



МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХЭРЭГ ЭРХЛЭХ ГАЗАР

УДИРДЛАГЫН АКАДЕМИ

**ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГУУДЫН ҮҮРЭГ БОЛОН
ТЭДГЭЭРИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ**
сэдэвт судалгааны тайлан

Төслийн санхүүжүүлэгч:

Ханнс Зайделийн Сан

Төслийн удирдагч:

Ц.Дэлгэржаргал, Төрийн захиргааны тэнхим, доктор

Багийн гишүүд:

Т.Түмэнцогтоо, Төрийн захиргааны тэнхим, доктор,
дэд профессор

Т.Энхбаяр, Эрх зүйн тэнхим, магистр

Улаанбаатар хот

2026 он

АГУУЛГЫН ТОВЬЁГ

АГУУЛГЫН ТОВЬЁГ	2
ХҮСНЭГГИЙН ЖАГСААЛТ	3
ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ	4
НЭГ. УДИРТГАЛ.....	5
1.1. Судалгааны асуудал	5
1.2. Судалгааны зорилго	6
1.3. Судалгааны асуулт	7
1.4. Судалгааны хамрах хүрээ	7
1.5. Хүлээгдэж буй үр дүн	7
ХОЁР. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ.....	8
2.1. Чиг үүрэг, түүний талаарх онолын үзэл баримтлал	8
2.2. Чиг үүргийн талаар хийгдсэн судалгаа, тэдгээрийн үр дүн.....	10
2.3. Судалгааны үзэл баримтлал.....	21
ГУРАВ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ.....	23
3.1. Судалгааны эх олонлог, түүвэр	23
3.2. Судлагдахуун, түүний хэмжүүр	23
3.3. Өгөгдөл цуглуулах, шинжлэх үйл явц	24
ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. БОЛОВСРОЛЫН АСУУДАЛ ХАРИУЦСАН ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ЧИГ ҮҮРЭГТ ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ.....	26
4.1. Боловсролын яам, Боловсролын ерөнхий газар болон боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн хуваарилалт	27
4.2. Боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн давхардал ба хийдэл	40
4.3. RACI шинжилгээ	51
4.4. Аймаг, нийслэлийн боловсролын газар болон дүүргийн боловсролын хэлтэсийн чиг үүрэгт хийсэн шинжилгээ	55
4.5. Сурвалжлага судалгааны үр дүн	64
ТАВ. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ.....	74
АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ.....	78
ХАВСРАЛТ	81

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Байгууллагын чиг үүргийн судалгаа, шинжилгээний тойм	15
Хүснэгт 2. Судлагдахуун, түүний хэмжүүр	23
Хүснэгт 3. Чиг үүргийн тоо, байгууллагаар	28
Хүснэгт 4. Чиг үүргийг POSDCORB загвараар ангилсан байдал	29
Хүснэгт 5. Яам, агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг, POSDCORB ангиллаар	31
Хүснэгт 6. Удирдах чиг үүрэг, байгууллагаар	31
Хүснэгт 7. Төлөвлөх чиг үүрэг, байгууллагаар	33
Хүснэгт 8. Зохион байгуулах чиг үүрэг, байгууллагаар	34
Хүснэгт 9. Зохицуулах чиг үүрэг, байгууллагаар	35
Хүснэгт 10. Тайлагнах чиг үүрэг, байгууллагаар	36
Хүснэгт 11. Хүний нөөцийн болон төсөвлөх чиг үүрэг, байгууллагаар	38
Хүснэгт 12. Яам, агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн давхардал	41
Хүснэгт 13. RACI шинжилгээний үр дүн	52
Хүснэгт 14. БШУ-ын сайдын 2023 оны 12 сарын 27-ны өдрийн А/578 дугаар тушаалаар баталсан журамд заасан чиг үүрэг, POSDCORB ангиллаар	57
Хүснэгт 15. Боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг, POSDCORB ангиллаар	58
Хүснэгт 16. Аймаг, нийслэл, дүүргийн боловсролын байгууллагад журмаар тусгайлан олгосон чиг үүрэг	63

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1. Судалгааны үзэл баримтлал.....	22
Зураг 2. Аймаг, нийслэлийн боловсролын газар болон дүүргийн боловсролын хэлтэсийн журмаар тогтоож өгсөн чиг үүргийн зургаан чиглэл.....	56
Зураг 3. Хууль, эрх зүйн орчны өнөөгийн байдалд өгсөн үнэлгээ	66
Зураг 4. Чиг үүргийн хэрэгжилтэд тулгамдаж буй асуудал	69

НЭГ. УДИРТГАЛ

1.1. Судалгааны асуудал

Монгол Улс 1990 оны эхээс нэг намын удирдлага бүхий тоталитар дэглэмийг халж, ардчилал, зах зээлийн харилцааг сонгож, улс төр, эдийн засаг, нийгмийн бүхий л хүрээг хамарсан гүн гүнзгий өөрчлөлтийг эхлүүлсэн.

1993 оноос Монгол Улсын Засгийн газраас НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн оролцоотойгоор Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөрийг “ардчилсан нийгэм дэх зах зээлийн эдийн засгийн нөхцөл байдалд улсын болон хувийн хэвшлийн удирдлагын чадавхыг дээшлүүлж сайжруулах ...” (ЗГХЭГ, 1995, хууд. 10) зорилгын хүрээнд боловсруулж хэрэгжүүлсэн. Энэхүү хөтөлбөр нь бодлогын дөрвөн чиглэлийн хүрээг тодорхойлсны хоёр нь “Төрийн захиргаа, төрийн албаны өөрчлөлт шинэчлэл”, “Төвлөрлийг сааруулах, нутгийн захиргааг бэхжүүлэх” асуудал байв.

Уг хөтөлбөрийн хүрээнд “Монгол Улсын төрөөс Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлого”-ын төслийг боловсруулж, 1996 оны 05 дугаар сарын 21-ний өдөр Улсын Их Хурлын 38 дугаар тогтоолоор баталсан явдал нь захиргааны шинэтгэлийн эхлэлийг тавьсан юм. Тухайлбал, төвлөрлийг сааруулах бодлогын хүрээнд “боловсрол, эрүүл мэнд, соёлын үйлчилгээг үзүүлэх чиг үүргийг үндсэнд нь нутгийн захиргааны байгууллагад” шилжүүлсэн.

Өнөөгийн Засгийн газрын бүтэц, төрийн захиргааны төв байгууллагын чиг үүрэг, зохион байгуулалтын бүтцийн ерөнхий тогтолцоо нь уг бодлогын баримт бичигт тусгагдсан үзэл баримтлал, зарчимд тулгуурлан тодорхойлогдож байна. Тодруулбал, яам, агентлагийн бүтцийг тогтооход баримталдаг нийтлэг зарчим байдаг бөгөөд энэ нь үүргээс хамаарсан бүтэцтэй байх нөхцөлийг дэмжиж өгдөг.

Гэхдээ практикт зарим захиргааны байгууллагуудын чиг үүрэг тодорхой бус, хуваарилалт оновчгүй, давхардал, хийдэл үүсдэг байдал ажиглагдсаар байна. Тухайлбал, зарим байгууллагууд ижил төстэй чиг үүргийг хэрэгжүүлэх буюу нэг асуудлыг хэд хэдэн байгууллага хариуцах, мөн хууль, дүрэмд захиргааны байгууллагын чиг үүрэг тодорхойгүй байх, чиг үүрэг ба бүтцийн уялдаа сул байх зэрэг асуудлууд байдаг. Энэ нь захиргааны байгууллагын хувьд ажил үүргийн хариуцлага тодорхойгүй болох, асуудал шийдвэрлэх хугацаа уртсах, иргэд үйлчилгээ авахад хүндрэл учрах зэрэг сөрөг нөлөөтэй.

Монгол Улсын ЗГХЭГ-ын захиалгаар 2019 онд чиг үүргийг дахин хуваарилах аргачлалыг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд хийгдсэн “Зөвлөх үйлчилгээний бүрэн тайлан”-д “Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх чиг үүргийн хуваарилалт оновчтой биш байгаагаас төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж, үр ашигтай байдал тулгамдаж байгаа хэвээр байна. Энэ нь салбар бүрт байгуулагдсан техникийн ажлын хэсгийн хийсэн чиг үүргийн шинжилгээний үр дүн, гарсан саналуудаас илэрхий харагдаж байна. Ялангуяа Засгийн газрын дотоод бүтцийн асуудал цөөнгүй хөндөгдөж байгаагийн дотор чиг үүргийн давхцал болон хийдэл байгааг дурдаж болно” гэж дүгнэсэн байна.

Түүнчлэн энэ талаар Дэлхийн банк (World Bank Group, 2022) болон Азийн хөгжлийн банк (Asian Development Bank, 2022)-наас 2022 онд хийсэн Монголын төрийн салбарын засаглалын үнэлгээний тайланд тэмдэглэсэн байх бөгөөд төв-орон нутгийн чиг үүргийн давхардал, санхүүжилтгүй чиг үүрэг, хяналтын давхардал зэрэг асуудал байгааг онцолжээ.

Үүнээс гадна Монгол Улсын Үндсэн хуульд тунхагласан ардчилал, хууль дээдлэх зарчим, хүний эрхийн халдашгүй байдал, төрийн хариуцлагыг бэхжүүлэх зэрэг ардчиллын зарчмууд нь төр болон иргэний харилцаанд харилцан хариуцлага, хяналт, тэнцвэрийг хангах институцийн шаардлагыг бий болгож байна. Ялангуяа, иргэн төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хууль ёсны шаардлага тавих, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг мэдлэг, нотолгоонд тулгуурлан шаардах чадамжтай байх шаардлагыг нэмэгдүүлэх болов. Улмаар энэ нь төрийн захиргаа ба эрх зүйн чиглэлийн сургалт, судалгааны бодит эрэлт хэрэгцээг мөн бий болгож байна.

Энэ бүхэн нь захиргааны байгууллагын чиг үүрэг, түүнийг тогтоосон эрх зүйн баримт бичиг, зохицуулалтыг судлах зайлшгүй хэрэгцээ, шаардлага байгаагийн илэрхийлэл юм.

1.2. Судалгааны зорилго

Судалгааны зорилго нь боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийг тогтоосон эрх зүйн баримт бичигт шинжилгээ хийж, дүгнэлт санал боловсруулахад оршино.

1.3. Судалгааны асуулт

- Боловсролын яам, Боловсролын ерөнхий газар болон боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийг хуулиар тогтоож өгөхдөө хэрхэн зааглаж, хуваарилсан байна вэ?
- Боловсролын асуудал хариуцсан дээрх төрийн захиргааны гурван түвшний байгууллагын чиг үүрэгт давхардал, хийдэл байна уу?

1.4. Судалгааны хамрах хүрээ

Уг судалгааг түүврээр тогтоосон яам, агентлаг, аймгийн Засаг даргын эрхлэх асуудлын хүрээний агентлагийн чиг үүргийн хүрээнд гүйцэтгэсэн. Ингэхдээ чиг үүргийн шинжилгээг зөвхөн захиргааны байгууллагын түвшинд хийх бөгөөд байгууллагын зохион байгуулалтын бүтцийн нэгж болон албан тушаалтны чиг үүргийг хамааруулан авч үзэхгүй болно.

Мөн боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийг тогтоож өгсөн эрх зүйн зохицуулалтыг яам болон агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиас гадна боловсролын салбарын үйл ажиллагааг зохицуулдаг голлох хууль, тогтоомжийн хүрээнд судалсан.

Түүнчлэн энэ судалгааны түүвэр нь зөвхөн боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага, тодруулбал, яам, агентлаг болон аймаг, нийслэл боловсролын газар, дүүргийн боловсролын хэлтэс болно. Энэ нь уг судалгааны хязгаарлалт болж байгаа бөгөөд боловсролын асуудал хариуцсан бусад төрийн байгууллага (Боловсролын судалгааны үндэсний хүрээлэн, Боловсролын үнэлгээний төв г.м)-ын чиг үүргийг судлаагүй болно. Энэ нь нөгөө талдаа уг судалгааны хязгаарлалт болж байна.

1.5. Хүлээгдэж буй үр дүн

- Судалгааны өгөгдөл, үр дүн нь Удирдлагын академийн сургалтын хэрэглэгдэхүүн боловсруулах, хичээлийн агуулгыг баяжуулахад практик ач холбогдолтой мэдээлэл болно.
- Судалгааны үр дүнг захиргааны чиг үүргийн талаар судалгаа, шинжилгээ хийх эрдэмтэн судлаачид болон төрийн албан хаагчид өгөгдөл, арга зүйн хөтөч болгон ашиглах боломжтой.

ХОЁР. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ

2.1. Чиг үүрэг, түүний талаарх онолын үзэл баримтлал

Байгууллагын чиг үүрэг гэдэг нь тухайн байгууллагын зорилго, эрх хэмжээ, үйл ажиллагааны хүрээнд хэрэгжүүлэх ёстой үндсэн чиг үүрэг, үйл ажиллагааны чиглэлийг илэрхийлдэг ойлголт юм. Өөрөөр хэлбэл, байгууллага ямар зорилгоор байгуулагдсан, нийгэмд ямар үүрэг гүйцэтгэх, ямар төрлийн үйлчилгээ үзүүлэх, ямар бодлого хэрэгжүүлэх зэрэг нь түүний чиг үүргээр тодорхойлогдоно. Чиг үүрэг нь байгууллагын зорилго, бүтэц, зохион байгуулалт, хүний нөөц, үйл ажиллагааны хэлбэрийг тодорхойлох үндсэн суурь бөгөөд байгууллагын стратеги, бодлого, төлөвлөлттэй нягт холбоотой байдаг.

“Чиг үүрэг” хэмээх ойлголт нь латин хэлний *functio* (гүйцэтгэх) гэсэн үгнээс гаралтай бөгөөд орос хэлний “функция”, англи хэлний “function” хэмээх нэр томъёотой утга дүйцэхүйцээр 1970-аад оны сүүлчээс эхлэн төлөвшжээ (Удирдлагын академи, 2025). Монгол Улсад ХХ зууны дунд үеэс анагаах ухаан, математик, физикийн салбарт “функц” хэмээх орос дуудлагыг хэвээр ашиглаж ирсэн бол нийгмийн ухаанд “чиг үүрэг” хэмээн орчуулан хэрэглэх болсон байна (ШУА, 1978, хууд. 271). Хууль зүйн салбарын судлаачид уг ойлголтыг “...зайлшгүй гүйцэтгэх ёстой үйл ажиллагаа..., төрийн зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн байнгын тогтвортой үйл ажиллагаа” (Лүндэндорж, Н, 2005, хууд. 67) “үүрэг биелүүлэх” (Нарангэрэл, 2012, хууд. 277), мөн “нэгж байгууллагаас тухайлсан үүргийг хэрэгжүүлэх, хянах, хариуцлагын хүрээ” (Сүнжид, 2016, хууд. 65) хэмээн тайлбарлажээ. Эдгээр тодорхойлолтыг нэгтгэн дүгнэвэл, чиг үүрэг гэдэг нь тухайн байгууллага хууль ёсоор ямар ажил гүйцэтгэх, ямар асуудлыг хариуцах, ямар үр дүнд хүрэх ёстойг тодорхойлсон системтэй чиг үүргийн тогтвортой чиглэл юм.

Чиг үүрэг (function) гэдэг нь төрөөс хэрэгжүүлэх ёстой бодлогын зорилтот үйл ажиллагааг илэрхийлдэг бол бүрэн эрх (competence) нь тухайн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хууль ёсны эрх хэмжээ юм. Тиймээс энэ хоёр ойлголтын ялгаа тодорхой бус байвал хариуцлагын тодорхойгүй байдал, удирдлагын зөрчил үүсдэг хэмээн судлаачид үздэг байна. Шинэ институционализмын онолын дагуу байгууллагын бүтэц, чиг үүрэг нь тухайн улс орны түүхэн замнал, улс төрийн болон эрх зүйн тогтолцооны нөлөөгөөр бүрэлддэг бөгөөд нэгэнт бий болсон институц өөрийгөө хадгалах хандлагатай байдаг (North, D, 1990) хэмээн үздэг.

Захиргааны чиг үүргийг “төрийн байгууллагад хуулиар тогтоосон эрх мэдлийн хүрээнд тодорхой үр дүнд хүрэх зорилгоор хэрэгжүүлж байгаа үйл ажиллагааны тогтвортой чиглэл” гэж Монгол Улсын Засгийн газрын 2018 оны 1 дүгээр сарын 24-ний өдрийн 22 дугаар тогтоолоор баталсан “Чиг үүрэг дахин хуваарилах аргачлал”-д тодорхойлсон байна (Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, 2018). Энэ тодорхойлолтыг 2022 онд Конрад Аденауэрын сангаас эрхлэн гаргасан “Захиргааны шинжлэх ухааны нэр томьёоны толь бичигт “Захиргааны байгууллагын чиг үүрэг тухайн байгууллагын эрхлэх асуудлын хүрээг илэрхийлдэг. Энэ нь байгууллагад хуулиар тогтоосон эрх мэдлийн хүрээнд тодорхой үр дүнд хүрэх зорилгоор хэрэгжүүлж байгаа үйл ажиллагааны тогтвортой чиглэл” гэсэн тодорхойлолтыг авч ашиглажээ (Конрад-Аденауэр-Сан, 2022, хууд. 448).

Харин эрдэмтэд захиргааны байгууллагын чиг үүргийг олон янзаар тодорхойлсон байдаг. Тухайлбал, профессор Сальвадор Паррадо “чиг үүрэг нь Засгийн газрын бодитоор гүйцэтгэж буй үйл ажиллагааны талбарт хамаарна” хэмээгээд, бодит байдал дээр хэрэгжиж буй чиг үүрэг нь хууль тогтоомжид заасантай нийцэхгүй байх, жишээлбэл, орон нутгийн захиргааны байгууллага хуулиар тогтоосноос хавьгүй олон чиг үүргийг хэрэгжүүлэх тохиолдол байдгийг тэмдэглэжээ (Salvador Parrado, 2005, p 5). Энэ нь тухайн орон нутгийн онцлог, хүн амын амьдралын хэв маягаас хамаарч нэмэлт чиг үүргийг хэрэгжүүлэх шаардлага гардагтай холбоотой юм.

Тиймээс судлаачид төрийн байгууллагын чиг үүргийг байгууллагын зорилгыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай үндсэн үйл ажиллагааны багц бөгөөд түүнийг хууль эрх зүйгээр баталгаажуулан тодорхойлсон байх учиртай гэж үздэг. Төрийн байгууллагын чиг үүргийг ихэвчлэн Үндсэн хууль, тухайн салбарын хууль, Засгийн газрын тогтоол, журам зэрэг эрх зүйн актуудаар тодорхойлогддог. Ийм эрх зүйн зохицуулалт нь тухайн байгууллагын эрх хэмжээ, хариуцлага, үйл ажиллагааны хил хязгаарыг тогтоож, төрийн байгууллагуудын хооронд чиг үүргийн давхардал, хийдэл үүсэхээс сэргийлэхэд чиглэдэг байна.

Судлаач Гэй Петерс байгууллагын чиг үүргийг институцийн бүтэц, эрх мэдлийн хуваарилалт, бодлого хэрэгжүүлэх механизмтай уялдуулан авч үзэх ёстой гэж үздэг бөгөөд төрийн байгууллагын үүргийг тодорхойлохдоо институцийн орчин, эрх зүйн зохицуулалт, бодлогын хэрэгжилтийн харилцан хамаарлыг судлах шаардлагатайг онцолсон байдаг (Guy Peters, B, 2019). Түүнчлэн төрийн захиргааны онолын хүрээнд байгууллагын чиг үүргийг нийгмийн хэрэгцээг хангах зорилгоор төрөөс хэрэгжүүлж буй бодлого, үйлчилгээний тодорхой чиглэл гэж тайлбарласан байна.

Эрх зүйн зохицуулалтын үүднээс авч үзвэл байгууллагын чиг үүргийг тодорхойлох нь төрийн удирдлагын тогтолцооны чухал хэсэг юм. Энэ нь төрийн байгууллагын эрх мэдлийн хуваарилалт, хариуцлагын тогтолцоог тодорхой болгохоос гадна төрийн үйл ажиллагааг ил тод, хариуцлагатай, үр ашигтай хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Өөрөөр хэлбэл, байгууллагын хийх ёстой үйл ажиллагаа, тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд ямар, хэр хэмжээний эрх эдлэх, ямар хариуцлага үүрэх эсэхийг тогтоодог гэсэн үг юм. Улмаар байгууллагын чиг үүргийг хуульчлан тогтоох нь захиргааны үйл ажиллагааг хуульд уялдуулан нийцүүлэх, төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, иргэдийн эрх ашиг хамгаалагдах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх ач холбогдолтой юм. Тиймээс захиргааны байгууллагын эрх зүйн бүрдэл нь байгууллагын зорилго, чиглэл (*хуулиар олгогдсон чиг үүргийн хүрээнд тодорхойлогддог*), зохион байгуулалт, бүтэц, эрх хэмжээнээс бүрддэг байна.

Иймд захиргааны байгууллагын чиг үүргийн эрх зүйн зохицуулалт нь захиргааны байгууллагын зорилго, бүтэц, үйл ажиллагааг тодорхойлох суурь ойлголт бөгөөд төрийн удирдлагын үр ашиг, бодлогын хэрэгжилтийн чанарт шууд нөлөөлдөг судалгааны чухал асуудал хэмээн судлаачид үздэг байна.

2.2. Чиг үүргийн талаар хийгдсэн судалгаа, тэдгээрийн үр дүн

Судалгааны сэдэвт хамаарах хамгийн сүүлийн үеийн судалгааны үр дүнгийн талаарх төлөв байдлыг олж илрүүлэх, өөрийн судалгааны үр дүнгийн тайлбарыг сайжруулахад ашиглаж болох хэмжилтийн хамгийн сайн арга, хэрэгслүүдийг олож авах зорилгоор судлагдсан байдлын тоймыг хийлээ (Отгонтуяа.Л, А.Алтанзул, С.Энхсайхан, П.Зоригтбаатар, М. Энхтуул, 2021, хууд. 7).

Захиргааны байгууллагын чиг үүргийн талаар дотоод, гадаадын эрдэмтэн судлаачид олон төрлөөр судалгаа хийсэн байдаг. Эдгээр судалгаанд захиргааны байгууллагын чиг үүрэг, эрх хэмжээ, бүтэц, зохион байгуулалт нь хууль эрх зүйн зохицуулалтаар хэрхэн тодорхойлогдож, хэрэгжиж байгааг судалжээ.

Төрийн удирдлагын онолын хүрээнд судлаач Лютер Гулик (Luther Gulick, 1937) захиргааны байгууллага удирдлагын үндсэн чиг үүрэг POSDCORB-ийг хэрэгжүүлэх ёстой хэмээн үзсэн. Энэ загвар нь өнөөдөр ч төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг шинжлэх суурь арга зүйн нэг хэвээр байна. POSDCORB загвар нь төлөвлөх (Planning), зохион байгуулах (Organizing), хүний нөөцийн бүрдүүлэх (Staffing), удирдах (Directing), зохицуулах (Coordinating), тайлагнах (Reporting), төсөвлөх (Budgeting) гэсэн удирдлагын үндсэн долоон чиг үүргийг илэрхийлдэг (Gulick, L. , 1937). Орчин үеийн чиг үүргийн

шинжилгээнд POSDCORB загвар нь байгууллагын эрх зүйн баримт бичигт тусгагдсан чиг үүргийг ангилах, чиг үүргийн давхардал болон хийдлийг тодорхойлох, байгууллагын хариуцлагын тогтолцоог үнэлэхэд түгээмэл ашиглагддаг. Иймээс захиргааны байгууллагын чиг үүргийн эрх зүйн зохицуулалтыг судлахад функционал шинжилгээний онол, институцийн онол, захиргааны эрх зүйн онол болон POSDCORB загварыг харилцан уялдаатайгаар ашиглах нь байгууллагын чиг үүргийн төрөл, хэрэгжилтийн механизм, эрх зүйн үндэс, институцийн орчныг цогцоор нь тайлбарлах боломжийг бүрдүүлдэг гэж үздэг.

Орчин үеийн судалгаанд захиргааны байгууллагын чиг үүргийн эрх зүйн зохицуулалтыг төрийн захиргааны тогтолцооны институцийн үндэс болгон авч үзэх хандлага түгээмэл байна.

Төрийн захиргааны судлаач Дуайт Вальдо захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа нь хууль дээдлэх зарчимд үндэслэх ёстой бөгөөд төрийн байгууллагын чиг үүрэг, эрх хэмжээ нь хууль тогтоомжийн хүрээнд тодорхойлогдож, нийтийн ашиг сонирхлыг хангахад чиглэгдэх ёстой гэж үзжээ. Түүний судалгаанд захиргааны байгууллагын эрх мэдлийг хууль эрх зүйн зохицуулалтаар тодорхойлох нь захиргааны үйл ажиллагааны ил тод байдал, хариуцлагыг хангах үндсэн нөхцөл болдог гэж тайлбарласан байдаг (Waldo, D., 1984).

Мөн захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргалтын үйл явцыг судалсан Херберт Саймон захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргалт нь хууль эрх зүйн орчинд явагддаг бөгөөд байгууллагын чиг үүрэг, эрх мэдлийн хүрээ нь эрх зүйн зохицуулалтаар тогтоогддог гэж үзсэн байна. Түүний “Administrative Behavior” бүтээлд байгууллагын бүтэц, дүрэм журам, эрх зүйн зохицуулалт нь төрийн байгууллагын шийдвэр гаргалтын боломжит хувилбаруудыг тодорхойлж, захиргааны үйл ажиллагааны хүрээг тогтоодог гэж тайлбарласан байдаг (Simon, H. A, 1997).

Макс Веберийн бюрократ онолд төрийн удирдлагын үйл ажиллагаа нь дүрэм, журамд суурилсан эрх зүйн рациональ тогтолцоогоор хэрэгждэг бөгөөд энэ нь байгууллагын үйл ажиллагааны тогтвортой байдал, хариуцлагыг хангадаг (Weber, M, 1978, pp. 956-973). Мөн орчин үеийн төрийн удирдлагын судалгаанд эрх зүйн мандат, захиргааны журам нь төрийн байгууллагын чиг үүргийг тодорхойлох, хэрэгжүүлэх, хянах институцийн үндсэн механизм болохыг онцолдог (OECD, 2017, pp. 20-80); (Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. M, 2015, pp. 80-200)).

ОХУ-ын эрдэмтэн Юрий Арзамасов болон Виктория Назайкинская нарын судалгаанд захиргааны байгууллагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд захиргааны акт, дүрэм

журам, эрх зүйн механизм чухал үүрэгтэй бөгөөд эдгээр нь төрийн удирдлагын үйл ажиллагааг зохион байгуулах институцийн хэрэгсэл болдог гэж үзсэн байдаг (Arzamasov, Y., & Nazaykinskaya, V, 2021). Мөн судлаач Катерина Бережна болон хамтран судлаачид төрийн захиргааны системд эрх зүйн зохицуулалт нь төрийн байгууллагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх институцийн үндсэн суурь болдог бөгөөд эрх зүйн зохицуулалт нь төрийн байгууллагын бүтэц, эрх мэдэл, үйл ажиллагааны хүрээг тодорхойлохын зэрэгцээ хяналт, хариуцлагын механизмыг бий болгодог гэж дүгнэсэн байна (Berezhna, K., Yuzikova, N., Maistro, S., Paliukh, V., & Antonova, L, 2020).

Түүнчлэн захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргалтын үйл явцыг судалсан Херберт Саймон захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа, шийдвэр гаргалт нь байгууллагын дүрэм журам, эрх зүйн зохицуулалтаар тодорхойлогддог бөгөөд хууль эрх зүйн орчин нь байгууллагын үйл ажиллагааны хүрээ, боломжит шийдвэрийн хувилбаруудыг тодорхойлдог гэж үзсэн. Түүний судалгаанд захиргааны байгууллагын бүтэц, дүрэм журам, эрх зүйн зохицуулалт нь байгууллагын шийдвэр гаргалтын үр ашигт нөлөөлдөг институцийн хүчин зүйлсийн нэг гэж тайлбарласан байдаг.

Судлаач Гэй Петерс (Guy Peters. B) захиргааны байгууллагын чиг үүргийг институцийн онолын хүрээнд байгууллагын бүтэц, чиг үүрэг, эрх мэдлийн хуваарилалт нь институцийн орчин болон хууль эрх зүйн зохицуулалттай салшгүй холбоотой болохыг онцолсон ба захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг судлахад институцийн матрицын арга, харьцуулсан шинжилгээний хандлагыг ашиглах боломжтойг тэмдэглэсэн байдаг (Peters, B. G. , 2010). Тэрээр захиргааны байгууллагын бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, зохицуулах, хяналт тавих зэрэг үндсэн чиг үүргүүд нь хууль тогтоомжийн хүрээнд тодорхойлогдож, институцийн зохион байгуулалтаар дамжин хэрэгжих учиртай (Peters, B. G, 2018) хэмээн үздэг.

Орчин үеийн байгууллагын удирдлагын онолд чиг үүргийн хуваарилалтыг тодорхой болгох эцсийн хариуцагч, гүйцэтгэгч, зөвлөх, мэдээллээр хангагдагч буюу RACI матриц өргөн хэрэглэгддэг. Энэ аргачлал нь 1960-иад онд Жак Дигман (Digman, J, 1963)-ий боловсруулсан “Хариуцлагын зураглал” (Responsibility Chart - LRC)-ын загварт суурилан хөгжжээ.

Тухайн үед томоохон байгууллагууд, ялангуяа цэрэг, инженерчлэл болон төрийн захиргааны байгууллагуудад олон оролцогчийг хамарсан үйл ажиллагааны хүрээнд үүрэг, хариуцлагын хуваарилалт тодорхойгүй байх нь түгээмэл байв. Өөрөөр хэлбэл, аливаа ажлыг хэн шууд хэрэгжүүлэх, хэн эцсийн хариуцлага хүлээх, ямар оролцогчтой зөвлөлдөх, хэнд мэдээлэл хүргэх зэрэг асуудал тодорхой бус байсан нь үйл ажиллагааны

уялдаа холбоо, шийдвэр гаргалтын үр нөлөөг бууруулах шалтгаан болж байжээ. Ийм нөхцөл байдал нь үүрэг, хариуцлагыг системтэйгээр тодорхойлох, оролцогчдын харилцан хамаарлыг логик бүтэцтэйгээр илэрхийлэх арга хэрэгслийн хэрэгцээг бий болгосон юм.

Энэхүү хэрэгцээ шаардлагын үндсэн дээр Responsibility Assignment Matrix (RAM) буюу үүрэг, хариуцлагын хуваарилалтын ерөнхий загвар хөгжсөн бөгөөд байгууллагын менежментийн практик өргөжин хөгжихийн хэрээр энэхүү загвар улам боловсронгуй болсон. Улмаар 1970–1980-аад оны үед Responsible, Accountable, Consulted, Informed (RACI) гэсэн дөрвөн үндсэн үүргийн ангилал төлөвшин тогтож, байгууллагын дотоод зохион байгуулалт, чиг үүргийн хуваарилалт, шийдвэр гаргалтын үйл явцыг тодорхойлох олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн нийтлэг арга хэрэгсэл болон хөгжжээ.

Иймээс RACI хэмээх аргачлалыг тодорхой нэг эсвэл хэсэг судлаачийн боловсруулсан бие даасан онол гэж үзэхээс илүүтэйгээр байгууллагын дахин инженерчлэл, зохион байгуулалтын хөгжил, үйл ажиллагааны менежментийн практикийн хувьслын үр дүнд бий болж, олон улсын байгууллагуудын практик хэрэглээнд боловсронгуй болсон үүрэг, хариуцлагын хуваарилалтын удирдлагын хэрэгсэл, аргачлал хэмээн тодорхойлох нь илүү үндэслэлтэй юм.

RACI аргачлал нь захиргааны байгууллагын чиг үүргийн эрх зүйн зохицуулалтад дараах хоёр чухал үүргийг гүйцэтгэдэг. *Нэгдүгээрт*, эрх хэмжээ ба хариуцлагын давхардлыг бууруулж, институцийн тодорхой байдлыг нэмэгдүүлдэг. *Хоёрдугаарт*, шийдвэр гаргалтын болон хэрэгжилтийн үе шат бүрт оролцогч талуудын үүргийг тодорхойлсноор хариуцлагын “хоосон зай” үүсэхээс сэргийлдэг. Ингэснээр эрх зүйн зохицуулалтыг институцийн түвшинд үйл ажиллагаа болгох буюу хэрэгжилтийн түвшинд хөрвүүлэх боломжтой болгодог байна.

Үүнээс гадна Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага буюу OECD-ийн “Чиг үүргийн шинжилгээний хүрээ (Functional Review Framework) хэмээх загвар байдаг. Энэ нь төрийн байгууллагын чиг үүргийг системтэйгээр үнэлэх, давхардлыг илрүүлэх, институцийн үр ашгийг сайжруулах зорилготой арга зүй юм. “Public Governance Reviews” цуврал болон “Government at a Glance” зэрэг тайлангуудад ихэвчлэн ашигладаг. Энэхүү загвар нь байгууллагын чиг үүргийг дараах үндсэн хэмжүүрээр үнэлж байна. Үүнд:

- *Шаардлагатай байдал*: Тухайн чиг үүрэг өнөөгийн нийгэм, эдийн засгийн нөхцөлд зайлшгүй хэрэгцээтэй хэвээр байгаа эсэхийг магадлах.

- *Хууль зүйн үндэслэл:* Тухайн үйл ажиллагаа нь хууль тогтоомжоор олгогдсон бүрэн эрх, чиг үүргийн хүрээнд байгаа эсэхийг хянах.
- *Чиг үүргийн давхардал:* Хоёр болон түүнээс дээш байгууллага нэг төрлийн чиг үүргийг гүйцэтгэж, төсөв, нөөцийг үр ашиггүй зарцуулж байгааг илрүүлэх.
- *Гүйцэтгэлийн үр ашиг:* Хамгийн бага зардлаар хамгийн их үр дүнд хүрч чадаж байгаа эсэхийг үнэлэх.
- *Институцийн зохистой байдал:* Тухайн чиг үүргийг хамгийн оновчтой бүтэц (*Яам, агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллага*) хэрэгжүүлж байгаа эсэхийг шинжлэх.

Иймээс OECD-ийн “Functional Review Framework (OECD, 2014)” нь төрийн байгууллагын чиг үүргийг зөвхөн эрх зүйн үндэслэлээр бус, бодлогын хэрэгцээ, институцийн зохистой байдал, гүйцэтгэлийн үр ашиг, байгууллага хоорондын уялдаа холбоо зэрэг олон хэмжүүрээр цогцоор нь үнэлэх боломжийг олгодог бөгөөд төрийн байгууллагын чиг үүргийн давхардлыг арилгах, бүтэц, зохион байгуулалтыг оновчтой болгох, төрийн удирдлагын үр нөлөөг дээшлүүлэхэд олон улсын түвшинд өргөн хэрэглэгддэг арга зүйн нэг юм.

Олон улсад хийгдсэн чиг үүргийн шинжилгээнээс:

Улс орон бүр өөр өөрийн онцлогт тохирсон, орон нутгийн чадамжиндаа нийцүүлэн чиг үүргийг хуваарилахдаа төсвийн зарлагыг оновчтой санхүүжүүлэх, зарлагын хуваарилалтыг үр нөлөөтэй болгохын тулд “санхүүжилт нь үүрэг функцээ дагадаг” (Удирдлагын академи, 2012, хууд. 17) гэсэн зарчмыг баримтлан, тухайн чиг үүргийн зорилго, арга зүй, хамрах хүрээнээс хамаарч чиг үүргийн шинжилгээг хийж хэрэгжүүлдэг байна. Чиг үүргийн шинжилгээг бодлого хөтөлбөрийн, үр ашгийн, дээд түвшнээс эхлэн хийдэг хөтөлбөрийн болон үр ашгийн, яам агентлагийн түвшин дэх чиг үүргийн болон доод түвшний буюу байгууллагын үйл явцын шинжилгээний үндсэн 5 төрлөөр (Ник Маннинг, Нил Парисон, 2004, хуудсд. 7-9) гадаадын улс орнуудад хийгдсэн байна. Тэдгээрээс заримыг нь авч үзсэнийг дараах хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт 1. Байгууллагын чиг үүргийн судалгаа, шинжилгээний тойм

Он / Хугацаа	Судалгаа / Төслийн нэр	Гүйцэтгэгч / Захиалагч	Гол үр дүн, дүгнэлт
1994	Хөтөлбөрийн болон үйлчилгээ хүргэх механизмын шинжилгээ	Канад улсын Засгийн газар	Үйлчилгээ хүргэх механизмыг оновчтой болгох, чиг үүргийг дахин хуваарилах боломжийг тогтоосон.
1998	Чиг үүргийн шинжилгээ/ Хөтөлбөрийн шинжилгээ	Казахстан, Бразил улс	Ач холбогдол багатай хөтөлбөрийг зогсоож, тэргүүлэх чиглэлд анхаарсан (Цэвэр бодлогын хөтөлбөрийн шинжилгээ).
2001	Цалингийн санг бууруулах шинжилгээ	Македон улс	Үр ашгийн шинжилгээ хийж, бизнесийн үйл явцыг өөрчлөх замаар бүтээгдэхүүн нийлүүлэлтийн үр ашгийг дээшлүүлнэ хэмээн үзсэн.
2002	Жанжин штабын орон тоог цомхотгох үйл ажиллагаа	Шинэ Гвиней улс	"Цэвэр үр ашгийн шинжилгээ" хийж, бүтцийг цомхотгосон.
2005	Еропын Холбооны орнуудын нутгийн удирдлагын харьцуулсан судалгаа	ЭЗХАХБ (OECD)	Франц, Герман зэрэг 4 орны жишээн дээр эрх мэдэл, чиг үүргийг нутгийн удирдлагад шилжүүлэх зөвлөмж гаргасан.

Олон улсын туршлагад “яам, агентлагийн түвшний чиг үүргийн шинжилгээ” нь төрийн байгууллагын бүтэц, чиг үүргийг оновчтой болгох, давхардлыг бууруулах, үр ашиггүй үйл ажиллагааг хязгаарлах зорилготой институцийн шинэчлэлийн чухал хэрэгсэл болон хөгжсөн байна. Энэхүү шинжилгээний хэлбэр нь зарим тохиолдолд бодлогын хөтөлбөрийн агуулгыг шинэчлэх, тодорхой чиг үүргийг хасах, эсвэл байгууллагын бүтцийг бүхэлд нь өөрчлөх түвшний реформын шинжтэй хэрэгждэг. Тухайлбал, 2000–2001 оны хооронд Папуа Шинэ Гвиней Улсад Гадаад хэргийн яам болон Тээврийн яамны чиг үүргийн шинжилгээ хийгдэж, төрийн удирдлагын тодорхой чиг үүргүүдийн давхардал, хэрэгжилтийн үр ашигт үнэлгээ өгсөн бөгөөд үүний үр дүнд институцийн зохион байгуулалтыг сайжруулах чиглэлийн зөвлөмжүүд боловсруулагдсан байна. Мөн Латви Улсад Хөдөө аж ахуйн яамны чиг үүргийн иж бүрэн үнэлгээ хийгдэж, салбарын бодлого, хэрэгжүүлэх бүтэц хоорондын уялдаа холбоог сайжруулах, зарим чиг үүргийг дахин хуваарилах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн байна. Үүнтэй адил 2002 онд Микронезийн Холбооны Улсын Чуук мужид Төрийн сангийн чиг үүргийн шинжилгээг хийж, төсвийн удирдлага болон санхүүгийн хариуцлагын институцийн тогтолцоог бэхжүүлэхэд чиглэсэн өөрчлөлтүүдийг санал болгосон байна.

Нөгөө талаас, илүү нарийвчилсан буюу байгууллагын дотоод үйл ажиллагаанд чиглэсэн “доод түвшний үйл явцын шинжилгээ” нь агентлагийн бүтэц, үйлчилгээний хэлбэр, чиг үүргийн хэрэгжилтийг илүү гүнзгий түвшинд шинэчлэх зорилготой хэрэгжиж ирсэн. Энэ хүрээнд Ямаик Улсад агентлагуудын шинэчлэлийн шинжилгээ хийгдэж, төрийн үйлчилгээний хүргэлтийг илүү үр ашигтай болгох зорилгоор институцийн бүтцийн өөрчлөлтүүдийг санал болгосон байна. Танзани Улсад

агентлагийн статусын шинжилгээ хэрэгжиж, байгууллагын эрх зүйн байр суурь, чиг үүргийн хэрэгжилтийн зохистой байдлыг үнэлсэн бол Их Британид захиргааны үйлчилгээг зах зээлд шилжүүлэх урьдчилсан шинжилгээ хийгдэж, төрийн зарим үйлчилгээний хувьд зах зээлийн зарчим нэвтрүүлэх боломж, үр дагаврыг судалсан байна.

Эдгээр туршлагууд нь функциональ шинжилгээ нь зөвхөн техникийн үнэлгээ бус, харин төрийн удирдлагын бүтэц, чиг үүрэг, институцийн дизайныг бүхэлд нь шинэчлэх стратегийн шинжтэй бодлогын хэрэгсэл болохыг харуулж байна. Иймээс олон улсын жишээнүүд нь чиг үүргийн шинжилгээ нь төрийн байгууллагын үр ашиг, хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах, институцийн давхардлыг бууруулах, засаглалын чадавхыг бэхжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг болохыг нотолж байна.

Монгол улсад хийгдсэн чиг үүргийн шинжилгээ, судалгаанаас:

Монгол Улсад чиг үүргийн шинжилгээ нь сүүлийн жилүүдэд олон улсын байгууллагын дэмжлэгтэй болон үндэсний судалгааны багуудын оролцоотойгоор тодорхой хүрээнд хэрэгжиж ирсэн. Эдгээр судалгаа нь ихэвчлэн төрийн нэг байгууллага эсвэл тодорхой нэг салбарын хүрээнд хязгаарлагдмал байдлаар хэрэгжиж байжээ. Тухайлбал, яам, агентлаг, орон нутгийн удирдлагын байгууллагуудын чиг үүргийг тодорхойлох, давхардлыг бууруулах, бүтэц, орон тоог оновчлох, мөн эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулахад чиглэсэн бодлогын шинжтэй зөвлөмжүүдийг боловсруулсан байна. Эдгээрээс зарим чухал судалгааг тоймлон авч үзвэл дараах байдалтай байна.

Нээлттэй Нийгэм Форумын санаачилгаар 2005 онд “Үндэсний ба нутгийн удирдлагын чиг үүргийн зохистой хуваарилалт” сэдэвт судалгаа хийгдэж, төв Засгийн газар болон орон нутгийн удирдлагын үүрэг, эрх мэдэл, чиг үүргийн хуваарилалт, төсвийн нөхцөл байдал, төрийн үйлчилгээний зохион байгуулалтад тулгамдаж буй асуудлуудыг тодорхойлжээ. Тус судалгааны хүрээнд олон улсын сайн туршлагад тулгуурлан бодлогын зөвлөмж боловсруулах зорилт тавигдсан бөгөөд судалгааны үр дүнд засаг захиргааны нэгжүүдэд чиг үүргийг хэт ерөнхий, нэг хэв загвараар хуваарилсан нь оновчгүй зохицуулалт болж байгааг онцолсон. Мөн хот, хөдөөгийн онцлогийг харгалзан орон нутгийн удирдлага болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүрэг, эрх мэдлийн ялгаа, заагийг Үндсэн хууль болон салбарын хуулиудад тодорхой тусгах шаардлагатай гэж дүгнэсэн байна (Нээлттэй нийгэм форум, 2005).

Үүнээс гадна 2006–2007 онд Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар болон Төрийн албаны зөвлөлийн захиалгаар Удирдлагын академийн судалгааны баг “Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн шинжилгээ”

сэдэвт судалгааг гүйцэтгэсэн. Энэ судалгаанд нийт 11 яам, холбогдох агентлагууд, нийслэлийн ЗДТГ, дүүргүүд, мөн Хөвсгөл, Хэнтий, Ховд, Булган, Өмнөговь аймгийн ЗДТГ-ууд, түүнчлэн аймаг бүрээс сонгогдсон хоёр сумын ЗДТГ-ыг хамруулан судалж, байгууллагуудын чиг үүргээ хэрэгжүүлэх явцад тулгарч буй хүндрэл, бэрхшээлийг тодорхойлж, шийдвэрлэх арга замын талаар зөвлөмж боловсруулсан байна (Удирдлагын академи, 2007, хуудсд. 38-41). Мөн уг судалгаанд төрийн чиг үүргийг орон нутагт үр нөлөөтэй шилжүүлсэн Англи, Канад, Швед, Герман, Франц зэрэг улс орнуудын чиг үүргийн шинжилгээний арга зүй, туршлагыг харьцуулан авч үзсэн бөгөөд жишээ болгон тусгасан байна. Судалгааны тайланд яам, агентлагийн тоог цөөрүүлэх, яам тус бүрт чиг үүргийн шинжилгээ хийх замаар чиг үүргийг хариуцах субъектыг тодорхой болгох, мөн Засгийн газраас зайлшгүй хэрэгжүүлэх чиг үүргийн хуваарилалтыг оновчтой болгох, төрийн байгууллагын бүтцийг тогтоох дарааллыг тодорхой харуулсан бүдүүвч боловсруулах зэрэг зөвлөмжүүдийг дэвшүүлсэн байна.

Дэлхийн банкны санхүүжилттэй ЕСТАС төслийн хүрээнд 2007 онд Сангийн яам, Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яам, Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яаманд чиг үүргийн шинжилгээ хийгдэж, яам бүрийн бүтэц, харьяа байгууллагуудын түвшинд гүйцэтгэх чиг үүргийг нарийвчлан тодорхойлсон байна. Судалгааны хүрээнд бүтэц, орон тооны шинжилгээ хийж, тухайн байгууллага бүрт дүгнэлт гаргасан бөгөөд үр дүнд нь хууль тогтоомж, эрх зүйн актууд болон бодлогын тэргүүлэх чиглэлд үзүүлэх нөлөөллийг үнэлж, шаардлагагүй болсон чиг үүргүүд, дахин хуваарилах шаардлагатай чиг үүргүүд, дээд шатны болон доод шатны байгууллагад шилжүүлэх боломжтой чиг үүргүүдийг ангилан тодорхойлсон байна (Дэлхийн банк, 2007).

Үүнээс гадна Азийн хөгжлийн банкны төслийн баг болон Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хороотой хамтран 2012 онд бүх яам, агентлагийн чиг үүргийн давхардлыг арилгах, байгууллагуудын уялдаа холбоог сайжруулах зорилгоор чиг үүргийн иж бүрэн шинжилгээ хийсэн байна. Энэхүү судалгаагаар чиг үүргийн оновчлол нь тухайн салбарын хөгжлийг дэмжих чухал хөшүүрэг болохын зэрэгцээ төвлөрлийг сааруулах бодлогын хэрэгжилтийг дэмжих боломжтой гэж дүгнэжээ (Удирдлагын академи, 2012, хууд. 36).

Мөн 2012 онд Удирдлагын академийн судалгааны баг “Төрийн болон нутгийн удирдлагын байгууллагуудын чиг үүргийн шинжилгээ” сэдвээр судалгаа хийж, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийг голлон шинжилсэн байна. Энэхүү судалгаа нь орон нутаг дахь босоо удирдлагатай салбарын байгууллагуудын чиг үүрэгтэй уялдаж буй байдлыг тодорхойлсноороо онцлог

бөгөөд төрийн болон нутгийн удирдлагын чиг үүргийн давхардал, тодорхойгүй байдал нь бодлогын хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж байгааг онцолжээ. Өөрөөр хэлбэл, судалгаа шинжилгээнд үндэслэн үндсэн хууль, бодлогын баримт бичгүүдэд төрийн болон нутгийн удирдлагын байгууллагуудын чиг үүргийн тодорхойлсон заалтуудыг тусгасан боловч эдгээр нь амжилттай хэрэгжихгүй байгаа шалтгаан нь чиг үүргийн тодорхойгүй, оновчгүй байдалтай холбоотой байна гэж судлаачид үзсэн бөгөөд чиг үүргийн хуваарилалтыг боловсронгуй болгоход удирдлагын түвшин хооронд (босоо) болон байгууллага хооронд (хэвтээ) шилжүүлэх шаардлагатай чиг үүргүүдийг тодорхойлон гаргаж, чиг үүрэг, эрх мэдлийн заагийг тогтоох чиглэлээр холбогдох хуулиудад нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай гэж үзсэн байна (Удирдлагын академи, 2012, хууд. 135).

Конрад Аденауэр сангийн дэмжлэгтэйгээр Монгол Улсын төрийн болон нутгийн удирдлагын бодлогын зөвлөхүүдийн баг 2017 онд “Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо” сэдвээр судалгаа хийж, бодлогын зөвлөмж боловсруулсан байна (Конрад Аденауэр сан, 2017). Судалгаагаар төв болон орон нутгийн байгууллагын чиг үүргийн тодорхойгүй байдал нь нутгийн удирдлагын үр нөлөөг бууруулж байгааг тогтоосон бөгөөд Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль болон салбарын бусад хуулиудад зохих өөрчлөлт оруулах замаар чиг үүргийн хуваарилалтыг илүү тодорхой болгох боломжтой гэж дүгнэжээ (Цанжид, 2017).

Үүнтэй адил 2019 онд УИХ-ын Тамгын газар болон НҮБХХ-өөс хэрэгжүүлсэн төслийн хүрээнд “Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн шинжилгээ” судалгааг гүйцэтгэсэн байна. Энэхүү судалгаа нь засаг захиргааны түвшнүүд хоорондын эрх, чиг үүргийн хуваарилалтын эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхой болгох зорилготой байсан бөгөөд одоогийн зохицуулалт нь чиг үүргийн давхардал болон тодорхойгүй байдлыг бүрэн арилгаж чадаагүй, мөн хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах шаардлагатай байгааг онцолсон байна. Иймд эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, чиг үүргийн хуваарилалтыг илүү тодорхой болгох чиглэлээр бодлогын зөвлөмжүүдийг боловсруулжээ (Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн шинжилгээ, 2019).

Мөн төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого, чиг үүрэг дахин хуваарилах чиглэлээр Монгол Улсын ЗГХЭГ-ын захиалгаар 2019 онд чиг үүргийг дахин хуваарилах аргачлалыг хэрэгжүүлэх ажлыг бүх салбарт *(нийт хэдэн ерөнхий, үндсэн, дэд чиг үүрэг байна, чиг үүргийн хэдэн хувь нь төв ЗГ дангаараа, эсхүл орон нутаг эсхүл ЗГ, орон нутаг хамтран хэрэгжүүлж байгааг тодорхой схемээр харуулах, хэдэн хувь нь*

нягтралыг багасгах (*deconcentration*), төлөөлүүлэн хэрэгжүүлэх буюу (*delegation*), эсхүл чиг үүргийг бүрэн шилжүүлэх буюу (*devolution*) байгаа талаар судалгаа хийгдсэн байна.

Уг судалгааны хүрээнд хийгдсэн “Зөвлөх үйлчилгээний бүрэн тайлан”-д чиг үүргийн оновчгүй хуваарилалт дээрээс /бүтэц тогтолцооны дутагдал, хүний нөөцийн хомсдол/ нь нэрмээс болох мэт Засгийн газрын худалдан авах үйл ажиллагааг зохицуулах, зохион байгуулах чиг үүрэгтэй бүтэц /Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар/, нэгж байсаар байтал зарим яамдад худалдан авах үйл ажиллагааг явуулах эрхийг шилжүүлсэн нь бодлого боловсруулах эрх хэмжээгээ хангалтгүй хэрэгжүүлэх, хүн хүчний нөөцийг үр ашиггүй өнгөрөөх нөхцөлийг бүрдүүлсэн. Энэ мэтчилэн төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх чиг үүргийн хуваарилалт оновчтой биш байгаагаас төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж, үр ашигтай байдал тулгамдаж байгаа хэвээр байна. Энэ нь салбар бүрт байгуулагдсан техникийн ажлын хэсгийн хийсэн чиг үүргийн шинжилгээний үр дүн, гарсан саналуудаас илэрхий харагдаж байна. Ялангуяа Засгийн газрын дотоод бүтцийн асуудал цөөнгүй хөндөгдөж байгаагийн дотор чиг үүргийн давхцал болон хийдэл байна. Тиймээс яамдын чиг үүргийн хуваарилалт, хэрэгжилтийг сайжруулахын тулд салбарын хуулиудын хооронд уялдаа холбоог сайжруулах, шинэчлэн батлах шаардлагатай байна гэжээ.

Ингэхдээ чиг үүрэг шилжүүлэх үйл явцад дараах үндсэн асуудлыг харгалзах шаардлагатай. Үүнд:

1. Ямар чиг үүргийг шилжүүлэхийг тодорхойлохдоо үр өгөөж, хэрэгжилтийн боломж болон олон улсын сайн туршлагыг харьцуулан судлах
2. Чиг үүргийг хэнд, ямар шалгуураар шилжүүлэх, шилжүүлэлтийн хэлбэр, хяналт, хариуцлага болон үр дүнгийн урамшууллын тогтолцоог тодорхой болгох
3. Авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх эрх зүйн зохицуулалтыг бүрдүүлэх, ялангуяа төрийн чиг үүрэг хэрэгжүүлж буй төрийн бус байгууллагуудад хяналт тодорхой байх
4. Чиг үүргийг шилжүүлж байгаа зорилго нь үйлчилгээний хүртээмж, үр ашиг, төвлөрлийг бууруулах боловч иргэн, эдийн засаг, байгаль орчин, хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийг заавал тооцох
5. Зарим тохиолдолд чиг үүргийг бус, зөвхөн эрх хэмжээг шилжүүлэх боломжтой бөгөөд үүнийг хуульчилсан болон захиргааны бусад зохицуулалтын аль хэлбэрээр хэрэгжүүлэхийг нөхцөл байдлаар сонгох

Харин 2021 онд Удирдлагын академийн судалгааны баг “Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын уялдаа, зохицуулалтад хийсэн шинжилгээ” сэдвээр судалгаа гүйцэтгэж, Ван дер Волт (Van der Waldt) болон Ду Тойт (Du Toit) нарын тодорхойлсон зургаан арга хэрэгслийг ашиглан төрийн удирдлагын уялдаа холбоог босоо болон хэвтээ чиглэлээр ангилан шинжилсэн байна.

Судалгааны хүрээнд холбогдох хууль, тогтоомжид хийсэн шинжилгээнээс үзэхэд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтыг хангах эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй бөгөөд хэрэгжиж буй заалтууд нь тодорхой бус, зөрчилтэй шинжтэй байгааг тогтоосон байна. Үүний гол шалтгаан нь бодлого боловсруулагчид болон шийдвэр гаргагчдын түвшинд төв болон орон нутгийн байгууллагын уялдаа, зохицуулалтын талаарх онол, арга зүйн ойлголт хангалтгүй байгаатай холбоотой гэж дүгнэжээ.

Мөн салбарын хууль тогтоомжийг боловсруулах, батлах явцад тухайн салбарын чиг үүргийг яам, Засгийн газрын агентлаг, аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хороо зэрэг засаг захиргааны нэгжүүдийн Хурал болон Засаг даргын бүрэн эрхэд механикаар хуваарилан байршуулж байгаа хандлага ажиглагдаж байна. Энэ нь захиргааны шинэчлэлийн олон улсын туршлагатай харьцуулахад нийтлэг бус, харин чиг үүргийг зөвхөн “нягтралыг сийрэгжүүлэх” хэлбэрээр хуваарилж буй илрэл бөгөөд харин олон улсын практикт орон нутагт чиг үүргийг голчлон “эрх мэдэл шилжүүлэх” (devolution/delegation) зарчмаар хэрэгжүүлдэг болохыг харуулж байна (Долгоржав Я. , 2023).

2025 онд Удирдлагын академийн судалгааны баг “Нутгийн захиргааны байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтын шинжилгээ” сэдэвт судалгааг хийсэн бөгөөд судалгаанд Монгол Улсын Засгийн газар аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Засаг даргын Тамгын газар, Засаг даргын дэргэдэх газар, хэлтэс, албадын бүтэц, зохион байгуулалт, орон тооны хязгаарыг тогтоож ирсэн өөрчлөлт, шинэчлэлийг багтаан авч үзсэн байна.

1992 онд Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн дагуу Засаг даргын Тамгын газар, Засаг даргын дэргэдэх газар, хэлтэс, албадын бүтэц, зохион байгуулалт, орон тооны хязгаарыг анхлан тогтоосноос хойш өнөөг хүртэл аймгийнхыг 9 удаа, нийслэлийнхийг 11 удаа тус тус шинэчлэн тогтоожээ. Үүний зэрэгцээ энэ хугацаанд нийтдээ 30 гаруй удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна. Үүнийг улс төрийн, тэр дундаа сонгуулийн үр дүнгээс хамаарсан шалтгааны улмаас Засгийн газрын түвшинд шинэ байгууллага, нэгж, албан тушаал үүсгэдэг, үүнээс хамаарч орон нутагт дагаад шинэ байгууллага, салбар, нэгж,

албан тушаал үүсдэг, чиг үүргийг нэгтгэх, салгах, хувьчлах, өөрчлөн томьёолох, нэршлийг нь солих зэргээр бүтэц, зохион байгуулалтын өөрчлөлт хийдэг нь тохиолдлын чанартай (“ad-hoc”), голчлон сөрөг үр дагавартай байна.

Түүнчлэн Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн солигдсонтой холбоотойгоор сайд нарын эрхлэх асуудлын хүрээнд өөрчлөлт орж, үүнийг дагаад аймгийн Засаг даргын эрхлэх асуудлын хүрээнд ажиллах агентлагуудын чиг үүргийг дахин хуваарилах, бүтэц, зохион байгуулалтыг нь өөрчлөх, орон тоог нэмж хасах явдал богино хугацаанд хэд хэдэн удаа давтагдлаа. Үүнээс үүдээд нутгийн захиргааны байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт ойлгомжгүй, чиг үүргийн хуваарь тодорхойгүй болж ажил цалгардах явдал ихэссэн гэж үзжээ. Харин төлөөлөн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүргийг нэгжийн удирдлагаар хэрэгжүүлж буй байдалд шинжилгээ хийж үзэхэд Орон нутагт сүүлийн 90 гаруй жилийн туршид өөрийн эрхлэх асуудал, чиг үүрэг гэж үндсэндээ байгаагүй, зөвхөн дээрээс өгсөн үүргийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр ажилладаг төдийгүй нутгийн захиргааны бүтэц нь ч, хэрэгжүүлдэг ажил үүрэг нь ч төвлөрсөн тогтолцооны нэг хэсэг байж ирсэн. Иймээс төлөөлөн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүргийг саадгүй хэрэгжүүлэх нөхцөл байгаа гэж хэлж болно.

Нөгөө талаас хуулиар олгосон орон нутгийн чиг үүргийг “өөрийн юм” гэж ойлгон хүлээж авдаггүй. Тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй төрийн захиргааны байгууллагын статус, бүтэц, орон тоог тогтоож буй байдал, удирдлагын томилгоо, санхүүжилт зэргээс үзэхэд “нэгжийн удирдлага төрийн чиг үүргийг төлөөлөн гүйцэтгэх” биш, харин “төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх төв байгууллагын салбарыг орон нутагт ажиллуулж, төр өөрөө чиг үүргээ хэрэгжүүлж” байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийг төлөөлж нэгжийн удирдлага гүйцэтгэж байгаа биш, төрийн захиргааны төв байгууллага өөрөө гүйцэтгэж байгаа хэрэг (Я.Бямбаяр, Ц.Дэлгэржаргал, Т.Билэгсайхан, Ц.Энхмандах, Ц.Үүрийнтуяа, 2025) хэмээн дүгнэжээ.

2.3. Судалгааны үзэл баримтлал

Энэхүү судалгааны үзэл баримтлалын онолын суурь нь захиргааны шаталсан удирдлагын зарчимд тулгуурлана. Энэхүү зарчмын дагуу төрийн захиргааны байгууллагууд дээд, доод шатны тогтолцоогоор зохион байгуулагдаж, доод шатны байгууллага нь дээд шатны байгууллагын бодлого, удирдлага, зохицуулалт, хяналтын хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг. Ийм тогтолцоо нь төрийн бодлогын нэгдмэл байдал, удирдлагын уялдаа холбоо, хариуцлагын тогтолцоог хангах үндсэн нөхцөл болдог.

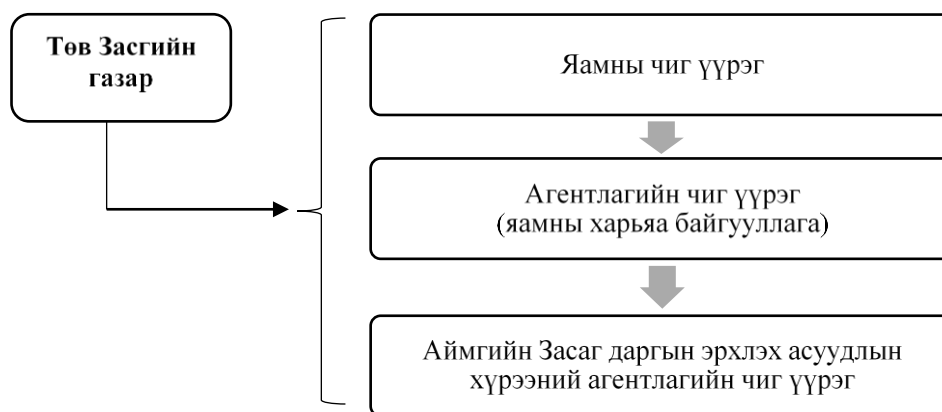
Гэвч орчин үеийн төрийн удирдлагын хөгжил нь шаталсан удирдлагын зарчмыг зөвхөн төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоонд бус, эрх мэдэл, чиг үүргийн оновчтой хуваарилалттай уялдуулан хэрэгжүүлэхийг шаарддаг. Энэ утгаараа судалгаанд төвлөрлийг сааруулах үзэл санааг үзэл баримтлалын тайлбарлах хүрээ болгон ашиглаж байна.

Төвлөрлийг сааруулах гэдэг нь төрийн эрх мэдэл, чиг үүрэг, хариуцлага, нөөцийг дээрээс доод түвшинд шилжүүлэх үйл явц юм. Монгол улсын хувьд төвлөрлийг сааруулах уламжлалт (дээрээс доош чиглэсэн) загварыг хэрэглэдэг. Энэ нь төвлөрсөн удирдлагын замаар “төв Засгийн газар нь бүх санаачилгыг гартаа аван эрх мэдлийг янз бүрийн хэлбэрээр шилжүүлдэг” (Долгоржав Я. , 1999) загвар юм.

Иймээс энэхүү судалгаа нь захиргааны шаталсан удирдлагын тогтолцооны хүрээнд боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийн хуваарилалт, хэрэгжилтийг судлахдаа төвлөрлийг сааруулах үзэл санааны үүднээс шинжилнэ. Өөрөөр хэлбэл, чиг үүрэг нь удирдлагын аль шатанд төвлөрч байгаа, ямар чиг үүргийг доод шатанд шилжүүлсэн, шилжүүлсэн чиг үүрэг нь байгууллагын бүрэн эрх, хариуцлагатай хэрхэн уялдаж байгаа, мөн шаталсан удирдлагын зарчим хэрхэн зохистой хангагдсан эсэхийг үнэлэхэд судалгааны үзэл баримтлал чиглэнэ.

Иймд судалгааны үзэл баримтлалыг дараах байдлаар зураглан үзүүлэв.

Зураг 1. Судалгааны үзэл баримтлал



Судалгааны энэ үзэл баримтлал нь дээрх логик уялдааг илэрхийлж байгаа бөгөөд захиргааны шаталсан удирдлагын зарчмыг суурь болгон авч, түүний хүрээнд төвлөрлийг сааруулах үзэл санаагаар чиг үүргийн хуваарилалт, түүний давхардал ба хийдлийг судлан шинжилж, улмаар боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийн хуваарилалтын оновчтой байдлыг үнэлэх судалгааны хүрээг тодорхойлж байна.

ГУРАВ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Уг судалгаа нь боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг, эрх зүйн зохицуулалтын өнөөгийн байдлыг судлан шинжлэхэд чиглэсэн тул тодорхойлох /дискрептив/ судалгааны төрөлд хамаарна. Тиймээс тодорхойлох судалгаанд тавигдах шаардлагыг мөрдлөг болгосон болно.

3.1. Судалгааны эх олонлог, түүвэр

Судалгааны эх олонлог нь ерөнхий чиг үүргийн 4 яам, чиглэлийн 12 яам (Монгол Улсын хууль, 2024 оны 07 сарын 10 өдөр), 8 тохируулагч агентлаг, 32 хэрэгжүүлэгч агентлаг (Засгийн газрын тогтоол, 2025 оны 08 дугаар 20 -ны өдөр, 52 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт), аймгийн Засаг даргын дэргэдэх агентлагууд болно. Гэхдээ судалгааны эх олонлог хэт өргөн, нөөц болон цаг хугацааны хязгаарлагдмал байдал нь эх олонлогийн хүрээг хумих шаардлагыг үүсгэв. Судалгааны зорилго, онцлогоос хамааран мужилсан (кластер) болон эксперт түүврийн аргад үндэслэн судалгааны түүврээр боловсролын салбарыг сонгон авсан.

Тодруулбал, боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага болох Боловсролын яам, Боловсролын ерөнхий газар, Аймгийн боловсрол, шинжлэх ухааны газар, Нийслэлийн боловсролын газар, Дүүргийн боловсролын хэлтэс энэ судалгааны түүвэр болно.

Уг судалгааны үр дүн нь зөвхөн түүврээр тогтоосон захиргааны байгууллагуудад хамаатай байх тул судалгааны түүврийг сонгохдоо судалгааны онцлог, судалгаанд шаардлагатай өгөгдөл мэдээлэл олдоц, судлаачдын мэдлэг, туршлага, хамтын ажиллагаа, судалгаанд шаардлагатай төсөв, санхүүгийн нөөц, газар зүйн байршил, тээвэр логистикийн нөхцөл зэргийг харгалзан үзсэн болно.

3.2. Судлагдахуун, түүний хэмжүүр

Хүснэгт 2. Судлагдахуун, түүний хэмжүүр

Үндсэн ойлголт	Тодорхойлолт	Хэмжүүр
Захиргааны байгууллагын чиг үүрэг	Захиргааны байгууллагын чиг үүрэг тухайн байгууллагын эрхлэх асуудлын хүрээг илэрхийлдэг. Энэ нь байгууллагад хуулиар тогтоосон эрх мэдлийн хүрээнд тодорхой үр дүнд хүрэх зорилгоор хэрэгжүүлж байгаа үйл ажиллагааны тогтвортой чиглэл юм (Конрад-Аденауэр-Сан, 2022, хууд. 448)”	- Чиг үүргийг хууль, тогтоомжоор зааглаж хуваарилсан байдал - Хууль, тогтоомжоор тогтоосон чиг үүргийн давхардал, хийдэл

3.3. Өгөгдөл цуглуулах, шинжлэх үйл явц

Судалгааны зорилгын хүрээнд өгөгдөл цуглуулах, түүнд шинжилгээ хийх үйл явцыг дараах гурван ерөнхий алхамын хүрээнд гүйцэтгэсэн. Үүнд:

Нэгдүгээрт, Өгөгдөл цуглуулах эхний үе шатын хүрээнд баримт бичиг судлах аргыг ашиглан хоёрдогч өгөгдөл буюу түүврээр сонгосон боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийг тогтоосон хууль тогтоомж, холбогдох эрх зүйн акт болон шаардлагатай бусад материалыг судалж өгөгдөл мэдээллээ бүрдүүлэв. Тухайлбал дараах хууль, тогтоомжийг уг судалгааны хүрээнд голлох баримт бичиг болгон ашиглав. Үүнд:

- Монгол Улсын Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль (2004);
- Засгийн газрын Агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2004);
- Боловсролын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга, 2023);
- Мэргэжлийн болон техникийн боловсрол, сургалтын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга, 2023);
- Боловсрол, шинжлэх ухааны сайдын 2023 оны 12 дугаар сарын 27-ны өдрийн А/578 дугаар тушаалаар баталсан “Аймгийн боловсрол, шинжлэх ухааны газар, Нийслэлийн боловсролын газар, Дүүргийн боловсролын хэлтсийн үйл ажиллагааны журам” зэрэг болно.

Хоёрдугаарт, Өгөгдөл цуглуулах хоёрдугаар үе шатын хүрээнд түүврээр тогтоосон захиргааны байгууллагын холбогдох хүмүүсээс асуулга судалгаа авч, судалгаанд нэмэлтээр шаардлагатай өгөгдөл мэдээллийг цуглуулсан. Тухайлбал, судалгаанд Боловсролын ерөнхий газар, Аймгийн боловсрол, шинжлэх ухааны газар, Нийслэлийн боловсролын газар, Дүүргийн боловсролын хэлтсийн албан хаагч нийт 7 хүнтэй ганцаарчилсан ярилцлага хийж, эдгээр байгууллагын чиг үүргийн хуваарилалт, түүний давхардал, хийдлийн талаар тодрууллаа.

Гуравдугаарт, нэг болон хоёрдугаар үе шатын хүрээнд цуглуулсан өгөгдөлд боловсруулалт, шинжилгээ хийж үр дүнг нэгтгэлээ. Шинжилгээ, дүгнэлтийг хийхдээ чиг үүргийг тодорхойлох, түүнийг ангилах, давхардал, хийдлийг илрүүлэх, үр дүнг үндэслэн дүгнэлт санал боловсруулах гэсэн ерөнхий зарчмыг баримталж ажиллав.

Тухайлбал, боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн шинжилгээг хийхдээ эрдэмтэн Гэй Петерсийн чиг үүргийн шинжилгээний арга зүйн алхамыг ерөнхий чиглэл болгов. Энэ алхамын хүрээнд:

- 1) Шинжилгээнд бэлтгэх. Боловсролын салбарын үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль эрх зүйн орчныг судалж, судалгааны хамрах хүрээгээ тогтоов.
- 2) Чиг үүргийн зураглал гаргах. Холбогдох хууль, тогтоомжоос Боловсролын яам, Боловсролын ерөнхий газар болон боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийг тодорхойлж, түүнийг үйл ажиллагааны төрлөөр нь нарийвчлан задлав.
- 3) Чиг үүргийн шинжилгээний матриц үүсгэх. Хуулиар тогтоосон чиг үүрэг болон түүнийг хэрэгжүүлэгч байгууллагаар нь шинжилгээний матриц үүсгэж, захиргааны POSDCORB ангиллын дагуу чиг үүргийг бүлэглэн байгууллагуудыг харьцуулав.
- 4) Давхардал, хийдлийг илрүүлэх. Чиг үүргийн шинжилгээний матрицад тулгуурлан байгууллага хоорондын чиг үүргийн давхардал, хийдлийг илрүүлэв. Ингэхдээ RACI шинжилгээний аргыг ашигласан.
- 5) Дүгнэлт, санал боловсруулах. Шинжилгээний үр дүнг үндэслэн боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийн хуваарилалт, түүнийг оновчлох талаар санал, зөвлөмж боловсруулав.

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. БОЛОВСРОЛЫН АСУУДАЛ ХАРИУЦСАН ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ЧИГ ҮҮРЭГТ ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

Монгол Улсын хууль тогтоомжийн хүрээнд гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, төрийн бодлогыг үндэсний болон орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлэх, түүнчлэн төрийн үйлчилгээг иргэдэд хүртээмжтэй хүргэх зорилгоор төрийн захиргааны байгууллагууд байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулдаг. Эдгээр байгууллагууд нь эрх зүйн статус, чиг үүрэг, эрх хэмжээний хувьд ялгаатай боловч төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх нэгдмэл тогтолцооны бүрэлдэхүүн хэсэг болдог. Тухайлбал, яам нь Засгийн газрын үйл ажиллагааны тодорхой салбар, чиглэлийн хүрээнд төрийн бодлого боловсруулах, стратегийн төлөвлөлт хийх, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Харин агентлаг нь тухайн салбарын бодлого, хөтөлбөр, арга хэмжээг улсын хэмжээнд зохион байгуулж, хэрэгжилтийг хангах үүрэгтэй байдаг. Үүний зэрэгцээ нутгийн захиргааны байгууллага нь төрийн бодлого, шийдвэрийг нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх, салбарын үйл ажиллагааг орон нутагт зохион байгуулах, зохицуулах, иргэдэд төрийн үйлчилгээг шууд хүргэх чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг (Монгол Улсын Их хурал, 1996).

Энэ судалгааны зорилго нь боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага, төрийн захиргааны байгууллага болон нутгийн захиргааны байгууллагад хуулиар тогтоож өгсөн чиг үүрэгт шинжилгээ хийж, түүний хуваарилалт болон чиг үүргийн давхардал, хийдлийг илрүүлэхэд чиглэсэн болно.

Судалгааны хүрээнд Боловсролын яам, Боловсролын ерөнхий газар, аймаг болон нийслэлийн Боловсролын газар, дүүргийн Боловсролын хэлтсийн чиг үүргийг босоо удирдлагын түвшний хүрээнд шинжлэв. Энэ шинжилгээгээр чиг үүргүүд удирдлагын түвшин тус бүрт хэрхэн хуваарилагдсан, түвшин хооронд чиг үүргийн давхардал ба хийдэл үүссэн эсэхийг тодорхойлов. Ингэснээр боловсролын салбарын удирдлага, зохион байгуулалтын тогтолцоонд чиг үүргийн оновчтой хуваарилалт хангагдсан эсэхийг үнэлж, цаашдын институцийн уялдаа холбоо, засаглалын үр ашгийг сайжруулахад шаардлагатай үндэслэлийг бүрдүүлэх ач холбогдолтой.

Чиг үүргийн шинжилгээг эрдэмтэн Петер Гайгийн боловсруулсан чиг үүргийн шинжилгээний ерөнхий арга зүйн алхмуудад тулгуурлан гүйцэтгэсэн. Судалгааны нарийвчлалыг нэмэгдүүлэх зорилгоор боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийг POSDCORB ангилалд тулгуурлан шинжилсэн бөгөөд үүний үр дүнд яам, агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн

бүтэц, институц хоорондын үүргийн хуваарилалт, түүнчлэн удирдлагын төвлөрөл ямар түвшинд байгааг тодорхойлов.

Мөн эдгээр байгууллагуудын оролцоо, хариуцлагын түвшинг нарийвчлан тодорхойлох үүднээс RACI шинжилгээг хийсэн. Энэхүү шинжилгээний хүрээнд яам, агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийг харьцуулан шинжилж, чиг үүрэг тус бүрийн хувьд эцсийн хариуцагч (Accountable), гүйцэтгэгч (Responsible), зөвлөх (Consulted), мэдээллээр хангагдагч (Informed) талуудыг тодорхойлов. Ингэснээр байгууллагуудын эрх, үүрэг, хариуцлагын уялдаа холбоо, чиг үүргийн давхардал болон хийдлийн нөхцөл байдлыг илүү бодитой үнэлэх боломж бүрдсэн. Өөрөөр хэлбэл, яам, агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллагад хуулиар тогтоож өгсөн чиг үүргийн хуваарилалт, түүний давхардал ба хийдлийг тодорхойлж, улмаар үр дүнг үндэслэн сайжруулах дүгнэлт, санал боловсруулах гэсэн дарааллаар шинжилгээг хийж гүйцэтгэв.

4.1. Боловсролын яам, Боловсролын ерөнхий газар болон боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн хуваарилалт

Боловсролын яам, Боловсролын ерөнхий газар, боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийг холбогдох хууль тогтоомжоор нарийвчлан зохицуулж, байгууллага хоорондын эрх хэмжээ, хариуцлагын хуваарилалтыг тогтоосон байдаг. Тиймээс эдгээр байгууллагын чиг үүргийг шинжлэхдээ дараах голлох эрх зүйн баримт бичгүүдийг ашиглав. Үүнд:

- Монгол Улсын Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль (2004);
- Засгийн газрын Агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2004);
- Боловсролын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга, 2023);
- Мэргэжлийн болон техникийн боловсрол, сургалтын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга, 2023);
- Боловсрол, шинжлэх ухааны сайдын 2023 оны 12 дугаар сарын 27-ны өдрийн А/578 дугаар тушаалаар баталсан “Аймгийн боловсрол, шинжлэх ухааны газар¹, Нийслэлийн боловсролын газар, Дүүргийн боловсролын хэлтсийн үйл ажиллагааны журам”.

¹Засаг даргын эрхлэх асуудлын хүрээний агентлагуудыг Засгийн газрын 2025 оны 01 дүгээр сарын 29-ний өдрийн 37-р тогтоол “Аймгийн Засаг даргын тамгын газрын бүтэц, орон тооны хязгаарыг шинэчлэн тогтоох тухай”-оор тухайн агентлагийн нэрийг “Боловсролын газар” хэмээн өөрчилсөн.

Дээрх эрх зүйн баримт бичгүүдэд тусгагдсан чиг үүргийг ангилан шинжилж, байгууллагуудын эрх хэмжээний уялдаа холбоо, чиг үүргийн ялгаа, давхардал болон зохицуулалтын хийдлийн төлөв байдлыг үнэлэв. Ингэснээр боловсролын салбарын удирдлага, зохион байгуулалтын тогтолцоонд чиг үүргийн хуваарилалт хэрхэн хэрэгжиж байгааг тодорхойлох, цаашид боловсронгуй болгох шаардлагатай асуудлуудыг илрүүлэхийг зорьлоо.

Шинжилгээний үр дүнд боловсролын асуудал хариуцсан дээрх төрийн захиргааны байгууллагуудад нийт 97 чиг үүрэг хамаарч байгаа бөгөөд үүнээс 40 чиг үүрэг нь Боловсролын яаманд, 36 чиг үүрэг нь Боловсролын ерөнхий газарт, 21 чиг үүрэг нь боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагуудад ногдож байна. Үүнийг нийт чиг үүрэгт эзлэх хувиар нь харвал яамны чиг үүрэг 41.2 хувь, агентлагийн чиг үүрэг 37.1 хувь, нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг 21.6 хувь байна.

Хүснэгт 3. Чиг үүргийн тоо, байгууллагаар

Байгууллагын төрөл	Чиг үүргийн тоо	Эзлэх хувь (%)
Яам	40	41.2%
Агентлаг	36	37.1%
Нутгийн захиргааны байгууллага	21	21.6%
Нийт	97	100%

Хуулиар тогтоож өгсөн чиг үүргийн хуваарилалтыг харвал боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоонд бодлого боловсруулах, зохицуулах, стратегийн удирдлагаар хангах чиг үүрэг төв байгууллагад, харин боловсролын бодлогын хэрэгжилтийг нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд зохион байгуулах, хяналт тавих, үйлчилгээг хүргэх зэрэг хэрэгжүүлэх шинжтэй чиг үүрэг нутгийн захиргааны байгууллагад давамгайлж байгаа нь харагдлаа.

Дээрх 97 чиг үүргийг шинжлэхдээ эрдэмтэн Лютер Гулик (Luther Gulick) болон Линдал Урвик (Lyndall Urwick) нарын боловсруулсан POSDCORB загварыг ашиглан чиг үүргийг үйл ажиллагааны төрлөөр нь нарийвчлан ангилав. Уг загварын дагуу чиг үүргийг төлөвлөх, зохион байгуулах, хүний нөөцийн удирдах, удирдах, зохицуулах, тайлагнах, төсөвлөх гэсэн долоон үндсэн бүлэгт хуваан шинжилсэн болно. Дараах хүснэгтэд Боловсролын яам, Боловсролын ерөнхий газар болон боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийг POSDCORB загварын дагуу ангилсан байдлыг харуулав.

Хүснэгт 4. Чиг үүргийг POSDCORB загвараар ангилсан байдал

№	Үүргийн ангилал	Тоо	Хувь
1	P-Төлөвлөх	12	12
2	O-Зохион байгуулах	17	18
3	S-Хүний нөөцийг удирдах	6	6
4	D-Удирдах	31	32
5	CO-Зохицуулах	15	15
6	R-Тайлагнах	12	12
7	B-Төсөвлөх	4	4
	Нийт	97	100

Эндээс үзвэл Боловсролын асуудал хариусан захиргааны байгууллагуудад нийт 97 чиг үүргийг хуулиар тогтоож өгсөн байх бөгөөд үүний 12 нь төлөвлөх, 17 нь зохион байгуулах, 6 нь хүний нөөцийг удирдах, 31 нь удирдах, 15 нь зохицуулах, 12 нь тайлагнах, 4 нь төсөвлөх чиг үүргүүд байна.

Шинжилгээний дүнгээс үзэхэд хамгийн өндөр хувьтай нь *удирдах чиг үүрэг* 31 буюу нийт чиг үүргийн 32.0 хувийг эзэлж байна. Энэ нь боловсролын салбарын төрийн захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагаанд удирдлага, арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх, хэрэгжилтэд хяналт тавих, байгууллагын өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэхтэй холбоотой чиг үүрэг давамгайлж байгааг харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоонд бодлого боловсруулах чиг үүргээс гадна бодлогын хэрэгжилтийг хангах, үйл ажиллагааг тасралтгүй зохион байгуулах, харьяа байгууллагуудад мэргэжил, арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх, удирдлагаар хангах чиг үүрэг харьцангуй өндөр төвлөрсөн байна. Энэ нь салбарын удирдлагын байгууллагуудын үйл ажиллагаа стратегийн түвшний бодлого боловсруулалтаас илүүтэйгээр бодлогын хэрэгжилтийг хангах болон гүйцэтгэлийн удирдлагад түлхүү чиглэж байгааг илтгэнэ.

Хоёр дахь өндөр үзүүлэлт нь *зохион байгуулах чиг үүрэг* бөгөөд 17 чиг үүрэг буюу нийт чиг үүргийн 18.0 хувийг эзэлж байна. Энэхүү үзүүлэлт нь боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоонд бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг зохион байгуулахтай холбоотой чиг үүрэг чухал байр суурь эзэлж байгааг илтгэнэ. Өөрөөр хэлбэл, салбарын удирдлагын байгууллагууд нь зөвхөн бодлого боловсруулах бус, түүний хэрэгжилтийг үр дүнтэй зохион байгуулахад ихээхэн анхаарч байгааг харуулж байна.

Үүний дараа *зохицуулах чиг үүрэг* 15 буюу нийт чиг үүргийн 15.0 хувийг эзэлж байна. Энэ нь боловсролын салбарын хэмжээнд бодлого, үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангах, байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг зохицуулах, чиг үүргийн хэрэгжилтийг нэгдсэн удирдлага, зохицуулалтаар хангах асуудал өндөр ач холбогдолтой байгааг илтгэнэ. Иймээс боловсролын удирдлагын тогтолцоонд зохицуулах чиг үүрэг нь

салбарын нэгдмэл байдал, бодлогын хэрэгжилтийн уялдаа холбоог хангах үндсэн механизмын нэг болох нь харагдаж байна.

Үүний зэрэгцээ *төлөвлөх болон тайлагнах чиг үүрэг* адил 12 буюу нийт чиг үүрэгт тус бүр 12.0 хувийг эзэлж байна. Энэ нь боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоонд бодлого, үйл ажиллагааг төлөвлөх болон хэрэгжилтийн явц, үр дүнг тайлагнах чиг үүрэг харьцангуй тэнцвэртэй байр суурь эзэлж байгааг харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төлөвлөлтийн үндсэн дээр зохион байгуулахын зэрэгцээ хэрэгжилтийн үр дүнг хянах, үнэлэх, тайлагнах механизм тодорхой хэмжээнд төлөвшсөн байгааг илэрхийлж байна.

Харин *хүний нөөцийг удирдах чиг үүрэг* нийт чиг үүргийн 6.0 хувь, *төсөвлөх чиг үүрэг* 4.0 хувийг тус тус эзэлж байгаа нь хамгийн бага жинтэй ангиллууд болж байна. Ялангуяа төсөвлөх чиг үүргийн эзлэх хувь хамгийн бага байгаа нь боловсролын асуудал хариуцсан захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийн бүтцэд санхүүгийн төлөвлөлт, төсвийн удирдлага, нөөцийн хуваарилалттай холбоотой чиг үүрэг харьцангуй хязгаарлагдмал хэмжээнд тусгагдсаныг харуулж байна.

Ерөнхийд нь авч үзвэл удирдах, зохион байгуулах болон зохицуулах чиг үүргүүд нийлээд нийт чиг үүргийн 65.0 орчим хувийг эзэлж байна. Энэ нь боловсролын салбарын төрийн захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагаанд стратегийн удирдлага, үйл ажиллагааны зохион байгуулалт, салбар дундын болон байгууллага хоорондын уялдаа холбоог хангах чиг үүрэг давамгайл байр суурь эзэлж байгааг харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, боловсролын удирдлагын тогтолцоо нь бодлого, шийдвэрийн хэрэгжилтийг удирдан чиглүүлэх, зохион байгуулах, зохицуулах чиглэлд түлхүү төвлөрсөн шинжтэй байна.

Нөгөө талаас хүний нөөцийг удирдах болон төсөвлөх чиг үүргийн эзлэх хувь харьцангуй бага байгаа нь байгууллагын дотоод чадавхыг хөгжүүлэх, хүний нөөцийн бодлого, төлөвлөлтийг боловсронгуй болгох, санхүүгийн удирдлага болон нөөцийн төлөвлөлтийн тогтолцоог бэхжүүлэх чиглэлээр анхаарах шаардлага байгааг илтгэж байна. Иймээс боловсролын салбарын байгууллагуудын чиг үүргийн бүтэц нь удирдлага, зохион байгуулалт, зохицуулалтын чиглэлд өндөр төвлөрөлтэй байгаа хэдий ч байгууллагын тогтвортой хөгжил, үр ашигтай үйл ажиллагааг дэмжих хүний нөөц болон санхүүгийн удирдлагын чиг үүргийг цаашид оновчтой хөгжүүлэх хэрэгцээ байгааг харуулж байна.

Дээрх үр дүнгээс харахад боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийн бүтэц нь ангилал бүрээр харилцан адилгүй тархалттай

байна. Иймээс чиг үүргийн хуваарилалтын онцлог, байгууллага хоорондын ялгаа болон төвлөрлийн түвшнийг нарийвчлан тодорхойлох зорилгоор POSDCORB загварын ангилал тус бүрээр Боловсролын яам, Боловсролын ерөнхий газар болон боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийн үзүүлэлтүүдийг харьцуулан шинжилж үзэв. Үүнийг дараах хүснэгтэд дэлгэрэнгүй харуулав.

Хүснэгт 5. Яам, агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг, POSDCORB ангиллаар

№	Үүргийн ангилал	Агуулга	Яам		Агентлаг		НЗБ		Зөрүү	
			тоо	хувь	тоо	хувь	тоо	хувь	Яам/агентлаг	Агентлаг/НЗБ
1	Р-Төлөвлөх	Бодлого, стратеги, хөтөлбөр боловсруулах	8	20	4	11	0	0	Яам (+4)	Агентлаг (+4)
2	О-Зохион байгуулах	Үйлчилгээ үзүүлэх, хэрэгжүүлэх, биелэлтийг хангах	5	13	8	22	4	19	Агентлаг (+3)	Агентлаг (+4)
3	S-Хүний нөөцийг удирдах	Бурдуулгах, сургах, сонгох	1	3	4	11	1	5	Агентлаг (+3)	Агентлаг (+3)
4	D-Удирдах	Шийдвэр гаргах, заавар өгөх, дэмжлэг үзүүлэх	13	33	9	25	9	43	Яам (+4)	-
5	СО-Зохицуулах	Уялдуулах, зөвшөөрөл/лиценз олгох, зохицуулах	7	18	4	11	4	19	Яам (+3)	-
6	R-Тайлагнах	Хянах, үнэлэх, дүгнэх, мэдээлэх	4	10	5	14	3	14	Агентлаг (+1)	Агентлаг (+2)
7	B-Төсөвлөх	Санхүүжилт төлөвлөх, хянах	2	5	2	6	0	0	-	Агентлаг (+2)
	Нийт		40	100	36	100	21	100		

Хүснэгтэд үзүүлсэн үр дүнгээс харахад боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийн хуваарилалт нь ангилал бүрээр ялгаатай байна. Иймд чиг үүргийн ангилал тус бүрээр Боловсролын яам, Боловсролын ерөнхий газар болон боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийг дэлгэрүүлэн авч үзье. Тухайлбал,

Удирдах чиг үүрэг нь нийт чиг үүргийн бүтцэд хамгийн өндөр буюу 32.0 хувийг эзэлж байна. Энэхүү ангилалд нийт 31 чиг үүрэг хамаарч байгаагаас 13 буюу 41.9 хувь нь Боловсролын яаманд, 9 буюу 29.0 хувь нь Боловсролын ерөнхий газарт, мөн 9 буюу 29.0 хувь нь боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагад хамаарч байна.

Хүснэгт 6. Удирдах чиг үүрэг, байгууллагаар

№	Байгууллага	Тоо	Хувь
1	Яам	13	41.9%
2	Агентлаг	9	29.0%
3	Нутгийн захиргааны байгууллага	9	29.0%
	Нийт	31	100%

Байгууллагын түвшин хоорондын харьцуулалтаас үзэхэд удирдах чиг үүрэг Боловсролын яаманд хамгийн өндөр төвлөрсөн бөгөөд тус байгууллагын чиг үүргийн тоо Боловсролын ерөнхий газрынхаас 4-өөр илүү байна. Энэ нь салбарын бодлого, стратегийн хэрэгжилтийг удирдан чиглүүлэх, нэгдсэн удирдлагаар хангах, захиргааны зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой чиг үүрэг төв байгууллагын түвшинд илүү төвлөрч байгааг илтгэнэ.

Харин Боловсролын ерөнхий газар болон боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагуудын удирдах чиг үүргийн тоо ижил байгаа нь бодлогын хэрэгжилтийг хангах, үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах, мэргэжил, арга зүйн

дэмжлэг үзүүлэх болон хэрэгжилтэд хяналт тавих зэрэг удирдлагын шинжтэй чиг үүрэг эдгээр байгууллагын түвшинд харьцангуй тэнцвэртэй хуваарилагдсаныг харуулж байна.

Иймээс удирдах чиг үүргийн хуваарилалт нь боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоонд стратегийн болон бодлогын түвшний удирдлага Боловсролын яаманд харьцангуй төвлөрч, харин бодлогын хэрэгжилттэй холбоотой удирдлагын чиг үүрэг агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллагын түвшинд хуваарилагдсан байгааг харуулж байна. Энэ нь салбарын бодлогын нэгдмэл байдлыг хангахын зэрэгцээ хэрэгжилтийн удирдлагыг харьяа болон нутгийн захиргааны байгууллагуудаар дамжуулан хэрэгжүүлэх институцийн зохион байгуулалтын онцлогийг илэрхийлж байна.

Гэхдээ удирдах чиг үүрэг нь яам, агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллагын бүх түвшинд өндөр хувь эзэлж байгаа нь эрх мэдлийн босоо давхардал үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Өөрөөр хэлбэл, нэг асуудлын хүрээнд яам бодлогын чиглэл, удирдамж боловсруулж, агентлаг хэрэгжилтийг удирдан зохион байгуулж, улмаар нутгийн захиргааны байгууллага мөн адил удирдах болон хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа нь удирдлагын үүргийн зааг ялгааг бүдгэрүүлэх хандлагатай байна.

Цаашлаад энэ нь шийдвэр гаргах үйл явц олон шат дамжлагатай болж, нэг асуудалд хэд хэдэн байгууллага зэрэг оролцох нөхцөлийг бүрдүүлэх эрсдэлтэй. Мөн байгууллагуудын эрх хэмжээ, хариуцлагын хил зааг тодорхой бус болох, ижил асуудлаар давхар шийдвэр гаргах, хэрэгжилтэд давхардсан хяналт тавих зэрэг эрсдэл үүсэх талтай. Иймээс удирдах чиг үүргийн хуваарилалтыг илүү тодорхой болгож, бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх болон орон нутгийн түвшний зохицуулалтын чиг үүргүүдийн ялгаа, уялдаа холбоог оновчтой тогтоох шаардлага байгааг шинжилгээний үр дүн харуулж байна.

Төлөвлөх чиг үүргийн ангилалд нийт 12 чиг үүрэг хамаарч байгаагаас 8 буюу 66.6 хувь нь Боловсролын яаманд, 4 буюу 33.3 хувь нь Боловсролын ерөнхий газарт ногдож байна. Харин боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагад төлөвлөх чиг үүрэг байхгүй байна. Байгууллагын түвшин хоорондын харьцуулалтаас үзэхэд төлөвлөх чиг үүрэг Боловсролын яаманд төвлөрсөн байх бөгөөд тус байгууллагын чиг үүргийн тоо Боловсролын ерөнхий газрынхаас 4-өөр илүү байна. Энэ нь салбарын бодлого, төлөвлөлтийг хийх чиг үүрэг төрийн захиргааны төв байгууллагын түвшинд илүү төвлөрч байгааг илтгэнэ.

Хүснэгт 7. Төлөвлөх чиг үүрэг, байгууллагаар

№	Байгууллага	Тоо	Хувь
1	Яам	8	66.6%
2	Агентлаг	4	33.3%
3	Нутгийн захиргааны байгууллага	-	-
	Нийт	12	100%

Энэхүү хуваарилалт нь боловсролын салбарын бодлого боловсруулах, стратегийн төлөвлөлт хийх эрх хэмжээ үндсэндээ төв байгууллагуудад төвлөрч байгааг харуулж байна. Ялангуяа яам төлөвлөх чиг үүргийн хамгийн өндөр хувийг эзэлж байгаа нь салбарын хөгжлийн бодлого боловсруулах, стратеги тодорхойлох үндсэн институцийн үүргээ хэрэгжүүлж байгааг илтгэж байна. Энэ нь чиг үүргийн хуваарилалтын хувьд зохистой үзүүлэлт гэж үзэж болно.

Нөгөө талаас Боловсролын ерөнхий газар нь төлөвлөлтийн чиг үүргийн тодорхой хэсгийг хэрэгжүүлж байгаа боловч түүний оролцоо нь яамтай харьцуулахад харьцангуй хязгаарлагдмал байна. Харин нутгийн захиргааны байгууллагад төлөвлөх чиг үүрэг тусгагдаагүй байгаа нь нутгийн захиргааны байгууллагууд яамны боловсруулсан бодлого, төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх чиг үүрэгт түлхүү төвлөрч байгааг харуулав.

Иймээс төлөвлөх чиг үүргийн хуваарилалт нь боловсролын салбарын бодлого, стратеги боловсруулах чиг үүрэг үндсэндээ Боловсролын яаманд төвлөрсөн, харин агентлаг нь хэрэгжилтийн түвшний төлөвлөлтөд оролцож, нутгийн захиргааны байгууллага нь төлөвлөлтийн бус хэрэгжилтийн чиг үүргийг түлхүү хэрэгжүүлдэг тогтолцоо бүрдсэнийг илэрхийлж байна.

Гэхдээ нутгийн захиргааны байгууллагад төлөвлөх чиг үүрэг огт байхгүй байгаа нь чиг үүргийн хуваарилалтын тодорхой хийдлийг илэрхийлж байна. Учир нь орон нутгийн боловсролын хэрэгцээ, хүн амын бүтэц, газарзүйн байршил, нийгэм, эдийн засгийн онцлог зэрэг тухайн нутаг дэвсгэрийн нөхцөл байдалд тулгуурласан төлөвлөлтийн оролцоо хангалтгүй байгааг энэхүү үзүүлэлт харуулав. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн түвшинд бодлогын хэрэгцээг тодорхойлох, хөгжлийн чиглэлийг төлөвлөх институцийн боломж хязгаарлагдмал байгаа нь бодлого боловсруулах үйл явцыг хэт төвлөрүүлэх эрсдэлийг бий болгож байна.

Ийм бүтэц нь боловсролын салбарын төлөвлөлтийг төв байгууллагын түвшинд нэгтгэн хэрэгжүүлэх давуу талтай боловч нөгөө талаас орон нутгийн ялгаатай хэрэгцээ, хөгжлийн онцлог, бодит нөхцөл байдлыг бодлого, төлөвлөлтийн үйл явцад бүрэн тусгаж чадахгүй байх эрсдэлийг дагуулж болзошгүй юм.

Зохион байгуулах чиг үүргийн ангилалд нийт 17 чиг үүрэг хамаарч байгаагаас 8 буюу 47.0 хувь нь Боловсролын ерөнхий газарт, 5 буюу 29.4 хувь нь Боловсролын яаманд, 4 буюу 23.5 хувь нь боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагуудад ногдож байна. Үр дүнгээс үзэхэд зохион байгуулах чиг үүрэг Боловсролын ерөнхий газарт хамгийн их төвлөрсөн байна. Тодруулбал, тус байгууллагын зохион байгуулах чиг үүргийн тоо Боловсролын яамныхаас 3-аар, нутгийн захиргааны байгууллагынхаас 4-өөр илүү байна. Энэ нь агентлаг боловсролын салбарын бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг нэгдсэн зохион байгуулалтаар хангах, харьяа болон орон нутгийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг уялдуулах, хэрэгжилтийн түвшний удирдлага, зохион байгуулалтыг хэрэгжүүлэхэд голлох үүрэгтэй болохыг харуулж байна.

Хүснэгт 8. Зохион байгуулах чиг үүрэг, байгууллагаар

№	Байгууллага	Тоо	Хувь
1	Яам	5	29.4%
2	Агентлаг	8	47.0%
3	Нутгийн захиргааны байгууллага	4	23.5%
	Нийт	17	100%

Боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоонд бодлогын хэрэгжилтийг хангах зохион байгуулалтын чиг үүрэг агентлагийн түвшинд харьцангуй төвлөрсөн, харин яам стратегийн удирдлагын, нутгийн захиргааны байгууллага орон нутгийн хэрэгжилтийн түвшний зохион байгуулалтын чиг үүргийг тус тус хэрэгжүүлж байна. Энэ нь боловсролын удирдлагын тогтолцоонд чиг үүргийн босоо хуваарилалт тодорхой хэмжээнд бүрдсэнийг харуулсан үзүүлэлт юм.

Гэхдээ зохион байгуулах чиг үүрэг яам болон нутгийн захиргааны байгууллагад багагүй хувийг эзэлж байгаагаас үзвэл гурван түвшний байгууллагад энэ чиг үүрэг зэрэг хэрэгжиж байгаа нь тодорхой юм. Өөрөөр хэлбэл, бодлогын хэрэгжилтийг зохион байгуулахтай холбоотой үйл ажиллагаа институт хооронд тодорхой хэмжээнд давхардсан шинжтэй байна.

Боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцооны хувьд яам нь бодлого боловсруулах, стратегийн удирдлагаар хангах үндсэн үүрэгтэй бол агентлаг нь бодлогын хэрэгжилтийг зохион байгуулах, гүйцэтгэх чиг үүргийг хариуцах ёстой. Харин энэхүү судалгааны үр дүнгээс харахад яаманд хэрэгжилтийн шинжтэй зохион байгуулах чиг үүрэг тодорхой хэмжээгээр хадгалагдаж байгаа нь бодлого боловсруулах болон хэрэгжүүлэх чиг үүргийн ялгарал бүрэн төлөвшөөгүй байгааг илтгэж байна. Мөн нутгийн захиргааны байгууллагад энэхүү чиг үүрэг харьцангуй өндөр хувьтай байгаа нь орон нутгийн түвшинд хэрэгжилтийг зохион байгуулах үүрэг хүчтэй байгааг

илэрхийлэхийн зэрэгцээ агентлагийн чиг үүрэгтэй тодорхой хэмжээнд давхцал үүсэж байна.

Иймээс зохион байгуулах чиг үүргийн хуваарилалт нь байгууллагуудын хоорондын уялдаа холбоог хангах давуу талтай боловч эрх хэмжээ, хариуцлагын зааг тодорхой бус тохиолдолд чиг үүргийн давхардал үүсэх, түүний хэрэгжилт сарних эрсдэлтэй юм.

Зохицуулах чиг үүргийн ангилалд нийт 15 чиг үүрэг хамаарч байгаагаас 7 буюу 46.6 хувь нь Боловсролын яаманд, 4 буюу 26.7 хувь нь Боловсролын ерөнхий газарт, мөн 4 буюу 26.7 хувь нь боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагуудад ногдож байна. Энэ нь салбарын хэмжээнд бодлогын хэрэгжилтийг уялдуулах, зохицуулах, стандарт, журам, зөвшөөрлийн тогтолцоог хэрэгжүүлэх зэрэг зохицуулалтын үүрэг төрийн захиргааны төв байгууллагад төвлөрч байгааг илэрхийлж байна. Мөн энэ нь төрийн захиргааны төв байгууллагын үндсэн үүрэгтэй нийцэж байна.

Хүснэгт 9. Зохицуулах чиг үүрэг, байгууллагаар

№	Байгууллага	Тоо	Хувь
1	Яам	7	46.6%
2	Агентлаг	4	26.6%
3	Нутгийн захиргааны байгууллага	4	26.6%
	Нийт	15	100%

Чиг үүргийн энэхүү хуваарилалт нь төрийн захиргааны төв байгууллагад боловсролын салбарын бодлого, үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангах, байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг уялдуулан зохицуулах үүрэг голчлон төвлөрч байгааг тодорхой харуулж байна. Тодруулбал, Боловсролын яам нь зохицуулах чиг үүргийн бараг тэн хагасыг хэрэгжүүлж байгаа нь салбарын бодлого, эрх зүйн зохицуулалт, институц хоорондын хамтын ажиллагааг нэгдсэн удирдлагаар хангах үндсэн субъект болохыг илтгэнэ.

Харьцуулан авч үзвэл Боловсролын яамны зохицуулах чиг үүргийн тоо Боловсролын ерөнхий газар болон нутгийн захиргааны байгууллагынхаас тус бүр 3-аар илүү байна. Энэ нь салбарын хэмжээнд хэрэгжүүлэх бодлого, хөтөлбөр, арга хэмжээний уялдаа холбоог хангах, чиг үүргийн хэрэгжилтийг нэгдсэн зохицуулалтаар хангах чиг үүрэг төрийн захиргааны төв байгууллагад төвлөрснийг илтгэнэ.

Нөгөө талаас Боловсролын ерөнхий газар болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын зохицуулах чиг үүргийн эзлэх хувь ижил байгаа нь бодлогын хэрэгжилтийн түвшинд байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг хангах, мэдээлэл

солилцох, үйл ажиллагааг уялдуулах зэрэг зохицуулалтын чиг үүрэг эдгээр байгууллагын түвшинд адил хэмжээнд хэрэгжиж байгааг илэрхийлж байна.

Ийнхүү зохицуулах чиг үүргийн хуваарилалт нь боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоонд бодлогын түвшний зохицуулалт Боловсролын яаманд төвлөрсөн, харин бодлогын хэрэгжилтийн түвшний зохицуулалт агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллагуудад хуваарилагдсан байгааг харж болно. Энэ нь салбарын удирдлагын тогтолцоонд босоо болон хэвтээ уялдаа холбоог хангах зохицуулалтын механизм гурван түвшинд хэрэгжиж байгааг илтгэж байна.

Гэхдээ зохицуулах чиг үүрэг удирдлагын бусад түвшинд мөн адил хэрэгжиж байна. Энэхүү нөхцөл байдал нь бодлого, шийдвэрийн хэрэгжилтийг олон түвшинд хянах, уялдуулах боломжийг бүрдүүлэх боловч чиг үүрэг, эрх хэмжээний зааг тодорхой бус тохиолдолд давхар зохицуулалт үүсэх эрсдэлтэй юм. Тухайлбал, нэг асуудал, үйлчилгээ эсвэл зөвшөөрлийн үйл явцад яам, агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллага зэрэгцэн оролцох тохиолдолд шийдвэр гаргах шат дамжлага нэмэгдэх, зөвшөөрөл олгох үйл явц удаашрах, захиргааны ачаалал нэмэгдэх эрсдэл бий болно.

Иймээс зохицуулах чиг үүргийн хуваарилалт нь байгууллагуудын уялдаа холбоог хангах ач холбогдолтой хэдий ч эрх хэмжээ, хариуцлагын заагийг илүү тодорхой болгох шаардлага байгааг энэхүү судалгааны дүн харуулж байна.

Тайлагнах чиг үүргийн ангилалд нийт 12 чиг үүрэг хамаарч байгаагаас 5 буюу 41.6 хувь нь Боловсролын ерөнхий газарт, 4 буюу 33.3 хувь нь Боловсролын яаманд, 3 буюу 25.0 хувь нь боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагад ногдож байна.

Хүснэгт 10. Тайлагнах чиг үүрэг, байгууллагаар

№	Байгууллага	Тоо	Хувь
1	Яам	4	33.3%
2	Агентлаг	5	41.6%
3	Нутгийн захиргааны байгууллага	3	25.0%
	Нийт	12	100%

Үр дүнгээс үзэхэд тайлагнах чиг үүрэг Боловсролын ерөнхий газарт харьцангуй өндөр төвлөрсөн байна. Тухайлбал, тус байгууллагын тайлагнах чиг үүргийн тоо Боловсролын яамныхаас 1-ээр, нутгийн захиргааны байгууллагынхаас 2-оор илүү байгаа нь боловсролын салбарын хэмжээнд мэдээлэл цуглуулах, нэгтгэх, дүн шинжилгээ хийх, бодлогын хэрэгжилтийн явц, үр дүнгийн талаар тайлагнах үйл ажиллагаанд агентлаг голлох үүрэг гүйцэтгэж байгааг илтгэнэ.

Боловсролын яамны хувьд тайлагнах чиг үүргийн эзлэх хувь 33.3 хувь байгаа нь салбарын бодлого, хөтөлбөр, арга хэмжээний хэрэгжилтийн талаарх мэдээллийг нэгтгэн үнэлэх, төрийн дээд шатны байгууллагад тайлагнах, бодлогын шийдвэр гаргалтыг мэдээллээр хангах чиг үүрэг хэрэгжүүлж байгаатай холбоотой гэж үзэж болно. Харин нутгийн захиргааны байгууллагын хувьд тайлагнах чиг үүрэг нийт ангиллын дөрөвний нэгийг эзэлж байгаа нь боловсролын байгууллагуудын үйл ажиллагааны мэдээллийг анхан шатанд бүрдүүлэх, хэрэгжилтийн тайлан мэдээг боловсруулах, дээд шатны байгууллагыг мэдээллээр хангах чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгааг харуулж байна.

Ийнхүү тайлагнах чиг үүргийн хуваарилалт нь боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоонд мэдээлэл боловсруулах, нэгтгэх, тайлагнах үйл ажиллагаа агентлагийн түвшинд илүү төвлөрсөн, харин яам бодлогын түвшний тайлагнал, нутгийн захиргааны байгууллага анхан шатны мэдээлэл бүрдүүлэх, дамжуулах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг шаталсан тогтолцоо бүрдсэнийг илэрхийлж байна. Энэ нь салбарын бодлого, шийдвэр гаргалтыг шаардлагатай мэдээлэл, нотолгоонд тулгуурлан хэрэгжүүлэх институцийн үндэс суурийг бүрдүүлж байна.

Нөгөө талаас тайлагнах чиг үүрэг нь зөвхөн нэг түвшинд бус, бүх шатны байгууллагад тодорхой хэмжээгээр хуваарилагдсан байгаа нь мэдээллийн удирдлагын тогтолцоонд давхардал үүсэх эрсдэлийг бий болгож байна. Тухайлбал, ижил төрлийн мэдээллийг орон нутгийн байгууллагаас агентлагт, агентлагаас яаманд дамжуулах явцад тайланг олон шатанд боловсруулж, нэгтгэх шаардлага үүсч болзошгүй юм. Түүнчлэн бодлого, шийдвэрийн хэрэгжилтийг хариуцсан байгууллагуудын хувьд хэрэгжилтийн талаарх мэдээлэл боловсруулах, тайлагнах ачаалал ихтэй байгааг харуулна. Ялангуяа, тайлагнах чиг үүрэг гурван түвшинд зэрэг оршиж байгаа нь мэдээллийн урсгал давхардах, ижил төрлийн тайланг олон шатанд давтан боловсруулах эрсдэл үүснэ.

Ийм нөхцөлд тайлагналын агуулга, хэлбэр, мэдээлэл боловсруулах үйл явцын уялдаа хангалтгүй байвал байгууллагуудын захиргааны ачаалал нэмэгдэх, мэдээллийн давхардал бий болох, тайлагналын үр ашиг буурах эрсдэлтэй. Тиймээс тайлагнах чиг үүргийн хувьд байгууллага тус бүрийн хариуцлага, мэдээллийн урсгалын зохион байгуулалтыг оновчтой тодорхойлох нь тайлагналын тогтолцооны үр нөлөөг дээшлүүлэх ач холбогдолтой юм.

Хүний нөөцийг удирдах ба төсөвлөх чиг үүргүүд нь судалгаанд хамрагдсан гурван түвшний байгууллагуудын хувьд хамгийн бага хувийг эзэлж байна.

Хүснэгт 11. Хүний нөөцийн болон төсөвлөх чиг үүрэг, байгууллагаар

№	Байгууллага	Хүний нөөцийг удирдах		Төсөвлөх	
		Тоо	Хувь	Тоо	Хувь
1	Яам	1	16.6%	2	50.0%
2	Агентлаг	4	66.6%	2	50.0%
3	Нутгийн захиргааны байгууллага	1	16.6%	-	-
	Нийт	6	100%	4	100%

Хүний нөөцийг удирдах чиг үүргийн ангилалд нийт 6 чиг үүрэг хамаарч байгаагаас 4 буюу 66.6 хувь нь Боловсролын ерөнхий газарт, 1 буюу 16.6 хувь нь Боловсролын яаманд, мөн 1 буюу 16.6 хувь нь боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагуудад ногдож байна. Энэхүү хуваарилалт нь хүний нөөцийн удирдлагатай холбоотой чиг үүрэг агентлагийн түвшинд илүү төвлөрснийг харуулж байна.

Харин Боловсролын яам болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын хувьд хүний нөөцийг удирдах чиг үүргийн эзлэх хувь бага байгаа нь эдгээр байгууллагын чиг үүргийн бүтэц хүний нөөцийн удирдлагаас илүү бодлого боловсруулах, зохицуулах болон хэрэгжилтийг хангах чиглэлд төвлөрснийг илтгэж байна.

Харин төсөвлөх чиг үүргийн хувьд нийт 4 чиг үүрэг тодорхойлогдсоноос 2 буюу 50.0 хувь нь Боловсролын яаманд, үлдсэн 2 буюу 50.0 хувь нь Боловсролын ерөнхий газарт хамаарч байна. Харин боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагад төсөвлөх чиг үүрэг байхгүй байна.

Өөрөөр хэлбэл, судалгааны үр дүнгээс үзвэл боловсролын салбарын төсөв, санхүүгийн төлөвлөлт, нөөцийн хуваарилалттай холбоотой чиг үүрэг төв байгууллагын түвшинд төвлөрсөн шинжтэй байна. Тухайлбал, боловсролын салбарын төсөв, санхүүгийн бодлого, төлөвлөлт, түүний хэрэгжилтийг зохион байгуулахтай холбоотой чиг үүрэг Боловсролын яам болон Боловсролын ерөнхий газрын хооронд хуваарилагджээ. Харин нутгийн захиргааны байгууллагын түвшинд үүнтэй холбоотой бие даасан чиг үүрэг хуваарилагдаагүй байгаа нь төрийн захиргааны төв байгууллагын баталсан төсөв, санхүүгийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлдэг болох нь харагдлаа.

Ерөнхийд нь авч үзвэл хүний нөөцийг удирдах болон төсөвлөх чиг үүргүүд нь POSDCORB ангиллын бусад чиг үүрэгтэй харьцуулахад хамгийн бага жин эзэлж байна. Энэ нь боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийн бүтэц үйл ажиллагааны удирдлага, зохион байгуулалт, зохицуулалтын чиглэлд илүүтэй төвлөрч, харин байгууллагын дотоод нөөцийн удирдлагатай холбоотой чиг үүрэг хязгаарлагдмал байгааг илэрхийлж байна.

Тухайлбал, хүний нөөцийг удирдах чиг үүргийн эзлэх хувь бүх түвшинд бага байгаа нь байгууллагын дотоод чадавхыг хөгжүүлэх, мэргэшсэн хүний нөөцийг бүрдүүлэх, сургах, хөгжүүлэх бодлого хангалттай түвшинд хэрэгжихгүй байгааг илтгэж байна. Энэ нь урт хугацаанд байгууллагын тогтвортой хөгжил, хүний нөөцийн чадавхыг бэхжүүлэх асуудал сул байгааг харуулж байна.

Түүнчлэн төсөвлөх чиг үүрэг нутгийн захиргааны байгууллагад огт хуваарилагдаагүй байгаа нь санхүүгийн эрх мэдэл болон төсвийн төлөвлөлтийн чиг үүрэг орон нутгийн түвшинд хангалттай хэмжээнд шилжээгүйг илтгэнэ.

Төсвийн удирдлагын босоо тогтолцоо нь төсвийн нэгдмэл удирдлагыг хангах давуу талтай ч, нөгөө талдаа орон нутгийн онцлог, хэрэгцээ шаардлагыг төсвийн төлөвлөлтөд тусгах боломжийг хязгаарласан шинжтэй байна. Мөн төсөвлөх чиг үүргийн энэхүү хийдэл нь орон нутгийн байгууллагын институцийн бие даасан байдал, шийдвэр гаргах чадавхыг сулруулах хүчин зүйл болох талтай.

Гэхдээ Монгол Улсын Төсвийн тухай хууль (шинэчилсэн найруулга, 2011)-аар төрийн байгууллагуудын төсвийн эрх хэмжээ, тэдгээрийн хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг хуульчилсан байдаг. Уг зохицуулалтаар боловсролын салбарын төсвийн эрх хэмжээ нь шаталсан удирдлагын зарчимд тулгуурлан хуваарилагдсан бөгөөд энэ нь **байгууллагын чиг үүрэгт бус**, харин тухайн байгууллагыг удирдан чиглүүлэгч **эрх бүхий албан тушаалтан буюу төсвийн захирагчийн бүрэн эрх хэлбэрээр** тодорхойлогддог онцлогтой. Годруулбал, Боловсролын яам нь салбарын төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн хувьд бодлогын түвшний төсвийн төлөвлөлт хийх, төсвийн төсөл боловсруулах, батлагдсан төсвийг хуваарилах, мөн хэрэгжилтэд хяналт тавих чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Харин Боловсролын ерөнхий газар нь төсвийн шууд захирагчийн хүрээнд батлагдсан төсвийг хэрэгжүүлэх, байгууллагын үйл ажиллагааны зардлыг төлөвлөн зохион байгуулах, гүйцэтгэлийг тайлагнах зэрэг төсвийн хэрэгжилтийн шинжтэй чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Нутгийн захиргааны байгууллагуудын хувьд орон нутгийн төсвийн болон төвөөс шилжүүлсэн санхүүжилтийн хүрээнд боловсролын үйлчилгээний хэрэгжилтийг хангах, батлагдсан төсвийг үр ашигтай зарцуулах чиг үүрэгтэйгээр оролцдог.

Харин энэхүү судалгаа нь зөвхөн **байгууллагын чиг үүргийг** шинжлэхэд чиглэсэн тул судалгааны хамрах хүрээ нь эрх бүхий албан тушаалтанд хуулиар олгосон төсвийн эрх хэмжээг нарийвчлан судлах зорилго агуулаагүй болно. Тиймээс төсвийн эрх хэмжээний зохицуулалтыг байгууллагын буюу институцийн оролцооны хүрээнд ерөнхий байдлаар авч үзсэн.

Эцэст нь дүгнэхэд боловсролын салбарын төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийн хуваарилалт нь институцийн үндсэн зорилготой ерөнхийдөө нийцэж байна. Тухайлбал, яаманд бодлого боловсруулах, зохицуулах болон удирдах чиг үүрэг харьцангуй өндөр хувьтай байгаа нь стратегийн удирдлага, бодлогын зохицуулалт захиргааны төв байгууллагын түвшинд хэрэгжиж байна гэж ойлгож болно. Харин агентлагт зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх болон тайлагнах чиг үүрэг давамгайл байгаа нь бодлогын хэрэгжилтийг хангах үндсэн институцийн үүрэгтэй нийцэж байна. Нутгийн захиргааны байгууллагын хувьд удирдах, зохицуулах болон хэрэгжилттэй холбоотой чиг үүрэг өндөр хувь эзэлж байгаа нь бодлого, шийдвэрийг орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлэх гол субъект болж байгааг илтгэнэ.

Гэхдээ чиг үүргийн бүтцэд тодорхой хэмжээний давхардал болон хийдэл ажиглагдаж байна. Ялангуяа удирдах, зохион байгуулах, зохицуулах, тайлагнах чиг үүргүүд нь яам, агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллагын түвшинд зэрэгцэн хэрэгжиж байгаа нь эрх хэмжээ, хариуцлагын зааг тодорхой бус болох, шийдвэр гаргалтын шат дамжлага нэмэгдэх, захиргааны ачаалал нэмэгдэх эрсдэлийг бий болгож байна. Мөн түүнчлэн төлөвлөх, төсөвлөх болон хүний нөөцийн удирдлагатай холбоотой чиг үүргүүд бага хувь эзэлж байгаа бөгөөд зарим тохиолдолд огт байхгүй байгаа нь институцийн чадавх, орон нутгийн бие даасан байдал, урт хугацааны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлттэй холбоотой тодорхой хийдэл байгааг харууллаа.

4.2. Боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн давхардал ба хийдэл

Энэ хэсэгт яам, агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллагад хуулиар олгосон чиг үүргийг судалгаанд ашигласан эрх зүйн баримт бичгүүдийн хүрээнд тодорхойлж, POSDCORB загварын дагуу ангилан байгууллага хоорондын чиг үүргийн давхардал ба хийдлийг илрүүлэх шинжилгээг хийсэн болно. Эдгээр байгууллагуудын чиг үүргийг тодорхойлсон хүснэгтийг **Хавсралт 1-д** үзүүлэв.

Энэхүү судалгаанд чиг үүргийн давхардал ба хийдлийг дараах байдлаар ойлгож, хэрэглэв.

- Чиг үүргийн давхардал нь нэг ижил эсвэл агуулгын хувьд төстэй чиг үүргийг хоёр ба түүнээс дээш байгууллагад зэрэг хуваарилснаар эрх хэмжээ, хариуцлагын зааг тодорхой бус болох нөхцөлийг хэлнэ.
- Харин чиг үүргийн хийдэл нь байгууллагын тогтолцоонд зайлшгүй шаардлагатай чиг үүргийг аль нэг байгууллагад тодорхой хариуцуулж өгөөгүй,

эсвэл тухайн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх байгууллага, эрх хэмжээ, хариуцлагын хүрээ нь тодорхой бус байгаагаас үүсэх зохицуулалтын сул талыг илэрхийлнэ.

Шинжилгээг хийхдээ POSDCORB-ийн ангилал тус бүрээр байгууллагуудын чиг үүргийн давхардлыг эхлээд тодорхойлж, дараа нь чиг үүргийн хуваарилалтад илэрч буй хийдлийг шинжлэн, боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоонд чиг үүргийн оновчтой хуваарилалт болон түүний тодорхой байдлыг үнэлсэн болно.

Чиг үүргийн давхардал:

Чиг үүргийн давхардлыг шинжлэхдээ боловсролын асуудал хариуцсан яам, агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллагад хуулиар тогтоож өгсөн чиг үүргүүдийг POSDCORB ангиллаар бүлэглэж, үйл ажиллагааны төрлөөр нь нарийвчлан задлав. Мөн чиг үүргүүдийн ижил эсвэл агуулгын хувьд давхцсан байдлыг шинжилж, байгууллага хооронд чиг үүрэг хэрхэн хуваарилагдсаныг тогтоосон болно. Ингэснээр боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоонд чиг үүргийн давхардал хамгийн их илэрч буй чиглэлүүдийг системтэйгээр тодорхойлох боломж бүрдсэн юм.

Дараах хүснэгтэд яам, агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн давхардлыг нэгтгэн харуулав.

Хүснэгт 12. Яам, агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн давхардал

№	POSDCORB	Чиг үүрэг	Хуулийн нэр, заалт	Давхардсан агуулга	Давхардсан байгууллага	Дүгнэлт, санал
1	P (Planning)	Бодлого, стратеги боловсруулах	ЯЭБТХ 7.1.3; АЭБТХ 7.1.4; БТХ 25.1.3; МБТБСТХ 23.1.6	Хэтийн болон дунд хугацааны стратеги боловсруулах	Яам, Агентлаг	Яам бодлогын стратеги боловсруулж, агентлаг хэрэгжилтийн төлөвлөгөө боловсруулах байдлаар зааглах шаардлагатай.
2	P (Planning)	Хууль боловсронгуй болгох санал боловсруулах	ЯЭБТХ 7.1.5; АЭБТХ 7.1.2	Судалгаа хийж, хууль боловсронгуй болгох санал боловсруулах	Яам, Агентлаг	Бодлогын судалгааг яаманд, хэрэгжилтийн мэдээлэл цуглуулах чиг үүргийг агентлагт төвлөрүүлэх шаардлагатай.
3	P (Planning)	Захиргааны хэм хэмжээний акт боловсруулах	ЯЭБТХ 7.1.13; АЭБТХ 7.1.9; МБТБСТХ 23.1.3	Журам, заавар, аргачлал боловсруулах	Яам, Агентлаг	Хэм хэмжээний акт боловсруулах эрхийг яаманд төвлөрүүлж, агентлаг санал боловсруулах чиг үүрэгтэй байх нь зүйтэй.
4	O (Organizing)	Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах	ЯЭБТХ 7.1.1; АЭБТХ 7.1.1; БТХ 28.2.1	Хэрэгжилтийг хангах	Яам, Агентлаг, Нутгийн захиргаа	Яам ерөнхий удирдлага, агентлаг салбарын хэрэгжилт, орон нутаг өдөр тутмын хэрэгжилтийг хариуцах байдлаар ялгах шаардлагатай.
5	O (Organizing)	Олон улсын гэрээ хэрэгжүүлэх	ЯЭБТХ 7.1.10; АЭБТХ 7.1.8	Гэрээ, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах	Яам, Агентлаг	Яам гэрээ хэлэлцээр, агентлаг хэрэгжилтийг хариуцах байдлаар зааглах шаардлагатай.
6	S (Staffing)	Хүний нөөцийн хөгжил	ЯЭБТХ 7.1.8; АЭБТХ 7.1.6; МБТБСТХ 24.1.4; БТХ 28.2.5	Багш, ажилтны хөгжлийг дэмжих	Яам, Агентлаг, Нутгийн захиргаа	Яам бодлого, агентлаг хэрэгжилтийн тогтолцоо, орон нутаг зохион байгуулалтыг хариуцах шаардлагатай.

7	D (Directing)	Мэргэжил, арга зүйн удирдлага	ЯЭБТХ 7.1.6; БТХ 25.1.4; АЭБТХ 7.1.5; БТХ 27.1.3; МБТБСТХ 24.1.1; БТХ 28.2.5; БТХ 28.3	Арга зүйн зөвлөгөө, удирдлага үзүүлэх	Яам, Агентлаг, Нутгийн захиргаа	Яам бодлогын арга зүй, агентлаг салбарын дэмжлэг, орон нутаг хэрэгжилтийг хангах байдлаар дахин хуваарилах шаардлагатай.
8	D (Directing)	Хүний эрхийн багалгаа хангах	ЯЭБТХ 7.1.9; АЭБТХ 7.1.7	Суралцагч, ажилтны эрхийг хамгаалах	Яам, Агентлаг	Яам стандарт, бодлого тогтоож, агентлаг хэрэгжилт болон гомдол шийдвэрлэлтийг хариуцах шаардлагатай.
9	CO (Coordinating)	Арга зүйн зохицуулалт	ЯЭБТХ 7.1.7; БТХ 25.1.4; БТХ 27.1.3; БТХ 28.2.8	Үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангах	Яам, Агентлаг, Нутгийн захиргаа	Салбарын зохицуулалтыг агентлаг, орон нутгийн уялдаа холбоог нутгийн захиргаа хариуцах нь зүйтэй.
10	CO (Coordinating)	Гамшгийн үеийн сургалтын зохицуулалт	БТХ 27.1.7; БТХ 28.2.9; БТХ 28.2.10	Онцгой нөхцөлд сургалт зохион байгуулах	Агентлаг, Нутгийн захиргаа	Шийдвэр гаргах эрхийг агентлагт, хэрэгжилтийг орон нутагт төвлөрүүлэх шаардлагатай.
11	R (Reporting)	Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ	ЯЭБТХ 7.1.4; ЯЭБТХ 7.1.11; БТХ 25.1.1; БТХ 28.2.4; БТХ 28.2.13; БТХ 27.1.6	Хэрэгжилтэд хяналт тавих	Яам, Агентлаг, Нутгийн захиргаа	Яам бодлогын үнэлгээ, агентлаг хяналт-шинжилгээ, орон нутаг өдөр тутмын мониторингийг хэрэгжүүлэх шаардлагатай.
12	R (Reporting)	Захиргааны хэм хэмжээний актын хэрэгжилтэд хяналт тавих	ЯЭБТХ 7.1.13; АЭБТХ 7.1.9; БТХ 28.2.13	Актын хэрэгжилтийг шалгах	Яам, Агентлаг	Хяналтын чиг үүргийг агентлагт төвлөрүүлж, яам бодлогын үнэлгээ хийх нь зүйтэй.
13	B (Budgeting)	Төсөв боловсруулах	ЯЭБТХ 7.1.3; АЭБТХ 7.1.4; АЭБТХ 7.1.3	Төсвийн санал боловсруулах	Яам, Агентлаг	Агентлаг хэрэгцээ тооцооллыг боловсруулж, яам нэгдсэн төсөв төлөвлөлтийг хариуцах шаардлагатай.

Дээрх хүснэгтийн үр дүнгээс харахад боловсролын салбарын төрийн захиргааны төв байгууллага (яам), төрийн захиргааны байгууллага (агентлаг) болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүрэгт тодорхой хэмжээний давхцал байгааг олж тогтоов. Өөрөөр хэлбэл, POSDCORB-ийн ангилал бүрд (төлөвлөх, зохион байгуулах, хүний нөөцийг удирдах, удирдах, зохицуулах, тайлагнах болон төсөвлөх) чиг үүргийн давхардал тодорхой хэмжээгээр байна. Үүнийг дараах хэсэгт тайлбарлав.

Төлөвлөх ангиллын хүрээнд хийсэн шинжилгээгээр яам болон агентлагийн чиг үүргийн давхардал бусад ангилалтай харьцуулахад хамгийн тод илэрч байна. Харин нутгийн захиргааны байгууллагад төлөвлөлтийн шинжтэй чиг үүрэг байхгүй байна.

Нэгд, бодлого, стратеги боловсруулах чиг үүрэг нь яам болон агентлагт хоёуланд нь хамаарч байна. Тодруулбал, Яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.3-т яам нь салбарын хэтийн болон дунд хугацааны стратегийн төлөвлөгөө, үндсэн чиглэлийг боловсруулах чиг үүрэгтэй гэж заасан бол Агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.4-т агентлаг нь өөрийн байгууллагын хэтийн болон дунд хугацааны стратегийн төлөвлөгөө, үндсэн чиглэлийг боловсруулж төсвийн ерөнхийлөн захирагчид өргөн

мэдүүлэхээр зохицуулсан байна. Хэдийгээр зохицуулалтын хамрах хүрээ өөр боловч хоёр байгууллага хоёулаа стратегийн төлөвлөлтийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа тул эрх хэмжээний заагийг илүү тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Хоёрт, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох санал боловсруулах чиг үүрэг мөн давхардсан шинжтэй байна. Яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.5-д хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дүн, практикт үндэслэн хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох санал боловсруулах чиг үүргийг яаманд олгосон бол Агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.2-т хууль тогтоомжийг хэрэглэх практикийг судалж, боловсронгуй болгох санал боловсруулах чиг үүргийг агентлагт мөн адил олгожээ. Иймээс бодлогын шинжтэй судалгаа хийх болон хэрэгжилтийн мэдээлэлд үндэслэн санал боловсруулах чиг үүргийн агуулга хоорондоо ойролцоо байгаа нь институц хоорондын чиг үүргийн давхардлыг бий болгож байна.

Гуравт, захиргааны хэм хэмжээний акт боловсруулах чиг үүрэг мөн хоёр байгууллагад зэрэг хамаарч байна. Яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.13-т яам захиргааны хэм хэмжээний акт боловсруулах, түүний хэрэгжилтэд хяналт тавих чиг үүрэгтэй байхаар, харин Агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.9-т агентлаг мөн захиргааны хэм хэмжээний акт боловсруулах санал боловсруулж, хэрэгжилтэд оролцох чиг үүрэгтэй байхаар зохицуулсан байна. Энэхүү зохицуулалт нь хэм хэмжээний акт боловсруулах үйл ажиллагаанд байгууллагуудын оролцооны хүрээ, хариуцлагын ялгааг тодорхой бус болгож байна.

Дөрөвт, мэргэжлийн боловсрол, сургалтын хөгжлийн төлөвлөлттэй холбоотой чиг үүрэг Боловсролын тухай хуулийн 25.1.3 болон Мэргэжлийн болон техникийн боловсрол, сургалтын тухай хуулийн 23.1.6-д ойролцоо агуулгаар тусгагдсан байна. Эдгээр зохицуулалт нь тэргүүлэх болон эрэлттэй мэргэжлийн жагсаалтыг боловсруулах, хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт хэрэгцээнд нийцсэн төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой бөгөөд ижил төстэй төлөвлөлтийн чиг үүргийг өөр өөр хуулиар зохицуулж байгаа нь эрх зүйн давхардлын шинжийг илэрхийлж байна.

Харин хийдлийн хувьд нутгийн захиргааны байгууллагад төлөвлөлтийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой тусгай зохицуулалт судалгаанд ашиглагдсан эрх зүйн баримт бичгийн хүрээнд тодорхойлогдоогүй болно. Өөрөөр хэлбэл, нутгийн захиргааны байгууллага салбарын бодлого, стратеги төлөвлөлтөд оролцох эрх, үүрэг нь тодорхой бус байгаа нь төв болон орон нутгийн удирдлагын уялдаа холбоог хангах зохицуулалт хангалтгүй байгааг харуулж байна.

Иймд төлөвлөлтийн чиг үүргийн давхардлыг бууруулахын тулд яамыг салбарын бодлого, хөгжлийн стратеги, эрх зүйн орчны төлөвлөлтийг хариуцах бодлого боловсруулагч байгууллага, агентлагийг бодлогын хэрэгжилтийг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийн мэдээлэлд үндэслэн санал боловсруулах байгууллага болгон чиг үүргийг нарийвчлан зааглах, мөн нутгийн захиргааны байгууллагын орон нутгийн түвшний боловсролын хөгжлийн төлөвлөлтөд оролцох чиг үүргийг эрх зүйн хувьд тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Зохион байгуулах чиг үүргийн хүрээнд хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах чиг үүргийг яам (ЯЭБТХ 7.1.1), агентлаг (АЭБТХ 7.1.1) болон нутгийн захиргааны байгууллага (Боловсролын тухай хууль 28.2.1)-д зэрэг олгосон байна. Эдгээр зохицуулалт нь агуулгын хувьд ижил шинжтэй боловч байгууллага тус бүрийн хэрэгжилтийн түвшин, хамрах хүрээ, эрх хэмжээний зааг болон харилцан уялдааг тодорхой ялган тогтоогоогүй байна. Энэ нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах нэг ижил үйл ажиллагаанд төв болон орон нутгийн гурван шатны байгууллага зэрэг оролцох эрх зүйн үндэс бүрдэж, чиг үүргийн давхардал үүсэх, улмаар хариуцлагын тогтолцоо тодорхой бус болох эрсдэлийг бий болгож байна.

Үүнээс гадна хууль тогтоомж, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газрын шийдвэрийг сурталчлан таниулах чиг үүргийг яам (ЯЭБТХ 7.1.5) болон агентлаг (АЭБТХ 7.1.2)-ийн аль алинд нь хуваарилсан нь мэдээлэл, сурталчилгааны үйл ажиллагааны бодлогын болон хэрэгжилтийн чиг үүргийн заагийг тодорхой бус болгож байна.

Түүнчлэн олон улсын гэрээ, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах чиг үүргийг яам (ЯЭБТХ 7.1.10) болон агентлаг (АЭБТХ 7.1.8)-т зэрэг ногдуулсан байна. Гадаад хамтын ажиллагааны хүрээнд яам нь бодлого, олон улсын хамтын ажиллагааны удирдлагыг, агентлаг нь хэрэгжилтийн үйл ажиллагааг хариуцах байдлаар чиг үүргийг илүү тодорхой ялган зохицуулах шаардлагатай байна.

Сурах бичгийн хангамжийн зохион байгуулалтын хүрээнд мөн чиг үүргийн зааг ялгаа тодорхой бус байна. Агентлаг нь сурах бичиг зохиох, хэвлэх, ханган нийлүүлэх ажлыг зохион байгуулах (БТХ 27.1.1) үүрэгтэй бол нутгийн захиргааны байгууллага нь сурах бичиг, сургалтын хэрэглэгдэхүүний хангамжийг нэмэгдүүлэх ажлыг зохион байгуулах (БТХ 28.2.2) чиг үүрэгтэйгээр зохицуулагдсан байна. Эдгээрийн харилцан уялдаа, хэрэгжилтийн үе шат, хариуцлагын заагийг хууль тогтоомжид тодорхой тусгаагүй нь зохион байгуулалтын давхардал, үр ашиггүй ажиллагаа үүсэх нөхцөлийг бий болгож байна.

Нөгөө талаас, хийдлийн шинжилгээгээр зарим зохион байгуулах чиг үүргийг зөвхөн агентлаг эсвэл зөвхөн нутгийн захиргааны байгууллагад хуваарилсан боловч тухайн үйл ажиллагаатай холбоотой бодлогын удирдамж, нэгдсэн зохицуулалтыг яамны түвшинд хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар тодорхой чиг үүрэг хуульд тусгагдаагүй байна. Иймээс зохион байгуулах чиг үүргийн хүрээнд байгууллагуудын чиг үүргийн шатлал, хамрах хүрээ, харилцан уялдааг илүү тодорхой болгож ялган зохицуулах хэрэгцээ байгааг энэхүү шинжилгээ харуулж байна.

Хүний нөөцийг удирдах чиг үүргийн хүрээнд яам, агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргүүд харилцан уялдаатай боловч тэдгээрийн зааг тодорхой бус байна. Тодруулбал, Яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.8-д яам нь төрийн албан хаагчдын хэрэгцээг тодорхойлох, бэлтгэх, давтан сургах, мэргэшлийг дээшлүүлэх бодлого боловсруулах болон хэрэгжүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр заасан байна. Харин Агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.6-д агентлаг нь салбарын хүний нөөцийн хэрэгцээг тодорхойлох, боловсон хүчнийг бэлтгэх, давтан сургах, мэргэшлийг дээшлүүлэх арга хэмжээг зохион байгуулж хэрэгжүүлэх үүрэгтэй гэж зохицуулжээ.

Мөн багш, ажилтны мэргэжлийн хөгжлийг дэмжих чиг үүргийг агентлагт мэргэжлийн хөгжлийн үйл ажиллагааг зохион байгуулах (МБТБСТХ 24.1.4), харин нутгийн захиргааны байгууллагад багш, ажилтны мэргэжлийн хөгжлийг хангах (БТХ 28.2.5) байдлаар тус тус хуваарилсан байна.

Гэвч эдгээр зохицуулалтаас харахад хүний нөөцийн бодлого боловсруулах, мэргэжлийн хөгжлийн тогтолцоог хэрэгжүүлэх, орон нутгийн түвшинд зохион байгуулах чиг үүргийн хамрах хүрээ, эрх хэмжээний ялгаа тодорхой бус байна. Иймээс багш, ажилтны мэргэжлийн хөгжлийн чиглэлээр бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, зохион байгуулах болон хангах чиг үүргүүдийн хоорондын уялдаа, хариуцлагын зааг тодорхойгүй байгаа нь чиг үүргийн давхардал үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Түүнчлэн боловсролын байгууллагын захирлыг томилох, чөлөөлөх эрхийг агентлагт Боловсролын тухай хуулийн 27.1.10 болон Мэргэжлийн болон техникийн боловсрол, сургалтын тухай хуулийн 24.1.6-д тус тус давхар зохицуулсан байна. Энэ нь нэг ижил эрх хэмжээг хэд хэдэн хуульд давтан тусгасан жишээ бөгөөд хүний нөөцийн удирдлагын эрх зүйн зохицуулалтыг илүү оновчтой, давхардалгүй болгох шаардлагатайг харуулж байна.

Удирдах чиг үүргийн хүрээнд мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангах чиг үүрэг нь яам, агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллагад зэрэг хуваарилагдсан бөгөөд энэ нь чиг үүргийн хамгийн өргөн хүрээтэй давхардлын нэгийг илэрхийлж байна.

Тодруулбал, Яам нь аймаг, нийслэлийн Засаг дарга болон холбогдох байгууллагыг мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангах чиг үүрэгтэй (ЯЭБТХ 7.1.6) бол Агентлаг нь мөн адил аймаг, нийслэлийн Засаг дарга болон холбогдох байгууллагад мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх (АЭБТХ 7.1.5), түүнчлэн боловсролын газар, хэлтсийг мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангах (БТХ 27.1.3) үүргийг хэрэгжүүлдэг. Харин нутгийн захиргааны байгууллага нь боловсролын байгууллагуудад мэргэжил, арга зүйн удирдлага, дэмжлэг үзүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр зохицуулагдсан байна (БТХ 28.2.5, 28.2.6, 28.2.7, 28.2.14, 28.3).

Эдгээр зохицуулалтаас харахад мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангах чиг үүргийг гурван шатны байгууллагад зэрэг хуваарилсан боловч байгууллага тус бүрийн хамрах хүрээ, эрх хэмжээ, хариуцлагын зааг тодорхой ялгагдаагүй байна. Энэ нь байгууллагын хоорондын чиг үүргийн давхардал үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Мөн суралцагч, багш, ажилтны эрхийг хамгаалахтай холбоотой удирдлагын чиг үүргийг яам болон агентлагт зэрэг хуваарилсан нь бодлогын түвшинд эрх, стандарт тогтоох болон түүний хэрэгжилтийг удирдах чиг үүргийн хил зааг хууль тогтоомжид хангалттай тодорхой тусгагдаагүй байгааг харуулж байна. Иймээс удирдах чиг үүргийн хүрээнд байгууллагуудын стратегийн, тактикийн болон үйл ажиллагааны түвшний эрх хэмжээ, хариуцлагын заагийг илүү тодорхой ялган зохицуулах шаардлагатай байна.

Зохицуулах чиг үүргийн хүрээнд байгууллагуудын үйл ажиллагааг уялдуулах, арга зүйн зохицуулалт хийх болон онцгой нөхцөлд боловсролын үйл ажиллагааны тасралтгүй байдлыг хангах чиг үүрэг нь яам, агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллагын хооронд давхцаж байна. Тодруулбал, арга зүйн зохицуулалтын чиг үүргийг гурван түвшний байгууллагад зэрэг хуваарилсан нь салбарын удирдлагын тогтолцоонд зохицуулалтын давхардал үүсэх эрсдэлийг бий болгож байна.

Яам нь агентлаг, бусад байгууллага болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааны харилцан уялдааг ханган зохицуулах чиг үүрэгтэй (ЯЭБТХ 7.1.7). Харин Агентлаг нь боловсролын газар, боловсролын хэлтсийг мэргэжил, арга зүйн зохицуулалтаар хангах (БТХ 27.1.3), мөн мэргэжлийн зөвлөл, холбоодтой хамтран ажиллах (МБТБСТХ 24.1.2) үүргийг хэрэгжүүлдэг. Нутгийн захиргааны байгууллага нь боловсролын байгууллагуудын үйл ажиллагааг арга зүй, зохицуулалтаар хангах чиг үүрэгтэй байна (БТХ 28.2.8).

Гэвч эдгээр зохицуулалтад байгууллага тус бүрийн зохицуулах эрх хэмжээ, хамрах хүрээ, хариуцлагын ялгаа тодорхой бус байгаа нь ижил төстэй чиг үүргийг олон шатанд давхардуулан хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Мөн гамшиг, онцгой байдлын үед сургалтын тасралтгүй байдлыг хангах зохицуулалтын чиг үүргийг агентлагт (БТХ 27.1.7) болон нутгийн захиргааны байгууллагад (БТХ 28.2.9, 28.2.10) зэрэг хуваарилсан боловч төв болон орон нутгийн байгууллагын хариуцлагын зааг, шийдвэр гаргах түвшин тодорхойгүй байна.

Түүнчлэн хүний эрхийн баталгааг хангах чиг үүргийг яам (ЯЭБТХ 7.1.9) болон агентлагт (АЭБТХ 7.1.7) ижил агуулгаар тусгасан нь бодлогын түвшний зохицуулалт болон хэрэгжилтийн түвшний зохицуулалтын ялгааг хангалттай тодорхойлогдоогүй байгааг харуулж байна.

Үүнээс гадна яам нь боловсролын үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл олгох чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг (МБТБСТХ 23.1.4, 23.1.7, 23.1.8, 23.1.9) бол нутгийн захиргааны байгууллага нь санал, дүгнэлт гаргах чиг үүрэгтэй (БТХ 28.2.3) байна. Гэвч энэхүү санал, дүгнэлтийн механизм нь эцсийн шийдвэр гаргах үйл явцтай хэрхэн уялдах, байгууллагуудын эрх хэмжээ ямар дарааллаар хэрэгжих нь хууль тогтоомжид тодорхой тусгагдаагүй байна.

Иймээс зохицуулах чиг үүргийн хүрээнд байгууллагуудын уялдаа холбоо, зохицуулалтын түвшин, эрх хэмжээний хил хязгаарыг илүү тодорхой болгож, ялган зохицуулах шаардлагатай байгаа нь энэхүү шинжилгээнээс харагдаж байна.

Тайлагнах чиг үүргийн хүрээнд бодлогын хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх, мэдээ, тайлан, статистикийг нэгтгэх, захиргааны хэм хэмжээний актын хэрэгжилтэд хяналт тавих зэрэг чиг үүргийг яам, агентлаг болон нутгийн захиргааны байгууллагад зэрэг хуваарилсан байна. Энэ нь хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоонд чиг үүргийн давхардал үүсгэж, байгууллагуудын хариуцлагын заагийг тодорхой бус болгох эрсдэлийг бий болгож байна.

Яам нь гэрээний биелэлтэд хяналт тавьж дүгнэх (ЯЭБТХ 7.1.4), захиргааны хэм хэмжээний актын хэрэгжилтэд хяналт тавих (ЯЭБТХ 7.1.13), мөн боловсролын байгууллагын үйл ажиллагаанд үнэлгээ хийх (БТХ 25.1.1) чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Агентлаг нь захиргааны хэм хэмжээний актын хэрэгжилтэд хяналт тавих (АЭБТХ 7.1.9), боловсролын салбарын мэдээ, тайлан, статистикийг нэгтгэн боловсруулах (БТХ 27.1.6) үүрэгтэй бол нутгийн захиргааны байгууллага нь боловсролын байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт-шинжилгээ хийх (БТХ 28.2.4), хууль тогтоомжийн хэрэгжилт болон

зөвшөөрлийн нөхцөлийн биелэлтэд хяналт тавих (БТХ 28.2.13) чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

Эдгээр зохицуулалтаас үзэхэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх чиг үүргийг төв болон орон нутгийн гурван түвшний байгууллагад зэрэг хуваарилсан боловч байгууллага тус бүрийн хяналтын хамрах хүрээ, зорилго, арга хэлбэр, хариуцлагын ялгаа тодорхой тусгагдаагүй байна. Ялангуяа, захиргааны хэм хэмжээний актын хэрэгжилтэд хяналт тавих чиг үүргийг яам (ЯЭБТХ 7.1.13) болон агентлагт (АЭБТХ 7.1.9) ижил агуулгаар олгосон нь бодлогын түвшний хяналт болон хэрэгжилтийн түвшний хяналтын заагийг бүдгэрүүлж, хяналтын тогтолцоонд давхардал үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Иймээс хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх чиг үүргийн хувьд байгууллага бүрийн эрх, үүргийг тодорхой ялгаж өгөх шаардлагатай байна. Ингэснээр давхардал багасч, тайлагналын тогтолцоо илүү ойлгомжтой, уялдаа сайтай болно.

Төсөвлөх чиг үүргийн хүрээнд төсвийн төсөл боловсруулах болон төсвийн хүрээний мэдэгдлийн төсөлд санал боловсруулах эрх хэмжээг яам болон агентлагт зэрэг олгосон байна. Хэдийгээр төсөв боловсруулах үйл ажиллагаа нь шаталсан зохион байгуулалттай байх зарчимд тулгуурладаг боловч эрх зүйн зохицуулалтад байгууллага тус бүрийн төсөв боловсруулах, санал боловсруулах, төсөв өргөн мэдүүлэх эрх хэмжээний ялгааг тодорхой зааглаагүйгээс чиг үүргийн давхардлын шинж ажиглагдаж байна.

Яам нь төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн төслийг боловсруулах, төсвийн гүйцэтгэлийн хэрэгжилтийг хангах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг (ЯЭБТХ 7.1.3). Харин агентлаг нь өөрийн төсвийн төслийг боловсруулан төсвийн ерөнхийлөн захирагчид хүргүүлэх (АЭБТХ 7.1.4), мөн төсвийн хүрээний мэдэгдлийн төсөлд өгөх саналыг боловсруулах (АЭБТХ 7.1.3) үүрэгтэй байна.

Эдгээр зохицуулалтаас үзэхэд агентлагийн боловсруулсан төсвийн санал нь яамны нэгтгэн боловсруулах төсвийн төслийн бүрэлдэхүүн хэсэг болох шаталсан төсөвлөлтийн тогтолцоо ажиглагдаж байна. Гэвч хууль тогтоомжид байгууллага тус бүрийн төсөв боловсруулах үйл ажиллагааны хамрах хүрээ, шийдвэр гаргах түвшин болон хариуцлагын заагийг тодорхой тусгаагүй байгаа нь төсөв боловсруулах чиг үүргийг давхар хэрэгжүүлж байгаа мэт ойлголт төрүүлэх эрсдэлтэй.

Нөгөө талаас, нутгийн захиргааны байгууллагын төсөвлөлттэй холбоотой чиг үүргийг энэхүү ангилалд тусгайлан зохицуулаагүй байгаа нь төсөвлөлтийн үйл

ажиллагаанд нутгийн захиргааны байгууллагын эрх хэмжээ, оролцооны талаар эрх зүйн зохицуулалтын хийдэл байгааг харуулж байна.

Чиг үүргийн хийдэл:

Шинжилгээнээс үзэхэд бодлого, стратеги боловсруулах, хэрэгжилтийг зохион байгуулах, хяналт тавих, статистик мэдээлэл нэгтгэх зэрэг үндсэн удирдлагын чиг үүргүүд нь судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудын түвшинд давхар тусгагдсан байна. Гэвч эдгээр үйл ажиллагааны үр дүнг бодлогын түвшинд нэгтгэн дүгнэх, мөн боловсролын бодлого нийгэм, эдийн засагт ямар нөлөө үзүүлж байгааг системтэйгээр үнэлэх институцийн тогтолцоо тодорхой бус байна. Тодруулбал, яам нь боловсролын үйл ажиллагаанд үнэлгээ хийх чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг (БТХ 25.1.1), агентлаг нь статистик мэдээллийг нэгтгэн боловсруулах үүрэгтэй (БТХ 27.1.6), харин нутгийн захиргааны байгууллагууд хяналт-шинжилгээ хийх чиг үүргийг гүйцэтгэдэг (БТХ 28.2.4; 28.2.13).

Гэсэн хэдий ч бодлогын үр нөлөөг салбарын хэмжээнд цогцоор нь үнэлэх, үр дүнд суурилсан удирдлагын нэгдсэн тогтолцоог хэрэгжүүлэх механизм хангалттай хэмжээнд тодорхойлогдоогүй байна. Энэ нь бодлогын мөчлөгийн хүрээнд үр дүнгийн үнэлгээний институцийн хийдэл байгааг илэрхийлж байна.

Шинжилгээний дүнгээс үзэхэд дараах хоёр төрлийн хийдэл тодорхой илэрч байна. Үүнд:

- **Хяналтын тогтолцоо давамгайл боловч үнэлгээний тогтолцоо сул байна.** Эрх зүйн зохицуулалтад хяналт тавих, шалгах, мониторинг хийх, мэдээлэл гаргах чиг үүргүүд гурван түвшний байгууллагад давхар байгаа нь хяналтын тогтолцоо институцийн хувьд харьцангуй хүчтэй хөгжсөн болохыг илтгэнэ. Гэвч энэхүү хяналтын үр дүнг бодлогын үр нөлөөтэй уялдуулах үнэлгээний тогтолцоо хангалттай бүрдээгүй байна. Тухайлбал, бодлогын нөлөөлөл, сургалтын чанарын үр дүн, суралцагчийн ахиц дэвшил болон хэрэглэгчийн сэтгэл ханамж зэрэг үр дүнгийн үзүүлэлтэд суурилсан үнэлгээний чиг үүрэг системтэй байдлаар тусгагдаагүй байна. Иймээс хяналтын үйл ажиллагаа өргөн хүрээтэй боловч үр дүнгийн үнэлгээнд шилжих гинжин холбоос сул байгааг харуулж байна.
- **Мэдээллийн удирдлагын хийдэл.** Судалгаанд мэдээлэл цуглуулах (ЯЭБТХ 7.1.11) болон статистик нэгтгэх (БТХ 27.1.6) чиг үүргүүд тодорхой тусгагдсан байна. Гэвч эдгээр мэдээллийг ашиглан шийдвэр гаргах, өгөгдөлд суурилсан удирдлагыг хэрэгжүүлэх болон боловсролын салбарын шинжилгээг хийх чиг үүрэг институцийн түвшинд хангалттай тодорхойлогдоогүй байна. Иймээс орчин

үеийн төрийн удирдлагын шаардлагатай харьцуулахад мэдээллийн удирдлагын тогтолцоонд хийдэл үүссэн бөгөөд өгөгдөлд суурилсан бодлого боловсруулах чадавх хангалтгүй байгааг илэрхийлж байна.

Шинжилгээний үр дүнгээс үзвэл удирдлагын чиг үүргүүд гурван түвшний байгууллагад тархмал байдлаар хуваарилагдсан боловч орчин үеийн төрийн удирдлагын шаардлагад нийцэх үр дүнгийн үнэлгээ болон мэдээллийн удирдлагатай холбоотой чиг үүрэг харьцангуй сул байна.

Чиг үүргийн давхардал болон хийдлийн шинжилгээг ерөнхийд нь авч үзвэл, боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоонд чиг үүргийн хамгийн өндөр давхардал Төлөвлөх, Удирдах, Тайлагнах ангилалд, дунд түвшний давхардал Зохион байгуулах, Зохицуулах, Хүний нөөцийг удирдах ангилалд, харьцангуй бага давхардал Төсөвлөх ангилалд илэрч байна. Энэ нь бодлого боловсруулах, арга зүйн удирдлага, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийхтэй холбоотой чиг үүргийг яам, агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллагын хооронд илүү нарийвчлан зааглах шаардлагатайг харуулж байна. Ялангуяа, чиг үүргийн давхардлыг бууруулахын тулд яамыг бодлого, стандарт, стратегийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх төв байгууллага болгох, агентлагийг бодлогын хэрэгжилт, мэргэжлийн дэмжлэг болон хяналт-шинжилгээг хариуцах хэрэгжүүлэгч байгууллага болгон тодорхойлох, харин нутгийн захиргааны байгууллагыг нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд өдөр тутмын зохион байгуулалт, үйлчилгээний хэрэгжилтийг хангах түвшинд эрх зүйн хувьд тодорхой зааглан зохицуулах шаардлагатай байна.

Ийнхүү чиг үүргийг институцийн түвшинд оновчтой хуваарилах нь төрийн удирдлагын үр ашиг, хариуцлагын тогтолцоог сайжруулж, давхардсан үйл ажиллагааг бууруулах үндсэн нөхцөл болно.

Шинжилгээний үр дүнгээс үзэхэд боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоонд чиг үүргийн асуудал нь зөвхөн давхардлаар хязгаарлагдахгүй, мөн институцийн хийдэлтэй зэрэгцэн оршиж байна. Тодруулбал, давхардал хамгийн өндөр түвшинд Удирдах, Зохион байгуулах болон Тайлагнах ангилалд илэрч байгаа бол хийдлийн шинж хамгийн тодорхой нь Төлөвлөх, Зохицуулах болон Тайлагнах ангилалд ажиглагдаж байна.

Иймээс чиг үүргийн шинэчлэл нь зөвхөн давхардлыг бууруулахад чиглэхээс гадна удирдлагын мөчлөг дэх институцийн хийдлийг нөхөх, тогтолцооны уялдаа, хариуцлагын тодорхой байдлыг сайжруулахад чиглэгдэх шаардлагатай байна.

4.3. RACI шинжилгээ

Чиг үүргийн хуваарилалт, түүний давхардал болон хийдлийн шинжилгээний үр дүнд тулгуурлан боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагуудын үүрэг, хариуцлагын бүтэц, харилцан хамаарлыг илүү нарийвчлан тодорхойлох зорилгоор RACI ² (Responsible–Accountable–Consulted–Informed) шинжилгээг хийв. Энэхүү шинжилгээ нь байгууллага хоорондын чиг үүргийн хуваарилалтыг тодорхойлохын зэрэгцээ тухайн үйл ажиллагааг хэн хэрэгжүүлдэг (Responsible), хэн эцсийн хариуцлага хүлээдэг (Accountable), хэнээс зөвлөмж, санал авдаг (Consulted), мөн хэнд мэдээлэл хүргэх шаардлагатайг (Informed) ялган тодорхойлох боломжийг олгодог. Өөрөөр хэлбэл, RACI шинжилгээ нь зөвхөн чиг үүргийн хуваарилалтыг зураглах хэрэгсэл төдийгүй байгууллагын удирдлагын тогтолцоонд оршиж буй үүрэг, хариуцлагын давхардал, тодорхойгүй байдлыг илрүүлж, чиг үүргийг оновчтой дахин хуваарилах үндэслэл бүрдүүлэх чухал арга хэрэгсэл болдог.

Шинжилгээний үр дүнгээс үзэхэд боловсролын асуудал хариуцсан яам, агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийн зохион байгуулалт нь уламжлалт шаталсан удирдлагын загвараас тодорхой хэмжээнд хазайж, олон байгууллагын зэрэгцээ оролцоо, хамтын хариуцлагад тулгуурласан шинжтэй байна. Тодруулбал, зарим чиг үүргийн хүрээнд эцсийн хариуцлага нэг байгууллагад төвлөрөхийн оронд хэд хэдэн байгууллага хэрэгжилтийн (R) болон эцсийн хариуцлагын (A) үүргийг зэрэг хүлээж байгаа нь ажиглагдав.

Энэ нь нэг талаас байгууллагуудын хамтын ажиллагаа, уялдаа холбоог дэмжих давуу талтай боловч нөгөө талаас эцсийн хариуцлага тодорхой бус болох, шийдвэр гаргах эрх мэдэл давхцах, байгууллага хоорондын үүрэг, хариуцлагын зааг бүдгэрэх эрсдэлийг бий болгодог.

Тиймээс дараах хүснэгтэд боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны гурван түвшний байгууллагад хийсэн RACI шинжилгээний үр дүнг харуулав.

² R (Responsible) – тухайн ажлыг шууд хэрэгжүүлэгч байгууллага

A (Accountable) – эцсийн үр дүн, шийдвэр, гүйцэтгэлийг бүрэн хариуцах байгууллага

C (Consulted) – шийдвэр гаргалтад өмнө нь санал, зөвлөмж өгч оролцох талууд

I (Informed) – тухайн үйл ажиллагааны явц, үр дүнгийн талаар мэдээлэл авч байх байгууллага

Хүснэгт 13. RACI шинжилгээний үр дүн

Үүргийн ангилал (POSDCORB)	Чиг үүргийн агуулга	Яам	Агентлаг	Нутгийн ЗБ	Дүгнэлт	A/R Conflict Map (зөрчлийн зураглал)
Төлөвлөх	Стратегийн төлөвлөлт	R/A	R/A	I	Давхар төлөвлөгч, давхар А үүссэн — эцсийн эзэн тодорхойгүй	Маш өндөр зөрчил: нэг ажил дээр Яам, Агентлаг хоёулаа “эзэн + хэрэгжүүлэгч” болсон. Эцсийн шийдвэр гаргах байгууллага тодорхойгүй.
Төлөвлөх	Хууль тогтоомж сайжруулах санал	R/A	R/A	I	Хоёр байгууллага зэрэг бодлогын шинжилгээ хийж давхардсан бүтэцтэй	Маш өндөр зөрчил: хоёр байгууллага зэрэг бодлого боловсруулж, давхар стратеги үүсгэж байна.
Төлөвлөх	Захиргааны хэм хэмжээний акт	R/A	R	I	Яам бодит төвлөрөлтэй, агентлаг гүйцэтгэгч шинж давамгайл	Өндөр зөрчил: Яам давамгайл мэт боловч агентлаг мөн хэрэгжүүлдэг тул эрх мэдэл давхардсан.
Зохион байгуулах	Хэрэгжилтийг зохион байгуулах	R/A	R/A	R	Гурван түвшин зэрэг хэрэгжүүлэгч болсон — давхар/гурвалсан R бүтэц	Маш өндөр зөрчил: Яам, Агентлаг, Орон нутаг бүгд нэг ажлыг зэрэг удирдаж/хэрэгжүүлж байна. Хариуцлага сарнисан.
Зохион байгуулах	Олон улсын гэрээ хэрэгжүүлэх	R/A	R/A	I	Хэрэгжилтийн эзэн тодорхойгүй, давхар удирдлагатай	Маш өндөр зөрчил: хоёр байгууллага зэрэг “эзэн” болж, хэрэгжилтийн төв тодорхойгүй.
Зохион байгуулах	Сурах бичгийн хангамж	I	R/A	R	Агентлаг ба орон нутаг зэрэгцэн хэрэгжүүлж давхардсан нийлүүлэлт	Дунд зэргийн зөрчил: Агентлаг ба орон нутаг зэрэг нийлүүлэлт хийдэг, давхардсан гүйцэтгэлтэй.
Хүний нөөцийг удирдах	Хүний нөөцийн бодлого	R/A	R	I	Бодлого ба хэрэгжилтийн зааг бүдгэрсэн, шатлал холилдсон	Дунд зэргийн зөрчил: бодлого (Яам) ба хэрэгжилт (Агентлаг) тодорхой боловч зааг бүдгэрсэн.
Хүний нөөцийг удирдах	Багшийн мэргэжлийн хөгжил	C	R/A	R	Хоёр талын зэрэг хэрэгжүүлэлт, нэг стандарт удирдлагагүй	Дунд зэргийн зөрчил: Агентлаг ба орон нутаг зэрэг хэрэгжүүлж, хоёр төвтэй болсон.
Хүний нөөцийг удирдах	Удирдах ажилтны томилгоо	I	R/A	I	Харьцангуй цэвэр хуваарилалттай,	Бага зөрчил: хариуцлага нэг төвд (Агентлаг)

					төвлөрсөн удирдлагатай	төвлөрсөн, ойлгомжтой.
Удирдах	Мэргэжил, арга зүйн удирдлага	R/A	R/A	R/A	Хамгийн өндөр давхардал — 3 байгууллага зэрэг A/R шинжтэй	Маш өндөр зөрчил: гурван байгууллага бүгд зэрэг удирдагч ба хэрэгжүүлэгч болсон. Хамгийн их давхардалтай хэсэг.
Зохицуулах	Байгууллага хоорондын зохицуулалт	R/A	R	R	Яам зохицуулагч боловч бусад нь мөн зохицуулах үүрэгтэй	Өндөр зөрчил: Яам зохицуулж байгаа ч бусад байгууллага мөн зохицуулалт хийж давхар бүтэц үүсгэсэн.
Зохицуулах	Гамшгийн үеийн сургалт	I	R/A	R/A	Эцсийн шийдвэрийн төв тодорхойгүй, хамтарсан удирдлага давамгайл	Маш өндөр зөрчил: хоёр байгууллага зэрэг удирдаж байгаа ч эцсийн шийдвэр тодорхойгүй.
Зохицуулах	Зөвшөөрлийн үйл ажиллагаа	A	I	R/C	Харьцангуй тодорхой — яам төвлөрсөн шийдвэр гаргагч	Бага зөрчил: хэн шийдвэр гаргах нь тодорхой (Яам), үүрэг хуваарилалт ойлгомжтой.
Тайлагнах	Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ	R/A	R	R	Олон сувагтай тайлагнал — нэг объект дээр олон үнэлгээ	Өндөр зөрчил: олон байгууллага зэрэг үнэлгээ хийж, давхар тайлагнал үүсгэсэн.
Тайлагнах	Актын хэрэгжилтийн хяналт	R/A	R/A	R	Давхар А үүссэн, хяналтын эрх мэдэл давхардсан	Маш өндөр зөрчил: давхар А + давхар R → хяналтын тогтолцоо давхардсан.
Төсөвлөх	Төсөв боловсруулах	R/A	R	I	Харьцангуй тодорхой шатлалтай боловч давхар төсөвлөгчтэй	Дунд зэргийн зөрчил: хоёр түвшин төсөв боловсруулдаг ч шатлал харьцангуй ойлгомжтой.
Төсөвлөх	Төсвийн хүрээний санал	A	R	I	Эцсийн шийдвэр яаманд төвлөрсөн, хамгийн цэвэр бүтэцтэй хэсэг	Бага зөрчил: эцсийн шийдвэр Яаманд төвлөрсөн, хамгийн цэгцтэй бүтэц.

Тайлбар: Маш өндөр зөрчил - нэг ажилд олон “эзэн”; Өндөр зөрчил - удирдлага давхардсан; Дунд зөрчил - 2 төвтэй хэрэгжилт; Бага зөрчил - нэг төвд тодорхой хуваарилалт

Дээрх хүснэгтийн үр дүнгээс харахад боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоонд чиг үүргийн хуваарилалт бүрэн шаталсан зарчмаар хэрэгжихгүй, харин байгууллагуудын үүрэг, хариуцлага тодорхой хэмжээнд давхардсан, зааг нь бүдэг шинжтэй байна. Иймээс энэхүү тогтолцоог цэвэр шаталсан бус, гибрид шинжтэй институцийн бүтэц гэж үзэж болно.

Өөрөөр хэлбэл, байгууллагуудын чиг үүргийн хуваарилалт нь RACI загварын үндсэн зарчимд бүрэн нийцэхгүй байна. Ялангуяа, нэг чиг үүрэгт нэг байгууллага эцсийн

хариуцлага (Accountable, A) хүлээх ёстой гэсэн зарчим олон тохиолдолд зөрчигдөж, хэд хэдэн байгууллага зэрэг эцсийн хариуцлага хүлээж байгаа нь ажиглагдав. Тухайлбал:

- *Нэгдүгээрт*, хамгийн тод илэрч буй асуудал нь байгууллага хооронд Accountable (A) болон Responsible (R) үүргийн давхардал юм. Тодруулбал, бодлого, стратегийн боловсруулалт, хэрэгжилтийн зохион байгуулалт, мөн мэргэжил, арга зүйн удирдлагын үндсэн чиг үүргүүдийн хүрээнд яам болон агентлаг хоёулаа A болон R үүргийг зэрэг хэрэгжүүлж байна. Үүний улмаас эцсийн шийдвэр гаргах эрх мэдэл, хариуцлага аль байгууллагад төвлөрөх нь тодорхойгүй болж, хариуцлагын тогтолцоо сулрах эрсдэл үүсэж байна.
- *Хоёрдугаарт*, зохион байгуулах болон удирдах ангиллын чиг үүргүүдэд давхардал хамгийн өндөр түвшинд ажиглагдаж байна. Энэ нь удирдлагын тогтолцоо нь төвлөрсөн шаталсан загвараас илүүтэйгээр байгууллагууд зэрэгцэн оролцдог тархмал, параллель шинжтэй байгааг илтгэнэ. Үүний улмаас нэг үйл ажиллагаанд хэд хэдэн байгууллага зэрэг удирдан чиглүүлэх, хэрэгжүүлэх болон хариуцлага хүлээх нөхцөл бүрдэж, RACI загварын үндсэн зарчим болох “нэг үйл ажиллагаанд нэг Accountable (A)” зарчим алдагдаж байна.
- *Гуравдугаарт*, төсөв боловсруулах, зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаа, удирдах албан тушаалтны томилгоо зэрэг зарим чиг үүргийн хувьд шийдвэр гаргах шатлал болон хариуцлагын хуваарилалт харьцангуй тодорхой байна. Энэ нь боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоо бүхэлдээ эмх замбараагүй бус, харин чиг үүргээс хамааран төвлөрсөн болон давхардсан зохион байгуулалт зэрэгцэн оршдог “холимог институцийн загвар”-тай болохыг харуулж байна.

Байгууллагын түвшний шинжилгээнээс үзэхэд яам нь үндсэндээ бодлого боловсруулах, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх ёстой боловч зарим чиг үүргийн хүрээнд бодлогын хэрэгжилтийн үйл ажиллагаанд шууд оролцож байна. Энэ нь бодлого боловсруулах болон хэрэгжүүлэх чиг үүргийн зааг тодорхой бус байгааг илтгэнэ.

Харин агентлаг нь бодлогын хэрэгжилтийг хариуцах үндсэн байгууллага (Responsible – R) байх ёстой боловч зарим чиг үүргийн хүрээнд эцсийн хариуцагч

(Accountable – А)-ийн үүргийг давхар гүйцэтгэж байна. Үүний улмаас эцсийн хариуцлагын хуваарилалт яам болон агентлагийн хооронд давхцах нөхцөл үүсэж байна.

Нутгийн захиргааны байгууллагын хувьд бодлогыг нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх үндсэн чиг үүрэгтэй боловч зарим тохиолдолд агентлагтай ижил түвшний хариуцлага хүлээхээр зохицуулагдсан байна. Үүний улмаас байгууллагуудын шатлал, эрх мэдэл, хариуцлагын хуваарилалт тодорхой бус байдал үүсэж байна.

4.4. Аймаг, нийслэлийн боловсролын газар болон дүүргийн боловсролын хэлтэсийн чиг үүрэгт хийсэн шинжилгээ

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуул (2020)-ийн шинэчилсэн найруулгад аймаг, нийслэл, дүүргийн эрх хэмжээ, чиг үүргийг ялгаатай байдлаар тодорхойлсон боловч нийтлэг шинж нь хуульд олгосон бүрэн эрхийн хүрээнд төрийн чиг үүргийг орон нутагт хэрэгжүүлэх, хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах, холбогдох байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулах, хяналт тавихад чиглэж байна. Уг хуулийн 27.5.2, 27.5.3 дахь хэсэгт сургуулийн өмнөх болон ерөнхий боловсролын төрийн чиг үүргийг орон нутгийн засаг захиргаагаар төлөөлөн хэрэгжүүлэхээр тусгайлан заасан нь боловсролын салбарын удирдлагыг орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлжээ.

Энэхүү эрх зүйн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх институт нь аймгийн боловсролын газар, нийслэлийн боловсролын газар, дүүргийн боловсролын хэлтэс юм. Эдгээр байгууллага нь боловсролын бодлого боловсруулах бус, харин төрөөс баталсан бодлого, хууль тогтоомжийг орон нутагт хэрэгжүүлэх, боловсролын байгууллагын үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах, байгууллага хоорондын уялдаа холбоог хангах, хэрэгжилтэд хяналт тавих, үр дүнг тайлагнах үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Өөрөөр хэлбэл, энэ нь боловсролын төрийн үйлчилгээг орон нутагт хэрэгжүүлэх үндсэн чиг үүрэгтэй байгууллага болохыг харуулж байна.

Боловсрол, шинжлэх ухааны сайдын 2023 оны А/578 дугаар тушаалаар баталсан “Аймгийн боловсрол, шинжлэх ухааны газар, Нийслэлийн боловсролын газар, Дүүргийн боловсролын хэлтэсийн үйл ажиллагааны журам”-аар дээрх байгууллагуудын чиг үүргийг илүү нарийвчлан тодорхойлж өгсөн байдаг. Тиймээс энэхүү журамд заасан чиг үүрэгт нарийвчилсан шинжилгээ хийлээ.

Уг журмын 3 дугаар бүлэгт аймаг, нийслэл, дүүргийн боловсролын асуудал хариуцсан байгууллагын чиг үүргийг зургаан үндсэн чиглэлээр тодорхойлж өгсөн байна. Үүнийг дараах зурагт үзүүлэв.

Зураг 2. Аймаг, нийслэлийн боловсролын газар болон дүүргийн боловсролын хэлтэсийн журмаар тогтоож өгсөн чиг үүргийн зургаан чиглэл

Хууль тогтоомж, бодлогын хэрэгжилтийг орон нутгийн түвшинд төлөвлөх, зохион байгуулах	Сургалтын төлөвлөгөө, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хангах, боловсролын сургалтын байгууллага, багш, ажилтан, иргэдэд мэргэжил арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх үйл ажиллагааг орон нутгийн түвшинд зохион байгуулах	Багш, ажилтны хүний нөөцийн хөгжлийг орон нутгийн түвшинд төлөвлөх, зохион байгуулах, нийгмийн баталгааг сайжруулах
Боловсролын сургалтын байгууллагын хөгжлийг дэмжих, үнэлэх, сайжруулах арга хэмжээг орон нутгийн түвшинд зохион байгуулах	Стандарт, техникийн зохицуулалт, хэрэгжилт, эрх зүйн бичиг баримтын хэрэгжилтийг орон нутгийн түвшинд зохион байгуулах	Шинжлэх ухаан, технологи, инновацийн хууль тогтоомж, дүрэм журмын хэрэгжилтийг орон нутгийн түвшинд зохион байгуулах, удирдлага, зохицуулалтаар хангах (зөвхөн Аймгийн БШУ-ны газар хэрэгжүүлэх)

Эх сурвалж: БШУ-ын сайдын 2023 оны 12 сарын 27-ны өдрийн А/578 дугаар тушаал “Аймгийн Боловсрол, шинжлэх ухааны газар, Нийслэлийн Боловсролын газар, Дүүргийн Боловсролын хэлтсийн ажиллах үйл ажиллагааны журам”-ын 3 дахь хэсэг

Дээрх зурагт орон нутгийн боловсролын байгууллагын хэрэгжүүлэх үндсэн чиг үүргийг зургаан чиглэлээр нэгтгэн үзүүлэв. Үүнд: 1) хууль тогтоомж, бодлогын хэрэгжилтийг хангах, 2) сургалтын үйл ажиллагаанд мэргэжил, арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх, 3) багш, ажилтны хүний нөөцийн хөгжлийг дэмжих, 4) боловсролын байгууллагын хөгжлийг дэмжиж, чанарын үнэлгээг зохион байгуулах, 5) стандарт, техникийн зохицуулалт болон эрх зүйн баримт бичгийн хэрэгжилтийг хангах, 6) шинжлэх ухаан, технологи, инновацийн бодлогын хэрэгжилтийг орон нутагт зохион байгуулах чиг үүргийг тусгасан байна.

Мөн журамд зааснаар дээрх зургаан үндсэн чиглэл тус бүрийн хүрээнд орон нутгийн боловсролын байгууллагын хэрэгжүүлэх чиг үүргийг нарийвчлан тодорхойлсон бөгөөд нийт 399 чиг үүргийг тусгасан байна. Иймээс энэхүү судалгаанд чиг үүргийн шинжилгээг хийхдээ эдгээр 399 чиг үүргийг POSDCORB загварын дагуу ангилан, үр дүнг дараах хүснэгтэд нэгтгэн үзүүлэв.

Хүснэгт 14. БШУ-ын сайдын 2023 оны 12 сарын 27-ны өдрийн А/578 дугаар тушаалаар баталсан журамд заасан чиг үүрэг, POSDCORB ангиллаар

№	Үүргийн ангилал	Тоо	Хувь
1	P-Төлөвлөх	32	8
2	O-Зохион байгуулах	80	20
3	S-Хүний нөөцийг удирдах	22	6
4	D-Удирдах	108	27
5	CO-Зохицуулах	75	19
6	R-Тайлагнах	66	17
7	B-Төсөвлөх	16	4
	Нийт	399	100

Дээрх хүснэгтэд боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны журмаар тодорхойлсон нийт 399 чиг үүргийг долоон үндсэн ангиллаар бүлэглэн харуулсан байна. Үүнээс удирдах чиг үүрэг 108 (27.0 хувь)-аар хамгийн өндөр хувийг эзэлж байгаа бол зохион байгуулах чиг үүрэг 80 (20.0 хувь), зохицуулах чиг үүрэг 75 (19.0 хувь), тайлагнах чиг үүрэг 66 (17.0 хувь) тус тус өндөр жинтэй байна. Харин төлөвлөх чиг үүрэг 32 (8.0 хувь), хүний нөөцийг удирдах чиг үүрэг 22 (6.0 хувь), төсөвлөх чиг үүрэг 16 (4.0 хувь)-ийг эзэлж, харьцангуй бага хувийг бүрдүүлжээ.

Үр дүнгээс харахад чиг үүргийн бүтэц нь бодлого боловсруулах, нөөц төлөвлөхөөс илүүтэйгээр бодлогын хэрэгжилтийг удирдан зохион байгуулах, байгууллага хоорондын үйл ажиллагааг зохицуулах, хэрэгжилтэд хяналт тавих чиглэл давамгайл байгааг харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, нийт чиг үүргийн 83 хувь нь удирдах, зохион байгуулах, зохицуулах болон тайлагнах чиглэлд төвлөрч байна. Энэ нь орон нутгийн боловсролын байгууллага нь төв байгууллагаас баталсан бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийг зохион байгуулах, үр дүнг хянах институцийн шинжтэй болохыг илэрхийлж байна.

Ялангуяа удирдах чиг үүрэг хамгийн өндөр хувийг эзэлж байгаа нь боловсролын байгууллагуудад мэргэжил, арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх, хэрэгжилтийг хангах, гүйцэтгэлд хяналт тавих үүрэг зонхилж байгааг илтгэнэ. Зохион байгуулах болон зохицуулах чиг үүрэг нийт чиг үүргийн 39%-ийг эзэлж байгаа нь боловсролын байгууллага болон бусад төрийн байгууллагын хамтын ажиллагаа, үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангах ажил чухал байр суурь эзэлж байгааг харуулж байна. Мөн тайлагнах чиг үүргийн эзлэх хувь өндөр байгаа нь боловсролын салбарын удирдлагад хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, тайлагналын тогтолцоо чухал үүрэгтэй болохыг илтгэнэ.

Үүнээс гадна төлөвлөх, хүний нөөцийг удирдах, төсөвлөх чиг үүргүүд нийлээд ердөө 18 хувийг эзэлж байгаа нь орон нутгийн боловсролын байгууллагын стратегийн

төлөвлөлт, хүний нөөцийн бодлого, санхүүгийн шийдвэр гаргах бие даасан эрх хэмжээ хязгаарлагдмал байгааг илэрхийлж байна. Ялангуяа төсөвлөх чиг үүрэг хамгийн бага буюу 4 хувийг эзэлсэн нь төсөв, санхүүгийн бодлого, нөөцийн хуваарилалтын үндсэн шийдвэр төвлөрсөн түвшинд хэрэгждэг, харин орон нутгийн байгууллага нь төсвийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах, хянах, тайлагнах чиг үүргийг түлхүү хэрэгжүүлдэгтэй холбоотой гэж дүгнэж болно.

Иймээс энэхүү чиг үүргийн бүтэц нь боловсролын асуудал хариуцсан орон нутгийн захиргааны байгууллагыг бодлого боловсруулагч байгууллагаас илүүтэйгээр бодлогын хэрэгжилтийг хангах, удирдан зохион байгуулах, зохицуулах, хяналт-шинжилгээ хийх чиг үүрэг давамгайлсан хэрэгжүүлэгч институт болохыг нотолж байна. Энэ нь Монгол Улсын боловсролын салбарын удирдлагын төвлөрсөн тогтолцооны онцлогийг илэрхийлэхийн зэрэгцээ орон нутгийн байгууллагын стратегийн болон санхүүгийн бие даасан байдлыг цаашид нэмэгдүүлэх шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Хүснэгт 15. Боловсролын асуудал хариуцсан нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг, POSDCORB ангиллаар

№	Үүргийн ангилал	Агуулга	Аймаг		Нийслэл		Дүүрэг		Зөрүү		
			тоо	хувь	тоо	хувь	тоо	хувь	Аймаг/Нийслэл	Нийслэл/Дүүрэг	
1	P-төлөвлөх	Бодлого, стратеги, хөтөлбөр боловсруулах	12	8	10	8	10	8	10	Аймаг (+2)	-
2	O-Зохион байгуулах	Үйлчилгээ үзүүлэх, хэрэгжүүлэх, биелэлтийг хангах	31	21	24	19	25	20	20	Аймаг (+7)	Дүүрэг (+1)
3	S-Хүний нөөцийг удирдах	Бүрдүүлэх, сургах, сонгох	7	5	8	6	7	6	6	Нийслэл (+1)	Нийслэл (+1)
4	D-Удирдах	Шийдвэр гаргах, заавар өгөх, дэмжлэг үзүүлэх	39	26	34	27	35	28	28	Аймаг (+5)	Дүүрэг (+1)
5	CO-Зохицуулах	Уялдуулах, зөвшөөрөл/лиценз олгох, зохицуулах	31	21	22	18	22	18	18	Аймаг (+9)	-
6	R-Тайлагнах	Хянах, үнэлэх, дүгнэх, мэдээлэх	23	15	22	18	21	17	17	Аймаг (+1)	Нийслэл (+1)
7	B-Төсөвлөх	Санхүүжилт төлөвлөх, хянах	6	4	5	4	5	4	4	Аймаг (+1)	-
	Нийт		149	100	125	100	125	100			

Хүснэгтээс харахад аймаг, нийслэлийн боловсролын газар болон дүүргийн боловсролын хэлтэсийн чиг үүргийн бүтэц ерөнхийдөө ижил төстэй байна. Гурван байгууллагад удирдах чиг үүрэг хамгийн өндөр хувийг эзэлж байгаа бөгөөд аймагт 39, нийслэлд 34, дүүрэгт 35 чиг үүрэг ногдож байна. Энэ нь бүх шатны боловсролын байгууллагын үндсэн чиг үүрэг нь төрийн бодлого, шийдвэрийг орон нутагт хэрэгжүүлэх, боловсролын байгууллагын өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулахад чиглэж байгааг харуулж байна.

Зохион байгуулах болон зохицуулах чиг үүргийн тоо мөн харьцангуй өндөр байгаа нь эдгээр байгууллага нь боловсролын байгууллага болон холбогдох бусад байгууллагын үйл ажиллагааг уялдуулах, бодлогын хэрэгжилтийг зохион байгуулах үүргийг нийтлэг хэрэгжүүлж байна гэж үзэхээр байна. Мөн тайлагнах чиг үүргийн эзлэх хувь бүх түвшинд ижил төстэй байгаа нь хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, тайлагнал нь орон нутгийн боловсролын удирдлагын салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг болохыг харуулж байна.

Харин төлөвлөх, хүний нөөцийг удирдах, төсөвлөх чиг үүргүүдийн тоо бүх түвшинд бага байгаа нь эдгээр чиглэлээр орон нутгийн байгууллагын бие даасан эрх хэмжээ хязгаарлагдмал, харин хэрэгжилтийг хангах чиг үүрэг давамгайл байгааг илтгэнэ.

Хамгийн чухал нь аймаг, нийслэл, дүүргийн боловсролын байгууллагуудын чиг үүргийн бүтцэд мэдэгдэхүйц ялгаа ажиглагдахгүй, харин чиг үүргийн хуваарилалт бүх түвшинд ижил төстэй байгаа нь анхаарал татаж байна. Эдгээр байгууллагууд нь нутаг дэвсгэрийн түвшин өөр боловч ижил эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд, ижил төрлийн удирдлага, зохион байгуулалт, зохицуулалт, хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг гэсэн дүгнэлтэд хүрч болно.

Үүний гол шалтгаан нь Боловсрол, шинжлэх ухааны сайдын 2023 оны А/578 дугаар тушаалаар баталсан “Аймгийн боловсрол, шинжлэх ухааны газар, Нийслэлийн боловсролын газар, Дүүргийн боловсролын хэлтсийн үйл ажиллагааны журам”-аар аймаг, нийслэл, дүүргийн боловсролын байгууллагуудын чиг үүргийг ялгамжтай тогтоох биш, харин нэг агуулгыг гурван байгууллагад зэрэг олгосонтой холбоотой юм. Тодруулбал, аймаг, нийслэл, дүүргийн боловсролын асуудал хариуцсан байгууллагын чиг үүргийг бараг бүхэлд нь ижил байдлаар хуулбарлан тогтоосон байна.

Үүнийг **хавсралт 2-т** байгаа “Аймаг болон нийслэлийн боловсролын газар, дүүргийн боловсролын хэлтэсийн чиг үүрэг, түүний харьцуулалт” гэсэн хүснэгтээс дэлгэрэнгүй харж болно. Уг хүснэгтийн “харьцуулалт” гэсэн хэсэгт бараг бүх чиг үүрэгт аймаг, нийслэл, дүүргийн баганад ижил (✓) тэмдэглэгээ хийж, тайлбар хэсэгт “АБГ, НБГ, ДБХ бүгд адил байна” гэж тэмдэглэсэн нь чиг үүргийг байгууллагын түвшин, нутаг дэвсгэрийн онцлог, эрх хэмжээний ялгааг харгалзалгүйгээр нэг загвараар тогтоосныг илэрхийлж байна.

Үүний улмаас чиг үүргийн давхардал бий болж, байгууллага хоорондын чиг үүргийн зааг ялгаа тодорхой бус болжээ. Энэ нь захиргааны шатлалын ялгааг бүдгэрүүлж, хариуцлагын тогтолцоог сулруулах, удирдлагын давхардал бий болгох, төсөв болон хүний нөөцийн үр ашиггүй зарцуулалт үүсгэх эрсдэлийг улам бүр нэмэгдүүлж байна.

Тухайлбал, аймаг, нийслэл, дүүргийн боловсролын байгууллагын чиг үүргийг нэг загвараар тогтоож өгсөн нь дараах сул талуудтай болжээ. Үүнд:

- *Чиг үүргийн зааг ялгаа алдагдсан.* Чиг үүргийн зааг ялгаа алдагдсан нь засаг захиргааны түвшин хоорондын хариуцлага, эрх хэмжээний тодорхой бус байдлыг бий болгож байна. Аймаг, нийслэл, дүүрэг нь засаг захиргааны өөр өөр түвшинд хамаарах хэдий ч журамд зааснаар тэдгээрт ижил чиг үүрэг

давхардуулан олгосон байна. Үүний улмаас аль түвшний байгууллага тухайн чиг үүргийн хэрэгжилт, үр дүнгийн талаар эцсийн хариуцлага хүлээх нь тодорхойгүй болж, хариуцлагын тогтолцоонд хийдэл үүсэж байна.

- *Ажлын давхардал үүсэх эрсдэлтэй.* Нэг ижил үйл ажиллагааг гурван шатны байгууллага зэрэг хэрэгжүүлэхээр зохицуулсан нь ижил ажил давтан төлөвлөх, зохион байгуулах, тайлагнах нөхцөлийг бүрдүүлж, хүний нөөц болон төсвийн үр ашиггүй зарцуулалтыг бий болгож байна.
- *Хариуцлагын тогтолцоо сулрах эрсдэлтэй.* Нэг чиг үүргийг олон байгууллага давхар хэрэгжүүлснээр тухайн үйл ажиллагааны үр дүн хангалтгүй байх үед хариуцлагын эзэн тодорхой бус болж, байгууллагуудын хооронд хариуцлага шилжүүлэх нөхцөл бүрдэх эрсдэлтэй.
- *Удирдлагын шат дамжлага нэмэгдэнэ.* Нэг асуудалд олон шатны байгууллага зэрэг оролцсоноор шийдвэр гаргах хугацаа уртасч, мэдээллийн урсгал, тайлагналын үйл явц олон шат дамжин явагдах хандлага бий болдог.
- *Нутаг дэвсгэрийн онцлогийг чиг үүрэгт хангалттай тусгаагүй байна.* Аймаг, нийслэл, дүүргийн боловсролын орчин, хамрах хүрээ, хүн амын бүтэц ялгаатай боловч чиг үүргийг ижил байдлаар тогтоосон нь тухайн шат бүрийн онцлог, хэрэгцээнд нийцсэн мэргэшсэн чиг үүргийг сайн бүрдүүлж чадаагүй байна.

Ялангуяа, нийслэл болон дүүргийн боловсролын асуудал хариуцсан байгууллагуудын чиг үүрэг нь агуулга, эрх хэмжээний хувьд тодорхой ялгамжгүй байдлаар тогтоогдсон байна. Шинжилгээний үр дүнгээс харахад журамд заасан чиг үүргүүдийн дийлэнх нь хоёр байгууллагад ижил нэр томъёо, ижил үйл үг, ижил эрх мэдлийн хүрээгээр давхардуулан тусгагдсан бөгөөд энэ нь институцийн түвшний ялгааг чиг үүргийн зохицуулалтаар хангалттай илэрхийлж чадаагүй байна.

Засаг захиргааны шаталсан удирдлагын хүрээнд нийслэл болон дүүрэг нь эрх хэмжээ, хариуцлагын хувьд ялгаатай байх шаардлагатай. Нийслэлийн боловсролын газар нь хотын хэмжээнд боловсролын бодлогын хэрэгжилтийг нэгтгэн зохицуулах, нөөцийн хуваарилалт болон байгууллага хоорондын уялдаа холбоог хангах, дүүргийн үйл ажиллагаанд мэргэжлийн удирдлага, хяналт-шинжилгээ хэрэгжүүлэх үндсэн үүрэгтэй. Харин дүүргийн боловсролын хэлтэс нь орон нутгийн түвшинд өдөр тутмын үйл ажиллагааг зохион байгуулж, бодлогын хэрэгжилтийг ханган, боловсролын үйлчилгээг иргэдэд шууд хүргэх үүрэгтэй хэрэгжилтийн нэгж юм.

Гэвч журамд энэхүү институцийн ялгаа хангалттай тусгагдаагүй бөгөөд бодлого зохицуулах болон хэрэгжүүлэх чиг үүргийг хоёр түвшний байгууллагад давхцуулан олгосон байна. Тодруулбал, боловсролын бодлогын хэрэгжилтийг зохион байгуулах, мэргэжил, арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх, хяналт-шинжилгээ хийх, үнэлгээ өгөх, мэдээллийн сан бүрдүүлэх, тайлагнах зэрэг үндсэн чиг үүргүүд нийслэл болон дүүргийн байгууллагад ижил агуулгаар давтагдан тусгагдсан байна. Ингэснээр чиг үүргийг шатлалын ялгаанд тулгуурласан бус, байгууллагын нэршлийг өөрчилсөн байдлаар ижилсүүлэн зохицуулсан шинжтэй болжээ.

Чиг үүргийн давхардал нь боловсролын удирдлагын тогтолцоонд хэд хэдэн эрсдэл үүсгэж байна. Тухайлбал,

- *Нэгдүгээрт*, удирдлагын шатлал бүдгэрч, нийслэлийн боловсролын газар зохицуулагчийн үүргээсээ хальж дүүргийн түвшний хэрэгжилтийн чиг үүрэгтэй давхцах нөхцөл бүрдсэн нь бодлогын нэгдсэн удирдлага, зохицуулалтыг сулруулах эрсдэлтэй.
- *Хоёрдугаарт*, хяналт-шинжилгээний чиг үүрэг давхардсанаар ижил асуудлаар олон шатны хяналт хэрэгжих, давхар тайлагнал шаардагдах, захиргааны ачаалал нэмэгдэх зэрэг үр ашиггүй байдал бий болж байна.
- *Гуравдугаарт*, мэргэжил, арга зүйн удирдлагын хариуцлага тодорхой бус болж, нэг асуудлаар зөрүүтэй зөвлөмж, шаардлага хүргэгдэх, улмаар хэрэгжилтийн нэгдмэл байдал алдагдах эрсдэлтэй.
- *Дөрөвдүгээрт*, мэдээллийн удирдлагын чиг үүрэг давхардсанаар мэдээлэл олон шатанд давхар боловсруулагдах, мэдээллийн урсгал үр ашиггүй болох, статистикийн чанарт сөргөөр нөлөөлөх нөхцөл бүрдэж байна.

Мөн түүнчлэн, чиг үүргийн энэхүү зохицуулалт нь төвлөрлийг сааруулах “субсидиар” зарчимтай нийцэхгүй байна. Энэхүү зарчмын дагуу шийдвэр гаргах болон үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүргийг тухайн асуудалд хамгийн ойр түвшний байгууллагад төвлөрүүлж, дээд шатны байгууллага нь бодлого, зохицуулалт, хяналт-шинжилгээний чиг үүргийг хэрэгжүүлэх ёстой. Харин журамд нийслэл болон дүүргийн байгууллагын чиг үүргийг ижил түвшинд тодорхойлсон нь шийдвэр гаргах эрх хэмжээний ялгааг бүдгэрүүлж, шаталсан удирдлагын тогтолцооны үр нөлөөг сулруулжээ.

Шинжилгээний дүнгээс үзэхэд нийслэл болон дүүргийн байгууллагын эрх хэмжээ, хариуцлагын хүрээ институцийн онцлогт нийцүүлэн тодорхойлогдоогүйгээс чиг үүргийн давхардал үүссэн байна. Энэ нь удирдлагын шатлал бүдгэрэх, хариуцлага

тодорхой бус болох, хяналт-шинжилгээ ба тайлагнал давхардах, мэдээллийн удирдлагын үр ашиг буурах зэрэг сөрөг үр дагавар дагуулах эрсдэлтэй.

Иймд чиг үүргийг шатлал, эрх хэмжээ, хэрэгжилтийн түвшинтэй уялдуулан дахин тодорхойлж, нийслэлийн байгууллагыг бодлого, зохицуулалт, нэгдсэн удирдлагад, харин дүүргийн байгууллагыг үйлчилгээний шууд хэрэгжилт болон өдөр тутмын удирдлагад төвлөрүүлэх шаардлагатай байна.

Гэхдээ аймаг, нийслэлийн боловсролын газар болон дүүргийн боловсролын хэлтэсийн нийтлэг бус, зөвхөн тухайн шатны байгууллагад журмаар онцгойлон олгосон чиг үүргийг мөн харьцуулан үзлээ. Үүнээс харахад байгууллагуудын үндсэн чиг үүрэг ижил боловч тухайн засаг захиргааны нэгжийн эрх хэмжээ, хэрэгцээнд нийцүүлэн тодорхой чиг үүргийг ялгаатайгаар хуваарилсан байна.

Тодруулбал, Нийслэлийн боловсролын газарт дүүргийн боловсролын хэлтэсийн дарга, төрийн болон орон нутгийн өмчийн сургууль, цэцэрлэгийн удирдах албан тушаалтны сонгон шалгаруулалт, томилгоотой холбоотой чиг үүргийг хэрэгжүүлэх эрх хэмжээг олгосон нь нийслэлийн боловсролын байгууллагын нэгдсэн удирдлага, хүний нөөцийн бодлогыг төвлөрүүлэн хэрэгжүүлэх онцлогтой холбоотой юм.

Харин аймгийн боловсролын газарт боловсролын чиг үүргээс гадна шинжлэх ухаан, технологи, инновацийн бодлогыг орон нутагт хэрэгжүүлэх, салбар зөвлөлийг ажиллуулах, судлаач, эрдэмтэдтэй хамтран ажиллах зэрэг шинжлэх ухаантай холбоотой нэмэлт чиг үүргийг тусгайлан хариуцуулж өгчээ.

Мөн дүүргийн боловсролын хэлтэст “Боловсролд хамрагдалтыг дэмжих зөвлөл”-ийн үйл ажиллагааг зохион байгуулах чиг үүргийг тусгайлан хариуцуулж өгсөн нь боловсролын үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, сургууль завсардалтаас урьдчилан сэргийлэх, хүүхэд бүрийг боловсролд хамруулах асуудлыг анхан шатанд шууд зохион байгуулах үүргийг хэрэгжүүлж байгааг илтгэж байна.

Иймээс эдгээр ялгаатай чиг үүрэг нь байгууллагуудын үндсэн чиг үүрэг өөр байгааг бус, харин аймаг, нийслэл, дүүргийн засаг захиргааны нэгжийн түвшин, эрх хэмжээ, нутаг дэвсгэрийн онцлогт нийцүүлэн тодорхой асуудлыг тусгайлан олгоход анхаарсан нь ач холбогдолтой болжээ.

Дараах хүснэгтэд аймаг, нийслэлийн боловсролын газар болон дүүргийн боловсролын хэлтэст журмаар тусгайлан олгосон чиг үүргийг харуулав.

Хүснэгт 16. Аймаг, нийслэл, дүүргийн боловсролын байгууллагад журмаар тусгайлан олгосон чиг үүрэг

Нийслэлийн боловсролын газар	Аймгийн боловсролын газар	Дүүргийн боловсролын хэлтэс
3.1.3.6. Нийслэлийн дүүргийн боловсролын хэлтсийн дарга, төрийн болон орон нутгийн өмчийн сургуулийн захирал, цэцэрлэгийн эрхлэгчийн албан тушаалд томилогдох ажилтны сонгон шалгаруулалтыг зохион байгуулах, томилох, чөлөөлөх	3.1.6.1–3.1.6.10. Шинжлэх ухаан, технологи, инновацийн хуулийн хэрэгжилт Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын дэргэд ШУТ-ийн салбар зөвлөл байгуулж ажиллуулах Судлаачид, эрдэмтэдтэй хамтран ажиллах, орон нутгийн шинжлэх ухааны агуулга үйлдвэрлэх	
	3.1.4.6. “Боловсролд хамрагдалтыг дэмжих зөвлөл”-ийн хурал зохион байгуулах	

Эх сурвалж: БШУ-ын сайдын 2023 оны 12 сарын 27-ны өдрийн А/578 дугаар тушаал “Аймгийн Боловсрол, шинжлэх ухааны газар, Нийслэлийн Боловсролын газар, Дүүргийн Боловсролын хэлтсийн ажиллах үйл ажиллагааны журам”-ын 3 дахь хэсэг

Эцэст нь дүгнэхэд аймаг, нийслэл, дүүргийн боловсролын асуудал хариуцсан байгууллагуудын чиг үүргийг засаг захиргааны шатлал, байгууллагын институцийн онцлог, эрх хэмжээний ялгаатай уялдуулан оновчтой хуваарилаагүй байна. Чиг үүргийг ижил агуулгаар тодорхойлсон нь байгууллагын институцийн ялгарал, удирдлагын шатлал, хариуцлагын тогтолцоог сулруулж, байгууллага хоорондын чиг үүргийн зааг ялгааг бүдгэрүүлж байна. Түүнчлэн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (2020)-д заасан аймаг, нийслэл, дүүргийн эрх хэмжээ, чиг үүргийн ялгаа энэхүү журамд бүрэн тусгалаа олоогүй байна.

Иймээс чиг үүргийг байгууллагын түвшин, эрх хэмжээ, хэрэгжүүлэх хүрээтэй уялдуулан дахин тодорхойлж, чиг үүргийг харилцан давхардалгүйгээр дахин хуваарилах шаардлагатай байна.

4.5. Сурвалжлага судалгааны үр дүн

Энэ хэсэгт судалгаанд шаардлагатай нэмэлт мэдээллийг олох зорилгоор Боловсролын яам, Боловсролын ерөнхий газар, аймаг, нийслэлийн боловсролын газар болон дүүргийн боловсролын хэлтэсийн төлөөлөл нийт 7 албан хаагчидтай ярилцлага хийсэн үр дүнг нэгтгэн оруулав. Энэхүү ярилцлага нь судалгаанд шаардлагатай нэмэлт мэдээлэл цуглуулах, баримт бичгийн судалгааны үр дүнг бататгах, түүнийг баяжуулахад чиглэсэн болно.

Тухайлбал, судалгаанд оролцогчдын өгүүлэмжид чиг үүргийн тодорхой бус байдал, эрх зүйн зохицуулалтын хангалтгүй байдал, мөн чиг үүргийн давхардлын асуудлууд давамгайлан хөндөгдсөн бөгөөд энэ нь боловсролын удирдлагын тогтолцооны институцийн бүтэц, зохицуулалтын механизмтай холбоотой асуудлууд хэлэлцүүлгийн гол агуулгыг бүрдүүлж байгааг илэрхийлж байна.

Судалгаанд оролцогчдын ярилцлагын үр дүнгээс үзэхэд боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоо нь бодлого боловсруулах болон хэрэгжүүлэх чиг үүргийг институцийн хувьд тодорхой заагласан болох нь харагдаж байна. Тодруулбал, яам нь хуульд заасан бодлогын түвшний байгууллагын хувьд бодлого, стратегийг төлөвлөж боловсруулах үндсэн үүрэгтэй бол хэрэгжилтийн түвшний үйл ажиллагааг тусгайлсан хэрэгжүүлэгч агентлаг гүйцэтгэж буй нь чиг үүргийн институцийн ялгааг тодорхой илтгэж байна (Шигтгээ 1).

Шигтгээ 1. Боловсролын яамны албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас

Яам хуулиар тогтоосон бодлогын байгууллага бөгөөд хэрэгжилтийг тусгайлсан хэрэгжүүлэгч агентлаг (Боловсролын ерөнхий газар) хариуцдаг. 2026 онд чиг үүргийн давхардлыг арилгах зорилгоор бүтцийн өөрчлөлт хийгдсэн бөгөөд энэ ажлыг яам өөрөө санаачлан, ажлын хэсэг байгуулж гүйцэтгэсэн.

Шигтгээ 1-ээс харахад 2026 оны бүтцийн өөрчлөлт нь чиг үүргийн давхардлыг бууруулах, удирдлагын шатлалын тодорхой байдлыг сайжруулах зорилготой институцийн шинэчлэл бөгөөд бодлого боловсруулах болон хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг илүү тодорхой зааглахад чиглэсэн зохион байгуулалтын арга хэмжээ юм.

Энэхүү өөрчлөлтийн үр дүнд бодлого боловсруулах төв байгууллага болон хэрэгжүүлэгч агентлагийн чиг үүргийн ялгаа тодорхой болж, удирдлагын шатлалын давхардал буурч, хариуцлагын тогтолцоо сайжрах нөхцөл бүрдэж байна. Иймээс уг шинэчлэл нь боловсролын салбарын удирдлагын үр ашиг, чиг үүргийн оновчлол,

хариуцлагын тодорхой байдлыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн институцийн чадавхыг нэмэгдүүлэх алхам гэж үзэж болно.

Мөн аймаг болон дүүргийн боловсролын байгууллагын албан хаагчдын ярилцлагын үр дүнгээс үзэхэд орон нутгийн түвшний боловсролын удирдлага нь шаталсан зохион байгуулалтын зарчимд суурилсан байдаг нь тодорхой байна (Шигтгээ 2).

Шигтгээ 2. Аймгийн Боловсролын газрын албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас

- Боловсролын газар нь сургалтын байгууллага, иргэдийг төрийн захиргааны болон мэргэжлийн удирдлагаар хангах, мэргэжил, арга зүйн дэмжлэг, зөвлөгөө үзүүлэх үүрэг бүхий аймгийн Засаг даргын дэргэдэх агентлаг.
- Боловсролын ерөнхий хуулийн 28 дугаар зүйлд заасны дагуу хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах, сургалтын чанар, арга зүйг сайжруулах, зөвшөөрлийн асуудалд санал гаргах, хяналт-шинжилгээ хийх, хүүхэд хамгаалал, гамшигийн эрсдэлийн үнэлгээ, ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх зэрэг өргөн хүрээтэй чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

Дүүргийн Боловсролын хэлтсийн албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас

- Дүүргийн боловсролын хэлтсийн чиг үүрэг журамд (2023 оны журам) тодорхой заагдсан байдаг бөгөөд гол агуулга нь анхан шатны нэгж байгууллагуудтай (сургууль, цэцэрлэг) шууд харьцах, нийслэлээс ирсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлж, нийслэл рүү тайлагнах явдал. Мөн багш нарын сургалттай холбоотой судалгаа, бүртгэл, статистик гаргаж өгөх үүрэгтэй.

Шигтгээ 2-т өгөгдсөн ярилцлагын үр дүнгээс үзэхэд аймгийн боловсролын газар нь Засаг даргын дэргэдэх агентлагийн хувьд бодлогын хэрэгжилтийг зохион байгуулах, сургалтын чанар ба арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх, хяналт-шинжилгээ хийх, мөн хүүхэд хамгаалал, гамшигийн эрсдэлийн үнэлгээ зэрэг өргөн хүрээний зохицуулалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлж байна. Энэ нь түүнийг орон нутгийн түвшинд мэргэжлийн болон зохицуулалтын гол институт болохыг илтгэнэ.

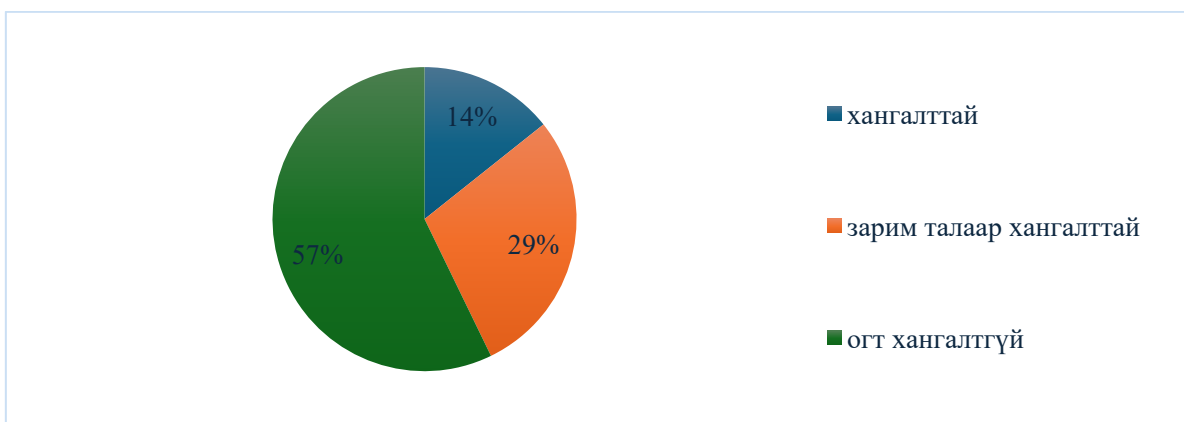
Харин дүүргийн боловсролын хэлтэс нь илүү хэрэгжилтийн түвшний нэгжийн шинжтэй бөгөөд сургуулиуд, цэцэрлэг зэрэг анхан шатны байгууллагуудтай шууд харилцах, дээд шатны байгууллагаас ирсэн бодлого, чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, статистик болон тайлагналын мэдээлэл бүрдүүлэх үндсэн үүрэгтэй байна.

Иймээс аймаг болон дүүргийн түвшний байгууллагуудын чиг үүрэг нь нэг талаас мэргэжлийн зохицуулалт, нөгөө талаас шууд хэрэгжилт ба мэдээллийн урсгалын түвшинд ялгагдаж байгаа боловч бодит практикт бодлого хэрэгжүүлэх, хяналт-

шинжилгээ, тайлагнал зэрэг зарим чиг үүрэг давхар шинжтэй хэвээр байгааг ярилцлагын үр дүнг харуулж байна.

Гэхдээ судалгаанд оролцогчдын 57 хувь нь боловсролын салбарын байгууллагуудын үйл ажиллагааг зохицуулж буй эрх зүйн орчныг “хангалтгүй” гэж үнэлсэн байна. Энэ нь оролцогчдын дийлэнх хэсэг одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль, эрх зүйн зохицуулалтад тодорхой хүндрэл, бэрхшээл байгааг онцлон харуулж байна. Иймээс боловсролын салбарын байгууллагуудын чиг үүргийг зохицуулж буй хууль, эрх зүйн орчныг сайжруулах, түүний хэрэгжилтийг бодит нөхцөл байдалтай уялдуулах шаардлагатай байгааг энэхүү үр дүн харуулж байна.

Зураг 3. Хууль, эрх зүйн орчны өнөөгийн байдалд өгсөн үнэлгээ



Үүнээс гадна судалгааны оролцогчид боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагыг үр дүнтэй удирдахад сургуулийн захирал, цэцэрлэгийн эрхлэгчийг томилох, чөлөөлөх болон хариуцлага тооцох эрх мэдлийг дүүргийн түвшинд шилжүүлэх нь чухал болохыг онцолсон байна (Шигтгээ 3).

Шигтгээ 3. Дүүргийн Боловсролын хэлтсийн албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас

Дүүргийн Боловсролын хэлтсийн хувьд хамгийн чухал нь харьяа сургууль, цэцэрлэгийн захирал, эрхлэгчийг томилох, чөлөөлөх, хариуцлага тооцох эрх хэлтэст олгох явдал. Одоогийн байдлаар ийм эрх мэдэлгүйгээс захирал, эрхлэгч нар хариуцлагагүй ажиллах нөхцөл бүрддэг гэж үздэг.

Эндээс үзвэл, одоогийн нөхцөлд эрх мэдэл төв байгууллагын түвшинд хадгалагдаж байгаа нь орон нутгийн удирдлагын шийдвэр гаргах чадамж, хариуцлага хүлээх механизм, мөн бодлогын хэрэгжилтийн үр нөлөөг сулруулах нэг гол хүчин зүйл болж байгааг оролцогчид анхааруулсан байна. Үүний улмаас орон нутгийн түвшинд тулгамдсан асуудлыг шуурхай, оновчтой шийдвэрлэх боломж хязгаарлагдаж, боловсролын үйлчилгээний чанар, хүртээмжид сөргөөр нөлөөлөх эрсдэл тулгарч байгааг судалгааны дүн илэрхийлэв.

Түүнчлэн судалгаанд оролцогчид боловсролын асуудал хариуцсан захиргааны байгууллагын чиг үүргийн давхардал практикт байдаг талаар онцолжээ. Тухайлбал, Засгийн газар болон аймгийн Засаг даргын хооронд байгуулагддаг гэрээт зохицуулалтын хүрээнд хэрэгжилт, тайлагналын үйл ажиллагаа нь аймгийн ЗДТГ-ын Нийгмийн бодлогын хэлтсийн чиг үүрэгтэй давхарддаг байна. Мөн хүүхэд хамгааллын чиглэлд салбар хоорондын зохицуулалт хангалтгүй байгаагаас үүдэн Хүүхэд, гэр бүл, хөгжил, хамгааллын байгууллага болон сургуулийн нийгмийн ажилтны түвшинд чиг үүргийн давхардал үүсэх тохиолдол байдаг гэжээ (Шигтгээ 4).

Шигтгээ 4. Чиг үүргийн давхардалын талаар ярилцсан ярилцлагаас

- *Боловсролын сайд, аймгийн Засаг даргын хооронд Засгийн газрын зарим чиг үүргийг орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлэх гэрээ байгуулдаг бөгөөд энэ үйл ажиллагааг зохион байгуулах, тайлагнах ажил нь АЗДТГ-ын Нийгмийн бодлогын хэлтсийн үйл ажиллагаатай давхарддаг.*
- *АЗДТГ-тай нэг их давхцал байхгүй, харин Хүүхэд, гэр бүл, хөгжил, хамгааллын газартай хүүхэд хамгааллын зарим чиг үүрэг давхцдаг бөгөөд энэ ажлыг сургуулийн нийгмийн ажилтнаар гүйцэтгүүлэх хандлага ажиглагддаг.*
- *Давхцал ихэвчлэн хэрэгжилтийн түвшинд (БЕГ дээр) илэрдэг бөгөөд яамны түвшинд бодлогыг үндэсний хэмжээнээс орон нутгийн түвшинд хэрхэн шилжүүлэх вэ гэдэг*
- *Яам, Нийслэлийн Боловсролын газартай зарим чиглэлд (хөрөнгө оруулалтын эрх шилжилт, хяналтын чиг үүрэг улсын, нийслэлийн, салбарын түвшинд зэрэгцэн оршдог байдал) бага зэргийн давхцал ажиглагддаг. Боловсролын Үнэлгээний Төв, Мэдээлэл технологийн үндэсний төвтэй хэсэгчлэн давхцаж байсан чиг үүргүүдийг арилгах ажил хийгдсэн.*
- *Нийслэлтэй нэг их давхцал гарахгүй, дүүрэг нийслэлээс ирсэн үүргийг хэрэгжүүлж, тайлагнадаг гүйцэтгэгч байгууллага байхад захирал, эрхлэгчийг томилох, чөлөөлөх, хариуцлага тооцох бодит эрх мэдэл нийслэлд төвлөрсөн хэвээр байна.*
- *Нийслэлийн Боловсролын газар, Боловсролын ерөнхий газрын хооронд уялдаа байхгүй ажлууд дандаа дүүргийн хэлтэст давхар ачаалал болж ирдэг.*
- *БЕГ илүү санхүү, аж ахуй, худалдан авалтын чиг үүргийг, Нийслэлийн Боловсролын газар илүү мэргэжлийн, захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг тул давхцал бага.*
- *Дүүргийн Боловсролын хэлтэстэй: чиг үүргийн давхцал бараг байхгүй гэж үзсэн бөгөөд дүүргийн хэлтэс ердөө 1–3 орон тоотой, харин Нийслэлийн Боловсролын газар 60 гаруй орон тоотой гэдгээр тайлбарласан.*

Мөн шигтгээ 4-д тусгагдсан өгөгдлөөс үзэхэд яамны түвшинд бодлогын шилжилт болон орон нутгийн хэрэгжилтийн зохицуулалтын уялдаа хангалтгүй, тодорхой бус байгаа нь ажиглагдаж байна. Түүнчлэн чиг үүргийн давхардал нь голлон бодлогыг

хэрэгжүүлэх шат буюу Боловсролын ерөнхий газрын үйл ажиллагааны хүрээнд илүү тод илэрч байгааг оролцогчид онцолжээ.

Зарим чиглэлд яам, нийслэлийн боловсролын газар болон бусад салбарын байгууллагууд (тухайлбал хөрөнгө оруулалт, хяналт, мэдээллийн технологи, үнэлгээний чиглэлүүд)-ын хооронд хэсэгчилсэн давхардал байдаг байна. Гэхдээ сүүлийн үед шинэчлэлийн хүрээнд эдгээр давхардлыг бууруулах чиглэлээр тодорхой арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн байна.

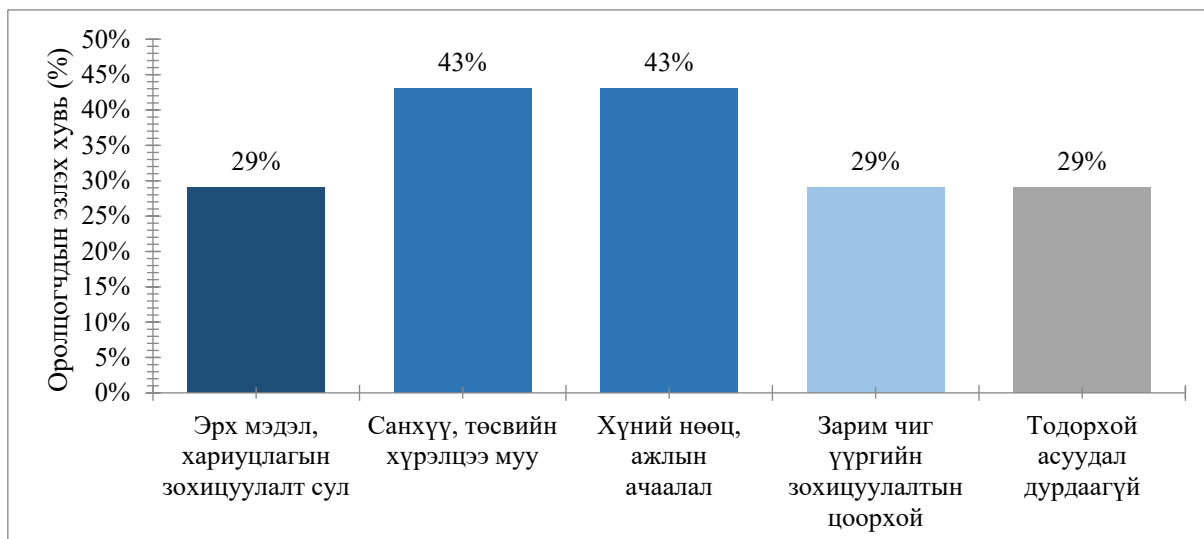
Нийслэл болон дүүргийн түвшинд чиг үүргийн давхардал харьцангуй бага гэж судалгаанд оролцогчид үнэлсэн бөгөөд дүүргийн боловсролын хэлтэс нь голчлон бодлогын хэрэгжилт, тайлагналд төвлөрсөн, гүйцэтгэх шинжтэй нэгж болохыг онцолжээ. Гэсэн хэдий ч сургуулийн захирал, цэцэрлэгийн эрхлэгчийн томилгоо, чөлөөлөлт зэрэг зарим чухал эрх мэдэл нийслэлийн түвшинд төвлөрсөн хэвээр байгааг судалгааны дүн илэрхийлэв.

Мөн Боловсролын ерөнхий газар болон Нийслэлийн боловсролын газрын хооронд чиг үүргийн уялдаа зарим талаар тодорхой бус байгаа нь дүүргийн түвшинд давхар ачаалал үүсэх нөхцөлийг бий болгож байна. Гэсэн хэдий ч Боловсролын ерөнхий газар нь санхүү, аж ахуй, худалдан авалтын чиг үүрэгт түлхүү төвлөрдөг бол Нийслэлийн боловсролын газар нь мэргэжил арга зүй болон захиргааны чиг үүрэгт илүү анхаардаг тул тэдгээрийн хоорондын чиг үүргийн давхардал харьцангуй хязгаарлагдмал байна.

Иймд нийт дүнгээр авч үзвэл чиг үүргийн давхардал нь системийн хэмжээнд өргөн хүрээг хамраагүй бөгөөд харин институц хоорондын зохицуулалтын тодорхой бус байдал, ялангуяа хэрэгжилтийн шатны уялдаа сул байдалтай холбоотойгоор тодорхой хүрээнд илэрч байна гэж дүгнэж болно.

Боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийн хэрэгжилтэд тулгамдаж буй гол асуудлуудыг авч үзвэл нөөцийн хязгаарлалт болон байгууллагын чадавхтай холбоотой асуудал нэн чухлаар тавигдаж байна. Судалгаанд оролцогчдын үнэлгээнээс үзэхэд санхүү, төсвийн хүрэлцээ хангалтгүй байх, түүнчлэн хүний нөөцийн ачаалал өндөр байгаа нь чиг үүргийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд гол хүндрэл болдог гэжээ.

Зураг 4. Чиг үүргийн хэрэгжилтэд тулгамдаж буй асуудал



Мөн судалгаанд оролцогчид эрх мэдэл, хариуцлагын зохицуулалт тодорхой бус байгаа нь байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явцын төвлөрөл, хариуцлагын хуваарилалтын ойлгомжгүй байдалтай холбоотой хэмээн институцийн шинжтэй асуудлыг мөн илэрхийлэв. Үүнээс гадна чиг үүргийн давхардал болон байгууллага хоорондын уялдаагүй байдал нь бодлогын хэрэгжилтэд хүндрэл учруулах тохиолдол байгааг судалгааны дүн харуулж байна.

2023 оны эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд соёл, урлаг, шинжлэх ухаан зэрэг зарим чиг үүргийг боловсролын салбарын үндсэн зохицуулалтаас тусгаарлан шинэчлэн тодорхойлсон хэдий ч бодит практикт бодлого, шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангахад шаардагдах нөөц, санхүүгийн чадавх хязгаарлагдмал хэвээр байна. Энэ нь улмаар бодлогын хэрэгжилтийн үр нөлөөг мэдэгдэхүйц бууруулахад хүргэж байна (Шигтгээ 5).

Шигтгээ 5. Аймгийн Боловсролын газрын албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас

2023 онд хууль шинэчлэгдсэнээр соёл, урлаг, шинжлэх ухааны чиг үүргээ хариуцахаа больсон хэдий ч төсөв, санхүүгийн хүндрэлээс шалтгаалан нэгж байгууллагад очиж ажиллах зөвлөн туслах ажлын зардал (шатахуун, томилот, сургалт зохион байгуулах зардал) байхгүйгээс сүүлийн 3 жилд 35 сургууль, 43 цэцэрлэгт хүрч ажиллах боломжгүй байдал үүссэн.

Энэ бүхэн нь эрх зүйн хувьд чиг үүргийн хуваарилалтыг тодорхой болгосон ч боловсролын байгууллагуудын өдөр тутмын үйл ажиллагаанд төсөв, хүний нөөц болон материаллаг нөөцийн хүрэлцээ хангалтгүй болсоныг илтгэж байна. Өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн шинэчлэл нь бүтэц, чиг үүргийн тодорхойлолтыг сайжруулсан хэдий ч түүнийг дагасан санхүү, нөөцийн бодит дэмжлэг хангалтгүй байгаа нь боловсролын салбарын хэрэгжилтийн чадавхад сөргөөр нөлөөлж байгааг судалгааны үр дүн харуулж байна.

Тухайлбал, зөвлөн туслах үйлчилгээний хүрээнд нэгж байгууллагад ажиллах зардал (шатахуун, томилолт, сургалтын зардал) хангалтгүй байгаагаас сүүлийн гурван жилийн хугацаанд нийт 35 сургууль, 43 цэцэрлэгт хүрч ажиллах боломжгүй болсон нь бодлогын хэрэгжилт газарзүйн болон институцийн түвшинд тасалдаж байгааг илтгэнэ.

Энэ нь эрх зүйн зохицуулалт шинэчлэгдсэн хэдий ч түүнийг дагасан санхүүгийн болон үйл ажиллагааны чадавх бүрэн хангагдаагүй нөхцөлд институцийн гүйцэтгэл буурах, бодлогын хэрэгжилт бодит түвшинд саатах эрсдэл үүсэж байгааг харуулж байна.

Тиймээс судалгаанд оролцогчид боловсролын салбарын байгууллагуудын чиг үүрэг, хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах чиглэлд тодорхой саналыг дэвшүүлсэн (Шигтгээ 6).

Шигтгээ 6. Судалгаанд оролцогчдоос ирүүлсэн санал

- Эрүүл мэндийн урьдчилан сэргийлэх үзлэг, вакцинжуулалт зэрэг чиг үүрэг гэрээнд тусгагдсан хэдий ч энэ ажлыг хариуцах эрүүл мэндийн мэргэжилтэнтэй байх эрх зүйн шаардлага одоогоор тусгагдаагүй байгааг анхааран хэрэгжүүлэх.
- Боловсролын сургалтын байгууллагын хяналт, өргөдөл гомдол шийдвэрлэх чиг үүргийг бэхжүүлэх, хуулийн зөвлөх буюу эрх зүйчийг ажиллуулах зохицуулалтыг Боловсролын газрын ажиллах үлгэрчилсэн журамд тусгах нь зүйтэй.
- Арга зүйч, боловсролын чанарыг сайжруулахын төлөө ажилладаг ажилтнуудад зориулсан урамшуулал олгох эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байгаа нь анхаарал татаж байна.
- Ажлын байрны орчин, техник хэрэгслийг сайжруулах, цалин хөлс нэмэгдүүлэх, удирдлага, мэргэжилтнүүдийг сургалтад хамруулах шаардлагатай. Сурагчдаас тэмцээний нэрээр их хэмжээний хураамж авах үйл ажиллагааг хязгаарлах эрх зүйн үндэслэл байхгүйг засаж, шинжлэх ухаан-технологийн лаборатори байгуулах хөрөнгө татах зохицуулалт хэрэгтэй.
- Хуульд тусгагдаагүй чиг үүргийг нэмэхгүй гэдэг зарчмыг баримталдаг, харин салбар хоорондын (соёл-боловсрол, шинжлэх ухаан-боловсрол) уялдаа холбоог сайжруулах шаардлагатай.
- Чиг үүргийн зохицуулалт өөрөө харьцангуй тогтвортой болсон тул хамгийн чухал асуудал нь цаашид бодлогыг оролцоо хангасан байдлаар боловсруулж, богино, дунд, урт хугацааны үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх явдал.
- Эрх зүйн хувьд хангалттай гэж үзэж байгаа ч дээд боловсролын байгууллагуудтай (захирлыг яам шууд томилдог тул) харилцах тогтолцоо сул байгаа нь тодорхой бус асуудал хэвээр байна.
- Насан туршийн суралцахуйн төвийн мэргэжлийн зэрэг дэв олгох журам зэрэг цаг хугацааны хувьд хойшлогдсон зарим зохицуулалтыг боловсронгуй болгох ажил хийгдэж байгаа бөгөөд үүнийг үргэлжлүүлэх шаардлагатай.

- *Хамгийн түрүүнд сургууль, цэцэрлэгийн захирал, эрхлэгчийг томилох, чөлөөлөх эрхийг хэлтэст шилжүүлэх шаардлагатай. Үүнээс гадна хэлтсийн статусыг сайжруулах, орон тоог нэмэгдүүлэх шаардлагатай.*
- *Бусад орны (Сингапур, Австрали, Солонгос зэрэг) загвар, туршилагыг шууд хуулбарлахгүйгээр Монголын нөхцөл, сэтгэхүйд тохируулан хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Одоогийн чиг үүргийн давхцал тогтоох төслүүд бизнесийн салбарын загварыг шууд буулгаснаас замбараагүй болсон гэж шүүмжилжээ.*
- *Мэргэжилтнүүдийн тусгай шалгалтыг цаг хугацаандаа зарлаж, зэрэг дэвийн нэмэгдлийг хугацаа алдалгүй олгох зохицуулалтыг сайжруулах, байгалийн ухаан, нийгмийн ухаан зэрэг чиглэлээр орон тоог нэмэгдүүлэх, захирал, эрхлэгчийн томилгоо, хариуцлага тооцох бодит эрх мэдлийг хэлтэст олгох шаардлагатай.*
- *Боловсролын байгууллагын чиг үүргийг мэргэжлийн, захиргааны, олон нийтийн гэсэн 3 төрөлд ялгаж үзэх ёстой бөгөөд мэргэжлийн чиг үүргийг агентлагууд, захиргааны чиг үүргийг яам, ЗДТГ-ууд, харин анхан шатны удирдлагыг сургууль, цэцэрлэгийн захиргаа тус тус хариуцвал илүү үр дүнтэй байна.*

Шигтгээ 6-д тусгагдсан судалгааны үр дүнгээс харахад боловсролын салбарын эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах хэрэгцээ нь институцийн чадавх, чиг үүргийн хэрэгжилт, хүний нөөц, урамшууллын тогтолцоо болон салбар хоорондын уялдаа зэрэг олон хэмжээсийг хамарч байна.

Чиг үүргийн эрх зүйн зохицуулалт харьцангуй тодорхой, тогтвортой болсон гэж үзэж байгаа хэдий ч түүнийг бодитоор хэрэгжүүлэх институцийн нөхцөл хангалтгүй хэвээр байна. Тиймээс чиг үүргийг зөвхөн эрх зүйн хүрээнд тодорхойлох бус, түүнийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай мэргэжлийн бүтэц, орон тооны стандарт, хүний нөөцийн тогтолцоог эрх зүйн түвшинд нарийвчлан тусган зохицуулах шаардлагатай байгааг судалгаанд оролцогчид илэрхийлэв.

Мөн судалгаанд оролцогчид арга зүйч болон боловсролын чанарыг сайжруулах чиглэлээр ажиллаж буй мэргэжилтнүүдийн урамшууллын тогтолцоо хангалтгүй байгааг онцолж, гүйцэтгэлд суурилсан урамшууллын эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай гэж үзжээ. Үүнтэй уялдан ажлын байрны орчин, цалин хөлс, сургалтын хүртээмж зэрэг хөдөлмөрийн нөхцөлийн асуудлыг эрх зүйн болон бодлогын түвшинд цогцоор шийдвэрлэх хэрэгцээ тодорхойлогдож байна.

Цаашилбал, судалгаанд оролцогчид сургуулийн түвшний удирдлагын эрх мэдлийг, тухайлбал захирал, эрхлэгчийг томилох, чөлөөлөх болон хариуцлага тооцох эрх мэдлийг дунд шатны боловсролын байгууллагад шилжүүлэх нь байгууллагын үр ашиг, хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх чухал нөхцөл гэж үзжээ. Үүнтэй зэрэгцэн дунд

шатны байгууллагын статус, орон тоо, институцийн чадавхыг нэмэгдүүлэх шаардлагатайг онцолсон байна.

Мөн салбар хоорондын уялдаа, ялангуяа боловсрол, эрүүл мэнд, соёл, шинжлэх ухааны огтлолцлын хүрээнд эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхой, уялдаа холбоотой болгох хэрэгцээ илэрч байна. Үүнтэй холбоотойгоор чиг үүргийг мэргэжлийн, захиргааны болон үйлчилгээний түвшинд ангилан тодорхойлж, мэргэжлийн чиг үүргийг агентлагийн түвшинд, захиргааны чиг үүргийг яам болон орон нутгийн удирдлагын түвшинд, харин хэрэгжилтийг сургуулийн түвшинд төвлөрүүлэх нь илүү оновчтой зохион байгуулалтын загвар байж болохыг судалгаанд оролцогчид санал болгожээ.

Эцэст нь, олон улсын туршлагыг шууд хуулбарлах бус, Монгол Улсын институцийн онцлог, соёл, хэрэгжих чадамжид нийцүүлэн дасан зохицуулах шаардлагатайг онцолсон байна. Энэ нь эрх зүйн шинэчлэлийг зөвхөн норматив түвшний өөрчлөлтөөр хязгаарлах бус, институцийн бодит чадавхтай уялдсан цогц системийн шинэчлэл болгон хэрэгжүүлэх шаардлагатайг харуулж байна. Иймээс боловсролын салбарын эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах нь зөвхөн чиг үүргийг тодорхойлох төдийгүй институцийн бүтэц, хүний нөөц, санхүүжилт, урамшууллын тогтолцоо болон салбар хоорондын уялдааг хамарсан өргөн хүрээний шинэчлэл байх шаардлагатай гэж дүгнэж болно.

Энэхүү судалгааны дүнгээс харахад боловсролын удирдлагын тогтолцоо нь эрх зүйн хувьд шаталсан, чиг үүрэг нь тодорхой ялгагдсан бүтэцтэй боловч бодит хэрэгжилтийн түвшинд чиг үүргийн давхардал, уялдаагүй байдал, мөн нөөцийн хязгаарлалт зэрэг асуудлуудаас шалтгаалан үр дүнтэй ажиллахад хүндрэлтэй байгаа нь харагдлаа. Ялангуяа бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх болон хяналтын чиг үүргийн зааг тодорхой болсон ч дунд болон доод шатанд эрх мэдэл, хариуцлага, хүний нөөцийн чадавхын зохистой уялдаа бүрэн хангагдаагүй хэвээр байна.

Иймээс боловсролын салбарын эрх зүйн шинэчлэл нь зөвхөн чиг үүргийг хууль, дүрмээр тодорхойлох төдийгүй түүнийг хэрэгжүүлэх институцийн чадавх, санхүүжилт, хүний нөөцийн бүтэц, урамшууллын тогтолцоо болон салбар хоорондын уялдааг бүхэлд нь сайжруулах шаардлагатайг харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, тогтолцооны үр ашиг, хариуцлагын тодорхой байдал, хэрэгжилтийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд бодлого боловсруулах болон түүнийг хэрэгжүүлэх институцийн хоорондын зөрүүг багасгах нь чухал юм.

Товчхондоо, ярилцлагын судалгааны үр дүн нь дараах дөрвөн үндсэн дүгнэлтийг онцолж байна. *Нэгдүгээрт*, боловсролын салбарын тогтолцоо нь эрх зүйн хувьд

шаталсан бүтэцтэй бөгөөд чиг үүргийн хуваарилалт тодорхой байна. *Хоёрдугаарт*, бодит практикт чиг үүргийн давхардал болон уялдаа сул байдал оршиж байна. *Гуравдугаарт*, дунд болон доод шатанд эрх мэдэл, хариуцлага, нөөцийн хооронд тэнцвэргүй байдал ажиглагдаж байна. *Дөрөвдүгээрт*, эдгээр асуудлыг шийдвэрлэх нь зөвхөн эрх зүйн өөрчлөлтөөр хязгаарлагдах бус, институцийн чадавх, санхүүжилт, хүний нөөц болон салбар хоорондын уялдааг хамарсан цогц шинэчлэл шаардлагатай болохыг илэрхийлж байна.

ТАВ. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Энэхүү судалгаа нь боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүрэг, эрх зүйн зохицуулалтыг институцийн түвшинд шинжлэн, тэдгээрийн хоорондын уялдаа, давхардал болон хийдлийг илрүүлэх зорилготой байв. Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд Монгол Улсын боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоо нь эрх зүйн хувьд тодорхой бүтэцтэй боловч бодит хэрэгжилтийн түвшинд чиг үүргийн давхардал, хариуцлагын тодорхой бус байдал, зарим чиг үүргийн хийдэл зэрэг асуудал зэрэгцэн оршиж байна.

Боловсролын яам, Боловсролын ерөнхий газар болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийн хуваарилалт нь нийтлэг зарчмын хувьд төвлөрсөн бодлого боловсруулах ба орон нутгийн хэрэгжилтийн логикт тулгуурласан боловч практикт энэ зааг бүрэн тодорхой бус, ялангуяа зохион байгуулах, удирдах, зохицуулах, тайлагнах зэрэг үндсэн чиг үүргүүд олон түвшинд давхардсан шинжтэй байна. Үүний улмаас шийдвэр гаргалтын шат дамжлага нэмэгдэх, мэдээллийн урсгал давхардах, эцсийн хариуцлагын субъект тодорхойгүй болох зэрэг институцийн үр ашигт сөрөг нөлөө бүхий нөхцөл байдал үүсэж байна.

Судалгааны онцлох үр дүн нь эрх зүйн зохицуулалт болон бодит хэрэгжилтийн хооронд тодорхой зөрүү оршиж байгааг нотолсон явдал юм. Байгууллагууд хуульд заасан чиг үүргийг албан ёсоор хэрэгжүүлж байгаа мэт боловч бодит байдал дээр уламжлалт шаталсан удирдлага, албан бус зохицуулалтын механизмуудад тулгуурлан үйл ажиллагаагаа зохицуулж байгаа нь институцийн зохион байгуулалтын сул талыг илэрхийлж байна.

Тухайлбал, ярилцлага болон баримт бичгийн шинжилгээний үр дүн хооронд тодорхой зөрүү ажиглагдаж байна. Баримт бичгийн түвшинд чиг үүргийн давхардал, эрх хэмжээний тодорхой бус байдал илэрч байгаа хэдий ч ярилцлагын өгөгдөлд оролцогчид тогтолцоог уламжлалт шаталсан удирдлагын логикоор ойлгож, хэрэгжүүлж ирсэн хандлага давамгайлж байна.

Мөн POSDCORB болон RACI шинжилгээнд тулгуурлан хийсэн үнэлгээнээс харахад чиг үүргийн хуваарилалт нь зарим салбарт төвлөрсөн шинжтэй, заримд нь давхардсан ба тодорхойгүй байдал давамгайлж байгаа нь тогтоогдсон. Ялангуяа орон нутгийн байгууллагуудын төлөвлөх, төсөвлөх болон бодлого боловсруулах оролцоо

хязгаарлагдмал байгаа нь засаглалын зарчимтай бүрэн нийцэхгүй байгааг харуулж байна.

Ялангуяа, Боловсрол, шинжлэх ухааны газрын үйл ажиллагааны журмын агуулгад хийсэн чиг үүргийн шинжилгээнээс үзэхэд байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулах үндсэн зорилго тодорхой боловч чиг үүргийг засаг захиргааны шатлал, эрх хэмжээний ялгаа, байгууллагын институцийн онцлогтой уялдуулан хуваарилах зарчим хангалтгүй тусгагдсан байна. Журмын ихэнх зохицуулалт нь аймаг, нийслэл, дүүргийн боловсролын асуудал хариуцсан байгууллагын чиг үүргийг ижил агуулгаар тодорхойлсон бөгөөд удирдлагын түвшин хоорондын эрх хэмжээний ялгарал, хариуцлагын хүрээ, бодлого боловсруулах болон хэрэгжүүлэх чиг үүргийн заагийг тодорхой илэрхийлээгүй байна.

Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоо нь нэг талаас Боловсролын яаманд төвлөрсөн бодлогын удирдлагыг хадгалсан, нөгөө талаас Боловсролын ерөнхий газар болон нутгийн захиргааны байгууллагууд бодлогын хэрэгжилтийг зэрэгцэн хэрэгжүүлдэг бүтэцтэй байна. Иймээс энэхүү тогтолцоо нь төвлөрсөн удирдлага болон зэрэгцээ хэрэгжилтийн шинжийг хослуулсан холимог (hybrid) институцийн загвар гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Хэдийгээр энэхүү бүтэц нь бодлогын хэрэгжилтийн тасралтгүй байдлыг хангах давуу талтай боловч чиг үүргийн зааглал тодорхой бус нөхцөлд удирдлагын үр ашигт сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлийг бий болгож байна. Тухайлбал, эцсийн хариуцлага хүлээх байгууллага тодорхойгүй болох, байгууллагуудын чиг үүрэг, эрх мэдлийн давхардал нэмэгдэх, шийдвэр гаргах үйл явц олон шат дамжлагатай болж удаашрах, мөн байгууллага хоорондын уялдаа, зохицуулалт сулрах зэрэг эрсдэлүүд үүсэх нөхцөл бүрдэж байна.

Эцэст нь дүгнэхэд, энэхүү судалгаа нь боловсролын салбарын удирдлагын тогтолцоонд чиг үүргийн хуваарилалт, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатайг онолын болон эмпирик нотолгоонд тулгуурлан тогтоолоо. Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд эрх зүйн зохицуулалтыг байгууллагуудын бодит үйл ажиллагаа, эрх хэмжээ, хариуцлагын тогтолцоотой илүү уялдуулан боловсронгуй болгох нь удирдлагын үр ашиг, байгууллага хоорондын уялдаа холбоо, хариуцлагын тодорхой байдлыг дээшлүүлэх чухал нөхцөл болох нь харагдаж байна.

Иймд боловсролын салбарын төрийн захиргааны тогтолцоог цаашид боловсронгуй болгохын тулд “бодлого боловсруулах – бодлогын хэрэгжилтийг зохион байгуулах – орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлэх” гэсэн гурван түвшний институцийн зарчмыг эрх зүйн зохицуулалтад илүү тодорхой тусгаж, байгууллага бүрийн чиг үүрэг,

эрх хэмжээ, хариуцлагын заагийг нарийвчлан тогтоох шаардлагатай байна. Ингэснээр чиг үүргийн давхардал, эрх хэмжээний хийдэл, хариуцлагын тодорхойгүй байдал буурч, удирдлагын үр ашиг, байгууллага хоорондын уялдаа холбоо, бодлогын хэрэгжилтийн чанар, боловсролын үйлчилгээний хүртээмжийг цогцоор нь сайжруулах боломж бүрдэх юм. Ингээд судалгааны үр дүнд үндэслэн дараах саналыг дэвшүүлж байна.

1. Төлөвлөх чиг үүргийн хүрээнд: Стратегийн болон үйл ажиллагааны төлөвлөлтийн чиг үүргийг институцийн түвшин бүрээр тодорхой ялган эрх зүйн зохицуулалтад тусгах шаардлагатай. Яам нь салбарын бодлого, урт хугацааны хөгжлийн стратегийг боловсруулах, агентлаг нь бодлогын хэрэгжилтийн төлөвлөлтийг зохион байгуулах, нутгийн захиргааны байгууллага нь орон нутгийн хэрэгжилтийн төлөвлөгөөг боловсруулж хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй байх нь зүйтэй. Мөн бодлогын санал боловсруулах чиг үүргийг стратегийн болон хэрэгжилтийн түвшинд ялган зохицуулах шаардлагатай.
2. Зохион байгуулах чиг үүргийн хүрээнд: Бодлого, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах чиг үүргийг институцийн түвшин бүрээр тодорхой хуваарилж, олон улсын хамтын ажиллагаа, сурах бичиг, сургалтын хэрэглэгдэхүүний хангамж зэрэг чиг үүргийн эрх хэмжээг давхардуулахгүйгээр зохицуулах шаардлагатай.
3. Хүний нөөцийн удирдлагын чиг үүргийн хүрээнд: Хүний нөөцийн бодлого, мэргэжлийн хөгжлийн тогтолцоог шатлал бүрээр ялган зохицуулж, удирдах албан тушаалтны томилгоо, чөлөөлөлттэй холбоотой эрх хэмжээг нэг мөр болгон эрх зүйн хувьд тодорхой болгох шаардлагатай.
4. Удирдах чиг үүргийн хүрээнд: Мэргэжил, арга зүйн удирдлагын чиг үүргийг бодлого боловсруулах, хэрэгжилтийг зохион байгуулах, өдөр тутмын мэргэжлийн дэмжлэг үзүүлэх гэсэн түвшнээр ялган зохицуулж, байгууллагуудын эрх хэмжээ, хариуцлагын заагийг тодорхой болгох шаардлагатай.
5. Зохицуулах чиг үүргийн хүрээнд: Байгууллага хоорондын уялдаа, хамтын ажиллагааг хангах зохицуулалтын чиг үүргийг институцийн түвшин бүрээр ялган тогтоож, гамшиг, онцгой нөхцөл байдал болон боловсролын үйл ажиллагааны зөвшөөрөлтэй холбоотой эрх хэмжээг оновчтой хуваарилах шаардлагатай.
6. Тайлагнах чиг үүргийн хүрээнд: Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, тайлагналын тогтолцоог шаталсан бүтэцтэйгээр зохион байгуулж, бодлогын, хэрэгжилтийн болон анхан шатны мэдээллийн тайлагналын чиг үүргийг институцийн түвшин бүрээр тодорхой ялгах шаардлагатай.

7. Төсөвлөх чиг үүргийн хүрээнд: Төсөв боловсруулах, төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, тайлагнах үе шат бүр дэх байгууллагуудын эрх хэмжээ, хариуцлагыг тодорхой болгож, яам, агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллагын төсөвлөлтийн чиг үүргийг эрх зүйн зохицуулалтаар нарийвчлан тогтоох шаардлагатай.

Институцийн түвшин бүрийн чиг үүрэг, хариуцлагыг ийнхүү эрх зүйн хүрээнд тодорхой зааглаж зохицуулснаар байгууллага хоорондын чиг үүргийн давхардал, хариуцлагын тодорхойгүй байдал буурах нөхцөл бүрдэнэ. Үүний үр дүнд удирдлагын шатлал, шийдвэр гаргах тогтолцоо болон хариуцлагын механизмын үр нөлөө сайжрах боломжтой.

Эцэст нь нэгтгэн дүгнэвэл боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийг оновчтой болгохын тулд:

Нэгдүгээрт, бодлого боловсруулах болон бодлогын хэрэгжилтийн чиг үүргийн зааг ялгааг илүү тодорхой болгож, институц хоорондын хариуцлагын хуваарилалтыг нарийвчлах шаардлагатай.

Хоёрдугаарт, орон нутгийн байгууллагын төлөвлөлт болон төсөвлөлтийн оролцоог нэмэгдүүлж, нутаг дэвсгэрийн онцлог хэрэгцээнд суурилсан шийдвэр гаргах боломжийг өргөжүүлэх нь зүйтэй.

Гуравдугаарт, тайлагнал болон зохицуулалтын үйл ажиллагааны давхардлыг бууруулж, мэдээллийн урсгал, хяналтын тогтолцоог илүү үр ашигтай зохион байгуулах шаардлагатай байна.

Дөрөвдүгээрт, байгууллагын тогтвортой хөгжил, үйлчилгээний чанарыг хангах зорилгоор хүний нөөцийн удирдлага, мэргэжлийн чадавхыг бэхжүүлэх бодлогыг илүү системтэй хэрэгжүүлэх хэрэгцээ байгааг судалгааны үр дүн харуулж байна.

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

- Arzamasov, Y., & Nazaykinskaya, V. (2021). *Administrative regulations as a type of public administration acts*. RUDN Journal of Law.
- Asian Development Bank. (2022). *Public Sector Management Report – Mongolia*. ADB.
- Berezhna, K., Yuzikova, N., Maistro, S., Paliukh, V., & Antonova, L. (2020). *The importance of public administration in administrative and legal regulation*. Globalization, Engineering and Innovation.
- Digman, J. (1963). Linear Responsibility Charting. *Systems and Procedures Journal*, Vol. 14, No. 4, pp. 8-16.
- Gulick, L. . (1937). *Notes on the theory of organization*. In L. Gulick & L. Urwick (Eds.), *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration.
- Guy Peters, B. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism (4th ed.)*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- OECD. (2014). *Public Governance Reviews: Latvia – Optimising the Public Administration*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Government at a Glance 2017*. OECD. (2017). *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley.
- Peters, B. G. (2018). *Institutional theory in political science: The new institutionalism (4th ed.)*. Edward Elgar Publishing.
- Peters, B. G. . (2010). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration (6th ed.)*. Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity (4th ed.)*. Oxford University Press.
- Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. M. (2015). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law*. McGraw-Hill.
- Salvador Parrado. (2005, p 5). *Assigning competences and functions to local self-government in four EU member states: A Comparative Review*. Madrid: Paper prepared for Sigma.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations (4th ed.)*. Free Press.
- Waldo, D. (1984). *The administrative state: A study of the political theory of American public administration*. Holmes & Meier.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. University of California Press.

- World Bank Group. (2022). *Mongolia Public Sector Governance Assessment*. World Bank Group. World Bank Group.
- Боловсролын ерөнхий хууль. (2023, 28 дугаар зүйлийн 28.2.1-28.2.15). *Боловсролын ерөнхий хууль*.
- Бямбаяр, Я. (2014). *Төвлөрлийг сааруулж, нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх нь: Уламжлал, шинэчлэл, сургамж. Удирдахуйн ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл*. Улаанбаатар: Удирдлагын Академи.
- Д.Сүнжид. (2016). Орон нугийн түвшин дэх чиг үүргийн хуваарилалт. *Нутгийн удирдлага сорилт ба шийдэл үндэсний чуулган*, (хууд. 164). Улаанбаатар.
- Долгоржав, Я. (1999). Төвлөрлийг сааруулж, үйлчилгээ хүргэх асуудалд. Н. Шведийн олон улсын хөгжлийн агентлаг-Д, *Монгол улсад Нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь: Сонсогчийн гарын авлага* (хууд. 142). Улаанбаатар.
- Долгоржав, Я. (2023). Төвлөрлийг сааруулсан удирдлагын хэв маяг. *Төрийн удирдлага*, 53.
- Дэлхийн банк. (2007). Төрийн захиргаа, төрийн албаны шинэтгэл. *Чиг үүргийн шинжилгээний арга зүйн гарын авлага*.-Д Улаанбаатар.
- Засгийн газрын тогтоол. (2025 оны 08 дугаар 20 -ны өдөр, 52 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт). *Засгийн газрын тохируулагч болон хэрэгжүүлэгч агентлагын жагсаалт*.
- ЗГХЭГ. (1995). *Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөр: Бодлого болон үйл ажиллагааны төлөвлөгөө*.
- ЗГХЭГ, Швейцарын хөгжлийн агентлаг. (2020). *Орон нутагт хэрэгжүүлэхээр заасан чиг үүргүүд, тэдгээрийн хэрэгжилт, хүндрэл бэрхшээл, шийдвэрлэх арга замууд*. Сэлэнгэ аймаг.
- Конрад Аденуэр сан. (2017). Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо.
- Конрад-Аденауэр-Сан. (2022). *Захиргааны шинжлэх ухааны нэр томъёоны тайлбар толь*. Улаанбаатар.
- Лүндэндорж, Н. (2005). *Төрийн онол*. Улаанбаатар.
- (2019). *Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн шинжилгээ*. Улаанбаатар.
- Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол. (2018). *Аргачлал батлах тухай*. Улаанбаатар. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=13242>-ээс Гаргасан
- Монгол Улсын Их хурал. (1996). *38 дугаар тогтоол*.
- Монгол Улсын хууль. (2024 оны 07 сарын 10 өдөр). *Засгийн газрын бүтцийн тухай*.
- МУЗЗНДНТУТХ, 2020. 10.1. (огноо байхгүй).
- МУЗЗНДНТУТХ, 2020. 6.1, 9.1. (огноо байхгүй).
- МУ-ын ЗГ-ын тогтоол. (2018). *Аргачлал батлах тухай*. Улаанбаатар. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=13242>-ээс Гаргасан
- Нарангэрэл, С. (2012). *Хууль зүйн англи-монгол эх толь*. Улаанбаатар.

- Ник Маннинг, Нил Парисон. (2004). *Определение структуры и функций правительства: Программные и функциональные обзоры*. Москва.
- Нээлттэй нийгэм форум. (2005). *Үндэсний ба нутгийн удирдлагын чиг үүргийн зохистой хуваарилалт*. Улаанбаатар.
- Нээлттэй нийгэм форум. (2010). *Орон нутгийн төсвийн зарлагын шинжилгээ*. Улаанбаатар.
- Отгонтуяа.Л, А.Алтанзул, С.Энхсайхан, П.Зоригтбаатар, М. Энхтуул. (2021). *Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад хийсэн шинжилгээ*. Улаанбаатар: Удирдлагын академи.
- П.Зоригтбаатар. (2018). Монгол Улсын Засгийн газрын төвлөрлийг сааруулах бодлого, түүний хэрэгжилт. *Төвлөрлийг сааруулах замаар иргэдэд үйлчилгээг ойртуулах нь*, (хууд. 14). Улаанбаатар.
- Сүнжид, Д. (2016). Орон нутгийн түвшин дэх чиг үүргийн хуваарилалт. *Нутгийн удирдлага: сорилт ба шийдэл үндэсний чуулганы эмхэтгэл*, (хууд. хууд 65). Улаанбаатар.
- Удирдлагын академи. (2007). *Төрийн захиргааны төв, нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн шинжилгээ*. Улаанбаатар.
- Удирдлагын академи. (2012). *Төрийн болон нутгийн удирдлагын байгууллагуудын чиг үүргийн шинжилгээ*. Улаанбаатар: Удирдлагын академи.
- Удирдлагын академи. (2025). *Нутгийн захиргааны байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтын шинжилгээ*. УБ: Мөнхийн үсэг ХХК.
- Хүний хөгжил судалгаа, сургалтын төв. (2021). *МУЗЗНДНТУТ хуультай төсвийн тухай хуулийг харьцуулсан судалгаа*. Улаанбаатар.
- Цанжид, А. (2017). Төв орон нутгийн харилцаа, чиг үүргийн зохистой хуваарилалт. *Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо*, (хууд. 15). Улаанбаатар.
- (2021). *Шинэчлэн баталсан МУЗЗНДНТУТ хуулийн аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн төсвийн орлого, зарлага, төсвийн тэнцэл, төсвийн шилжүүлэгт үзүүлэх үр нөлөө*. Улаанбаатар.
- ШУА. (1978). Улсын нэр томъёоны комиссын мэдээ №107-108. *Хууль зүйн нэр томъёо. Тэргүүн дэвтэр*, 271.
- Я.Бямбаяр, Ц.Дэлгэржаргал, Т.Билэгсайхан, Ц.Энхмандах, Ц.Үүрийнтуяа. (2025). *Нутгийн захиргааны байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтын шинжилгээ*. Удирдлагын академи.

XABCPAJT