

АГУУЛГА:

1. ӨМНӨХ ҮГ	4
2. ҮР НӨЛӨӨ БҮХИЙ НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦООГ БҮРДҮҮЛЭХ АРГА ЗАМ: ТУРШЛАГА, СУРГАМЖ, ШИЙДЭЛ	5
Др., проф. Шайрийн Батсүх - Төслийн багийн зөвлөх судлаач, Удирдлагын академийн дэд захирал	
3. ТӨВ, ОРОН НУТГИЙН ХАРИЛЦАА, ЧИГ ҮҮРГИЙН ЗОХИСТОЙ ХУВААРИЛАЛТ	15
Др., проф. Аюурзанын Цанжид - Төслийн багийн зөвлөх, Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан спортын сайдын зөвлөх	
4. МОНГОЛЫН НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦООНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ	42
Бат-Очирын Баттүвшин - Төслийн багийн судлаач, Орон нутаг судлаач	
5. НУТГИЙН УДИРДЛАГА ДАХЬ СОНГУУЛЬ, ТОМИЛОГОО, ЭРХ МЭДЛИЙН ХУВААРИЛАЛТ, ҮҮРЭГ, ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦОО	63
Др. Цэрэндашийн Батболд - Төслийн багийн судлаач, МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн дэд профессор	
6. МОНГОЛ УЛСЫН ОРОН НУТГИЙН ТӨРИЙН САНХҮҮГИЙН ХЯНАЛТ	84
Др., проф. Нацагийн Бурмаа – Төслийн багийн судлаач, МУИС-ийн Нийтийн Удирдлагын тэнхимийн эрхлэгч	
7. “ҮР НӨЛӨӨ БҮХИЙ НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦОО” - ОРОН НУТГИЙН БОДЛОГЫН ЭКСПЕРТҮҮДИЙН НЭГДСЭН ЗӨВЛӨМЖ	105
8. МОНГОЛ УЛСЫН ОРОН НУТГИЙН БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ ТӨСЛИЙН БАГИЙН ТАНИЛЦУУЛГА	113



Бүтээлийг эрхлэн гаргагчийн зөвшөөрөлгүйгээр хуулбарлах, олшруулах, хэсэгчлэн авах ашиглах, хэвлэн нийтлэхийг хориглоно.

Эшлэл авбал эмхэтгэлийн нэрийг заавал дурьдана. Энэхүү эмхэтгэлд нийтэлсэн материалын агуулга, мэдээллийн үнэн зөвийг судлаачид хариуцана.

Хянан тохиолдуулсан:

Др. Проф. Аюурзанын Цанжид
Др. Пэлжидийн Амаржаргал
Сэнгээгийн Ганзаяа

Зохиогчийн эрх

@Конрад-Аденауэр-Сан

Монгол дахь Суурин төлөөлөгчийн газар

Сөүлийн гудамж, Браухаус – 22

Улаанбаатар хот

Монгол Улс

МОНГОЛ УЛСЫН ОРОН НУТГИЙН БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ ТӨСЛИЙН ТАНИЛЦУУЛГА

Монгол Улсын төрийн болон нутгийн удирдлагын бодлогын чиглэлийн судалгааны институт, чөлөөт бие даасан, хараат бус судалгааны байгууллагуудын судлаач, шинжээчдээс бүрдэх төрийн байгуулалт, засаглалын хэлбэр болон нутгийн удирдлагын чиглэлээрх мэргэжлийн зөвлөлдөх баг юм.

Энэхүү зөвлөх баг нь хөгжиж буй ардчилалтай нийгэмд тулгамдаж буй төрийн болон нутгийн удирдлагын хүрээн дэх нэг сэдвийг сонгон авч шинжлэх ухааны суурь судалгаанд тулгуурлан бодлогын судалгаа, иж бүрэн зөвлөмжийг жил бүр боловсруулах зорилготой. 2017 оноос эхлүүлж буй уг ажилд бид суурь мэдээлэл болон баримт бичгийн судалгаанд анхааран “Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо” сэдвээр судлаачдын баг ажиллаж бодлогын судалгаа, зөвлөмжийг боловсрууллаа.

ӨМНӨХ ҮГ

Уншигч Танаа ХБНГУ-ын Конрад-Аденауэр-Сангийн Монгол дахь Суурин төлөөлөгчийн газраас санаачлан дэмжсэн “Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо” сэдэвт нутгийн удирдлагын талаарх бодлогын судалгааг толилуулж байна. Толилуулан буй өгүүлэлүүд болон зөвлөмж нь мэргэжилтнүүдийн өмнө нь гүйцэтгэсэн судалгааны үр дүн, энэхүү экспертийн судалгааг хэрэгжүүлэх үеийн хэлэлцүүлгүүдийн агуулгад үндэслэсэн бөгөөд дараах үндсэн хэсгүүдээс бүрдэж байгаа болно. Үүнд:

1. Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоог бүрдүүлэх арга зам: Туршлага, сургамж, шийдэл
2. Төв, орон нутгийн харилцаа, чиг үүргийн зохистой хуваарилалт
3. Монголын Улсын нутгийн удирдлагын тогтолцооны эрх зүйн зохицуулалт
4. Нутгийн удирдлага дахь сонгууль, томилгоо, эрх мэдлийн хуваарилалт, үүрэг хариуцлагын тогтолцоо
5. Монгол Улсын орон нутгийн төрийн санхүүгийн хяналт

Энэхүү бодлогын судалгаа нь нэгдүгээрт, Суурин төлөөлөгчийн газраас зохион байгуулж, нөхцөлийг нь бүрдүүлсэн нутгийн удирдлагын асуудлаар дагнан мэргэшсэн бөгөөд энэ чиглэлээр судалгаа, шинжилгээний ажлын туршлага бүхий судлаач, шинжээчдийн удаа дараагийн уулзалт хэлэлцүүлэгийн үр дүн, хоёрдугаарт орон нутгийн оновчтой бөгөөд үр нөлөө бүхий удирдлагын тогтолцооны талаарх судалгаа, шинжилгээний эрэлт ихтэй байгаа үед хэрэгжсэн, гуравдугаарт, тус улсад Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн талаар олон ургальч үзэл уралдуулсан идэвхтэй хэлэлцүүлэгтэй давхцан хийгдсэнээрээ онцлог юм. Энэхүү товхимолд багтсан өгүүлэл зөвлөмж нь зөвхөн Монголын судлаач, шинжээчдийн бие даан гүйцэтгэсэн, тэдний судалгааны туршлага, өмнө хуримтлуулсан мэдлэг, тухайн судлаачийн үзэл бодол итгэл үнэмшилд суурилсан болохыг мөнхүү онцлож байна.

Судалгааны санал, зөвлөмж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль болон бусад зарим хуулиар зохицуулдаг харилцааг хөндөж байгаа бөгөөд хууль тогтоогчид, уг сэдвээр судалгаа хийх хүмүүсийн бодрол бясалгалыг өдөөх хэрэглэгдэхүүн болно хэмээн итгэж байна. Түүнчлэн нутгийн удирдлагын хүрээнд ажиллаж буй удирдах ажилтанд ч эрэл хайгуул хийх сэдэл болж болох юм.

Манай улсын засаг захиргаа, орон нутгаар мэргэшсэн судлаач, эрдэмтдийн нарийвчилсан судалгаанд үндэслэгдсэн уг ажилд үзэл бодлын шинжтэй бус, зөвхөн хууль зүйн талын зөвлөмж, дүгнэлт өгөхдөө хөндлөнгийн нөлөөлөл үзүүлэхгүй байхыг ихэд анхаарсан болно.

Уг бодлогын судалгаа нь цаашид орон нутгийн удирдлага, тогтолцооны асуудлаар хийгдэх гүнзгийрүүлсэн судалгаагаар улам баяжих бүрэн бололцоотой бөгөөд тэгэх ч ёстой гэдгийг тэмдэглэж байна.

*Др., проф. Жанарын Төртогтох
Төслийн удирдагч, МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн эрхлэгч
Пэлжидийн Амаржаргал
Төслийн хуулийн зөвлөх, Хууль зүйн ухааны доктор*

ҮР НӨЛӨӨ БҮХИЙ НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦОО БҮРДҮҮЛЭХ АРГА ЗАМ: ТУРШЛАГА, СУРГАМЖ, ШИЙДЭЛ

Др., проф. Шайрийн Батсүх

АГУУЛГА

1. Удиртгал
2. Үр нөлөө бүхий удирдлагын тогтолцоо
 - 2.1 Үр нөлөө, үр нөлөө бүхий удирдлага
 - 2.2 Үр нөлөөний асуудлыг стратегийн удирдлагын хүрээнд авч үзэх нь
3. Үр нөлөө бүхий удирдлагын тогтолцоог бий болгох урьдчилсан нөхцөл
4. Зарим улсын жишээ
 - 4.1 Австри улс
 - 4.2 Швейцарь улс
 - 4.3 Герман улс
5. Монгол улсад захиргааны шинэчлэлийн хүрээнд хэрэгжиж буй төсөл хөтөлбөрийн тойм
6. Дүгнэлт
7. Санал, зөвлөмж
8. Ном зүй

1. УДИРТГАЛ

Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо бүрдүүлэх асуудлаар богино хугацаанд бодлогын зөвлөмж боловсруулж буй учир өөрийн хуримтлуулсан мэдлэг туршлага, зарим мэдээ материалд тулгуурлан тойм төдий мэдээлэл бэлдэж буйгаа юуны өмнө энд дурдах нь зүйтэй гэж үзлээ. Учир нь энэ асуудал маш олон талтай, гүн гүнзгий агуулгатай, улс орон бүхэн өөр өөрийн соёл, уламжлал, түүхэн хөгжил, нийгэм-эдийн засгийн онцлог, улс төрийн нөхцөл байдлаас хамааран янз бүрийн байдлаар хэрэглэн үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоог бүрдүүлэхийг зорьж ирсэн байдаг. Тиймээс нутгийн удирдлагын тогтолцоог үр нөлөө бүхий болгоход нэгдсэн нэг арга зүй, “ид шид”-ийн гаргалгаа байхгүй гэдгийг ойлгох хэрэгтэй. Гэхдээ олон улсын байгууллагууд, өндөр хөгжсөн орнуудын зүгээс санал болгож буй, бас амьдралд хэрэгжээд сайн туршлага болчихсон чиг хандлага, онол үзэл баримтлал, арга хэрэгсэл энэ чиглэлээр мэдээж хангалттай бий.

Тухайлбал, НҮБ-аас 1996 онд гишүүн орнууддаа хандаж түүх, улс төр, нийгэм, эдийн засгийн ялгаагаа харгалзахгүйгээр улс төрийн гурван гол зорилго тавьж ажиллахыг зөвлөсөн байдаг. Энэ нь нэгдүгээрт, төвлөрлийг сааруулах, хоёрдугаарт, нутгийн

удирдлагын байгууллагуудыг бэхжүүлэх, гуравдугаарт, орон нутагт ардчиллыг хөгжүүлэх асуудал юм. Эцсийн эцэст орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бол иргэдэд хамгийн ойр байдаг бөгөөд тэд иргэдтэйгээ хамт тэдний санаа зовоож буй асуудлыг хамгийн сайн олж илрүүлэн иргэдэд нөлөө үзүүлэхүйц үйлчилгээ үзүүлж чадна гэж үздэг. НҮБ-ын 2000 оны Хөгжлийн хөтөлбөрт *“Төвлөлийг сааруулах асуудал нь орон нутгийн өөрийн удирдлагын болон захиргааны байгууллагыг хөгжүүлэхэд хангалттай нөхцөл биш ч гэсэн зайлшгүй хэрэгжүүлэх ёстой асуудал юм”* гэсэн байдаг. Монгол улсын Засгийн газар энэ асуудалд анхаарлаа хандуулж янз бүрийн төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлсээр ирсэн ч хангалттай сайн үр дүнд хүрсэн нь ховор юм.

Гэхдээ энд энэ бүхнийг авч үзэхийг зориогүй, зөвхөн дурьдаад орхихыг л хүссэн юм. Харин одоо үндсэн асуудал болох “Үр нөлөө бүхий удирдлага” гэж юу болох, энэ чиглэлээр зарим орны туршлагын тойм, манайд энэ чиглэлээр юу хийсэн, цаашид яах ёстой зэргийг авч үзье.

2. ҮР НӨЛӨӨ БҮХИЙ НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦОО

Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо бий болгох тухай бүр 1960-аад оны сүүлчээр АНУ-д төсөв, санхүүтэй холбоотой яригдаж эхэлсэн байна (Levy et al. 1974). Энэ яриа хэсэг намжсанаа 1990-ээд оны эхээр Улсын салбарын шинэ удирдлагын хүрээнд дахин хүчтэй яригдах болсон (Osborne and Gabler 1992, pp. 138). Энэ давалгаа Европын улсуудад янз бүрийн нэрийн дор хэрэгжиж төр, захиргааны үйл ажиллагааг үр дүнтэй, үр ашигтай, үр нөлөөтэй болгох шинэчлэлийн хөдөлгөөн болж өрнөсөн. Тухайлбал, Швейцар, Австри зэрэг орнуудад засаг захиргааны үр нөлөө бүхий удирдлагыг бий болгох, Нидерландад захиргааны байгууллагыг концерны зохион байгуулалтад оруулж Тильбург хотын жишээн дээр “Тильбургийн загвар” гэж гаргаад бусад хотуудад санал болгох, ХБНГУ-д “Удирдлагын шинэ загвар” нэрийн дор хувийн хэвшлийн менежментийн янз бүрийн загварыг орон нутгийн захиргааны байгууллагууд өөр өөрийн онцлогтоо тохируулах авч хэрэгжүүлэх зэргээр дээр дурдсан шинэчлэлийн хөдөлгөөнийг янз янзаар нэвтрүүлсэн байдаг. Манай улс ч гэсэн 2003 оноос Улсын салбарын шинэ удирдлагын үзэл санааг “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилт” нэрийн дор Шинэ Зеландын шинэчлэлийн загварыг харьцангуй цогцоор нь авч хэрэгжүүлэх гэсэн оролдлого хийсэн. Шинэчлэлийн энэхүү давалгааны гол санаа нь санхүүгийн шийдвэр гаргахад үр нөлөөг хүрэх зорилго, хэмжих хэмжигдэхүүн гэж авч үзэх, мөн бүтээгдэхүүн ажил үйлчилгээнд тулгуурласан тоон үзүүлэлтүүдийг харгалзах явдал гэж үзсэн байдаг. Тийм учраас орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагыг удирдахад үр нөлөөнд чиглэсэн стратегийн удирдлагыг хүчтэй болгох явдал чухал гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн хүрээнд дэвшүүлсэн зорилго хэр зэрэг биелэж байна, үр дүнтэй байж чадав уу, эдийн засгийн хувьд үр ашигтай байж чадав уу гэдэг асуудал юм. Иймээс энэ үзэл баримтлал арга зүйн хувьд ихээхэн ур чадвар шаардсан болох нь харагдаж байна.

Энэ бодлогын зөвлөмжөөр эхлээд үр нөлөө гэж юуг ойлгох вэ, үр нөлөө бүхий удирдлагын тогтолцоог бүрдүүлэхэд ямар урьдчилсан нөхцөл хэрэгтэй бэ, энэ чиглэлээр улс орнууд ямар туршлага хурамтлуулсан бэ, манайд ямар туршлага байна вэ, цаашдаа юу хийх хэрэгтэй вэ зэрэг асуудлыг авч үзэх болно.

2.1 Үр нөлөө, үр нөлөө бүхий удирдлага

Улс төр, захиргааны үйл ажиллагааны үр дүнгийн эцсийн үе шатанд уг үйл ажиллагаа үр нөлөөтэй байж, хүссэн үр дүнд хүрч үйлчлэл үзүүлж чадсан уу гэдгийг эргэж хардаг. Тухайлбал, Улаанбаатар хотын утааг багасгах, арилгах чиглэлээр улс төрийн шийдвэр гарч, төсөвт мөнгө хөрөнгө тусгагдан их ажил хийсэн ч үр дүнд хүрч, энэ шийдвэр үр нөлөө бүхий байж, үйлчлэл үзүүлсэнгүй. Бидний авч үзэж буй энэ нэр томъёог мэргэжлийн англи хэлээр “Outcome” (үр нөлөө), “Impact” (үйлчлэл) гэж хэлдэг. Outcome гэдэг нь иргэдэд болон нийгэмд Output (гарц)-ийн үзүүлж буй үр нөлөө, үр дагавар юм. Тиймээс энэ нь улс төр, захиргааны үйл ажиллагааг үнэлж дүгнэх үндсэн суурь дэвсгэр болдог.

Үр нөлөө бүхий удирдлагын тогтолцоо нь тодорхой логик дараалал бүхий гинжин холбоосоос бүрдэнэ. Үүнийг дор Зураг 1-д дүрслэн үзүүлээ.



Зураг 1. Үр нөлөө бүхий удирдлагын тогтолцооны гинжин холбоо
(F. Schuster, 2014, S. 69)

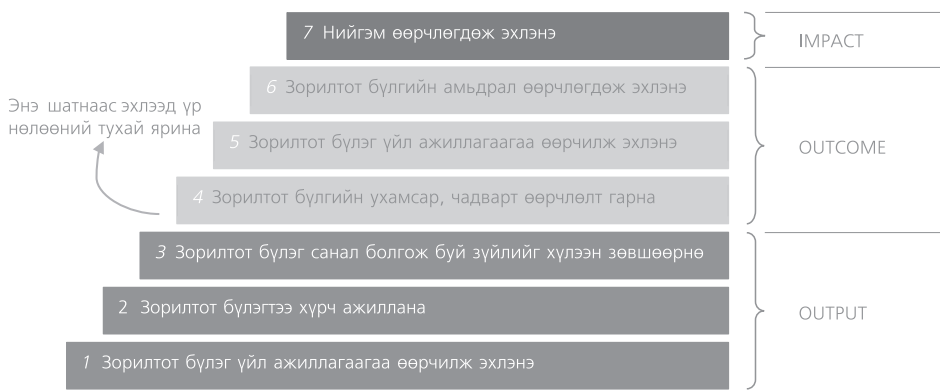
Энэ гинжин холбооны хүрээнд улс төр, захиргаа хоёр аль аль нь тодорхой хэсгүүдэд чухал үүрэгтэй оролцоно. Тухайлбал, ямар зорилго дэвшүүлж, ямар нөөцөөр (орц), ямар үр дүнд хүрч, ямар үйлчлэл үзүүлэх вэ гэдгийг улс төрийн хүрээнд шийднэ. Гэхдээ мэдээж саналыг засгийн газар, захиргааны байгууллага боловсруулж, үүнийг нь улс төрийн хүрээнд ярилцаж шийддэг гэдэг нь тодорхой юм. Харин ямар үйл явцаар (процесс) ямар үр дүнд хүрэх вэ гэдгээ захиргааны байгууллага хариуцна.

Гарц (output), үр нөлөө (outcome), үйлчлэл (impact) гэсэн ойлголтуудыг дараах байдлаар ялгаж ойлгоно. Гарц нь улс төрийн болон захиргааны үйл ажиллагааны шууд үр дүнг илэрхийлнэ. Жишээлбэл ажил идэвхитэй хайж буй иргэдэд зориулсан сургалтын арга хэмжээ бол шууд үр дүн бөгөөд гарц (output) нь юм. Харин ажил идэвхитэй хайж буй хүмүүсийг зорилтот бүлэг гэж үзвэл сургалтын арга хэмжээгээр олж авсан тэдний мэдлэг чадвар нь тэдэнд үзүүлж буй үр нөлөө буюу outcome юм. Үйлчлэл буюу impact гэж энд авсан жишээн дээрх арга хэмжээний үндсэн дээр ажилгүйдэл бууруулах буюу бүр арилгахыг хэлнэ (Phineo 2017, 35).

Үр нөлөө (outcome), үйлчлэл (impact) үзүүлнэ гэдэг нь тухайн нутаг дэвсгэрийн болон нийгмийн хэмжээнд тодорхой зорилтот бүлгүүдээр дамжин өөрчлөлт авчрахыг хэлнэ. Жишээлбэл шинэ мэдлэг эзэмших, хүмүүсийн хандлага, үйл ажиллагаанд өөрчлөлт гарах эсвэл нийгмийн болон санхүүгийн хувьд хүмүүсийн амьдралын нөхцөл байдал сайжрах зэрэг байж болох юм.

Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь бүх шатны иргэдийн хурлууд болон захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр дүнг дээшлүүлэхэд чиглэгдэнэ. Ингэснээрээ улс төрийн хүрээнд дэвшүүлсэн зорилго үр дүнд хүрч, үр нөлөөгөө үзүүлж тодорхой өөрчлөлтийг бий болгоно гэсэн үг юм. Тиймээс дээр Зураг 1-д харуулсан үр нөлөө бүхий удирдлагын тогтолцооны гинжин холбоо бүхэлдээ уялдаа холбоотой ажиллах ёстой. Өөрөөр хэлбэл стратегийн удирдлагын тогтолцоог нэвтрүүлэх хэрэгтэй болно.

Тодорхой дэвшүүлсэн зорилго хэрэгжиж, үр дүнд хүрч, зорилтот бүлэгтээ эсвэл тухайн нутаг дэвсгэртээ, бүр цаашилбал нийгэмд бүхэлд нь үр нөлөө, үйлчлэл үзүүлэхийн тулд олон шатыг дамждаг. Түүнийг Phineo (2017, S. 5) дараах байдлаар дүрслэн харуулсан байна.



Зураг 2. Үр нөлөөний шат

2.2 Үр нөлөөний асуудлыг стратегийн удирдлагын хүрээнд авч үзэх нь

Улсын салбарын шинэ удирдлагын гол үзэл санаа нь улс төрийн түвшинд стратегийн зорилгоо тодорхойлж захиргааны байгууллага түүнийг хэрэгжүүлэхэд анхаарлаа хандуулна. Ингэхдээ захиргааны байгууллагын зүгээс дэвшүүлсэн зорилгыг хэрэгжүүлэхдээ аль болох зорилтот бүлэг болон тухайн нутаг дэвсгэртээ, бүр цаашилбал нийгэмд бүхэлд нь үр нөлөө, үйлчлэл үзүүлэхээр үйл ажиллагаагаа зохион байгуулахыг зорих хэрэгтэй.

Үр нөлөө бүхий удирдлагын тогтолцоонд орц (хүний болон санхүүгийн нөөц, мөн бусад нөөцүүд), үйл ажиллагааны шууд үр дүнгээс гадна ажлын гүйцэтгэлийн шууд болон шууд бус нөлөөлөл, үйлчлэлийг чухал хэмжүүр болгон авч үздэг. Стратегийн менежмент нь бүтээгдэхүүн, ажил үйлчилгээ бүрт хэмжигдэхүйц үр нөлөө, үйлчлэлийн үзүүлэлтийг харгалзсан байдаг.

Үр нөлөө бүхий удирдлагын асуудлыг шинжлэх ухаанд ч практикт ч янз янзаар нэрлэж хэрэглэх явдал элбэг байдаг. Тухайлбал, зорилгоор удирдах, үр дүнд чиглэсэн удирдлага, гүйцэтгэлийн удирдлага, үр нөлөөнд чиглэсэн төсөв, үр нөлөө бүхий удирдлага, тоон үзүүлэлтээр удирдах гэх мэтээр янз бүрээр нэрлэсэн байдаг. Ялангуяа энэ асуудлыг гүйцэтгэлийн удирдлагын хүрээнд ихээхэн ярьж үр нөлөө, үйлчлэлийг хэмжиж болох уу эсвэл зөвхөн үр дүнг хэмжих шалгуур үзүүлэлтүүд гаргаж болох уу гэх мэтээр маргалддаг. Энэ асуудал төсвийн төлөвлөлттэй салшгүй холбоотой. Төсвийн төлөвлөгөө боловсруулах явцад улс төрийн хүсэл зориг, зорилго тоон үзүүлэлтээр илэрхийлэгдэж, тэр нь хэрэгжээд ямар үр дүнд хүрч, аль хэр үр нөлөө үзүүлэв гэдгийг нягтлан үзэх боломжтой байх ёстой.

3. ҮР НӨЛӨӨ БҮХИЙ УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦООГ БИЙ БОЛГОХ УРЬДЧИЛСАН НӨХЦӨЛ

Үр нөлөө бүхий удирдлагын тогтолцоо бий болгохын тулд тодорхой урьдчилсан нөхцөлүүд хангагдсан байх хэрэгтэй. Хамгийн гол урьдчилсан нөхцөл нь улс төрийн хүрээнд зорилгоо тодорхойлох хүсэл эрмэлзэлтэй байхаас гадна тийм чадвартай байж, түүнийгээ тууштай мөрддөг байх нь чухал юм. Үүнийг хэрэгжүүлэх гол нөхцөл нь тодорхойлж буй зорилготой холбоотой улс төрийн нэгдсэн ойлголцолд хүрэх явдал байдаг. Нөгөө талаар захиргааны байгууллагын удирдлага улс төрийн хүрээнд дэвшүүлсэн зорилгыг хэрхэн хэрэгжүүлж буй талаар ил тод нээлттэй мэдээлэхэд бэлэн байх ёстой. Өөр нэг чухал урьдчилсан нөхцөл нь дэвшүүлж буй зорилго удаан хугацаагаар тогтвортой хэрэгжих явдал чухал. Ингэж байж л сая үр нөлөө үзүүлж өөрчлөлт авчирна. Зорилгын үр нөлөө, үйлчлэлийг хэмжихийн тулд шалгуур үзүүлэлтүүд боловсруулж, түүний хэрэгжилтэд нь хяналт шинжилгээ, үнэлгээ хийж байх хэрэгтэй. Энэ нь арга зүйн шинжтэй урьдчилсан нөхцөл юм.

Үр нөлөө бүхий удирдлагын тогтолцооны ажиллах чадвартай байхад шийдвэрлэх ач холбогдолтой бас нэг чухал урьдчилсан нөхцөл нь нийт улс төр, захиргааны тогтолцоо зорилгыг хэрэгжүүлэх явцад үзүүлж буй үр нөлөөний талаарх мэдээллийг удирдлагын тодорхой арга хэмжээнд авч ашиглахад бэлэн буй эсэх юм. Бас нэг онцолж хэлэх зүйл бол тухайн удирдах ажилтны хандлагаас хамаарч уг тогтолцоог хэрэгжүүлэх эсэх нь шийдэгдэх явдал байдаг.

4. ЗАРИМ УЛСЫН ЖИШЭЭ

Энэ чиглэлээр улс орнууд янз бүрийн туршлага хуримтлуулсан байдаг хэдий ч энэхүү бодлогын зөвлөмжид герман хэлтэй Европын гурван орны жишээг тойм төдий авч үзлээ.

4.1 Австри улс

Австрид 2013 онд төсвийн шинэчлэл хийснээс хойш холбооны улсын бүх яамд нь салбарынхаа бодлогын хүрээнд тодорхой үр нөлөө үзүүлэхүйц зорилгыг тодорхойлсон байна. Үүнийгээ хэрэгжүүлэхийн тулд төсвийн багцыг тодорхой салбаруудын төлөвлөсөн арга хэмжээнүүдэд хуваарилж зорилгодоо хүрэхэд нь тусалсан. Мөн Засгийн газрынхаа Ерөнхий сайдын ажлын албанд нь өөрчлөлтийг удирдах үүрэг бүхий нэгдсэн тогтолцоо бий болгож салбаруудын өөрчлөлтийг дэмжиж удирдсан байна. Салбарууд нь төсвийнхээ хэрэгжилтийн тайланд яагаад энэ зорилгыг хэрэгжүүлэхийн төлөө ажиллаж байгаа, үүний тулд юу хийж байгаа, үр дүн нь ямар байгаа зэрэг үйл явцыг ил тод, тодорхой тайлагнах хэрэгтэй болсон. Тухайлбал Хөдөлмөрийн яам нь 2013 оны төсвийн төлөвлөгөөнд ахмад ажилтнуудын хөдөлмөр эрхлэх боломжийг нэмэгдүүлэх асуудлыг зорилгоо болгож томъёолсон байхад Эдийн засгийн яам нь гэр бүл, ажил мэргэжил хоёрыг илүү сайн холбож өгөх зорилго тавьсан байна. Төлөвлөлт хийхдээ яамдууд хоорондоо маш сайн ярилцаж ажлаа уялдуулсан байна. Үүний үр дүнд парламентад Төсвийн төлөвлөгөө хэлэлцэхэд бодлогын агуулгад илүү их анхаарал хандуулж байсан нь ажиглагджээ. Мөн хууль тогтоомж батлахын өмнө тэдгээрийн үр дагаварыг урьдчилан тооцож, уг хууль тогтоомж ямар үр нөлөө үзүүлж, юу өөрчлөх вэ гэдгийг сайтар харгалздаг болсон байна.

Австрийн холбооны муж улсууд болон хот тосгодод ч гэсэн ийм өөрчлөлтүүдийг хийж эхэлсэн. Гэхдээ орон нутгийн засаг захиргаанд ийм өөрчлөлт хийхийг хуульчилсан зүйл одоогоор байхгүй байна.

4.2 Швейцарь улс

Швейцарь улс үр нөлөө бүхий удирдлагын тогтолцоог бүх түвшиндээ нэвтрүүлээд 20-иод жил болж байгаа. Холбооны улсын түвшиндээ 1996 оноос "Үр дүнгийн гэрээ болон төсвийн багцаар удирдах" гэсэн хөтөлбөр хэрэгжүүлсэн. Энэ хөтөлбөрийн хүрээнд Холбооны улсын Засгийн газар яамдтайгаа дөрвөн жилийн гэрээ байгуулж ажилласан байна. Энэ гэрээнд хүрэх үр дүнгүүд, стратеги, зорилгууд, тэдгээр нь ямар үр нөлөө үзүүлэх зэргийг тусгадаг. 2004 оноос нэгдсэн стратеги боловсруулж ажилласан ч энэ нь бүх салбарт бүрэн хэрэгжээгүй байна. Швейцарийн холбооны улсын парламент 2014 онд удирдлагын шинэ загвар баталж, үүндээ 2017 оноос эхлэн бүх муж улсын төсөвт уг арга хэмжээ ямар үр дүнд хүрч, ямар үр нөлөө үзүүлэх тухай заавал тусгахаар заасан. Дашрамд дурьдахад Үр нөлөө бүхий удирдлагын тогтолцоог Холбооны улсынхаа Үндсэн хуулийн 170 дугаар зүйлд тусган хэрэгжүүлж буй арга хэмжээнүүд үр нөлөө бүхий байх ёстой гэдгийг баталгаажуулсан байдаг.

Швейцарийн кантонууд (орон нутаг)-ын түвшинд үр нөлөө бүхий удирдлагын тогтолцоо бүрэн хэрэгжиж чадаагүй байна. Нийт хот тосгодын 30 орчим хувьд нь энэ тогтолцооны зарим элементүүдийг үйл ажиллагаандаа нэвтрүүлжээ. 20 мянгаас дээш хүн амтай хотуудын 50 хүрэхгүй хувь нь уг тогтолцоог үйл ажиллагаандаа нэвтрүүлсэн гэсэн мэдээ бий (Eidgenössische Finanzverwaltung 2013).

4.3 Герман улс

ХБНГУ 2013 онд Их эвслийн Засгийн газар байгуулахдаа "Засгийн газрын үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэх зорилго тавина", "Урьдчилж харсан үр нөлөө бүхий удирдлага"-ын стратегийг хэрэгжүүлнэ гэж заасан байдаг (CDU, CSU und SPD 2013, S. 150). Үүнийгээ хэрэгжүүлэх зорилгоор Холбооны улсын Канцлерийн ажлын албанд төслийн баг ажиллуулж захиргааны шинжлэх ухааны арга зүйн тусламжтайгаар захиргааны үйл ажиллагааг зорилгод чиглүүлж сайжруулах ёстой гэсэн байна.

Герман улс улсын салбарын шинэ удирдлагын хүрээнд орон нутагтаа хувийн хэвшлийн менежементийн янз бүрийн онол, үзэл баримтлалыг нэвтрүүлж ихээхэн амжилт олсон ч яг үр нөлөө бүхий удирдлагын үзэл санааг хэрэгжүүлэх тал дээрээ Европын өндөр хөгжсөн орнуудаас харьцангуй хоцорч яваа гэж үздэг.

5. МОНГОЛ УЛСАД ЗАХИРГААНЫ ШИНЭЧЛЭЛИЙН ХҮРЭЭНД ХЭРЭГЖИЖ БУЙ ТӨСӨЛ ХӨТӨЛБӨРИЙН ТОЙМ

Манай улсад 1990 оноос хойш төв Засгийн газрын түвшинд төдийгүй орон нутгийн түвшинд ч олон төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлж тодорхой хэмжээний үр дүнд хүрсэн байдаг. Тухайлбал, Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөр, Хүний аюулгүй байдлыг хангах сайн засаглал хөтөлбөр, Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл, Засаглалыг дэмжих, төвлөрлийг сааруулах хөтөлбөр зэрэг томоохон төсөл хөтөлбөрүүдийг дурьдаж болно.

Улсын салбарын шинэ удирдлагын үзэл санааг хэрэгжүүлэх зорилгоор “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай” хуулийг 2002-2011 оны хооронд хэрэгжүүлж дунд хугацааны стратегид тулгуурласан төсвийн төлөвлөлтийг хийж үр дүнгийн гэрээний удирдлагыг бүх түвшинд хийж хэрэгжүүлж ирсэн. Харамсалтай нь энэ үзэл санааг бүрэн ойлгож тууштай хэрэгжүүлж хэвшүүлэхгүй явсаар 2011 онд уг хуулийг хүчингүй болгож Төсвийн тухай шинэ хууль баталж зарим үзэл санааг нь энэ хуулинд тусгаж хэрэгжүүлж байна.

Сүүлийн жилүүдэд гүйцэтгэлийн удирдлага, хяналт шинжилгээ-үнэлгээг чухалчилж байгаа хэдий ч стратегийн удирдлагыг бүрэн хэрэгжүүлж төлөвлөлтөө сайн хийхгүй, түүний хэрэгжилтийн менежментэд анхаарч хэмжих үзүүлэлтүүдийг нарийн гаргаж явцын тайлан мэдээг тэр бүр ил тод тайлагнаж ярилцдаггүйгээс хэрэгжилт нь хангалттай биш байгаа.

Засгийн газрын “Засаглалыг дэмжих, төвлөрлийг сааруулах” хөтөлбөрийн хүрээнд нийслэлийн засаглалыг сайжруулах, орон нутагт иргэлийн оролцоог дэмжих, чиг үүргийн шинжилгээнд тулгуурлан төвлөрлийг сааруулах зэрэг ажлууд хийгдэж байна. Энэ хүрээнд Засгийн газраас 2016 онд 350 дугаар тогтоол гаргаж “Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого”-ыг баталсан юм. Энэ баримт бичигт чиг үүргийг дахин хуваарилах аргачлал боловсруулж, түүний үндсэн дээр чиг үүргийг дахин хуваарилж төв засгийн газрын ачааллыг багасгаж орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах зорилт тавьсан. Түүнээс гадна зарим чиг үүргийг хувийн хэвшил болон иргэний нийгмийн байгууллагад шилжүүлэх асуудлыг ч тусгасан байна.

Монгол Улсад төвлөрлийг сааруулах үйл явцыг дээрх бодлогын баримт бичигт дараах үе шатанд хуваан авч үзсэн байна.

Үүнд:

1. 1992-1996 он буюу төвлөрлийг сааруулах бодлогыг идэвхтэй дэмжиж, тодорхой үе шатны арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн үе;
2. 1996-2002 он буюу төвлөрлийг сааруулах бодлогын үр дүнд төвлөрөл харьцангуй саарч, орон нутгийн эрх мэдэл нэмэгдсэн ч эргэн төвлөрүүлэх хандлага хүчтэй болсон үе;
3. 2002-2013 он буюу эрх мэдлийг эргэн төвлөрүүлсэн, орон нутгийн бие даасан байдал бүтэц, зохион байгуулалт, санхүү, төсвийн хувьд суларсан үе;
4. 2013 оноос өнөөг хүртэл буюу төвлөрлийг ялангуяа, төсвийн төвлөрлийг сааруулах, иргэдийн оролцоог төрийн удирдлагын бүх түвшинд нэмэгдүүлэх чиглэлээр шинэ арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж эхэлсэн үе.

Мөн иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлж, иргэдийг идэвхижүүлэх замаар орон нутаг шийдвэр гаргах, түүний хэрэгжилтийг хангах боломжийг нэмэгдүүлэх, иргэд өөрсдөө орон нутгийнхаа хөгжилд оролцож санаа бодлоо илэрхийлдэг болох чиглэлээр тодорхой төсөл хөтөлбөрүүд хэрэгжиж ахиц дэвшил гарсаар байна. Мөн тодорхой салбаруудын чиглэлээр ч олон ажил хийгдэж байгаа. Тухайлбал, малчдын бүлэг байгуулах замаар малчид бэлчээр, усаа хамгаалах зэрэг тодорхой ажлууд “Ногоон алт” зэрэг Бэлчээрийн менежементийн төслийн хүрээнд хэрэгжиж үр дүнд хүрч буй өөрчлөлтүүдийг дурьдах хэрэгтэй.

Мөн Төсвийн шинэ хуулиар Орон нутгийн хөгжлийн хөрөнгийн төлөвлөлт, зарцуулалтыг тухайн нутаг дэвсгэрт оршин сууж буй иргэдийн оролцоотой шийддэг болоод байна. Үүнийг тухайн нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн төлөвлөгөөтэй уялдуулж тогтвортой хөгжлийг хангахад чиглүүлж хэвшвэл тодорхой ахиц дэвшил гарах нь ойлгомжтой юм.

Хамгийн гол нь аливаа төсөл арга хэмжээг удаан хугацаанд үр дүн гартал нь тогтвортой хэрэгжүүлэх нь чухал байна.

6. ДҮГНЭЛТ

Монгол улсын Үндсэн хуулинд иргэн “эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах...” эрхтэй гэсэн заалтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор орон нутгийн хөгжилд онцгой анхаарч иргэд тухайн оршин суугаа нутаг дэвсгэртээ эрүүл, аюулгүй, амгалан тайван, сэтгэл хангалуун амьдрах боломжтой байх ёстой. Энэ боломжийг бүрдүүлэх үүргийг засгийн газар болон орон нутгийн засаг захиргаа иргэдтэйгээ хамтран хэрэгжүүлэх учиртай. Тиймээс улс төрийн түвшинд дэвшүүлж буй зорилго, зорилт иргэдийн сайн сайхан амьдралын суурийг баттай тавихад чиглэсэн байхаар тодорхойлогдож, түүнийг хэрэгжүүлдэг засгийн газар, ялангуяа орон нутгийн захиргааны байгууллагууд уг зорилго зорилтыг үр дүнтэй, үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхэд анхаарах хэрэгтэй байдаг.

Тиймээс энэ бодлогын зөвлөмжид үр нөлөө гэж чухам юу болох, үр нөлөө бүхий тогтолцоог хэрхэн бий болгох, ийм тогтолцоог бүрдүүлэх урьдчилсан нөхцөл нь юу болох талаар онолын түвшний асуудлыг авч үзээд герман хэлтэй гурван орны жишээг тойм төдий авч үзлээ. Үүнээс үзэхэд үр нөлөө бүхий удирдлагын тогтолцоог нэвтрүүлэхэд стратегийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх, зорилго, ажил үйлчилгээгээ төсөвтэйгээ уялдуулан үйл ажиллагааны үр дүн нь үр нөлөө бүхий үйлчлэл үзүүлж чадаж буй эсэхэд анхаарах хэрэгтэй нь харагдаж байна. Ингэхийн тулд үр дүн, үр нөлөөг хэмжих шалгуур үзүүлэлтүүд (индикатор)-ийг тодорхой болгож үйл ажиллагааны явц, үр дүнгийн тайланг тогтмол гаргаж хяналт шинжилгээ, үнэлгээ хийх зэрэг захиргааны удирдлагын иж бүрэн тогтолцоо бүрдүүлэх шаардлагатай.

Манай улсад 1990 оноос олон төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлсэн ч бодитой үр дүн бага гарсан байдаг. Мэдээж энэ нь олон шалтгаантай ч хамгийн гол нь хэрэгжүүлэх гэж буй төсөл хөтөлбөрөө тууштай удаан хугацаагаар тогтвортой хэрэгжүүлдэггүй, мөн хэрэгжүүлэх гэж буй асуудлаараа хангалттай мэдлэг, мэдээлэл өгч сургалт зохион байгуулж нэгдсэн нэг ойлголт бий болгож хэрэгжүүлдэггүй зэрэг дутагдал бий.

Онцгой анхаарах зүйл бол 3-р бүлэгт дурьдсан урьдчилсан нөхцлүүд хангагдах явдал юм. Ялангуяа улс төрийн зүгээс урт хугацааны зорилго дэвшүүлж, тогтвортой мөрдөж хэрэгжүүлэх хүсэл эрмэлзлэл, бэлэн байдал чухал байдаг. Улс төрийн сонгуулийн хугацаагаар байсхийгээд л бодлого өөрчлөгдвөл тогтвортой хөгжил бий болохгүй нь ойлгомжтой. Мөн захиргааны байгууллагын зүгээс мэдээллийн ил тод байдлыг хангах явдал тийм амар байдаггүй байна.

Мэдээж төвлөрлийг сааруулах бодлогын хүрээнд орон нутгийн бие даасан байдлыг хангаж, тэдэнд итгэл өгөх явдал чухал юм. Үүний тулд төсөв санхүү, хүний нөөц, бүтэц зохион байгуулалтын зэрэг эрхийг нь орон нутагт шилжүүлэхгүйгээр ялангуяа манай Монголын орон нутгийн байгууллагууд хөгжих боломж харагдахгүй байна.

7. САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо бий болгоход дээр дурдсан урьдчилсан нөхцлүүд бүрдсэн байхаас гадна дараах асуудлуудад анхаарах хэрэгтэй байна. Үүнд:

1. Нутгийн захиргааны байгууллагуудын бие даасан байдлыг хангах хэрэгтэй.

Энэ хүрээнд орон нутгийн өмч хөрөнгийг тодорхой болгохоос гадна 1950-иад оны сүүлчээр Аж ахуй хоорондын газар зохион байгуулалт хийж нутаг дэвсгэрийг нь тодорхой болгож, хил заагийг нь тогтоож байсны нэгэн адил газар зохион байгуулалтыг дахин хийж тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хувьд аль газар нь хэний мэдэлд байгааг ойлгомжтой болгож, түүнээс ордог төлбөр, хураамжийг тодорхой болгох хэрэгтэй. Ер нь орон нутаг өөрийн бие даасан эрхээ хэрэгжүүлэх хэмжээний орлого бүрдүүлэх боломжийг нь хангах, хэрвээ боломжгүй бол Засгийн газраас тодорхой хэмжээний татаас өгдөг механизмыг ойлгомжтой болгох нь зүйтэй байна.

Мэдээж энэ хүрээнд орон нутаг өөрийн удирдлагаа хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай бусад бүрэн эрхээ эдлэх боломжоор хангагдах хэрэгтэй. Тухайлбал, төсөв санхүү, хүний нөөц, бүтэц зохион байгуулалт зэрэг асуудлаа бие дааж шийдэх эрхээ эдлэх ёстой.

2. Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоог бий болгоно гэдэг бол улс төр, захиргааны аль аль түвшинд ажлын арга барил, байгууллагын соёлын эрс өөрчлөлт хийхийг шаардана.

Үүний тулд Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцооны загвар боловсруулж, түүнийгээ улс төрийн шийдвэрээр баталгаажуулж удаан хугацаагаар үр дүн нь гартал тууштай хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Ингэсэн тохиолдолд уг загварын онол үзэл баримтлал, хэрэгжүүлэх арга замын талаар холбогдох мэргэжилтнүүдэд, ялангуяа бүх түвшиний удирдах ажилтнуудад өргөн хүрээтэй сургалт явуулж нэгдсэн ойлголттой болох нь чухал юм. Мөн удирдах ажилтнуудын арга барил, ур чадварыг сайжруулах, үүрэг хариуцлагыг нь дээшлүүлэх ажлыг тасралтгүй зохион байгуулах хэрэгтэй болдог.

Дээр дурдсан зарим орны жишээгээр энэ үзэл санааг хэрэгжүүлэх нэгдсэн багийг Засгийн газрын түвшинд ажиллуулах хэрэгтэй. Ийм нэг нэгж нь энэ чиглэлээр арга зүйн туслалцаа үзүүлэх, хэрэгжилтэнд нь хяналт шинжилгээ, үнэлгээ хийх, нэгдсэн тайлан гаргах зэрэг ажлуудыг хариуцан ажиллах нь зүйтэй.

3. Орон нутгийн хурал, захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгож стратегийн удирдлагыг нэвтрүүлж ажиллах нь зүйтэй.

Ингэхийн тулд чиг үүргийг тодорхой болгож чиг үүргээ хэрэгжүүлэх нөөцүүд (хүний, санхүүгийн, бусад нөөц хэрэгсэл)-ийн хуваарилалтанд анхаарал хандуулах хэрэгтэй. Үйл ажиллагаагаа орчин үеийн менежментэд тулгуурлан зохион байгуулж хэвшихэд нь дээр дурдсан төслийн удирдах нэгж гарын авлага материалаар хангаж, зөвлөж туслан ажиллах үүрэг хүлээх нь зүйтэй.

Мөн үйл ажиллагааныхаа ил тод байдлыг хангаж ажлын үр дүн болон үйл ажиллагааны явцын тайлангаа тогтмол гаргаж хэвших нь чухал юм.

4. Орон нутгийн иргэдийг идэвхижүүлж, тэдний дэмжлэгийг авч ажиллах нь чухал юм.

Энэ чиглэлээр олон улсад болон өөрийн оронд хэрэгжиж буй төсөл хөтөлбөрүүдийн сайн туршлагыг судалж иргэдийг идэвхижүүлэх, тэдний хүч нөөцийг ашиглах боломжийг нэмэгдүүлж ажиллах хэрэгтэй. Ингэснээр орон нутагт гарч буй шийдвэр бодитой, иргэдийн санаа бодолд нийцсэн байхаас гадна тэдний дэмжлэгийг авч хэрэгжүүлэхэд тустай байх болно.

5. Орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын дунд өрсөлдөөн бий болгох замаар хөгжилд нь түлхэц өгөх нь тустай байх болно.

Үүний тулд нэгдсэн нэг загаварт баригдалгүй үйл ажиллагааныхаа үр дүн, үр ашгийг дээшлүүлж, үр нөлөө бүхий ажиллаж чадаж л байвал орчин үеийн менежментийн тодорхой арга барилаас өөрийнхөө онцлог, боломжинд тулгуурлан хэрэглэх боломж орон нутгийн захиргааны байгууллагуудад олгох нь зүйтэй. Ийм сайн туршлагауудыг бусдад нь танилцуулж сурталчилах, урамшуулах боломжийг бий болгож шударга өрсөлдөөний уур амьсгал, хөдөлгөөнийг өрнүүлж дэмжих хэрэгтэй.

8. НОМ ЗҮЙ

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он.
2. Төсвийн тухай хууль, 2011 он.
3. Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого, Засгийн газрын 2016 оны 350 дугаар тогтоол
4. НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, 2000 он.
5. CDU, CSU und SPD. Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin.
6. Eidgenössische Finanzverwaltung EFV. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Umsetzung in der Schweiz.
7. Levy, Frank S. et al. Urban Outcomes. Schools, Streets, and Libraries. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1974.
8. Osborne, David and Gaebler, Ted. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1992. (Дэвид Осборн, Тэд Гэблер. Засгийг шинэчлэн бүтээх нь. Бизнес овсгоо улсын салбарыг хэрхэн өөрчилж байна. Улаанбаатар 2015.)
9. Phineo. Kursbuch Wirkung. Berlin, Bertelsmann Stiftung, 2017.
10. Schuster, Ferdinand et. Al. Herausforderung Infrastruktur. Public Governance Frühjahr 2014, S. 6-11. Berlin, Institut fuer den oeffentlichen Sektor e. V.

ТӨВ ОРОН НУТГИЙН ХАРИЛЦАА, ЧИГ ҮҮРГИЙН ЗОХИСТОЙ ХУВААРИЛАЛТ

Др., проф. Аюурзанын Цанжид

АГУУЛГА

Тойм

Удиртгал

1. Бодлогын асуудлын тодорхойлолт
2. Альтернатив хувилбар
 - а. Төв орон нутгийн харилцааны Үндсэн хуулийн зохицуулалт, төрийн удирдлагын тогтолцоонд нутгийн удирдлагын байр суурь
 - б. Нутгийн удирдлагын чиг үүргийг тодорхой болгох нь
3. Дүгнэлт, зөвлөмж
4. Эшлэл зүүлтийн тайлбар
5. Ном зүй

ТОЙМ

Монгол Улс ардчилсан дэглэмд шилжиж улстөр, төрийн тогтолцоо өөрчлөгдсөний дотор нутгийн удирдлагын болон төв орон нутгийн харилцааны шинэ загвар буй болсон юм. Хэдийгээр эл тогтолцоо бий болоод 25 жил болж байгаа боловч орон нутгийн бие даасан байдал хангалтгүй, нутгийн удирдлагын чадавх, үр нөлөө төдийлөн сайн бус байна. Үүнд улс төр, эдийн засаг, нийгэм соёлын болон бусад хүчин зүйлс нөлөөлж байна. Эдгээр хүчин зүйлс дотор зохион байгуулалтын шинжтэй, эдийн засгийн их нөөц шаардахгүйгээр, хууль тогтоомжийн хүрээнд шийдвэрлэж болмоор асуудлууд ч багтаж байна. Үүний нэг нь төрийн захиргааны төв байгууллага (мөн тэдгээрийн харьяа агентлагууд) болон нутгийн удирдлагын чиг үүргийн хуваарилалт юм. Нутгийн удирдлагын чиг үүрэг тодорхой бус, анхан болон хоёр дахь шатны хооронд ялгаагүй байгаа нь нутгийн удирдлагын үр нөлөөг бууруулж байна. Нутгийн удирдлагын чиг үүргийг тодорхой болгохын тулд юуны өмнө тус улсад орон нутгийн бие даасан байдал ямар хэмжээтэй байх вэ гэдэг асуултад хариулт хэрэгтэй юм. Одоогийн байдлаар орон нутгийн бие даасан байдал төлөөллийн шинжтэй байгаа юм. Монгол Улс хэдийгээр төрийн нэгдмэл байгууламжтай боловч орон нутаг нь улстөрийн эрх мэдэлд хамааралгүй асуудлаар чиг үүргийнхээ дагуу хэвийн бие даасан байдалтай байх боломжтой юм. Орон нутгийн бие даасан байдлын талаарх ийм ойлголтод суурилан сум, аймаг болон төвийн хооронд орон нутгийн амьдралыг

удирдах асуудлаар чиг үүргийн тодорхой хуваарийг гаргаж болно. Дэлхийн олон улсын практик туршлага ч ийм байна.

Тэгэхдээ юуны өмнө ийнхүү чиг үүргийг хуваарилах зарчмуудыг тодорхойлох хэрэгтэй юм. Зохиогч энэхүү зөвлөмжид байж болох зарчмууд болон тэдгээрт тулгуурлан төв орон нутгийн чиг үүргийг хуваарийн талаар тодорхой санал дэвшүүлж зөвлөмж боловсрууллаа.

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиар төрийн тогтолцоог, түүний дотор нутгийн удирдлагын тогтолцоо, үйл ажиллагааны зарчмыг тодорхойлсон билээ. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу тус улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь манай улсад төдийгүй дэлхий дахинд шинэ зарчимд тулгуурласан аж. Энэхүү зарчмын агуулгыг Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах, хэлэлцүүлэх, батлах ажилд томоохон үүрэгтэй оролцсон Б.Чимид “Нэгдмэл улсын хувьд нутгийн удирдлагын тогтолцоонд төвлөрсөн удирдлагын элемент, ардчилсан бүгд найрамдах засагтайн хувьд өөрөө удирдах ёсыг баримтлах хоёрыг хослуулахаар ийнхүү хуульчилсан нь Монголын нэг гол онцлог, хэрэв зөв хэрэгжүүлбэл ардчилалд оруулсан нэгэн зүйл хувь нэмэр болно. Энд ардчилсан ёс гол чигийг зааж буй учир өөрөө удирдах ёс голлох (шийдвэрлэх) үүрэгтэй юм” Гэвч нутгийн удирдлагын практикт уг зарчмыг хэрэгжүүлэх гэсэн хорин таван жилийн туршлага сургамжаас үзвэл анхаарал татах хэд хэдэн асуудал байгаа нь орон нутгийн удирдлагын үр нөлөөг бууруулж байна.

Нэгд, орон нутгийн бие даасан байдлын тухай асуудал амьдрал дээр ч, онол номлолын хүрээнд ч тодорхойгүй байна. Үндсэн хууль тогтооход баримталсан нутгийн удирдлагад өөрийн удирдлага шийдвэрлэх үүрэгтэй байх тухай санааг дагавал орон нутаг тодорхой хэмжээгээр бие даасан байдалтай байх учиртай. Ямар нэг хэмжээгээр бие даасан байх нь нутгийн өөрөө удирдах ёс оршин тогтнох үндэс юм. Гэвч орон нутгийн бие даасан байдал хангалтгүй байгааг уг асуудлаар болсон удаа дараагийн хурал, симпозиумд оролцогчид тэмдэглэж байна. Уг асуудлаар хоёр янзын байр суурь байгаа нь ажиглагддаг. Эхнийх нь Монгол Улс хэдийгээр нэгдмэл байгууламжтай боловч орон нутаг тодорхой хэмжээгээр бие даасан байдалтай байж болох бөгөөд түүний хэмжээг оновчтой тогтоох хэрэгтэй гэж үздэг бол хоёр дахь нь нэгдмэл улсад орон нутгийн бие даасан байдлын тухай ярих боломжгүй гэж үздэг байна.

Хоёрт, нутгийн удирдлага дахь “хоёр засаглал”-ын асуудал. Хэдийгээр Монголын нийгмийн өмнөх тогтолцооны нутгийн удирдлагын болон өнөөгийн тогтолцооны субъектүүдийн хооронд зарчмын ялгаа буй боловч амьдрал дээр үйл ажиллагааны болон хоорондын харилцааны шинж байдал нь өмнөх тогтолцоог ямар нэг хэмжээгээр санагдуулж байгаа юм. Хэдийгээр өөрөө удирдах ёсны байгууллага иргэдээс сонгогддог, Засаг даргыг томилох, чөлөөлөх, огцруулахад санал гаргадаг, төсөв баталдаг гэх мэт том эрхтэй боловч хэрэг дээрээ эл эрх нь бодитой биш байдаг байна. Үүнд эрх зүй, эдийн засаг санхүү, нийгэм-соёл, улстөрийн олон шалтгаан нөлөөлж байна.

Гуравт, засаг захиргааны доод, дунд төвшний нэгжүүдийн чиг үүрэг тодорхойгүй байгаагаас тэдгээрийн үйл ажиллагаа тодорхой зорилго чиглэлтэй байх, үйл ажиллагааны үр дүнг үнэлэх, хариуцлага тооцох боломжгүй болгож байна. Нутгийн удирдлагын харилцааг зохицуулсан гол хуульд олон шатны Засаг дарга нарын чиг үүргийг бөөнд нь ерөнхий байдлаар томъёолсон нь үүнд нөлөөлж байгаа бөгөөд цаашид засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн чиг үүргийг аль болохоор ялгаа заагтай тодорхойлох шаардлагатай байгаа юм.

Дөрөвт, иргэдийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын сонгуульд зөвхөн улстөрийн намууд нэр дэвшүүлэн оролцож байгаа нь хэдийгээр орон нутгийн хөгжлийн бодлого боловсруулахад зарим эерэг нөлөөтэй боловч гарч буй шийдвэрийг улстөрийн намын үзэл бодолд захируулах, нутгийн иргэдийг талцуулж, уламжлалт харилцааны шинж байдлыг эвдэх, тэртэй тэргүй орон нутагт ховор байгаа боловсон хүчний нөөцийн ашиглалтыг муутгах зэрэг сөрөг нөлөөтэй байна. Төрийн байгууллага босоо удирдлагатай байгаа шиг өөрөө удирдах ёсны байгууллага нь түүнд олонх болсон улс төрийн намын үйл ажиллагаагаар дамжин босоо удирдлагатай мэт байна.

Тавд, нутгийн удирдлагыг төлөвшүүлэхэд олон нийтийн оролцоо зайлшгүй чухал. Ардчилсан нийгмийн нутгийн удирдлагын үндсэн зарчмын нэг нь түүнд олон нийтийг оролцуулах, удирдлагын үйл явц бүхэлдээ олон нийтийн санаа бодолд мэдрэг байж түүнийг харгалзах явдал юм. Энэ бол манай нийгмийн өнөөгийн тогтолцооны хамгийн бэрхшээлтэй асуудал юм. Хаант болон социалист засаглалын үед аж төрж дадсан хүмүүст нутгийн удирдлагад оролцох идэвх, дадлага дутагдах нь ойлгомжтой юм. Тиймээс хуулиар буй болгосон ардчиллын бүтцүүд өнгөн талдаа удирдлагын ил тод, нээлттэй байдал, олон нийтийн оролцоонд түшиглэж байгаа мэт харагдах боловч зарим үед авлига, цөөн хүний эрх ашгийн төлөөх хуйвалдаан мэтийн халхавч болж байгааг иргэд шүүмжилж байгаа юм. Нутгийн удирдлагын шинэ тогтолцоог бүрдүүлснээс хойш төрийн, төрийн бус ямарч байгууллага энэ асуудалд анхаарал тавиагүй, иргэдэд ардчилсан ёсны улстөрийн мэдлэг боловсрол олгох ажил хийгдсэнгүй. Олон нийтийг "хааны сэнтийд залсан" ардчилсан тогтолцоонд иргэдийн улстөрийн боловсрол гол нөлөөтэй бөгөөд ийм боловсрол байхгүй бол үндсэн хуулиар тунхагласан эрх чөлөөг алдах аюул байдаг байна

Байдал ийм байгаагийн нэг ноцтой үр дагавар бол хуулиар буй болгосон шинэ тогтолцоог үнэлэх боломжийг бууруулж байгаа явдал болно. Учир нь иргэдийн улстөрийн боловсрол сайн, тэд нутгийн удирдлагад идэвхтэй, үр нөлөөтэй оролцдог байсан бол бидний дээр дурдсан сөрөг зүйлсийн зарим байхгүй юмуу байлаа ч хэмжээ, хор нөлөөний хувьд бага байсан байж болох юм.

Эдгээр бүх асуудал нь өөр хоорондоо нягт холбоотой бөгөөд төв орон нутгийн харилцааны шинж байдалд бүхэлдээ нөлөөлж байгаа юм.

1. БОДЛОГЫН АСУУДЛЫН ТОДОРХОЙЛОЛТ

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар нутгийн удирдлагын тогтолцоог тодорхойлсон цагаас хойш өнөөг хүртэлх 25 жилийн хугацаанд нутгийн удирдлагыг хэрэг дээр нь төвхнүүлэх ажил хийж иржээ. Орон нутагт иргэдийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болох иргэдийн нийтийн болон төлөөлөгчдийн хурал, төрийн төлөөлөгч болох

Засаг дарга гэсэн бүтэцтэй нутгийн удирдлага буй болж үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Гэвч нутгийн удирдлагын үр нөлөө хангалтгүй, нэг талаас иргэдийн жинхэнэ төлөөлөл болж чадахгүй, нөгөө талаас орон нутагт төрийн хууль тогтоомж, төв засгийн газрын бодлогын хэрэгжилт хангалтгүй байна. Үүнд улстөр, эдийн засгийн болон нийгэм соёлын гэх мэт олон шалтгаан байгаагийн дотор төв орон нутгийн чиг үүргийн хуваарилалт тодорхой бус, тогтвортой бус, анхан шатны болон хоёр дахь шатны удирдлагын чиг үүрэг харьяа нутаг дэвсгэр дээрээ ижил, давхацсан байдалтай байна. Ийм байгаа нь хариуцлага тооцох, байгууллага, албан тушаалтан дээшээ болон доошоо тайлагнах, тэдний ажлыг бодитой үнэлж дүгнэх зэргийг хүндрэлтэй болгож байгаа юм. Түүнчлэн ажил үүрэг орхигдох, бусдын ажлаар халхавчлах зэрэг үзэгдэл гарч ажил хэрэг хохироход хүргэж байгаа юм. Үүнээс өмнө төв орон нутгийн чиг үүргийг хуваарилах асуудлаар хэд хэдэн судалгаа хийгдэж холбогдох зөвлөмж гарч байсан хэдий ч бодитой үр дүн гарахгүй байгаа юм.

Энэ бүхэн нь нутгийн удирдлагын үр нөлөөг дээшлүүлэх бодлогыг зөв оновчтой болгох, түүний дотор төв орон нутгийн чиг үүргийг тодорхой болгож хуваарилах шаардлагыг зүй ёсоор буй болгож байна. Төв орон нутгийн чиг үүргийн асуудал нь орон нутгийн бие даасан байдал ямар хэмжээтэй байх вэ гэдгийг тодорхойлохыг шаардана. Зохиогчийн удирдлагаар Монгол Улсад орон нутгийн бие даасан байдлыг сумын жишээн дээр судалсан судлаачид орон нутгийн бие даасан байдал “төлөөллийн” байдалтай байна гэсэн дүгнэлт хийжээ. Энэ нь бие даасан байдал хязгаарлагдмал болон хэвийн бие даасан байдалтай гэсэн үнэлгээний дундын байдалтай байна гэсэн үг юм. Ийм байдал нь орон нутаг үндсэндээ төвөөс өгсөн хөрөнгийг зориулалтаар нь зарцуулах ажлыг гардан гүйцэтгэдэг гэсэн үг юм. Судалгааны эл дүгнэлт нь бусад судлаачдын дүгнэлттэй үндсэндээ ижил байгаа юм. (Н. Батцэрэг) Эрүүл мэндийн үйлчилгээний талаар судалгаа хийсэн төслийн багийнхан ч энэ салбарт аймаг сумын хоорондын удирдлагын чиг үүргийг тодорхой хуваарилаагүй байгааг шүүмжилсэн байна.

Монгол Улс хэдийгээр нэгдмэл байгууламжтай боловч орон нутаг тодорхой хэмжээнд бие даасан байдалтай байж болно. Социалист байгаад ардчилсан дэглэмтэй болсон, төрийн нэгдмэл байгууламжтай Польш, Унгар, Румын зэрэг олон улс орон орон нутгийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх талаар амжилттай ажиллаж байгаа юм. Монгол Улсад орон нутаг тодорхой түвшинд бие даасан байдалтай байх ёстой гэдгийг бусдын жишээгээр нотлох гэж оролдох хэрэггүй юм. Учир нь амьдрал өөрөө ийм байдлыг шаардаж байгаа нь бэлхнээ харагдаж байгаа юм. Орон нутаг өөрт ногдсон юмуу өөрөө бүрдүүлсэн хөрөнгийг захиран зарцуулахдаа ямар зам харгуйг засах, сургууль, эмнэлгийн барилгын аль нь их хөрөнгө шаардсан засвар хийх хэрэгтэй байгааг төвөөс илүү мэднэ. Нөгөө талаар Монгол Улс өргөн уудам нутагтай, дэд бүтэц харьцангуй сул, аймаг сумууд газар зүй, цаг уурын янз бүрийн нөхцөлд оршдог зэрэг онцлогууд ч орон нутгийн бие даасан байдал харьцангуй сайн байх хэрэгцээг буй болгож байгаа юм. Уг асуудлыг сургалтын хөтөлбөрөөр жишээ авах юм бол хөтөлбөрийн хорин хувийн агуулгыг орон нутаг өөрөө шийдэхээр тусгасан байлаа гэхэд говийн аймгуудад тэмээний аж ахуйн талаар, хангайн бүсэд газар тариалангийн талаар судлаж болох талтай юм.

Иймээс Монгол Улсад орон нутаг хэвийн бие даасан хэмжээнд байх боломжтой юм³.

Энэ нь :

- Орон нутгийн төсвийн орлого, зарлагад өөрийн нь эзлэх хувь 50-60 орчим,
- төвөөс олгож байгаа шилжүүлгийн эзлэх хувь 50 хүртэл хувь,
- орон нутаг тодорхой хязгаарт орон нутгийн татвар тогтоох, цуглуулах, захиран зарцуулах эрхтэй,
- орон нутаг дахь төрийн байгууллагын дарга эрхлэгч нарыг томилох, чөлөөлөх, үйл ажиллагааг нь үнэлж дүгнэхэд тодорхой хэмжээгээр оролцдог,
- иргэд төсвийг батлах, үр дүнг нь хэлэлцэхэд оролцдог зэрэг үзүүлэлтээр хэмжигдэх төвшингийн бие даасан байдал юм.

Түүнчлэн орон нутаг өөрийн бүрдүүлдэг санхүүгийн нөөцийн тодорхой хувьтай тэнцэх зээлийг авдаг байж ч болох юм. Орон нутгийн бие даасан байдлыг ийм түвшинд байна гэсэн таамаглалыг хүлээн авч төв орон нутгийн чиг үүргийн хуваарилалтыг хийж болно.

2. АЛЬТЕРНАТИВ ХУВИЛБАР

Төв орон нутгийн чиг үүргийг хуваарилах нь юуны өмнө төрийн удирдлагын тогтолцоонд нутгийн удирдлагын байр суурь ямар байх, төв орон нутгийн харилцаа ямар байх болон орон нутгийн бие даасан байдлын хэмжээ зэргээс хамааралтай юм. Эдгээр асуудал нь Үндсэн хуулийн зохицуулалттай юуны өмнө холбогдоно.

Орон нутгийн эрх зүйн байдал нь манай улс нэгдмэл байгууламжтай гэдгээс гадна нутгийн удирдлагад иргэдийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослох зарчмаар тодорхойлогдож байгаа юм. Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, Засаг дарга хэмээх хоёр институт нь шинж чанарын хувьд өөр өөр бөгөөд тэдэнтэй дээд шатны байгууллагаас харьцах зарчим ч өөр байх учиртай юм. Энэ нь манай улсын хууль тогтоомжид зарим талаар тусгалаа олсон байна. Хурал болон дээд түвшний байгууллага хоорондын харилцааг тодорхойлсон Үндсэн хуулийн заалтуудыг авч үзье.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн жаран хоёрдугаар зүйлийн 1-д “нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэхийн хамт улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна” хэмээн хурлын чиг үүргийн ерөнхий хүрээг тодорхойлсон байна. Энэ заалтыг хэрэгжүүлэх баталгаа болгож цааш нь уг зүйлийн 2-т “нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно” гэжээ. Эдгээр заалт нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын үндсэн хуулийн баталгаа болж байгаа юм. Гэвч эдгээр заалтыг хэрэгжүүлэх баталгаа дутмаг байгаа юм. Нэгд, тэдгээрийг зөрчсөн тохиолдолд нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага яах ёстой нь тодорхойгүй байгаа юм. Манай улсын хуулийн дагуу ийм тохиолдол гарвал иргэн Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж болох бөгөөд харин хуралд өөрт нь тийм эрх байхгүй байгаа юм. Энэ нь сум аймаг хуулийн этгээд биш байгаатай холбоотой. Ийм учраас

нутгийн удирдлага (өөрөө удирдах ёсны байгууллага нь) хуулийн этгээд байх, орон нутаг, ялангуяа иргэдийн өөрийн удирдлагын эрх зөрчигдсөн тохиолдолд өөрөө удирдах ёсны байгууллага Үндсэн хуулийн цэц, захиргааны шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй байхыг нэг хувилбар хэмээн үзэж байна.

Хоёрт, "нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудал" гэдэг нь тодорхойгүй байгаа юм. Энэ нь жишээ нь, аймаг, сумын чиг үүрэг тодорхойгүй байгаагаас аль нэг сумын эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудал нь дээд шатны нэгж болох аймгийн ч асуудал мөн байдагтай холбоотой байна. Энэ нь аймаг сумын удирдлага нэг асуудлаар бодлого гаргах, бодлого зөрөх, улмаар зөрчил гарах, аль нэгнийхээ хийсэн ажлыг нөгөө нь өөрийн ажил болгож тайлагнах зэрэг байдал гаргахад хүргэж байна.

Чиг үүрэг ялгаваргүй байгаа тохиолдолд сумын Хуралд оноосон дээд шатны байгууллага халдаж болохгүй эрх хэмжээний асуудал гэдэгт хамаарах зүйл хурал өөрийгөө зохион байгуулах, Засаг даргыг томилох, чөлөөлөхтэй холбоотой санал гаргах, түүний илтгэл тайланг хэлэлцэх, төсөв батлахаар л бараг хязгаарлагдаж байгаа юм. Нэгжүүдийн чиг үүргийг түвшингээр нь ялган тодорхойлсон тохиолдолд тухайн тухайн хурлын өөрийн нь эрх хэмжээний шийдвэрлэх асуудал тодорхой болно. Ийм үед Хурал эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг орон нутгийнхаа нөхцөлд нийцүүлэн хуулийн хүрээнд шийдвэрлэх боломж бүрдэнэ. Тийм учраас засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн чиг үүргийг түвшнээр нь ялгаж тодорхойлох шаардлагатай байгаа юм.

Хурал болон дээд шатны байгууллага хоорондын харилцааны нөгөө тал нь Хурлын шийдвэрийг хүчингүй болгох асуудал юм. Тэгэхдээ шийдвэрийг хоёр ялгаатай үзэх нь зүйтэй. Хурал бол иргэдийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага учраас эдийн засаг, нийгмийн агуулгатай ямар ажил хийхийгээ өөрөө шийдвэрлэж болох юм. Үүнтэй холбоотой шийдвэрийн зөв бурууг Хурлын төлөөлөгчид, тэднийг сонгосон иргэд л дүгнэнэ. Харин хурлын шийдвэр Үндсэн хууль, бусад хуулинд нийцээгүй бол түүнийг хүчингүй болгох шаардлагатай. Дэлхийн бусад орны туршлагаас ургуулан манай нөхцөлд нийцүүлэн хэрэглэж болох хувилбар бол анхан шатны нэгжийн хурлын шийдвэрийг хоёр дахь шатны нэгжийн Засаг дарга хүчингүй болгодог, улмаар хоёр дахь шатны хурлын шийдвэр хууль зөрчсөн тохиолдолд Засгийн газар хүчингүй болгодог байж болох юм. Ийм зарчим нь нэгдмэл байгууламжтай манай улсын хувьд хэрэглэж болох зохицуулалт юм. Тэгэхдээ ийм зохицуулалт нь орон нутгийн хурал өөрөө гомдол гаргах эрхтэй байх тохиолдолд л боломжтой. Гэвч онолын хувьд эргэлзээ байгаа нь дээд шатны засаг дарга хууль зөрчсөн эсэхийг шийдвэрлэж доод шатны хурлын шийдвэрийг хүчингүй болгодог нь хууль зөрчсөн эсэхийг зөвхөн шүүх тогтоодог зарчимтай зөрчилдөж байгаа явдал юм. Эл зөрчлөөс гарахын тулд дээд шатны засаг дарга шүүхэд ханддаг, ийм тохиолдолд шүүн таслах процесс шуурхай байхаар хуульчилж болох юм.

Хурал болон дээд шатны байгууллагууд хоорондын харилцаанд өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослох зарчим тодорхой нөлөө үзүүлдэг. Дээд шатны байгууллагаас засаг даргатай харилцах хэм хэмжээ нь хурлын үйл ажиллагаанд дам нөлөөлдөг байна.

Засаг дарга төрийн дээд шатны байгууллагатай харьцах харилцааг зохицуулсан заалтуудыг авч үзье. Үндсэн хуулийн жаран нэгдүгээр зүйлд "Засаг дарга тухайн хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийн хамт засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд харьяа нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомж, Засгийн газар, харьяалах дээд шатныхаа байгууллагын шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангах ажлыг Засгийн газар, дээд шатны засаг даргын өмнө хариуцна" гэж заасан байдаг. Ингэхдээ засаг дарга Хурлын шийдвэрт хориг тавих эрхтэй. Харин дээд шатны засаг дарга болон Засгийн газрын шийдвэрт захирагдах ёстой. Тийм болохоор засаг даргын хурлын шийдвэрт хориг тавих эсэхийг шийддэг шалгуур нь өөрийн үзэл бодол болон дээд газрын шийдвэр зэрэг юм. Энэ нь Хурлын шийдвэр дээд түвшний шийдвэртэй зөрчилдвөл хориг тавигдана гэсэн үг юм. Одоогийн байдлаар Хуралд намууд нэр дэвшүүлж олонх болох зарчмаар үйл ажиллагаа явж байгаа учраас хоригтой холбоотой зөрчил бага гарч байна. Хурал нь дээр өгүүлсэн ёсоор нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрхтэй байж болох боловч Үндсэн хуулийн жаран гуравдугаар зүйлийн 2 дахь заалт тийм боломжийг хааж байгаа юм. Тэнд "Хурлын тогтоол, Засаг даргын захирамж нь хууль тогтоомж, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газар, харьяалах дээд шатны байгууллагын шийдвэрт нийцсэн байх бөгөөд түүнийг тус тусын нутаг дэвсгэрт хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөнө" хэмээн заажээ. Ингэснээр доод шатны Хурал, Засаг дарга нь дээд газрын шийдвэрийн хэрэгжилтийг л зохион байгуулах үүрэг гүйцэтгэх үүрэгтэй гэж ойлгомоор байгаа юм. Ингэж ойлговол Хурлын мөн чанар нь аливаа байгууллагын гүйцэтгэх удирдлагын дэргэдэх хамтын удирдлагын байгууллагатай төстэй болно. Тиймээс манай улсын төв орон нутгийн харилцааны мөн чанарыг эзэн-агентийн онолын хүрээнд тайлбарлах нь оновчтой гэмээр байгаа юм. Нутгийн удирдлагад төрийн удирдлага болон өөрөө удирдах ёсыг хослох зарчмыг хэрхэн төгөлдөржүүлэх вэ гэдэг асуудал чухал байгаа юм. Орон нутаг өөрийгөө удирдах, төр үүргээ биелүүлэх гэсэн хос асуудал байна. Нэгд, эдгээр үйл ажиллагаа тусгаар байх ёстой, хоёрт эдгээр нь өөр хоорондоо уялдаатай байх ёстой. Одоогийн хууль тогтоомжид Засаг даргыг томилох, чөлөөлөхөд хурал санал гаргах болон хурлын шийдвэрт Засаг дарга хориг тавих, Засаг дарга аливаа бодлогын төслийг боловсруулан өргөн барьж хурал хэлэлцэн батлах зэрэг нь хослох зарчмыг хэрэгжүүлж байгаа гол хэрэгсэл юм. Ийм зохицуулалттай байхад ямар зөрчил байна вэ? Төрийн удирдлагыг улсын бүх нутаг дэвсгэрт нэг мөр хэрэгжүүлэх, өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд төр хэт хутгалдан орохгүй байх хоёрын хооронд тодорхой хэмжээний зөрчил байна. Энэ нь гол төлөв төсөв санхүүгийн хүрээнд илэрч байгаа юм. Тиймээс ч орон нутгийн хурал зөвхөн дээрээс баталж ирүүлсэн төсвийг л ёс төдий хэлэлцэж байна гэсэн шүүмжлэл гарч байгаа юм. Нөгөө талаас нэгдмэл байгууламжтай улсын төрийн чиг үүргийг төдийлэн ухамсарлаагүйгээс төвийн байгууллагад хамрагдах чиг үүргийг орон нутаг авах эрмэлзэл гарч байгаа юм. Энэ нь жишээ нь орон нутагт ажиллаж байгаа төрийн бүх байгууллагын удирдлагыг орон нутаг томилох ёстой гэдэг үзэл юм. Ийм төрлийн зөрчлийг өөрөө удирдах ёсны хүрээнд эрхлэх, төр эрхлэх, хамтран эрхлэх ажлын хуваарийг нарийвчлан тогтоосноор шийдвэрлэж болно.

Энэ бүхэн нь нутгийн удирдлагын тогтолцоонд зарим өөрчлөлт хийх шаардлага байгааг харуулж байна. Орон нутаг, ялангуяа сумын түвшинд өөрөө удирдах ёсны байгууллага байгаад түүнд төрийн үүргүүдийг хуулиар олгож гүйцэтгүүлдэг загварыг сонгон авах нь оновчтой байж болох юм. Өнөөгийн нөхцөлд дээр дурдсан жаран

гуравдугаар зүйлийн 2 дахь заалтыг Хурлын үйл ажиллагааны хязгаарлалтыг багасгах чиглэлээр өөрчлөх, орон нутгийн чиг үүргийг түвшнээр нь зааглах зэрэг арга хэмжээг авч болох юм. Энэ нь анхан шатанд зөвхөн өөрийн удирдлагатай байж өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ төрөөс даалгасан үүргийг хэрэгжүүлдэг байна гэсэн үг юм. Ингэж үзвэл нутгийн удирдлагад өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослох зарчмыг хэрэгжүүлэх үзэл баримтлал өөрчлөгдөж шинээр томьёолох хэрэг гарна. Удирдлагын хоёр дахь төвшинд өөрөө удирдах ёсны байгууллага, төрийн удирдлага хоёрыг зааглах, хослох зарчим нь бие биетэйгээ “зууралдах” явдлаар бус удирдлагын чиг үүргийг тодорхой болгож хуваарилах зарчмаар хэрэгждэг байна. Ийм тохиолдолд төрийн удирдлага нь төрийн гэж тооцогддог чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлдэг, хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавьдаг, улс орон даяар хэрэгжүүлж байгаа төв засгийн газрын бодлогын хэрэгжилтэд үнэлэлт дүгнэлт өгдөг, харин өөрийн удирдлага нь орон нутгийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн асуудлуудыг хариуцдаг байж болох юм.

Нутгийн удирдлагын тогтолцоотой холбоотой асуудлаас чиг үүргийн хуваарилалтын асуудалд шилжье.

Одоо дэлхийн зарим оронд эдгээр зарчмыг баримтлан төв орон нутгийн эрх хэмжээг хэрхэн хуваарилсныг авч үзье.

Польш Улс:

Тус улс орон нутагт гурван шатлал бүхий тогтолцоотой. Нэгжүүдийг дороос нь дэс дараагаар нь нэрлэвэл гмина, повият, воеводство гэсэн нэгжүүдтэй. Хамгийн доод шатны нэгж болох гмина нь дотроо тосгон бүрд байдаг солтис хэмээх хэсгүүд болж задрах боловч тэдгээр нь засаг захиргааны нэгж биш юм. Нэгжүүдийн эрх хэмжээ нь өөрийн үндсэн, даалгагдсан болон итгэмжилсэн гэсэн гурван төрөлтэй байдаг байна. Өөрийн үндсэн үүрэг гэдэгт хууль тогтоомжоор тухайн нэгжид олгосон, тухайн нэгж хэрэгжүүлж, бие даан хариуцлага хүлээдэг нийтийн асуудлууд юм. Тэдгээрийн санхүүжилтийг тухайн нэгж өөрийн орлогоос гаргах учиртай. Гэвч зөвхөн тухайн нэгжээр зогсохгүй улсын нийт нутаг дэвсгэрт нэг л журам, стандартын дагуу нэг мөр хэрэгжүүлэх ёстой нийтийн асуудлуудыг аль болохоор хүн амд ойр байдаг нэгж хэрэгжүүлэх нь илүү үр дүнтэй гэдгээс улбаалан орон нутгийн нэгжид дээрээс даалгасан гэж үздэг, байнга хэрэгжүүлдэг үүргүүд байдаг байна. Тэдгээрийг заавал хэрэгжүүлэх ёстой байдаг. Даалгасан үүргийн санхүүжилтийг дээрээс олгоно. Гурав дахь төрлийн үүргүүд нь орон нутгийн нэгж төвтэй харилцан ойлголцлын журмаар сайн дурын үндсэн дээр хэрэгжүүлдэг үүргүүд юм. Тэдгээрийг итгэмжилсэн үүргүүд гэж нэрлэх ба хэрэгжүүлэх зохион байгуулалтын болон санхүүгийн асуудлыг харилцан ойлголцлын үед тодорхойлдог байна. Польш улсын нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны нэгжүүдийн үүрэг нь маш тодорхой байдлаар хуульчлагдсан байдаг. (Radoslaw Rybkowski: <http://mailgrupowy.pl/shared/resources/4493,rozwoj-regionalny-i-lokalny/12103,podzial-zadan-w-samorzadzie-lokalnym-zadania-wlasne-i-zl-cone-gminy-zad...>) Үүнд:

Нэг. Гмина

Үндсэн үүрэг:

1. Техникийн дэд бүтэц
 - бохир, цэвэр усны сүлжээ

- бохир усны цэвэрлэгээ
 - гмины дотоод зам
 - хог хаягдлыг цуглуулах
 - ус хангамж
 - ус хэмнэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа
 - зам дээрх хөдөлгөөний аюулгүй байдал
 - замын хажуугийн туслах замын аюулгүй байдал
 - орон нутгийн нийтийн тээвэр
 - зах, худалдааны төвүүд
2. Нийгмийн дэд бүтэц
- боловсрол (ясли, цэцэрлэг, бага сургууль, гимнази)
 - сургуулийн барилга
 - туслах барилгууд (биеийн тамирын заал)
 - багш нарын цалин
3. Эрүүл мэндийн алба
- эрүүл мэндийн суурь үйлчилгээ (өрхийн эмнэлэг)
 - нийгмийн тусламж/халамж
 - асрамжийн төвүүд (тэгэхдээ асрамжийн газар биш)
 - яаралтай тусламж (Жишээ нь, гамшгийн үед)
 - байнгын болон яаралтай мөнгөн тусламж
4. Соёл, биеийн тамир
- театрууд
 - соёлын төвүүд
 - номын сан
 - аялал жуулчлал
 - спортын сайн дурын арга хэмжээг дэмжих
 - тоглоомын талбай
 - биеийн тамирын талбай
 - сургуулийн хичээлээс гадуурх ажлын зохион байгуулалт
 - дугуйн зам
 - аялалын замууд
5. Гэр бүлийн бодлого
- жирэмсэн эмэгтэйчүүдийг халамжлах (эмнэлэг, эрх зүй, нийгмийн халамжаар хангах)
 - сургуулийн аялал зугаалга
 - олон хүүхэдтэй айлд зориулсан нийгмийн орон сууц барих
6. Хэв журам, аюулгүй байдал
- галын болон үерийн аюулаас хамгаалах (сайн дурын гал команд)
7. Цагдаа
- Цагдаагийн илүү орон тоог татаас олгох
 - Цагдаагийн тоног хэрэгсэлд татаас олгох
8. Өөрийн харьяа байгууллага байгуулах
- хотын болон гмины харуул хамгаалалт

9. Хотын цэвэрлэгээ
10. Нийтийн хэрэглээний аж ахуйг тордох
 - Хот, нийтийн аж ахуйг ашиглах дүрэм журам гаргах
11. Нутаг дэвсгэрийн төлөвлөлт
12. Гмины үл хөдлөх хөрөнгийг захиран зарцуулах
 - худалдах
 - худалдан авах
 - түрээслэх
 - идэвхтэй бодлого баримтлах
13. Байгаль, орчныг хамгаалах
14. Усны аж ахуй
 - хэмнэлттэй зарцуулах бодлого
 - эх булаг хайх
 - усны сав газрыг хамгаалах, тордох
15. Цэцэрлэгт хүрээлэн, моджуулах
16. Өөрийгөө хөгжүүлэх, бусад гмина, ТББ-тай харилцах, өөрөө удирдах ёсны үзэл санааг дэлгэрүүлэх

Даалгагдсан үүрэг

1. Иргэний бүртгэл мэдээллийн багц
 - шинэ гэр бүлийг бүртгэх
 - төрөгсөд, нас барагсдыг бүртгэх
 - тодорхойлолт, хуулбар олгох
 - овог нэр өөрчлөх тухай хүсэлт хүлээн авах
 - Польш улсын иргэн мөн гэсэн тодорхойлолт олгох
 - Статистик мэдээ гаргах
 - Оршин суугчдыг бүртгэх
 - Оршин суугаа гадаадын иргэдийг бүртгэх
 - Иргэний үнэмлэх солих
2. Нийгмийн халамжийн багц
 - байнгын тэтгэмжийг тавьж олгох
 - эрүүл мэндийн даатгал төлөх чадваргүй хүмүүсийн шимтгэлийг төлөх
 - оршин суугаа газарт нь үзүүлэх тусгай халамж
 - төрөөс олгодог зориулалтат тэтгэмж
 - Гмины нийгмийн тусламжийн төвүүд
3. Иргэний хамгаалалын багц
 - хүмүүсийн нүүлгэн шилжүүлэх төлөвлөгөө
 - иргэний хамгаалалын сургуулилт
 - хөрөнгө оруулах (хоргодох байр барих г.м.)
 - хүн амыг хамгаалах

- дэд бүтцийг хамгаалах
- байгалийн гамшигтай тэмцэх, үр дагаврыг нь арилгах
- хүмүүст анхааруулга, мэдээлэл хүргэх нөхцөлийг бүрдүүлэх
- хувийн хамгаалалтын хэрэгслээр хангах
- усны нөөц сан байгуулах
- цогцосыг яаралтай оршуулах (шаардлагатай үед цогцосыг бөөнөөр нь шатаах)
- цэргийн үүрэгтнүүдийг бүртгэх

Повиатын (хоёр дахь шатны) үүрэг

1. техникийн дэд бүтэц
 - повиатын зам
 - хурдны зам барихад санал өгөх
 - гмины, воеводствогийг болон улсын хэмжээний замын шугам гаргахад санал өгөх
 - хөдөлгөөнийг захирах
2. Төмөр зам
 - зогсоол, буудал, аялал зэргийг хасахад санал өгөх
 - төмөр замын тээврийн сүлжээг хэвийн байлгахад оролцох
3. Жолооны сургууль
 - жолооны сугуулиудад хяналт тавих
 - олон улсын үнэмлэх олгох
 - жолооны эрхийг түдгэлзүүлэх, хасах, буцаан олгох
 - эмнэлгийн үзлэгт оруулах
4. Боловсрол
 - гимназиас дээш түвшний сургуулиуд
 - захирлыг томилох
5. Эрүүл мэндийн алба
 - повиатын эмнэлэг
 - халдварт өвчинтэй тэмцэх
 - сүрьеэгээс хамгаалах
 - халдвар тархалтыг зогсоох ажлыг удирдах
 - архидалттай тэмцэх
 - мансуурахтай тэмцэх
6. Нийгмийн асуудлууд
 - нийгмийн тусламжийн газрууд
 - повиатын гэр бүлд туслах төвийн даргыг томилох, чөлөөлөх
 - повиатын хөдөлмөрийн байгууллагыг эрхлэх
 - Повиатын хэрэглэгчдийн эрхийг хамгаалах ажилтныг томилох
 - Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст зориулсан төрийн санг захирах
7. Соёл, биеийн тамир
 - номын сан ажилллах
 - соёлын байгууллага байгуулах

- спортын холбоодод хяналт тавих
 - сайн дурын спортын үйл ажиллагааг дэмжих
8. Хэв журам, аюулгүй байдал, тохижилт
- барилгын хяналт шалгалт
 - Повиатын ариун цэврийн байцаагч
 - Повиатын малын эмч
 - Повиатын нутаг дэвсгэр дээрх аюулгүй байдлын тухай цагдаа, улсын гал командын илтгэлийг Зөвлөлөөр хэлэлцэх
9. Орон зайн төлөвлөлт
- Повиатын геодези, зураг зүйн нөөц
 - Үл хөдлөх хөрөнгийг ашиглах (төрийн үл хөдлөх хөрөнгийг хамгаалах)
 - газар тариалан, ойн аж ахуй
 - дахин үнэлэх

Польш улс бол нэгдмэл байгууламжтай нэлээд нягт суурьшил бүхий орон юм. Одоо Австрали улсын жишээг авч үзье. Австрали бол холбооны улс бөгөөд Холбооны, муж улсын, орон нутгийн гэсэн гурван түвшин бүхий тогтолцоотой юм. Холбооны болон муж улсын түвшний эрх хэмжээний хуваарилалт нь холбооны байгууламжтай улсын шинжийг агуулдаг учраас судалж буй сэдэвт холбогдолгүй юм. Харин муж улс болон орон нутаг хоёрын эрх хэмжээний хуваарилалт нь нэгдмэл байгууламжтай улсынхтай харьцуулах боломжтой учраас авч үзье.

Орон нутаг

- авто болон явган зам
- хог хаягдал цуглуулах
- хот төлөвлөлт болон барилгын зохицуулалт
- нялхсын амьжиргааны болон хүүхдийн халамжийн төвүүд
- хүнс (meals on wheels)
- номын сан
- цэцэрлэгт хүрээлэн, усан бассейнийг арчлах тордох

Муж улс

- Боловсрол: төрийн өмчийн сургууль, ахлах боловсролын сургууль, сургалтын хөтөлбөр, үнэлгээ, ахлах түвшний боловсролыг уялдуулан зохицуулах
- Эрүүл мэнд: төрийн өмчийн эмнэлэг, асаргааны үйлчилгээ, ахмад настны халамжийн үйлчилгээ, хүүхэд залуус, сэтгэцийн болон нийтлэгийн эрүүл мэндийн үйлчилгээг уялдуулан зохицуулах
- Тээвэр: нийтийн тээвэр, гол замууд, авто техникийн бүртгэл, тээврийн осол, даатгал

Энд бид холбооны улсын төв засгийн газар болон муж улс хоорондын чиг үүргийн хуваарилалтыг биш муж улс болон анхан шатны хоорондын чиг үүргийн хуваарилалтыг авч үзэж байна.

Одоо бид ийнхүү орон нутгийн анхан шатны болон хоёр дахь түвшин хооронд чиг үүрэг хуваарилсан хэд хэдэн улсын жишээг үзье.

Чех улс

Тус улс анхан шатны 6250 нэгжтэй (муниципалитет), хоёр дахь шатны 14 (край) нэгжтэй ажээ.

Анхан шатны нэгжийн чиг үүрэг Хоёр дахь шатны нэгжийн чиг үүрэг

- хотын төсөв
- орон нутгийн хөгжил
- газар тариалан болон ойн аж ахуйн удирдлага
- орон нутгийн цагдаа
- усан хангамж болон бохир ус
- өрхийн хог хаягдал
- анхан шатны боловсрол
- орон сууцжуулалт
- социаль үйлчилгээнүүд
- орон зайн төлөвлөлт
- бусад нэгжүүдтэй харилцах
- нийтийн тээвэр
- ахлах сургууль
- замын сүлжээ
- социаль үйлчилгээнүүд
- байгаль орчин
- тээвэр
- бүс нутгийн хөгжил
- эрүүл мэнд

Дани улс

Тус улс коммун гэж нэрлэгдэх анхан шатны 98, регион гэж нэрлэгддэг хоёр дахь шатны таван нэгжтэй ажээ.

Коммуны чиг үүрэг Регионы чиг үүрэг

- анхан шатны боловсрол
- хүүхдийн халамж
- ахмад настны халамж
- цагаач, дүрвэгчдийг нийгэмшүүлэх
- байгаль хамгаалал болон хог хаягдал
- ажилгүйчүүдэд дэмжлэг үзүүлэх
- эдийн засгийн хөгжил
- соёл спорт
- эрүүл мэндийн халамж
- эмнэлгүүд
- эрүүл мэндийн даатгал
- сэтгэцийн эрүүл мэндийн үйлчилгээ
- социаль үйлчилгээ ба тусгай хэрэгцээт боловсрол
- регионы хөгжил
- бизнесийг хөхүүлэн дэмжих
- ажлын байр буй болгох
- соёл

- тээвэр
- хөрсний бохирдлын асуудал

Бидэнд олдсон эх сурвалжуудыг үзэхэд дэлхийн улсуудын анхан шатны нэгжийн үүрэг өөр хоорондоо төстэй байгаа нь бодит байдлаас урган гарсан жишиг байна гэж үзэхэд хүргэж байгаа юм. Анхан шатны нэгжийн чиг үүргийг зарим орны жишээн дээр тодруулан авч үзвэл дээр дурдсан орнуудынхтай төстэй байгааг ажиглаж болно.

Албани улс:

Тус улсын анхан шатны нэгж болох коммун нь дараах чиг үүрэгтэй.

- Усан хангамж
- Бохир ус, ус суваг
- Орон нутгийн зам, явган зам, талбай
- Нийтийн тээвэр
- Хог хаягдлыг цэвэрлэх
- Газар болон хотын хөгжил
- Социаль үйлчилгээ
- Соёл
- Орон нутгийн эдийн засгийн хөгжил
- Жижиг бизнесийг хөгжүүлэх
- Мал эмнэлгийн үйлчилгээ
- Нийтийн хэв журам, иргэний аюулгүй байдал
- Оршуулгын газрууд

Эдгээрээс гадна төв засгийн газартай хамтран хэрэгжүүлдэг дараах үүрэгтэй аж.

- сургуулийн өмнөх болон дунд боловсрол (бүх шатны)
- нийтийн эрүүл мэнд
- нийгмийн асуудлууд
- байгаль орчныг хамгаалах

Болгар улс

- боловсрол
- эрүүл мэнд (эмнэлгийн болон нийгмийн халамж, ариун цэвэр, эрүүл ахуй)
- социаль үйлчилгээ
- соёл
- төрийн (public) алба
- спорт, биеийн тамир
- усан хангамж, бохир ус
- аялал жуулчлал
- айл өрхийн хог хаягдал
- зам, цэцэрлэг, гадна гэрэлтүүлэг
- нутаг дэвсгэрийн хөгжил
- тээвэр
- төрийн өмчийн байшин барилгыг арчлах
- байгаль орчин

(Эх сурвалж: <http://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/download/1109/1138>)

Цаашилбал, Израйль, Унгар мэт маш олон оронд ийнхүү төв орон нутгийн үүргийг нарийн хуваасан байдаг байна. Улс бүр уламжлал, амьдралын хэв маяг, газар нутгийн том бага гэх мэт өөр өөрийн онцлогтой учраас төв орон нутгийн эрх хэмжээний хуваарилалт ч ялгаатай байх нь мэдээж хэрэг юм. Тэгэхдээ хэн юу хариуцахыг зааглахгүйгээр манайд их яригдаж байгаа хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэх, орон нутгийг хөгжүүлэх боломжгүй юм. Энэ бол аль ч улсад баримтлах нийтлэг зарчим юм гэвэл хэтрүүлэг болохгүй юм. Дээрх жишээнүүдээс харахад орон нутаг зайлшгүй дангаараа эрхлэж түүнийхээ төлөө хариуцлага хүлээх ёстой үүргүүд байдаг байна. Жишээ нь орон нутагт байгаа эмнэлэг, сургуулийн барилга ямар байдалд байгааг яам тэр бүр мэдэхгүй. Харин өдөр бүр шахам түүнийг харж байдаг орон нутгийн удирдлага ямар байгааг нь ажиглаж засаж тордож байх бололцоотой. Энэ нь эдгээрийг орон нутаг хариуцахаас өөр аргагүйд хүргэж байгаа юм. Дээрээс татаас дэмжлэг авч болох боловч хариуцсан үүргийнхээ хэрэгжүүлэлтийг өөрөө ямар нэг хэмжээгээр заавал санхүүжүүлэх учиртай.

Дээр жишээ болгон авсан улсуудын төв орон нутгийн үүргийн хуваарилалтыг үзэхэд зарим оронд эдийн засгийн гэх мэт бусад салбарын асуудлыг ерөнхий дурдаад төрийн үйлчилгээтэй холбоотой чиг үүргүүдийг нарийвчлан заасан байна. Энэ нь нэг талаас хөгжлийн зохих түвшинд хүрсэн, бизнес хөл дээрээ нэгэнт боссон зэрэг тухайн орны нөхцөл байдлаас хамааралтай гэж үзэж болох боловч нөгөө талаас төр ерөөс юу хийх ёстой вэ гэдэг зарчмын байр суурийг баримталсан хэрэг байж болох юм. Тиймээс орон нутгийн анхан шатны нэгжийн үүрэг нь боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн халамжийн анхан шатны үйлчилгээ, хэв журам, гал, усны аюулаас хамгаалах, дотоодын зам харгуй, хог хаягдлыг цуглуулах, орон зайн (газар ашиглалтын) төлөвлөлт, байгаль орчныг хамгаалах гэсэн тодорхой тооны зүйлээс бүрдэж байна. Гэтэл жишээ нь макро эдийн засгийг тогтвортой байлгах, хүнд иргэний үнэмлэх олгох, гэр бүл бүртгэх, иргэдийг хамгаалах гэх мэтийн олон ажлыг төр хийх ёстой. Зарим оронд аль нэг шатны чиг үүрэг дотор боловсрол, эрүүл мэнд гэх мэтээр ерөнхийд нь дурдсан байхад зарим оронд анхан шатны боловсрол, бүх шатны дунд боловсрол, тусгай хэрэгцээт боловсрол гэх мэтээр ялгаж янз бүрийн шатны чиг үүрэг болгосон байгаа нь тухайн улсын боловсролын тогтолцооны онцлогтой холбоотой юм.

Манай орны хувьд ийм маягийн хуваарилалтын аргыг зарчмынх нь хувьд авч хэрэглэх нь зүйтэй юм. Дороос эрх мэдэл шаардах, дээрээс түүнийг аль болохоор бага олгохыг хичээх, улмаар уг асуудлыг тухайн үеийн нөхцөл байдлаас юмуу, эсвэл эрх мэдэл бүхий хүмүүсийн үзэмжээр шийдэх нь асуудлыг будлиантуулахаас хэтрэхгүй юм. Сумдын засаг дарга нарын тайлангаас үзэхэд сумын үйл ажиллагаанд бүх өмч улсынх байсан үеийн аж ахуйд хэт хутгалдсан маягийн арга барил байгаа нь ажиглагдаж байна. Хэдийгээр орон нутаг ийнхүү их ажилтай мэт байгаа боловч эцсийн дүндээ сургууль, эмнэлгийн барилгыг өөд нь татахаас эхлээд олон зүйл зөвхөн төвд шийдвэрлэгддэг. Энэ нь нэг талаас төвийн ачааллыг нэмэгдүүлэх боловч, нөгөө талаас орон нутгийн амьдралын жижиг сажиг олон асуудал орхигдох, хойшлогдоход хүрдэг. Ийм байгаагийн өөр нэг ноцтой үр дагавар бол орон нутаг иргэдийн идэвх оролцоо буурч, “дээшээ харах” хандлага өсч байгаа юм. Энэ бүхэн нь орон нутаг өөрийнхөө асуудлыг иргэдийнхээ идэвх оролцоонд түшиглэн өөрснөө шийдвэрлэх, түүнд төвөөс дэмжлэг үзүүлэх гэсэн зарчимд тулгуурлан төв орон нутгийн эрх хэмжээний харьцааг тодорхойлох нь зүйтэйг харуулж байна.

Аймаг, сумдын ажлын тайлан нь манай орны нөхцөлд ямар асуудлыг аль түвшинд хариуцах нь зохимжтой болохыг ямар нэг хэмжээгээр харуулж байгаа юм.

Анхаарал хамгийн их татаж байгаа асуудал бол орон нутгийн санхүүгийн эрх мэдэл юм. Түүний ямар байхыг хэрхэн тодорхойлохоос үүргийн хуваарилалт хамааралтай. Хэрвээ чиг үүргийг л зөв хуваарилж чадвал орон нутагт түүнийг нь дагуулаад санхүүгийн эрх мэдлийг олгоно гэж үзвэл чиг үүрэг хуваарилах асуудалд гол анхаарлаа хандуулах нь зүйтэй юм. Бид ийм зарчим оновчтой гэж үзэж байна.

Эхлээд сум ямар үүрэгтэй байх вэ гэдэг талаар ярилцъя. Гадаад орнуудын туршлагыг үзвэл засаг захиргааны анхан шатны нэгж нь тухайн орон нутгийн нийтийн гэгдэх асуудлуудын талаар л үүрэг хүлээдэг байна. Энэ талаар дээр дурдсан улс орны туршлага хамгийн тодорхой жишээ болж байгаа юм. Мөн түүнчлэн асуудлыг төрийн (state) болон нийтийн (public) гэж ангилан орон нутаг нийтийн асуудлыг л хариуцах хандлага байдаг тухай дурдсан билээ. Өөрөөр хэлбэл түүхэн талаас нь авч үзвэл зөвхөн хаант төр л эрхлэх ёстой тийм асуудлууд, хааны оролцоогүйгээр орон нутгийн хот тосгон өөрснөө эрхэлдэг асуудлууд байсны улбаа ангиллын дээрх аргад тусгалаа олсон байна гэсэн үг юм. Судалгаанаас үзвэл (Andrew Nickson, Nick Devas and other. Asia Pacific United Cities and Governments. www.researchgate.net/.../Andrew_Nickson) Австрали, Шинэ Зеланд болон Малайз улсуудад орон нутгийн чиг үүрэг бага, ихэнх асуудал төвлөрсөн байдалтай байна. Хятадаас бусад оронд орон нутаг хүн амын цахилгаан хангамжийг хариуцдаггүй байна. Ийм ялгааг эс тооцвол эдгээр улсын олонхид нь орон нутаг төлөвлөлт, боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн суурь хангамж, усан хангамж, нийтийн тээврийн үйлчилгээг эрхлэх болон бизнесийг дэмжих чиг үүрэгтэй ажээ. Ерөнхийд нь ажиглавал том нутаг дэвсгэртэй улсуудад төрийн үйлчилгээ төвлөрөл багатай байдаг хандлага байна. Манай орон ч харьцангуй том газар нутагтай орон учраас энэ хандлагыг анхаарлын гадна үлдээж болохгүй юм.

Эхлээд төв орон нутгийн харилцааны тухай асуудлыг авч үзье. Энэхүү харилцааг зохицуулж байгаа удирдамжийн шинжтэй зарчим бол Монгол Улс нэгдмэл байгууламжтай улс болох тухай Үндсэн хуулийн заалт юм. Гэвч Үндсэн хуулийн энэхүү заалтыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны зарчим тодорхойгүй байгаа юм. Ийм зарчим байхгүй юмуу тодорхойгүй байх нь төв орон нутгийн хооронд эрх хэмжээг ямар нэг хэмжээгээр булаацалдах, ажлын уялдаа холбоо тааруу байх, чиг үүргийг оновчтой хуваарилахад тулгуурлах зарчим үгүйлэгдэх зэрэг зохисгүй байдалд хүргэж буйг дээр нэгэнт дурдсан билээ. Ийм байдлын тодорхой жишээ бол орон нутаг дахь төрийн болон төрийн үйлчилгээний байгууллагын удирдлагыг томилох асуудал юм. Томилогоог төв дангаараа шийдэх юмуу эсвэл орон нутаг мэдэх оролдлого байнга гарч ирсэн бөгөөд эцэст нь зөвшилцөж шийдвэрлэх аргыг сонгосон боловч үр дүнтэй биш байгаа юм. Онолын хувьд болон дэлхийн улсуудын практик талаас авч үзвэл нэгдмэл байгууламжтай улсад төв орон нутгийн харилцааны зохицуулалтыг дараах зарчимд суурилж болох юм.

1. Төрийн болон нийтийн удирдлагын чиг үүргийг ялгах. Ингэснээр нутгийн удирдлага нь төрийн чиг үүргийг орон нутагт хэрэгжүүлэхдээ дээд төвшний шууд удирдлагын дор үйл ажиллагаа явуулах ба харин нийтийн удирдлагын чиг үүрэгт хамаарах асуудлыг нутгийн удирдлагын бүрэн эрхэд хамааруулах. Ийнхүү ялгах нь орон нутгийн төсвийг бүрдүүлэхэд төв орон нутгийн гүйцэтгэх үүргийг тодорхойлоход ч тустай юм. Төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой

- төсвийг нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын тоо зэрэг болон бусад үзүүлэлтийг харгалзан төвөөс шууд олгодог, нийтийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой төсвийн орлогыг бүхэлд нь биш гэхэд тодорхой хэсгийг орон нутаг бүрдүүлэх зарчим байж болох юм.
2. Төв орон нутгийн хамтын хүчин чармайлтыг нэгтгэх. Энэ нь аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд төв орон нутгийн оролцооны хэм хэмжээг тогтооно гэсэн үг. Төвөөс орон нутгийн нөхцөл байдлын талаар тодорхой мэдлэг мэдээлэлгүйгээс улбаалан үндэслэл муутай шийдвэр гаргах болон орон нутаг явцуу эрх ашигт хөтөлөгдсөн, нийтлэг стандартад нийцээгүй шийдвэр гаргах зэргээс сэргийлэхээс гадна аливаа асуудлыг үр дүнтэй шийдвэрлэх бололцоог олгоход чиглэнэ. Энэхүү зарчмыг тодорхойлохдоо Европын Холбоонд мөрдөж байгаа субсидиартийн гэж нэрлэгддэг, орон нутагт өөрийн хүч үл хүрэх асуудлыг шийдвэрлэхэд дээд шатны байгууллагаас дэмжлэг үзүүлдэг зарчмыг судлан монгол хувилбарыг буй болгож болох юм.
 3. Орон нутаг чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ төрийн зарим чиг үүргийг төрийн нэрийн өмнөөс хууль тогтоомжийн дагуу эрхэлнэ.
 4. Манай улсад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн газар нутгийн хэмжээ том, хүн ам таруу байршилтай учраас анхан сумын чиг үүрэг өргөн хүрээтэй, эрх мэдэл, чадамж өндөр байх. Сумын иргэдэд шаардлагатай, тэдний эрх ашгийг шууд хөнддөг үйл ажиллагааг эрхлэх чиг үүрэг сумд байх гэсэн зарчмыг баримтлах. Сум одоогоор тэдгээрийн зарим хэсгийг хариуцах чадвар дутмаг байж болох боловч ерөөс сумын чиг үүрэг байх ёстой зүйлийг одооноос сумд нь оноож, эхэн үедээ тэдгээрийн хэрэгжилтэд дээрээс үзүүлэх дэмжлэг их байснаа сум орон нутаг чадваржихын хэрээр дээрээс үзүүлэх дэмжлэг багасна гэж үзэж байгаа юм. Сум хэрэгжүүлэх чадвар муутай гэдэг үндэслэлээр сум эрхлэх ёстой орон нутгийн асуудлыг дээш нь татаж авах нь сум хэзээ ч харьцангуй ч гэсэн бие даах чадвартай болохгүй, дээд түвшинд орон нутгийн асуудлаар хөөцөлддөг, улсын хэмжээний зорилтыг шийдвэрлэхээс хөндийрөх, эрх мэдэл, санхүүг бодитой үндэслэлгүйгээр төвлөрүүлэх зэрэг сөрөг тал хадгалагдсаар байх болно.
 5. Аймаг, нийслэлийн төвшинд уялдуулан зохицуулах (өөрийн онцлог нөхцлийг харгалзан төлөвлөлт хийх, хөтөлбөр, төсөл гаргах г.м.), хянан шалгах, зааварлах, туслах ажилд илүү төвлөрөх г.м. Ялангуяа уялдуулан зохицуулах, шаардлагатай тохиолдолд сумуудад дэмжлэг үзүүлэх чадвар өндөр байх.
 6. Аймаг нь сумд туслалцаа үзүүлэх (судалгаа, дүгнэлт гаргах, стратеги төлөвлөгөө боловсруулах, гамшгаас сэргийлэх, хор уршгийг зайлуулах гэх мэт болон бусад ажилд) мэрэгжилтний нөөцийг буй болгох
 7. Орон нутаг дахь төрийн үйлчилгээний барилга байшинг засварлах, ашиглалтын явцад тордох, шинээр барих, тоног төхөөрөмжөөр хангах асуудлыг орон нутаг хариуцах.
 8. Аль ч салбарын бодлого, стандартын асуудлыг төрийн дээд болон төв байгууллагууд хариуцах.
 9. Хүний нөөцөөр хангах ажлыг орон нутаг хариуцаж, дээд түвшний байгууллагууд дэмжлэг үзүүлэх

10. Орон нутаг дахь төрийн байгууллагуудын дарга эрхлэгчдийг томилохдоо орон нутгийн чиг үүрэгт хамрагдах үйл ажиллагааг голчлон эрхэлдэг байгууллагын удирдлагыг орон нутаг, төрийн нийтлэг чиг үүргийг орон нутагт хэрэгжүүлдэг байгууллагын удирдлагыг төвөөс томилдог зарчмыг баримтлах. Орон нутаг дахь төрийн үйлчилгээний байгууллагуудын удирдах ажилтанд тавих шаардлагыг төв байгууллагууд тодорхойлж, зарим тохиолдолд сургалт явуулах, шалгалт сорил авах замаар тодорхой удирдах ажил хийх болзол нөхцөл хангасан тохиолдолд нөөцийн жагсаалтад багтаах. Орон нутаг тэдгээр жагсаалтаас хүнийг сонгон шалгаруулж удирдах ажилтнаар томилох хувилбар байж болох юм.
11. Орон нутгийн санхүүгийн эрх мэдлийг өргөтгөх, орлогын бааз суурийг нэмэгдүүлэх
12. Орон нутагт санаачлага гаргах, аливаа асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд эрэл хайгуул хийх боломжийг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ дээд түвшний байгууллагаас тавих хяналтын үр дүнтэй механизм буй болгох, ажлыг дүгнэх үзүүлэх, стандартыг нэвтрүүлэх, үйл ажиллагааны үр дүнг дээрээс олгох санхүүгийн дэмжлэгтэй уялдуулах
13. Чиг үүргийг төв орон нутгийн хамтын чармайлтаар хэрэгжүүлэх тохиолдолд уг чиг үүрэг чухам аль түвшинд оногдохыг тодорхойлж эзэнгүй орхихгүй байх

Дэлхийн орнуудын төв орон нутгийн чиг үүргийн хуваарилалтын байдлыг харахад орон нутаг нь иргэний бүртгэл, төрөөс олгодог тэтгэмж, иргэний хамгаалал, дэд бүтцийн хамгаалал гэх мэт төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ үйлчилгээний чанартай дараах үйл ажиллагаанд тодорхой үүрэг гүйцэтгэж байна. Үүнд:

- Төлөвлөлт
- Суурь боловсрол
- Соёлын үйлчилгээ
- Нийгмийн суурь хангамж
- Эрүүл мэндийн суурь үйлчилгээ
- Ус хангамж
- Цахилгаан хангамж
- Нийтийн тээвэр
- Бизнесийг дэмжих гэх мэт

Манай оронд ч иймэрхүү зарчмыг баримтлан чиг үүргийг хуваарилах оролдлого хийсэн туршлага бий. Тухайлбал, 2002 онд батлагдсан төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулинд ИТХ-аас иргэдийнхээ нэрийн өмнөөс захиалж Засаг дарга иргэдэд нийлүүлэх ёстой есөн нэр төрлийн үйлчилгээг тодорхойлсон байна. Үүнд:

- Нийтийн ариун цэврийг хангах, хог зайлуулах, хадгалах, устгах
- Орон нутгаас эрхлэх байгаль хамгаалах арга хэмжээ, тохижилт, цэцэрлэгжилт, түүний өргөтгөл, шинэтгэл, арчилгаа
- Хортон амьтан устгах
- Орон нутгийн замын засвар, арчилгаа
- Усан хангамж, цэвэрлэх байгууламжийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах
- Үерийн хамгаалалт хийх, хөрсний элэгдэлтэй тэмцэх

- Гал түймрээс хамгаалах арга хэмжээ
- Орон нутгийн өмчийн дэд бүтэц
- Мал амьтны болон малаас хүнд халдварладаг өвчинтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах зэрэг болно.

Гэвч эдгээр чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шат, шатны байгууллага ямар чиг үүрэгтэй байх тухай нарийвчилсан заалт байхгүй. Эдгээр үйлчилгээг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн аль нь ч ялгаагүй эрхлэх ёстой. Өөрөөр хэлбэл аймаг, сумын эрхлэх үйлчилгээ гэж хооронд нь ялгаагүй байна. Энэ нь засаг захиргааны түвшин хоорондын болон орон нутгийн онцлог, ялгааг харгалзаагүй гэсэн үг юм. Түүнчлэн манай улсад хот засаг захиргааны нэгж биш байдаг учраас Орхон, Дархан-Уул мэтийн аймаг, аймгийн төвийн сум, хөдөөний сум хооронд ихээхэн ялгаатайг бас харгалзаагүй гэсэн үг юм. Түүнчлэн түүх, соёлын дурсгалыг хамгаалах, бэлчээр хамгаалах, тордох гэх мэтийн манай нөхцөлд сумын хэмжээнд зайлшгүй байвал зохих зүйл чиг үүрэгт тусгагдаагүй байгаа юм.

Төв орон нутгийн чиг үүргийг үүргийг хуваариласаны дараа зайлшгүй анхаарах зүйл бол орон нутагт чиг үүргээ хэрэгжүүлэх бололцоо нөхцлийг нь бүрдүүлэх юм. Манай орны тухайд энэхүү бололцоонөхцөл гэдэгт,

- Эрх зүйн
- Эдийн засаг, санхүүгийн
- Хүний нөөцийн
- Хөндлөнгийн нөлөөнөөс хамгаалах гэсэн дөрвөн бүлэг асуудлыг багтаан үзэж болох юм.

Эрх зүйн талын асуудал гэвэл нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны нэгжийн эрх зүйн чадамж орно. Гэрээ хийх, зээл авах, шүүхэд гомдол мэдүүлэх гэх мэт.

Эдийн засаг, санхүүгийн салбарт гол нь дээр дурдсан нийтийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн эх үүсвэртэй байх хэрэгтэй юм.

Хүний нөөцийн хувьд орон нутаг нь тухайн газарт оршин сууж буй хүн амын ашиг сонирхлыг хамгаалах, хөгжүүлэхэд бүх байгууллагын хүчин чармайлтыг нэгтгэх боломжтой байх ёстой. Энэ нь орон нутагт ажиллаж байгаа төрийн агентлаг гэх мэтийн дарга удирдлагыг томилох, чөлөөлөх, ажлыг үнэлж дүгнэхэд нутгийн удирдлагын зүгээс нөлөөлөх арга хэрэгслийг бүрдүүлнэ гэсэн үг юм.

Нутгийн удирдлагад хөндлөнгөөс нөлөөлж явцуу эрх ашгаа тулгах боломжтой субъект нь тэнд үйл ажиллагаа явуулж буй улстөрийн, төрийн бус болон бизнесийн байгууллагууд байдаг. Манай нөхцөлд улстөрийн намын болон бизнесийн, ялангуяа уул уурхайтай холбоотой бизнесийн байгууллагууд нөлөөтэй байгаа юм.

Дээр дурдсан ерөнхий зарчмын хүрээнд сум (хөдөөгийн) нь:

- орон нутгийн татвар тогтоох, татвар, төлбөр хураах
- Боловсролын үйлчилгээ (бичигтэн болгох, сургуулийн өмнөх болон суурь боловсрол)
- Эрүүл мэндийн анхан шатны үйлчилгээ
- Хүн амыг халдварт өвчнөөс сэргийлэх, хамгаалах

- Нийгмийн халамж (олон нийтийн оролцоотой халамжийг оролцуулан ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс, жирэмсэн эхчүүдийг халамжлах)
- Хүн амын соёлын үйлчилгээ (уран сайхан, номын сан)
- Боловсрол соёл, эрүүл мэндийн байгууллагыг мэрэгжилтнээр хангах
- Боловсрол соёл, эрүүл мэндийн байгууллагын засвар үйлчилгээ
- Нийтийн биеийн тамирыг хөгжүүлэх
- Түүх, соёлын үл хөдлөх дурсгалыг хамгаалах, соёлын биет бус өвийг хадгалах, уламжлуулах
- Иргэний хамгаалал (сургууль зохион байгуулах, авран хамгаалах хэрэгсэл, дохиолол, мэдээлэл г.м.)
- Нийгмийн хэв журмыг сахиулах
- Гэр бүлийг бэхжүүлэх, гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх
- Ажлын байр буй болгох
- Сумын нутаг дэвсгэр дээрх зам харгуй засварлах (улсын чанартай замаас бусад)
- Сумын нутаг дээрх орон нутгийн хамгаалалттай газрууд, ховор амьтан ургамалыг хамгаалах
- Ойжуулах, ой хээрийн түймрээс сэргийлэх, унтраах
- Бэлчээр хамгаалах, нөхөн сэргээх, усжуулах
- Малын үүлдэр угсаа, удмын сангийн байдалд хяналт тавих
- Малыг халдварт өвчин, ган зудын аюулаас хамгаалах
- Газар зохион байгуулах, ашиглалтад хяналт тавих, билчээр ашиглалтыг зохицуулах
- Сумын нутаг дэвсгэр дээрх сэг зэм, хог хаягдлыг цуглуулах, устгах
- Өөрийн цуглуулж буй орлогын тодорхой хувьтай тэнцэх зээл авах
- Бизнес дэмжлэг үзүүлэх
- Төрийн энд тодорхой дурдагдаагүй зарим чиг үүргийг гардан гүйцэтгэх (иргэний бүртгэл, цэргийн үүрэгтний бүртгэл, сонгууль, малын тооллого г.м. болон бусад)

Эдгээр нь сумын шууд хүлээх өөрийн чиг үүрэг юм. Манай улсын хувьд сумын газар нутаг том, суурьшил сийрэг байдаг, байгалийн нөхцөл хатуу ширүүн байдаг зэрэг онцлог нь үйлчилгээ аль болохоор иргэдэд ойрхон, хүртээмжтэй, шуурхай байх шаардлагатай юм. Сумын чиг үүргийг дээр дурдсан байдлаар хуваарилах санал нь чухамхүү эдгээр шаардлагыг харгалзан үзсэн хэрэг юм. Сум эдгээр чиг үүрэгтэй, тэдгээр хэрэгжүүлэх чадвартай байвал иргэдэд хүрэх үйлчилгээ сайжрах, орон нутгийн хөгжил түргэсэх боломжтой юм.

Аймаг:

- сумдыг чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь субсидиаритийн зарчмын дагуу дэмжлэг үзүүлэх
- аймгийн хэмжээнд төлөвлөгөө, хөтөлбөр боловсруулах, хэрэгжилтийг удирдах
- мэргэжлийн хяналтын үйл ажиллагааг аймгийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх
- аймгийн хэмжээнд хүний нөөцийн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх
- аймгийн болон, сум дундын эмнэлэг, ариун цэвэр, халдваргүйжүүлэлт, хүн малын гоц халдварт өвчинөөс сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх
- бүрэн дунд сургууль, мэргэжлийн боловсролын сургуулиудыг удирдах, дээд

боловсролын байгууллагын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх

- төрийн байгууллагуудын дарга захирал нарыг шаардлага хангаж, үнэмлэх авсан хүмүүсийн дотроос томилдох, чөлөөлөх
- Мал сүргийг ган, зудаас хамгаалах аймгийн нөөцийг бүрдүүлэх
- Тариалангийн газрын ашиглалтад хяналт тавих, агротехникийн багц шаардлагыг хангуулах
- Бизнес дэмжлэг үзүүлэх
- Аймгийн нутаг дэвсгэрт нийтийн тээврийг хөгжүүлэх
- Хөдөөгийн дэд бүтцийг хөгжүүлэх, хөдөө нутагт моденизац хийх
- Аймгийн хэмжээнд үйлдвэрлэл, үйлчилгээний кластер хөгжүүлэх
- Аялал жуулчлал хөгжүүлэх
- Аймгийн гол гол зам, даваа, гүүрийг засах, хэвийн байдалд байлгах
- Иргэний хамгаалалтын үйл ажиллагааг зангидан удирдах
- Аймгийн хэмжээнд хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах
- Аймгийн нутаг дэвсгэрт хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавьж хангуулах

Энд бидний нэрлэж байгаа ажлуудыг аймаг, сумд одоо ч хийж байгаа юм. Тэгэхдээ ямар ажил нь хэний үүрэг болохыг яг оноож хуульчлаагүй байгаа учраас давхардах, нэг ажлыг олон түвшиндээ өөрсдийн хийсэн ажил болгож тайлагнах (үүнээс үүдэн тайлан харвал их ажил хийсэн мэт атлаа хэрэг дээрээ төдийлэн сайн ажиллаагүй байх тал ч байна), аймаг, сумын ажлыг дүгнэхэд бэрхшээлтэй байх зэрэг хүндрэл гарч байгаа юм. Түүнчлэн яг өөрт оногдсон үүргээ л юуны өмнө биелүүлэх эрмэлзэлтэй байх нь нийт ажлын үр дүнд сайн нөлөөл үзүүлнэ. Сумд оноосон аль нэг чиг үүргийг сум дангаараа хэрэгжүүлж чадахгүй байж болно. Гэвч санаачлага, зүтгэл сумаас эхлэн гарч, асуудлыг хүндрэхээс сэргийлэх, дээд түвшний байгууллагуудад санал, хүсэлт хүргүүлж хөөцөлдөх зэргээр уг чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд гардан гүйцэтгэгч нь байх учиртай юм. Жишээлбэл, сумын нутаг дэвсгэрт байгаа хуучин чулуун хөшөө, хиргисүүр зэргийг төвөөс байнга харж, хамгаалж байх бололцоо байхгүй. Түүнийг гагцхүү орон нутаг л хамгийн сайн хийж чадна. Энэ мэтээр сумд байгаа төрийн үйлчилгээний байшин барилгыг тордох сайжруулах, хүний нөөцийн өөрчлөлт жил, хоёр жилийн дараа ямар болох зэргийг сумын түвшинд л урьдчилан харж, боловсон хүчнээр хангах ажлыг хийнэ. Аймаг, сумдын засаг дарга нарын тайлангаас харахад санхүүжилт нь тусгай зориулалтын шилжүүлэг нэртэйгээр дээрээс очдог үйлчилгээний төрлүүдэд бага анхаарал тавьдаг, тайланд гол төлөв тэдгээр байгууллагуудын дотоод ажлыг хамж бичсэн шинж ажиглагдаж байгаа юм. Гэтэл чухамдаа төрийн тэдгээр үйлчилгээнүүд л иргэдийн амьдралд юуны түрүүнд нөлөө үзүүлдэг чухал хэрэгтэй байдаг. Нийслэл, дүүрэг, хорооны чиг үүргийг тусгайд нь нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар хуваарилах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Дээр бидний санал болгож байгаа аймаг, сумын чиг үүргийг нарийвчлан үзүүлэлтээр илэрхийлэх шаардлагатай боловч энэ нь салбар бүрийн мэрэгжилтийг оролцуулсан судалгаанд тулгуурлах нь зүйтэй юм. Учир нь сум иргэддээ үзүүлэх үйлчилгээг ихэвчлэн “анхан шатны” гэсэн зэрэглэлд хамруулдаг. Гэтэл манай орны хувьд анхан шатны үйлчилгээнд ямар үйлчилгээнүүд орох вэ гэдгийг салбар бүрт тодорхойлоогүй байгаа юм. Тиймээс энэ асуудлыг судлаачид болон салбарын яамдын ажилтнууд оролцон нарийвчлан судлах, судалгааны үр дүнг орон нутгийн холбогдох хүмүүсээр хэлэлцүүлэн нягталж эрх зүйн орчинд өөрчлөлт хийх хэрэгтэй байгаа юм.

Төвийн, өөрөөр хэлбэл салбарын яамдын чиг үүрэг ерөнхийдөө ойлгомжтой бөгөөд маргаан бага байдаг. Тиймээс бүх зүйлийг дурдахгүйгээр орон нутагтай холбоотой зарим асуудлыг дурдвал:

- Бодлого, стратегийг тодорхойлох
- Стандартуудыг тодорхойлох, батлуулах, хэрэгжилтэд хяналт тавих
- Стандарт хангаж буй сайн туршлагыг нэвтрүүлэх, стандарт хангаагүй байгууллагыг татан буулгах, нийлүүлэх талаар шийдвэр гаргах, холбогдох байгууллагад санал тавих
- Салбарын хүний нөөцийн бодлогыг тодорхойлох хэрэгжүүлэх
- Орон нутаг дахь харьяа агентлагуудын дарга, захирал нар болон уг ажилд орох сонирхолтой хүмүүст тавигдах шаардлагыг тодорхойлох, сургалт явуулах, үнэмлэх олгох
- Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн зүгээс иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээний талаар захиалга өгөх, гэрээлэх, захиалсан бүтээгдэхүүний чанар байдалд хяналт тавьж хүлээн авах
- Салбарын хөрөнгө оруулалтын бодлогыг тодорхойлж хэрэгжүүлэх
- Тухайн салбарын эрхэлж буй ажлын хүрээнд багтах асуудлаар орон нутгийн ажилд үнэлэлт дүгнэлт өгөх

Энд дурдаж буй чиг үүргийн хуваарь нь ерөнхий зарчим, “хар зургийг” санал болгож байгаа ба цаашид салбар салбарын мэрэгжилтнүүдийн оролцоотойгоор нарийвчлах шаардлагатай юм.

Түүнчлэн дээр санал болгож байгаа чиг үүргийн зарим нь одоогийн хууль тогтоомж, институтийн бүтцэд зарим өөрчлөлт оруулах үндсэн дээр хэрэгжинэ. Үүнд:

- Орон нутгийн татвар, зээлийн асуудал. Манай нөхцөлд орон нутаг одоо байгаа татвараас гадна улсаас тогтоосон татварын хэмжээн дээр тодорхой хувийг нэмж татварлах болон согтууруулах ундаа мэтийн зарим бараанд худалдааны татвар тогтоох нь эхний ээлжинд хэрэгжүүлж болох зүйл гэж үзэж байна. Ийм үед орон нутгийн өөрийн орлого нэмэгдэх бөгөөд бүх зээлийн нийлбэрт нь хязгаартай, өөрийн цуглуулах орлогын тодорхой хувьтай тэнцэх хэмжээний зээл авах эрхтэй байж болох юм.
- Орон нутгийн санхүүгийн эрх мэдэл нэмэгдэхийн хэрээр түүнд тавих хяналт, тайлагнал чухал болно. Иймээс нутгийн удирдлага, ялангуяа анхан шатанд тухайн асуудлаар иргэдэд тайлан тавьдаг, аудитын хяналтыг бүсчилсэн байдлаар зохион байгуулах, дарга нарыг нь ротацын журмаар сольдог байх гэх мэт арга хэмжээг авах
- Сургууль, эмнэлгийг шатлалтайгаар өөрчлөн зохион байгуулах, үүнтэй холбоотой стандарт гаргах г.м.
- Түүнчлэн анхан шатыг чадваржуулахын тулд хэт жижиг, хоорондоо ойрхон зарим нэгжүүдийг нийлүүлэх, аймгийн төв хот болон нийслэлийн тойрог нутаг дэвсгэрр буй болгох гэх мэт асуудлыг ч авч үзэж болно. Энэ тухай асуудлыг бусад судлаач тодорхой үзэж санал дэвшүүлсэн байдаг учраас энд дэлгэрэнгүй авч үзсэнгүй.

3. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Монгол Улсын төрийн төв орон нутгийн байгууллагын чиг үүргийн хуваарь тодорхойгүй байгаа нь нутгийн удирдлагын үр нөлөө хангалтгүй байгаад нөлөөлж байна. Судалгаанаас үзвэл төв орон нутгийн чиг үүргийг илүү нарийн хуваарилах боломж байгаа нь харагдаж байна. Үүний тулд Үндсэн хууль болон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай болон салбарын бусад хуулиудад зохих өөрчлөлт оруулах хэрэгтэй байна. Үүнд:

Үндсэн хуультай холбоотой:

Зөвлөмж 1.

нутгийн удирдлага (өөрөө удирдах ёсны байгууллага нь) хуулийн этгээд байх, орон нутаг, ялангуяа иргэдийн өөрийн удирдлагын эрх зөрчигдсөн тохиолдолд өөрөө удирдах ёсны байгууллага Үндсэн хуулийн цэц, захиргааны шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй байх

Зөвлөмж 2.

Анхан шатны нэгжийн хурлын шийдвэрийг хоёр дахь шатны нэгжийн Засаг дарга хүчингүй болгодог, улмаар хоёр дахь шатны хурлын шийдвэр хууль зөрчсөн тохиолдолд Засгийн газар хүчингүй болгодог байх

Зөвлөмж 3.

Орон нутаг, ялангуяа сумын түвшинд өөрөө удирдах ёсны байгууллага байгаад түүнд төрийн үүргүүдийг хуулиар олгож гүйцэтгүүлдэг загварыг сонгон авах өнөөгийн нөхцөлд дээр дурдсан жарангуравдугаар зүйлийн 2 дахь заалтыг Хурлын үйл ажиллагааны хязгаарлалтыг багасгах чиглэлээр өөрчлөх, Энэ нь анхан шатанд зөвхөн өөрийн удирдлагатай байж өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ төрөөс даалгасан үүргийг хэрэгжүүлдэг байна гэсэн үг юм. Ингэж үзвэл нутгийн удирдлагад өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослох зарчмыг хэрэгжүүлэх үзэл баримтлал өөрчлөгдөж шинээр томьёолох хэрэг гарна.

Зөвлөмж 4.

Удирдлагын хоёр дахь түвшинд өөрөө удирдах ёсны байгууллага, төрийн удирдлага хоёрыг зааглах, хослох зарчим нь бие биетэйгээ “зууралдах” явдлаар бус удирдлагын чиг үүргийг тодорхой болгож хуваарилах зарчмаар хэрэгждэг байх.

Зөвлөмж 5.

Төв орон нутгийн чиг үүргийг хуваарилахдаа дараах зарчмыг баримтлах. Үүнд:

1. Төрийн болон нийтийн удирдлагын чиг үүргийг ялгах. Ингэснээр нутгийн удирдлага нь төрийн чиг үүргийг орон нутагт хэрэгжүүлэхдээ дээд төвшний шууд удирдлагын дор үйл ажиллагаа явуулах ба харин нийтийн удирдлагын чиг үүрэгт хамаарах асуудлыг нутгийн удирдлагын бүрэн эрхэд хамааруулах.
2. Төв орон нутгийн хамтын хүчин чармайлтыг нэгтгэх. Зарим ажил үүргийг гүйцэтгэхэд төв орон нутгийн аль аль нь тодорхой чиг үүрэгтэй байх
3. Орон нутаг чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ төрийн зарим чиг үүргийг төрийн нэрийн өмнөөс хууль тогтоомжийн дагуу эрхэлнэ.

4. Анхан шат буюу сумын чиг үүрэг өргөн хүрээтэй, эрх мэдэл, чадамж өндөр байх. Сумын иргэдэд шаардлагатай, тэдний эрх ашгийг шууд хөнддөг үйл ажиллагааг эрхлэх чиг үүрэг сумд байх гэсэн зарчмыг баримтлах.
5. Аймаг, нийслэлийн төвшинд уялдуулан зохицуулах (өөрийн онцлог нөхцлийг харгалзан төлөвлөлт хийх, хөтөлбөр, төсөл гаргах г.м.), хянан шалгах, зааварлах, туслах ажилд илүү төвлөрөх г.м. Ялангуяа уялдуулан зохицуулах, шаардлагатай тохиолдолд сумуудад дэмжлэг үзүүлэх чадвар өндөр байх.
6. Аймаг нь сумд туслалцаа үзүүлэх (судалгаа, дүгнэлт гаргах, стратеги төлөвлөгөө боловсруулах, гамшгаас сэргийлэх, хор уршгийг зайлуулах гэх мэт болон бусад ажилд) мэрэгжилтний нөөцийг буй болгох
7. Орон нутаг дахь төрийн үйлчилгээний барилга байшинг засварлах, ашиглалтын явцад тордох, шинээр барих, тоног төхөөрөмжөөр хангах асуудлыг орон нутаг хариуцах.
8. Аль ч салбарын бодлого, стандартын асуудлыг төрийн дээд болон төв байгууллагууд хариуцах.
9. Хүний нөөцөөр хангах ажлыг орон нутаг хариуцаж, дээд түвшний байгууллагууд дэмжлэг үзүүлэх
10. Орон нутаг дахь төрийн байгууллагуудын дарга эрхлэгчдийг томилохдоо орон нутгийн чиг үүрэгт хамрагдах үйл ажиллагааг голчлон эрхэлдэг байгууллагын удирдлагыг орон нутаг, төрийн нийтлэг чиг үүргийг орон нутагт хэрэгжүүлдэг байгууллагын удирдлагыг төвөөс томилдог зарчмыг баримтлах. Орон нутаг дахь төрийн үйлчилгээний байгууллагуудын удирдах ажилтанд тавих шаардлагыг төв байгууллагууд тодорхойлж, зарим тохиолдолд сургалт явуулах, шалгалт сорил авах замаар тодорхой удирдах ажил хийх болзол нөхцөл хангасан тохиолдолд нөөцийн жагсаалтад багтаах. Орон нутаг тэдгээр жагсаалтаас хүнийг сонгон шалгаруулж удирдах ажилтнаар томилох хувилбар байж болох юм.
11. Орон нутгийн санхүүгийн эрх мэдлийг өргөтгөх, орлогын бааз суурийг нэмэгдүүлэх
12. Орон нутагт санаачлага гаргах, аливаа асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд эрэл хайгуул хийх боломжийг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ дээд түвшний байгууллагаас тавих хяналтын үр дүнтэй механизм буй болгох, ажлыг дүгнэх үзүүлэх, стандартыг нэвтрүүлэх, үйл ажиллагааны үр дүнг дээрээс олгох санхүүгийн дэмжлэгтэй уялдуулах

Зөвлөмж 6.

Дээр дурдсан ерөнхий зарчмын хүрээнд сум (хөдөөгийн) нь:

- орон нутгийн татвар тогтоох, татвар, төлбөр хураах
- Боловсролын үйлчилгээ (бичигтэн болгох, сургуулийн өмнөх болон суурь боловсрол)
- Эрүүл мэндийн анхан шатны үйлчилгээ
- Хүн амыг халдварт өвчнөөс сэргийлэх, хамгаалах
- Нийгмийн халамж (олон нийтийн оролцоотой халамжийг оролцуулан ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс, жирэмсэн эхчүүдийг халамжлах)
- Хүн амын соёлын үйлчилгээ (уран сайхан, номын сан)

- Боловсрол соёл, эрүүл мэндийн байгууллагыг мэрэгжилтнээр хангах
- Боловсрол соёл, эрүүл мэндийн байгууллагын засвар үйлчилгээ
- Нийтийн биеийн тамирыг хөгжүүлэх
- Түүх, соёлын үл хөдлөх дурсгалыг хамгаалах, соёлын биет бус өвийг хадгалах, уламжлуулах
- Иргэний хамгаалал (сургууль зохион байгуулах, авран хамгаалах хэрэгсэл, дохиолол, мэдээлэл г.м.)
- Нийгмийн хэв журмыг сахиулах
- Гэр бүлийг бэхжүүлэх, гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх
- Ажлын байр буй болгох
- Сумын нутаг дэвсгэр дээрх зам харгуй засварлах (улсын чанартай замаас бусад)
- Сумын нутаг дээрх орон нутгийн хамгаалалттай газрууд, ховор амьтан ургамалыг хамгаалах
- Ойжуулах, ой хээрийн түймрээс сэргийлэх, унтраах
- Билчээр хамгаалах, нөхөн сэргээх, усжуулах
- Малын үүлдэр угсаа, удмын сангийн байдалд хяналт тавих
- Малыг халдварт өвчин, ган зудын аюулаас хамгаалах
- Газар зохион байгуулах, ашиглалтад хяналт тавих, билчээр ашиглалтыг зохицуулах
- Сумын нутаг дэвсгэр дээрх сэг зэм, хог хаягдлыг цуглуулах, устгах
- Өөрийн цуглуулж буй орлогын тодорхой хувьтай тэнцэх зээл авах
- Бизнес дэмжлэг үзүүлэх
- Төрийн энд тодорхой дурдагдаагүй зарим чиг үүргийг гардаг гүйцэтгэх (иргэний бүртгэл, цэргийн үүрэгтний бүртгэл, сонгууль, малын тооллого г.м. болон бусад)

Зөвлөмж 7.

Аймаг:

- сумдыг чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь субсидиаритийн зарчмын дагуу дэмжлэг үзүүлэх
- аймгийн хэмжээнд төлөвлөгөө, хөтөлбөр боловсруулах, хэрэгжилтийг удирдах
- мэргэжлийн хяналтын үйл ажиллагааг аймгийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх
- аймгийн хэмжээнд хүний нөөцийн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх
- аймгийн болон, сум дундын эмнэлэг, ариун цэвэр, халдваргүйжүүлэлт, хүн малын гоц халдварт өвчинөөс сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх
- бүрэн дунд сургууль, мэргэжлийн боловсролын сургуулиудыг удирдах, дээд боловсролын байгууллагын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх
- төрийн байгууллагуудын дарга захирал нарыг шаардлага хангаж, үнэмлэх авсан хүмүүсийн дотроос томилох, чөлөөлөх
- Мал сүргийг ган, зудаас хамгаалах аймгийн нөөцийг бүрдүүлэх
- Тариалангийн газрын ашиглалтад хяналт тавих, агротехникийн багц шаардлагыг хангуулах
- Бизнес дэмжлэг үзүүлэх
- Аймгийн нутаг дэвсгэрт нийтийн тээврийг хөгжүүлэх
- Хөдөөгийн дэд бүтцийг хөгжүүлэх, хөдөө нутагт моденизац хийх

- Аймгийн хэмжээнд үйлдвэрлэл, үйлчилгээний кластер хөгжүүлэх
- Аялал жуулчлал хөгжүүлэх
- Аймгийн гол гол зам, даваа, гүүрийг засах, хэвийн байдалд байлгах
- Иргэний хамгаалалтын үйл ажиллагааг зангидан удирдах
- Аймгийн хэмжээнд хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах
- Аймгийн нутаг дэвсгэрт хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавьж хангуулах

Зөвлөмж 8.

Төвийн чиг үүрэг: (бүх зүйлийг дурдахгүйгээр орон нутагтай холбоотой зарим асуудлыг дурьдвал

- Бодлого, стратегийг тодорхойлох
- Стандартуудыг тодорхойлох, батлуулах, хэрэгжилтэд хяналт тавих
- Стандарт хангаж буй сайн туршлагыг нэвтрүүлэх, стандарт хангаагүй байгууллагыг татан буулгах, нийлүүлэх талаар шийдвэр гаргах, холбогдох байгууллагад санал тавих
- Салбарын хүний нөөцийн бодлогыг тодорхойлох хэрэгжүүлэх
- Орон нутаг дахь харьяа агентлагуудын дарга, захирал нар болон уг ажилд орох сонирхолтой хүмүүст тавигдах шаардлагыг тодорхойлох, сургалт явуулах, үнэмлэх олгох
- Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн зүгээс иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээний талаар захиалга өгөх, гэрээлэх, захиалсан бүтээгдэхүүний чанар байдалд хяналт тавьж хүлээн авах
- Салбарын хөрөнгө оруулалтын бодлогыг тодорхойлж хэрэгжүүлэх
- Тухайн салбарын эрхэлж буй ажлын хүрээнд багтах асуудлаар орон нутгийн ажилд үнэлэлт дүгнэлт өгөх

Зөвлөмж 9.

Орон нутгийн татвар, зээлийн асуудал. Орон нутаг одоо байгаа татвараас гадна улсаас тогтоосон татварын хэмжээн дээр тодорхой хувийг нэмж татварлах болон согтууруулах ундаа мэтийн зарим бараанд худалдааны татвар тогтоодог байх.

Зөвлөмж 10.

Орон нутгийн санхүүгийн эрх мэдэл нэмэгдэхийн хэрээр түүнд тавих хяналт, тайлагнал чухал болно. Иймээс нутгийн удирдлага, ялангуяа анхан шатанд тухайн асуудлаар иргэдэд тайлан тавьдаг, аудитын хяналтыг бүсчилсэн байдлаар зохион байгуулах, дарга нарыг нь ротацийн журмаар сольдог байх гэх мэт арга хэмжээг авах

Зөвлөмж 11.

Сургууль, эмнэлгийг шатлалтайгаар өөрчлөн зохион байгуулах, үүнтэй холбоотой стандарт гаргах г.м.

Зөвлөмж 12.

Анхан шатыг чадваржуулахын тулд хэт жижиг, хоорондоо ойрхон зарим нэгжүүдийг нийлүүлэх, аймгийн төв хот болон нийслэлийн тойрог нутаг дэвсгэр буй болгох гэх мэт асуудлыг авч үзэх⁴

Эдгээр зөвлөмжид дурдсан арга хэмжээг үе шаттай хэрэгжүүлж болох юм.

4. ЭШЛЭЛ ЗҮҮЛГИЙН ТАЙЛБАР

1. Өмнө нь анхан шатанд намын болон сум, нэгдлийн гэсэн хоёр дарга байсан бөгөөд нэлээд тохиолдолд хоорондоо зөрчилтэй байдаг байсан.
2. Азийн хөгжлийн банк, Нээлттэй нийгэмлэгийн хүрээлэн, ШУА-ийн философийн хүрээлэн гэх мэт олон байгууллагаас явуулсан судалгаа бий. Ном зүйд үзнэ үү
3. Эдгээр нь зохиогчийн зүгээс жишээлсэн санал болгож буй үзүүлэлт юм
4. Нийлүүлэн зохион байгуулж болох сумдын талаар бусад олон судлаач санал гаргасан. Жишээ нь доктор Жаргалын бүтээл

5. НОМ ЗҮЙ

Монгол Улсын Үндсэн хууль

Батболд Су. Орон нутгийн бие даасан байдлыг дээшлүүлэх асуудал. Уб., 2010

Жаргал Г. Монгол сум, Уб., 2013

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эрх зүйн байдал, төвлөрлийг сааруулах нь. ШУА Философийн хүрээлэн, Уб., 2016

Маналжав Г. Хурал, өөрөө удирдах ёс, Уб., 2000

Мянганыхөгжлийн 4, 5 дахь зорилтуудад хамаарах чигүүргийн хуваарь, үзүүлж буй үйлчилгээний үнэлгээний тайлан. Уб., 2013

Нармандах С. Нутгийн өөрийн удирдлагыг шинжлэхүй. Уб., 2010

Орон нутгийн эрхзүйн шинэчлэл. Конрад-Аденауэр-Сан. Уб., 2015

Санхүүгийн төвлөрлийг саруулах судалгаа. Монгол менежмент төв ТББ, Судалгааны тайлан Уб., 2004

Үндэсний ба нутгийн удирдлагын чиг үүргийн зохистой хуваарилалт. Нээлттэй нийгэм форум. Гүйцэтгэгч Л.Лувсанжамц, Уб., 2005

Хүчирхэг орон нутаг-хүчирхэг Монгол Улс. Илтгэлүүдийн эмхтгэл. Уб., 2006

Чимид Б. Төр, нам, эрхзүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. Нэгдүгээр дэвтэр, Уб., 2008,

Radoslaw Rybkowski:

<http://mailgrupowy.pl/shared/resources/4493,rozwoj-regionalny-i-lokalny/12103,podzial-zadan-w-samorzadzie-lokalnym-zadania-wlasne-i-zl-cone-gminy-zad...>

<http://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/download/1109/1138>

Andrew Nickson, Nick Devas and other. Asia Pacific United Cities and Governments. www.researchgate.net/.../Andrew_Nickson

Wilson, Woodrow, Study of Administration.

http://www.iupui.edu/~spea1/V502/Orosz/Units/Sections/u1s5/Woodrow_Wilson_Study_of_Administration_1887_jstor.pdf

МОНГОЛЫН НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦООНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Бат-Очирын Баттүвшин

АГУУЛГА:

1. Удиртгал
2. Бодлогын асуудлын томьёолол
3. Монголын нутгийн удирдлагын тогтолцооны өнөөгийн байдал
4. Нутгийн удирдлагын тогтолцооны олон улсын жишиг, түүний орчин үеийн нийгэмд гүйцэтгэх нийгэм, улс төр, эдийн засгийн үүрэг
5. Нутгийн удирдлагын тогтолцоонд эрх зүйн зохицуулалтын гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдол
6. 1992 оны Үндсэн хуулийн дөрөвдүгээр бүлгийн шүүмжлэл
7. Үндсэн хуулийн шинэчлэл ба нутгийн удирдлагын тогтолцоо
8. Дүгнэлт, санал зөвлөмж

1. УДИРТГАЛ

Хорьдугаар зуун бол Монголчуудын хувьд эрх чөлөө тусгаар тогтнолынхоо төлөө, улс орноо өөд нь татаж хөгжүүлэхийн төлөө хийсэн тэмцлийн зуун байсан билээ. 1910, 1921, 1990 оны хувьсгалын гол үндсэн асуудал, зорилго нь гагцхүү эрх чөлөө тусгаар тогтнолын л асуудал байсан юм. Өнөөдөр ч энэ асуудал бодит ач холбогдолтой хэвээрээ байна. Цаашид ч тийм байх нь эргэлзээгүй. 1990 оны ардчилсан хувьсгалын үндсэн гол зорилгын нэг нь улс орныхоо тусгаар тогтнолыг улам бүр баталгаажуулах явдал байсан юм. Монгол орон хэдий чинээ нээлттэй, нийгэм нь хэдий чинээ ардчилсан, иргэд нь хэдий чинээ эрх чөлөөтэй байх тусам улс нь төдий хэмжээгээр дэлхий нийтийн анхаарлын төвд байж тусгаар тогтнол нь төдий чинээ баталгаажна гэдэгтэй маргах хүн гарахгүй биз ээ.

Чухам ийм учраас ардчиллыг бэхжүүлж, нийгэм, улс төр, эдийн засгийн хөгжлийн асуудлуудаа шийдэн, үндэсний тусгаар тогтнолоо бэхжүүлэхийн тулд юуны өмнө төвлөрлийг сааруулж орон нутгийн бие даасан байдлыг ханган орон нутгийн үр бүтээлтэй удирдлагын тогтолцоо бүрдүүлэх хэрэгтэй байна.

Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангаж төвлөрлийг бүрэн утгаар нь сааруулахын тулд орчин үеийн нийгмийн зохион байгуулалт, эрх зүйн зохицуулалтын тухай мэдлэгээ шинэчлэх зайлшгүй шаардлагатай тулгарах нь гарцаагүй.

Орон нутгийн бие даасан байдал, нутгийн удирдлагын тогтолцооны гурван тулгуур багана бий. Эхнийх нь зохион байгуулалтын, удаах нь төсөв санхүүгийн бие даасан

байдлын багана байдаг бол харин гуравдугаар багана нь эхний хоёрыг хууль эрх зүйн хувьд баталгажуулж өгөх үүрэг бүхий эрх зүйн багана юм.

1992 оны “шинэ” Үндсэн хууль бол Монгол орон, Монгол улс, монголын нийгмийг улс төр эдийн засаг нийгмийн цоо шинэ харилцаа, хөгжлийн нэн шинэ шатанд гарахад түлхүүр үүрэг гүйцэтгэсэн эрх зүйн баримт бичиг. Эдийн засгийн зах зээлийн харилцаа, нийгмийн нээлттэй байгуулал, улс төрийн ардчилсан ёс бүрэлдэхэд 1992 оны Үндсэн хууль онцгой үүрэг гүйцэтгэсэн. 1992 оны Үндсэн хууль бол одоогоос 25 жилийн өмнөх Монголчууд бидний орчин үеийн нийгмийн тухай эрдэм мэдлэгийн бодит тусгал. Монгол улсын түүхэнд анх удаа “нутгийн өөрөө удирдах ёс” хэмээх ойлголтыг үндсэн хуулийн асуудал болгон зааж өгснөөрөө энэ хууль үнэлж баршгүй гавьяатай гэдгийг дурдалгүй өнгөрч болохгүй.

Эдүгээ хөгжлийн тодорхой өндөрлөгөөс эргэн харвал 1992 оны Үндсэн хуульд шүүмжилмээр юм нэлээд бий. Ялангуяа дөрөвдүгээр бүлэг нь төвлөрлийг сааруулж нутгийн удирдлагын үр бүтээлтэй тогтолцоо бүрдүүлэх үйл хэрэгт тус нэмэр болохоосоо илүү саад тотгор болж байгаа нь өдрөөс өдөрт илт болж байна.

Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах, бүр шинээр найруулан бичиж хэлэлцэн батлах тухай яригдаж байгаа өнөө үед төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, нутгийн өөрийн удирдлагын үр бүтээлтэй тогтолцоо бүрдүүлэх тухай хэлдэг ярьдаг бүтээж туурвидаг хэн бүхэн идэвхийлэх цаг нэгэнт болжээ. “Саалиа бэлдэхээр саваа бэлд” гэж манай монголчууд эртнээс эдүгээ хүртэл хэлэлцсээр ирсэн. Хэрвээ нутгийн удирдлагын үр бүтээлтэй тогтолцоо бүрдүүлэх тухай яригдаж байгаа бол эрх зүйн системийн тухай асуудал гарцаагүй хөндөгдөх учиртай.

Монголд оронд “нутгийн удирдлагын үр бүтээлтэй /үр нөлөөтэй/ тогтолцоо” бүрдүүлэхийн тулд эрх зүйн системд ямар өөрчлөлт хийх ёстой вэ? ялангуяа Үндсэн хуулийн шинэчлэлийн хүрээнд юу хийх ёстой вэ? гэдгийг тодруулахад энэ судалгааны ажлын гол зорилго оршиж байгаа юм.

2. БОДЛОГЫН АСУУДЛЫН ТОМЬЁОЛОЛ

Улс төр, зохион байгуулалт, санхүү эдийн засгийн төвлөрлийг сааруулж орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг зөв төлөвшүүлж хөгжүүлэх явдал бол үнэн хэрэгтээ ардчиллыг бэхжүүлэх тухай асуудал юм.

Ардчилал гэдэг бол ямар нэг онол, үзэл суртал, улс төрийн сургааль номлол биш, хэзээ ч үл хүрэх алс хэтийн /утопи/ зорилго бүр ч биш, харин амьдралын өдөр тутмын хэрэгцээ, хэм хэмжээ юм.

Ардчиллыг хүн бүрийн амьдралын өдөр тутмын хэрэгцээ, хэм хэмжээ болгохын тулд юуны өмнө орон нутгийн бие даасан байдлыг хангаж иргэдийн орон нутагтаа өөрсдийгөө удирдах, нийгэм, улс төр, эдийн засаг, соёлын асуудлаа орон нутагтаа өөрсдөө бие даан шийдэх иргэний эрхийг нь баталгаажуулах ажлаас л эхэлнэ. Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангаж төвлөрлийг бодитойгоор сааруулснаар авлига, хээл хахууль, захиргааны хүнд суртал зэрэг сөрөг үзэгдлүүдтэй үр дүнтэй тэмцэх боломжийг олж авна. Төвлөрлийг сааруулж орон нутгийн бие даасан байдлыг хангаснаар ардчиллыг бэхжүүлж улс төр, улс төрийн нам, захиргааны үйл

ажиллагааны хямралыг бодитойгоор гэтлэн давж зөв зүгт хөтлөн удирдах үр ашигтай механизм бүрдэнэ.

Ардчилал бол манай улсын тусгаар тогтнолын нэг гол тулгуур багана нь мөн. Ардчиллыг улам бүр бэхжүүлэх явдал бол тусгаар тогтнолоо хамгаалах, баталгаажуулах үйл хэргийн нэг гол бүрэлдэхүүн хэсэг нь болно. Чухамхүү нийгмийн ардчилсан дэг журам, нийгэм эдийн засгийн нээлттэй чөлөөтэй хөгжил, олон улсын идэвхитэй хамтын ажиллагаа, улс хоорондын үйл хэрэгт оролцох идэвхтэй оролцооны ачаар л монгол орон дэлхийн ардчилсан хамтын нийгэмлэгийн бүрэлдэхүүнд багтаж улмаар ардчилсан хөгжингүй орнуудын анхаарал дэмжлэгээр үндэснийхээ тусгаар тогтнолыг улам илүү баталгаатай болгож чадна.

Төвлөрлийг сааруулж орон нутгийн бие даасан байдлыг ханган нутгийн өөрөө удирдах ёсны үр бүтээлтэй тогтолцоог бүрдүүлэхийн тулд юуны өмнө эрх зүйн тогтолцоог боловсронгуй болгох зайлшгүй шаардлагатай юм. Учир нь төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төлөвшүүлж хөгжүүлэх явдал бол юуны өмнө эрх зүйн тогтолцооны боловсронгуй байдлын тухай асуудал юм.

Эрх зүйн хувьд юуны өмнө орон нутаг гэж хэн бэ? Аймаг, сум, баг, хот, дүүрэг, хорооны чухам хэн нь орон нутаг /бие даасан эрх зүйн субъект/ хэн нь орон нутгийн дотоод бүтэц, харин хэн нь үндэсний дэд бүтэц болох хийгээд нийтийн болон тусгай эрх зүйн системд орон нутаг буюу нутгийн өөрөө удирдах ёсыг өөрийн бүрэн эрхийн хэмжээнд хэрэгжүүлэгч хуулийн этгээд нь хэн бэ? Улс нийгэм иргэд болон бусад хуулийн этгээдийн өмнө иргэдийнхээ нэрийн өмнөөс эрх зүйн хариуцлага хүлээх, иргэдийнхээ нэрийн өмнөөс хариуцлага нэхэх хуулийн этгээд нь хэн бэ? Энэхүү хуулийн этгээд чухам ямар эрх эдэлж, ямар үүрэг хариуцлага биелүүлэх вэ гэх мэт эрх зүйн олон асуудлыг тодорхой болгохгүй бол орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, төвлөрлийг сааруулах тухай яриад нэмэргүй. Санхүү эдийн засаг, зохион байгуулалт, гүйцэтгэх үүрэг функцийн хувьд орон нутгийн бие даасан байдлыг хангаж төв засгийн газрын өнгөлзлөгөөс хамгаалах, иргэд, нийгэм, улсын өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлж байгаа эсэхэд хяналт тавих, удирдлагаар хангах гэх мэт асуудлыг цогцоор нь шийдэхгүйгээр дээрх зорилгыг хангах боломжгүй юм. Түүнчлэн төрийн удирдлагыг нутгийн удирдлагатай хэрхэн зөв хослуулах тухай оновчтой зөв зохицуулалтын асуудал гарцаагүй хөндөгдөнө.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дөрөвдүгээр бүлгийг шинэчлэхгүйгээр тус улсад төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг зөв төлөвшүүлж хөгжүүлэх ямар ч боломж байхгүй. Учир нь 1992 онд батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дөрөвдүгээр бүлэг Монгол оронд нутгийн өөрөө удирдах ёс үүсэж хөгжих үйл явцад хамгийн их саад болж байна.

3. МОНГОЛЫН НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦООНЫ ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

Монгол улсын одоо мөрдөгдөж буй засаг засаг захиргааны хуваарийг 1930 оны үед ЗХУ-ын мэргэжилтнүүд хийжээ. Тухайн үед Богд хаант Монгол улсын үеэс мөрдөгдөж байсан 4 аймаг, 130 орчим хошуу бүхий засаг захиргааны хуваарийг 13 аймаг 250 гаруй сум бүхий шинэ хуваарьт иргэдийн ямар нэг санал сэтгэгдлийг

харгалзалгүйгээр хүчээр шийдсэн байдаг. Хожим Хэнтий Дорнод аймгийн дундаас хэдэн сум тасдан Сүхбаатар аймгийг, Төв, Хөвсгөл аймгийн дундаас хэдэн сум тасдан Булган, Сэлэнгийг, Хөвсгөл Завхан аймгийн дундаас Архангай аймгийг гэх мэтчилэн шинэ аймаг нэмэн байгуулсаар 1989 он гэхэд 18 аймаг, 6 хот, 330 сумтай болсон байлаа.

Тухайн үед засаг захиргааны хуваарийг шинээр зохиож байхдаа, түүхэн уламжлал, газар зүйн болон нийгмийн байдал, хүн амын санал бодол гэх мэт хүчин зүйлсийг огт үл тоон улс төр, эдийн засаг, нийгмийн тухайн үеийн шалтгаануудыг гол болгосон байдаг.

Хамгийн гэгээн, зөв зорилго нь сум тус бүрт тэнхимийн сургууль байгуулах замаар хүүхэд бүрийг сургуульд хамруулан бүх нийтээрээ бичиг үсэгтэй болох зорилтыг хангах бааз суурийг бэлтгэх явдал байлаа.

Монгол улсыг 18 аймаг, 330 орчим суманд хуваасны жинхэнэ шалтгаан нь дээр дурдсан улс төр, эдийн засаг, нийгмийн зорилго юм.

Хуваарилалтын хувьд хамгийн харгис хатуу, мэс заслын арга замаар шийдэгдсэн боловч цаг хугацаа улиран өнгөрөх тусам тухайн үедээ ард түмэн тийм ч дуртай хүлээн аваагүй уг хуваарилалт эдүгээ угаас тийм л байсан юм шиг сэтгэгддэг энгийн хэвийн зүйл болон төлөвшин тогтжээ.

Хамгийн гол нь 1930-аад онд Монголд ирсэн коминтерний тэдгээр мэргэжилтнүүд зөвхөн засаг захиргааны хуваариар тогтохгүй нийгмийн удирдлагын тогтолцоог /манайхан ихэвчлэн төрийн удирдлагын тогтолцоо гэж нэрлэдэг/ босгож өгчээ. Ингэхдээ өөрсдийн хатуу баримталдаг нийгмийн ухааны большевик онол, сургаал номлолынхоо дагуу бүтэц зохион байгуулалтын хувьд хатуу төвлөрсөн, ноёрхогч улс төрийн байгууллагын хатуу хяналтад оршдог, хамгийн гол нь дээд удирдагчийн санаа бодол, хүсэл зоригт бүхэлдээ захирагддаг коммунист удирдлагын системийг бүрдүүлж өгөөд явжээ. Өнөөдрийн манай нийгмийн удирдлагын тогтолцоо бол 1930-аад онд коминтерний мэргэжилтнүүдийн үндэс суурийг нь тавьж хожим ЗХУКН-ын шууд хараа хяналт дор засаж сайжруулсаар 1990 онд хүрсэн тэр л тогтолцоо юм. Үүнийг нотлоход маш амархан. Удирдлагын төвлөрсөн тогтолцоог үндсэн гурван шинж тэмдгээр таньж болно. Үүнд:

1. Удирдлагын пирамид хэлбэрийн доод шат нь дээдэхдээ харьяалагдаж захирагдсан шаталсан бүтэц,
2. Санхүү, төсөв, нөөцийн төвлөрөл,
3. Төлөвлөх, шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх, гүйцэтгэлийн хяналт тавих үйл ажиллагааны дээрээс доош чиглэсэн урсгал гурав болно.

Пирамид хэлбэрийн удирдлагын тогтолцооны хамгийн гол онцлог бол доод шат нь дээдэхдээ бүрэн харьяалагдаж захирагддаг иерархи феодал маягийн харилцаа юм. Багийн Засаг дарга нь сумын Засаг даргын, сумынх нь аймгийн Засаг даргын, аймгийнх нь Ерөнхий сайдын вассал, сузерен байгаагийн түүхэн уг сурвалж нь өнгөрсөн зууны 30-аад оны коминтерний мэргэжилтнүүдийн тарьж ургуулсан үрэнд байгаа юм. Чухам эндээс л орос матрёцка маягийн том нь жижгийгээ дотроо агуулж байдаг манай өнөөдрийн энэ бүтэц урган гарч байна. Большевик маягийн удирдлагын тогтолцооны философиор бол иргэн байгаа учраас сум байгаа юм биш, харин аймаг

байгаа учраас сум, улс байгаа учраас аймаг байгаа бөгөөд сумын удирдлагыг аймаг, аймгийн удирдлагыг улс шийднэ. Ингэж байж л аливаа юмс үзэгдэл өөр өөрсдийн байвал зохих байрандаа орж хэн нь хэндээ захирагдах, хэн нь хэнийхээ тушаалийг биелүүлэх нь тодорхой болно. Энэ бол большевик маягийн удирдлагын онолын гол философи нь юм.

Ийм бүтцийн хамгийн гол аюул нь доод шатныхныг бодох сэтгэх, бие даах, урагшлан хөгжих гэх мэт элдэв "зовлон бэрхшээлээс" бүрэн чөлөөлдөгт оршино. Эцсийн эцэст бүхнийг өөрөө шийдэх эрмэлзлэлтэй төв байхад зүгээр л хий гэснийг хийсэн болоод сууж байх шиг "аз жаргал" хаана байна.

Хэрэв та бүхнийг хяналтдаа байлгаж зөвхөн өөрийн хүссэнээр бүхнийг хөдөлгөхийг хүсэж байгаа бол юуны өмнө санхүү, хөрөнгө мөнгө, нөөцийг бүхэлд нь бүрэн хяналтдаа ав. Энэ бол большевик маягийн удирдлагын хатуу төвлөрсөн тогтолцооны дүрэм номер хоёр. Хэрэв хэн нэгэнд өчүүхэн ч гэсэн хөрөнгө мөнгө, санхүү, нөөц байгаа бол таны хүсэл эрмэлзлэлд захирагдаж, таны үгийг үг дуугүй даган тушаал, зааврыг тань биелүүлээд байх нь юу л бол. Тийм учраас таны доор байгаа бүтэц танаас юуны өмнө санхүү нөөцийн хувьд бүрэн хамааралтай байх хэрэгтэй.

Хэрэв хүн бүр /субъект бүр/ төлөвлөх /өөрийнхөө ирээдүйг өөрөө урьдчилан харж төсөөлөх/, төлөвлөгөөнийхөө дагуу бие даан шийдвэр гаргах, гаргасан шийдвэрээ өөрөө хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийн үр дүнг өөрөө хянах эрхээр хангагдаад ирэх юм бол таны /төвийн/ бүхнийг хяналтдаа байлгаж захирах эрх мэдэл талаар болох нь ойлгомжтой. Тиймээс ирээдүйг урьдчилан тооцоолох, тооцоондоо тулгуурласан төлөвлөгөө батлах, баталсан төлөвлөгөөний дагуу үйл ажиллагаа зохион байгуулах, зохион байгуулсан үйл ажиллагааныхаа үр дүнд хяналт тавих бүх асуудал мэргэн жолоодогчийн бүрэн эрхэд хамаарах бөгөөд бүх үйл явц дээрээс доош чиглэсэн байдлаар өрнөх ёстой. Хэн нэг нь төвийн мэргэн жолоодлого, алдаа эндэгдэл үл гаргах төгс төгөлдөр, мэргэн оюун ухаанд эргэлзэх юм бол цаг тухайд тас цохиж байх хэрэгтэй. Энэ бол большевик маягийн удирдлагын тогтолцооны дүрэм номер гурав юм.

Ийнхүү өнөөдрийн манай удирдлагын тогтолцоо зохион байгуулалтын энэ хатуу төвлөрсөн хэлбэрийг олсон бөгөөд өнөөдрийг хүртэл энэ хэлбэрээ хадгалсан хэвээрээ байна. Удирдлагын төвлөрөл нь нийгмийг бүхэлд нь хатуу хараа хяналтдаа байлгаж өөрийн хүссэнээр хөтлөн удирдах коммунист эрмэлзлэлээс эхтэй юм. Эрх мэдэл, нөөцийн хэт төвлөрөл нь зорилго тодорхойлох, авах арга хэмжээ, гүйцэтгэх үйл ажиллагааг төлөвлөх, шийдвэр гаргах, нөөц хуваарилах үйл ажиллагааг хамгийн оновчгүй үр ашиггүй болгодог. Асуудлын төвд хүн, түүний бодит хэрэгцээ, ашиг сонирхол биш харин хийсвэр зорилго /коммунизм байгуулах г.м./, үзэл суртал, эсвэл дарга ангийн хувийн сонирхол /хахууль авах замаар өөрөө баяжих/ илүү чухал болж гол байр эзэлж эхэлдэг. Улмаар эрх мэдэл, нөөцийн төвлөрөл нь тогтолцоог бүхэлд нь хаалттай болгож үр ашиггүй, үрэлгэн байдал, хүнд суртал, авилга хээл хахууль, нийгмийн шударга бус байдал, хоцрогдлын үндсэн шалтгаан нь болдог. Төвлөрлийг сааруулж орон нутгийн эрх мэдлийг өргөтгөх, үр ашигтай, үр бүтээлтэй, үр дүнтэй нутгийн удирдлагын тогтолцоо бүрдүүлэх асуудлыг цогцоор нь авч үзэх цаг нэгэнт болжээ.

Харамсалтай нь нийгмийн удирдлагын тогтолцоог бүхэлд нь шинэчлэн зохион байгуулж, төвлөрсөн бус удирдлагын тогтолцоо бүрдүүлэх ажлыг цогцоор нь

системтэй хэрэгжүүлж чадалгүй байсаар 30-аад жилийг өнгөрүүлчихлээ. 1992 оны Үндсэн хуулиар төвлөрлийг багасгаж орон нутгийн эрх мэдлийг өргөтгөн нутгийн удирдлагын тогтолцоо бүрдүүлэх оролдлого хийгдсэн боловч төгс бус, хагас дутуу, хоёрдмол эрлийз шинж чанартай, хулчгар оролдлого болсон юм.

Хоёрын хооронд эрлийз ийм байдал тус болохоосоо илүү маш их гай тарьж байна. Нэг талаас нь харвал ард түмнээсээ сонгогдсон хурал, хурлаасаа сонгогдсон Засаг дарга, орон нутгийн асуудлаа шийдээд явахад болохгүй юм байхгүй юм шиг хэрнээ нөгөө талаас нь харвал төсөв санхүүгийн ямар ч эрх мэдэл байхгүй, шийдвэр гаргаад хэрэгжүүлэх эрх зүйн ямар ч чадамжгүй ИТХ, гүйцэтгэх эрх мэдлийг бүхэлд нь гартаа төвлөрүүлсэн зөвхөн дээд шатныхаа ЗГ-д тайлагнадаг, бүхнийг өөрийн дур зоргоор, өөрийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн хувийн эрх ашгийн үүднээс шийддэг онцгой бүрэн эрх бүхий ховдог шунахай Засаг дарга, орон нутгийн нэг ч асуудлыг шийдэж чадахгүй байж бүх эрх мэдлийг өөртөө төвлөрүүлсэн УИХ, Засгийн газар гэсэн гаж тогтолцоо бүрдээд байна.

Нутгийн удирдлагын тогтолцоо бол аливаа улсын нийгмийн удирдлагын тогтолцооны бүрэлдэхүүний үндсэн гол суурь хэсэг нь бөгөөд нийгмийн удирдлагын үйл ажиллагааны хамгийн гол ачааг үүрэгч нь юм. Хэрвээ нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь харьцангуй бие даасан, иргэдийнхээ өргөн оролцоонд тулгуурласан, орон нутгийнхаа нийгэм, эдийн засаг, улс төр, зохион байгуулалтын асуудлыг бие даан шийдэж чаддаг байх юм бол энэ нь тухайн улсын ардчилал илүү баталгаатай өндөр түвшинд хүрч хөгжиж байгаагийн гол шалгуур нь болдог. Одоогийн манай улсын нийгмийн удирдлагын тогтолцоо, нутгийн удирдлагын тогтолцоо эдгээр шалгуурыг хангаж чадахгүй байна.

Өнөөдөр манай орны орон нутаг, эрх зүй, улс төр, удирдлага зохион байгуулалт, боловсон хүчин, санхүү нөөц, төлөвлөлт, шийдвэр гаргах үйл явц, түүний хөгжилт, хэрэгжилтэд тавих хяналтын хувьд төвөөс бүрэн хараат байдалд байна.

4. НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦООНЫ ОЛОН УЛСЫН ЖИШИГ, ОРЧИН ҮЕИЙН НИЙГЭМД ГҮЙЦЭТГЭХ НИЙГЭМ, УЛС ТӨР, ЭДИЙН ЗАСГИЙН ҮҮРЭГ

1993 онд Канадын Торонто хотноо хуралдсан дэлхийн нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн /коммунуудын/ 31 дүгээр бага хурлаас батлан гаргасан тунхаг бичигт:

“Өөртөө хамаарах асуудлуудыг өөрийн хариуцлага дор иргэд оршин суугчдынхаа сайн сайхны төлөө өөрөө шийдвэрлэн гүйцэтгэх хянах эрх, үүргийг нутгийн өөрөө удирдах ёс гэж ойлгоно. Энэхүү эрхийг ардчилсан, чөлөөт, тэгш, нууц, шударга, тогтмол хугацааны, бүгдийг хамарсан сонгуулиар сонгогдсон хувь хүн, төлөөллийн байгууллага хэрэгжүүлнэ. Иргэдэд хамгийн ойр орших засаг захиргааны нэгжийг орон нутаг /коммун/ гэж ойлгох бөгөөд нийтэд хамаарах үүрэг хариуцлагыг боломжит хамгийн дээд хэмжээнд орон нутагт хариуцуулбал зохино” гэж заасан байдаг.

Нийгмийн удирдлагын тогтолцоог орон нутгийн ба үндэсний гэсэн бүтцийн хоёр гол үндсэн хэсэгт хуваах, иргэний болон захиргааны шинж чанар бүхий нийгэм эдийн засгийн харилцааны өдөр тутмын чимхлүүр, төвөг ихтэй асуудлуудыг иргэд буюу орон нутгийн захиргаанд үүрүүлж харин үндэсний оршин тогтнохтой холбоотой томоохон /батлан хамгаалах, олон улстай харилцах, хууль болон стандарт тогтоох, улс үндэстний хөгжлийн стратеги тодорхойлох бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх г.м./ асуудлуудаа

үндэсний хэмжээнд төв Засгийн газрын түвшинд шийддэг байх өнөөгийн орчин үеийн системийг анх 1840-өөд оны үед Пруссийн эзэнт улсад бодож олсон байна. Энэ систем улмаар Швед, Швейцарь зэрэг орнуудаар дамжин цааш дэлгэрчээ. Анх үүсэхдээ зөвхөн төв Засгийн газрыначааллыг бууруулах цэвэр прагматик зорилгыг өөртөө агуулж байсан энэ санаачлага яваандаа нийгмийн ардчилсан нээлттэй байгууллын үндсэн суурь нь болон хөгжсөн юм. Улмаар дэлхийн I дайн, ялангуяа дэлхийн II дайнаас хойш ардчиллын гол шалгуур нь болтлоо ач холбогдол нь өсөж хүний эрх, ялангуяа иргэний эрх хэрэгжих гол урьдач нөхцөлүүдийн нэг болж тогтсон юм. Өнөөдөр ардчилсан өндөр хөгжилтэй орон бүрт өөр өөрийн онцлог шинжийг агуулсан боловч түгээмэл суурь зарчмын хувьд бүгд нэг ижил хэлбэрээр төгөлдөржин хөгжиж байна.

Өнөөдөр дэлхийн ихэнх ардчилсан орнуудын нийгмийн удирдлагын тогтолцоонд төвлөрсөн бус арга хэлбэр, бүтэц зохион байгуулалт гол үүрэг гүйцэтгэж байна. Удирдлагын энэхүү шинэ загварын үндсэн шинж нь эрх мэдлийг босоо тэнхлэгийн дагуу улс ба орон нутаг гэсэн эрх зүйн хувьд ижил тэгш эрх бүхий хоёр субъектэд хуваан тэдний эдлэх эрх, гүйцэтгэх үүрэг функцийг хуулиар нарийвчлан зааглан тогтоож өгсөн байх явдал юм. Эрх мэдэл, гүйцэтгэх үүрэг функц төдийгүй бие даан хэрэгжүүлэх үүрэг функцэд нь зайлшгүй шаардлагатай нөөцийг мөн адил шударгаар оновчтой хууваарилах тухай асуудал онцгой чухал.

Эрх мэдэл, гүйцэтгэх үүрэг функц, нөөцийг хуваарилахдаа дараахи үндсэн таван зарчмыг баримтална. Үүнд:

нэгдүгээрт: Суверинитэт зарчим

хоёрдугаарт: Коннекситэт зарчим

гуравдугаарт: Бүх нийтийн хангалуун байдлын зарчим,

дөрөвдүгээрт: Эв санааны нэгдмэл байдлын зарчим,

тавдугаарт: Субсидиар зарчим гэсэн эдгээр таван зарчим юм.

Энэ дашрамд товчхон тайлбарлахад: Зарчим буюу принцип хэмээх нэр томъёо нь гарал үүсэл, эх булаг, эхлэл гэсэн утга санаа бүхий латин үгээс гаралтай үг юм. Аливаа үйл хөдлөл, үйл явц, зохион байгуулалт, сэтгэлгээ, судалгаа шинжилгээ, оюун дүгнэлт хийх үед тодорхой дэс дараалал, чиг баримжаа, хүрээ хязгаар тогтоох үүрэгтэй түлхүүр шинжтэй ойлголтыг принцип буюу зарчим гэж нэрлэдэг. Зарчим нь ямар нэг бэлэн жор, төгс төгөлдөр загвар гаргаж өгдөггүй харин тодорхой чиг баримжаа дэс дараалал, хүрээ хязгаарыг тогтоож өгснөөрөө биднийг ямарваа нэг алдаа эндэгдэл, эмх замбараагүйтэл, тодорхойгүй байдал, завхралаас уьдчилан сэргийлдэг.

Эдгээр таван зарчмыг тус бүрт нь задалбал:

а. Бүрэн эрхт байдлын /Sovereignty Principle/ зарчим.

Унитар байдлын зарчим гэж нэрлэсэн ч болно. Улс үндэстний нэгдмэл байдлын зарчим. Үндэстний нэгдмэл байдал болон төрийн дээд эрх мэдлийг ард түмний гарт хадгалах тухай эрх зүйн зарчим. Манайд энэ зарчмыг ардын эрх гэж анх буулгасан байдаг. Хожим төрийн эрх гэдэг нэр томъёогоор орлуулах болсон нь ажиглагддаг. Энэ зарчим нь өөр хоорондоо багагүй зөрчил бүхий эрх зүйн хоёр өөр шинж чанартай асуудлыг шийдэхэд тусална. Нэг талаас төрийн дээд эрх мэдлийг нийт ард түмний

мэдэлд буюу улсын эрх барих байгуулагад хадгалах ёстой. Харин нөгөө талаасаа орон нутгийн эрх мэдлийг хуулиар хамгаалж баталгаажуулсан байх ёстой. Төрийн дээд эрх мэдэл ба орон нутгийн бие даах /тусгаарлах/ эрмэлзлэл өөр хоорондоо зөрчилдөх явдал амьдрал дээр түгээмэл ажиглагддаг. Ийм тохиолдолд орон нутгийн бүрэн эрх нь төрийн эрх мэдэл буюу хуульд захирагддаг, хуулийн хүрээнд л үйл ажиллагаагаа зохион байгуулдаг байх явдал онцгой чухал. Удирдлагын түвшнүүдийн хооронд гарах аливаа зөрчил, маргааныг зөвхөн хуулийн дагуу шүүхээр шийддэг байх эрх зүйн үндсийг тогтооход энэ зарчим тус болно.

Удирдлагын түвшин хоорондын харилцаанд өнөөдөр захиргааны директив, уламжлалт захирах захирагдах ёс голлох үүрэг гүйцэтгэж байгааг халж оронд нь парламентаас тогтоосон хууль үйлчилдэг ардчилсан эрх зүйт ёс үйлчилдэг болгоход унитар буюу суверинитэт зарчим үндсэн үүрэг гүйцэтгэнэ. Хууль тогтоох байгууллагаас батлан гаргасан хууль, гаргасан шийдвэр нь тухайн улсын газар нутаг дээр бүх нийтэд тэгш үйлчилдэг байх ёстой гэсэн үг. Түүнчлэн орон нутгийн харьцангуй бие даасан үйл ажиллагаа нь улс үндэсний болон хөрш орон нутаг, бусад хуулийн этгээд, иргэдийн эрх ашигт харшилж эхэлбэл тухайн орон нутгийн дотоод амьдралд ЗГ-ын зүгээс халдан орох, зохицуулалт, зүгшрүүлэлт хийх, дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх, зохих хориг тавих, торгууль шийтгэл оногдуулах, санкци хэрэгжүүлэх эрх зүйн боломж нээлттэй байх ёстой юм.

б. Коннекситэт /Connecesity Principle/ зарчим

Нэг талаас аливаа нөөц баялгыг зохистой хуваарилах, нөгөө талаас аливаа үүрэг даалгаврыг хариуцан гүйцэтгэх эзнийг тодорхойлоход коннекситэт зарчим тусална. Шийдвэр гаргагч, гаргасан шийдвэрийг хэрэгжүүлэгч, тухайн шийдвэрийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах нөөц гурав нэг дор байвал хамаагүй илүү үр дүнтэй, бүтээлч, арвич хямгач байдаг юм байна гэсэн рациональ /ухаалаг/ бодол санаанаас үүдэлтэй зарчим юм.

Аливаа асуудал бэрхшээлийн шалтгаан нь хүн өөрөө байдаг. Хүн байгаа газар л асуудал бэрхшээл үүсдэг. Аливаа асуудал бэрхшээлээс хамгийн их хамааралтай, түүнээс хамгийн их хохирол амсаж байгаа этгээдэд л тухайн асуудал бэрхшээлийг шийдэх, арилгах, хор хохиролыг нь бууруулах сонирхол хамгийн их байх бөгөөд эцсийн эцэст энэ этгээд л бэрхшээлийг хамгийн богино хугацаанд, хамгийн хямд, хамгийн оновчтой зөв аргаар, амжилттай шийддэг болох нь амьдралын бодит үнэн юм. Иймд аливаа асуудал бэрхшээлийн эзэн нь өөрөө асуудал бэрхшээлээ шийдвэрлэхэд шаардагдах эрх мэдэл нөөцөөр хангагдсан байх ёстой гэдэг энгийн үнэнийг коннекситэт зарчим бидэнд хэлж өгч байгаа юм.

в. Бүх нийтийн хангалуун байдлын /Commonwealth Principle/ зарчим.

Хүн бүр хангалуун сайхан /харьцангуй/ амьдралтай байх үед л ардчилал сая утга учиртай болж нийгмийн дэг журмын хувьд өөрийнхөө зөв зүйтэй байх ёстой дэглэм мөн гэдгээ нотлон харуулж чаддаг. Хэрэв өнөөдрийн манай орон шиг хүн амынх нь цөөхөн хэсэг нь хагартлаа баяжчихсан харин үлдсэн дийлэнх ихэнх нь үгээгүй хоосон гуйлгачин байх юм бол хэн ч ардчиллыг зөв зүйтэй нийгмийн дэг журам гэж хүлээн зөвшөөрөхгүй. Ардчилал бол нийтийн сайн сайханд л /тэгш байдалд биш/ үйлчлэх учиртай дэглэм болохоос бус цөөнхийн ашиг сонирхолд үйлчлэх дэг журам биш юм.

Нийтийн сайн сайхны зарчим хэмээх энэхүү ойлголт нь латины “bonum commune” буюу нийтийн эд зүйл, нийтийн ашиг гэсэн утга санаа бүхий үг хэллэгээс гаралтай. Энэ зарчим нь өөр хоорондоо ялгаатай хэд хэдэн бие даасан ойлголтуудын нийлбэр цогц юм.

Юуны өмнө энэ зарчим нь нийтийн эрх ашиг, нийтийн ашиг тус хэмээх ойлголтыг хэлж байгаа бөгөөд нийгмээрээ, хамтаараа оршин байхын утга агуулга, зорилгыг тодорхойлдог. Чонын авд явж байгаа анчдын хувьд нийтийн хүчин чармайлтын үр дүнд чоно авлан ганзагаа мялаах явдал ан авд гарсаных нь гол зорилго утга агуулга нь байдаг бол гэр бүлийн амьдралын утга агуулга зорилго нь эцэг эх, үр хүүхэд харилцан бие биеэ асрах, хүмүүжүүлэх, тэжээж тэтгэх явдал юм.

Хоёрдугаарт, аливаа улс үндэстэн, аливаа нийгэм оршин тогтнохын тулд тухайн нийгэм, тухайн үндэстнийг бүрдүүлж буй хүмүүс, иргэдийн дундын нийтлэг эрх ашиг, нийтлэг зүйлс, нийтийн сайн сайхныг ямар нэг хэмжэнд зохицуулан зохион байгуулж чаддаг байх учиртай. Эцсийн эцэст хамтын хүчин чармайлтаараа нийтээрээ эдэлж хэрэглэхийн тулд бий болгосон тийм зүйлсийг, тийм нийтлэг эрх ашиг, ашиг тусыг л нийтийн сайн сайхан гэж нэрлэх бөгөөд зөвхөн үүний тулд л төр улс, төрийн алба, нийгмийн институтууд, нийтээрээ захирагдах ёстой ардчилсан хууль дүрэм ёс журам байгаа юм.

Гуравдугаарт, нийтийн сайн сайхан хэмээх энэхүү ойлголт нэр томьёо нь чухам юуны тулд ардчилал, ардчилсан төр улс байгаагийн хамгийн гол үндсэн тайлбар нь болдог. Аливаа улс төрийн дэглэмийн хэр зэрэг хүмүүнлэг, иргэнлэг, ардчилсан болохынх нь гол үзүүлэлт нь болдогоороо нийтийн сайн сайхны зарчим онцгой ач холбогдолтой юм.

Нийтийн сайн сайхны зарчим нь иргэн бүр сайн сайхан амьдралд тэмүүлэх, сайн сайхан амьдралаа өөрийн амьдран сууж буй орон нутагтаа өөрийн гараар бүтээн байгуулах, нийгмийн удирдлагын тогтолцооны үйл ажиллагаа нь бүхэлдээ энэ зорилгод чиглэж байна уу, үгүй юу гэдэгт хяналт тавьж, шахаж шаардах эрхийг баталгаажуулахад тус болдог. Энэ бол ардчиллын үндсэн гол учир утгуудын нэг нь юм. Энэ зарчим төвлөрсөн бус, иргэний оролцоонд тулгуурласан удирдлагын орчин үеийн иргэний ардчилсан тогтолцоо бүрдүүлэхэд онцгой чухал үүрэгтэй.

г. Эв санааны нэгдмэл байдлын /Solidarity Principle/ зарчим.

Ардчилсан нийгмийн оршин тогтнох нэг гол үндэс бол түүнийг бүрдүүлж буй иргэдийн сэтгэл санааны нэгдмэл байдал, сайн сайханд тэмүүлэх нэгдмэл тэмүүлэл нь юм. Өдрөөс өдөрт хүн бүрийн хувьд их бага ямар нэг зохист хэмжээгээр өсөн нэмэгдэх аж амьдралын хангалуун байдал энэхүү сэтгэл санааны нэгдмэл байдал болон нэгдмэл хүсэл тэмүүллийн сэтгэл зүйн суурь дэвсгэр нь болж өгдөг. Нийгмийн байгуулал, түүний бүтэц зохион байгуулалт, удирдлага, эцсийн эцэст хүн бүрийн бүтээлч хөдөлмөр эцсийн дүндээ хүн бүрийн аж амьдрал өдрөөс өдөрт сайжрах гол урьдач нөхцөл нь болж байгаа гэдгийг өөрөө нүдээрээ харж биеээрээ мэдэрч байгаа бол хүн бүр энэ жагсаалд сайн дураараа дуртайяа нэгдэн орж бусдын нэг адил өөрийн чадлын хирээр ачаа үүрэлцэх сэтгэл зүйн бэлтгэлтэй болно. “Дуугарвал дуу нэг дугтарвал хүч нэг” гэдэг итгэл үнэмшил эндээс л урган гарч байгаа юм.

Хүмүүн нь угаас нийгмийн амьтан учраас хамтаараа амьдрах, өөр хоорондоо харилцан зохицсон хүмүүнлэг харилцаанд байж бидний хамтын амьдралыг зохицуулж

буй түгээмэл ёс журам хууль дүрэмд захирагдах ёстой. Зохион байгуулалттай хамтын амьдрал нь юуны өмнө ижил тэгш хуваарилагдсан эрх ба үүргийг харилцан хүлээн зөвшөөрөлцөж биелүүлж байхыг нийгмийн гишүүн бүрээс шаардаж байдаг. Нийгмийн зүгээс тодорхой дэмжлэг, туслалцаа, баталгаа олж авахын тулд түүнтэйгээ дүйцсэн хичээл зүтгэл гаргаж үүрэг хариуцлага биелүүлэхийг эв санааны нэгдлийн зарчим иргэн бүрээс шаардана.

Эв санааны нэгдлийн зарчим нь ийнхүү хамтаараа оршин байхын энгийн ойлгомжтой зарчим болдог юм. Харилцан бие биеээсээ байнга хамааралтай байх хүмүүний хувь заяа тодорхой үүрэг хариуцлагаар биднийг байнга ачааллаж байдаг байна. Эдгээр үүрэг хариуцлагыг дотор нь:

- Хувь хүн-нийгмийн бүлэг хоорондын харилцан бие биений өмнө хүлээх,
- Хувь хүн ба нийгмийн бүлгүүд хамтдаа нийгмийн өмнө хүлээх,
- Нийгмийн зүгээс хувь хүн болон нийгмийн бүлэг хэсгийн өмнө хүлээх үүрэг хариуцлага гэж үндсэн гурван хэсэгт хуваан авч үздэг.

Эв санааны нэгдлийн зарчим нь хувь хүний бие даасан байдал, эрх чөлөөний эсрэг зүйл огтхон ч биш гэдгийг цохон тэмдэглэх хэрэгтэй юм. Зөвхөн хувь хүний бие даасан байдал эрх чөлөөний эсрэг зарчим бишээр үл барам нийгмийн харилцаан дахь эсрэг тэсрэг сонирхлуудын зөрчлийг ч үгүйсгэдэг зүйл бас биш. Социализмийн үед хувь хүний эрх чөлөөт бие даасан байдал, хувийн ашиг сонирхолыг бүрэн үгүйсгэж зөвхөн нийтийн ашиг сонирхолд үг дуугүй бүрэн дүүрэн захирагдахыг шаарддаг байсан бол эв санааны нэгдлийн зарчим нь нийтийн ба хувийн ашиг сонирхолын тэнцвэрт байдал, харилцан бие биений ашиг сонирхолыг хүндэтгэсэн эв санааны нэгдмэл байдлын тухай ярина.

Эв санааны нэгдлийн зарчмын нийгэм-улс төрийн ач холбогдол нь дараах үндсэн гурван хэлбэрээр илэрдэг. Үүнд:

нэгдүгээрт, дээр дурдагдсан үндсэн гурван үүрэг хариуцлага нь нийгмийн шударга ёсыг нийгмийн орчин үеийн ардчилсан хүмүүнлэг иргэнлэг байгууллын үндсэн шинж чанар болгож өгдөг,

хоёрдугаарт, эв санааны нэгдлийн зарчим нь улс төрийн орчинд ёс зүйн зарчим тогтоож өгдөг,

гуравдугаарт, ард түмний нэрийн өмнөөс шийдвэр гаргах байгуулагуудаас гаргасан шийдвэрийн дагуу гүйцэтгэх байгууллагуудын үйл ажиллагаагаар дамжин хэрэгжих нийтийн үйл хэрэгт бүх нийтээрээ захирагдах сэтгэл зүйн урьдач нөхцлийг бүрдүүлж өгнө.

Шийдвэр гаргаж хэрэгжүүлэх механизм аль болох төвлөрсөн бус нийтийн эрх ашгийн төлөө гүйцэтгэж байгаа үйл ажиллагаа хэдий чинээ иргэндээ ойр байна эв санааны нэгдэл төдий чинээ энгийн ойлгомжтой хүчтэй байдаг жамтай. Энэ утгаараа эв санааны нэгдлийн зарчим нь төвлөрлийг сааруулж орон нутгийн бие даасан байдлыг ханган нутгийн өөрийн удирдлагыг бэхжүүлэх үйл хэргийн бас нэг гол зарчим нь болдог юм.

д. Субсидиар /Subsidiarity Principle/ зарчим

Субсидиар зарчим хэмээх нэр томъёо нь латиний “subsidium ferre” буюу “дэмжлэг

туслалцаа үзүүлэх” гэсэн утга санаа бүхий хэллэгээс гаралтай юм. Энэ нэр томьёо бидний хэлэлцэж байгаа асуудалд илүү их хамаатай учраас арай дэлгэрэнгүй авч үзье.

Орчин үеийн улс төрийн онолд субсидиар зарчим буюу “нөхөн төлөх зарчим” (энд ямар нэгэн санхүүгийн төлбөрийн тухай яригдаж байгаа биш, харин ямар нэгэн хүрэлцээ муутай, дутагдаж байгаа материаллаг ба материаллаг бус зүйлсийг нөхөн төлөх гэсэн санаа юм шүү!) хэмээх ойлголт түлхүүр үүрэг гүйцэтгэнэ. Тийм ч учраас энэ зарчмын тухай бусдаас илүү дэлгэрэнгүй авч үзэх шаардлагатай болдог.

Энэ зарчмын утга агуулгыг хамгийн ерөнхий бөгөөд товч утгаар нь тайлбарлавал: “хувь хүн, гэр бүл эсвэл нийгмийн аливаа нэг тодорхой бүлэг хэсэг өөрийн санаачлага, идэвхээрээ хэрэгжүүлж чадах аливаа асуудлыг нийгэм /төр/ өөртөө булаан авч болохгүй, төрийн /нийгмийн/ зүгээс хэрэгжүүлэх аливаа үйл ажиллагаа нь нийгмийн гишүүдийн ганцаараа эсвэл хэсэг бүлгээрээ шийдвэрлэж үл чадах тийм асуудал бэрхшээлд л төвлөрөх ёстой” гэсэн энгийн бөгөөд ойлгомжтой санаа гарна.

Нийгмийн шинжлэх ухааны үүднээс авч үзэх юм бол субсидиар зарчим нь хувь хүний нэр төр, эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэн үздэг төр ба нийгмийн байгууллын тулгуур зарчим нь болох бөгөөд тэрээр нэг талаас нийгмийн гишүүд, түүний бүрэлдэхүүний жижиг хэсгүүдийн (иргэд, өрх гэр, нутаг дэвсгэрийн нэгж, бүс нутаг г.м.) хүч чадал нь үл хүрэх аливаа асуудалд удирдлага, зохион байгуулалт, санхүүгийн дэмжлэг туслалцаа үзүүлж байх үүргийг төрд ногдуулахын зэрэгцээ нөгөөтэйгүүр иргэд, нийгмийн бүлэг хэсгүүдийн өөрсдийн хүчээр шийдвэрлэж чадах аливаа үүрэг функцид нь дээрээс түрэмгийлэн халдахыг хориглодог байна.

Удирдлагын шинжлэх ухааны үүднээс авч үзэх юм бол субсидиар зарчим нь тоталитаризмын эсрэг ардчилсан-олон ишт үзэл санаанд тулгуурласан, төвлөрсөн бус арга замаар улс төрийн шийдвэр гаргаж нийгмийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх удирдлагын бүтэц зохион байгуулалтын тухай сургаал юм. Энэ зарчмын амин сүнс, философи нь “өөртөө туслахад нь туслах” явдал болно.

Гүн ухааны үүднээс авч үзэх юм бол субсидиар зарчим нь юуны өмнө өөрийн хувь заяаны бодит эзэн нь байх хүний заяагдмал эрх, эрх чөлөө, түүний нэр төрийг хүндэтгэж хүлээн зөвшөөрнө гэсэн үг бөгөөд хамгийн түгээмэл гүн утгаар нь хэлбэл “хүн бүр алдах эрхтэй” гэдгийг ойлгож хүлээн зөвшөөрнө гэсэн үг юм. Аливаа хүн алдаа гаргах эрхтэй байх явдал нь эцсийн эцэст либерализмийн амин сүнс нь бөгөөд гагцхүү алдсаны эцэст л сая алджээ гэдгээ өөрөө ойлгож ухамсарлах явдал нь ёс суртахуун ба үнэн мөнд хүрэх цорын ганц зөв зам юм. Алдаа гаргахгүйн тулд алдаанаасаа суралцах боломжтой байх, өөрөөр хэлбэл алдаа гаргах боломжоор хүн бүр хангагдсан байх ёстой.

Эрх зүйн шинжлэх ухааны үүднээс авч үзэх юм бол субсидиар зарчим нь хууль, шүүхийн өмнө бүгд адил тэгш байх, хууль тогтоох төрийн дээд байгууллагаас батлан гаргасан хууль л эцсийн эцэст нийгмийн харилцаанд цорын ганц зохицуулагч нь байх ёстой гэсэн үг юм.

Бие хүний эрх чөлөөт байдал, нэр төрийг хүндэтгэн хүлээн зөвшөөрөх, улмаар нийгмийн удирдлага, улс төрийн шийдвэр гаргах үйл хэрэгт чөлөөтэй оролцох, өөрийн амьдрал хувь заяаны эзэн байх бололцоо нөхцлийг нээж өгдөгөөрөө субсидиар зарчим нь эрх зүйт ёс бүхий иргэний ардчилсан нийгэм дэх нийгмийн удирдлагын тогтолцооны тулгуур зарчим нь болж өгдөг.

Орчин үеийн нийгмийн удирдлагын ардчилсан тогтолцоонд төвлөрсөн бус, иргэний оролцоонд тулгуурласан хэлбэр зонхилж байна. Эрх зүйт ёс ноёрхсон нийгмийн ардчилсан байгуулалт бүхий улс оронд “Нутгийн өөрөө удирдах ёс” ямар ач холбогдолтой вэ?

нэгдүгээрт: Орон нутагт бие даан “улс төр-эдийн засаг-нийгмийн” асуудлаар бие даан шийдвэр гаргаж хэрэгжүүлэх бололцоо олгосноор төрийн удирдлагыг иргэн бүрт ойр дөт болгож орон нутгийг ардчилсан төрийн тогтолцооны үндэс суурь болгон улс төрийн хүсэл зориг доороос дээш өрнөх нөхцлийг бүрдүүлнэ.

хоёрдугаарт: Чухамхүү жирийн иргэдэд “улс төр”-д оролцох бодит бололцоог олгосноор орон нутгийг улс төрийн намуудын үйл ажиллагааны гол талбар болгож намын дотоод ардчилал хөгжих, орон нутгийн намын байгууллагууд бэхжих, улс төр нь зөвхөн албан тушаал эрх мэдлийн төлөөх утга учиргүй тэмцэл биш, харин нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн бодит асуудалд төвлөрөх бололцоог нээж өгнө.

гуравдугаарт: Үүрэг даалгаврын төвлөрлийг сааруулснаар улсын үүрэх ачааг хөнгөлж өгнө. Орон нутаг бүр бие даан нийгэм эдийн засаг улс төрийн асуудлаа шийддэг болсноор аливаа асуудал бэрхшээлээ даван туулахын тулд орон нутаг чанарын хувьд илүү сайн шийдэл гаргах бололцоог бүрдүүлэн өөрсдийнхөө өмнө хүлээх хариуцлагыг ухамсарлах иргэний ухамсарыг илүү хүчтэй болгож өгнө. Өөрийн амьдрал, өөрийн аз жаргалыг өөрсдийн гараар бүтээх үүсгэл санаачлагыг нь өрнүүлэн, “улс төр”-ийг иргэдийн аж амьдралын өдөр тутмын амьд бодит үйл явц болгон хувиргана.

дөрөвдүгээрт: Иргэний эрх чөлөөт байдлыг хамгаалах интитуционал талын хүчин зүйл нь болох бөгөөд өөрөөр хэлбэл өөрийн харьяат иргэн оршин суугчдынхаа иргэний эрхийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг бодит эзэн, иргэнээ жинхэнэ ёсоор харьяалдаг эзэн байх боломжийг нээж өгөх бөгөөд орон нутгийн төвшинд аж төрөх, аж ахуй эрхлэх тааламжтай нөхцлийг бие даан бүрдүүлэх эрх мэдлийг иргэдэд олгосноор төрийн нийгэм, эдийн засгийн бодлогын алдаа эндэгдлээс өөрсдийгөө хамгаалах боломжийг тэдэнд бүрдүүлж өгдөгт байдаг ажээ.

Удирдлагын төвлөрсөн бус тогтолцоог дараах үндсэн шинж тэмдэгүүдээр таньж болдог. Үүнд:

- Удирдлагын тогтолцооны гол хоёр оролцон тоглогч болох улс, орон нутаг хоёр хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байх явдал юм. Үйл ажиллагаанд нь захирагч захирагдагч гэхээсээ илүү хамтран ажиллагч түншүүдийн харилцаа ноёрхоно,
- Улс орон нутгийн аль аль нь тус тусын хариуцсан үүрэг даалгаврын хүрээнд бие даан шийдвэр гаргаж хэрэгжүүлнэ,
- Улс, орон нутаг аль аль нь бие даасан татвар, төсөв санхүүгийн тогтолцоотой байна,
- Хөгжлийн төлөвлөлт, санхүү нөөцийн төлөвлөлт хуваарилалтын үйл ажиллагааг тус тусдаа бие даан хийх боловч харилцан уялдуулна,
- Боловсон хүчний бодлого, зохицуулалтын хувьд улс орон нутаг тус тусдаа бие даасан системтэй байна,
- Орон нутаг харьцангуй бие даан өөрт хамаарах асуудлыг өөрийн хариуцлага дор өөрөө шийдэн хэрэгжүүлэх боловч бүх үйл ажиллагаа нь хуулийн дор хуулийн хүрээнд хэрэгжинэ.

5. НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦООНД ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ, АЧ ХОЛБОГДОЛ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн гуравдугаар зүйлд Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ гэж заасан байдаг. Энэ заалт бол магадгүй 1992 оны Үндсэн хуулийн хамгийн үнэ цэнэтэй цорын ганц заалт нь байж мэдэх юм.

Нутгийн өөрөө удирдах ёс бол засгийн эрх мэдэлд хамаарах асуудал юм. Өөрөөр хэлбэл засгийн бүх эрх мэдэл үнэхээр бодит байдал дээр хэний гарт хадгалагдаж байна вэ гэдгийг шалгах хамгийн гол шалгуур нь нутгийн өөрөө удирдах ёс юм. Энэ бол асуудлын зөвхөн нэг тал. Нөгөө талаас нь авч үзэх юм нутгийн өөрөө удирдах ёс нь иргэний эрхийн асуудал. Иргэний эрх гэдэг бол тухайн хүний иргэний харьяалалтай нь шууд холбогддоогоороо хүний эрхээс ялгагдана.

Хүн бүр амьд явах эрхтэй. Энэ бол хүний эрхийн хамгийн эхний, магадгүй хамгийн гол шаардлага. Цаашилбал хүн бүр зөвхөн амьд явах эрхтэй төдийгүй аз жаргалтай сайн сайхан амьдрах эрхтэй. Иргэн бүр аз жаргалтай, сайн сайхан амьдралыг дээрээс төр засгаас түгээн олгохыг хүлээн суух биш харин түүнийг өөрийн гараар цогцлуулах үүрэгтэй. Аз жаргалтай амьдралыг хүн бүр газар сайгүй хаа хамаагүй цогцлуулаад байх боломжгүй учраас хаана, хэзээ, яаж гэдэг асуулт хар аяндаа босоод ирнэ. Өөрийн амьдран сууж буй орон нутагт, өөрсдөө, өдөр бүр. Энэ бол маш энгийн бөгөөд маргах аргагүй ойлгомжтой зүйл. Гэтэл аз жаргалтай амьдрал гэж чухам яг юу болохыг хүн бүр өөрийнхөөрөө ойлгож тайлбарлах тул аз жаргалтай амьдрал гэж зөвхөн үүнийг л хэлнэ хэмээн бүх нийтээрээ хүлээн зөвшөөрөхүйц тийм дундаж зүйл дээр харилцан ойлголцох хэрэгтэй. Энд бас л нийгэм олон нийт хамтран аж төрж буй нутаг нэгтнүүд, тэдний аж амьдралд шууд холбоотой асуудлууд хэмээх ойлголт босоод ирнэ.

Иргэний эрхийн асуудал гэдэг маань зөвхөн сайн сайхан амьдрах төдийгүй энэхүү сайн сайхан амьдралаа цогцлуулахад зайлшгүй шаардлагатай бусад эрхүүдээс бүрдэнэ. Эдгээр эрхийг тоймлох юм бол:

а. Иргэний улс төрийн эрх

- Итгэл үнэмшил, үзэл бодол, үзэл баримтлалтай байх эрх,
- Мэдлэг мэдээлэлтэй байх, мэдлэг мэдээллийг олж авах, эрэн сурвалжлах эрх,
- Эвлэлдэн нэгдэх, сайн дураараа зохион байгуулалтад орох эрх,
- Сонгуульд оролцох, нэр дэвших, сонгох эрх,
- Хувийн болон хамтын эрх ашгаа хамгаалах, эсэргүүцэх эрх,
- Улс төрийн шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих үйл явцад шууд ба шууд бусаар оролцох эрх г.м.,

б. Иргэний нийгмийн /социал/ эрх

- Амьдрах газраа сонгох, амьдрах орчноо өөрт тохируулан өөрчилж шинэчлэх, зорчин явах эрх,
- Сурч боловсрох, мэргэжил мэдлэг эзэмших эрх,
- Гэр бүлтэй байх, гэр бүлийнхээ асрамж халамжид байх, гэр бүлээ асран халамжлах, үр хүүхдээ өсгөж хүмүүжүүлэх эрх,

- Эрүүл мэнд, өндөр насны тэтгэмж, асрамж, ажилгүйдлийн халамж зэрэг нийгмийн халамж үйлчилгээ авах эрх,
- Хэл, соёл, үндэсний онцлогоо хадгалах, хамгаалах, дэлгэрүүлэх эрх,
- Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх,
- Эрүүл, аюулгүй орчинд аж төрөх эрх г.м.,

в. Иргэний эдийн засгийн эрх

- Ажил хөдөлмөр эрхлэх, эрхэлсэн ажил хөдөлмөртөө тохирсон цалин хөлс авах эрх,
- Аж ахуй, арилжаа наймаа эрхэлж ашиг орлого олох эрх,
- Өмчтэй байх, өмчөө хамгаалах, арчлах, арвижуулах эрх,
- Хуулиар зөвшөөрөгдсөн эдийн засгийн бүхий л харилцаанд чөлөөтэй оролцох эрх,
- Өв залгамжлах, өв залгамжлуулах, өөрийн өмч хөрөнгийг өөрийн дураар захиран зарцуулах эрх,

Эдгээр эрхийг нэгтгэн зангидах юм бол иргэд өөрсдийн амьдран сууж буй нутаг дэвсгэрийнхээ хэмжээнд өөрсдийн аж амьдралд холбоотой аливаа асуудлыг өөрсдийн хариуцлага дор өөрсдөө бие даан хамтран шийдэж авч явдаг бие даасан коммуны эрх болон гарч ирнэ. Бие даан нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн асуудлаа шийдэж чаддаг коммуныг үүсгэн байгуулж хөгжүүлэх, нийгмийн удирдлагын үүрэг даалгаврын үлэмж хэсгийг төв засгийн газраас орон нутгийн түвшинд шилжүүлэх явдал бол удирдлагын тогтолцооны шинэчлэлийн шийдвэл зохих үндсэн асуудал, шинэчлэлийн гол зорилго нь болно.

Нийгмийн удирдлагын тогтолцооны үндсэн үүрэг нь иргэндээ үйлчлэх явдал юм. Амьдрах, аж ахуй эрхлэх таатай орчин бүрдүүлэх явдал бол нийгмийн удирдлагын тогтолцооны өдөр тутмын үндсэн гол ажил нь гэж хэлж болно. Шийдвэр гаргах хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог аль болох өргөн болгох нь нийгмийн удирдлагын тогтолцоонд байнга ажиглагддаг хүнд суртал, авлига, шударга бус байдал гэх мэт элдэв алдааг бололцоот хамгийн доод түвшинд байлгах үндсэн арга нь юм. Өөрөөр хэлбэл орон нутгийн бие даасан байдал, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хөгжүүлж бэхжүүлэх явдал бол авлига, хээл хахууль, хүнд суртал, үр ашиггүй үрэлгэн байдал, хоцрогдлоос хамгаалах хамгийн гол урьдчилан сэргийлэх тарилга юм. Шийдвэр гагах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд иргэний оролцоог нэмэгдүүлдэг үндсэн арга нь эрх мэдлийг аль болох орон нутгийн түвшинд шилжүүлэх явдал юм.

Орон нутгийн бие /харьцангуй/ даасан байдал, нутгийн өөрөө удирдах ёсны асуудал нь зөвхөн захиргааны эрх мэдэл, гүйцэтгэх үүрэг функцийн хуваарилалтын төдийгүй засаглалын эрх мэдлийг ардчилсан байдлаар хуваах асуудалд хамаарах зүйл юм. Ардчилсан тогтолцоонд засгийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх /шударга үнэнийг тогтоох/ эрх мэдэл гэж хэвтээ тэнхлэгт гурван тусдаа бие даасан эрх мэдэл болгон хуваадагчлан үндэсний ба орон нутгийн түвшин гэж босоо тэнхлэгийн дагуу мөн адил хувааж зааглан тогтоож өгөх ёстой юм. Орон нутгийн түвшинд ч гэсэн эрх мэдлийг хууль тогтоох буюу шийдвэр гаргах, гүйцэтгэх, шүүх /маргаан таслах/ гэсэн бие даасан гурван салаа мөчирт хуваана. Үүний зэрэгцээ үндэсний болон орон нутгийн аль ч түвшинд ард түмэн бол засаглалын дөрөв дэх бие даасан бүрэн эрхт салаа мөчир мөн гэдгийг хуульчлан баталгаажуулах явдал онцгой чухал.

Орон нутгийн бие даасан байдал, нутгийн өөрөө удирдах ёсны тогтолцоо нь ардчилсан нээлттэй нийгмийн үеийн нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн хамгийн түгээмэл өдөр тутмын харилцаанд хамаарах асуудал юм. Тийм учраас эрх зүйн хамгийн нарийн зохицуулалт шаардах нь гарцаагүй. Нутгийн удирдлагын бие даасан байдлыг үндсэн хууль болон бусад органик хуулиудаар хангана. Парламент хууль батлах үйл ажиллагааныхаа явцад орон нутгийн бие даасан байдлын тухай байнга санаж харгалзаж явах ёстой гэсэн үг. Тийм ч учраас орон нутгийн бие даасан байдал, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг баталгаажуулах асуудлыг Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд хамруулах ёстой юм.

Захиргааны шинэчлэлийн асуудал нь зохион байгуулалтын гэхээсээ илүү эрхийн асуудал юм. Удирдлагын тогтолцооны бүтэц зохион байгуулалтын асуудал нь эрх мэдлийн хуваарилалтаас үндсэндээ хамаардаг. Эрх мэдэл хаана төвлөрч байна тэнд бүтэц том, нөөц илүү төвлөрөх нь ойлгомжтой. Иймд эрх зүйн шинэчлэлээс бүх ажил эхлэх ёстой. Үүний тулд Үндсэн хуулийн дөрөвдүгээр бүлэг, Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль, Иргэний хууль, Төсөв санхүүгийн харилцааны тухай хууль тогтоомж, Аж ахуйн нэгжийн тухай болон Эдийн засгийн харилцаатай холбоотой хуулиуд, Газар, газрын харилцааг зохицуулах тухай хуулиуд, Байгаль орчныг хамгаалах хуулиуд, Боловсрол, соёл шинжлэх ухааны салбарын хууль, Соёл түүх дурсгалын зүйлсийг хадгалах хамгаалах тухай хууль, Эрдэс баялаг газрын хэвлийн тухай хууль, Төрийн албаны тухай хууль г.м. нилээд олон хуульд өөрчлөлт хийх шаардлагатай болно.

Эрх зүйн шинэчлэлийн үндсэн агуулга нь удирдлагын түвшин хоорондын харилцааны зохицуулалтын асуудал юм. Өөрөөр хэлбэл хэн нь хэндээ ямар хэмжээнд яаж захирагдах вэ гэдгийг хуулиар тодорхой болгож өгөх тухай асуудал юм. Удирдлагын түвшин хоорондын маргааныг юуг үндэс болгон хаана шийдвэрлэх вэ гэдэг асуулт энд хамгийн чухал асуудал юм. Энгийн үгээр хэлбэл бие даасан нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эрх мэдэл хаана дуусаж улсын эрх мэдэл хаанаас эхлэхийг хуулиар тогтооно гэсэн үг юм.

6. 1992 ОНЫ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛГИЙН ШҮҮМЖЛЭЛ

1992 оны манай Үндсэн хуулийн Дөрөвдүгээр бүлгийн гүйцэтгэсэн гол үүрэг нь /цаашид зүгээр л дөрөвдүгээр бүлэг гэдэг нэрээр явна/ үнэн хэрэгтээ Монгол оронд нутгийн өөрөө удирдлагын тогтолцоо үүсэж хөгжих бэхжих үүд хаалгыг дангинатал нь түгжсэнд л байгаа юм.

1992 оны Үндсэн хуулийн хамгийн гол үзэл баримтлалын алдаа нь орон нутгийн бие даасан байдлыг эрх зүйн хувьд баталгаажуулахын оронд дээд шат нь доод шатаа захирч бүрэн хяналтдаа байлгадаг Засаг Дарга хэмээх феодал маягийн дээрээс доош чиглэсэн пирамид хэлбэрийн институцийг бий болгож бэхжүүлсэнд оршино. Ер нь манай Үндсэн хуулийн Дөрөвдүгээр бүлгийг бүхэлд нь Засаг дарга нарын эрх мэдлийг баталгаажуулахад зориулагдсан хууль гэж нэрлэхэд буруудах юм байхгүй. Тодорхой орон нутагт /коммунд/ оршин сууж хамтран амьдарч буй иргэдэд нийтэд нь хамаарах коммуны эрх мэдлийг ЗД хэмээх хувь хүнд харьяалуулснаараа дөрөвдүгээр бүлэг өөрөө Монгол оронд цэцэглэж байгаа авлига, хээл хахууль, захиргааны үр ашиггүй үрэлгэн байдал, хоцрогдол г.м. сөрөг үзэгдлүүдийн эрх зүйн шалтгаан нь болж байгаа юм.

Дөрөвдүгээр бүлгийн дараагийн /концепцийн/ согог нь орон нутгийн бие даасан байдал, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэгч эрх зүйн субъектийг тодорхойлж өгөлгүй орхисонд оршино. Хөдөөд аймаг, сум, баг, хот суурин газарт хот, дүүрэг хорооны чухам яг хэн нь орон нутаг буюу нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэгч, улс нийгэм болоод иргэд, бусад хуулийн этгээдийн өмнө хариуцлага хүлээж үүрэг гүйцэтгэгч нь юм бэ гэдгийг тогтоож өгөөгүйгээс бүх юм тодорхой биш эмх замбараагүй /эрх зүйн хувьд/ хаотик төлөв байдалд орсон билээ. Оросын матрёшка шиг том нь жижгийгээ дотроо агуулсан ийм бүтэц захиргааны хүнд сурталтнуудад асуудлыг шат шатандаа дээш уламжлах хэлбэрээр амар тайван алхайж суух "онцгой бүрэн эрх" "сайхан аз жаргалыг" олгож байгаа юм. "Ус яагаад тасрав" гэдэг энгийн асуултын хариуд эцсийн эцэст өнөө муу нэрт төр л ганцаараа буруудаад байдгийн нууц энд л нуугдаж байгаа юм. Аймаг бол орон нутаг биш, энэ утгаараа нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлдэг субъект биш харин орон нутагт Монгол Улсын хууль хэрхэн хэрэгжиж байгаа хийгээд орон нутаг нь өөрийн иргэд оршин суугчид, цаашилбал улс нийгэм, бусад хуулийн этгээдийн өмнө хариуцсан үүрэг хариуцлагаа хэрэгжүүлж чадаж байгаа эсэхэд хяналт тавьдаг, санхүү, техник технологи, мэргэжил, арга зүйн дэмжлэг үзүүлдэг ЗГ-ын харьяаны институци, харин дүүрэг, хороо бол орон нутгийн дотоод бүтэц, зөвхөн захиргааны үйл ажиллагааг иргэнд ойртуулах зорилгод үйлчилнэ гээд заагаад өгчихсөн байсан бол асуудал өнөөдөр огт өөр байх байлаа.

Дөрөвдүгээр бүлгийн дараагийн үзэл баримтлалын алдаа нь улс ба орон нутгийн гүйцэтгэх чиг үүргийн зааг ялгааг хуульчлан баталгаажуулж өгөөгүйд оршино. Эндээс бүх асуудлыг эцсийн эцэст төр засаг л шийддэг бусад нь зөвхөн түүний тушаал зааврыг л биелүүлсэн болоод сууж байдаг уламжлалт хоцрогдсон сэтгэхүй тэр хэвээрээ үлдэх нөхцөл бүрдэж байгаа юм. Ардчилсан, төвлөрсөн бус арга замаар нийгмийн удирдлагыг хэрэгжүүлдэг улс орнуудад энэ асуудлыг үндсэн хуулиараа маш энгийн хэлбэрээр шийдсэн байдаг. Олон улсын харилцаа, батлан хамгаалах, үндэсний болон нийгмийн аюулгүй байдал, хууль батлах, үндсэн хуулийн хамгаалалт болон нэгэнт тогтоосон хуулийг үндэсний хэмжээнд улс орон даяар нэг мөр мөрдүүлэх, нийгэм, эдийн засаг, техник технологийн нэгдсэн стандарт тогтоож мөрдүүлэх, эдийн засгийн макро түвшний зохицуулалт, дэд бүтэц барьж байгуулах, мөнгө санхүүгийн нэгдсэн стандарт тогтоох, мөнгө санхүүгийн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх, өөрийн дотоод аж ахуй эдийн засгийг гадаад эдийн засгаас хамгаалах г.м. асуудлыг улс өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд үлдээж бусад бүх асуудлыг /бусад бүх асуудал гэдгийг бүр онцгойлон анхаарах хэрэгтэй/ орон нутгийн эрх мэдэлд шилжүүлдэг. Энд дээр нэгэнтээ дэлгэрэнгүй дурьдсан коннекситэт, субсидиар, солидарити, болон нийтийн сайн сайхны зарчмуудаа эргэн санах хэрэгтэй.

Дөрөвдүгээр бүлгийн дараагийн алдаа /концепцийн/ нь хэрэв орон нутаг /коммун/ өөрийн нийгэм эдийн засаг улс төрийн үүрэг хариуцлагаа биелүүлэхгүй байвал яах вэ гэдэг асуудлыг ор тас орхисонд оршино. Эндээс өнөөгийн энэ эрх зүйн системд этгээд хачин хоосон орон зай байгаагийн шалтгааныг хайх хэрэгтэй. Орон нутаг бие даан өөрийн нийгэм эдийн засгийн асуудлыг өөрийн хариуцлага дор хэрэгжүүлэх эрхтэй боловч нөгөө талаасаа Монгол Улсын хууль, хуулиар нэгэнт тогтоосон стандарт, хуулиар тогтоосон шаардлагуудыг мөрдөж биелүүлэх үүрэгтэй. Монгол Улсад Монгол улсын хууль, норм норматив, стандарт мөрдөгддөггүй нэг ч см квадрат талбай байх ёсгүй. Хэрвээ хаа нэг газар ийм зүйл ажиглагдах юм бол Монгол Улс хуулиараа ийм үзэгдлийг /хэрэв хэрэгцээтэй бол цэрэг зэвсгийн

хүчээр/ таслан зогсоож хууль ёс үйлчлэх нөхцлийг бүрдүүлэх үүрэгтэй. Энэ бол Монгол улсын иргэнийхээ өмнө хүлээсэн үүрэг. Тусгаар тогтнол, газар нутгийн бүрэн бүтэн байдал, иргэнийхээ төлөө ажилладаг иргэний төр захиргаа г.м. ойлголтуудтай салшгүй холбоотой зүйл юм. Хэрэв аль нэг коммун /ЗЗНДН буюу орон нутаг/ өөрийн иргэн, оршин суугчид, Монгол Улс болон бусад хуулийн этгээдийн өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлэхгүй байгаа /сонгуулиа явуулж чадахгүй, татвар тогтоон хураан авч төсвөө бүрдүүлж чадахгүй, өөрийн иргэд оршин суугчид болон бусад хуулийн этгээдийн өмнө хүлээсэн үүрэг хариуцлагуудаа биелүүлэхгүй байгаа/ бол улс түүний бүрэн эрхийг нь цуцлах, удирдлагыг нь өөртөө шилжүүлэн авах, бүр татан буулгах хүртэл шат дараалсан арга хэмжээ авах эрх зүйн урьдач нөхцөлийг Үндсэн хуулиар бүрдүүлэх шаардлагатай юм. Өөр нэг асуудал бол Монгол Улсын олон улсын өмнө хүлээсэн үүрэг хариуцлага гэж нэг өөр ойлголт байна. Энд бас л орон нутгийн бие даасан байдлын хязгаарлалтын тухай асуудал босч ирнэ. Энэ тухай манай Үндсэн хуульд ямар нэг зохицуулалт хийлгүй орхисон нь тодорхой вакуум үүсгэж байгаа юм.

Дөрөвдүгээр бүлгийн дараагийн /хамгийн гол гэж хэлсэн ч болно/ алдаа бол орон нутаг буюу коммуны эрх зүйн байдал, түүний нийтийн эрх зүй дэх хуулийн этгээдийн статус, эдлэх эрхийг огт тодорхойлолгүй орхисонд оршино. Аливаа эрх зүйн субъектийн /хуулийн этгээдийн/ гүйцэтгэх үүрэг функци тодорхойгүй байх явдал онцгой хортой нөлөө үзүүлдэг бол хэрэгжүүлэх эрх үүрэг тодорхойгүй байх нь түүнээс бүр илүү хор хөнөөлтэй байдаг. ЗЗНДН-үүдийн чухам хэн нь бие даасан орон нутаг, өөрөөр хэлбэл нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлж эрх эдлэн үүрэг хүлээх субъект нь чухам яг хэн болох, тэрбээр яг ямар эрх эдлэж ямар үүрэг хариуцлага хүлээх тухай асуудал бол төвлөрлийг сааруулж орон нутгийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх асуудлын хамгийн гол цөм асуудал нь юм. Харамсалтай нь манай Үндсэн хуулийн дөрөвдүгээр бүлгээс ийм зүйл хайгаад хэрэггүй.

Дөрөвдүгээр бүлгийн дараагийн алдаа бол нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэгч субъект болон улсын хооронд үүсэх /ийм маргаан зөрчил байнга гарна/ элдэв зөрчлийг хаана, хэн, хэрхэн таслан шийдвэрлэх тухай нэг ч үг өгүүлбэр байхгүй байгаа явдал юм. Хууль шүүхийн өмнө хуулийн этгээд бүр ижил тэгш байх ардчилсан зарчим энд үйлчилэхгүй байна.

Дөрөвдүгээр бүлгийн дараагийн алдаа бол тодорхой нутаг дэвсгэрт оршин сууж буй иргэдэд хуулиар оногдох ёстой өөрийгөө удирдах эрх, түүнийг хэрэгжүүлэгч субъектүүдийг дотор нь төрийн эрх ба нутгийн өөрөө удирдах ёсны эрх хэмээн буруу тодорхойлж улмаар төрийн эрх мэдлийг төрийн нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлдэг ЗД, орон нутгийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага буюу ИТХ хэмээн зааглан тогтоосон явдал юм. Хууль болон нэгдсэн стандартад захирагдан өөрийгөө удирддаг эрх зүйн нэг л субъект байхаас бус ЗД нь төрийн удирдлага хэрэгжүүлдэг ИТХ нь орон нутгийнхаа удирдлагыг хэрэгжүүлдэг ийм хоёр толгойтой могой шиг юм манай Монголоос өөр хаана ч алга. Эндээс орон нутагт ажилладаг хэрнээ төрөөс цалин авдаг, төрд тангараг өргөдөг, өөрийгөө төрийг төлөөлж орон нутагт сууж байгаа сатрап мэт төсөөлдөг хэдэн мянган хүнтэй арми үүсэж байгаа юм. Эрх зүйт ёсны үндсэн зарчим бол төрийн эрх мэдлийг хувь хүн бус харин төрөөс тогтоосон дүрэм журам, хууль ёс, стандарт төлөөлдөг байх явдал билээ. Энэ зарчмыг ойлгоогүйгээс төрийг төлөөлж газар нутаг, эд баялгийг зарж баяжиж суудаг орон нутгийн бай /хасгаар баян ноён эсэн үг/ нарын арми үүссэн юм. Нутгийн өөрөө

удирдах ёсыг төрийн хууль тогтоомж стандартад нийцүүлэн хэрэгжүүлэгч нь хэн бэ? Тухайн орон нутагт /үндсэн хуулиар нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэгч гэж тогтоогдсон/ иргэд, оршин суугчид, тэднээс сонгогдсон төлөөллийн байгууллага буюу ИТХ, төлөөллийн байгууллага болон иргэдийнхээ өмнө тайлагнадаг нутгийн захиргаа /ЗД мөн адил/ бүгдээрээ нийлээд бүхэлдээ нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч нэг цул субъект нь байх учиртай юм.

Эдгээрийг л Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалтын хомсдол гэж нэрлэж байна.

7. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШИНЭЧЛЭЛ БА НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦОО

Үндсэн хуулийн дөрөвдүгээр бүлгээр чухам ямар асуудлыг хуульчлан тогтоох зайлшгүй шаардлагатай байгааг авч үзье.

Нэгдүгээрт: Аймаг, сум, баг болон хот, дүүрэг, хорооны чухам хэн нь Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж буюу нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэгч нь мөн болохыг хуульчлан тогтоох. Энэ дашрамд зориуд цохон тэмдэглэхэд, нийслэл гэдэг үг, нийслэлийн тусгай статус гэдэг ойлголтыг хуулиас авч хаях хэрэгтэй, учир нь нийслэл хот байна гэдэг нь зүгээр л нэр төрийн хэрэг болохоос биш тухайн нэгжийн бусад нэгжээс ялгарах, эрх зүйн хувьд тусгай эрх эдлэхийн нэр биш юм. Нийслэл гэдэг нь тухайн улсын Парламент болон ЗГ нь байрладаг хот гэсэн л тодотгол нэр юм шүү дээ. Нийслэл гэдэг үг, нийслэлийн статус гэдэг ойлголтыг хуулиас авч хаясанаар Улаанбаатар хот жижгэрнэ гэсэн үг огтхон ч биш.

Өөрийн гэсэн хилийн цэс, газар нутаг, хүн ам, өөрийн гэсэн улс төр, нийгэм, эдийн засгийн нэгдсэн асуудлуудтай, эдгээр асуудлаа өөрийн хариуцлага дор хамтран шийдвэрлэх зайлшгүй шаардлагатай байдгаараа зөвхөн хотууд хот болон сумд л ЗЗНДН хэмээх категорит багтах бөгөөд нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэгч цорын ган эрх зүйн субъект нь байна. Харин баг ба дүүрэг, хороо нь ЗЗНДН-ийн удирдлага зохион байгуулалтын дотоод бүтэц, харин аймаг бол улсын буюу үндэсний эрх ашгийг орон нутагт төлөөлөх үүрэг бүхий ЗГ-ын бүтэц байх нь хамгийн зөв шийдэл юм.

Хоёрдугаарт: Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж буюу хот, сумд нь нийтийн эрх зүй дахь хуулийн этгээд мөн гэдгийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулах явдал.

Ингэснээр хууль шүүхийн өмнө бүгд тэгш байх, нийгмийн харилцаа бүхэлдээ хуулиар зохицуулагддаг байх, иргэн хүн төрийн хэрэгт шууд оролцох бололцоотой байх зэрэг ардчилсан зарчмууд хэрэгжих эрх зүйн суурь дэвсгэр нь хуульчлагдан баталгаажна. Хамгийн гол нь орон нутгийн түвшинд нийгэм эдийн засгийн хүндрэл бэрхшээлийг шийдэх, энэ чиглэлд гаргасан шийдвэрийн улс төрийн хариуцлагыг үүрэх эрх зүйн субъект нь чухам хэн байх зэрэг асуудлууд нэг мөр болох юм.

Одоогийн манай Үндсэн хуулиар бол нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч нь иргэдээсээ сонгогдсон ИТХ, дээрээс томилогдсон Засаг дарга гэсэн удирдлагын хоёр өөр субъект байдгийг бид бүгд мэднэ.

Гуравдугаарт: Нийтийн эрх зүй дэх хуулийн этгээд болохынхоо хувьд ЗЗНДН буюу хот ба сумд нь ямар эрх эдэлж үүрэг хүлээхийг Үндсэн хуулиар хуульчлан баталгаажуулах явдал онцгой чухал.

Төвлөрлийг сааруулж орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, нутгийн өөрөө удирдах ёс хэрэгжүүлэхэд ЗЗНДН буюу коммуны бүрэн эрх хэмээх эрх зүйн ойлголт онцгой үүрэг гүйцэтгэдэг. Эдгээрт:

1. Газар нутгийн бүрэн эрх
2. Зохион байгуулалтын бүрэн эрх
3. Эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрх
4. Үүрэг даалгаврын бүрэн эрх
5. Төсөв санхүүгийн бүрэн эрх
6. Төлөвлөлтийн бүрэн эрх
7. Боловсон хүчний бүрэн эрх гэсэн үндсэн долоон бүрэн эрх орно.

Эдгээр бүрэн эрхүүд нь нэг талаасаа эрх боловч нөгөө талаасаа ЗЗНДН-ийн хэнтэй ч үл хуваалцах үүрэг хариуцлага юм. Үүнээс гадна ЗЗНДН-ийн бүрэн эрх хэмээх ойлголт нь тухайн ЗЗНДН, тэнд оршин сууж буй бүх хүнд нийт дунд нь оногдож буй хамтын эрх юм.

1. Газар нутгийн бүрэн эрх гэдэг нь хууль тогтоох байгууллагаас тогтоосон хилийн цэс доторхи газар нутаг нь тухайн нэгжийн хараа хяналт, эрх мэдэл, захиргаан дор оршихыг хэлж байгаа юм. \Эрх зүйн энэ ойлголтыг тодорхой эдэлбэр газрыг өмчлөх өмчийн эрхтэй холихгүй байхыг хүсье\ . Өөрөөр хэлбэл тухайн нэгжид оногдсон газар нутаг нь тухайн нэгжийн бусад эрх баталгаажих эрх зүйн баталгаа нь болдгоороо онцгой чухал эрх болно. Энд газрын хэвлий дэх эрдэс баялагийг хэрхэн ашиглахтай холбоотой асуудал ч мөн адил хамаарна. Гэхдээ батлан хамгаалах, эдийн засгийн үндэсний хэмжээний дэд бүтцийг барьж байгуулах, газрын хэвлийн үндэсний хэмжээний ач холбогол бүхий нөөц баялагийг ашиглах тухай асуудлуудаар улс давуу эрхтэй гэдгийг бас хуульчлах хэрэгтэй.
2. Зохион байгуулалтын бүрэн эрх гэдэг нь өөрийн газар нутаг дээр өөрсдийн нийгэм, эдийн засаг, зохион байгуулалтын асуудлыг өөрсдийнхөө онцлогт тохируулан өөрсдөө шийдэх эрхийг хэлнэ. Гэхдээ төрийн болон орон нутгийн албаны тухай хуулиар тогтоосон норм нормативыг даван гарч болохгүй гэдэг нөхцөлийг хуулиндаа бас л дурдсан байх ёстой.
3. Эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрх гэдэг нь орон нутаг бүр өөрийн гэсэн дүрэм журам буюу дотоод эрх зүйтэй байж өөрсдийн дотоод харилцааг өөрсдийн баталсан эрх зүйгээр зохицуулах эрхийг хэлнэ. Удирдлагын үйл ажиллагаа нь тодорхой тогтсон дэг журам дүрмийн дагуу явахгүй бол эмх замбараагүй хаос маягийн үйл явц болж хувирах аюлтай байдаг тул тодорхой дүрэм журмыг үргэлж шаарддаг нь зүйн хэрэг. Орон нутаг ч энэ зүй тогтлоос ангид орон зай биш юм. Энэ заалт ҮХ-д орсоноор нийтийн эрх зүйн салбарт харъяалагдах “орон нутгийн эрх зүй” гэдэг цоо шинэ салбар үүснэ.
4. Үүрэг даалгаврын бүрэн эрх гэдэг нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэгч субъект өөрөө бүр өөрийнхөө төлөө өөрийн хариуцлага дор юу хийх, харин юуг эс хийхээ өөрсдөө шийдэх эрхээр хангагдахыг хэлнэ. Хэдийгээр юуг хийх, юуг эс хийхээ нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч субъект бүр бие даан шийдэх эрхтэй боловч ЗЗНДН бүр заавал хийж гүйцэтгэвэл зохих үүрэг даалгавар гэж байх ёстой. Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр хаана ч хүүхэд

бүр боловсрол эзэмших боломжоор хангагдсан байх учиртай. Мөн үүний нэгэн адил Монгол Улсын иргэн бүр эрүүл мэндийн үйлчилгээ авах эрхтэй. Тиймээс манай суманд сургууль эсвэл эмнэлэг хэрэггүй гэж хэлэх эрх ямар ч суманд байж болохгүй гэдэг нь ойлгомжтой. Түүнчлэн төв ЗГ-аас ЗЗНДН бүрт өөрийн гүйцэтгэх байгууллагын салбар нэгжийг зохион байгуулан ажиллуулаад байх нь тийм ч оновчтой ухаалаг шийдэл биш учраас орон нутаг төв ЗГ-ын зарим үүрэг даалгаврыг биелүүлэх шаардлага амьдралаас урган гардаг. Үүнийг мөн адил Үндсэн хуулиндаа тусгах хэрэгтэй.

5. Төсөв санхүүгийн бүрэн эрх гэдэг нь юуны өмнө татвар тогтоон хураан авч төсвөө бие даан бүрдүүлэх, бүрдүүлсэн төсвөө өөрөө мэдэж захиран зарцуулах эрх мэдэл юм. Санхүү төсвийн эрх мэдлийг задлан орон нутгийн бие даасан төсвийн систем бүрдүүлж өгөх явдал бол төвлөрлийг сааруулах ажлын хамгийн гол цөм асуудал болно.
6. Төлөвлөлтийн бүрэн эрх нь өөрийн ирээдүйг өөрөө урьдчилан харж түүнд чиглэсэн бодлого боловсруулах, төлөвлөх эрх юм. Төвлөрсөн бус удирдлагын тогтолцооны хамгийн гол үндсэн шалгууруудын нэг нь төлөвлөлтийг бүтцийн хамгийн доод нэгж хэсгээс эхлэн дээш өгсөх чиглэлээр хийж чадаж байна уу үгүй юу гэдэг асуудал юм. Хэрвээ манайд уламжлал болон тогтсон төлөвлөлтийг зөвхөн дээрээс хийж доодууд зөвхөн гүйцэтгэх үүрэг функц оногддог хуучин тогтолцоогоо бид халахгүй бол төвлөрлийг сааруулах тухай яриад ч нэмэргүй.
7. Боловсон хүчний бүрэн эрх нь нэгэнт юу хийхээ өөрөө шийдсэн бол хийх ажлаа мөн адил хэнээр хийлгэхээ бас өөрөө шийднэ гэсэн үг. Төрийн албаны тухай хуулийг задалж орон нутгийн захиргаа ба орон нутгийн захиргааны албан хаагчийн тухай хууль гэсэн шинэ хуультай болно гэсэн үг. Захиргааны албан хаагч чухам хэний төлөө ажиллаж хэнээс цалин авч байна тэр этгээдийн өмнө тангараг өргөдөг тэр этгээддээ үнэнчээр ажиллаж хөдөлмөрлөдөг.

Дөрөвдүгээрт: Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэгч хуулийн этгээдийн хувьд харьяат иргэн ба оршин суугчийн эрх зүйн статусыг Үндсэн хуулийн хэмжээнд тодорхой болгох зайлшгүй шаардлагатай юм. Нутгийн өөрөө удирдах ёс хэмээх нь үнэн хэрэгтээ төрийн эрхийн гэхээсээ илүү иргэний эрхийн асуудал болохыг бид дээр нилээд дэлгэрэнгүй авч үзсэн. Иргэний эрхийн хүний эрхээс ялгарах хамгийн гол онцлог нь харьяаллын асуудал онцгой үүрэг гүйцэтгэдэгт оршдог. Хэн нэг иргэний эрх нь хүний эрхийн нэгэн адил газар сайгүй хэрэгжих боломжгүй учир тухайн хүний хаанахын хэн бэ гэдэг асуудал онцгой чухал ач холбогдолтой болдог. Товчхон хэлэх юм бол хэн ч бай иргэний эрхээ өөрийн харъяагдах бүртгэгдсэн газраа л эдэлж хэрэгжүүлэх боломжтой юм. Монгол Улсын иргэний хувьд юуны өмнө Монгол Улсын иргэн гэдэг нь хуулиар нэгэнт тодорхой байдаг бол чухам аль ЗЗНДН-ийн харъяат иргэн бэ гэдгийг хуульчлан зохицуулсан зүйл /үндсэн хуулийн хүрээнд/ одоогоор алга байна. Иргэний оролцоо болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны хүрээнд энэ асуудал бол онцгой чухал зүйл юм.

Тавдугаарт: Хуулиар оногдсон эрх, хүлээсэн үүргээ биелүүлэхгүй байгаа ЗЗНДН-ийн тухайд төв ЗГ хэзээ ямар тохиолдолд ямар үүрэг хүлээж эрх эдлэх тухай, өөрөөр хэлбэл үндэсний тусгаар тогтнол, аюулгүй байдал, газар нутгийн бүрэн бүтэн байдал, Монгол Улсын иргэдийн иргэний болон хүний эрх, эрх ашиг зөрчигдөж байгаа болон хууль, нийгмийн шударга ёс алдагдаж байгаа үед төв ЗГ хэрхэн орон нутгийн дотоод

хэрэгт дээрээс оролцох, холбогдох бусад арга хэмжээг хэрхэн авах тухай заалт зохицуулалтууд оруулах хэрэгтэй юм. Энд нутгийн өөрөө удирдах ёстой холбоотой өөр нэг үзэгдлийг авч үзэх зайлшгүй шаардлагатай. Юу гэвэл нутгийн өөрөө удирдах ёс нь сайн дурын шинж чанартай /үүнийг ҮХ-д бас л тусгах ёстой зүйл/ зүйл учраас хэрэв хэн нэг ЗЗНДН өөрийгөө удирдах үйл хэргээс татгалзах юм бол тухайн ЗЗНДН-ийн удирдлагыг хэрхэх тухай заавал зааж өгөх хэрэгтэй юм.

8. ДҮГНЭЛТ

Аль болох богино хугацаанд хүнд сурталгүйгээр түргэн, шуурхай шийдвэр гаргаж хурдан шуурхай хэрэгжүүлэхийг нийгмийн удирдлагын тогтолцооноос амьдрал шаарддаг. Үнэн хэрэгтээ энэ нь “болгоомжгүй, алдаатай шийдвэрүүд” үйлдвэрлэн гаргахад зайлшгүй хүргэдэг. Шийдвэр гаргах үйл явц төвлөрөх тусам түүний алдаа эндэгдэл улам бүр түгээмэл шинж чанартай болж үр дагавар нь өндөр үнээр хэмжигдэнэ. Харин шийдвэр гаргах аливаа эрх мэдлийг орон нутгийн түвшинд шилжүүлснээр алдаатай шийдвэрийн үр дагавар, үнэ өртгийг нь боллоцоот хамгийн доод түвшинд хүртэл бууруулах боломжтой болоод зогсохгүй цаг хугацааны хувьд гаргасан алдаагаа богино хугацаанд бага зардлаар түргэн засаж өөрчлөх боломжийг олж авдаг. Өөр хоорондоо зэрэгцэн нэг ижил асуудлаар нэгэн зэрэг олон төрлийн шийдвэр гаргах эрх бүхий орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаа нь янз бүрийн санааг үйлдвэрлэн гаргах боломж олгох бөгөөд эдгээрээс хамгийн үр ашигтай, хамгийн оновчтойг нь сонгон авч дэлгэрүүлэх бололцоог олгодог үнэлж баршгүй давуу талтай юм.

Монголчууд бидний нийгмийн амьдралд тулгарч байгаа нийгэм, улс төр, эдийн засгийн янз бүрийн хүндрэл бэрхшээлүүдийн шалтгаан нь мэдээж олон янз. Түүхэн хөгжил, уламжлалт ёс заншил, эдийн засаг, соёл, ёс суртахуун, ёс зүй гээд маш олон хүчин зүйл эдгээр бэрхшээлүүдийг нөхцөлдүүлж байгаа нь ойлгомжтой. Эдгээр шалтгаануудаас гадна маш тодорхой, тэгээд ч зохион байгуулалт, эрх зүйн зохицуулалт г.м. зарим бодит арга хэрэгслэлүүдийн тусламжтайгаар богино хугацаанд засч залруулж болох учир шалтгаанууд бас байна. Энэ бол нөөц, үүрэг хариуцлагын төвлөрөл юм. Энэ төвлөрлийг сааруулалгүйгээр бид ямар ч амжилтад хүрэхгүй. Эрх мэдэл, нөөц, хариуцлагын төвлөрлийг сааруулахын тулд юуны өмнө эрх зүйгээ боловсронгуй болгох хэрэгтэй байна. Чингэхийн тулд ҮХ-ийн шинэчлэлийн хүрээнд Нутгийн удирдлагын ажилладаг үр бүтээлтэй тогтолцоо бүрдүүлэх хэрэгтэй юм. Ажилладаг, нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн асуудлаа бие даан шийдэж чаддаг үр бүтээлтэй нутгийн удирдлага бүрдүүлэхэд зохион байгуулалтын, хөрөнгө санхүү нөөцийн дахин хуваарилалтын, хүний нөөц боловсон хүчний, сэтгэлгээний гээд олон шинэчлэл хэрэгтэй. Гэхдээ бүх шинэчлэлийн урьдач нөхцөл нь эрх зүйн шинэчлэл юм. Эрх зүйгээ төгөлдөржүүлэлгүйгээр бид ямар ч шинэчлэл хийж чадахгүй. Үндсэн хуулийн үндсэн гол үүрэг даалгавар нь ажилладаг үр дүнгээ өгдөг нийгмийн удирдлагын системийн эрх зүйн үндсийг тавьж харилцааг нь зохицуулах суурь механизмуудыг бүрдүүлэх явдал юм. Манай Үндсэн хууль энэ үүрэг даалгавраа биелүүлэхгүй байна.

НУТГИЙН УДИРДЛАГА ДАХЬ СОНГУУЛЬ, ТОМИЛОГОО, ЭРХ МЭДЛИЙН ХУВААРИЛАЛТ, ҮҮРЭГ, ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦОО

Др. Цэрэндашийн Батболд

АГУУЛГА

Товч агуулга

- 1. Нутгийн удирдлага дахь эрх мэдлийн хуваарилалтийн сөрөг үр дагавар, тэдгээрийн үндэслэл, шалтгаан**
 - 1.1. Нутгийн удирдлага дахь эрх мэдлийн тогтолцооны өнөөгийн байдал, уялдаа, хариуцлагын тогтолцооны асуудал
 - 1.2. Нутгийн удирдлагын хэрэгжилтэд сөрөг нөлөөлж буй улс төрийн хүчин зүйлс, тэдгээрийн үр дагавар
 - 1.3. Нутгийн захиргааны чадавхид нөлөөлж буй эрх мэдэл, хариуцлагын тогтолцооны асуудал
- 2. Нутгийн удирдлагын бүтэц, зохион байгуулалтын тогтолцоо, эрх мэдлийн хуваарилалтын харьцуулалт**
 - 2.1. Нэгдмэл төрийн байгууламжтай улс, орнуудын нутгийн удирдлагын тогтолцоо
 - 2.2. Монгол Улс дахь нутгийн удирдлагын бүтэц, эрх мэдлийн хуваарилалт, хариуцлагын тогтолцооны онцлог
- 3. Нутгийн удирдлагын бүтэц зохион байгуулалт, эрх мэдлийн хуваарилалтыг өөрчлөх үндэслэл**
 - 3.1. Нутгийн удирдлагын үзэл баримтлал, бүтэц, зохион байгуулалтын тогтолцоог өөрчлөх
 - 3.2. Нутгийн удирдлагын эрх мэдлийн хуваарилалт, хариуцлагын тогтолцооны асуудал
- 4. Санал, зөвлөмж**
- 5. Ном зүй**
- 6. Товчилсон үгийн тайлбар**

Монгол Улс бол төрийн нэгдмэл байгууламжтай, парламентын засаглалтай, улс төр болон захиргааны төвлөрөл ихтэй улс юм. Төвлөрлийг сааруулах нь орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн бие даасан хөгжлийг хангах гол арга зам мөн хэмээн үзсээр ирсэн ч сүүлийн хориод жилийн турш энэ талаар тодорхой амжилт гаргаж чадаагүй байна.

Монголын нутгийн удирдлагад төвлөрлийг сааруулж бие даасан хөгжлийг хангах асуудал шүүмжлэл дагуулж ирсэн бөгөөд хэрхэн зохистой төлөвшүүлэх арга замыг тодорхойлоход судалгааны үндсэн зорилго оршино. Нутгийн удирдлага бол улс төр, төрийн (нийтийн) захиргаа, өөрөө удирдах ёсны байгууллага гурвын хамтын ажиллагаа юм. Орон нутгийн түвшинд ардчилсан засаглалыг тогтоохын тулд засаглалын эдгээр оролцогч талууд иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн төлөөлөлтэй зохион байгуулалттай, системтэй яриа хэлэлцээ хийх, хамтын үүрэг, хариуцлагыг хэрэгжүүлэх явцад тэдгээрийн тал тус бүрээс оруулах хувь нэмрийг оролцооны аргаар тодорхойлж, шийдвэрлэхэд чиглэгдэнэ. Үүний үр дүн орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд чухал ач холбогдолтой. Оршин суугчид тухайн бус нутгийнхаа хөгжлийн тулгамдсан асуудал, тэргүүлэх чиглэл, бодлого, хөтөлбөрийг тодорхойлох талаар төв засгийн газраас илүү чадавхитай. Тэд орон нутгийн иргэдийн нийтлэг ашиг сонирхол, хэрэгцээг хамгийн сайн төлөөлж чаддаг. Мөн орон нутгийн түвшинд эдгээр ашиг сонирхол, хэрэгцээг хамгаас сайн хангаж чадах төлөөлөгчдийг сонгох боломжтой байдаг.

Ардчиллын сонгодог онолоор бол орон нутгийн засаг захиргааны нэгж нь нутгийн удирдлагад иргэдийн шууд оролцоог дээд зэргээр хангах нөхцөлийг бүрдүүлж чадахуйц хэмжээтэй байвал зохино. Ийм нөхцөлд л удирдлага болон шийдвэрлэх асуудал иргэдэд ойр дөт, ойлгомжтой байдаг. Энэ хүрээнд төвлөрлийг сааруулж эрх мэдлийг шилжүүлснээр орон нутаг бие даан хөгжих бололцоо хангагдаж, иргэдийн идэвх, санаачлага нэмэгдэнэ гэж үздэг. Үүнийг хэрэгжүүлэх үйл явц нь төвлөрлийг сааруулж, орон нутагт эрх мэдлийг шилжүүлж, бие даасан байдлыг хангах явдал юм.

Нутгийн удирдлага дахь эрх мэдлийн хуваарилалт, тэдгээрийн хариуцлагын тогтолцооны асуудлыг судалж, зохистой хувилбарыг тогтоох нь энэхүү судалгааны ажлын нэг хэсэг юм.

Нутгийн удирдлагын хөгжлийн онолын хандлага, түүний зарчмуудыг тодорхойлох нь манай орон нутгийн удирдлагын хөгжлийн чиг баримжаа, цаашдын хандлагыг зөв тогтоох үндэслэл болно. Шинжлэх ухааны онолын хандлага, хөгжингүй орнуудын бодит туршлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогийг харгалзсан зохистой хувилбарыг тодорхойлох нь энэ ажлын хэсгийн үндсэн зорилго юм. Хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн бүхий л түүхийн туршид нийгмийн хөгжлийн үндсэн суурь элемент нь хувь (бие) хүн, гэр бүл, хүмүүсийн хамтын амьдралын анхдагч институт нутгийн өөрийн удирдлага байдаг билээ.

Монголын өнөөгийн нөхцөлд нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх үйл явц дахь эрх мэдлийн хуваарилалт, хариуцлагын тогтолцоо хэрхэн бүрдэж байгаа, тэдгээр нь үүргээ хэрхэн гүйцэтгэж буйг судлан, сайжруулах арга замыг тогтоох нь энэ судалгааны зорилго болно. Судалгааны хүрээнд нутгийн удирдлага дахь эрх мэдлийн хуваарилалт, хариуцлагын тогтолцооны бодит нөхцөл байдлыг судлах шаардлага

байгаа юм. Энэ хүрээнд нэгд, нутгийн удирдлагын хэрэгжилтэд нөлөөлж буй улс төрийн хүчин зүйлс, тэдгээрийн бодит нөхцөл байдлыг тодруулах; хоёрт, орон нутгийн төрийн захиргааны үйл ажиллагааны чадавхи, түүнд нөлөөлөгч хүчин зүйлс, гуравт, өөрөө удирдах ёсны байгууллага: ИНХ ба ИТХ-ын үйл ажиллагааны өнөөгийн бодит нөхцөл байдлыг судлах зорилт тавьснаар нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлуудыг тодорхойлох. Тодорхойлогдсон асуудлуудын нуугдмал үндэслэлийг тодруулахын тулд өнөөгийн нутгийн удирдлага дахь эрх мэдлийн хуваарилалт, хариуцлагын тогтолцооноос үүссэн сөрөг үзэгдлүүд, тэдгээрийн учир шалтгааныг тодруулах зорилт тавьсан. Өнөөгийн нутгийн удирдлагын бүтэц, зохион байгуулалт, эрх мэдлийн хуваарилалт, хариуцлагын тогтолцоог ардчилал бэхжсэн орнуудын нутгийн удирдлагын тогтолцоотой харьцуулж, цаашид үндсэн бүтцийг эвдэхгүйгээр үргэлжлүүлэх боломжтой эсэхийг тогтоох. Нутгийн удирдлагын эрх мэдлийн хуваарилалт, хариуцлагын тогтолцооны альтернатив хувилбаруудыг харьцуулан жишсэнээр тохиромжтой хувилбарыг сонгох. Мөн асуудлыг шийдвэрлэх хувилбарын үндэслэл, нотолгоог тайлбарлах. Мөн уг хувилбарын ирээдүйн төлвийг тодорхойлох. Эцэст нь хувилбарыг хэрэгжүүлэх зөвлөмж гаргах.

1. НУТГИЙН УДИРДЛАГА ДАХЬ ЭРХ МЭДЛИЙН ХУВААРИЛАЛТЫН СӨРӨГ ҮР ДАГАВАР, ТЭДГЭЭРИЙН ҮНДЭСЛЭЛ, ШАЛТГААН

1.1. Нутгийн удирдлага дахь эрх мэдлийн тогтолцооны өнөөгийн байдал, уялдаа, хариуцлагын тогтолцооны асуудал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тавин есдүгээр зүйлийн 1-д “Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” хэмээн нутгийн удирдлагын зарчмыг тодорхойлсон. Энэ нь нутгийн удирдлагын онолын концепцийг дуализмын хандлагад чиглүүлсэн гэж үзэж болно. Энэ хандлага нь нутгийн удирдлагын төрийн онол, үйлчилгээний онол хоёрын завсрын шилжилтийн шатны хандлага юм. Монгол Улс 1921-1992 онуудад нутгийн өөрийн удирдлагыг төрийн удирдлагын нэг хэсэг болгон орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагыг ажиллуулж ирсэн түүхтэй. Иймд нутгийн удирдлагын талаарх Үндсэн хуулийн заалт шилжилтийн үеийн үүргийг гүйцэтгэж ирсэн гэж үзэж болох талтай байна.

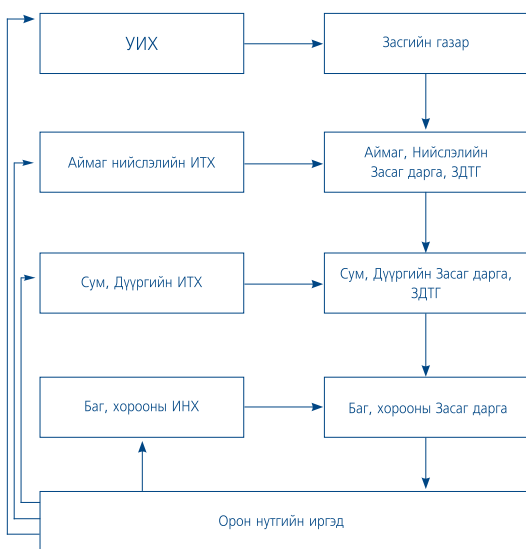
Орон нутгийн засаг захиргааны хуваарийг 1992 оны “Үндсэн хууль”-иар аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хороо хэмээн хуваасан нь уламжлалт тогтолцоонд ерөнхийдөө суурилсан бөгөөд эдгээр нь хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор юм. Уг тогтолцоо хуулиар заасан чиг үүрэг, нутгийн захиргаатай байх бөгөөд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно хэмээн заасан байдаг.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга нь харьяалах нутаг дэвсгэртээ төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий засаг төрийн төлөөлөгч мөн. Аймаг, нийслэлийн ИТХ-аас Засаг даргад нэр дэвшүүлж, Ерөнхий сайд Засаг даргыг томилно. Сум, дүүргийн Засаг даргад тухай тухайн ИТХ-аас нэр дэвшүүлж, дээд шатны Засаг дарга томилно гэж хуульчилсан.

Орон нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн болон төлөөллийн байгууллагын хоорондын хяналт-тэнцвэрийн тогтолцоог бусад орнуудын жишигтэй харьцуулахад “Мээр” буюу Засаг дарга ба “Зөвлөл” буюу ИТХ давамгайлсан, аль эсхүл харилцан бие биеэ хянасан тогтолцоонуудын алийг нь ч бүрэн хангахгүй боловч харьцангуйгаар “Зөвлөл” буюу ИТХ давамгайлсан тогтолцоонд илүү хамаарагдахаар хуульчлагдсан байна. Тухайлбал, “Үндсэн хууль”-ын жаран нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Засаг дарга тухайн Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх...”, “ЗЗНДНТУТХ”-ийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.2-т ...баг, хорооны Засаг даргыг томилуулахаар нэр дэвшүүлэх, чөлөөлөх, огцруулах санал болон Засаг даргын огцрох тухай хүсэлтийг хүлээж авах эсэхтэй холбогдсон саналыг хэлэлцэн сум, дүүргийн Засаг даргад уламжлах; 17.1.4-т ...баг, хорооны Засаг даргын тайланг хэлэлцэж ажилд нь үнэлэлт дүгнэлт өгөх; 18.1.1-ийн г-д ...Засаг даргыг томилуулах, чөлөөлөх болон огцруулах санал гаргаж аймаг нийслэлийн Засаг даргад уламжлах; 18.1.1-ийн е-д ...Хурлын төлөөлөгчөөс Засаг даргад тавьсан асуулгын хариуг хэлэлцэж, шаардлагатай бол зохих шийдвэр гаргах; зэрэг заалтууд нь ИТХ давамгайлах үндсийг бүрэн бүрдүүлж байна.

Үндсэн хууль ба “ЗЗНДНТУТХ”-д ИТХ ба Засаг дарга бие биедээ хэрхэн хяналт тавьдаг зохицуулалтыг авч үзвэл:

- ИТХ засаг даргыг томилуулах, чөлөөлөх болон огцруулах санал гаргаж Ерөнхий сайд, аймаг, нийслэлийн Засаг даргад уламжлах эрхтэй. ИТХ-ыг тараах эрх Хурал¹ болон иргэдэд² байхаас гадна УИХ-д³ хадгалагдана.
- ИТХ-аас хууль тогтоомж, Хурлын шийдвэрийн биелэлтийг хангах, иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэхтэй холбогдуулан Засаг даргад хугацаатай, хугацаагүй үүрэг даалгавар өгнө.



Монголын нутгийн удирдлагын өнөөгийн тогтолцоо Загвар 1.

Нутгийн удирдлага дахь эрх мэдлийн хуваарилалт, хариуцлагын тогтолцоо бодит байдал дээр хэрхэн ажиллаж байгаа болон үүргээ хэрхэн гүйцэтгэж байгааг тодруулах нь чухал юм. Үүний тулд Монголын нутгийн удирдлагын тогтолцоо дахь эрх мэдэл, түүний гүйцэтгэх үүргийн үндсэн чиглэлийг тодруулсан загвар ашиглах нь илүү ойлгомжтой байх болов уу. Монголын нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх тогтолцооны өнөөгийн байдал нутгийн удирдлагын сонгодог загваруудаас ялгаатай хэдий ч харьцангуй хэрэгжүүлж болохуйц, тодорхой иерархи шатлал бүхий өөрийн өвөрмөц тогтолцоог бүрдүүлдэг.

¹ ЗЗНДНТУТХ-ийн 15.1.1.Хурлын нийт төлөөлөгчийн гуравны хоёроос доошгүй нь тухайн Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзэж хугацаанаас нь өмнө тараах тухай санал гаргасан;

² ЗЗНДНТУТХ-ийн 15.1.2.тухайн нутаг дэвсгэрийн нийт сонгогчийн дийлэнх олонх нь Хурлын бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох нь зүйтэй гэж санал гаргасан;

³ ЗЗНДНТУТХ-ийн 15.1.3.засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх, татан буулгах тухай Улсын Их Хурлын шийдвэр гарсан.

Хууль эрх зүйн хувьд баталгаажуулсан энэ тогтолцооны загвараар нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлж байна уу гэдэг нь бодит байдалд нутгийн иргэдийн өгсөн үнэлгээ, судлаачдын социологийн судалгааны эмпирик баримтуудаас харахад үйл ажиллагааны үндсэн агуулга, зорилго нь эргэх холбоо бүхий загварын дагуу ажиллаж чадахгүй байна. Мөн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр гарч буй орон нутгийн удирдлагууд болон уул уурхайтай холбоотой мэдээлэл үүнийг гэрчилдэг. Эрх мэдлийн хуваарилалт, хариуцлагын тогтолцооны дээрх загвар бодит байдал дээр яагаад ажиллахгүй байгаагийн объектив, субъектив хүчин зүйлс, тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлох нь чухал юм.

Үүнд магадгүй дараах бодит хүчин зүйлс үйлчилдэг байж болох юм.

- Нутгийн удирдлагын санхүүгийн бие даасан байдлыг өнөөг хүртэл хуульчилж өгөөгүй;
- 2013 онд баталсан ОНХС-ийн хөрөнгийг шийдвэрлэх асуудал хүртэлх хугацаанд ИТХ-ын үйл ажиллагаа үндсэндээ ач холбогдол багатай байсан. Тиймээс ч иргэдийн оролцоо идэвхгүй, ИНХ болон түүний сонгуульд төдийлөн ач холбогдол өгдөггүй;
- Уул уурхай, экологийн асуудлыг иргэдийн оролцоогүйгээр шийдвэрлэж ирсэн
- Асуудлыг улс төржилтөөр шийдвэрлэдэг; зэрэг асуудлууд байгаа боловч, гол нь үүнд, төлөөллийн болон захиргааны эрх мэдлүүд хэрхэн үйлчилж буйг тогтоох нь зүйтэй.

1.2. Нутгийн удирдлагын хэрэгжилтэд сөрөг нөлөөлж буй улс төрийн хүчин зүйлс, тэдгээрийн үр дагавар

Өнөөгийн Монгол Улсын нутгийн удирдлага дахь улс төрийн намуудын үйл ажиллагааны сөрөг нөлөөллийг нутгийн иргэд, сонгогчид, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл болон судлаачдын шүүмжлэлийг багцлан авч үзвэл үндсэнд нь дараах байдлаар тодорхойлж болох юм.

Нутгийн удирдлагад сөрөг нөлөөлж буй улс төрийн хүчин зүйлс:

- ◆ ИТХ намуудын төлөөлөл болж, иргэдийн бус намын эрх ашгийг төлөөлөх. ИТХ-ын гаргасан шийдвэр нь ихэнхдээ орон нутгийн иргэдийн эрх ашгаас хол, бизнесийн болон намын бүлэглэлийн төлөөлөл болсон олонхийн явцуу эрх ашигт илүү үйлчилдэг гэж шүүмжлэгддэг⁴. Нэн ялангуяа хөдөө орон нутагт малчдын ахуй амьдралд сөрөг нөлөө үзүүлсэн, байгаль экологийн тэнцвэр алдагдуулсан шийдвэрийг багагүй гаргаж, үүний эсрэг тэмцсэн иргэдийг ад шоо үзэх, Засаг даргын эрх мэдлээр дарамтлах хандлага их байна. Энэ нь уул уурхай, ашигт малтмалын лицензтэй холбоотой асуудлаар илүү их илэрч байна.
- ◆ Хөдөө орон нутагт улс төржсөн талцал үүсэх. Хот, хөдөөгүй туйлширсан, улс төржсөн талцал ихэссэн. Нэн ялангуяа хөдөө орон нутагт энэ хандлага илүү их байгаа нь намуудын⁵ үйл ажиллагаатай холбоотой гэж иргэдийн олонх

⁴ Ц.Нарантуяа. Иргэд өөрсдийнхөө эрх мэдлийг намуудад өгөхийг хүсэхгүй байна. www.khural.mn 2017 ...Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сантай болсноор эдийн засгийн эрх мэдэл хүмүүст ирсэн. Тэр эрх мэдлийг зөв хүнд атгуулж байж баг, хороо нь хөгжинө гэдгийг иргэд ойлгосон. Өөрсдийн эрх мэдлээ нам хүчинд шилжүүлэхийг зөвшөөрөхгүй байна.

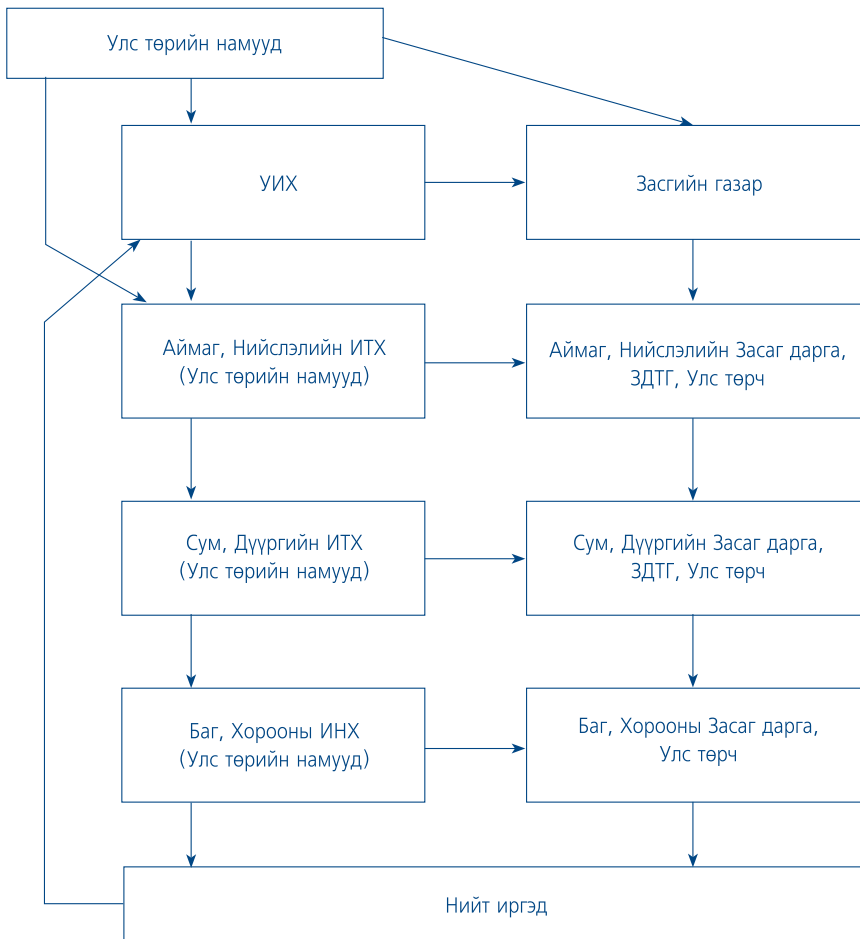
⁵ Дундговь аймгийн ИТХ-ын нарийн бичгийн дарга Н.Эрдэнэ-Очир.Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг бэхжүүлэх нь. www.khural.mn 1915...Хөдөө орон нутагт намын жагсаалтаар сонгогддог явдлыг зогсоох. Нэр дэвшин унасан нэр дэвшигч намын жагсаалтаар орж ирдэг, жасаалтаар орж ирсэн төлөөлөгчдийн ажил дүгнэх боломжгүй байдал байгааг анхаарах ёстой. Үүнээс үүдээд хөдөө орон нутагт хэт намчирхал бий болоод байгаа юм.

үзэж байна. Тэд үүнийг шүүмжилж байгаа хэдий ч амьдралаа бодоод аргагүй эрхэнд дагадаг хэмээн оюутны дадлагын судалгаануудад өгүүлсэн байдаг.

- ◆ Нам дагасан ургийн олонх бий болох. Хөдөө орон нутагт, нэн ялангуяа олонх багуудад төрөл садны олонх багийн даргын сонгуулийг шийдвэрлэх болсон хэмээн шүүмжлэх болсон байна.
- ◆ Намын харьяаллаар төрийн албанд халаа, сэлгээ хийх үзэгдэл хавтгайрсан.
- ◆ Нөөц, баялгийг намынхан болон дэмжигчиддээ хуваарилах. Эрх мэдэл, албан тушаалаар дамжуулан ажлын байр, төсөл хөтөлбөр, зээл тусламж, ОНХС-ийн хөрөнгийг хуваарилах үзэгдэл ихээхэн шүүмжлэл дагуулж байна.
- ◆ УИХ-ын гишүүд ИТХ-ын ажлыг амлаж, булааж хийх. УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшигчид тухайн тойрогт ИТХ-ын хийх ёстой ажлыг амлаж сонгогдох нь уламжлал болсон.
- ◆ ИТХ-ын олонх Засаг даргын шударга бус үйлдлийг хаацайлж, хамгаалах. ИТХ дахь нэг намын олонх өөрсдийн лидерээ Засаг даргаар сонгож, томилуулснаар түүнийг хянах, шүүмжлэх үүргээ гүйцэтгэхгүй, намын эрх ашгийн үүднээс хаацайлж хамгаалах нь уламжлал болсон.
- ◆ Төрийн албан хаагч намын нэрээр ИТХ-д сонгогдох. ИТХ-ын сонгуульд намаа ялуулахын тулд төрийн албан хаагчийг сонгуульд өрсөлдүүлэн дэмжсэнээр “давхар дээл” тогтолцоог орон нутагт хөгжүүлэх болсон.
- ◆ Засаг даргын буюу “Засаг ноён”-ы дарангуйлал. Орон нутагт ИТХ-ын олонх Засаг даргыг хянах бус дэмжиж ажиллах хяналтын тогтолцоо байхгүй болж, хариуцлага эзэнгүйдсэнээр үүргээ гүйцэтгэх нэрийн дор эрх мэдлийн дарангуйлал 4 жил тогтох болсон.
- ◆ ИТХ-д хариуцлагын тогтолцоо үйлчилдэггүй. ИТХ-ын төлөөлөгч намын гишүүдэд иргэд хариуцлага тооцож чаддаггүй.

Эдгээр сөрөг үр дагавар нь нутгийн удирдлагын тогтолцооны үйл ажиллагааны зарчмыг алдагдуулж, нутгийн удирдлага иргэдэд үйлчлэх, иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах бус намын анхан шатны нэгж, гишүүдийн эрх ашгийг хамгаалсан чиглэлд ажилладаг байна. УИХ-ын гишүүд амлалтаа биелүүлэхийн тулд Засаг дарга болон ИТХ-ын гишүүдэд шат, шатны байгууллагаар дамжуулан ханддаг. ИТХ-ын хийх ёстой ажлыг УИХ-ын сонгуульд амлах нь жижиг мажоритар тогтолцооны сул тал бөгөөд зүй нь УИХ-ын гишүүд үндэсний хэмжээний бодлого хэлэлцэх, хууль тогтоох зэрэг багагүй ажилтай. Орон нутаг хөгжүүлэх ажил УИХ-ын гишүүдийн ажил болоод удаж байна. Тэд төсвийг эрх мэдэл, нэр хүнд, нөлөөллөөр дамжуулан өөрсдөө дахин сонгогдохын тулд орон нутгийн жижиг нэгжүүдэд тарааж цацсаар ирсэн нь үндэсний хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх боломжийг олон жил хаасан. Тиймээс ч иргэд ИТХ бус шууд УИХ-д хандах оролдлого байнга хийдэг. ИТХ-ын төлөөлөгчид төсөв хөрөнгөгүй, Засаг даргын багахан төсвийг хэлэлцсэн нэртэй, үүрэг ач холбогдол багатай, Засаг дарга сонгох хэрэгсэл болон 20 жил явж ирсэн нь сонгогчид, нутгийн иргэдийн анхаарлыг төдийлөн татахгүй байсан. Гэвч 2013 оноос ОНХС бий болж, ИТХ-ын гүйцэтгэх үүрэг нь нэмэгдсэн хэдий ч тэд үүргээ гүйцэтгэж чадахгүй уламжлалт хандлагадаа илүү ач холбогдол өгсөн хэвээр байна. Энэ нь дараах бүдүүвчид тодорхой харагдана.

Нутгийн удирдлага дахь улс төрийн намын сөрөг нөлөө



1.3. НУТГИЙН ЗАХИРГААНЫ ЧАДАВХИД НӨЛӨӨЛЖ БҮЙ ЭРХ МЭДЭЛ, ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦООНЫ АСУУДАЛ

Засгийн газрын бодлого, зохицуулалтын үйл ажиллагаа нь ихэнхдээ нийтлэг асуудал, улс орны хэмжээний шийдвэрүүдийг хэрэгжүүлэхэд чиглэгддэг. Харин орон нутгийн онцлог бүхий иргэдийн ахуй амьдрал дээрх асар их ялгаатай өвөрмөц асуудлууд шийдвэрлэхэд орон нутгийн ИТХ-ын шийдвэр гол үүрэг гүйцэтгэдэг байх нь зүйн хэрэг.

Том газар нутагтай, хүн ам нь сийрэг, тархай байрлалтай, ядуурлыг бууруулах болон нийгмийн үйлчилгээний томоохон шийдвэрүүд хэрэгжүүлэх шаардлагатай Монгол шиг улс оронд алсын зайнаас гаргасан төв засгийн шийдвэр оновч багатай, үр ашиг муутай, төр засагт итгэх орон нутгийн иргэдийн итгэлийг бууруулах магадлал өндөртэй байдаг.

Нутгийн удирдлагад Засаг даргын эрх мэдлийн давамгайлал:

- Хэдийгээр өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчимтай боловч амьдрал дээр Засаг даргын эрх мэдэл давамгайлдаг. Энэ байдалд нэг

талаар өмнөх 20 гаруй жилийн турш үүрэг, ач холбогдол багатай явж ирсэн ИТХ-ын уламжлал, нөгөө талаар нэг намын эрх мэдэл бүхий Засаг даргын нөлөө хүчтэй нөлөөлсөн хэвээр байна.

- ИТХ-д нөлөөлж, тогтоолыг “захиалж” гаргуулах. Энэ байдал өмч хувьчлалын үеэс эхэлсэн бөгөөд одоо ч арилахгүй байгаа сөрөг нөлөөлөл юм.
- Хөдөө орон нутагт улс төржсөн талцлыг дэмжих. Энэ нь Засаг даргын албан тушаалаа хадгалах, дахин сонгогдохтой холбоотой учраас өөрийн намын болон бусад дэмжигчдээ алдахгүй байхад чиглэдэг.
- Төрийн алба “төрлийн алба” болж, төрийн ажлын чадвар алдагдах. Засаг дарга ах дүү хамаатан садан, ойр дотныхон болон намын дэмжигчиддээ үйлчилж, урамшуулж буй хэлбэр юм.
- Нөөц, баялгийг намынхан болон дэмжигчиддээ хуваарилах. Энэ нь Засаг дарга засаглалаа хадгалах, дахин сонгогдоход нам болон дэмжигчдээ өөртөө ойр, хүчирхэг байлгахад ашигтай, нөгөө талаар энэ нь ач хариулах буюу ивээн тэтгэх патрон-клиентийн үзэгдэл юм.
- Засаг дарга ИТХ буюу намын олонхид тайлангаа тавьдаг. Энэ нь Засаг дарга хариуцлага хүлээхгүй байх гол механизм болдог.
- Засаг дарга захиргаа, ИТХ-ын олонхийг хянадаг. Тухайн орон нутгийн ялсан намын байгууллагын лидер нь ихэвчлэн засаг дарга болдог учраас хяналтгүй засаглалыг бий болгодог.

Тухайн нутгийн Засаг дарга өөр намынх тохиолдолд төрийн бодлого, хэрэгжилтэд сөрөг нөлөө үзүүлдэг.

2. НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН БҮТЭЦ, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН ТОГТОЛЦОО, ЭРХ МЭДЛИЙН ХУВААРИЛАЛТЫН ХАРЬЦУУЛАЛТ

2.1. НЭГДМЭЛ ТӨРИЙН БАЙГУУЛАМЖТАЙ УЛС, ОРНУУДЫН НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦОО

Төрийн нэгдмэл байгууламжтай ихэнх орнууд улсаа муж, аймагт хуваадаг бөгөөд Засаг даргыг нь ард иргэд нь шууд сонгодог эсвэл төрийн тэргүүн томилдог байна. Нэгдмэл тогтолцоотой зарим улсад төв Засгийн газар нь эрх мэдлээ орон нутгийн засаг захиргаадад тусгайлан шилжүүлж, эргээд орон нутгийн захиргаадын шийдвэрийг хэрэгсэхгүй байж болдог. Зарим нэгдмэл улсуудад орон нутгийн засаг захиргаад ерөнхий чадавхийн зарчим буюу төв Засгийн газарт олгогдсоноос бусад бүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх эрх олгох зарчмын дор үйл ажиллагаагаа явуулдаг.

Бодит амьдрал дээр нэгдмэл улсын орон нутгийн засаг захиргаад хэзээ ч төв Засгийн газраасаа бүрэн хараат бус байж чаддаггүй. Засаг дарга, эсвэл мужийн дарга нь ихэвчлэн төв Засгийн газрын улс төрийн томилгоот албан тушаалтан бөгөөд мужийн захиргааны дарга болон төв Засгийн төлөөлөгчийн үүргийг давхар гүйцэтгэдэг. Зарим оронд төв засгийн газрын яамд, агентлагийн орон нутгийн салбарын ажилтнуудаас бүрдсэн мужийн захиргаад нь зөвхөн төв Засгийн газрын хөрөнгийг дамжуулах, зарцуулалтад хяналт тавих үүрэг гүйцэтгэдэг. Улс орнууд улс төрийн (Индонези ба Их Британи зэрэг холбооны болон нэгдмэл тогтолцоотой орнууд зарим бүсд бие даасан эрх олгосон) захиргааны (Франц, Япон) бүсчлэлийн бодлогын талаар эсрэг тэсрэг

хандлагатай байна.⁶ Японы орон нутгийн засаг захиргаа төв Засгийн газраас илүү үүрэгтэй бол, Францын орон нутгийн коммуны зөвлөл төв захиргаанаас илүү үүрэгтэй байдаг ажээ. Италид бүсийн захиргаад ихээхэн бие даасан эрх мэдэлтэй боловч хэл, угсаатны үндэслэлээр зарим бүсд тусгай статус олгожээ. Япон, Их Британи зэрэг олон орон жижиг нэгжүүдийг нэтгэсний үндсэн дээр бие дааж амьдрах чадвартай хот суурин газрын бүтэц бий болгох зориудын арга хэмжээ авчээ.

Хотын даргыг сонгох болон томилох тогтолцооны онцлог

Япон, АНУ, Ази, Зүүн Европ, Латин Америкийн зарим оронд хотын даргыг иргэдээс шууд сонгодог. Гүйцэтгэх эрх мэдэл захиргаа хотын даргад төвлөрөх ба сонгогдсон зөвлөл зөвхөн төсөв батлах, шинэ албан тушаал бий болгох, дээд түвшний удирдах албан тушаалтнуудыг томилох, гол бодлогуудыг тодорхойлох зэргээр хяналт тавьдаг. Зөвлөл хотын даргыг огцруулах эрхгүй байдаг. Британийн уламжлалтай төлөөлөгчдийн олонхиос шууд бус сонгогддог хотын даргын загварыг Ази, Африкийн зарим орон хэрэглэдэг. Тус загвар хотын дарга болон сонгогдсон зөвлөлийн хоорондох зөрчлийг багасгах давуу талтай боловч хотын дарга намын элдэв арга мэхэд илүү өртөмхий болж, эрх мэдэл нь эрх барьж буй улс төрийн намын шатлал дахь түүний байр сууриас хамааралтай байдаг. Улс төрийн намын босоо хяналт мужийн болон хотын захиргаанд давамгайлдаг тул хамтын хүчин чармайлтад санал зөрөлдөөн үүсэх эрсдэл багатай байдаг. Хотын даргыг сонгодоггүй, харин үндэсний Засгийн газрын гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн томилдог Ази, Африкийн бусад орнуудад эрх мэдэл нь түүний бие даан үйл ажиллагаа явуулах нөхцөл бололцоо, хотын захиргаанд хэр нөлөөтэй байхаас хамаардаг.

Британийн орон нутгийн удирдлагын уламжлалыг баримталсан орнууд хотын захиргааг үйлчилгээ хүргэх агентлаг хэмээн үзэж тус үүрэгтэй нь холбогдуулан чиг үүрэг, санхүүжилт, хил хязгаар, төвийн хяналтыг тодорхойлдог байна. Харин Европын уламжлалыг баримталсан орнууд чиг үүргийг төв Засгийн газар болон орон нутгийн захиргааны хооронд хуваарилснаар хотын захиргаад хэмжээ болон үйлчилгээ үзүүлэх чадавхийн хувьд харилцан адилгүй байж болох нөхцөлийг хүлээн зөвшөөрдөг ажээ. Британийн уламжлалтайгаас бусад эх газрын Европын орнууд (түүнчлэн Япон) хотын захиргаадад “ерөнхий бүрэн эрхийн” зарчмаар буюу төв Засгийн эрхлэх хүрээнээс бусад орон нутгийн иргэдэд ач тустай гэж үзсэн аль ч асуудлыг эрхлэх эрх мэдэл олгодог байна.

Сонгуулиар байгуулагдсан хотын захиргааны гүйцэтгэх байгууллага дараах хэлбэрүүдтэй байна. Үүнд:

- Иргэдээс шууд сонгогдсон хотын дарга (төв ба Зүүн Европ, Япон, Хойд болон Өмнөд Америкийн ихэнх хот);
- Зөвлөл (Британийн тогтолцоотой Ази, Африкийн орон);
- Зөвлөл-захирагч нь Засгийн газар, эсвэл зөвлөлөөс томилогдсон (Өмнөд Ази);
- Иргэдээс сонгогдсон төлөөлөгчдийн сонгосон хотын дарга (баруун Европын зарим орон, Азийн зарим хот);
- Хотын дарга-зөвлөлд загвар нь зөвлөлийн тэргүүлэгчид, тэргүүлэгчдийн даргын хамт сонгогддог.

⁶ Салватор Шиава-Кампо ба Пачампет Сундарам. Иргэддээ үйлчилж, төрт ёсны үнэт зүйлсээ хадгалах: Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь. УБ., 2011.

Хотын дарга, эсвэл хотын дарга-зөвлөлд загвараар гүйцэтгэх захиргааны удирдлагыг томилох нь сүүлийн үед нийтлэг болжээ. Энэ нь хотын захиргаа доторх эрх мэдэл хуваагдаж задрахаас сэргийлэхийн тулд авч буй нэг арга хэмжээ юм. Ийм удирдлага, ялангуяа “хотын менежер” зэрэг мэргэжлийн удирдлагыг давхар томилсон нөхцөлд илүү үр нөлөөтэй байдаг. Зохицуулалтын ийм хэлбэр ялангуяа чиг үүрэг хуваагдсан нөхцөлд төрийн бусад байгууллага болон засгийн газрын бусад түвшний өмнө хотын эрх ашгийг хамгаалах, улс төрийн удирдлагыг захиргаатай холбох, хөрөнгө мөнгө дайчлах, хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд хамтын хүчин чармайлт гаргахад илүү ач холбогдолтой.

Азийн орнуудын туршлагаас харахад хотын даргын манлайлах чадавхи хүчтэй байх нь сонгуулийн хэлбэр, түүний бүрэн эрхийн хугацаа болон хотын дарга чиг үүргээ ганцаарчилсан, эсвэл хамтарсан хэлбэрээр хэрэгжүүлдэг эсэхээс шалтгаалдаг байна. Үүний дээр хотын зөвлөлийн өдөр тутмын үйл ажиллагаанд төв засгийн газрын тавих хяналт хэр байгаагаас мөн шалтгаалдаг. Британийн уламжлалтай зарим оронд гүйцэтгэх захиргаа нь байнгын хороод болон зөвлөлийн салбар хороодод хуваагддаг. Байнгын хорооны зохион байгуулалттай газар тухайлбал, Их Британи зэрэг орны нутгийн удирдлагад улс төрийн тоглоом үйлчилж асуудал удаашрах эрсдэл өндөр байдаг.

Ямар ч байсан улс төрийн эрх мэдлийг хүчтэй гүйцэтгэх захиргаа (хотын захирагч, хотын менежер гэх зэрэг ямар нэртэй байхаас үл хамааран) саармагжуулж байх нь чухал. Хотын захирагчийг томилох систем янз бүр байдаг. Британийн загварт гүйцэтгэх захиргааны тэргүүнийг зөвлөлийн шийдвэрээр хотын дарга томилж тэрбээр хоёуланд нь тайлагнадаг (Иймэрхүү томилгоог тодорхой хугацааны гэрээний хэлбэрээр хийх практик улам бүр түгээмэл болж байна). Америкийн уламжлалтай орнуудад хотын захирагчийг хотын дарга өөрөө сонгох эрхтэй бөгөөд түүнийг зөвлөл гол төлөв сайшаан дэмждэг. Эх газрын Европын уламжлалтай орнууд болон Японд хотын захирагчийг үндэсний засгийн газраас тодорхой хугацаагаар, эсвэл өрсөлдөөнт шалгаруулалт явуулсны дараагаар зөвлөлийн шийдвэрийн үндсэн дээр хотын дарга тодорхой хугацааны гэрээгээр томилдог ажээ.

Нутгийн удирдлагын Британийн уламжлалыг даган хөгжиж буй орнуудад том хотуудын захирагч нарыг мужийн, эсвэл төв Засгийн газар төрийн албан хаагчдын нөөцөөс томилдог байна. Энд хотын дарга болон зөвлөлтэй үндсэндээ зөвшилцдөггүй бөгөөд хотын захирагч зөвхөн засгийн газрын шийдвэрээр солигддог байна. Тэрээр удирдах албан тушаалын албанаас (SESSenior executive service) томилогдож буй бол хотын захиргаан дахь энэхүү томилгоог зэрэглэлтэй холбосон томилгоо хэмээн үзэж тусгай ур чадварын шаардлага тавьдаггүй байна. Том хотуудын захирагч нарыг төв засгийн газраас томилох нь хотын захиргаанд ажиллагсдын дээд удирдлагадаа үнэнч байдал болон орон нутгийн улс төрийн хооронд хуваагдал бий болгодог. Азийн орнуудын ихэнх хотын дарга энэ практикийг орон нутгийн ардчиллын зарчмыг алдагдуулсан, хотын эрх мэдэлд халдсан хэрэг хэмээн үздэг ажээ. Сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаа ил тод, шударга явагдсан тохиолдолд хотын захирагчийг орон нутгаас томилох нь хотын удирдлагын олон талын туршлагатай, мэргэжлийн ур чадвартай хүнийг сонгох давуу талтай.

Хөгжиж буй орнуудын боловсон хүчний тогтолцоо гурван үндсэн хандлагыг мөрдлөг болгож байна.

Үүнд:

- Бие даасан: хотын захиргаа бүр боловсон хүчнээ өөрөө томилж, хяналт тавьдаг (заримдаа төрийн албаны зөвлөлийн тусламжтайгаар);
- Төвлөрсөн: удирдах албан тушаалтнуудыг орон нутгийн удирдах боловсон хүчний төвлөрсөн нөөцөөс томилдог;
- Нэгдсэн: төв засгийн газар болон орон нутгийн боловсон хүчнийг нэгдсэн журмаар томилж, засгийн газрын түвшин болон орон нутаг хооронд чөлөөтэй ээлгэн ажиллуулдаг.

Хөдөө орон нутгийн захиргаа

Хөдөө орон нутгийн захиргаа олон сая хүний амьдралын чанарт чухал ач холбогдолтой учир түүнийг зүгээр нэг бүсийн захиргааны хавсарга байдлаар авч үздэггүй. Ялангуяа хүн ам нь тархай байршилтай, ядуурлыг бууруулах, нийгмийн үйлчилгээний томоохон хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлж байгаа орнуудад алсын зайнаас шийдвэр гаргадаг төлөөлөлгүй агентлагуудаар дамжуулан удирдах нь үр ашиг муутай, төр засагт итгэх итгэлийг бууруулдаг. Тосгод хүртэл хүрч ажилладаг хөдөө орон нутгийн үр нөлөөтэй захиргааны бүтцийн хэрэгцээг ихэнх хөгжиж буй орон хүлээн зөвшөөрдөг.

Азийн олон оронд хөдөө орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны загвар бий болсон нь иргэдээс шууд сонгогдсон тосгоны зөвлөл анхан шатны нэгж; хэд хэдэн тосгоны нэгдэл буюу хоёрдахь шатлал; дүүргийн түвшинд шууд бус сонгогдсон гишүүдээс бүрдсэн дээд шатлал гэсэн бүтэцтэй байна. Албан ёсны энэ бүтцийг уламжлалт практик, өөрөө удирдах ёсны байгууллагын хэлбэрээс хамааран зарим газар өөрөөр авч хэрэглэх нь бий.⁷

Зүүн Европт суурин газруудад өөртөө засах эрх олгосон нь маш жижиг хэмжээний орон нутгийн захиргаад олноор бий болоходнөлөөлжээ. Эдгээр оронд дунджаар 1800-7600 хүн амтай 3000-6200 захиргааны нэгж байна. Ихэнх нь хэт жижиг учраас мэргэжлийнболовсон хүчин авч ажиллуулах, үйлчилгээг бие даан хүргэхэдхүндрэл гардаг байна. Ийм хуваагдлын эдийн засгийн өртөг машөндөр юм. Захиргааны завсрын нэгж бий болоогүй учраас томоохон зорилтуудыг зөвхөннутгийн захиргаадын хамтын ажиллагаа, зохицуулалтын үндсэндээр шийдвэрлэх боломжтой бөгөөд энэ нь бодит практикт нэлээдбэрхшээлтэй байдаг.

2.2. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН БҮТЭЦ, ЭРХ МЭДЛИЙН ХУВААРИЛАЛТ, ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦООНЫ ОНЦЛОГ

Монголын нутгийн удирдлагын бүтэц, зохион байгуулалтын тогтолцоо, эрх мэдлийн хуваарилалт ардчилал хөгжсөн орнуудын нутгийн удирдлагын сонгодог загваруудаас ялгаатай. Монголын нутгийн удирдлагын бүтэц, эрх мэдлийн хуваарилалт, хариуцлагын тогтолцооны онцлогийг тодруулахын тулд нутгийн удирдлагын сонгодог загвартай харьцуулан авч үзье.

Нутгийн удирдлагын сонгодог загвар нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг засаглалын дөрөв дэх багана болгон авч үзэж хэрэгжүүлдэг. Орон нутгийн удирдлага нь нийгэм эдийн засгийн харилцаанд онцгой чухал байр эзлэх бөгөөд түүнийг хэр

⁷ Салватор Шиава-Кампо ба Пачампет Сундарам. Иргэддээ үйлчилж, төрт ёсны үнэт зүйлсээ хадгалах: Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь. УБ., 2011.

оновчтой шийдвэрлэн хэрэгжүүлснээс тухайн орон нутгийн төдийгүй нийт улс орны нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой хөгжил, хүний эрх, эрх чөлөөний баталгаажилт, иргэдийн амьдралын сайн сайхан байдал хамаардаг. Орон нутгийн бие даасан байдал гэдэг нь төрийн орон нутаг дахь нэгжид хамаарах ойлголт юм. Харин нутгийн өөрийн удирдлагын хараат бус байх нь хүн төрөлхтөний заяагдмал эрхийн асуудал бөгөөд энэхүү эрхийг нийт улс орны болон нийтийн эрх ашгийн үүднээс хязгаарлахаас бус ямар нэгэн эрх олгох, зөвшөөрөх тухай ойлголт биш юм. Холбооны болон нэгдмэл улс гэдгээс үл хамааран англо-саксоны, эх газрын буюу францын, холимог гэсэн нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн гурван хэв загвар нийтлэг бөгөөд улс орнууд түүхэн уламжлал, ёс заншлын онцлогоо тусган хэрэгжүүлдэг байна.

Англо-саксоны загвар

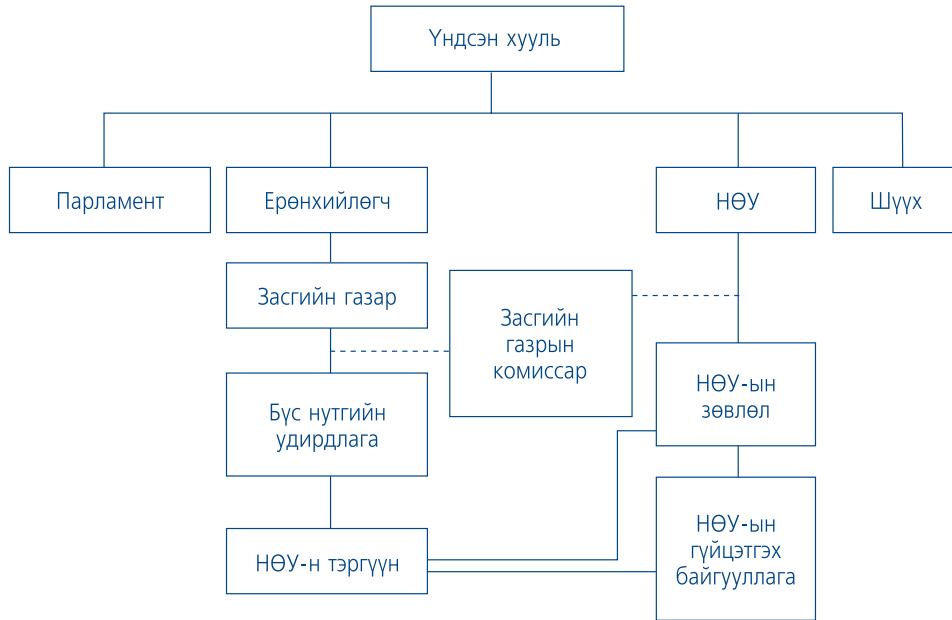
Англо-саксоны хэв загвар нь Англиас уламжлалтай бөгөөд АНУ, Канад, Австрали зэрэг улсуудад төлөвшсөн байна. Уг загварт нутгийн өөрийн удирдлага нь хараат бус, бие даасан нэгж байх ба дээрээс удирддаггүй байна. Төлөөллийн байгууллага болон зарим албан тушаалтныг оршин суугчид сонгодог. Үйл ажиллагаанд нь төвийн яам ба шүүхээр дамжуулан шууд бус хяналт тавьдаг байна. Англо-саксоны хэв загварт нэн ялангуяа нутгийн өөрийн удирдлагын түвшинд захиргааны удирдлагыг төвлөрүүлэхгүй байх, хариуцлага хүлээлгэх хоёрдмол эрхийг олгохгүй байх зарчмыг тууштай баримталдаг.

Түүнчлэн сонгуульт албан тушаалтныг сонгуульт хугацаанд нь гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээр шийтгүүлснээс бусад тохиолдолд өөрчлөхгүй, албан тушаал дэвшүүлэхгүй байх зарчмыг баримталдаг нь тухайн албан тушаалтан хэн нэг дээд албан тушаалтнаас бус зөвхөн сонгогчдоосоо хамаарч, оногдуулсан үүргийг хэнээс ч хараат бусаар хэрэгжүүлэх боломжоор илүүтэй хангагдсан гэж үздэг байна.

Эх газрын Европ, Францын загвар

Эх газрын систем нь Францаас уламжлагдсан, эх газрын Европын, франц хэлт Африкийн болон Латин Америкийн, Ойрхи Дорнодын улсуудад голчлон төлөвшсөн байна. Энэ хэв загвар нь төрийн удирдлагыг нутгийн өөрийн удирдлагатай хослуулах зарчмаар үйл ажиллагаа нь зохицуулагддаг онцлогтой. Манайхаас ялгаатай нь орон нутгийн удирдлагыг бүс нутгийн удирдлага, коммуны удирдлага гэж ангилдаг бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлага буюу коммун нь зөвхөн нутаг дэвсгэрийн доод шатны нэгжид байгуулагддаг байна.

Нутгийн өөрийн удирдлагын Зөвлөл ба захирагчийг (мээр) оршин суугчид сонгодог бөгөөд мээр нь общиний тэргүүний үүргийг давхар гүйцэтгэдэг, мөн нутгийн өөрийн удирдлагын бүрэн эрхэд харшлаагүй, засаг захиргааны нэгжийн удирдлагын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээдгийг удирдлагын хосолмол хэлбэр гэж үздэг байна.



Бүдүүвч 3. Эх газрын Европ, Францын загвар

Төрийн удирдлагатай хослох зарчмыг хэрэгжүүлэх зорилгоор орон нутгийн удирдлагаас гаргаж байгаа шийдвэр хуульд нийцсэн эсэхийг хянах эрх бүхий Засгийн газрын комиссар (commissaire du gouvernement) ажиллуулдаг. Засгийн газрын комиссар нь хянахын зэрэгцээ засаг захиргааны нэгж болон нутгийн өөрийн удирдлагын хооронд үүссэн маргааныг шийдвэрлэх шүүх ажиллагаанд саналаа илэрхийлж оролцдог байна.

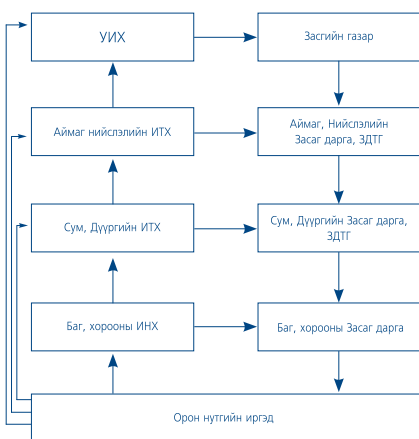
Германы буюу холимог загвар

Германы нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалт өөрийн онцлогтой бөгөөд нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Хартийн үзэл баримтлалд нийцсэн, англосаксоны ч, эх газрын ч зарчмыг хадгалсан байдаг учраас холимог хэлбэрийн гол төлөөлөл гэж үзэх үндэстэй. Германы нутгийн өөрийн удирдлага нь өмнөдийн, магистратын, бургомистрын, хойт хэсгийн гэсэн хэлбэрүүдээр тодорхойлогддог. Германы **өмнөдийн загварт** коммуны зөвлөл болон захиргааны тэргүүн бургомистрыг оршин суугчид сонгох бөгөөд бургомистр нь коммуны зөвлөлийг давхар тэргүүлдэг байна. Магистратын хэлбэрт оршин суугчдаас сонгогдсон төлөөллийн байгууллага нь өөрийн гүйцэтгэх байгууллага болох бургомистр ба хүндэт гишүүд бүхий магистрат эсвэл сенатыг байгуулдаг. **Бургомистрын хэлбэр** оршин суугчдаас сонгогдсон төлөөллийн байгууллагаас бургомистрыг сонгох бөгөөд тэрээр коммуны тэргүүний зэрэгцээ захиргааны тэргүүнийг хавсран гүйцэтгэдэг. Германы хойт хэсгийн хэлбэр нь англосаксоны загвартай төстэй бөгөөд оршин суугчдаас сонгогддог төлөөллийн байгууллагаас гүйцэтгэх зөвлөлийг байгуулдаг. Харин гүйцэтгэх зөвлөл нь захиргааны үүрэг гүйцэтгэхгүй зөвхөн төлөөллийн байгууллагаас гаргах шийдвэрийг боловсруулдаг. Төлөөллийн байгууллагаас мөн коммуны захирал, захиргааны тэргүүнийг сонгодог.

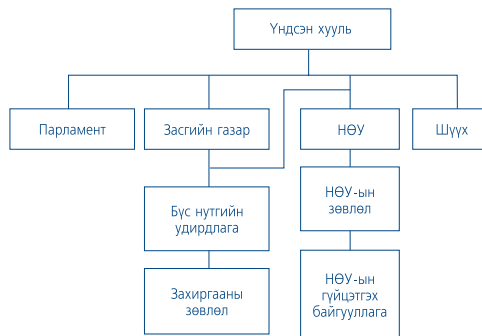
Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулиар нутгийн удирдлагын тогтолцоо шинэчлэгдэн нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулан хэрэгжүүлэх тухай зааснаар төрийн төвлөрсөн удирдлагыг халж, нутгийн захиргааны байгууллагатай хослон ажиллах үүрэг бүхий нутгийн өөрөө удирдах байгууллага (ИТХ ба ИНХ)-ууд байгуулагджээ.

Манай улс хуулиар олгогдсон эрхийг хэрэгжүүлж ажилладаг төрийн орон нутаг дахь байгууллага (Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга)-д төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх болон иргэдийнхээ санаачлага, хариуцлага дор бусдад олгогдоогүй, хуулиар хориглоогүй эрхийн хүрээнд ажиллан нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх үүрэг оногдуулж, засаг захиргааны нэгжийг түшиглэн сонгуульт Иргэдийн төлөөлөгчдийн Хурал, Иргэдийн нийтийн хурал ажиллуулахаар хуульчилсан нь (Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах) нэг талаар засаг даргад хуулиас гадуур ажиллах эрх олгож байгаа мэт нөгөө талаар Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлыг төрөөс хараат (хэлбэр төдий) байх өнөөгийн нөхцлийг бүрдүүлж байна гэж үзэж болохоор байгаа юм.

Энд жишээ болгон нутгийн өөрийн удирдлагын Англо-Саксоны загвар⁸-ыг Монголын загвартай харьцуулан авч үзье.



Нутгийн өөрийн удирдлагын Англо-Саксоны загвар



Монголын нутгийн удирдлагын загвар

Нутгийн удирдлагын харьцуулсан загваруудаас харахад Англи, Франц, Германы загварууд нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн байгууллага нь НӨУ-ын Зөвлөл, гүйцэтгэх байгууллагыг өөртөө багтааж төлөвшсөн институц байдаг аж. Тэдгээр нь нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн зарчмуудыг хэрэгжүүлэхэд бүтцийн загварын ялгаа төдийлөн саад болоогүй нь ажиглагдаж байна. Эдгээр загварын гол нийтлэг тал, онцлог нь бага газар нутаг дахь хүн ам шигүү суурьшсан хот, тосгодын нийгэм, эдийн засгийн асуудлыг шийдвэрлэхэд оршино.

Монголд бүс нутаг, мужийн тогтолцоо байхгүй, уламжлалт аймгийн тогтолцоо нь нутаг дэвсгэрийн хэмжээний хувьд тэдгээрийг орлох боломжтой ч хүн амын тоо, хотжилт, нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн бие даасан эрх мэдлийн болон институцсэн түвшинд хүрээгүй. Аймгийн төвүүдэд сумын статус үйлчилдэг бол бүхэл аймгийн хэмжээнд аймгийн ИТХ үйл ажиллагаа явуулдаг бүтэцтэй. Хотын удирдлагын муниципаль тогтолцоо зөвхөн нийслэл хотод үйлчилдэг. Орон нутгийн анхан шатны нэгжүүд,

⁸ С.Нармандах. Нутгийн өөрийн удирдлагыг шинжлэхүй. УБ., 2010. тал 26.

тосгодыг сум орлодог бөгөөд харин сум нь тэдгээр тосгодын зөвлөлөөс илүү нийгэм, эдийн засгийн бие даасан статустай байх шаардлагатай байдаг. Учир нь сумын газар нутаг том, хүн ам таруу, сийрэг суурьшдаг тул иргэдэд нутгийн удирдлагын үйлчилгээг хүргэх, зохион байгуулалтад оруулахад зайлшгүй хэрэгцээтэй. Тиймээс ч сум нь төрийн засаг захиргааны томоохон нэгжийн үүрэг гүйцэтгэсээр ирсэн байдаг.

3. НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН БҮТЭЦ ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТ, ЭРХ МЭДЛИЙН ХУВААРИЛАЛТЫГ ӨӨРЧЛӨХ ҮНДЭСЛЭЛ

3.1. НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ, БҮТЭЦ, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН ТОГТОЛЦООГ ӨӨРЧЛӨХ

Төвлөрлийг сааруулж, орон нутаг нийгэм, эдийн засгийн асуудлаа бие дааж шийдвэрлэх талаар олон жил ярьж байгаа боловч тодорхой шийдэл, амжилттай алхмууд гараагүй байна. Энэ нь нутгийн удирдлагын бүтэц, зохион байгуулалтын асуудлыг онолын үзэл баримтлалын хандлага, бодит нөхцөл байдал, шилдэг практик туршлагад тулгуурлан зорилгоо биелүүлэх бүтцийг бүрдүүлэхгүйгээр хэрэгжүүлэх боломжгүй гэдгийг харуулж байна.

Бүтэц, зохион байгуулалтын асуудлыг авч үзэхгүйгээр эрх мэдлийн хуваарилалтыг судлах нь тэдгээрийн уялдаа холбоог орхигдуулж болох юм. Тодорхой асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд түүнийг хэрэгжүүлж болох зохион байгуулалтын бүтцийг бий болгодог. Хуучин тогтолцооны өөр зорилгод үйлчилж байсан бүтэц, зохион байгуулалтын хэлбэр шинэ зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэхэд төдийлөн тохиромжтой бус, элдэв хүндрэл бэрхшээлийг үүсгэдэг жамтай.

Шинэ зорилго, зорилтод хуучин бүтэц дасан зохицож, хувиран өөрчлөгдөх нь хялбар бус, цаг хугацаа их шаардагддаг. Нөгөө талаар ганцхан зорилго, зорилтоо урьтал болгох нь өмнөхөө үгүйсгэсэн, туйлширсан хувьсгалт шинжийг илэрхийлдэг. Тиймээс олон хүчин зүйлт бодит байдалд тулгуурласан уламжлалт бүтцийг хадгалах нь шинэ зорилго, зорилтын амжилт олох үндэс байдаг. Амжилт нь дан ганц зорилго, зорилт бус амжилттай хэрэгжүүлсэн практик туршлагаудыг харгалзан үзэж, хэрэгтэйг нь авч хэрэгжүүлсний үр дүн юм. Үр дүнгийн үндэс нь бодит нөхцөл байдлын алийг нь ашиглах, алийг нь даван туулахын сонголт байдаг. Энэ сонголтын зам, чигийг онол, үзэл баримтлал чиглүүлж өгдөг.

Нутгийн удирдлагын онолын үзэл баримтлалын хувьд бид өнгөрсөн 25 жилд дуализмын буюу төр, өөрөө удирдах ёсны хосолмол онолыг чиг баримжаагаа болгон хэрэгжүүлэхээр “Үндсэн хууль”-даа тунхаглаж ирсэн. Үүнийг нутгийн удирдлагын төрийн онол, үйлчилгээний онол хоёрын завсрын онол гэж судлаачид үздэг. Өнөөгийн ертөнцөд хосолмол онолыг өөр өөрсдийн онцлогт тохируулан ашиглаж амжилтад хүрч байгаа өндөр хөгжилтэй болон хөгжиж байгаа олон улс орон байна.

Өнгөрсөн 25 жилд засаглалын төвлөрлийг сааруулж, нутгийн удирдлагад бодит эрх мэдлийг нь шилжүүлж амжаагүй. Гэхдээ энэ нь магадгүй нийгмийн хөгжлийн жам ёсоор зөв байсан бололтой. Учир нь өнөөдөр нутгийн өөрийн удирдлагын концепцийн үзэл санаа, агуулгыг нийт иргэдийн багагүй хэсэг, мөн энэ салбарт ажиллаж байгаа ажилтан, мэргэжилтэнүүд бүгд мэддэг болсон байна. Тэд зөвхөн эрх мэдлийг олго, бид өөрсдөө хийнэ гэж ярьдаг болсон байна⁹.

⁹ Ц.Нарантуяа. Иргэд өөрсдийнхөө эрх мэдлийг намуудад өгөхийг хүсэхгүй байна. www.khural.mn 2017 ... Нэг үеэ

Өнөөгийн олон улс орнууд нутгийн удирдлагын хөгжлийн үзэл баримтлалын хувьд төрийн, дуализмын, үйлчилгээний хандлагыг хослуулан хэрэгжүүлж байна.

- Төрийн (Саудын Араб, Катар, Кувейт, АНИ, Африкийн зарим орнууд)
- Хосолмол (Зүүн Европ, Латин Америк, Ази, Африкийн орнууд)
- Төр давамгайлсан хосолмол (Өмнөд Азийн орнууд,)
- Үйлчилгээнд чиглэсэн хосолмол (АНУ, Канад, Европын холбооны улсууд, Япон, Өмнөд Солонгос гэх мэт)

Монгол Улс улс төр, эрх зүйн хүрээнд хосолмол онолын загварт хамрагдагч, эдийн засгийн бодит эрх мэдлийг шилжүүлж чадаагүй учраас бодит байдалд орон нутгийн засаг, захиргааны нэгжийн нийгэм, эдийн засгийн амьдралыг төрөөс удирдаж зохион байгуулж байсан Зөвлөлт маягийн хэлбэрээс бүрэн салж чадаагүй байна. Эдийн засгийн эрх мэдлийг бага, багаар эсвэл тодорхой бүс нутагт туршилтаар шилжүүлэх нь хосолмол онолын хүрээнд явагддаг бол, улс төрийн хүрээнд Британийн тогтолцоотой төстэй төлөөлөгчдийг бүгдийг сонгодог үйлчилгээнд чиглэсэн хосолмол онолын чиг баримжааг авсан байх юм. Гэхдээ тогтолцооны хувьд нутгийн удирдлага дөрөвдэх засаглал болох хандлагыг бус, шууд шат, шатны захиргааны байгууллагын дэргэд хяналтаа тавьж ажиллах боломжтой учраас үйлчилгээнд чиглэсэн хандлагыг төлөвшүүлэх боломжтой юм. Нөгөө талаар сонгодог загвар шиг нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын гүйцэтгэх аппарат байгуулах шаардлагагүй юм. Нутгийн захиргааны мэргэшлийн чадвар өндөр, улс төржилтгүй байхад энэ асуудал шийдвэрлэгдэнэ.

Концепцийн агуулга нь нутгийн иргэд өөрсдийн төлөөлөгчдөө өөрсдөө сонгож, нутгийн удирдлагыг бүрдүүлэх төдийгүй татварынхаа тодорхой хувийг орон нутгийн удирдлагадаа төлж, тэндээсээ нийгэм, эдийн засгийн үйлчилгээ авахад чиглэдэг. Энэ нь төв засаглалын ачааллыг бууруулж, орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн бие даасан байдлыг хангах нөхцөлийг бүрдүүлдэг.

Монгол Улсад нутгийн удирдлагыг зохистой хэрэгжүүлэхэд тохиолдож буй гол бэрхшээл нь орон нутаг өөрөө татвараа бүрдүүлж чадахгүй гэдэг асуудалд улс төрчид, зарим судлаачид, олон нийт илүү санаа зовдог. Энэ бол өнөөдөртөө боломжгүй зүйл гэсэн хайрцагласан сэтгэлгээ илүү давамгайлах хандлагатай байдаг. Өнөөгийн засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүрээнд үүнийг шийдвэрлэх нь огт боломжгүй зүйл биш ч илүү их цаг хугацаа, өөр бусад хүчин зүйл шаардагдана. Тухайлбал, орон нутаг өөрөө татвараа бүрдүүлэхийн тулд 10:90 хувь эсвэл 30:70 хувь гэх мэтээр шийдвэрлэх нь хугацаа шаардагдана. Нөгөө талаар тодорхой бүс нутагт эрх олгоод туршилт явуулдаг 1970-аас 1980-аад оны Хятад, Шведийн туршлага ч байна. Гэхдээ энэ бас л их цаг хугацаа шаарддаг. Тиймээс Япон, Их Британи зэрэг олон орон нутгийн жижиг нэгжүүдийг нэгтгэсний үндсэн дээр бие дааж амьдрах чадвартай хот суурин газрын бүтэц бий болгох зориудын арга хэмжээ авсан туршлага цаг хугацаа бага шаардсан, хэрэгжих боломжийг нь тооцсон илүү дээр хувилбар юм. Үүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бүтцийн өөрчлөлтийг хийх нь зайлшгүй.

бодвол иргэд баг, хорооны хурлаа улстөржилгүй, өөрсдийнхөө оролцоогоор хийх ёстой гэдгийг мэддэг болчихсон. Хэдийгээр аль нэг намд харьяалагддаг ч, иргэн тэр гээд нэрээ дэвшүүлж байвал хүмүүс ойлгоно. Гэтэл бүр намын үүрээс гээд зарлахаар өөрийн эрхгүй гайхаж бухимдаж байгаа юм. Гэхдээ иргэд ялгаж, салгадаг болжээ гэдэг нь харагдаж байна. Тухайлбал, миний оршин суудаг Магсаржав багт 2000-2008 онд МАН-аас төлөөлж багийн даргаар ажиллаж байсан хүн, 2008-2012 онд АН-аас төлөөлж ажиллаж байсан багийн дарга, энгийн иргэн нэг залуу гээд хүмүүс өрсөлддөө. Санал хураалт явуулахад 50+1 хувийн санал авч чадаагүй ч аль нэг намын харьяалалгүй тэр залуу илүү олон хүний санал авч байна. Тэгэхээр иргэд энэ бол намын ажил биш ээ, тухайн баг хороонд амьдарч байгаа иргэдийн асуудал гэдгийг мэддэг болжээ гэдгийг баталж байгаа юм.

Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалд эдийн засгийн тооцоо хийж, бүсүүдийн хил хязгаарыг тогтоосноор төрөөс тодорхой бодлогоор бүсийн эдийн засгийн үйлдвэрлэлийн баазуудыг бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх нь нэг бус хэд хэдэн асуудлыг зэрэг шийдэх боломжийг бий болгоно. Энд ядуурал, ажилгүйдэл, төв рүү шилжих хөдөлгөөн, нийгмийн хамгааллын тогтолцоо, үйлдвэржилт зэрэг нийгэм, эдийн засгийн олон асуудал нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоотой хамт шийдвэрлэгдэх болно. Орон нутаг нийгэм, эдийн засгийн асуудлаа бие даан шийдвэрлэх чадвар бүхий эдийн засгийн бүсүүдийг бий болгох нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны хөгжлийн гол асуудал юм.

Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэхэд сумуудыг татан буулгаж нэгтгэх санал гардагч энэ нь хамгийн тохиромжгүй хувилбар юм. Монголын уламжлалт мал аж ахуй бэлчээрээс их хамааралтай учир бэлчээр дагасан сумдын тогтолцоо бол бидний амьдралын хэв маяг, өв соёл, уламжлал, газар нутгийг эзэнгүйдүүлэхгүй байх бодлого юм. Энэ утгаар хуучны тогтолцооны нэг хэлбэр болох сум дундын, эсвэл аймгийг жижиглэж олон болгох, үгүй бол одоо байгаа засаг захиргааны тогтолцооны онцлогийг хадгалсан бүсийн төвүүд бий болгох хувилбарууд эдийн засгийн бие даасан бүтцийг үүсгэх чадвартай. Эдгээр хувилбарууд хоорондоо өөр боловч аль нь ч үндсэн зорилгыг хангах боломжтой. Тиймээс хамгийн бага зардлаар хийгдэх, хамгийн бага бужигнуулсан, ирээдүйн улс төр, нийгэм, эдийн засаг, соёлын ач холбогдлыг тооцсон хувилбарыг сонгох нь чухал. Миний хувьд сүүлчийн хувилбарыг дээр болов уу гэж үзэж байна.

3.2. НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ЭРХ МЭДЛИЙН ХУВААРИЛАЛТ, ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦООНЫ АСУУДАЛ

Нутгийн удирдлагын онолын үзэл баримтлалын зарчмуудыг хангасан эрх мэдлийн хуваарилалт, хариуцлагын тогтолцооны хувилбарыг дэвшүүлсэн тохиолдолд магадгүй орон нутгийн засаг захиргааны нэгжид бүтцийн өөрчлөлт хийсэн ч эрх мэдлийн хуваарилалт, хариуцлагын тогтолцоо үндсээрээ өөрчлөгдөхгүй байх нөхцөлийг хангасан хувилбарыг санал болгох шаардлагатай юм. Гэвч энэ бол амаргүй асуудал бөгөөд концепцийн аль чиг хандлагыг түлхүү баримтлах вэ? Бүтэц зохион байгуулалтын хэлбэр ямар байх вэ гэдгээс эрх мэдлийн хуваарилалт, хариуцлагын тогтолцоо илүү хамаарна. Энэ асуудлыг эхлээд шийдвэрлэх нь судалгааны багийн нэг гол зорилт юм.

Аливаа байгууллага, институт тодорхой зорилгыг хэрэгжүүлэхээр байгуулагддаг. Монгол Улсад нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх бүтэц, зохион байгуулалтын үндсэн хэлбэр, загвараа тодорхойлж байж, сая тэдгээрийн эрх мэдлийн асуудлыг шийдвэрлэдэг. Гэхдээ одоо байгаа тогтолцооны хувилбар, түүнд сөргөөр нөлөөлж байгаа хүчин зүйлсийг бууруулах чиглэлээр эрх мэдлийн хуваарилалтыг авч үзэж түүний хариуцлагын тогтолцоог тогтоох нь энэ удаагийн зорилт болно. Явцын дунд энэ асуудалд өөрчлөлт оруулах магадлал өндөр байгаа нь асуудлыг гүнзгийрүүлэн судлахад бэрхшээл учруулж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 60 дугаар зүйлийн 2-т “Баг, хороо, сум, дүүргийн Засаг даргыг тухайн хурлаас нэр дэвшүүлж дээд шатны Засаг дарга дөрвөн жилийн хугацаагаар, аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг тухайн Хурлаас нэр дэвшүүлж Ерөнхий сайд дөрвөн жилийн хугацаагаар тус тус томилно... Хурлаас нэр дэвшүүлэх хүний

талаархи саналаа Хурлын төлөөлөгчид шууд буюу намын бүлгээрээ уламжлан гаргаж болно.” Мөн хуулийн 2, 10, 5-д ... “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга зохих шатны Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийн хамт хууль тогтоомж, төрийн бодлого, Засгийн газар, дээд шатны Засаг даргын шийдвэрийн биелэлтийг зохион байгуулж, ажлаа тухайн Хуралд тайлагнах бөгөөд сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга дээд шатны Засаг даргын өмнө, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга Ерөнхий сайдын өмнө ажлаа хариуцна.” гэж заажээ. Энэ заалтын үндэс нь Засаг дарга дээд шатны Засаг дарга болон намын бүлгийн өмнө хариуцлага хүлээхээр заагджээ.

Уг нь ИТХ орон нутгийн иргэдээс эрх мэдлийн эх сурвалжийг авч тэдний эрх ашгийг хамгаалан, тэдний өмнө хариуцлага хүлээх учиртай. Өөрөөр хэлбэл, ИТХ тогтоол гаргаж, Засаг дарга, түүний тамгын газар хэрэгжүүлэн, тайлагнах тогтолцоотой. Эрх мэдлийн хүчийг заасан сум яагаад эсрэг чигт зааж байна вэ? Үүнд улс төрийн намууд сөрөг нөлөөллийн талаарх дараах тайлбар хамаарна:

- Орон нутгийн сонгуулийн хуульд бие даагчийг бус улс төрийн намыг дэмжсэн байдаг. Бие даагчид сонгогч, дэмжигчдийн гарын үсэг цуглуулна. Мөн улс төрийн намын гишүүд гарын үсэг цуглуулах шаардлагагүй бөгөөд сонгуулийн компанид хөрөнгө хүч, бүлгийн дэмжлэг гэх мэт бүх талаараа бие даагчаас давуу.
- ИТХ-ын гишүүд бараг бүгд намын гишүүд. Энэ утгаараа орон нутагт засаглах эрх олж авагчид нь улс төрийн намын шат, шатны байгууллагууд юм.
- Массын буюу олон түмний нам нь дээрээс доош шаталсан иерархи бүхий бюрократ байдаг бүтэц бөгөөд дээд шатандаа доод шат нь захирагдаж, үйл ажиллагаа явуулдаг зарчимтай.
- Массын намд дотоод ардчилал байх боломжгүй. Бюрократ бүтэц автократ зарчмаар ажилладаг зүй тогтолтой.
- Энэ утгаараа ИТХ нь орон нутгийн иргэдийг төлөөлөх ёстой атал, намыг төлөөлдөг.
- Орон нутгийн иргэд өөрсдийг нь төлөөлж буй бие даагч хувь хүнтэй, хариуцлага тооцох нь орон нутгийн намын бүлэгтэй хариуцлага тооцохоос илүү хялбар. Иргэд хэрвээ ИТХ-тай хариуцлага тооцохыг хүсвэл улс төрийн намтай хариуцлага тооцох хэрэгтэй болно. Иймээс ИТХ ба орон нутгийн иргэдийн нягт холбоо байхгүй.
- Ихэвчлэн орон нутгийн намын байгууллагын лидер засаг дарга болдог. ИТХ-ын олонх өөрийн хүнийг засаг даргаар сонгон томилуулдаг тул, орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг бус, намын эрх ашиг, нэр хүндийг хамгаалсан хяналтыг илүү тавих нь зайлшгүй. Уг мөн чанартаа ИТХ ба засаг дарга, түүний тамгын газар нэг улс төрийн хүчний гарт ордог. Ийнхүү орон нутагт 4 жилийн турш хяналтгүй засаглал ноёрхдог. Ийм нөхцөлд засаг дарга өөрийн хүслээр ИТХ-аар тогтоол гаргуулах боломж бүрдэнэ.
- Иргэд орон нутгийн асуудлаар УИХ-ын гишүүдэд ханддаг бөгөөд ИТХ ба Засаг дарга түүний тамгын газарт ханддаггүй. Иймээс иргэд орон нутгийн хөгжлийн асуудлуудыг УИХ-ын гишүүдэд хандаж, тэндээс хөрөнгө мөнгө хуваарилуулахыг хүсдэг.
- УИХ-ын гишүүд ч ИТХ-ын төлөөлөгчдийн хийх ёстой ажлыг амлаад сонгуульд өрсөлддөг.

Монголын нутгийн удирдлага дахь улс төрийн зохисгүй оролцооны үндсэн хэлбэрийг товч авч үзье.

Үүнд:

- Төрийн засаг захиргааны байгууллагын засаг дарга нарт улс төрийн хариуцлага тооцох нутгийн иргэдийн хариуцлагын механизм байхгүй.
- Монголд төрийн засаг захиргааны байгууллагын засаг дарга нар өөрийн нь сонгож томилсон улс төрийн нам, дээд шатны засаг дарга нарын өмнө хариуцлага хүлээдэг. Ийм нөхцөлд засаг даргын үйл ажиллагаа, түүний нийгэмд үйлчлэх төрийн үйлчилгээний үүрэг роль буурч, нам болон засгийн газрын бодлогыг хэрэгжүүлнэ.
- Зүй нь ардчилал бэхэжсэн орнуудад олон арван жилээр туршигдаж батлагдсан тогтолцоо бол, орон нутгийн томоохон нэгжийн удирдлагыг иргэд орон нутгийн сонгуулиар улс төрчдөөс сонгож, өөрсдөө хариуцлага хүлээлгэдэг. Засаг даргыг хянах, чиглүүлэх механизм нь НӨУЁБ буюу ИТХ юм.
- Орон нутгийн сонгуулиар сонгогдсон төлөөлөгчид нутгийн иргэдийг төлөөлдөггүй, улс төрийн нам, хүчнийг төлөөлдөг. Ийм нөхцөлд ИТХ-ын төлөөлөгчид нутгийн иргэдийн бус, харин намын эрх ашгийг хамгаалдаг.
- Орон нутгийн иргэд намын удирдлага хоёрын зай хол. Учир нь улс төрийн нам нийтийн, улс орны хэмжээний асуудлыг боловсруулж хэрэгжүүлдэг. Харин орон нутгийн иргэдийн нутгийн онцлогтой, өвөрмөц асуудлууд тэдэнд хамаагүй. Хэрэв хамааруулах гэж оролдвол, тоталитар дэглэм үүснэ.
- “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хэрэгждэг, түүнээс хальж гарах ёсгүй эрх хэмжээтэй байгууллагыг “орон нутгийн” гэж ангилдаг” гэж Б.Чимид тэмдэглэжээ.

4. САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ:

Нутгийн удирдлагын тогтолцоо дахь хэт улс төржилтөөс сэргийлэх, захиргааны чадавхийг бэхжүүлэх, Засаг дарга болон ИТХ-ын хариуцлагын механизмыг тодорхой болгох:

Нэг. Нутгийн удирдлага дахь хэт улс төржилтийг бууруулах

1. Орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намуудын оролцоонд хязгаарлалт хийж, 50 хувь хүртэл квот тогтоох. Сум, дүүргийн ИТХ-ын сонгууль УИХ-ын сонгууль болон аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын сонгуулиас тусдаа намар явагддаг. Ардчилал бэхжсэн орнуудын туршлагыг ажвал, улс төрчдөөс гадна иргэдийн нэгдэл, бүлгүүд орон нутгийн сонгуульд идэвхтэй оролцдог байна. Тухайлбал, Японд орон нутгийн сонгуульд 10000 гаруй бүлгүүд оролцдог бөгөөд тэд заримдаа өөрсдийн бүлгээ орон нутгийн нам гэж нэрлэх явдал байдаг аж. Магадгүй квот тогтоосон нөхцөлд иргэдийн бүлэг, хамтлагууд үүсэх боломжтой юм.
2. Орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намуудын оролцоог хязгаарласан квот тогтоосоноор ИТХ-ын гишүүдийн олонх бие даагчид болох нөхцөл үүснэ. Үүний үр дүнд сум, дүүргийн засаг даргыг нэр дэвшүүлэх сонгууль дахь улс төрийн туйлшрал харьцангуй буурах төдийгүй орон нутгийн сонгуулийн амлалт илүү бодитой болох үндэс тавигдана.
3. ЗЗНДНТУТХ-ийн 26 дугаар зүйлийн 26,2-т “Баг, хорооны Засаг даргад тухайн нэгжийн нийтийн Хуралд оролцож байгаа иргэд, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн

Засаг даргад тухайн Хурал дахь нам, эвслийн бүлэг, эсхүл Хурлын төлөөлөгч тус тус нэр дэвшүүлэх эрхтэй бөгөөд уг Хурлын хуралдаанд оролцсон иргэд, төлөөлөгчдийн олонхийн буюу 50-иас дээш хувийн санал авсан нэр дэвшигчийг томилуулахаар томилох эрх бүхий албан тушаалтанд санал болгоно" хэмээн заажээ. Багийн Засаг даргыг сонгох ИНХ-д "ургийн" сонгууль явагдах магадлал өндөр болсон. Багийн засаг даргыг багийн хүн амын тооноос хамаарч ИНХ-ын сонгуульгүйгээр томилдог болох. Хөдөө орон нутгийн сумын багийн сонгогчдын тооны дунджыг гаргаж, дунджаас дээш хүн амтай багт ИНХ-ын сонгууль явуулах, доош буюу бага хүн амтай багт томилогоо хийх. Энэ нь нэг талаар сумын багуудад үзэгддэг ургийн сонгуулийг зогсоох зорилготой. Нөгөө талаар хөдөө орон нутагт хавтгайрсан улс төржилтийг бууруулах үндэстэй.

4. Хорооны засаг даргын сонгуульд "...уг Хурлын хуралдаанд оролцсон иргэд, төлөөлөгчдийн олонхийн буюу 50-иас дээш хувийн санал авсан нэр дэвшигчийг томилуулах... гэдэг заалт бодит байдалтай нийцдэггүй. Энэ нь хэрэгжилт муутай бөгөөд хорооны Засаг даргыг сонгох ИНХ-д хорооны иргэдийн олонх оролцдоггүй. Ихэнхдээ ИТХ-ын гишүүдийн, эсвэл Засаг даргын санал болгосон хүнийг сонгох "захиалга"-т цөөн тооны хүмүүсийн дунд санал хураах "жүжиг" явагддаг. Иймд хорооны Засаг даргыг шууд томилдог байх нь оновчтой. Хорооны засаг даргыг шууд томилох нь дүүргийн Засаг даргад ажлаа сайн хийх боломжийг илүү олгодог. Нөгөө талаар "хавтгайрсан" улс төржилтийг бууруулах нэг үндэслэл болно.
5. Сум, дүүргийн засаг даргыг иргэд шууд орон нутгийн сонгуультай хамт сонгодог байх, эсвэл шууд дээд шатны засаг дарга томилдог байх гэсэн хоёр хувилбар олон нийтийн санаа бодлыг хуваагдалд оруулж байна. Одоо хэрэгжиж байгаа ИТХ-аас нэр дэвшүүлж, томилох нь Засаг дарга хариуцлага хүлээлгэх механизмыг үгүй хийж байна гэдэг шүүмжлэл, маргаанд их өртдөг.

Энэ нь эцсийн бүлэгт концепцийн асуудал юм. Төр давамгайлсан хосолмол онолыг баримталбал, томилогоо үр дүнтэй гэж үздэг. Энэ нь ажил үүрэг, хариуцлагын асуудал илүү тодорхой байх бөгөөд нутгийн иргэдийн төлөөллийн байгууллага тэднийг хянах боломж бүрэн бүрдэнэ. Ажлын гүйцэтгэлийн маргаан гарахгүй нэг удирдлагаар ажиллаж үр дүн, үр нөлөөг бий болгох боломжтой гэж үздэг. Харин сонгууль нь сөрөг хүчний засаг даргыг томилсоноор маргаан, тэмцэл гарах болон ажил удаашрах үндэс болдог гэж үздэг ажээ. Гэхдээ энэ нь харьцангуй ойлголт бөгөөд зарим тохиолдолд эрх баригчдын үзүүлээгүй ажлын амжилтыг тэд хийх боломж гардаг гэж үздэг. Энэ бол төвлөрөл саарсан газарт илүү боломжтой. Төвлөрөл саараагүй улс оронд өөр намын засаг дарга бие даасан амжилт гаргах боломжгүй юм.

Хоёр. Нутгийн удирдлага дахь хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах

1. Орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намуудын оролцоо (сум, дүүргийн түвшинд) -д хязгаарлалт хийж, 50 хувь хүртэл квот тогтоосноор нам, бүлгүүдийн явцуу эрх ашигт нийцсэн шийдвэр буурч, ИТХ-ын гишүүдэд иргэд хариуцлага тооцох боломж нэмэгдэнэ. Учир нь хөдөө орон нутагт иргэд хэн нь хэн бэ гэдгээ сайн танихаас гадна, иргэд улс төрийн нам хэмээх зохион байгуулалттай том бүлгийн гишүүнтэй бус хэн нэгэн бие даагч хувь хүнтэй хариуцлага тооцох нь илүү хялбар байх болно. Намаас сонгогдсон ИТХ-ын төлөөлөгч Хурлын гишүүний хариуцлагаа огоорон нам хүчний дотоод

бүлэглэлд үйлчилсэнээр дараагийн сонгуульд сонгогдохгүй байсан ч нам, бүлгийн хүчээр ямар нэгэн албан тушаалд очих магадлал нь нэмэгддэг. Иймд тэдэнтэй хариуцлага тооцох боломжгүй.

2. Орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намуудын оролцоог хязгаарласан квот тогтоосноор ИТХ-ын төлөөлөгчдийн олонх болох бие даагчид Засаг даргад нэр дэвшигчдэд хүчтэй нөлөө үзүүлэх төдийгүй Засаг даргын ажилд тавих хяналт, хариуцлагын тогтолцоог нэмэгдүүлнэ. Өнөөгийн нөхцөлд ИТХ-ын төлөөлөгчдийн олонх болох нэг намын гишүүд өөрийн намын гишүүнийг нэр дэвшүүлж, томиллуудгаас Засаг даргад тавих хяналт хариуцлагын механизм ажиллахгүй байх нь түгээмэл юм.
3. Баг, хорооны засаг даргыг шууд томилох нь орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагын ажлын чадамж, хариуцлагын тогтолцоог нэмэгдүүлэх үндэс болно. Учир нь сум, дүүргийн засаг дарга хариуцлагаа багаараа үүрэх учраас илүү зөрчил багатай, үр дүнтэй ажиллах нөхцөл бүрдэнэ.

Гурав. Нутгийн удирдлага дахь улс төржилтийг бууруулах, хариуцлагын тогтолцоог дээшлүүлэхэд шаардлагатай эрх зүйн зохицуулалт

1. Орон нутгийн ИТХ-ын сонгуулийн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлт: Сум дүүргийн ИТХ-ын сонгуульд улс төрийн намуудын оролцоог бууруулах зорилгоор бие даагчдад 50 хувийн квот тогтоох.
2. Орон нутгийн төрийн захиргааны ажлыг сайжруулж, хариуцлагын тогтолцоог нэмэгдүүлэхийн тулд ЗЗНДНТУТХ-д нэмэлт өөрчлөлт оруулах: Баг, хорооны засаг даргыг томилох.

5. НОМ ЗҮЙ:

1. Салватор Шиава-Кампо ба Пачампет Сундарам. Иргэддээ үйлчилж, төрт ёсны үнэт зүйлсээ хадгалах: Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь. УБ., 2011
2. С.Нармандах. Нутгийн өөрийн удирдлагыг шинжлэхүй. УБ., 2010.
3. Б.Оюумаа. Аймаг, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгууль. / Эрх зүйн баримт бичгийн эмхэтгэл. УБ., 2012.
4. Ред А.Цанжид. Д.Батмөнх. Захиргааны төвлөрлийг сааруулж, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эрх хэмжээг тодорхойлох асуудалд. УБ., 2015.
5. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эрх зүйн байдал, төвлөрлийг сааруулах нь. УБ., 2016.

6. ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ТАЙЛБАР:

1. 1. ЗЗНДНТУТХ- Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль
2. 2. ИТХ-Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
3. 3. ИНХ- Иргэдийн Нийтийн Хурал
4. 4. ОНХС-Орон Нутаг Хөгжүүлэх Сан

МОНГОЛ УЛСЫН ОРОН НУТГИЙН ТӨРИЙН САНХҮҮГИЙН ХЯНАЛТ

Др., проф. Нацагийн Бурмаа

Удиртгал

1. Төвлөрлийг сааруулах бодлого, орон нутаг дахь сайн засаглал, хяналт
2. Монгол Улсын орон нутгийн удирдлага, төрийн аудитын хяналт
 - 2.1. Орон нутгийн төрийн санхүүгийн хяналтын хууль эрх зүйн орчин
 - 2.2. Орон нутгийн төрийн аудитын үйл ажиллагаа
 - 2.2.1. Орон нутгийн төрийн аудитын байгууллагын үүрэг
 - 2.2.2. Орон нутгийн төрийн аудитын байгууллагын хараат бус байдал
 - 2.2.3. Төрийн аудитын хяналтын үйл ажиллагаа, үр дүн
3. Олон нийтийн хяналт
4. Дүгнэлт
5. Зөвлөмж
6. Санал
7. Ном зүй

УДИРТГАЛ

Үндсэн хууль үеэ өнгөрөөн өөрчлөгддөг, харин санхүүгийн хяналт оршин тогтносоор байдаг¹⁰ хэмээх тодорхойлолт бие даасан хараат бус төрийн санхүүгийн хяналтын ач холбогдлыг илэрхийлнэ. Төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллагын үндсэн хуулийн орчинд эзлэх байр суурь, төрийн санхүүгийн хяналтын хууль эрх зүйн зохицуулалт, хяналтын үйл ажиллагаагаар санхүүгийн сайн засаглалын мөн чанар тодорхойлогддог. Төрийн санхүүгийн сайн хяналт нь тухайн улсын улс төр, эдийн засаг, нийгмийн тогтвортой хөгжлийн бүрдүүлэх үндэс¹¹.

Энэхүү бүтээлд Монгол Улсын орон нутгийн төрийн санхүү- хяналтын сайн засаглалын үйл ажиллагаа, орон нутгийн төрийн санхүү, төсвийн хөрөнгийн ашиглалт, зарцуулалтад хяналт тавих харилцаанд оролцогчдын эрх үүрэг, хариуцлага, хууль тогтоох байгууллагаас гаргасан хууль тогтоомж амьдралд хэрхэн хэрэгжиж байгаатай нягт холбоотой төрийн аудитын хяналтын үйл ажиллагааг орон нутгийн түвшинд авч ҮЗНЭ.

¹⁰ Degenhart, Christoph: Төрийн санхүүгийн хяналт. Германы төрийн эрх зүйн нийгэмлэг. (55) 1996, х. 192. герман хэлнээс орч.

¹¹ Сайн засаглалыг бүрдүүлэгч элементийн нэг бол үндсэн хуулиар баталгаажуулсан төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллага, удирдлагын бие даасан хараат бус байдал юм.

Орон нутаг дахь төрийн аудитын хяналтын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох орчин үеийн онол, практикийн ач холбогдол бүхий асуудлууд болон орон нутгийн төрийн аудитын байгууллага, төрийн аудиторуд, төрийн бус байгууллага болон иргэний оролцоо, тэдгээрийн мэдлэг чадвар, үүрэг, хариуцлага ямар түвшинд байх шаардлагатай талаар авч үзэн орон нутаг дахь төрийн аудит- санхүүгийн хяналтын тогтолцоог боловсронгуй болгох асуудлаар ямар ямар хүчин зүйлүүдэд онцгойлон анхаарлаа хандуулах талаар тодорхой зөвлөмж саналуудыг орон нутгийн санхүүгийн хяналтын сайн туршлага бүхий улс орнуудын туршлага дээр үндэслэн дүгнэлт, санал, зөвлөмжийг дэвшүүлэх болно.

Монгол Улсын орон нутгийн төрийн сайн засаглалын үйл ажиллагаа, түүнд тавих санхүүгийн хяналт

1. ТӨВЛӨРЛИЙГ СААРУУЛАХ БОДЛОГО, ОРОН НУТАГ ДАХЬ САЙН ЗАСАГЛАЛ, ХЯНАЛТ¹²

Төрийн удирдлагын үйл ажиллагааг орон нутгийн түвшинд оновчтой, үр ашиг, үр нөлөөтэй, алсын хараатай удирдах үйл явц чухлаар тавигдаж байна. Орон нутагт иргэдийн эрх ашгийг илэрхийлсэн, тэдний зүгээс орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих боломжтой, иргэд орон нутгийн удирдлагатай эргэн холбогдох шүтэлцээтэй орон нутгийн засаглал бол ардчилсан төрийн тогтолцоо гэдгийг ардчилсан хөгжилтэй олон улсад хүлээн зөвшөөрсөн хэдий ч улс орон бүр засаглалын үйл ажиллагааг бодит бөгөөд хариуцлагатай гүйцэтгэдэг гэсэн үг биш юм. Төвлөрлийг сааруулах бодлого, орон нутгийн төлөөллийн ардчилалын үйл ажиллагаа болон тус үйл ажиллагааны үр дүнг шударга хуваарилахад засаглалын дараахи хувилбарууд байдаг. Үүнд:

- Орон нутгийн төлөөллийн ардчилалын байр суурь нь орон нутгийн засаглалын төлөөлөлд олгосон бие даах эрх мэдлийн хэмжээнээс хамаарах, хувилбар нь орон нутгийн төлөөлөл болон үндэсний засгийн газраас хараат бус орон нутгийн санхүүгийн бие даасан байдалд суурилдаг. Орон нутгийн сонгогдсон төлөөлөгчид өөрийн хариуцлагын хүрээнд хөрөнгө захиран зарцуулах эрхтэй ба зарцуулалтын талаар иргэдийн өмнө тайлагнана.
- Эрх мэдлийг шилжүүлэх замаар эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулах. Орон нутгийн удирдлага иргэдээс эсвэл тухайн орон нутгийн төлөөллөөс сонгогдсон уу эсвэл засгийн газраас томилогдсон уу гэдгээс шалтгаална.
- Орон нутгийн шууд сонгогдсон төлөөлөл болон тухайн орон нутгийн захиргаа болон хууль хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын байр суурь чухал.
- Иргэдээс сонгогдсон төлөөлөгчид нэг талаас иргэдийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэх нөгөө талаас орон нутгийн дэд бүтэц болон үйлчилгээг хариуцах захиргааг төлөөлөх, сонгогдсон орон нутгийн төлөөлөл мэргэжлийн өндөр мэдлэгтэй байхаас гадна, тулгарч буй асуудлыг шийдвэрлэхэд мэргэжлийн хүмүүсийн тусламж дэмжлэг авах зайлшгүй шаардагдлага гардаг.
- Орон нутгийн иргэдийн ядуурлыг бууруулсан, хариуцлагатай, үйл ажиллагааны өгөөж өндөртэй, иргэдийн хүсэлтийг шуурхай хүлээн авдаг ардчилсан төлөөллийг хэрэгжүүлэх зэрэг онолын үндсэн үзэл баримтлалыг дурьдаж болно.

¹² Энэ хэсгийг ХБНГУ-н Speyer-н Төрийн захиргаа судлалын институтын захирал Jan Ziekow-н "Төрийн үүрэг-Эдийн засгийн хямрал" сэдэвт олон улсын хурлын илтгэлээс сэдэвлэн бичив. Улаанбаатар хот 2012 оны 8 сарын 29.

Орон нутгийн төлөөлөлд төрийн институцуудээс саланги байдлыг орон нутгийн өөрөө удирдах засаглалын санхүүгийн бие даасан байдалтай хослуулсан бүтэц бүрдүүлэх, орон нутгийн удирдах болон захиргааны байгууллагуудын хоорондын ажлын уялдаа, эрх мэдлийг тэнцвэртэй хуваарилах асуудал чухал. Төлөөллийн ардчилалын оновчтой хэлбэр нь бусад хуулийн этгээдтэй хамтран ажиллан давуу тал бүрдүүлдэг орон нутгийн засаглал юм¹³. Олон нийтийн болон орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын хамтын ажиллагааны үр дүнд нийгмийн өмнө тулгарч буй асуудлын талаарх шийдэл сайжрах, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагад иргэдийн өмнө тулгарч буй бэрхшээл, асуудлуудыг шууд мэдэх мэдээллийн эх сурвалж нээгддэг. Иргэний нийгмийн байгууллагууд, онцгой идэвх зүтгэлтэй иргэдийн зүгээс орон нутгийн захиргааны байгууллагын ажлын ачааллыг бууруулахад хувь нэмэр оруулдаг. Олон нийтийн байгууллагуудтай хамтарснаар нийгмийн хамгийн ядуу, эмзэг хэсгийн дуу хоолойг сонсох "онцгой" боломж нээгдэж, засаглалд олон нийтийг хамруулах стратеги биеллээ олно. Орон нутаг болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаанд хэрэглэх арга хэрэгсэл нь талуудын эзэлж буй анхан шатны байр сууринаас хамаарна. Үүнээс үл хамааран янз бүрийн төрийн байгууламжийн бүтэцтэй улсуудаас хэрэгжүүлж болох туршлага бий. Амжилтанд хүрсэн жишээ бол орон нутгийн олон нийтийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг дэмжин орон нутгийн захиргааны үйл ажиллагааг холбон уялдуудаг төвүүдийг нэрлэж болно. Гагцхүү тус үйл ажиллагааны үр дүнд орон нутгийн засаг захиргаанаас олон нийтийн байгууллагуудыг "хоёрдахь засгийн газар"-ын хэмжээнд хүргэж болохгүй. Иргэний нийгэм болон орон нутгийн засаг захиргаа нь тус бүртээ өөр, өөрийн үүрэгтэй ба тэдний хооронд тодорхой хэмжээний ялгаа зааг бий. Иргэдийн аж амьдралын нөхцөлийг сайжруулах зорилгоор иргэний нийгмийн байгууллагууд болон засаг захиргааны хамтын ажиллагааны идэвхтэй хэсэг бол иргэний нийгэм. Иргэний нийгмийн зэрэгцээ нутгийн иргэдийн оролцоо, идэвх хамгаас чухал. Орон нутгийн засаглал бол итгэлцэл, харилцан хяналт, мэдээлэл, харилцаа болон эргэх холбоон дээр суурилсан сүлжээний засаглал юм. Орон нутгийн засаг захиргааны удирдлагын тогтолцоонд хамтын ажиллагааны хүрээнд хүлээсэн үүргийг биелүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай хязгаарлагдмал дотоод нөөц, удирдлагын оновчтой шийдвэр гаргалт, зарцуулалт, засаглалын ил тод байдлыг бүрдүүлэх иргэний нийгмийн болон иргэдийн хяналтыг хэрхэн хэрэгжүүлэх асуудал туйлаас чухал. Ардчилсан нийгмийн улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын үүрэг, хариуцлага жилээс жилд өсөн нэмэгдэж байгаатай холбогдуулан ихэнхи орнууд орон нутгийн санхүү, санхүүгийн хяналтын асуудалд анхаарлаа хандуулсаар байна.

2. МОНГОЛ УЛСЫН ОРОН НУТГИЙН УДИРДЛАГА, ТӨРИЙН АУДИТЫН ХЯНАЛТ

2.1 Орон нутгийн төрийн санхүүгийн хяналтын хууль эрх зүйн орчин

Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл бөгөөд нутаг дэвсгэр засаг захиргааны нэгжид хуваагддаг онцлогтой¹⁴ ба засаг захиргааны хувьд аймаг нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд тус тус хуваагддаг. Монгол Улс засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хувьд нийт 21 аймаг, 330 сум, 1613 багуудтай, улсын нийслэл 9 дүүрэг, 152 хороодоос бүрдэх бөгөөд¹⁵

¹³ Олон улсад хийсэн харьцуулсан судалгааг харахад хүчирхэг засаглалтай, сул дорой орон нутгийн засаг захиргаатай улс оронд орон нутгийн үйлчилгээг илүү их хэмжээгээр хувьчилсан нь харагддаг байна.

¹⁴ Үндсэн хууль. Нэгдүгээр бүлэг. Монгол улсын бүрэн эрхт байдал. §2.1; §2.2 Монгол улс 1992 он.

¹⁵ Монгол улсын статистикийн эмхэтгэл. Улаанбаатар 2016 он

засаг захиргааны нэгжийн бүтцийн тоогоор иргэдийн хурлын төлөөлөгчдийн төлөөлөл, сонгууль, захиргааны удирдлагын орон тоо, бүтэц бүрэлдэхүүн ажиллаж байна. “Нутгийн өөрөө удирдах ёс нь чөлөөт сонгуулиар сонгогдсон төлөөлөгчтэй, түүнд тайлагнадаг гүйцэтгэх байгууллагатай, тухайн нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг иргэдийг ашиг сонирхолд нийцүүлэн хуулийн хүрээнд бие даан шийдвэрлэх эрх зүйн бодит чадамж мөн”¹⁶. “Төрийн санхүүгийн хяналт хийх эрх, эрх зүй нь орчин үеийн төрийн байгууламжийн үндсэн асуудлуудтай зангилагдаж байдаг”¹⁷. Монгол Улсад орон нутаг, -санхүү, -санхүүгийн хяналтын үйл ажиллагаатай холбоотой дараахи хууль тогтоомжууд хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Үүнд: Монгол Улсын “Үндсэн хууль”¹⁸, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль¹⁹, Төсвийн тухай хууль²⁰, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль²¹, Төрийн аудитын тухай хууль²², Төрийн хянан шалгалтын тухай хууль²³ болон холбогдох бусад хууль тогтоомж, тогтоол, дүрэм журмууд болно. “Үндсэн хууль”-ийн хоёрдугаар зүйлийн 1-т “Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл, орон нутгийн удирдлагаас гаргах шийдвэр нь дээд шатны шийдвэрт нийцсэн байх зарчимд үндэслэн, Төв засгийн газар нь нэгдмэл улсын хэмжээнд иргэн бүрт чиглэсэн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн нэгдсэн бодлого, бүс нутгийн хөгжил, хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, улсын батлан хамгаалах төрийн гадаад бодлого чиглэл, төсөв²⁴ санхүүгийн удирдлагыг хэрэгжүүлнэ” хэмээн заасан. Орон нутаг нь тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэхийн хамт төв засгийн газраас шилжүүлсэн төрийн үйлчилгээг хэрэгжүүлэхээр үндсэн хуулиар зохицуулагдсан. Орон нутаг дахь өмчийн талаар “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай” хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1.3 олгосон эрх үүргийн дагуу орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааны төрийн өмч²⁵-тэй холбоотой хяналт, хариуцлагын асуудлуудыг нэгдмэл байдлаар нарийвчлан авч үзэх нь орон нутаг дахь төрийн өмчийн хөрөнгийн ашиглалт, түүнийг үр өгөөжтэй ашиглахад хяналт тавих хяналтын үндсэн системийг бүрдүүлнэ. Орон нутаг дахь хяналтын систем²⁶ хэр зэрэг сайн байна төдий чинээ төрийн өмчийн ашиглалт үр өгөөжтэй байна. Дээр дурьдсан нэр бүхий хууль тогтоомжийн дагуу орон нутгийн удирдлага болон Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын /ИТХ/ орон нутгийн төсвийг батлан аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн засаг дарга нар уг төсвийг бүрдүүлэх, зарцуулах, тайлагнах эрх, үүргийг хүлээх ба²⁷ эдгээр үйл ажиллагаа төрийн хяналтад байна. Орон нутгийн төсвөөс Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн²⁸ орлогын тодорхой хувийг бүрдүүлдэг. Орон нутгийн төсвөөр хэрэгжүүлэх

¹⁶ Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2007 №2

¹⁷ Schulze-Fiellitz, Helmut: Төрийн санхүүгийн хяналт. Германы төрийн эрх зүйн нийгэмлэг. (55) 1996, х. 272. герман хэлнээс орч.

¹⁸ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 57 - 63 зүйл. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 1992 №1

¹⁹ Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 42 дугаар зүйл. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2007 №2 .

²⁰ Төсвийн тухай хуулийн 71 дүгээр зүйл. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2012 №3

²¹ Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2000 №30

²² Төрийн аудитын тухай хууль Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2003 №2

²³ Төрийн хянан шалгалтын тухай хууль Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2003 №2

²⁴ Төсвийн тухай хууль 4.1.5: “төсөв” гэж төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн эх үүсвэрийг бий болгох зорилгоор төрийн мэдэлд хуримтлуулан хуваарилж, зарцуулах хөрөнгө, орлого, зарлага, өр, төлбөр, санхүүгийн амлалт болон үүрэг, тэдгээртэй холбогдсон санхүүгийн үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, түүнд шаардагдах орц, хүрэх үр дүнгийн нийлбэр цогцыг хэлнэ.

²⁵ Үндсэн хуулийн 6.2./т Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн.

²⁶ Системийн тухай ерөнхий онолоор систем нь тэнцвэр болон аюулгүй байдлаа хадгалах хуулинд захирагдана.

²⁷ Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.1.10. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2007 №2

²⁸ Төсвийн тухай хуулиар төсөв, түүний зарчим, тогтолцоо, бүрэлдэхүүн, ангиллыг тогтоож, төсвийн тусгай шаардлагыг

үүрэг, орон нутгийн төсөвт хуваарилах орлогын нэр төрлийг “Төсвийн тухай” хуулиар зохицуулагдана²⁹. Харин орон нутгийн төсөв хүрэлцэхгүй тохиолдолд улсын нэгдсэн төсвөөс санхүүгийн дэмжлэгээр санхүүжүүлэхээр хуульчилсан. Орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох, эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагын ялгаа зааг өнөөгийн мөрдөж буй хуулиудад хяналтын асуудлыг бодитой болгон хэрэгжүүлэх механизм зайлшгүй шаардлагатай.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд:

- “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн орон нутгийн хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ”³⁰,
- “Аймаг, нийслэл, сум дүүргийн хилийн цэсийг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал батлана”³¹,
- “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ”³² гэж тус тус заасан.

Үндсэн хуулийн дээрхи заалтууд, “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль”-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4-т аймаг орон нутгийн хилийн цэсийн асуудлаар аймаг, нийслэл харилцан адилгүй саналтай байсан нь уг асуудлаар УИХ шийдвэр гаргахад саад болохгүй гэсэн заалтууд нь тухайн орон нутгийн удирдлагад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөхөд оролцох зохих эрхийг олгосон атлаа орон нутгийн хилийн цэсийг хөндсөн асуудалд орон нутгийн оролцоо байхгүй гэж үзэхээр байна. Төсвийн тухай хуульд: аймаг, нийслэл орон нутаг, сум дүүргийн төсөвт төвлөрүүлэх татварын болон татварын бус орлогын төрөл, газар, байгалийн баялгийн нөөцийг хуулийн дагуу, эзэмших, ашиглах, зарцуулахдаа орлогын зохицуулалтыг Монгол Улсын нэг хүнд оногдох хөрөнгийн хэмжээ бүх аймгуудад адил тэгш, төрийн үйлчилгээний хүртээмжийг жигд байлгах зорилгоор орон нутгийн хөгжлийн индексийг хүн амын тоо, хүн амын нягтрал, нутаг дэвсгэрийн алслалт, түүний хэмжээ болон тухайн жилийн орлогын төлөвлөгөөг харгалзуулан тооцохоор хуульчилсан. “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай” хуулийн зорилт нь “Нэгдсэн төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэсэн төсвийн удирдлагын зарчим, төсвийн тусгай шаардлагыг тогтоох, хэрэгжүүлэх, түүнд хяналт тавихад төрийн байгууллагын эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлох, эрдэс баялгийн орлогоор нөхөн сэргээгдэх баялаг бүтээх, эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих хөрөнгө оруулалт хийх, санхүүгийн хуримтлал бүрдүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино”. Монгол Улсад аймаг, нийслэл орон нутгийн төрийн аудитын үйл ажиллагаанд мөрдөх бие даасан тусдаа хууль байхгүй бөгөөд орон нутгийн төрийн аудитын үйл ажиллагаатай холбоотой харилцааг “Төрийн аудитын тухай” хуулийн холбогдох заалтуудын дагуу аймаг, нийслэл орон нутагт төрийн аудитын төрөлжсөн болон орон нутаг дахь салбар байгууллагын тэргүүлэх аудитор тухайн аудитын байгууллагын төсвийг захиран зарцуулах ба үйл ажиллагааг нь тогтоосон хугацаанд Үндэсний аудитын

хэрэгжүүлэх, төсвийн харилцаанд оролцогчийн эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлж, төсөв боловсруулах, батлах, зарцуулах, бүртгэх, тайлагнах, хяналт тавихтай холбогдсон харилцааг зохицуулна.

²⁹ Төсвийн тухай хуулийн 57 дугаар зүйл 57.1. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2012 №3

³⁰ Үндсэн Хууль. Дөрөвдүгээр бүлэг. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 1992 №1. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 57 дугаар зүйл 57.3. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2007 №2

³¹ Үндсэн Хууль. Дөрөвдүгээр бүлэг. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 1992 №1. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 58 дугаар зүйл 58.2. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2007 №2

³² Үндсэн Хууль. Дөрөвдүгээр бүлэг. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 1992 №1. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 59 дүгээр зүйл 59.1. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2007 №2

газарт хариуцан тайлагнаж, тухайн орон нутгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралд аудитын дүнг танилцуулна. Төрийн аудит нь хууль дээдлэх, шударга ёсыг хангах, ил тод, бодитой байх, төрийн аудитын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зарчим, стандартад нийцсэн байна. Төрийн аудитын байгууллагаас төсвийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, тэдгээрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд, төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг авсан төсөл, хөтөлбөрийн санхүүгийн тайлан, үйл ажиллагааны гүйцэтгэлд аудит хийж, дүгнэлт, зөвлөмж гаргахад уг хуулийг мөрдөнө³³. Орон нутаг дахь төрийн санхүүгийн хяналт нь төсвийн болон төрийн хөрөнгийн ашиглалтад хяналт тавих, орон нутгийн өмч хөрөнгийн ашиглалтыг сайжруулах, үр ашгийг дээшлүүлэх, зөвлөгөө өгөх зорилготой. “Төсвийн тухай хууль”, “Төрийн аудитын тухай” хуулиудын дагуу тухайн аймаг, нийслэлийн төрийн аудитын газрууд төрийн аудит хийж орон нутгийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд тайлагнахаар заасан хэдий ч орон нутгийн төрийн удирдлагын үйл ажиллагааг чадваржуулах, чадварлаг хүний нөөцөөр хангах, нутгийн өөрөө удирдах эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгон оюунлаг мэдлэг чадвар-үүрэг хариуцлага– хяналт-хариуцлага-эрх мэдэл гэсэн системчилсэн тогтолцоог бий болгох хэрэгтэй.

2.2 Орон нутгийн төрийн аудитын үйл ажиллагаа

Монгол Улс байгалийн ашигт малтмалаар баялаг, эдгээр баялгийн дийлэнхи нь орон нутгийн өмчлөлд байдаг. Орон нутгийн засаг захиргааны нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эдийн засгийн үндэс нь орон нутгийн өмч болох байгалийн нөөц баялаг, түүний хэвлий, түгээмэл тархацтай ашигт малтмал, нөөц, эрдэс түүхий эд, ой, уул, рашаан ус, ан агнуур, орон нутаг төрийн болон бусад төрлийн өмчийн үйлдвэрлэл үйлчилгээний орлогоос бий болсон хуримтлалаас бүрддэг. Орон нутгийн байгалийн баялаг, эрдэс түүхий эдийг ашиглах, өмчлөгчийн эрхийг хэрэгжүүлэх, эзэмшүүлэх, ашиглуулах асуудлыг тухайн орон нутгийн удирдлага зохицуулах³⁴ эрхтэй уялдан тэдний хүлээх үүрэг хариуцлага нь өндөр байх ёстой. Энэ хуулиар олгосон эрх, үүргийн дагуу орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааг хянах ба хяналт-хариуцлагын асуудал хамгаас чухал. Ардчилсан тогтолцоот улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын үүрэг, хариуцлага жилээс жилд өсөн нэмэгдэж байгаатай холбогдуулан сүүлийн жилүүдэд дэлхийн ихэнхи улс орнууд орон нутгийн санхүүгийн системийг³⁵ сайжруулах асуудалд анхаарлаа хандуулж эхэллээ. Дэлхийн 178 орон Agenda 21” Тогтвортой хөгжлийн удирдамжийг улс орныхоо хөгжлийнхөө үндсэн чигт тусгасан байна³⁶. “Тогтвортой хөгжлийн удирдамж”-д байгалийн баялаг, эрдэс түүхий эд, энерги, эрчим хүчийг хэт гамгүй ашигласнаар байгалийн баялаг эрс хомсдолд орж байгалийн экологийн нийтлэг тэнцвэр алдагдаж байгаль дэлхий өөрийгөө нөхөн сэргээх чадваргүй болж байгаад хүн төрөлхтөн байгаль экологийн хоорондын харилцаанд шинэ эрин үе эхлүүлэх шилжилтийн концепци хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлага тавигдаж байгааг онцлон тэмдэглэжээ. Байгаль экологийн систем нь хүн төрөлхтний амьдралын үндсийг бүрдүүлдгийн хувьд эдийн засгийн системтэй нягт уялдаатай байгаль экологийн системийг эдийн засгийн системээс салгаж үзэж болохгүй юм. Эдийн засгийн тогтвортой хөгжил байгаль орчин экологийн тогтвортой өсөлттэй салшгүй холбоотой бөгөөд нийгмийн баялгийг бүтээх иргэний оролцоо

³³ 4.1 “Төрийн аудитын тухай” хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2003 №2

³⁴ Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2007 №2.

³⁵ Орон нутгийн санхүүгийн системийг сайжруулахад иргэдийн оролцоо ба хяналт чухал

³⁶ 1992 онд Rio de Janeiro-д болсон олон улсын уулзалтаас батлан гаргасан зөвлөгөөнөөс байгаль орчин, эдийн засаг, нийгмийн асуудал гэсэн 3 чиглэлээр улс орнуудыг анхаарлаа хандуулахыг анхааруулсан.

чухал. Орон нутаг дахь төрийн санхүү, төрийн санхүүгийн хяналтын үйл ажиллагаа нь орон нутгийн онцлог, хүн амын тоо хэмжээ, бүтэц, хүн амын нягтаршил, газар зүйн байршил, байгалийн баялаг, амьтан ургамал, экологи, ашигт малтмал, зэрэг материаллаг нөөц баялагтай уялдан зохицуулагддаг. Төвлөрлийг сааруулах төрийн бодлоготой уялдан орон нутгийн санхүүжилтэд төрөөс олгох буцалтгүй нөхөн олговор, зээллэг, хэмжээ, орон нутагт төсвийн хөрөнгө, орон нутгийн хөгжүүлэх сангийн нөөцийг хэрхэн зүй зохистой, үр дүнтэй, хяналттай зарцуулах вэ, орон нутгийн сум хөгжүүлэх сангийн зарцуулалт, тус сангаас иргэдэд олгох зээлийн хяналтын асуудлууд чухлаар тавигдаж байна. Монгол Улсын орон нутагт үйлчилж буй төрийн санхүүгийн хяналт сул, засаг захиргааны анхан шатны нэгжийн удирдах албан тушаалтны санхүүгийн мэдлэг, орон нутгийн иргэдийн зүгээс төрийн хяналтад хэрхэн оролцох боломжийн талаар мэдлэг боловсрол туйлын хангалтгүй байгааг олон нийтийн болон хэвлэл мэдээллээс ил тод байгаа.

Орон нутгийн санхүүгийн сайн засаглалыг бэхжүүлэх үүднээс хязгаарлагдмал нөөц баялгийг хамгийн боломжит дээд хэмжээнд ашиглах, бага зардлаар хамгийн үр ашигтай ажиллах зарчмаар орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаанд мэдээлэл технологи, боловсрол, эрдэм шинжилгээ судалгааны байгууллагатай хамтран ажиллах нь зүйтэй. Төрийн санхүүгийн хяналтын үр дүнд орон нутгийн удирдлагын төлөвлөх, шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх, хянах, дахин хянах үйл ажиллагааг оновчтой зөв зохион байгуулахад орон нутгийн зүгээс нутаг орны онцлог, эрэлт хэрэгцээ зэрэг бүхий л хүчин зүйлүүдийг нарийн мэдэх орон нутгийн төрийн бус байгууллага, иргэдийн³⁷ дэмжлэгийг оролцуулах нь зүйтэй. Орон нутгийн төсвийн орчил эргэлтэд дараахи асуудлууд тодорхой бус тусгагдсан. Үүнд:

- Орон нутгийн ИТХ төсвийн гүйцэтгэлийн тайланг хэлэлцээд төсвийн гүйцэтгэлийг батлахгүй байх нөхцөл үүсэх үү?,
- Засаг дарга төсвийн гүйцэтгэлтэй холбоотойгоор (дахин судалгаа буюу цаг хугацааны хүчин зүйл) шаардсан нэмэлт тайлбар өгөх нөхцөл байдал гарах уу? гарсан тохиолдолд хэдий хугацааны хэрхэн шийдвэрлэх,
- Төсвийн гүйцэтгэлтэй холбоотой гарсан хариуцлагагүй асуудалд хэрхэн хариуцлага тооцох,
- Аймаг, орон нутгийн засаг дарга, удирдлага ТАБ-н аудитын дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөхгүй нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд хэрхэн шийдвэрлэх,
- Засаг дарга, иргэдийн хурлын төлөөлөгчдийн байр суурь ТАБ дүгнэлтийн хооронд санал зөрчилдсөн тохиолдолд хэрхэх,
- Орон нутаг дахь дахь ТАБ-н салбар байгууллагын гаргасан дүгнэлтийн талаар маргаан гарсан тохиолдолд хэрхэн шийдвэрлэх

зэрэг олон асуудлууд нээлттэй байгаа нь төрийн хяналтын үр дүнг дараагийн шатанд хэрхэн авч шийдвэрлэх, хариуцлага тооцох систем дутагдалтай байгааг илэрхийлнэ.

2.2.1 Орон нутгийн төрийн аудитын байгууллагын үүрэг

Төрийн аудитын байгууллагын тогтолцоо нь төрийн аудитын дээд байгууллага, түүний харьяа төрөлжсөн болон орон нутаг дахь салбар байгууллагаас бүрдэнэ. Төрийн аудитын дээд байгууллага нь Үндэсний аудитын газар, төрийн аудитын төрөлжсөн болон орон нутаг дахь салбар байгууллага нь аудитын төрөл болон нутаг дэвсгэрийн зарчмаар зохион байгуулагдсан аудитын байгууллага байна³⁸. Монгол Улсын төрийн

³⁷ Тухайн орон нутгийн байгаль орчиг нийгэм эдийн засгийн талаар мэдлэг бүхий идэвхитэй иргэд

³⁸ 6.1 “Төрийн Аудитын тухай” хууль. Монгол улс 2003 оны 1 сарын 3 өдөр.

аудитын тогтолцоонд орон нутгийн аудитын байгууллагууд нийслэл, аймаг орон нутгийн хэмжээнд 22 төрийн аудитын байгууллага үйл ажиллагаагаа явуулж байна³⁹. Төрийн аудитын хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.1-т заасны дагуу нийслэл, аймаг орон нутгийн төрийн аудитын байгууллагууд ҮАГ-с ирүүлсэн удирдамжийг хүлээн авч хэтийн болон жилийн төлөвлөгөө боловсруулан ажиллана. Энэ заалтаар орон нутгийн салбар ТАБ нь орон нутгийн ИТХ-д төсвийн үйл ажиллагаа эдийн засгийн үр ашигт байдал зэрэг орон нутгийн төсөв, санхүү, эдийн засгийн үндсэн асуудлаар тайлагнах ба ҮАГ-т давхар тайлагнах байдлаар ойлгогдож байгаа боловч “Төрийн аудитын тухай” хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.10 дагуу ажлын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны асуудлаар ҮАГ-с стандарт, дүрэм, журам, заавар, мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангагддагийн хувьд зөвхөн мэргэжлийн арга зүйн хувьд тайлагнах юм. Орон нутгийн ТАБ-аас тухайн орон нутгийн үйл ажиллагаанд гаргасан дүгнэлт, зөвлөмжийг ИТХ хэрхэн авч хэлэлцэх, хүлээн авах цаашид үйл ажиллагаандаа төсвийн хөрөнгийн үр ашгийг дээшлүүлэх, орон нутгийн орлого нэмэгдүүлэх саналуудыг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар хуульд тодорхой хуульчлаагүйгээс ТАБ-н орон нутгийн санхүүгийн үйл ажиллагааны тайланд өгсөн санал, зөвлөгөө, шаардлага хэрэгждэггүй байна. Орон нутаг дахь ТАБ салбар ҮАГ-н адил орон нутгийн хэмжээнд төрийн хяналтын үйл ажиллагааг бие даан хараат бусаар явуулах, төрийн аудаторууд мөн хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулах нөхцөл бололцоогоор хангагдсан байх шаардлагатай. Төрийн аудит нь төрийн санхүүгийн удирдлагын нэг чухал хэсэг бөгөөд төрийн нөөц баялгийг захиран зарцуулах үйл ажиллагаанд “онцгой” хяналт тавих үүрэг хүлээдэг. Энэ талаар олон улсын Лимагийн Тунхаглалд⁴⁰ тусгасан үүрэг функци орон нутгийн ТАБ-д адил үйлчилнэ. Төрийн аудитын үйл ажиллагаа нь хууль дээдлэх, шударга ёсыг хангах, ил тод, бодитой байх, төрийн аудитын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зарчим, олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн стандартад нийцсэн байна⁴¹. Орон нутаг дахь салбар ТАБ нь “Төрийн аудитын тухай” хуулийн дагуу шаардлагатай тодорхой асуудлаар аудит хийж, дүгнэлт гаргах, албан шаардлага өгөх хууль тогтоомж, эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон бусад шийдвэрийг боловсронгуй болгох саналыг холбогдох байгууллагад тавих үүрэг функцийг хүлээх ба төрийн болон орон нутгийн өмчийн ашиглалт, зарцуулалтад аудит хийж дүгнэлт гаргана⁴². Эдгээр үүрэг функцийг орон нутгийн ТАБ хир амжилттай гүйцэтгэх нь төрийн аудаторуудын мэдлэг, ур чадвар, удирдлагын үйл ажиллагаатай шууд холбоотой.

2.2.2 Орон нутгийн төрийн аудитын байгууллагын хараат бус байдал

“Төрийн аудитын тухай” хуульд ҮАГ нь Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрт захирагдана⁴³ гэж заасан нь орон нутаг дахь салбар байгууллагын хувьд адил үйлчилнэ. “Төрийн аудитын тухай” хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.14 “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн ашиглалт, зарцуулалтад аудит хийж дүгнэлт гаргана гэж заасан. “Төрийн аудитын тухай” хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.6 дагуу аймаг, нийслэл орон нутгийн ерөнхий аудаторууд нь орон нутгийн төрийн аудитын байгууллагын үйл ажиллагаанд Монгол Улсын хууль тогтоомж, нягтлан бодох бүртгэл, аудитын олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчим, арга ажиллагаанд нийцүүлэн, үнэнч шударга, бодитой, арвич хямгач, үр ашигтай, үр нөлөөтэй ажиллуулах үүргийг

³⁹ Монгол улсын нутаг дэвсгэр дээр “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль” болон “Төрийн аудитын тухай” хуулийн дагуу төрийн аудитын хяналтыг хэрэгжүүлнэ.

⁴⁰ Лимагийн Тунхаглал, 1-р зүйл

⁴¹ 3.1 “Төрийн аудитын тухай” хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр.

⁴² 15.1.14 “Төрийн аудитын тухай” хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр.

⁴³ 7.2 “Төрийн аудитын тухай” хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр.

улсын ерөнхий аудиторын адил хвлээнэ. “Монгол Улсын ҮАГ түүний орон нутаг дахь салбар байгууллага хараат бусаар ажиллахад дараахи үндсэн нөхцлүүд нөлөөлж байна. Үүнд:

- Үндсэн хуульд ТАБ-н төв байгууллага болон орон нутаг дахь салбар байгууллагуудын хараат бус ажиллах эрх зүйг баталгаажуулаагүй
- Орон нутаг дахь ТАБ-н болон түүний удирдлагын бие даасан хараат бус эрх зүй Үндсэн хуульд баталгаажуулаагүй ба “Төрийн аудитын тухай” хуульд нарийвчлан тусгаагүй
- Санхүүгийн хувьд хараат.

ТАБ бие даан хараат бус ажиллах нөхцөл бүрдээгүй байна.

Аливаа байгууллагын амжилттай ажиллах “түлхүүр” бол сайн удирдлага, зохион байгуулалт, чадварлаг ажиллагсад байдаг. Харин чадвар муу ажиллагсадтай байгууллага элдэв хов жив, бялдуучлалаар бялхаж байдаг аж.

Монгол Улсын аудиторууд, аудитын салбар байгууллагын ажилтнууд төрийн албан хаагч, төрийн тусгай албан тушаалтан бөгөөд төрийн албаны нийтлэг хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөнө. Төрийн аудиторуудын цалин, хангамжийн тогтолцоо нь төрийн албаны хуулийн хүрээнд, мөн төрийн аудитын байгууллагын үйл ажиллагааны онцлогийг давхар хадгалсан байхаар хуульчлагдсан⁴⁴. Дээр дурьдсанчлан аймаг, нийслэлийн салбар ТАБ-д дунджаар арав орчим тооны аудиторууд ажиллаж байгаа нь чамлалттай тоон үзүүлэлт бөгөөд аудиторуудын орон тоог нэмэх зайлшгүй шаардлагатай. ТАБ-н аудиторууд ерөнхий аудиторын баталсан ёс зүйн дүрмийг мөрдөхөөс гадна төрийн аудитын байгууллагын ажилтны тангараг өргөнө. “Төрийн аудитын тухай” хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.6-р заалтаар “Ёс зүйн дүрмийг улсын ерөнхий аудитор, төрийн аудитын байгууллагынажилтнууд болон Үндэсний аудитын газрын нэрийн өмнөөс төрийн аудитын үйл ажиллагаанд оролцож буй хvmvc нэгэн адил дагаж мөрдөнө” гэжээ. ТАБ-н аудиторууд, төрийн тусгай албан хаагчид албан тушаал эрхлэх хугацаандаа улс төрийн нам, хөдөлгөөний үйл ажиллагаанд аливаа хэлбэрээр ороцохыг хориглосон бөгөөд төрийн албанд томилогдсоноос хойш 7 хоногийн дотор намын гишүүнээсээ албан ёсоор татгалзаж бичгээр мэдэгдэнэ⁴⁵. Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно. Төрийн аудитын тухай” хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.5 “Төрийн байгууллагын ажилтан үүрэгт ажлаа үр нөлөөтэй гүйцэтгэх мэдлэг, үр чадварыг эзэмшсэн байна. Үүний тулд улсын ерөнхий аудитор Үндэсний аудитын газрын ажилтнуудад зориулсан байнгын сургалтын хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлнэ” гэж заасан нь орон нутаг дахь салбар байгууллагын аудиторуудад адил хамаарна. Улс орнуудын улсын төсвийн орлогын бүрдүүлэлт, зарлагын зарцуулалтын үйл ажиллагааны өнгөрсөн, одоо, ирээдүйн бүхий л үйл ажиллагаанд хяналт хийн төрийн удирдлагыг бодит баталгаажсан зайлшгүй мэдээллээр цаг алдалгүй хангах, зөвлөгөө өгч алдаатай шийдвэр гаргахаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг ТАБ гүйцэтгэдэг. Түүнчлэн төрийн санхүүгийн удирдлагын үйл ажиллагаатай холбоотой зайлшгүй асуудлуудад зөвлөгөө өгөх, төрийн удирдлагыг алдаатай шийдвэр

⁴⁴ 14.4 “Төрийн аудитын тухай” хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр. /хуулийн нэмэлт өөрчлөлт 2006 оны 12 сарын 15-ны өдөр/

⁴⁵ 14.9 “Төрийн аудитын тухай” хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр. /хуулийн нэмэлт өөрчлөлт 2006 оны 12 сарын 15-ны өдөр/

гаргахгүй байх талаас анхаарах, төрийн санхүүгийн хязгаарлагдмал нөөцийг хэрхэн ариг гамтай зарцуулах, бага зардлаар боломжит үр дүнд хүрэх, хөрөнгө оруулалтын үр ашиг, ирээдүйн хөрөнгө оруулалт дээшлүүлэх зэрэг олон талт асуудлуудад үйл ажиллагаагаа чиглүүлнэ.

2.2.3 Төрийн аудитын хяналтын үйл ажиллагаа, үр дүн

Орон нутгийн төрийн аудитын салбар нь төрийн аудитын үйл ажиллагааг богино урт хугацаагаар төлөвлөнө⁴⁶. “Төрийн аудитын тухай” хуулийн 15 дахь заалтын дагуу орон нутаг дахь салбар ТАБ дараахи үйл ажиллагаанд аудит хийж дүгнэлт гаргана. Үүнд:

- Орон нутгийн захиргааны болон төсвийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр дүн, санхүүгийн тайланд аудит хийх;
- Орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт авсан, төсвийн орлого бүрдүүлдэг байгууллага, аж ахуйн нэгж орон нутгийн өмчит болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд аудит хийх;
- Орон нутгийн төсвийн жилийн эцсийн санхүүгийн нэгдсэн тайланд аудит хийж дүгнэлт гаргах;
- Орон нутгийн төсвийн төсөлд болон төсвийн хөрөнгийн үр ашгийг дээшлүүлэх, орлого нэмэгдүүлэх талаар санал боловсруулж аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралд оруулах;
- Төрийн аудитын байгууллагаас төсвийн байгууллага, түүнчлэн төрийн болон орон нутгийн өмчит буюу тэдгээр өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгж, байгууллагын өмчийн ашиглалт, зарцуулалтад аудит хийх явцад гэмт хэргийн шинжтэй нөхцөл байдал илэрвэл энэ тухай эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэж холбогдох баримт бичгийг шилжүүлэн шалгуулна.

“Төрийн аудитын тухай” хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.1-д зааснаар ҮАГ “УИХ-с бусад төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд санхүүжилтийн эх үүсвэрээс нь үл хамааран аудит хийх ба УИХ-н зөвхөн санхүүгийн тайланд аудит хийнэ. УИХ-с хүсэлт тавьсан тохиолдолд бусад үйл ажиллагаанд нь аудит хийнэ” гэж заасан атлаа аймаг, орон нутгийн ИТХ-н санхүүгийн үйл ажиллагаа, санхүүгийн тайланд аудит хийх тухай заалт байхгүй байна. Хуулийн эдгээр заалт нь орон нутаг дахь төрийн удирдах дээд байгууллагын хяналт, хариуцлагын тогтолцоог сулруулан төрийн өмч хөрөнгийг үр ашиггүй зарцуулах бүрэн боломжийг “хуулийн” дагуу шууд ба шууд бусаар олгож байна. Иймд орон нутгийн ИТХ-н санхүүгийн үйл ажиллагааг төрийн хяналтын удирдлагаар хангах тогтолцоог бий болгох хэрэгтэй. Төрийн аудитын үйл ажиллагаанд тогтсон хил хязгаар, орон зай байх ёсгүй бөгөөд хяналтын гадна буй орон зайг аудитад хамруулах талаар ТАБ онцгой санаачлагатай ажиллах ёстой байдаг. Орон нутаг дахь салбар ТАБ идэвхи санаачлага гарган төрийн санхүүгийн хяналтын хил хязгаарыг тэлж ажиллах бодлогыг боловсруулан орон нутгийн ИТХ-д танилцуулж байх үүргийг хуулиар олгох нь зүйтэй. Ардчилсан төртэй нийгэмд дэх төрийн санхүү, санхүүгийн хяналтын онцлог нь хаана төрийн хөрөнгө зарцуулагдаж байна, тэнд төрийн хяналт заавал үйлчлэх зарчим байдаг. Энэ зарчим орон нутгийн төрийн удирдлагын үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт, төрийн бус байгууллага, иргэдийн оролцоотойгоор хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. “Төрийн аудитын тухай” хуулийн дагуу ТАБ нь санхүүгийн, гүйцэтгэлийн, нийцлийн аудит хийнэ гэж заасан.

⁴⁶ 16.1 “Төрийн аудитын тухай” хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр.

Санхүүгийн тайлангийн аудит нь аудит хийлгэсэн байгууллагын санхүүгийн тайлан, санхүүгийн байдал, үйл ажиллагааны үр дүн болон мөнгөн гүйлгээг нягтлан бодох бүртгэлийн нийтээр хвлээн зөвшөөрсөн зарчмууд, нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын болон үндэсний стандартад нийцүүлэн үнэн зөв гаргасан эсэх талаар дүгнэлт гаргаж баталгаажуулдаг. Гүйцэтгэлийн аудит нь төрийн өмч болон хязгаарлагдмал нөөцийг хэрхэн арвич хямгач, үр ашигтай, үр нөлөөтэй ашиглаж байгааг шалгаж, дүгнэлт, зөвлөмж гаргана. Нийцлийн аудит нь аудит хийлгэсэн байгууллага үйл ажиллагаандаа хууль тогтоомж, нийтээр дагаж мөрдөх эрх зүйн актаар тогтоосон шаардлагыг сахин биелүүлж байгаа байдлыг шалгаж дүгнэлт, зөвлөмж гаргана. Түүнчлэн ТАБ⁴⁷ 18 дугаар зүйлийн 18.6 аудит хийлгэсэн байгууллагаас аудитын үйлчилгээний төлбөр авч болох ба үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээ, жишгийг ҮАГ-н саналыг үндэслэн санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага жил бүр тогтоож, байгууллагуудын төсөвт тусгаж байна. ТАБ-н хийсэн аудитын төлбөрийн орлогыг улсын төсөвт оруулах ба гэрээгээр хийлгэсэн аудитын төлбөрийг тухайн аудитын байгууллагад⁴⁸ төлнө гэж хуульчилсан. “Төрийн аудитын тухай” хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.4.2-д орон нутгийн ТАБ аудит хийх төлөвлөгөө, хөтөлбөрийг хянаж батлан ажиллахыг заасан. Тус хуулийн 16 дугаар зүйл /Аудитын төлөвлөлт/ хэсэгт ҮАГ-н төлөвлөлтийн талаар тодорхой хэмжээнд хуульчилсан боловч орон нутгийн салбар ТАБ хувьд тодорхой хуульчилж заагаагүй. Орон нутгийн төрийн аудитын байгууллагын үйл ажиллагааны төлөвлөлт нь ҮАГ-аас баталсан дүрэм журмын дагуу зохицуулагдах ёстой болж байна. “Төрийн аудитын тухай” хуульд орон нутаг дахь ИТХ болон аймаг, нийслэлийн төрийн аудитын байгууллагын хоорондын аудитын үйл ажиллагаатай холбоотой гарах харилцааг орхигдуулсан бөгөөд энэ харилцааг зохицуулах эрх зүйн үндэс ҮАГ-т байхгүй юм. Орон нутгийн салбар ТАБ-н төлөвлөлтөд тухайн орон нутаг дахь хуульд заасан төрийн болон төрийн өмч оролцоотой байгууллага, аж ахуйн нэгжүүдийг хамруулан төлөвлөлтөө хийх бөгөөд төлөвлөлтийн гүйцэтгэх үйл ажиллагааны явцад гарч болох өөрчлөлтийн эрсдлийг давхар тооцон төлөвлөснөөр орон нутгийн салбар ТАБ аудитын үйл ажиллагаагаа эхлэх эрх, үүргийн харилцаа бий болно. Аудитын үйл ажиллагааны төлөвлөлт нь хяналтын үйл ажиллагааны чухал хэсэг. Аудитын үйл ажиллагааг үр дүнтэй гүйцэтгэхэд түүний төлөвлөлт чухал үүргийг гүйцэтгэдэг. Сайн төлөвлөлт нь аливаа ажлын үр дүнд шууд нөлөөтэй. Энэ төлөвлөлтөнд дараахи асуудлуудыг заавал анхаарсан байна. Үүнд:

- Тухайн орон нутгийн төрийн санхүү, орон нутгийн хөгжил, ирээдүй төлөвлөгөж байгаа учраас сайтар үндэслэл бүхий судалгаатай, нарийн бодож төлөвлөсөн, хэтийн төлөвийг хадгалсан цогц асуудлыг хамруулна
- Аудитын төлөвлөлт биелэх боломжийг нарийн тооцож цаг хугацааны болон хүний нөөцийн асуудлуудыг харгалзан үзэхээс гадна бусад нөлөөлөх хүчин зүйлүүд, учирч болохуйц эрсдлийг тооцож үзэх
- Тухайн орон нутгийн салбар ТАБ-н үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөлтийг удирдлага, засаг захиргаанаас төлөвлөсөн орон нутаг болон бүс нутгийн эдийн засгийн хэтийн хөгжлийн төлөвлөгөөтэй шинжлэх ухааны үндэслэлтэй уялдуулах
- Орон нутгийн төрийн аудитын үйл ажиллагааны хэтийн ба ойрын төлөвлөлтийн уялдааг нарийвчлан авч үзэх шаардлагууд эхний ээлжинд тавигдана.

⁴⁷ 18.6 “Төрийн аудитын тухай” хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр. /хуулийн нэмэлт өөрчлөлт 2006 оны 12 сарын 15-ны өдөр/

⁴⁸ Хувийн хэвшлийн аудитын байгууллагууд

Орон нутгийн төрийн аудитын үйл ажиллагааны ойрын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг хийсний дараа улирал, сар тутам хийх ажлыг нарийн төлөвлөсний дараа аудитын үйл ажиллагааг эхэлнэ. Аудитын үйл ажиллагааны объектын онцлогоос шалтгаалан аудиторруудын бүрэлдэхүүнийг томилон аудит хийх удирдамж гаргана. Аудит хийх үйл ажиллагаа дараахи үндсэн 3 үе шатыг дамждаг. Төлөвлөлт буюу бэлтгэл үе шат: Энэ үе шатанд удирдамжийг үндэслэн аудит хийх объект тус бүр дээр нарийвчилсан төлөвлөгөө хийгдэх бөгөөд аудитын зорилго, объектуудын онцлог, шаардах хугацаа, ажиллах хүний нөөц, аудитын баг, багийн ахлагчийг заавал томилно. Аудитын үйл ажиллагааны олон улсын зарчимаар аудитын үйл ажиллагааг нэг аудитор ганцаараа ажиллахыг хориглосон байдаг. “Төрийн аудитын тухай” хуулийн дагуу ажлын болон тайлагнах стандарт нь аудитын нийтээр хвлээн зөвшөөрсөн зарчим, стандарт, тухайлбал, аудитын олон улсын стандарт, нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандартад нийцсэн байна⁴⁹ гэж хуульчилсан. АОУС-н талаар тодорхой мэдээллийг хууль хэрэглэгчид, үйлчлүүлэгчдэд тэр бүр тодорхой болгох үүднээс АОУС-н онцлог гол зарчмуудыг хуульд тусган оруулж тодорхой тайлбар өгөх нь зүйтэй. ТАБ аудитын зорилт, хамрах хүрээний талаар аудит хийлгэх байгууллагад аудит эхлэхээс өмнө мэдэгдэнэ. Аудитын үйл ажиллагаа: Энэ үе шатанд удирдамжийн дагуу төлөвлөлтийг үндэслэн аудитын үйл ажиллагаа хийнэ. Аудитын үйл ажиллагаа нь аудиторруудаас аудитын үйл ажиллагааны зорилгын дагуу шуурхай, үндэслэлтэй, нягт нямбай ажиллахыг шаарддаг. Аудиторууд нь аудит хийх явцдаа “Төрийн аудитын тухай” хуулийн дагуу мэдээллийг бүрэн хэмжээгээр, чөлөөтэй, шуурхай авах эрхтэй. Шалгуулагдаж байгаа байгууллага шаардсан мэдээллийг хугацаанд нь саадгүй гаргаж өгөх үүрэгтэй⁵⁰ ба мэдээ, судалгаа, тайлбар, тодорхойлолт, холбогдох бусад баримт бичгийг шалгагдагч байгууллага, албан тушаалтан үнэ төлбөргүй гаргуулж авах эрхийг эдэлнэ⁵¹. Үр дүн: Энэ үе шатанд шалгагдсан үйл ажиллагааг нэгтгэн дүгнэнэ. Тайланд аудитын үйл ажиллагааны зорилгоос шалтгаалан байгууллага, нэгжийн удирдлагын үйл ажиллагаанд дүгнэлт хийхээс гадна удирдлагын шийдвэр, үйл ажиллагааны ашигт ажиллагаанд дүгнэлт хийх ба энэ дүгнэлтэд:

- байгууллагын удирдлагын үйл ажиллагааны үр дүнг хэрхэн дээшлүүлэх
- өртөг, зардлыг хэрхэн багасгах
- бага зардлаар зорилтдоо хүрэх
- өгөгдсөн зардлаар хамгийн өндөр үр ашигт хүрэх

зарчмуудыг нэн тэргүүнд мөрдлөг болгодог. “Төрийн аудитын тухай” хуулийн дагуу ТАБ аудит хийлгэсэн байгууллагад тайлангийн төслийг өгч ажлын 10 хоногийн дотор саналаа өгөх хүсэлт тавина⁵². Аудит хийлгэсэн байгууллага аудитын тайланг хүлээсэн зөвшөөрөөгүй тохиолдолд асуудлыг дахин нягталж үзэж тус хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.3.2 дагуу шийдвэрлэнэ⁵³. Эдгээр ерөнхий үе шатууд аудитын үйл ажиллагаа хийх бүрт давтагдах ба давталт болгон аудитын зорилгоос хамааран өвөрмөц онцлогийг хадгалдаг.

ТАБ нь аудитын ажлын болон тайлагнах стандарттай байх бөгөөд төрийн аудиторрууд болон энэ байгууллагын нэрийн өмнөөс аудит хийж буй мэргэжлийн аудиторрууд

⁴⁹ 17.1 “Төрийн Аудитын тухай” хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр.

⁵⁰ 19.3.1 “Төрийн Аудитын тухай” хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр.

⁵¹ 21.2 “Төрийн Аудитын тухай” хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр.

⁵² 19.3.1 “Төрийн Аудитын тухай” хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр.

⁵³ 19.3.2. Аудит хийлгэсэн байгууллагаас ирүүлсэн саналыг судлан үндэслэлтэй гэж үзвэл тайланд засвар оруулах, үндэслэлгүй гэж үзвэл өөрийн дүгнэлтийг нэмэлт нотлох зүйлээр бататгах арга хэмжээ авах. “Төрийн аудитын тухай” хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр.

мөн мөрдөнө. Энэ тайлагналын стандарт нь аудитын олон улсын нийтээр хвлээн зөвшөөрсөн зарчим АОУС⁵⁴, НББОУС⁵⁵ стандартуудад нийцсэн байхыг тус хуулийн 17 дугаар зүйлд хуульчилсан. Орон нутгийн салбар ТАБ гүйцэтгэлийн аудит хийсэн бол ҮАГ-н ерөнхий аудиторын⁵⁶ баталсан "Гүйцэтгэлийн аудит хийх журам"-н дагуу аудит хийлгэсэн байгууллагад тайлангийн төслийг илгээн ирүүлсэн саналыг судлан үзэж хуульд заасан арга хэмжээ авна. Тайлангийн эцсийн хувилбарыг аймаг, нийслэлийн ИТХ, аудит хийлгэсэн байгууллага болон холбогдох бусад байгууллага, албан тушаалтанд хүргүүлнэ. Орон нутгийн ТАБ үйл ажиллагаагаа аймаг, нийслэлийн орон нутгийн нийслэлийн ИТХ болон ҮАГ-т тайлагнана. Төрийн аудитын үйл ажиллагааны үндсэн гол "бүтээгдэхүүн" бол үйл ажиллагааны тайлан байдаг. ТАБ-н тайлан нь агуулга талаасаа чухам ямар асуудлыг илтгэх, яаж тайлагнах, бэлтгэгдсэн тайлангийн эцсийн зорилт юунд чиглэж байна гэдэг асуудал хамгийн эхний ээлжинд тавигддаг. Тайланд ТАБ үйл ажиллагааны үр дүн, үнэ цэнийг харуулах бөгөөд шинжлэх ухааны үндэслэлтэй дүгнэлтийн бүтээлийн үр дүн байх ёстой юм. Ардчилсан нийгмийн төрийн санхүүгийн хяналтын тайлан ил тод, иргэн бүрт нээлтэй зарчмыг баримталдаг. "Төрийн аудитын тухай" хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.1 "Хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн аудитын байгууллага гүйцэтгэлийн аудитын болон бусад тайланг хэвлэн нийтлэх буюу бусад арга замаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, олон нийтэд түгээж болно" гэж заасны дагуу аймаг, нийслэлийн ТАБ-ууд гүйцэтгэнэ. Энэ хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.1 төрийн аудитын байгууллага өөрийн хийсэн аудитын тайлангийн жагсаалтыг улирал тутам гаргаж, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр болон цахим сүлжээгээр мэдээлнэ" гэж заасан нь практикт тайлангийн утга агуулгыг бус чухам ямар байгууллагуудад аудит хийсэн тухай ерөнхий мэдээлэл төдийд байдаг. Тус хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1 "Төрийн аудитын байгууллага хүсэлт ирүүлсэн хүмүүст төрийн болон байгууллага, хувь хvний нууцад хамаарах мэдээлэл агуулснаас бусад аудитын тайланг хэвлэмэл эхээр нь буюу хувилж өгч болох ба тайланг хэвлэн нийтлэх, хувилж олшруулахад зарцуулсан зардлыг нөхөх зорилгоор төлбөр авч болно"⁵⁷ гэж хуульчилсан. Орон нутгийн салбар ТАБ-ууд цахим сүлжээгээр жилийн эцсийн аудитын нэгдсэн тайлангаа тайлагнаж эхэлсэн сайн ололт амжилт байгаа боловч анхаарах зүйлүүд байсаар байна. Тайлангийн хамгийн анхан шатны шаардлага болох ерөнхий бүтэц, мэргэжлийн үг хэллэгийн найрууллага, аудитын үр дүнгийн тайлагналын боловсруулалт зэргээс эхлээд нарийн мэргэжлийн талаас анхаарах, шүүмжлэх асуудлууд аймгуудын ТАБ-н жилийн тайлангуудад нийтлэг ажиглагдаж байна. Эдгээр шүүмжлэлийн цаана мэргэшлийн ур, чадвар хүний нөөцийн асуудал шууд хөндөгдөж байгааг ТАБ-н удирдлага анхаарах шаардлагатай ба ҮАГ нь "Төрийн аудитын тухай" хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.10 дагуу "өөрийн ажлын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны асуудлаар стандарт, дүрэм, журам, заавар батлах, аймаг, нийслэлийн аудитын газрыг мэргэжил, арга зvйн удирдлагаар хангах" үүргийн дагуу тууштай арга хэмжээ авах хэрэгтэй байна. ТАБ-н үйл ажиллагааны тайлан бол төрийн аудитын үйл ажиллагаа хэрхэн ямар түвшинд явагдаж байгааг илэрхийлэгч үндсэн "толь бичиг" байдаг. Аливаа ТАБ-н үндсэн ажил ажиллагааны бүрэлдэхүүн хэсэг бол зөвлөх үйл ажиллагаа. ТАБ-н зөвлөгөө өгөх үйл ажиллагаа нь төрийн удирдлагын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгохыг гол зорилготой. Зөвлөгөө өгөх үйл ажиллагаа нь нарийн үндэслэлтэй судалгаа, тооцоололтоос гадна

⁵⁴ Аудитын олон улсын стандарт

⁵⁵ Нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандарт

⁵⁶ 19 "Төрийн Аудитын тухай" хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр.

⁵⁷ 25.1; 25.2 "Төрийн Аудитын тухай" хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр. /хуулийн нэмэлт өөрчлөлт 2006 оны 12 сарын 15-ны өдөр/

тухайн шалгагдсан байгууллагын өвөрмөц онцлогийг давхар авч үзэх зэрэг олон талт мэдлэгтэй байхыг ТАБ болон тэдний аудиторуудаас шаарддаг. “Төрийн аудитын тухай” хуульд төрийн аудитын байгууллагын зөвлөгөө өгөх үйл ажиллагааны талаар нарийн тодорхой хуульчлаагүй бөгөөд зөвхөн улс орны эрх ашгийн төлөө гэж үзсэн аливаа асуудлаар санал, зөвлөмж бэлтгэж УИХ, түүний байнгын хороо, холбогдох бусад байгууллага, албан тушаалтанд танилцуулж болно⁵⁸ гэсэн заалт зөвлөмжтэй холбоотой хуульчлагдсан. Иймд ТАБ-н зөвлөгөө өгөх үүрэг функцийн зохицуулалтад анхаарч “Төрийн аудитын тухай” хуулинд “Зөвлөгөө” өгөх гэсэн бүлгийг шинээр нэмэх асуудал чухал. Аймаг, нийслэлийн ТАБ-ууд Төрийн аудитын тогтолцоог бүрдүүлэгч бүрэлдэхүүний чухал хэсэг боловч орон нутгийн ТАБ-н үйл ажиллагааг гадаадад төлөөлөх эрх хуульчлагдаагүй. “Төрийн аудитын тухай” хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.4.1 Улсын ерөнхий аудитор төрийн аудитын байгууллагыг гадаадад төлөөлөхөөр хуульчлагдсан. Аймаг, нийслэлийн ТАБ-ууд, YAГ-н заавар, журам, зөвшөөрлийн дагуу төрийн аудитын үйл ажиллагаатай холбоотой гадаад буюу олон улсын харилцаанд оролцож байна.

3. ОЛОН НИЙТИЙН ХЯНАЛТ

Хяналтын нэгэн чухал төрөл бол олон нийтийн хяналт. Олон нийтийн хяналт нь ихэнх тохиолдолд улс төрийн намууд, төрийн бус байгууллагууд, иргэдийн санаачлагаар хийгддэг. Үндсэн хуулиар баталгаажуулан олгосон хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалан илэрхийлэх арга бол олон нийтийн хяналтын нэгэн төрөл бол хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл юм. Хэвлэл мэдээллээр тархсан мэдээлэл нь олон түмэнд түргэн шуурхай хүрдэг тул олон нийтийн хяналтын нөлөө богино хугацаанд өргөн хүрээг хамрах чадвартай. Нээлттэй ардчилсан нийгэм иргэдээ ил тод мэдээллээр хангах, иргэний болон олон нийтийн оролцоог идэвхжүүлэх, төрийн үйл ажиллагааг олон нийтэд ил тод байлгахыг эрмэлздэг. Төрийн үйл ажиллагаа ил тод байх нь иргэдэд хяналт хийх боломж олгон төрийн бодлогод нөлөөлөх, иргэдэд хүрэх төрийн үйлчилгээг бодитой хөнгөн шуурхай болгоход чухал ач холбогдолтой.

Энэ хяналт нь мэргэжлийн байгууллагын хяналтаар дэмжигдсэнээр энэ хяналтын үр нөлөө, нөлөөлөл нэмэгддэг. Зарим орнуудад олон нийтийн хяналтыг албан ёсны хяналтын байгууллагаар хүлээн зөвшөөрч гүйцэтгүүлдэг. Олон нийтийн хяналтын ач холбогдлыг эрдэмтэд⁵⁹:

- Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөгүйгээр ардчиллын талаар ярих ч шаардлагагүй
- Мэдээллийн эрх чөлөөний эрх зүйг бий болгосноор ард олныг бодол саналаа чөлөөтэй илэрхийлэхэд суралцах, илэрхийлэх, оролцох нөхцлийг бий болгох
- Олон нийтийн хяналтын нөлөөллийн үр дүнд итгэл үнэмшил бий болж төрийн үйл ажиллагааг ил тод байлгах нөхцлийг бүрдүүлж өгдөг гэжээ.

Олон нийтийн хяналтын үүрэг функци нь иргэний нийгэм, иргэдийн нягт уялдаатай бөгөөд бодлогын шинжилгээ, төрийн байгууллагын гүйцэтгэл, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд хяналт шинжилгээ хийх⁶⁰, шийдвэрлэгдээгүй асуудлуудыг илрүүлэн гаргаж түүнд төрийн анхаарлыг чиглүүлэх, хүний эрхийг хамгаалах, улс төр, байгаль

⁵⁸ 20.2 “Төрийн Аудитын тухай” хууль. 2003 оны 1 сарын 3 өдөр.

⁵⁹ Schmidt-Assmann, Eberhard/ Hoffmann-Riem, Wolfgang: Удирдлагын хяналт. Baden-Baden 2001, х. 220. герман хэлнээс орч.

⁶⁰ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага. Мянганы хөгжлийн зорилтуудыг хангах засаглал. Монгол Улс 2008, х. 91.

орчин⁶¹, нийгмийн болон иргэдийн тулгамдсан асуудлаар иргэдийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн хамгаалахад чиглэгдэнэ. Иргэд “татвар төлөгч” нийгмийн баялгийг бүтээгчийнхээ хувьд өөрсдийн бий болгосон баялаг, түүний үр дүн, өгөөжийг хянах эрх нь үндсэн хуулиар олгогдсон байдаг. Иймд олон нийтийн хяналт нь төрөл бүрийн мэдээ, мэдээллээс эх сурвалжаа авч төрийн үйл ажиллагааг хянах, үзэл бодлоо илэрхийлэх боломж нээлттэй байдаг. Олон нийтийн хяналтын үйл ажиллагааны үр дүнгийн талаархи мэдээлэлд олон нийтийн анхаарлыг чиглүүлэн хяналтын үйл ажиллагаанд иргэдийг оролцуулахын чухлыг Төрийн санхүүгийн хяналтын олон улсын дээд байгууллагын INTOSAI⁶² 2013 оны 3-р сард болсон чуулга уулзалтаас төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллагын гишүүн орнуудад хандан дэвшүүлсэн.

Орон нутагт одоогоор иргэний нийгэм, иргэдийн оролцоотойгоор төрийн аудитын санхүүгийн хяналт бодитой хийгдэж эхлээгүй байна.

4. ДҮГНЭЛТ⁶³

Монгол Улсын нэгдсэн төсөв, орон нутгийн төсвийн хоорондын уялдаа болон хяналтын зүй зохист харилцааг боловсронгуй болгох шаардлага бий болж байгаатай уялдуулан бүс нутгийн онцлог, өөрийгөө санхүүжүүлэх нөөц боломжийг аймаг тус бүрээр эдийн засаг нийгмийн макро болон микро түвшний нарийвчилсан судалгаа шинжилгээ хийн стратегийн болон тактикийн бодлогыг тодорхой хугацаагаар прогнозлон төлөвлөж, нэгдсэн төсвийн төлөвлөлтийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй боловсруулах, төсвийн зарцуулалтад тавих хяналтыг орон нутгийн анхан шатны түвшнээс эхлэн иргэний нийгэм, иргэдийн давхар хяналттайгаар хууль тогтоох дээд байгууллага хүртэлх бүхий л шат дамжлагуудад үр бүтээлтэй, оновчтой хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Орон нутгийн засаг захиргааны удирдлагын үйл ажиллагаанд төрийн хяналтын талаар нарийн сайтар боловсруулсан хууль эрх зүйн орчин хангалтгүйгээс төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтын үр өгөөжгүй байдал нийтлэг үзэгдэл болжээ. Орон нутгийн удирдлагын анхан шатны нэгжийн үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох хариуцлага хяналтын асуудлыг бодитой болгон хэрэгжүүлэх асуудал нэн тэргүүнд тавигдаж байна. Төвлөрлийг сааруулах бодлого, орон нутаг дахь сайн засаглалын тогтолцоог бий болгох, хэвшүүлэх, хөгжүүлэхэд орон нутгийн засаг захиргааны нэгжийн удирдлагууд бие даан орон нутгийн нийгэм- эдийн засгийн хөгжлийг төлөвлөх, батлах, шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх, хянах үйл ажиллагаанд бэлэн байна уу? Засаг захиргааны анхан шатны нэгжийн төрийн албан хаагч орон нутгийн төрийн санхүүгийн орлого, зарлагын удирдлагыг оновчтой удирдах, хянах эрх зүй, эдийн засгийн мэдлэгийн түвшинд хэр бэлтгэгдсэн бэ? Орон нутгийн төрийн аудитын байгууллагууд иргэний нийгэм, иргэдийн оролцоотойгоор төрийн санхүүгийн хяналтыг хэрэгжүүлэхэд давуу, сул талууд гарах эрсдлийн талаар хийсэн судалгаатай эсэх г.м олон асуудлуудтай холбоотой хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, хэрэгжүүлэх асуудлуудын хүрээнд нээлттэй хэвээр байна. Орон нутагт мөрдөгдөж буйгаа төрийн аудит, санхүү, түүний хяналттай холбоотой мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжуудыг хэрэгжүүлэхэд гарч байгаа хүндрэлүүд их байна. Улсын нэгдсэн төсвөөс орон нутгийн хөгжлийн санд олгож буй төсвийн хөрөнгө, санхүүжилт, гүйцэтгэлийн үр дүнг хэмжих, санхүүгийн

⁶¹ Aisha Ghaus-Pasha: Засаглалд иргэний нийгмийн байгууллагуудын гүйцэтгэх үүрэг. Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр. Монгол Улс 2008, х. 129.

⁶² International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

⁶³ Altmann Joern, Burmaa Natsag, Keydel Martin: ХБНГУ-н Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн яамны мэдээлэл: Монгол улсын ТАБ-г үйл ажиллагааг бэхжүүлэх төслийн үр дүн. ХБНГУ-н Bonn хот 2006 он. Герман хэлнээс орч.

болон гүйцэтгэлийн аудитын асуудлууд эхлэл төдий байна. Эдгээр тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэхэд орон нутаг дахь төрийн аудитын салбар байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлагын хувьд анхаарах асуудлууд нилээд байна. Орон нутгийн төрийн аудитын салбар байгууллага үйл ажиллагааны эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагын хүрээнд олж авсан мэдээллийн эх сурвалжийг ашиглан орон нутгийн санхүүгийн үйл ажиллагаанд өгсөн үнэлгээг ил тод тайлагнаж хэвших асуудал чухал юм. ТАБ-н үйл ажиллагаа явуулж байгаа орчин эрсдэлтэй нь энэ байгууллагын бие даасан болон санхүүгийн хараат бус байдал, ерөнхий аудиторын бүрэн эрх үндсэн хуулиар хамгаалагдаагүйтэй шууд холбоотой. ТАБ-н үйл ажиллагаа, аливаа нэгэн аудитын шалгалтын үр дүнд гаднаас нөлөөлөх хандлага байдаг нь нууц биш бөгөөд нэн тэргүүнд хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлагатай.

- Төрийн аудитын үйл ажиллагаанд хэн үнэлэлт дүгнэлт өгөх вэ?
- ТАБ-н хариуцлага ямар түвшинд байх вэ?
- Орон нутгийн удирдлага, салбар байгууллагын хариуцлага ямар түвшинд байх вэ?
- Орон нутгийн төрийн аудиторууд үйл ажиллагаа хир чанартай гүйцэтгэж байна вэ?
- Төрийн аудиторууд хариуцлага алдан мэргэжлийн алдаа гаргавал ямар үр дагавар үүсэх вэ?
- Төрийн аудиторуудын гаргасан алдаанаас үүдэн бий болох хохирлыг хэн хариуцах вэ?
- ТАБ-тай холбоотой санал гомдлыг ямар байгууллага хүлээн авах вэ?

ээрэг олон асуудлууд “Төрийн аудитын тухай” хуулинд нээлттэй үлдсэн байна. Санхүүгийн сайн засаглалын үнэлэлт дүгнэлтийг орон нутгийн анхан шатны нэгжийн түвшинд бүс нутгийн түвшинд харьцуулсан судалгаа хийн тэдгээрийн туршлагын харилцан солилцооны үр дүнд орон нутгийн санхүүгийн сайн засаглалын тогтолцоог боловсронгуй болгох нөлөөтэй. Орон нутгийн хөгжлийн бодлогын оновчтой удирдлага, санхүүгийн сайн засаглалын хүрээнд өрсөлдөөнийг бий болгох, бүтээмж бүхий төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг дэмжих, сурталчлах урамшуулах нь ач холбогдолтой. Орон нутгийн санхүүгийн сайн засаглалыг үнэлэхэд иргэний нийгмийн оролцоо чухал бөгөөд төрийн хяналт нь олон нийтийн хяналт, иргэний нийгмийн оролцооны хамтын ажиллагааны үр дүнд санхүүгийн сайн засаглалын шинэтгэл хийх нь хамгийн оновчтой⁶⁴. Төрийн үйл ажиллагаа ил тод байх нь иргэдэд хяналт хийх боломж олгон төрийн бодлогод нөлөөлөх, төрийн үйлчилгээг бодитой хөнгөн шуурхай болгоход чухал ач холбогдолтой. Төрийн бус байгууллага, иргэдийн хяналт нь мэргэжлийн байгууллагын хяналтаар давхар дэмжигдсэнээр төрийн хяналтын үр нөлөө, нөлөөлөл нэмэгдэнэ⁶⁵. Төрийн хяналтын үр дүнг мэдээллийн хэрэгслээр иргэдэд тогтмол мэдээлж заншсанаар иргэдийг бодол саналаа чөлөөтэй илэрхийлэхэд суралцах, илэрхийлэх, оролцох нөхцөлийг бий болгоно. Олон нийтийн хяналтын үүрэг функц нь төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны гүйцэтгэл, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд хяналт шинжилгээ хийх⁶⁶, шийдвэрлэгдээгүй асуудлуудыг илрүүлэн төрийн анхаарлыг чиглүүлэх, хүний эрхийг хамгаалах, улс төр, байгаль орчин⁶⁷, нийгмийн болон

⁶⁴ Орон нутгийн засаглалын төлөв байдлыг хэмжихүй. Хэрэглэгчийн гарын авлага.” НҮБХХ, Хүний эрхийг баталгаажуулах ардчилсан засаглалыг хөгжүүлэх Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх - II шатны төсөл”. Улаанбаатар 2010, х.45-49.

⁶⁵ Хяналтуудын нэгдсэн нөлөөний онол

⁶⁶ Нэгдсэн үндэстний байгууллага. Мянганы хөгжлийн зорилтуудыг хангах засаглал. Монгол Улс 2008, х. 91.

⁶⁷ Aisha Ghaus-Pasha: Засаглалд иргэний нийгмийн байгууллагуудын гүйцэтгэх үүрэг. Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр. Монгол Улс 2008, х. 129.

иргэдийн тулгамдсан асуудлаар иргэдийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн хамгаалахад чиглэгдэнэ. Орон нутгийн ТАБ санхүүгийн сайн засаглалд -хамтын⁶⁸-хяналтын үйл ажиллагааг хэрхэн оновчтой зохион байгуулах талаар судалгаа хийн гарч болох үр дүн давуу ба сул талууд болон гарч болох эрсдлийг сайтар тооцож зохион байгуулах зайлшгүй шаардлагатай. Гэвч энэ асуудлыг орон нутгийн засаг захиргааны өнөөгийн нөхцөл байдалд шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй байна. Олон улсын түвшинд өрсөлдөх чадвартай мэргэжлийн болон ёс зүйн түвшинд сайтар бэлтгэгдсэн төрийн албан хаагчид болон төрийн аудиторуудаар орон нутгийн засаг захиргааны болон төрийн аудитын байгууллагуудыг бэхжүүлэхгүйгээр төрийн санхүү, аудитын үйл ажиллагаа үр дүнд хүрэхгүй. Төрийн алба, төрийн байгууламжийн системд хяналт- хариуцлагын тогтолцоо сул байх нь авилгад автсан төрийн механизм болон хувирдаг⁶⁹.

Монгол Улсын төрийн санхүүгийн хяналтын үйл ажиллагаанд иргэний нийгэм, төрийн бус байгууллага, иргэдийн оролцоо байхгүй. Төрийн санхүүгийн хяналтын үйл явц дахь иргэний нийгэм, иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох, төрийн аудитын хууль тогтоомжид мэдээллийг нээлттэй болгох асуудлыг хуульчлах нь чухал. Орон нутгийн төрийн аудиторуудын хувьд дотоод сургалт, ажлын байранд дагалдуулан сургах чадавхи туйлын сул, удирдах албан тушаалын ажилтны болон төрийн аудиторуудын мэдлэг чадвар хангалтгүй байгаад⁷⁰ дүгнэлт хийн тэдний мэдлэг боловсролыг тасралтгүй дээшлүүлэх шаардлагатай. “Гүйцэтгэж ирсэн аудитын ихэнхи нь зөвхөн жижиг сажиг асуудалтай холбогддог. Аудитад шийдвэрлэвэл зохих өргөн хүрээтэй асуудлуудыг хамруулах, асуудлыг дүн шинжилгээний арга хандлагыг хэрэгжүүлэх бололцоог бүрдүүлдэггүй нь гүйцэтгэлийн аудитын туршлага хангалтгүй байгаатай холбон тайлбарлаж болох юм. Аудитын тайлангийн хувьд ойлгоход хүндрэлтэй, уншигчдад чиглээгүй, тодорхойгүй бүтэцтэйгээс гадна ач холбогдолгүй ойлгомжгүй, жижиг сажиг мэдээллээр дүүрсэн мөртөө тэднийгээ тайлбарлаагүй эсвэл огт уялдаа, хамааралгүй байх нь түгээмэл байна”⁷¹. Орон нутгийн төрийн аудитын байгууллагыг мэргэжлийн удирдлагаар хангах үүрэг хүлээсэн Монгол Улсын Үндэсний аудитын газрын үйл ажиллагаанд олон улсын түншийн үнэлгээний байгууллагаас өгсөн дүгнэлтээс орон нутгийн төрийн аудитын хяналтын үйл ажиллагааны үр дүнг шууд холбон үзэхэд ойлгомжтой. Төрийн аудитын үйл ажиллагааны тайланг жирийн иргэд олж авах огт боломжгүй бөгөөд улирал тутмын мэдээллийг санхүүжилтгүйн улмаас хэвлүүлдэггүй⁷² зэрэг асуудлуудыг анхаарах хэрэгтэй⁷³.

Монгол Улсын орон нутагт төрийн санхүүгийн сайн засаглалын үйл ажиллагаа-хяналтын тогтолцоог бодитойгоор бий болгох нь зөвхөн орон нутаг дахь ТАБ-н үйл ажиллагаанаас шалтгаалахгүй орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд, төрийн аудитын байгууллага, иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагуудад дараахи зөвлөмжийг санал болгож байна.

⁶⁸ Төр ба хувийн аудитын хэвшлийн түншлэл, иргэний нийгэм, иргэдийн оролцоог төрийн санхүүгийн хяналтын үйл ажиллагаанд идэвхитэй оролцуулах

⁶⁹ Taus, Jozef: Орчин үеийн улс төрийн эрх мэдлийн хуульчлал. Төрийн эрх мэдэл ба хяналт. Эмхэтгэсэн Andreas Kohl. Wien 1979, х. 9. герман хэлнээс орч.

⁷⁰ Монгол улсын Ерөнхий аудитортой хийсэн ярилцлагаас хийсэн дүгнэлт. 2012 оны 10,11, сар; 2017 оны 10 сар.

⁷¹ Монгол улсын үндэсний аудитын газрын үйл ажиллагаанд хийсэн Швед болон Норвеги улсын үндэсний аудитын газраас хийсэн түншлэлийн үнэлгээний тайлан. х. 6-7. Улаанбаатар хот 2010 оны 11 сар.

⁷² Монгол улсын үндэсний аудитын газрын үйл ажиллагаанд хийсэн Швед болон Норвеги улсын үндэсний аудитын газраас хийсэн түншлэлийн үнэлгээний тайлан. х. 14. Улаанбаатар хот 2010 оны 11 сар.

⁷³ Төрийн аудитын тухай” хуулийн §15.1.10 дагуу ажлын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны асуудлаар УАГ-с стандарт, дүрэм, журам, заавар, мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангагдана.

5. ЗӨВЛӨМЖ

• Орон нутгийн засаг захиргааны удирдлага ба удирдах байгууллагын хүрээнд:

- Орон нутгийн удирдлагын эрх мэдлийн хуваарилалт, шийдвэр гаргалт, хэрэгжүүлэлтэд харилцан хяналт ба хариуцлагыг тогтолцоог бодитойгоор бий болгох
- Орон нутгийн төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн төрийн бодлогын шийдвэр гаргах байгууллага, төрийн албан хаагчдын мэргэшлийн чадавхийг сайжруулах⁷⁴,
- Орон нутгийн удирдах, шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх, хяналтын үүрэг бүхий байгууллагуудын ажлын уялдааг бий болгох, хамтарч ажиллах, нөхцөлийг бүрдүүлэхэд дэмжих
- Орон нутгийн ИТХ болон засаг захиргааны нэгжийн удирдлагын улс төр, төрийн удирдлага, нийгэм, эдийн засаг, дотоод хяналт, үнэлгээ, хяналт хариуцлагын мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэх
- Орон нутгийн санхүү, төсөв, дотоод хяналтын ил тод зохистой удирдлагыг хэрэгжүүлэх
- Орон нутгийн хөгжлийн тулгамдсан асуудал болох байгаль орчныг хамгаалах, баялгийн нөөцийн зохистой ашиглалт, орон нутгийн өмчийн ашиглалтыг сайжруулах, хөрөнгө оруулалт, дэд бүтэц, бүтээн байгуулалтын талаар цогц бодлого боловсруулах чадавхийг нэмэгдүүлэх
- Орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагуудад үр дүнд чиглэсэн дотоод хяналтын тогтолцоог үйл ажиллагаандаа нэвтрүүлэх, хяналт үр дүнтэй байх
- Хяналтын мэдээлэл цаг үеэ олсон үнэ цэнэтэй байх мэдээллийн мөрөөр шуурхай арга хэмжээ авах, дотоод хяналтын мэдээллийг холбогдох бүх хэрэглэгчдэд цаг алдалгүй хүргэж байх мэдээллийн тогтолцоог бүрдүүлэх нь
- Орон нутгийн эрх ашгийг хөндсөн шийдвэр гаргахдаа иргэдийн саналд тулгуурлан хамтран хэлэлцэж оновчтой шийдвэр гаргаж хэвших
- Хувийн хэвшлийн аудитын байгууллага, шинжээч, зөвлөх, хяналтын байгууллагуудтай хамтран ажиллах
- Иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, иргэдийн сонирхлын бүлгүүдийн оролцоог хүлээн зөвшөөрч оролцуулах, хамтран ажиллах, хууль эрх зүйн хариуцлагын тогтолцоог хүндэтгэн хэрэгжүүлэх
- Иргэдийн зүгээс орон нутгийн удирдлагад үнэлгээ, дүгнэлт өгүүлж хэвшүүлэх, үнэлгээнд тулгуурлан холбогдох арга хэмжээ авч үр дүнг ил тод тогтмол мэдээлж занших,
- Иргэдтэй хамтран ажиллах менежментийн арга барилыг боловсронгуй болгох

• Орон нутгийн төрийн аудитын салбар байгууллагын хүрээнд:

- Орон нутгийн төрийн аудитын байгууллагын бие даасан хараат бус байдлыг үндсэн хуулиар баталгаажуулснаар санхүүгийн сайн засаглалд үндсэн давуу талыг авчрах болно.

⁷⁴ Орон нутгийн засаглалын төлөв байдлыг хэмжихүй. Хэрэглэгчийн гарын авлага." НҮБХХ, Хүний эрхийг баталгаажуулах ардчилсан засаглалыг хөгжүүлэх Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх- II шатны төсөл". Улаанбаатар 2010, х.12.

- Орон нутгийн санхүүгийн нөөцийг зохистой ашиглах тухай санхүүгийн хариуцлагыг дээшлүүлэх, иргэдэд ил тод тайлагнах үйл ажиллагааг нэвтрүүлэх
 - Төрийн санхүүгийн хяналтын үр дүнг иргэдэд энгийн тодорхой ойлгомжтой тайлагнах арга барилыг эзэмших,
 - Орон нутгийн хяналтын бусад байгууллагуудтай хамтран ажиллах нь төрийн хяналтын үйл ажиллагаанд үр дүнтэй байдлыг бий болгоно. /Мэргэжлийн хяналт, татвар, хувийн хэвшлийн аудитын байгууллага г.м/
 - Орон нутгийн төрийн санхүүгийн үйл ажиллагаанд гүйцэтгэлийн аудитыг илүү чухал, оновчтой асуудалд чиглүүлэх. Үүнд:
 - Хөрөнгө оруулалтын аудит
 - Орон нутгийн өр төлбөрийн аудит
 - Засаг захиргааны байгууллагын зохион байгуулалтын аудит
 - Байгаль орчин, экологийн аудит
 - Орон нутгийн засаг захиргааны болон төрийн аудитын салбар байгууллага, төрийн аудитуудын мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэхэд анхаарах, зорилтот бүлгийн сургалт зохион байгуулах
 - Төрийн аудитын тайлагналыг бүтцийн хувьд⁷⁵ болон энгийн тодорхой ойлгомжтойгоор хэрэглэгчдэд, иргэдэд чиглэсэн, хэрхэн тайлагнах талаар сургалт зохион байгуулах
- **Иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагуудын хүрээнд:**
 - Орон нутгийн төсвийг төлөвлөх, батлах, хэрэгжүүлэх, хянах, дахин хяналтад оролцох идэвхитэй иргэдийн оролцоог дэмжих
 - Иргэд орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагуудаас шаардлагатай мэдээллийг цаг хугацаанд нь хуулийн дагуу авч иргэдэд мэдээлж занших
 - Орон нутгийн иргэдэд санхүү, хууль эрх зүйн мэдлэг олгох сайн туршлагыг дэмжсэн, шинэлэг агуулга, хэлбэрийг бий болгох
 - Орон нутгийн удирдлагын шийдвэр гаргах, санхүүгийн хяналтын үйл ажиллагаанд оролцох боломж, эрхийн асуудлаар сайтар ойлгуулах, идэвхи бүхий иргэдээс бүрдсэн ажлын хэсгүүдийг зохион байгуулах
 - Иргэдээс засаг захиргааны гаргасан шийдвэрийн хэрэгжилтийн тухай санал асуулга авч хэвших, санал асуулгад идэвхитэй оролцох, уулзалт зохион байгуулах, иргэдийг үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, санал солилцох, мэтгэлцээний соёлтой арга барилд суралцуулах, дадлагажуулах
 - Иргэдийг төрийн санхүүгийн хяналтын ил тод байдал, төрийн үйлчилгээний чанар, үр нөлөө иргэдэд хүрч үр ашгаа өгч байгаа эсэхэд байнга дүгнэлт хийлгэж сургах
 - Орон нутгийн төрийн санхүүгийн хяналтад иргэний нийгэм, иргэдийн оролцоог орон нутгийн санхүүгийн тайлагналд харьцуулсан хяналт хийх арга барилыг эзэмшүүлэх сургалтад хамруулах, туршлага судлах болон урамшуулан идэвхижүүлэхийг дэмжих зэргийг зөвлөж байна.

⁷⁵ Монгол улсын үндэсний аудитын газрын үйл ажиллагаанд хийсэн Швед болон Норвеги улсын үндэсний аудитын газраас хийсэн гүнзгий үнэлгээний тайлан. х. 6-10. Улаанбаатар хот 2010 оны 11 сар.

6. САНАЛ

Монгол Улсын орон нутгийн сайн засаглалын үйл ажиллагаанд тавих санхүүгийн хяналтыг боловсронгуй болгох, сайжруулах үүднээс санхүүгийн сайн засаглал- төрийн хяналтын үйл ажиллагаанд нийтлэг ашиглаж болохуйц гарын авлагыг мэргэжлийн судлаачдаар боловсруулан засаг захиргааны нэгжийн байгууллагын албан хаагчид, төрийн аудиторууд, аймаг, сум, баг, иргэн бүрт нийтийн хүртээмж болгох нь үр өгөөжтэй, анхан шатны бодит тусламж болно гэдэгт итгэлтэй байна.

Товчилсон үгс:

ҮАГ- Үндэсний аудитын газар

ТАБ-Төрийн аудитын байгууллага

ИТХ-Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал

АОУС-Аудитын олон улсын стандарт

7. НОМ ЗҮЙ

Ашигласан материал:

- Aisha Ghaus-Pasha: Засаглалд иргэний нийгмийн байгууллагуудын гүйцэтгэх үүрэг. Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр. Монгол Улс 2008 он
- Altmann Joern, Burmaa Natsag, Keydel Martin: ХБНГУ-н Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн яамны мэдээлэл: Монгол улсын ТАБ-г үйл ажиллагааг бэхжүүлэх төслийн үр дүн. ХБНГУ-н Bonn хот 2006 он
- Degenhart, Christoph: Төрийн санхүүгийн хяналт. Германы төрийн эрх зүйн нийгэмлэг. (55) 1996 он
- Schulze-Fiellitz, Helmuth: Төрийн санхүүгийн хяналт. Германы төрийн эрх зүйн нийгэмлэг. (55) 1996 он
- Schmidt-Assmann, Eberhard/ Hoffmann-Riem, Wolfgang: Удирдлагын хяналт. Baden-Baden 2001 он
- Taus, Jozef: Орчин үеийн улс төрийн эрх мэдлийн хуульчлал. Төрийн эрх мэдэл ба хяналт. Эмхэтгэсэн Andreas Kohl. Wien 1979 он
- Аудитын олон улсын стандарт
- Лимагийн Тунхаглал
- Монгол улсын статистикийн эмхэтгэл. Улаанбаатар 2016 он
- Монгол улсын үндэсний аудитын газрын үйл ажиллагаанд хийсэн Швед болон Норвеги улсын үндэсний аудитын газраас хийсэн түншлэлийн үнэлгээний тайлан. Улаанбаатар хот 2010 оны 11 сар.
- Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага. Мянганы хөгжлийн зорилтуудыг хангах засаглал. Монгол Улс 2008 он
- Нэгдсэн үндэстний байгууллага. Мянганы хөгжлийн зорилтуудыг хангах засаглал. Монгол Улс 2008 он
- Нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандарт

- Орон нутгийн засаглалын төлөв байдлыг хэмжихүй. Хэрэглэгчийн гарын авлага.” НҮБХХ, Хүний эрхийг баталгаажуулах ардчилсан засаглалыг хөгжүүлэх Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх- II шатны төсөл”. Улаанбаатар 2010 он
- Орон нутгийн засаглалын төлөв байдлыг хэмжихүй. Хэрэглэгчийн гарын авлага.” НҮБХХ, Хүний эрхийг баталгаажуулах ардчилсан засаглалыг хөгжүүлэх Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх- II шатны төсөл”. Улаанбаатар 2010 он
- ХБНГУ-н Spreyer-н Төрийн захиргаа судлалын институтын захирал Jan Ziekow-н “Төрийн үүрэг-Эдийн засгийн хямрал” сэдэвт олон улсын хурлын илтгэл. Улаанбаатар хот 2012 оны 8 сарын 29

Хууль тогтоомжууд:

- Монгол Улсын “Үндсэн хууль 1992 он
- Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль 2006 он
- Төрийн аудитын тухай хууль 2003 он
- Төрийн хянан шалгалтын тухай хууль 2003 он
- Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль 2010 он
- Төсвийн тухай хууль 2011 он

“ҮР НӨЛӨӨ БҮХИЙ НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦОО” - ОРОН НУТГИЙН БОДЛОГЫН ЭКСПЕРТҮҮДИЙН НЭГДСЭН ЗӨВЛӨМЖ

“Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо” сэдэвт бодлогын судалгааны энэхүү нэгдсэн зөвлөмж нь эксперт тус бүрийн бие даан гүйцэтгэсэн бодлогын тодорхой сэдэв буюу асуудлын талаарх дүгнэлт зөвлөмжид үндэслэсэн бөгөөд дараах үндсэн хэсгүүдээс бүрдэнэ. Үүнд:

1. НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ҮР НӨЛӨӨГ ДЭЭШЛҮҮЛЭХИЙН ТУЛД ЭРХ ЗҮЙН ТАЛААР ХИЙХ ШИНЭЧЛЭЛ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ТАЛААРХ ЗӨВЛӨМЖ
2. НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦООНД ХЭТ УЛС ТӨРЖИЛТӨӨС СЭРГИЙЛЭХ, ЗАХИРГААНЫ ЧАДАВХИЙГ БЭХЖҮҮЛЭХ, ЗАСАГ ДАРГА БОЛОН ИРГЭДИЙН ТӨЛӨӨЛӨГЧДИЙН ХУРЛЫНХАРИУЦЛАГЫН МЕХАНИЗМЫГ ТОДОРХОЙ БОЛГОХ ТАЛААРХ ЗӨВЛӨМЖ
3. ТӨВ ОРОН НУТГИЙН ЧИГ ҮҮРГИЙГ ХУВААРИЛАХ, ТОДОРХОЙ БОЛГОХ ТАЛААРХ ЗӨВЛӨМЖ
4. ОРОН НУТАГТ ОЛГОСОН ЭРХ МЭДЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТЭД ХЯНАЛТ ТАВИХ ТАЛААРХ ЗӨВЛӨМЖ

Эксперт бүрийн тухайн сэдвийн хүрээнд гаргасан зөвлөмж нь нэгдүгээрт, тухайн экспертийн үзэл бодол, хувийн итгэл үнэмшилд тулгуурлан хийсэн эргэцүүлэл, дүгнэлт, бөгөөд үүнд төслийн удирдлагын зүгээс тодорхой чиглэл, заавар өгөөгүй болно. Хоёрдугаарт, эксперт бүр зөвлөмжөө бие даан хийж гүйцэтгэсэн бөгөөд өөрийн судалгаа, шинжилгээний ажлын туршлага, тухайн асуудлын талаарх өөрийн мэдлэг, хуримтлуулсан мэдээлэлд голчлон үндэслэсэн байна.

Зөвлөмж тус бүрийн хамрах хүрээ нь Үндсэн хуулийн хүрээнд өөрчлөлт хийхтэй холбоотой зөвлөмж, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуулийн хүрээнд өөрчлөлт хийхтэй холбоотой зөвлөмж, одоогийн Үндсэн хууль, бусад хууль эрх зүйн хүрээнд төрийн бодлогын чиглэлд хамаарах зөвлөмж зэрэг хэсгүүдээр тодорхойлогдож байгаа болно.

Үндсэн хууль, бусад холбогдох эрх зүйн актын хүрээнд өөрчлөлт оруулахтай холбогдон илэрхийлсэн зөвлөмжийн хэсгийг бодлогын тодорхой шийдэл бүхий хувилбар гэж болох бөгөөд эксперт тус бүрийн зөвлөмж нь ийм хувилбаруудыг тодорхой хэмжээгээр агуулж байгаа юм. Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцооны талаарх бодлогын экспертүүдийн нэгдсэн зөвлөмж нь цаашид орон нутгийн удирдлага, тогтолцооны талаарх тодорхой асуудлаар дагнан гүнзгийрүүлж хийх судалгаа болон тодорхой засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дээр хийгдэж болох хээрийн судалгаа зэргээр улам баяжигдан хийгдэх бүрэн бололцоотой болно. Энэ үүднээсээ энэхүү нэгдсэн зөвлөмж нь цаашид бусад энэ төрлийн судалгаанд түлхэц өгөх ач холбогдолтой юм.

1. НЭГ: НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ҮР НӨЛӨӨГ ДЭЭШЛҮҮЛЭХЭД ШААРДЛАГАТАЙ ЭРХ ЗҮЙ, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН ШИНЭЧЛЭЛИЙН ТАЛААРХ ЗӨВЛӨМЖ

1.1. Аймаг, сум, баг болон хот, дүүрэг хорооны аль нь Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж буюу нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэгч нь мөн болохыг хуульчлан тогтоох. Манай орон Монгол гэсэн нэгэн үндэстний улс тул төрийн талаар бие даасан бүтцийн хэсгүүдийг хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй, харин түүхэн ёсоор бүрэлдэж, энгийн төвлөрсөн хэлбэрээр оршиж ирсэн тул түүнийг хэвээр хадгалах нь зохистой гэсэн үзэл баримтлалыг шинэ Үндсэн хууль боловсруулахад удирдлага болгосон бөгөөд энэ нь “А.Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна, Б.Монгол улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана” гэсэн Үндсэн хуулийн Хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь заалтад тусгалаа олсон. Тийм учраас аймаг, хороо, баг болон хот, дүүрэг, хорооны аль нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэх тухай Үндсэн хууль болон ЗЗНДНТутХ-д тухай хуульд тодорхой заасан байгаа тул дахиж хуульчлах шаардлагагүй.

1.2. Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж буюу хот ба сум нь нийтийн эрх зүй дэх хуулийн этгээд мөн гэдгийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулах болон нийтийн эрх зүй дэх хуулийн этгээд болохынхоо хувьд ЗЗНДН буюу хот ба сумд нь ямар эрх эдэлж, үүрэг хүлээхийг Үндсэн хуулиар хуульчлан баталгаажуулах. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэхэд нийгмийн харилцаа бүхэлдээ хуулиар зохицуулагдаж, иргэн хүн төрийн хэрэгт шууд оролцох бололцоотой байх ардчиллын суурь зарчмын үндсэн дээр Үндсэн хууль болон бусад хуульд заасан чиг үүргийн дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг. “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг, захиргаа-нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн” гэж Үндсэн хуулийн Тавин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заажээ. Энэ нь аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол төр, эрх зүйн харилцааны бие даасан субъект мөн гэдгийг хуульчлан бэхжүүлсэн учраас нийтийн эрх зүй дэх хуулийн этгээд гэдгийг Үндсэн хуульд өөрчлөн баталгаажуулах шаардлагагүй.

1.3. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэгч хуулийн этгээдийн хувьд харьяат иргэн ба оршин суугчийн эрх зүйн статусыг Үндсэн хуулийн хэмжээнд тодорхой болгох зайлшгүй шаардлагагүй юм.

1.4. Нутгийн өөрөө удирдах чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй ЗЗНДН нь хуулиар оногдсон эрх, хүлээсэн үүргээ биелүүлэхгүй байгаа тохиолдолд Засгийн газар ямар арга хэмжээ авах тухай өөрчлөлт оруулах. Өөрөөр хэлбэл үндэсний тусгаар тогтнол, аюулгүй байдал, газар нутгийн бүрэн бүтэн байдал, Монгол улсын иргэдийн иргэний болон хүний эрх, эрх ашиг зөрчигдөж байгаа болон хууль, шударга ёс алдагдаж байгаа үед Засгийн газар орон нутгийн дотоод хэрэгт дээрээс оролцох, холбогдох бусад арга хэмжээг хэрхэн авах тухай заалт зохицуулалтууд оруулах хэрэгтэй юм. Нутгийн өөрөө удирдах ёс нь сайн дурын шинж чанартай /үүнийг Үндсэн хуульд тусгах ёстой/ зүйл учраас хэн нэг ЗЗНДН өөрийгөө удирдах үйл хэргээс татгалзах юм бол тухайн ЗЗНДН-ийн удирдлагыг хэрхэх тухай заавал зааж өгөх хэрэгтэй юм.

2. ХОЁР. НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦООНД ХЭТ УЛС ТӨРЖИЛТӨӨС СЭРГИЙЛЭХ, ЗАХИРГААНЫ ЧАДАВХИЙГ БЭХЖҮҮЛЭХ, ЗАСАГ ДАРГА БОЛОН ИТХ-ЫН ХАРИУЦЛАГЫН МЕХАНИЗМЫГ ТОДОРХОЙ БОЛГОХ

2.1. Нутгийн удирдлага дахь хэт улс төржилтийг бууруулах:

2.1.1. Орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намуудын оролцоонд хязгаарлалт хийж, 50 хувь хүртэл босго тогтоох. Сум, дүүргийн ИТХ-ын сонгууль, УИХ-ын сонгууль болон аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын сонгуулиас тусдаа явагддаг. Ардчилал бэхжсэн орнуудын туршлагаас үзвэл улс төрчдөөс гадна иргэдийн нэгдэл, бүлэг нь орон нутгийн сонгуульд идэвхтэй оролцдог байна. Тухайлбал, Япон улсад орон нутгийн сонгуульд 10000 гаруй бүлгүүд оролцдог бөгөөд тэд заримдаа өөрсдийн бүлгээ орон нутгийн нам гэж нэрлэх явдал байдаг байна. Магадгүй квот тогтоосон нөхцөлд иргэдийн бүлэг үүсэх боломжтой юм. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намуудын оролцоог хязгаарласан квот тогтоосноор ИТХ-ын гишүүдийн олонх бие даагчид болох нөхцөл үүснэ. Үүний үр дүнд сум, дүүргийн Засаг даргыг нэр дэвшүүлэх сонгууль дахь улс төрийн туйлшрал харьцангуй буурах төдийгүй орон нутгийн сонгуулийн амлалт илүү бодитой болох үндэс тавигдана.

2.1.2. ЗЗНДНТУТХ-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.2 дахь хэсэгт "Баг, хорооны Засаг даргад тухайн нэгжийн нийтийн Хуралд оролцож байгаа иргэд, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргад тухайн Хурал дахь нам, эвслийн бүлэг, эсхүл Хурлын төлөөлөгч тус тус нэр дэвшүүлэх эрхтэй бөгөөд уг Хурлын хуралдаанд оролцсон иргэд, төлөөлөгчдийн олонхийн буюу 50-иас дээш хувийн санал авсан нэр дэвшигчийг томилуулахаар томилох эрх бүхий албан тушаалтанд санал болгоно" хэмээн заажээ. Өнөөгийн Монгол Улсын жишгээс харахад багийн Засаг даргыг сонгох ИНХ-д "ургийн" сонгууль явагдах магадлал өндөр болсон. Тиймээс баг, хорооны Засаг даргыг томилох нь улс төржилтийг бууруулна. Багийн Засаг даргыг багийн хүн амын тооноос хамаарч ИНХ-ын сонгуульгүйгээр томилдог болох. Хөдөө орон нутгийн сумын багийн сонгогчдын тооны дунджийг гаргаж, дунджаас дээш хүн амтай багт ИНХ-ын сонгууль явуулах, доош буюу бага хүн амтай багт томилгоо хийх. Энэ нь нэг талаар сумын багуудад үзэгддэг ургийн сонгуулийг зогсоох зорилготой. Нөгөө талаар, хөдөө орон нутагт хавтгайрсан улс төржилтийг бууруулах үндэстэй.

2.1.3. Хорооны засаг даргын сонгуульд "...уг Хурлын хуралдаанд оролцсон иргэд, төлөөлөгчдийн олонхийн буюу 50-иас дээш хувийн санал авсан нэр дэвшигчийг томилуулах..." гэдэг заалт бодит байдалтай нийцдэггүй. Энэ нь хэрэгжилт муутай бөгөөд хорооны Засаг даргыг сонгох ИНХ-д хорооны иргэдийн олонх оролцдоггүй. Ихэнхдээ ИТХ-ын гишүүдийн, эсвэл Засаг даргын санал болгосон хүнийг сонгох "захиаалга"-т цөөн тооны хүмүүсийн дунд санал хураах "жүжиг" явагддаг. Иймд хорооны Засаг даргыг шууд томилдог байх нь оновчтой. Хорооны засаг даргыг шууд томилох нь дүүргийн Засаг даргад ажлаа сайн хийх боломжийг илүү олгодог. Өөрөөр хэлбэл, хорооны дарга өөрийг нь томилсон Засаг даргын өмнө ажлаа тайлагнахаас гадна, томилсон хүнийхээ төлөө Засаг дарга хариуцлага хүлээх үндэслэл бүрдэнэ. Нэгдмэл улсын хувьд илүү тохиромжтой хувилбар байж болно. Нөгөө талаар "хавтгайрсан" улс төржилтийг бууруулах нэг үндэслэл болно.

2.1.4. Сум, дүүргийн засаг даргыг иргэд шууд орон нутгийн сонгуультай хамт сонгодог байх эсвэл шууд дээд шатны Засаг дарга томилдог байх гэсэн хоёр хувилбар олон нийтийн санаа бодлыг хуваагдалд оруулж байна. Одоо хэрэгжиж байгаа ИТХ-аас нэр дэвшүүлж, томилох нь Засаг дарга хариуцлага хүлээлгэх механизмыг үгүй хийж байна гэдэг шүүмжлэл, маргаанд их өртдөг. Төр давамгайлсан хосолмол онолыг баримталбал, томилгоо үр дүнтэй гэж үздэг. Энэ нь ажил үүрэг, хариуцлагын асуудал илүү тодорхой байх бөгөөд нутгийн иргэдийн төлөөллийн байгууллага тэднийг хянах

боломж бүрэн бүрдэнэ. Харин сонгууль нь сөрөг хүчний Засаг даргыг томилсноор маргаан, тэмцэл гарах болон ажил удаашрах үндэс болдог. Гэхдээ энэ нь харьцангуй ойлголт бөгөөд зарим тохиолдолд эрх баригчдын үзүүлээгүй ажлын амжилтыг тэд хийх боломж гардаг гэж үздэг. Энэ бол төвлөрөл саарсан газарт илүү боломжтой. Төвлөрөл саараагүй улс оронд өөр намын засаг дарга бие даасан амжилт гаргах боломжгүй юм.

2.2. Нутгийн удирдлага дахь хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах:

2.2.1. Орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намуудын оролцоог хязгаарласан квот тогтоосноор ИТХ-ын төлөөлөгчдийн олонх болох бие даагчид Засаг даргад нэр дэвшигчдэд хүчтэй нөлөө үзүүлэх төдийгүй Засаг даргын ажилд тавих хяналт, хариуцлагын тогтолцоог нэмэгдүүлнэ. Өнөөгийн нөхцөлд ИТХ-ын төлөөлөгчдийн олонх болох нэг намын гишүүд өөрийн намын гишүүнийг нэр дэвшүүлж, томиллуудгаас Засаг даргад тавих хяналт хариуцлагын механизм ажиллахгүй байх нь түгээмэл юм.

2.2.2. Баг, хорооны Засаг даргыг шууд томилох нь орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагын ажлын чадамж, хариуцлагын тогтолцоог нэмэгдүүлэх үндэс болно.

3. НУТГИЙН УДИРДЛАГА ДАХЬ УЛС ТӨРЖИЛТИЙГ БУУРУУЛАХ, ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦООГ ДЭЭШЛҮҮЛЭХЭД ШААРДЛАГАТАЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ:

3.1. Сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах: Сум дүүргийн ИТХ-ын сонгуульд улс төрийн намуудын оролцоог бууруулах зорилгоор бие даагчдад 50 хувийн босго тогтоох.

3.2. Орон нутгийн төрийн захиргааны ажлыг сайжруулж, хариуцлагын тогтолцоог нэмэгдүүлэхийн тулд ЗЗНДНТУТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах: Баг, хорооны эасаг даргыг томилох.

4. ТӨВ ОРОН НУТГИЙН ЧИГ ҮҮРГИЙГ ХУВААРИЛАХ, ТОДОРХОЙ БОЛГОХ ТАЛААР

Монгол Улсын төв, орон нутгийн байгууллагын чиг үүргийн хуваарь тодорхойгүй байгаа нь нутгийн удирдлагын үрнөлөө хангалтгүй байгаад нөлөөлж байна. Судалгаанаас үзвэл төв орон нутгийн чиг үүргийг илүү нарийн хуваарилах боломж байгаа нь харагдаж байна. Үүний тулд Үндсэн хууль болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай болон салбарын бусад хуулиудад зохих өөрчлөлт оруулах хэрэгтэй байна.

Үүнд:

Зөвлөмж 1.

Анхан шатны нэгжийн хурлын шийдвэрийг хоёр дахь шатны нэгжийн Засаг дарга хүчингүй болгодог, улмаар хоёр дахь шатны хурлын шийдвэр хууль зөрчсөн тохиолдолд Засгийн газар хүчингүй болгодог байх.

Зөвлөмж 2.

Орон нутгийн удирдлагын хоёр дахь шатны буюу сум, дүүргийн өөрөө удирдах ёсны хүрээнд хэрэгжүүлэх эрх мэдлийн хүрээ, түүнчлэн төрийн зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, хүрээ, хязгаар, журмыг Үндсэн хуулиар тодорхой болгох.

Зөвлөмж 3.

Төв орон нутгийн чиг үүргийг хуваарилахдаа дараах зарчмыг баримтлах. Үүнд:

1. Төрийн болон нийтийн удирдлагын чиг үүргийг ялгах. Ингэснээр нутгийн удирдлага нь төрийн чиг үүргийг орон нутагт хэрэгжүүлэхдээ дээд төвшний шууд удирдлагын дор үйл ажиллагаа явуулах ба харин нийтийн удирдлагын чиг үүрэгт хамаарах асуудлыг нутгийн удирдлагын бүрэн эрхэд хамааруулах
2. Төв орон нутгийн хамтын хүчин чармайлтыг нэгтгэх. Зарим ажил үүргийг гүйцэтгэхэд төв орон нутгийн аль аль нь тодорхой чиг үүрэгтэй байх
3. Орон нутаг чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ төрийн зарим чиг үүргийг шилжүүлэн авсан тохиолдолд төрийн нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хуулийн зохицуулалтыг тодорхой болгох.
4. Анхан шат буюу сумын чиг үүрэг өргөн хүрээтэй, эрх мэдэл, чадамж өндөр байх. Сумын иргэдэд шаардлагатай, тэдний эрх ашгийг шууд хөнддөг үйл ажиллагааг эрхлэх чиг үүрэг сумд байх гэсэн зарчмыг баримтлах.
5. Аймаг, нийслэлийн түвшинд уялдуулан зохицуулах (өөрийн онцлог нөхцөлийг харгалзан төлөвлөлт хийх, хөтөлбөр, төсөл гаргах гэх мэт), хянан шалгах, зааварлах, туслах ажилд илүү төвлөрөх гэх мэт.
6. Аймаг нь суманд туслалцаа үзүүлэх, (судалгаа, дүгнэлт гаргах, стратеги төлөвлөгөө боловсруулах, гамшгаас сэргийлэх, хор уршгийг зайлуулах гэх мэт болон бусад ажилд), хүний нөөцөөр хангах ажилд орон нутагт дэмжлэг үзүүлэх
7. Салбарын бодлого, стандартыг төв орон нутгийн байгууллага, орон нутаг дах төрийн үйлчилгээний барилга байшин, тоног төхөөрөмжийн засвар, ашиглалтын асуудлыг анхан шатны нэгж хариуцах
8. Орон нутаг дахь төрийн байгууллагуудын дарга, эрхлэгч нарыг томилохдоо орон нутгийн чиг үүрэгт хамрагдах үйл ажиллагааг голчлон эрхэлдэг байгууллагын удирдлагыг орон нутаг, төрийн нийтлэг чиг үүргийг орон нутагт хэрэгжүүлдэг байгууллагын удирдлагыг төвөөс томилдог зарчмыг баримтлах.
9. Орон нутгийн санхүүгийн эрх мэдлийг өргөтгөх, орлогын бааз суурийг нэмэгдүүлэх
10. Орон нутагт санаачлага гаргах, аливаа асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд эрэл хайгуул хийх боломжийг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ дээд түвшний байгууллагаас тавих хяналтын үр дүнтэй механизм бий болгох, ажлыг дүгнэх стандартыг нэвтрүүлэх, үйл ажиллагааны үр дүнг дээд шатны байгууллагаас олгох санхүүгийн дэмжлэгтэй уялдуулах

Зөвлөмж 4.

Дээр дурдсан ерөнхий зарчмын хүрээнд сум нь:

- Орон нутгийн татвар тогтоох, татвар, төлбөр хураах
- Боловсролын үйлчилгээ (бичигтэн болгох, сургуулийн өмнөх болон суурь боловсрол)
- Эрүүл мэндийн анхан шатны үйлчилгээ
- Хүн амыг халдварт өвчнөөс сэргийлэх, хамгаалах
- Нийгмийн халамж (олон нийтийн оролцоотой халамжийг оролцуулан ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс, жирэмсэн эхчүүдийг халамжлах)
- Хүн амын соёлын үйлчилгээ (урлаг, уран сайхан, номын сан)

- Боловсрол соёл, эрүүл мэндийн байгууллагыг мэргэжилтнээр хангах
- Нийтийн биеийн тамирыг хөгжүүлэх
- Иргэний хамгаалал (сургалт зохион байгуулах, авран хамгаалах хэрэгсэл, дохиолол, мэдээлэл г.м.)
- Нийгмийн хэв журмыг сахиулах үйл ажиллагааг идэвхжүүлэх
- Гэр бүлийг бэхжүүлэх, гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж, үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх
- Ажлын байрыг шинээр нэмэгдүүлэх
- Сумын нутаг дэвсгэр дээрх зам засварлаж, дэд бүтцийг хөгжүүлэх (улсын чанартай замаас бусад)
- Орон нутгийн тусгай хамгаалалттай газрууд болон ховор амьтан ургамлыг хамгаалах, бэлчээр хамгаалах, нөхөн сэргээх, усжуулах, бэлчээр ашиглалтыг зохицуулах
- Малын үүлдэр угсаа, удмын сангийн байдлын бүртгэл хөтлөх, хяналт тавих
- Малыг халдварт өвчин, ган зудын аюулаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах
- Газар зохион байгуулах, ашиглалтад хяналт тавих, бэлчээр ашиглалтыг зохицуулах

Зөвлөмж 5.

Аймаг:

- Сумдыг чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь субсидиаритийн зарчмын дагуу дэмжлэг үзүүлэх, аймгийн хэмжээнд төлөвлөгөө, хөтөлбөр боловсруулах, хэрэгжилтийг удирдах,
- Мэргэжлийн хяналтын үйл ажиллагааг аймгийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх
- Аймгийн хэмжээнд хүний нөөцийн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх
- Аймгийн болон, сум дундын эмнэлгийн ариун цэвэр, халдваргүйжүүлэлт, хүн малын гоц халдварт өвчнөөс сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх
- Төрийн байгууллагуудын дарга, захирлын шаардлага хангаж, үнэмлэх авсан хүмүүсийн дотроос томилох, чөлөөлөх
- Мал сүргийг ган, зудаас хамгаалах аймгийн нөөцийг бүрдүүлэх
- Тариалангийн газрын ашиглалтад хяналт тавих, агротехникийн багц шаардлагыг хангуулах
- Бизнес дэмжлэг үзүүлэх
- Аймгийн нутаг дэвсгэрт нийтийн тээврийг хөгжүүлэх
- Хөдөөгийн дэд бүтцийг хөгжүүлэх, шинэчлэл хийх
- Аймгийн хэмжээнд үйлдвэрлэл, үйлчилгээний кластер хөгжүүлэх
- Аялал, жуулчлал хөгжүүлэх
- Аймгийн зам, даваа, гүүрийг засах
- Аймгийн хэмжээнд хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах
- Аймгийн нутаг дэвсгэрт хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавьж, хангуулах
- Зөвлөмж 6.
- Төвийн чиг үүрэг:
- Бодлого, стратегийг тодорхойлох
- Стандартыг тодорхойлох, батлуулах, хэрэгжилтэд хяналт тавих
- Стандарт хангаж буй сайн туршлагыг нэвтрүүлэх, стандарт зөрчиж буй байгууллагын талаар холбогдох байгууллагад санал тавих
- Салбарын хүний нөөцийн бодлогыг тодорхойлох, хэрэгжүүлэх

- Орон нутаг дахь харьяа агентлагуудын дарга, захирал болон уг ажилд орох сонирхолтой хүмүүст тавигдах шаардлагыг тодорхойлох, сургалт явуулах
- Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн зүгээс иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээний талаар захиалга өгөх, гэрээлэх, захиалсан бүтээгдэхүүний чанар байдалд хяналт тавьж хүлээн авах
- Салбарын хөрөнгө оруулалтын бодлогыг тодорхойлж хэрэгжүүлэх
- Тухайн салбарын эрхэлж буй ажлын хүрээнд багтах асуудлаар орон нутгийн ажилд үнэлэлт дүгнэлт өгөх

Зөвлөмж 7.

Орон нутаг одоо байгаа татвараас гадна улсаас тогтоосон татварын хэмжээн дээр тодорхой хувийг нэмэх болон согтууруулах ундаанд худалдааны татвар тогтоодог байх.

Зөвлөмж 8.

Орон нутгийн санхүүгийн эрх мэдэл нэмэгдэхийн хэрээр түүнд тавих хяналт, тайлагнал чухал болно. Иймээс нутгийн удирдлага, ялангуяа анхан шатанд тухайн асуудлаар иргэдэд тайлан тавих, аудитын хяналтыг бүсчилсэн байдлаар зохион байгуулах, дарга нарыг нь тойргийн журмаар сольдог байх гэх мэт арга хэмжээг авах

Зөвлөмж 9.

- Сургууль, эмнэлгийг шатлалтайгаар өөрчлөн зохион байгуулах, үүнтэй холбоотой стандарт гаргах гэх мэт
- Анхан шатыг чадваржуулахын тулд хэт жижиг, хоорондоо ойр байрлах зарим баг сумыг нийлүүлэх,

5. ОРОН НУТАГТ ОЛГОСОН ЭРХ МЭДЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТЭД ХЯНАЛТ ТАВИХ ТАЛААР

5.1. Орон нутгийн засаг захиргааны удирдлага:

Удирдлагын эрх мэдлийн хуваарилалт, шийдвэр гаргалт, хэрэгжүүлэлтэд харилцан хяналт ба хариуцлагыг тогтолцоог бодитойгоор бий болгох

- Төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн төрийн бодлогын шийдвэр гаргах байгууллага, төрийн албан хаагчдын мэргэшлийн чадавхийг сайжруулах ,
- Удирдах, шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх, хяналтын үүрэг бүхий байгууллагуудын ажлын уялдааг бий болгох, хамтарч ажиллах, нөхцлийг бүрдүүлэхэд дэмжих
- ИТХ болон засаг захиргааны нэгжийн удирдлагын улс төр, төрийн удирдлага, нийгэм, эдийн засаг, дотоод хяналт, үнэлгээ, хяналт хариуцлагын мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэх
- Санхүү, төсөв, дотоод хяналтын ил тод, зохистой удирдлагыг хэрэгжүүлэх
- Хөгжлийн тулгамдсан асуудал болох байгаль орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийн нөөцийн зохистой ашиглалт, орон нутгийн өмчийн ашиглалтыг сайжруулах, хөрөнгө оруулалт, дэд бүтэц, бүтээн байгуулалтын талаар цогц бодлого боловсруулах чадавхийг нэмэгдүүлэх
- Төрийн захиргааны байгууллагуудад үр дүнд чиглэсэн дотоод хяналтын тогтолцоог үйл ажиллагаандаа нэвтрүүлэх, хяналт үр дүнтэй байх
- Хяналтын мэдээлэл цаг үеэ олсон, үнэ цэнэтэй байх, мэдээллийн мөрөөр шуурхай

арга хэмжээ авах, дотоод хяналтын мэдээллийг холбогдох бүх хэрэглэгчдэд цаг алдалгүй хүргэж байх мэдээллийн тогтолцоог бүрдүүлэх

- Орон нутгийн эрх ашгийг хөндсөн шийдвэр гаргахдаа иргэдийн саналд тулгуурлан хамтран хэлэлцэж, оновчтой шийдвэр гаргаж хэвших
- Хувийн хэвшлийн аудитын байгууллага, шинжээч, зөвлөх, хяналтын байгууллагуудтай хамтран ажиллах
- Иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, иргэдийн сонирхлын бүлгүүдийн оролцоог хүлээн зөвшөөрч оролцуулах, хамтран ажиллах, хууль эрх зүйн хариуцлагын тогтолцоог хэрэгжүүлэх
- Орон нутгийн удирдлагад үнэлгээ, дүгнэлтийг иргэдээр хийлгэж хэвшүүлэх, үнэлгээнд тулгуурлан холбогдох арга хэмжээ авч үр дүнг ил тод, тогтмол мэдээлж занших,
- Иргэдтэй хамтран ажиллах менежментийн арга барилыг боловсронгуй болгох

5.2. Орон нутгийн төрийн аудитын салбар байгууллагын хүрээнд:

- Санхүүгийн нөөцийг зохистой ашиглахтай холбоотой хариуцлагыг дээшлүүлэх, иргэдэд ил тод тайлагнах үйл ажиллагааг нэвтрүүлэх
- Төрийн санхүүгийн хяналтын үр дүнг иргэдэд энгийн, тодорхой, ойлгомжтой тайлагнах арга барилыг эзэмших,
- Хяналтын бусад байгууллагуудтай хамтран ажиллах нь төрийн хяналтын үйл ажиллагаанд үр дүнтэй байдлыг бий болгоно. /Мэргэжлийн хяналт, татвар, хувийн хэвшлийн аудитын байгууллага г.м/
- Санхүүгийн үйл ажиллагаанд гүйцэтгэлийн аудитыг илүү чухал, оновчтой асуудалд чиглүүлэх. Үүнд: 1.Хөрөнгө оруулалтын аудит, 2.Орон нутгийн өр төлбөрийн аудит, 3. Засаг захиргааны байгууллагын зохион байгуулалтын аудит, 4. Байгаль орчин, экологийн аудит

5.3. Иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагуудын хүрээнд:

- Орон нутгийн төсвийг төлөвлөх, батлах, хэрэгжүүлэх, хянах, дахин хяналтад иргэдийг оролцуулах хөшүүрэг, орон нутгийн удирдлагын шийдвэр гаргаж буй үйл явцтай холбоотой мэдээллийг иргэдэд хүргэх арга, журам, цаг хугацааны давтамжийг тодорхойлсон хууль, дүрэм журмыг баталж, хэрэгжүүлэх
- Орон нутгийн иргэдэд санхүү, хууль эрх зүйн мэдлэг олгох сайн туршлагыг дэмжсэн, шинэлэг агуулга, хэлбэрийг бий болгох
- Орон нутгийн удирдлагын шийдвэр гаргах, санхүүгийн хяналтын үйл ажиллагаанд оролцох боломж, эрхийн асуудлаар сайтар ойлгуулах, идэвх бүхий иргэдээс бүрдсэн ажлын хэсгийг зохион байгуулах
- Иргэдээс засаг захиргааны гаргасан шийдвэрийн хэрэгжилтийн тухай санал асуулга авч хэвших, санал асуулгад идэвхитэй оролцох, уулзалт зохион байгуулах, иргэдийг үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, санал солилцох нөхцлийг бүрдүүлэх
- Иргэдийг төрийн санхүүгийн хяналтын ил тод байдал, төрийн үйлчилгээний чанар, үр нөлөө иргэдэд хүрч үр ашгаа өгч байгаа эсэхэд байнга дүгнэлт хийлгэж сургах
- Орон нутгийн төрийн санхүүгийн хяналтад иргэний нийгэм, иргэдийн оролцоог орон нутгийн санхүүгийн тайлагналд харьцуулсан хяналт хийх арга барилыг эзэмшүүлэх сургалтад хамруулах, туршлага судлах болон урамшуулан идэвхжүүлэхийг дэмжихийг зөвлөж байна.

МОНГОЛ УЛСЫН ОРОН НУТГИЙН БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ ТӨСЛИЙН БАГИЙН ТАНИЛЦУУЛГА



ТӨСЛИЙН УДИРДАГЧ

Жанарын Төртогтох

Жанарын Төртогтох нь МУИС-ийн улс төр судлалын тэнхмийн эрхлэгч. 2002 онд “Үндсэн хуулийн политологийн шинжилгээ” сэдвээр улс төрийн шинжлэх ухааны докторын зэрэг хамгаалсан, 2015 онд МУИС-ийн профессор цол хүртсэн. Үндсэн хуулийн тогтолцоо, засаглалын систем, харьцуулсан улс төрийн институт, парламентат ёс, улс төрийн авлига, орчин үеийн харьцуулсан ардчилал, Зүүн Азийн улс төр зэрэг асуудлаар судалгааны ажил хийдэг.

БНСУ-ын Сөүлийн Үндэсний Их Сургууль (2004-2005, 2008), Кённам Их Сургууль (2012), Финляндын Турку Их Сургууль (2014)-д тус тус зочин профессороор ажиллаж байсан. Японы Чуо Их Сургууль (2006), Токиогийн Их Сургууль (2014), Нагасаки Их Сургууль (2014), БНСУ-ын Сөүлийн Үндэсний Их Сургууль (2010, 2016), Пусаны Үндэсний Их Сургууль (2008, 2011), БНХАУ-ын Шандуны Их Сургууль (2012), Шведийн Ёншопин Их Сургууль (2012), Францын Ле Хавр Их Сургууль (2013)-д тус тус уригдаж лекц уншсан.

Contemporary Political Society сэтгүүлийн ерөнхий редактор, Asian Journal of Comparative Politics (SAGE Publishing) сэтгүүлийн редактор. QS World University Rankings Intelligence Unit-ийн академик экспертээр 2010 оноос, Шведийн Готенбургийн Их Сургууль, АНУ-ын Нотр Дамын Их Сургуулийн хамтарсан Varieties of Democracy төслийн экспертээр 2014 оноос тус тус ажиллаж байна.



ТӨСЛИЙН ЗӨВЛӨХ

Аюурзанын Цанжид

Аюурзанын Цанжид. 1973 онд БНПУ-ын Вроцлав хотын Техникийн их сургууль, 1988 онд Москвагийн Нийгмийн ухааны академийг дүүргэсэн. Техникийн ухааны магистр, түүхийн ухааны доктор зэрэгтэй. Улстөр, төрийн байгууллагад хариуцлагатай алба хашихын зэрэгцээ 1983 оноос эхлэн их, дээд сургуулиудад багшилж, улстөр судлал, төр судлал, соёл судлалын чиглэлийн хичээлүүдийг зааж иржээ. Тэрбээр тус улсад улс төрийн шинжлэх ухааны хичээлийг анхлан зааж, анхны сурах бичгийг туурвисан байна. Түүнээс гадна “төрийн захиргаа” сурах бичиг, “Монгол соёл иргэншил” нэг сэдэвт бүтээл, “Нууц товчооны нууцыг мөшгөхүй” судалгааны өгүүллийн түүвэр зэрэг олон ном, судалгаа сурталчилгааны өгүүлэл бичжээ. Монгол улсын төрийн байгууламж, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эрх зүйн байдал, зохистой, харьцаа сэдвээр судалгаа хийж нэг сэдэвт хамтын бүтээл хэвлүүлсэн байна. УИХ-ын гишүүнээр ажиллаж байхдаа Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны орон нутгийн асуудал хариуцсан дэд хороонд ажиллаж нутгийн удирдлагын талаар хууль тогтоомж боловсруулах ажилд оролцож байсан байна. Улстөр судлал, төр судлалын мэргэжлээр олон магистр, докторын эрдэм шинжилгээний ажлыг удирдсан туршлагатай багш, судлаач хүн юм.



ТӨСЛИЙН ЗОХИЦУУЛАГЧ

Сэнгээгийн Ганзаяа

Сэнгээгийн Ганзаяа нь 2003 онд ХУИС-ийг бизнесийн удирдлага мэргэжлээр төгссөн. Төрийн удирдлагын шинжлэх ухааны магистрын зэрэгтэй.

ХБНГУ-ын Монгол дахь Конрад-Аденауэр-Сангийн нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн бие даасан байдал, төрийн байгуулалтын тогтолцоог дэмжих түүнчлэн ардчиллын суурь ойлголт, чөлөөт бие даасан хэвлэл мэдээллийг тууштай дэмжих, мэргэжлийн сэтгүүл зүйг хөгжүүлэх төсөл хөтөлбөрүүдийг хариуцан хэрэгжүүлдэг.

Тус Санд 2004 оноос ажилласан туршлагаас дурьдахад нутгийн удирдлагын бие даасан байдлыг хангах зорилтын хүрээнд орон нутгийн хэмжээнд иргэдэд улс төрийн боловсрол олгох, иргэдийн идэвхи оролцоог сайжруулах олон талт төсөл хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлжээ.

ХБНГУ-ын Бундестагт улс төрчийн хэвлэл мэдээллийн чиглэлээр мэргэжил дээшлүүлж, Кийлийн нийтийн удирдлагын дээд сургуульд ардчилалд шинэ тутам хөгжиж буй орнуудад тулгарч буй асуудал сэдвээр бие даасан цуврал лекц хийж байсан туршлагатай.



ТӨСЛИЙН ХУУЛИЙН ЗӨВЛӨХ

Пэлжидийн Амаржаргал

Пэлжидийн Амаржаргал /Ph.D/ нь 2000 онд МУИС-ийн ХЗДС-ийг эрх зүйн бакалавраар төгсөж, 2003 онд МУИС-ийн ХЗС-ийг хуулийн магистр /M.A.L./, 2010 онд Нагоягийн Их Сургуулийн Төгсөлтийн дараахь Хуулийн сургуулийг харьцуулсан эрх зүйн магистр /LL.M./, 2016 онд МУИС-ийн ХЗС-ийг Хууль зүйн ухааны доктор /Ph.D/-ын зэргийг тус тус хамгаалсан.

Доктор П.Амаржаргал нь 2000-2005 онд “Евро-Ази” дээд сургуульд эрх зүйн багш, тэнхмийн эрхлэгч, дэд захирлаар, 2003-2010 онд Монголын өмгөөлөгчдийн холбооны өмгөөлөгчөөр, 2010 оноос одоог хүртэл УИХ-ын Тамгын газарт судлаач, шинжээч-референт, зөвлөх, ахлах зөвлөх, Хууль зүйн үйлчилгээ хариуцсан нарийн бичгийн дарга, Хууль, эрх зүйн хэлтсийн ахлах зөвлөхөөр ажиллаж байна.

Түүнчлэн 2014-2015 хооронд Монгол Улсын Их Хурал, Нэгдсэн үндэстний байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөрийн хамтран хэрэгжүүлж буй “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох үйл ажиллагааг дэмжих нь” төслийн хүрээнд “Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ” судалгааны багийн үндэстний зөвлөхөөр ажилласан.

Хууль зүйн ухааны доктор П.Амаржаргал нь Олон улсын эдийн засгийн эрх зүй (2004 Хамтран), Parliamentary Democracy in Mongolia: Comparative study (VDM Germany 2010), Япон Улсын Үндсэн хууль (2011 Орчуулсан), The role of the Constitution of Mongolia in consolidating democracy: an analysis (co-author, 2015) Parliament of Mongolia, UNDP, Магна Харт (2012, 2016 Орчуулсан), Үндсэн хуулийн эрх зүй: Парламентын онол, үзэл баримтлалын асуудал (2015), Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага (2016) зэрэг нэг сэдэвт бүтээл, сурах бичиг, орчуулга, судалгааны ажлыг дангаар болон хамтран гаргаж, 30 гаруй өгүүлэл, нийтлэл хэвлүүлж, 10 гаруй бодлогын судалгаанд оролцож, 50 гаруй хуулийн төсөлд судалгаа, зөвлөмж, дүгнэлт, тайлбар хийсэн болно.



ТӨСЛИЙН ЗӨВЛӨХ СУДЛААЧ

Шайрийн Батсүх

Шайрийн Батсүх 1984 онд хуучин БНАГУ-ын Лейпциг хотын Карл Максн нэрэмжит их сургуулийг сэтгэл судлаач мэргэжлээр төгссөн. 1992-2000 онд ХБНГУ-ын Шпайерийн Их сургуульд Захиргааны шинжлэх ухааны магистр, докторын зэрэг хамгаалсан. Ажлын гараагаа Улаанбаатар хотын 63 дугаар тусгай сургуульд хэл засалч багшаар 1984 онд эхэлж, 1985-1988 онд Архангай аймаг дахь Багшийн сургуулийн орлогч захирал, 1988-1991 онд Боловсролын яамны харьяа Боловсролын хүрээлэнд эрдэм шинжилгээний ажилтан, секторын эрхлэгч, 1991-2002 онд Засгийн газрын харьяа удирдагын хөгжлийн институт, хожим Удирдлагын академи болж нэгдсэн сургуульд багш, бүрэлдэхүүн сургуулийн захирал, Удирдлагын академийн дэд захирлаар ажилласан. 2002-2010 онын хооронд Газрын храрилцаа, геодези, зураг зүйн газрын даргаар ажилласан. 2010 оноос өнөөг хүртэл Удирдлагын академийн дэд захирлаар ажиллаж байна.



ТӨСЛИЙН БАГИЙН СУДЛААЧ

Бат-Очирын Баттүвшин

1962. Төв аймаг Зуунмод. Цахилгааны инженер. Удирдахуйн ухааны магистр.

Монголын нутгийн удирдлагын холбооны удирдах зөвлөлийн гишүүн.
/1997 оноос өнөөдрийг хүртэл/

1996 оноос эхлэн ардчилсан, төвлөрсөн бус нийгмийн удирдлагын тогтолцоо, орон нутгийн бие даасан байдал, нутгийн өөрөө удирдах ёс, төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр судалгаа шинжилгээний ажил эрхэлж байгаа, 1997 онд МНУХ-ны II их хурлаар батлагдсан “Монголын нутгийн удирдлагын тунхаг бичиг”-ийг зохиогч. “Нутгийн удирдагын практик асуудалд” ном болон төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх чиглэлээр өгүүлэг нийтлэлүүд бичиж хэвлүүлхийн зэрэгцээ орон нутгийн улс төрчдөд зориулсан сургалтууд зохион байгуулдаг. Конрад-Аденауэр-Сангийн Монгол дахь үйл ажиллагаанд анхнаас идэвхитэй оролцогчдын нэг.



ТӨСЛИЙН БАГИЙН СУДЛААЧ

Цэрэндашийн Батболд

Цэрэндашийн Батболд нь 2001 онд МУИС-ийн оройн ангийг улс төр судлаач-багш мэргэжлээр төгссөн. Улс төрийн шинжлэх ухааны докторын зэрэгтэй.

МУИС-ийн Шинжлэх Ухааны Сургуулийн Нийгмийн Ухааны Салбарын Улс төр судлалын тэнхимд багшаар ажилладаг. Одоогоор бакалаврын түвшинд: “Төрийн удирдлага”, “Нутгийн удирдлага”, “Улс төрийн социологи”, “Улс төр судлалын үндэс”, магистр, докторын түвшинд: “Төрийн захиргааны шинэтгэл”, “Төрийн бодлого, хэрэгжүүлэлтийн шинжилгээ”, “Геополитикийн орчин үеийн асуудлууд”, “Нийтийн бодлого” хичээлүүдийг зааж байна.

2003 оноос эхлэн АНУ-ын Бүгд найрамдахчуудын хүрээлэн (IRI), Азийн Хөгжлийн Банк, ХНХЯ-ны Орлогыг Орлуулан Тооцох Аргаар Амьжиргааны Түвшин Тогтоох (ООТААТТ), Германы Хамтын Ажиллагааны Байгууллагын (GIZ) Нутгийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх зэрэг олон төсөл хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхэд ажиллаж байсан туршлагатай.



ТӨСЛИЙН БАГИЙН СУДЛААЧ

Нацагийн Бурмаа

Проф. Н.Бурмаа нь МУИС-ийн Олон улсын харилцаа, нийтийн удирдлагын сургуулийн Нийтийн удирдлагын тэнхимийн эрхлэгч, МУИС-Манлайлал эрдэм шинжилгээний хурлын санаачлагч, үндсэн зохион байгуулагч юм.

ОХУ-н Эрхүү хотын улс ардын аж ахуйн дээд сургуулийг үйлдвэрлэлийн нягтлан бодогч эдийн засагч мэргэжлээр төгссөн. Тэрээр бизнесийн удирдлага болон төрийн удирдлагын магистрын зэрэгтэй. 2009 онд ХБНГУ-н Шпайерийн Төрийн захиргааны дээд сургуульд “Төрийн Аудит”сэдвээр докторын зэрэг хамгаалсан.

Улаанбаатар хотын Өмчийн Газар, Өмч хувьчлалын Комисст ерөнхий нягтлан бодогч, санхүүгийн албаны дарга, Удирдлагын Академийн эдийн засгийн тэнхимд багш, компаниудын төлөөлөн удирдах зөвлөл болон хяналтын зөвлөлийн гишүүн, Монгол, ХБНГУ, Австри, болон Словак улсын холбогдох байгууллагуудад судлаач, олон улсын шинжээч, зөвлөхөөр ажиллаж ирсэн.

Проф. Н.Бурмаа нь төрийн хяналт хариуцлага, чанарын удирдлага, төрийн аудит чиглэлээр судалгаа хийдэг.