагууд, (3) G2E—төр-ажилтан, G2B—төр-бизнес эрхлэгчид гэсэн харилцааг үүссэн байгаа хэдий ч эдгээр оролцогчид хоорондоо мэдээлэл солилцох байдал бүрэн бэхжээгүй байна.

Цахим засаглал нь зүгээр нэг цахим хувьсгалын шинж тэмдэг биш бөгөөд засгийн газар, улс орон, иргэдэд бодит үр өгөөжийг бий болгодог. Тиймээс бид цахим засаглалыг хөгжлийг хэмжихдээ дараах үзүүлэлтийг тооцож үзэж байж хөгжлийн үе шатаа тодорхойлох боломжтой юм. Үүнд:

- *Иргэдэд хүртээмжтэй байдал нэмэгдсэн эсэх*  
Үйлчилгээнд хамрагдах боломжгүй эсвэл нэвтрэх боломжгүй байсан иргэд төрийн үйлчилгээг авах хялбаршуулсан хэрэгсэлтэй болсон байх
- *Бүх талуудын үр ашгийг дээшлүүлсэн эсэх*  
Илүү оновчтой үйл ажиллагааны журмуудыг хэрэгжүүлснээр зардлыг бууруулах, иргэд, төр ба хувийн хэвшлийн байгууллагууд, төрийн албаны үйлчилгээ авах аргачлалыг хялбаршуулсан байх
- *Үйлчилгээний хүртээмжийг өргөжүүлсэн эсэх*  
Төрийн үйлчилгээг хэрэгцээтэй хүмүүс нь илүү сайн ашиглах боломжтойгоос гадна түншлэлийг бий болгох замаар илүү олон үйлчилгээг зах зээлд гаргаж, иргэдэд ашиглуулах боломжтой байх
- *Зардлыг багасгасан эсэх*  
Ашиглахад хялбар, орон зайн хэрэгцээ багатай тул цахим засаглалын үйлчилгээ илүү хэмнэлттэй байдаг. Үүнээс гадна ашиглахад хялбар байдал нь иргэдийн төлбөрөө төлөлтийн байдлыг сайжруулсан байх
- *Залилсан буурсан эсэх*  
Мэдээлэл солилцох аргачлалыг сайжруулснаар ил тод байдал сайжирч, үе шат бүр дээр авилга гарах магадлал арилсан байх

Тойм судалгааны үр дүнд цахим засаглалыг хэрэгжүүлэх бодлогын бие даасан байдал сул агегтлагт харьяалагддаг. Нээлттэй өгөгдлийн хувьд ашиглах платформ нь хоорондоо холбоогүй байгаа нь төрийн үйлчилгээ авахад заавал цаасан баримтаар баталгаажуулах хүндрэл гардаг. Мөн иргэд нээлттэй өгөгдөл, цахим үйлчилгээ ашиглах чадвар сул байна. Хамгийн гол нь цахим засаглалын эрхзүйн орчин сайн бүрэлдээгүй байгаа нь гол анхаарах асуудал байна гэж харагдлаа.

## **Abstract**

Although, Mongolia carried out “Digital Mongolia” national programme in 2005-2012, the National Programme to develop Integrated Registration System in 2008-2012, and the E-Governance National Programme in 2012-2016, the operation to separate information communication networks and services could not be successfully completed. The main reason is the inertia of mentality of the previous system to continue the state ownership of databases of all types, to monopolize of all profits for the government and to use for exercising power in implementing activities in information and communication sector resulting in ineffectiveness of political system and governance. In order to assess the digital governance issues and challenges of Mongolia, we intend to analyse policy documents, and conduct case research and make an inductive conclusion.

### **Ашигласан эх сурвалж**

газар, М. У. (2014). *Монгол улсын төрийн үйлчилгээг цахимжуулахтай холбоотой эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал*. Улаанбаатар хот: Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тамгын газар.

Dawes, S. S. (2002). *The Future of E-Government. An Examination of New York City's E-Government Initiatives* (хууд. 3). New York City: New York City Council Select Committee.

Affairs, D. o. (2020). *UN-E-Government-Survey-2020*. (хууд. 34). New York: United Nations.

Heek, R. (2001). *Building e-Governance for Development: A Framework for National and Donor Action*. Manchester: The University of Manchester.

M, B. (2001). *E-Governance and Developing Countries, Introduction and examples*.

foundation, S. M. (2020). *Politbarometer*. Ulaanbaatar: Sant maral.

Азийн сан, Сант марал судалгааны хүрээлэн. (2017). *Авилгын талаарх олон нийтийн ойлголт мэдлэг тогтоох судалгаа*. Улаанбаатар хот: [https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2017/09/MG-SPEAK2017\\_MNG.pdf](https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2017/09/MG-SPEAK2017_MNG.pdf).

Michel Crozer, Samuel P. Huntington, Joji Watanuki. (1975). *A Report on Governability of Democracies to the Trilateral Commission: The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press.

Contreras, E. (2021 оны 7 20). *Foundations of E-Government: An Emerging Model-of-Use for Developing Countries*. [http://learnlink.aed.org/Publications/Sourcebook/chapter6/Foundations\\_of\\_ov\\_modelofuse.pdf](http://learnlink.aed.org/Publications/Sourcebook/chapter6/Foundations_of_ov_modelofuse.pdf)-ээс Гаргасан

Affairs, D. o. (2020 оны 11 10). *E-Government (EGDI) Index*. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/113-Mongolia>-ээс Гаргасан

МҮХАҮТ. (2021 оны 11 10). *Хүнд суртлын индекс 2018*. [https://resource4.sodonsolution.org/mongolchamber/File/2019/10/17/kgmdw7wnaabkz9hk/2\\_Sudalgaanii%20tailan\\_final\\_V20181224\\_web.pdf](https://resource4.sodonsolution.org/mongolchamber/File/2019/10/17/kgmdw7wnaabkz9hk/2_Sudalgaanii%20tailan_final_V20181224_web.pdf)-ээс Гаргасан

хөтөлбөр, “ з. (2021 оны 11 20). *Хөтөлбөрийн шалгуур үзүүлэлт*. <https://www.legalinfo.mn/annex/details/9503?lawid=14177>: <https://www.legalinfo.mn/annex/details/9503?lawid=14177>-ээс Гаргасан

Д. Кауфманн (Daniel Kaufmann), А. Краая (Aart Kraay), М. Маструцци (Massimo Mastruzzi). (2021). *Worldwide Governance Indicators*. World Bank.