

ХАРЬЦУУЛСАН БОЛОН ХӨГЖЛИЙН ЗАХИРГАА: ОНОЛ, ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Н. Отгонбаяр
Доктор (Ph.D)

Этүгэн их сургууль
Инженерчлэл, эдийн засаг, менежментийн сургууль

otgonbayar.n@etugen.edu.mn

Т. Төмөр
Доктор (Ph.D)

Этүгэн их сургууль
Инженерчлэл, эдийн засаг, менежментийн сургууль

tumur.t@etugen.edu.mn

***Abstract** Public administration is a dynamic discipline. It is a set of processes, organizations, groups, society, as well as individuals associated with implementing laws and other rules administered by judiciary, legislatures, and executives. In the article, the researchers tried to consider the concept of comparative and development administration as a new theoretical approach of the science of public administration.*

***Keywords:** Public Administration, Comparative Public Administration, Development Administration, Theory, Concept*

УДИРТГАЛ

Төрийн захиргааны мэдлэг шинжлэх ухааны түвшинд төлөвшин тогтсон нь харьцангуй хожуу буюу XIX, XX зууны үед хамаарна. Францын эрдэмтэн, улс төрийн бодлоготон Александр Ф. Вивьен 1845, 1850 онуудад хоёр дэвтэрээр «*Études administratives*» нэртэй бүтээл нийтлүүлсэн нь хожмын судлаачдын чихний чимэг, хэлний амтанд ихэд алдаршихын зэрэгцээ уг шинжлэх ухааны хөгжилд суурь нөлөөлөл үзүүлжээ [1]. Энэ учирт зарим судлаачид, тухайлбал, Францын эрдэмтэн Р. Драго, Б. Гурнэй нарын зүгээс түүнийг төрийн захиргааны шинжлэх ухааныг үндэслэгч мөн гэж үзсэн байдаг [4,5]. Төрийн захиргааны шинжлэх ухаан цаг үеийн хувьд хожуу үүсвэрлэж, бүрэлдэн тогтсоноор XX зуунд тухайн чиглэлээр онолын суурь судалгаа давамгайл хийгдэж, үзэл санааны эрэл хайгуул бүх түвшинд салбарлан хөгжих

үндэс болж өгчээ. Энэ хүрээнд бий болсон үзэл баримтлал, онолын хандлага нь харьцуулсан болон хөгжлийн захиргаа болно.

Өгүүллийн хүрээнд харьцуулсан болон хөгжлийн захиргааны онол, үзэл баримтлалын үүсэл хөгжил, үндсэн судлагдахуун, ялгагдах онцлог, энэ чиглэлд хийгдэж буй судалгаа зэргийг тоймлон гаргахыг оролдсон болно.

ОНОЛЫН СУДАЛГАА

Харьцуулсан төрийн захиргаа. Улс төр судлаач Робэрт А. Даль «Төрийн удирдлагын судалгаанд харьцуулсан аргыг хэрэглэж заншаагүй цагт төрийн захиргааны шинжлэх ухаан гэх ойлголт хоосон үг болно» хэмээн нэгэнтээ бичжээ [7]. Түүхэн талаас авч үзвэл харьцуулсан аргыг төрийн удирдлагын хүрээнд хэрэглэх анхны оролдлогыг одоогоос 2500 орчим жилийн өмнө Грекийн хайв эрдэмтэн Аристотель хийсэн байдаг. Тэрээр 158 хот улсын төрийн байгууллыг харьцуулан судалсан юм. Харамсалтай нь, уг судалгааны үр дүн бидний үе хүртэл уламжлагдаж ирсэнгүй. Харьцуулсан судалгааг төрийн захиргааны салбарт нэлээд системтэйгээр хөгжүүлсэн судлаачид нь Лорэнц фон Штэйн, Вудро Вилсон нар гэж үздэг. Штэйн 1865-1884 онуудад 8 дэвтэрээр хэвлүүлсэн «Франц, Англи, Герман улсын хууль тогтоомж, эх бичвэрүүдийг харьцуулан гаргасан захиргааны эрх зүй, захиргааны сургаал» нэрт бүтээлдээ Баруун Европын Англи, Франц, Герман зэрэг орны эрх зүйн тогтолцоог түүхчлэн харьцуулах аргад тулгуурлан судлаж, захиргаа, удирдлагын талаарх үзэл санаагаа дэвшүүлсэн байна. Харин Принстоны Их Сургуулийн профессор Вудро Вилсон захиргааны тогтолцоотой холбоотойгоор АНУ, Английн төрийн байгууллыг харьцуулан судалсан байдаг. Англи улстай харьцуулахад АНУ-д төрийн эрх мэдэл харьцангуй жигд хуваарилагдсан болохыг уг судалгааны үр дүнгээр харуулсан [10].

Вилсоны харьцуулсан судалгаа дараах онцлогийг өөртөө тусгасан гэж үзэж болох юм. Эдгээрт:

1. АНУ дахь захиргааны шинжлэх ухаан ардчилсан итгэл үнэмшилд тулгуурлах болно;
2. Засгийн газрын зөв үйл ажиллагаа захиргаа, зохион байгуулалтын хувьд ижил байна;
3. Иргэдэд хамаарал бүхий асуудал засгийн газрын өдөр тутмын үйл ажиллагааны агуулгыг тодорхойлно;
4. Захиргаа улс төрөөс ангид байсан цагт үр ашигтай байх бололцоотой [3] зэрэг болно.

Гэхдээ Штэйн, Вилсон нар харьцуулалтыг судалгааны ердийн нэг арга төдийгөөс өөрөөр үзэж байсангүй.

Харьцуулсан төрийн захиргаа төрийн захиргааны шинжлэх ухааны хүрээнд салбарлан эрчтэйгээр хөгжих болсон нь XX зууны 50, 60-аад оны үе болно. Тодруулбал, Америкийн төрийн захиргааны нийгэмлэгт Харьцуулсан төрийн захиргааны хэлтэс байгуулагдаж, Хавай Их Сургуулийн профессор Фрэд У. Риггс уг нэгжийг толгойлох болсон үеэс салбар ухааны түвшинд яригдах болжээ. Америкийн Улс Төрийн Шинжлэх Ухааны Холбооны Төрийн Захиргааны Хороо Йелийн Их Сургуулийн профессор Уолтэр Шарпийн удирдлаган дор харьцуулсан төрийн захиргааны судалгаанд анхаарах болсон байна. Мөн 1952 оны есдүгээр сарын 12-14 өдрүүдэд Принстоны Их Сургуульд зохион байгуулагдсан хурал, 1952 оны зун Баруун Хойдын Их Сургуульд зохион байгуулагдсан харьцуулсан улс төр судлалын семинар харьцуулсан төрийн захиргааны цаашдын хөгжилд асар их хувь нэмэр оруулсан юм. Сиракузын Их Сургуульд 1968 онд зохион байгуулагдсан Миннобрукийн бага хуралд танилцуулсан илтгэлдээ Дайт К. Уалдо харьцуулсан төрийн захиргааны чиглэлд судалгааны ажил өрнүүлэх шаардлага байгааг онцолсон байна. Энэ чиглэлд дээр нэр дурдсан Фрэд У. Риггсээс гадна Эдвард У. Вайднэр, Алфрэд Ф. Даимант, Шмуэл Н. Эйзенштадт нарын эрдэмтэд ихээхэн чармайлга гаргаж, тодорхой тооны бүтээл нийтлүүлжээ [2].

Нийгэм-эдийн засаг, улс төрийн ямар ч нөхцөлд үр дүнтэй ажиллах захиргааны нэгдсэн тогтолцооны загварыг бий болгож, улмаар улс орнуудад хэрэгжүүлэх, энэ хүрээнд улс орнуудын улсын салбарын удирдлага, зохион байгуулалтад гарч буй өөрчлөлтийг бюрократ, бүтэц-чиг үүрэг, экологийн хандлагад тулгуурлан харьцуулан судлах нь харьцуулсан төрийн захиргааны гол зорилго болно. Уламжлалт төрийн захиргааны ухаанаас

1. Онол, үзэл баримтлалын өргөн хүрээтэй эрэл, хайгуул хийдэг;
2. Практик хэрэглээ баримжаалдаг;
3. Харьцуулсан улс төр судлалын элемент ихээр агуулдаг;
4. Судлаачдын сонирхол их төлөв захиргааны эрх зүйн уламжлалд суурилдаг;
5. Төрийн захиргааны асуудлыг харьцуулан судлахыг эрмэлздэг гэсэн таван шинжээр ялгардаг байна.

Орчин үед харьцуулсан төрийн захиргааны зэрэгцээгээр хөгжлийн захиргаа эрчимтэйгээр хөгжих болсон.

Хөгжлийн захиргааны онолын хандлага. Судлаач Госвами Энэтхэгийн төрийн захиргаа сэтгүүл (Indian Journal of Public Administration)-д 1955 оны эхээр «Энэтхэг дэх хөгжлийн захиргааны бүтэц» (The Structure of Development Administration in India) нэртэй өгүүлэл нийтлүүлсэн нь төрийн захиргааны шинжлэх ухааны хүрээнд хөгжлийн захиргаа гэх шинэ үзэл баримтлал, хандлага эрчээ авах эхлэл болжээ [6]. Гуэлф Их Сургуулийн профессор Онкар

Прасад Двивэди хөгжлийн захиргаа гэх нэршлийг хэн анх нийтийн хэрэглээнд нэвтрүүлсэн тухайд зарчмын өөр саналыг дэвшүүлсэн байна. Түүний үзсэнээр, хөгжлийн захиргаа гэх нэршил, ойлголт бүрэлдэн бий болоход Америкийн эрдэмтэн Дональд С. Стоун голлох үүрэг гүйцэтгэжээ [8].

Юутай ч хөгжлийн захиргааны үзэл баримтлал, хандлага төрийн захиргааны шинжлэх ухаанд ХХ зууны 50, 60-аад оны үеэс эрчимтэй хөгжих болсон юм. Уг үзэл санаа, хандлагын цаашдын хөгжилд Фрэд У. Риггс, Фэррэл Хэди, Жон Д. Монтгомэри, Эдвард У. Вэйднэр, Гэралд Э. Кайдэн, Наоми Ж. Кайдэн, Хан Бин Ли, Люсьен В. Пай, Милтон Ж. Эсман нарын судлаачид томоохон хувь нэмэр оруулжээ [2].

Өмнө өгүүлсэн харьцуулсан төрийн захиргаанаас ялгаатай нь, хөгжлийн захиргаа төрийн захиргаа, удирдлагын хүрээнд бий болж буй ололт, амжилтыг улсын, тэр дундаа нийгэм-эдийн засгийн хөгжилтэй холбон ойлгох, төрийн захиргаа, удирдлагын бүтэц нь нийгэм-эдийн засгийн хөгжлөө төлөвлөх, зохион байгуулах, манлайлах шинжид голлон анхаардаг онол, үзэл санаа болно.

Үүнийг бид судлаачдын зүгээс хөгжлийн захиргааг хэрхэн тодорхойлноос харж болох юм. Тухайлбал, Эдвард У. Вэйднэр хөгжлийн захиргааг үйлдэл баримжаалсан, зорилго баримжаалсан захиргааны тогтолцоо мөн гэж үзээд «улс төр, эдийн засаг, нийгмийн илүү дэвшилтэт зорилгод хүрэх үйл явцыг удирдан зохион байгуулах явдал мөн» гэдгийг онцолжээ. Мэрлэ Файнсод хөгжлийн захиргааг инноваци үнэт зүйлтэй холбон тайлбарлаж зорилго нь улс орны эдийн засгийн хөгжлийг хангах, үндэсний орлогыг нэмэгдүүлэхийн тулд нөөцийг дайчлах, зохистой хуваарилах, төлөвлөгөөтэйгээр зарцуулах үр дүнтэй механизм бүрдүүлэхэд оршино гэжээ. Жон Д. Монтгомэри «хөгжлийн захиргаа гэдэг нь эдийн засаг (хөдөө аж ахуй, аж үйлдвэр, нөөц) тэрчлэн төрийн нийгмийн үйлчилгээ (боловсрол, эрүүл мэнд)-нд төлөвлөгөөт өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэхийг хэлнэ» гэж үзсэн. Жорж Ф. Гант төрийн байгууллагын нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийг хангахад чиглэсэн тодорхой төсөл, хөтөлбөрийг санаачилан хэрэгжүүлэх удирдлага, зохион байгуулалтад голлон анхаардаг төрийн захиргааны шинжлэх ухааны салбар мэдлэгийг хөгжлийн захиргаа гэж үзсэн байна. Харри Ж. Фрэйдман хөгжлийн захиргаа нэг талаас, улс орны нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийг хангахад чиглэсэн төсөл, хөтөлбөрийн хэрэгжилт, нөгөө талаас төрийн албыг сайжруулахад чиглэсэн шинэтгэл болохыг онцолсон. Сөүлийн Их Сургуулийн профессор Хан Бин Ли нийгмийн өөрчлөлтийг хэрэгжүүлж, эдийн засгийн өсөлтийг хангахад чиглэсэн засгийн газар, төрийн байгууллагын чадавхтай хөгжлийн захиргааг холбон тайлбарласан байна [9].

Хөгжлийн захиргааны хандлагад улс орнуудын хөгжлийн үндсэн нөхцөл төрийн захиргаа, удирдлагын үйл ажиллагааны үр дүнтэй, оновчтой байхаас шууд хамаарна гэж үзнэ. Үүний үндсэн дээр төрийн захиргаа, удирдлагын нийцтэй загварыг боловсруулах нь хөгжлийн гарц мөн болохыг онцолдог. Колонийн систем задран унаж, Ази, Африкийн орнууд шинэ тутам тусгаар тогтнолоо олохын зэрэгцээ хөгжлийн гарц эрэн хайж асан ХХ зууны дунд үед хөгжлийн захиргааны хандлага хүчээ авсан нь тохиолдлын зүйл биш юм.

ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭГ

Монгол улс нь шинэ тутам хөгжиж буй Ази тивийн улс болно. Үүнтэй холбоотойгоор нийгэм-эдийн засгийн хүрээнд дэвшигдэн гарч буй зорилтуудаа үр дүнтэй шийдвэрлэх, хөгжлийн шинэ гарц хайх, нийгмийн практикт оновчтой хэрэгжүүлэх хүндхэн сорилтын өмнө тулж ирээд байна. Энэ талаас нь авч үзвэл уг асуудалтай холбоотойгоор манай орны тухайд дээрх хоёр үзэл санаа, онолын хандлагыг судлах практик хэрэгцээ, шаардлага байгааг онцлох байна. Ялангуяа төрийн захиргаа, удирдлагын чиглэлээр мэргэжилтэн бэлтгэдэг их, дээд сургуулиудын хичээлийн хөтөлбөрт тусгайлан оруулах, энэ хүрээнд тухайлсан мэдлэг, чадвар эзэмшүүлэх шаардлага үүсэж байгааг дурдах байна.

ДҮГНЭЛТ

Төрийн захиргааны шинжлэх ухаан нь нийгмийн, тэр дундаа улс төрийн шинжлэх ухаанаас салбарлан хөгжсөн харьцангуй залуу салбар ухаан юм. Энэ ч утгаараа онолын суурь судалгаа ихээхэн хөгжиж байна. Өгүүллийн хүрээнд судлаачид дараах дүгнэлт хийсэн болно. Үүнд:

1. Төрийн захиргааны шинжлэх ухааны хүрээнд харьцуулсан төрийн захиргаа, хөгжлийн захиргаа гэх онолын шинэ хандлагууд хөгжиж байна;
2. Улс орны хөгжлийн бодлого, зорилттой холбоотойгоор эдгээр онолын шинэ хандлагуудыг төрийн захиргаа, удирдлагын чиглэлээр мэргэжилтэн бэлтгэдэг их, дээд сургуулийн хичээлийн хөтөлбөр тухайлан судлах шаардлага байна.

НОМ ЗҮЙ

[1] Отгонбаяр, Н. (2019). Төрийн захиргааны шинжлэх ухаан: Сурах бичиг. УБ: “Удам соёл” ХХК.

[2] Отгонбаяр, Н. (2021). Харьцуулсан төрийн захиргаа: Сурах бичиг. УБ: “Удам соёл” ХХК.

[3] Васильева В. М., Колеснева Е. А., Иншаков И. А. (2020). Государственная политика и управление : Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. Москва: Изд-во Юрайт.

- [4] Гурней, Б. (1969). *Введение в науку управления*. Москва: Издательство Прогресс.
- [5] Драго, Р. (1982). *Административная наука: Учебник*. Москва: Издательство Прогресс.
- [6] Goswami, U. L. (1955). *The Structure of Development Administration*. *Indian Journal of Public Administration*, Vol. 7(Issue 2).
- [7] Dahl, Robert. A. (1947). *The Science of Public Administration: Three Problems*. *Public Administration Review*. Vol. 1(No 7).
- [8] Dwivedi, O. P. (1994). *Development Administration: From Underdevelopment to Sustainable Development*. New-York: ST. MARTIN'S PRESS.
- [9] Rathod, P. B. (2010). *Elements of Development Administration: Theory and Practice*. Jaipur: ABD Publishers.
- [10] Wilson, W. (1895). *Congressional Government: A Study in American Politics*. Boston and New York: Houghton Mifflin Company.