

**Монголын нутгийн удирдлагын
өнөөгийн төлөв байдал**

Судалгааны тайлан

Л. Золзаяа, Бүсийн хөгжлийн санаачилга

Л. Лувсанжамц, Бүсийн хөгжлийн санаачилга

Улаанбаатар хот

2003 он

Агуулга

Товчилсон үгийн тайлбар	2
Гүйцэтгэлийн товчоо	3
1. Удиртгал	4
2. Арга зүй	5
3. Орон нутгийн удирдлагыг шинэчлэх талаарх бодлогын түүхэн тойм	6
1992-1996 оны үе	6
1996-2000 оны үе	8
4. Нутгийн удирдлагын хууль эрх зүйн хүрээ	10
5. Орон нутаг дах төрийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлагын эрх мэдлийн хуваарилалт болон харилцааны асуудал	15
6. Нутгийн захиргаа болон Засгийн газар хоорондын харилцааны асуудал	18
Хүний нөөц	
7. Орон нутгийн удирдлага дах иргэдийн оролцоо	21
8. Орон нутаг Засгийн газар хоорондын санхүүгийн харилцааны одоогийн төлөв байдал	25
Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын шинэ зарчим	25
Удирдлага, санхүүжилтийн шинэ тогтолцооны орон нутагт нөлөөлөх байдал	28
Нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх талаар донор, төрийн бус байгууллагаас хэрэгжүүлж буй төсөл, хөтөлбөр	31
9. Дүгнэлт, зөвлөмж	37
10. Ном зүй	41
Хавсралт	44
Хавсралт 1. Ярилцлага хийсэн хүмүүсийн жагсаалт	
Хавсралт 2. Аймаг, Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газрын бүтэц, бүтцийн схем /1996/	45
Хавсралт 3. Аймаг, Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газрын бүтэц, бүтцийн схем /2000/	49
Хавсралт 4. Ярилцлагын удирдамж / төв болон орон нутгийн удирдлага, судлаач/	51
Хавсралт 5. Ярилцлагын удирдамж / ТББ, Донор байгууллага, төсөл/	61

Товчилсон үгийн тайлбар

АХБ	Азийн хөгжлийн банк
ЗГ-ын ХЭГ	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар
ЗДТГ	Засаг даргын Тамгын газар
ИТХ	Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
ИНХ	Иргэдийн Нийтийн хурал
МННХ	Монголын нээлттэй нийгэм хүрээлэн
НӨУБ	Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага
НҮБ-ын ХХ	Нэгдсэн үндэстийн байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр
МНУХ	Монголын нутгийн удирдлагын холбоо
УИХ	Улсын Их Хурал
ТББ	Төрийн бус байгууллага
НДЭХ	Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн

Гүйцэтгэлийн товчоо

Монголын нээлттэй нийгэм хүрээлэнгийн /Соросын сан/ Нээлттэй нийгэм Форум хөтөлбөрийн санаачлагаар **Монголын нутгийн удирдлагын өнөөгийн төлөв байдлын үнэлгээ** хийх судалгаа явуулах таатай боломж олдсон билээ.

Энэхүү судалгааны зорилго нь орон нутгийн удирдлагын хүрээнд дараах чиглэлүүдээр тохиолдож буй бэрхшээлтэй асуудлуудыг тодорхойлох, тэдгээрийг шийдвэрлэхэд Нээлттэй нийгэм Форумын зүгээс хэрхэн дэмжлэг үзүүлж болох талаар зөвлөмж боловсруулахад оршино.

- Орон нутгийн удирдлагын хууль эрх зүйн хүрээ, түүний өөрчлөлт, өнөөгийн төлөв байдал, цаашдын хандлагыг тодруулах. Энэ хүрээнд орон нутаг дах төрийн удирдлагын эрх мэдлийн хуваарилалт болон харилцааны асуудал, нутгийн захиргааны

болон Засгийн газар хоорондын харилцааны асуудал, хүний нөөцийн менежмент, орон нутгийн удирдлага дах иргэдийн оролцоо, сайжруулах арга зам зэрэг асуудлуудыг хамарсан болно.

- Орон нутгийн төсөв, санхүүгийн өөрчлөлт, өнөөгийн төлөв байдал, цаашдын хандлагыг тодруулах. Энэ хүрээнд төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын шинэ зарчим, үүний орон нутаг дах нөлөөлөл зэргийг тодруулан судаллаа.
- Сүүлийн жилүүдэд нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагыг бэхжүүлэх талаар Засгийн газар, Олон улсын байгууллага, Донор улсуудаас явуулж буй бодлого, төслүүдийн хэрэгжилт, үр дүн, уялдаа холбоо

Уг судалгаа нь батлагдан гарсан хууль дүрэм, энэ талаар Засгийн газраас баримталж буй бодлого, нутгийн удирдлагын чиглэлээр хэрэгжиж буй төслүүдийн тайлан, холбогдох баримт бичгүүд, төрийн бус байгууллагуудын үүрэг, оролцоо зэрэгтэй холбоотой баримт, мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх байдлаар явагдсан.

Энэхүү судалгааны дүнгээс үзэхэд Засгийн газар, нутгийн захиргаад хоорондын харилцааг зохицуулж байдаг хууль эрх зүйн орчинд тодорхой өөрчлөлт хийх шаардлагатай байна. Өөрчлөлт шинэчлэлт нь дараах асуудлуудад төвлөрөх шаардлагатай. Үүнд:

- Нутгийн өөрөө удирдах ёсны хууль эрх зүйн болоод төсөв санхүүгийн баталгааг хангах
- Хурал ба Засаг даргын хоорондын харилцаан дах бэрхшээлтэй асуудлуудыг шийдвэрлэх, тэдгээрийн үүрэг хариуцлага, эрх хэмжээг тодорхой ялгаж зааглах
- Засаг дарга ба төв Засгийн газар хоорондын харилцааг шинэчлэх

Удирдлага, зохион байгуулалт, эрх мэдлийн хуваарилалтын хүрээнд асуудлыг судлаад орон нутгийн удирдах тогтолцоо нь улам бүр төвлөрөх хандлагатай болсон. Энэ асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд төв орон нутгийн хоорондын эрх мэдлийн хуваарилалт, Засаг дарга, иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын чиг үүрэг, эрх хэмжээний харьцуулсан судалгаа хийх шаардлага гарч байна.

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн өөрчлөлт нь орон нутгийн эрх хэмжээ, үүсгэл санаачлагыг бууруулж байна. Иймд орон нутгийн төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх, татварын бодлогыг орон нутгийн бие даасан байдлыг дэмжих чиглэлээр өөрчлөх, цоо шинэ бодлогыг тодорхойлох хэрэгцээ урган гарч байна.

Орон нутгийн удирдлагад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх бодит шаардлага байна. Энэ асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд нэг талаас орон нутгийн удирдлага иргэдийнхээ хэрэгцээ, санал дээр тулгуурлаж ажиллах, нөгөө талаас тэдний сонирхол, эрх ашгийг хөндсөн өдөөх хүчин зүйлд, тухайлбал мэдээллийн сувгийн сонголт, хүртээмж, үр дүнд анхаарлаа хандуулах нь зүйтэй.

“Монголын нутгийн удирдлагын өнөөгийн төлөв байдал” судалгааны тайланг судалж, танилцсанаар таны цаашдын судалгаа шинжилгээний тань ажилд өчүүхэн боловч нэмэр хандив болно гэдэгт итгэлтэй байна.

1. Удиртгал

Монголын нээлттэй нийгэм хүрээлэнгийн /Соросын сан/ Нээлттэй нийгэм Форум хөтөлбөрийн санаачлагаар *Монголын нутгийн удирдлагын өнөөгийн төлөв байдлын үнэлгээ* хийх судалгаа явуулах таатай боломж олдсон билээ.

Монгол улс 1992 оноос зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэнээр төрийн салбарын нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд гүйцэтгэх үүрэг, оролцоог агуулгын хувьд цоо шинээр тодорхойлох шаардлага гарсан билээ. Үе үеийн Засгийн газруудаас улсын салбарын нийгэм, эдийн засагт гүйцэтгэх үүргийг өөрчлөн зохион байгуулах, төрийн захиргааны шинэчлэлийг түргэтгэх талаар бодлого тодорхойлон ажиллаж, багагүй зүйлийг хэрэгжүүлсэн.

Гэвч энэхүү бодлого, шинэчлэлийн хүрээнд төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх, Засгийн газар ба нутгийн захиргааны харилцааг шинэ шатанд гаргах, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бэхжүүлэх чиглэлээр хийсэн ажлууд туйлын хангалтгүй байна. Энэ нь орон нутаг удирдлага, санхүүгийн хувьд төвөөсөө бүрэн хамааралтай явж ирсэн, ард иргэд дөрвөн жилд нэг удаа сонгуульд оролцдогийг эс тооцвол орон нутгийн удирдлагад оролцох байдал бараг байхгүй. Нийгэм, эдийн засгийн аливаа асуудал УИХ, Засгийн газарт л шийдэгддэг зэрэг бодит нөхцөл байдлуудаас харахад илэрхий юм.

Энэхүү судалгааны зорилго нь орон нутгийн удирдлагын хүрээнд дараах чиглэлүүдээр тохиолдож буй бэрхшээлтэй асуудлуудыг тодорхойлох, тэдгээрийг шийдвэрлэхэд Нээлттэй нийгэм Форумын зүгээс хэрхэн дэмжлэг үзүүлж болох талаар зөвлөмж боловсруулахад оршино.

- Орон нутгийн удирдлагын хууль эрх зүйн өөрчлөлт, өнөөгийн төлөв байдал, цаашдын хандлага

- Орон нутгийн төсөв, санхүүгийн өөрчлөлт, өнөөгийн төлөв байдал, цаашдын хандлага
- Орон нутгийн удирдлагад оролцох иргэдийн оролцоо, түүнийг хангах байдал
- Сүүлийн жилүүдэд нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагыг бэхжүүлэх талаар Засгийн газар, Олон улсын байгууллага, Донор улсуудаас явуулж буй бодлого, төслүүдийн хэрэгжилт, үр дүн, уялдаа холбоо

2. Арга зүй

Монголын нутгийн удирдлагын өнөөгийн төлөв байдлын судалгаа нь батлагдан гарсан хууль дүрэм, энэ талаар Засгийн газраас баримталж буй бодлого, нутгийн удирдлагын чиглэлээр хэрэгжиж буй төслүүдийн тайлан, холбогдох баримт бичгүүд, төрийн бус байгууллагуудын үүрэг, оролцоо зэрэгтэй холбоотой баримт, мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх байдлаар явагдсан.

Түүнчлэн нутгийн удирдлагатай холбоотой ажилладаг бодлого тодорхойлогчид болон сонгон авсан мэргэжилтнүүдтэй ярилцлага хийлээ. Ярилцлагад нийт 25 хүн хамрагдсан ба дэлгэрэнгүйг хавсралтаас үзнэ үү? Ярилцлагад аль болох орон нутгийн удирдах ажилтнуудыг, Засаг дарга түүний тамгын газар, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын ажилтнууд гэсэн хоёр төлөөллөөр сонгон оролцуулахыг хичээсэн. Түүнчлэн Засгийн газрын орон нутгийн асуудлыг хариуцсан мэргэжилтнүүд, энэ чиглэлээр судалгаа хийдэг эрдэмтэн, судлаачид, төрийн бус байгууллагуудтай уулзаж ярилцсан болно.

Ярилцлагад нутгийн удирдлагын хууль эрх зүйн орчны төлөв байдал, өөрчлөлт, орон нутаг дах эрх мэдлийн хуваарилалт, төр ба орон нутгийн удирдлага, санхүүгийн харилцаа, орон нутгийн удирдлагад оролцох иргэдийн оролцоо зэрэгт тулгарч буй асуудлуудыг онцлон авч үзлээ. Ярилцлагын удирдамжийн дараах хоёр хувилбарыг боловсруулж ажилласан.

1. *Донор, төрийн бус байгууллагуудад зориулсан*
2. *Бодлого тодорхойлогчид, орон нутгийн удирдлагууд, судлаачдад зориулсан*

Ярилцлагаас олж авсан гол түгээмэл санаа, дүгнэлтүүдийг тайлангийн бүлэг, дэд бүлгүүдэд шигтгээ байдлаар тусгасан болно.

Баримт мэдээллийн судалгааг 1992 оноос хойш орон нутгийн удирдлага, төсөв татварын чиглэлээр гарсан хуулиуд, тэдгээрийн нэмэлт өөрчлөлтүүдэд тулгуурлан хийлээ. Засгийн газраас энэ талаар авч хэрэгжүүлсэн тогтоол, шийдвэр, бодлогын зарим баримт бичгүүд, тэдгээрийн хэрэгжилтийн байдлыг авч үзэн, хууль тогтоомж, баримт мэдээллийг дүгнэхдээ аль болох нутгийн удирдлагын талаар Үндсэн хуулиар зохицуулсан агуулгын хүрээнд авч үзэхийг зорьсон. Нөгөө талаас орон нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь ард иргэдийн хувьд нээлттэй, ил тод, байх, орон нутгийн ардчиллын хөгжил зэрэг шалгууруудыг аливаа дүн шинжилгээ хийхэд гол болгов.

Тайлан бичсэн гол хандлага нь нутгийн захиргааны байгууллага болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хоорондын эрх мэдлийн хуваарилалт, нутгийн захиргаа ба төв Засгийн газар хоорондын удирдлага, санхүүгийн харилцаанд тохиолдож буй бэрхшээлтэй асуудлуудыг тайлбарлан гаргах байдлаар ойлгогдоно. Эдгээр бодит бэрхшээлүүдэд тулгуурлан цаашид орон нутгийн удирдлагын хүрээний шинэчлэл хийх, орон нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэхэд Нээлттэй нийгэм форум юуг анхаарч болох талаар зөвлөмж боловсруулсан.

3. Орон нутгийн удирдлагыг шинэчлэх талаарх бодлогын түүхэн тойм

Энэ хэсэгт 1992 оноос хойш орон нутгийн удирдлагын чиглэлээр гарсан бодлогын зарим гол өөрчлөлтүүдийг тоймлон авч үзсэн болно. Түүхэн тоймыг 1992-1996 оны үе, 1996-2000 оны үе гэсэн хоёр хэсэгт хуваан авч үзсэн бөгөөд энэхүү ангилалыг хийхдээ зөвхөн УИХ-ын бүрэн эрхийн үетэй давхцаж байхаар бодолцсоноос бус цаанаа улс төр, эдийн засгийн ямар нэгэн нарийвчилсан шалгуурыг баримтлаагүй болно.

1992-1996 оны үе

1992 онд Монгол улсад ардчилсан төр засаг бүрэлдэж, анхныхаа ардчилсан Үндсэн хуулийг баталсан билээ. Тэр цаг үеэс эхлэн Монгол улсад ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэх, түүн дэх иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, хүний эрхийг хамгаалах талаар нилээд өөрчлөлт хийгдсэн. Үүний нэг нь шинэ Үндсэн хуулинд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагад нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэглэх үзэл санааг анх удаа гаргасан явдал юм. Ингэж социализмын үеийн нийтийн өмчийн нэгдэл, хоршоонд суурилсан, төвлөрсөн удирдлагын болоод санхүүгийн тогтолцоонд хамаарагдаж байсан орон нутгийн засаг захиргааны удирдлагыг ард иргэдийн нутгийн өөрийн удирдлага болон төрийн удирдлагын хосолмол хэлбэрт суурилсан шинэ тогтолцоогоор халсан юм. Энэ үед орон нутгийн удирдлагын эрх зүйн гол үндэс суурийг бүрдүүлж байдаг дараах хуулиуд батлагдан гарчээ.

- Монгол улсын Үндсэн хууль, 1992
- Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 1992
- Монгол улсын төсвийн тухай хууль, 1992
- Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль, 1994
- Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, 1994

Тухайн үед орон нутгийн удирдлагын улс төрийн бүтцэд томоохон өөрчлөлт орсон хэдий ч төсөв, санхүү, захиргааны удирдлага, тайлагнах тогтолцоо зэрэг нь хуучин тогтолцооны үеийн хэв шинжийг гүн гүнзгий агуулж байв. Улс төрийн хувьд орон нутгийн удирдлагын байгууллагыг нутгийн оршин суугчдаас сонгож ажиллуулдаг болсон нь шинэ зүйл хэдий ч энэхүү сонгогдсон байгууллагын хуулиар олгогдсон эрх хэмжээ нь тодорхой бус, хуримтлуулсан туршлага нь бага, боловсон хүчний хувьд бэхжээгүй, төсөв санхүүгийн хувьд төвөөс бүрэн хамааралтай зэрэг шалтгаанаас үзвэл орон нутгийн удирдлагад зарчмын хувьд томоохон өөрчлөлт гараагүй байна. Ард иргэдийн орон нутгийн засаглалд оролцох оролцоо нь орон нутгийн сонгуульд оролцох байдлаар л хязгаарлагдаж байв. Үүний үндсэн шалтгаан нь зах зээлийн эдийн засагт шилжих үед тохиолдсон эдийн засгийн уналт, хямралт байдал нь нийгмийн ядуурал, ард түмний амьжиргааг сулруулснаар иргэд улс төр, нийгмийн асуудлаас илүү өдөр тутмын амьжиргаандаа анхаарал хандуулж байсантай холбоотой.

1992 оноос хойш Засгийн газраас авч хэрэгжүүлсэн бодлого нь орон нутгийг санхүүгийн хувьд илүү бие даалгах үзэл баримтлалыг зарчмын хувь дэмжиж байсан ч бодит байдалд орон нутгийн орлого буурч байв. Хүснэгт 1-ээс үзвэл орон нутгийн төсвийн орлого нь 1991, 1992 онуудад 41% орчим байсан бол 1993 оноос эрс буурсан байдал ажиглагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл улсын төвлөрсөн төсөвт орлогыг төвлөрүүлэх хандлага бий болсон. Гэвч орон нутагт үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлэхийн хэрээр орон нутгийн түвшинд орлогын эх үүсвэр дутагдаж байсан. Үндсэн нэр төрлийн татварын орлогыг төвлөрсөн төсөвт хуваарилж байв. Хүснэгт 2-оос орон нутгийн татварын орлого хэрхэн буурч байсныг харж болно. Нөгөө талаас орон нутгийн орлогын эх үүсвэр буурах эдийн засгийн шалтгаан байв. Энэ нь тухай үед орон нутагт ажиллаж байсан үйлдвэр, аж ахуйн газруудын дампууралтай холбоотой.

Хүснэгт 1. Монгол улсын төсвийн урсгал орлого (сая төгрөг)

Он	Монгол улсын		Үүнээс орон нутаг		Хувиар Төвлөрсө Орон	
	төсөв	төвлөрсөн	нутаг	Нийт	н	нутаг
1991	6055.2	3547.3	2507.9	100%	58.58%	41.42%
1992	11289.6	6442.1	4847.5	100%	57.06%	42.94%
1993	51816.4	39519.3	12297.1	100%	76.27%	23.73%
1994	82194.0	61519.1	20674.9	100%	74.85%	25.15%
1995	135683.6	104471.7	31211.9	100%	77.00%	23.00%
1996	136810.4	103042.6	33767.8	100%	75.32%	24.68%

Эх үүсвэр: Монгол улсын санхүүгийн албаны түүх, 1996

1992 онд батлагдсан Төсвийн тухай хуулийн 9-р зүйлийн 1.1-д орон нутгийн төсвийн орлогод “Аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас аймаг, нийслэлийн төсөвтэй харьцахаар тогтоосон аж ахуйн нэгж, байгууллагын орлогын, худалдааны болон онцгой албан татвар” орно гэж заасныг 2001 онд хүчингүй болгосон зэрэг нь орон нутгийн төсвийн орлогыг бууруулах бодлого гэж үзэхээс өөр аргагүй.

1992 оноос орон нутгийн удирдлагын шинэ зарчмыг тодорхойлж, эрх зүйн орчин бүрдүүлэх чиглэлээр нэлээд олон хууль тогтоомжийг батлан гаргасан ч бодит байдалд орон нутгийн удирдлага, түүний байгууллагууд нь удирдлага зохион байгуулалт, төсөв санхүү, боловсон хүчний хувьд төв Засгийн газраас бүрэн хамааралтай буюу төвлөрсөн удирдлагын зарчмаар явж ирсэн гэж үзэх бүрэн үндэстэй. Орон нутгийн удирдлагыг бие даалган ажиллуулах, төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр 1992-1996 оны хооронд бодлогын чанартай дорвитой өөрчлөлт хийгдээгүй гэж үзэж болохоор байна.

Хүснэгт 2 . Монгол улсын татварын орлого (сая төгрөг)

	Монгол улсын төсөв		Үүнээс орон нутаг		Орон нутаг	
	төвлөрсөн	төвлөрсөн	орон нутаг	Нийт	Төвлөрсөн	нутаг
1991	5145.8	2810.9	2334.9	100%	54.63%	45.37%
1992	10231.0	5946.9	4284.1	100%	58.13%	41.87%
1993	49810.1	38448.1	11362	100%	77.19%	22.81%
1994	67453.0	49544.3	17908.7	100%	73.45%	26.55%
1995	105509.7	79436.8	26072.9	100%	75.29%	24.71%
1996	116983.0	87923.6	29059.4	100%	75.16%	24.84%

Эх үүсвэр: Монгол улсын санхүүгийн албаны түүх, 1996

Энэ үед гарсан нэг ололттой тал нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болох орон нутгийн Хурлуудыг анх удаа байгуулж ажиллаж эхэлсэн түүхтэй ч Хурлууд нь орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн асуудлыг шийдвэрлэх эрх хэмжээ байхгүй, дээрээс хуваарилсан төсвийг ёс төдий баталдаг бэлгэдлийн чанартай байгууллага болж хувирсан. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай ойлголт, туршлага ард иргэдийн болон бодлого тодорхойлогчдын дунд хомс, эдийн засгийн уналтын байдал зэрэг шалтгаануудаас болж төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоо хэвээр хадгалагдан үлдсэн.

Орон нутгийн удирдлагын улс төрийн бүтцэд өөрчлөлт орсноос биш төсөв санхүү, боловсон хүчний удирдлагад зарчмын өөрчлөлт гараагүй гэж хэлж болохоор байна.

1996-2000 оны үе

1996 оноос Засгийн газраас орон нутгийн удирдлагын талаар дараах өөрчлөлт шинэчлэлийг хийхээр төлөвлөж байв.

- Төрийн захиргааны төв байгууллагуудад бүтцийн өөрчлөлт хийх
- Нутгийн захиргааны үйл ажиллагааг өргөн хүрээтэй шинэчлэх

Эдгээр зорилгын хүрээнд Яамдын тоог 14 байсныг 9 болгож цөөрүүлэн, Үндэсний хөгжлийн газар, Худалдаа үйлдвэрийн яамыг татан буулгаж

төрөөс эдийн засгийн хөгжлийг түргэтгэх зорилгоор үнийг чөлөөлөх арга хэмжээг хэрэгжүүлэв. Мөн орон нутгийн сонгуулийн хуулийг баталж, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд, Хурлын байгууллагуудын эрх, бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх, төв орон нутгийн санхүүгийн харилцааг өөрчлөн шинэчлэх, орон нутгийн Хурлуудын хариуцлагыг дээшлүүлэх зэрэг бодлогыг барьж байв.

1995 ба 1996 онуудад Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр, Азийн хөгжлийн банкны олон улсын зөвлөхүүдийн тусламжтайгаар Засгийн газар төвлөрлийг сааруулах, нутгийн захиргааг өөрчлөн шинэчлэх зарчмуудыг тодорхойлж түүнийг хэрэгжүүлэх, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулсан. Уг баримт бичгийг орон нутгийн удирдлагын өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэх гол баримт бичиг гэж үзээд тэр үеийн Засгийн газар хуралдаанаараа албан ёсоор баталжээ. Энэхүү баримт бичгийг Азийн хөгжлийн банкны зөвлөхүүд, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, Сангийн яамны ажилтнуудаас бүрдсэн ажлын хэсэг, зургаан аймгийн удирдах ажилтнуудын оролцоотойгоор боловсруулсан.

Уг баримт бичгийн гол үзэл санааг тоймлон авч үзвэл:

- Үндсэн зорилт нь төсвийн зарлага, эх үүсвэрийг нутгийн ард иргэдийн хэрэгцээ, шаардлагад тохируулан төлөвлөх, зарцуулах, үр ашигтай ашиглах явдал юм.
- Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу төрийн удирдлага нь нэгдмэл байна.
- Нэгдмэл улсын хүрээнд багтаж буй нутгийн захиргаад нь нутгийн иргэдийн хэрэгцээ, хүсэлтийн талаар хүлээх хариуцлагыг нэмэгдүүлнэ.
- Эрх мэдэл, захиргаадалтаас илүү эдийн засаг, санхүүгийн арга механизм нь Засгийн газар, орон нутаг хоорондын харилцааг тодорхойлно.
- Засгийн газар, орон нутаг хоорондын удирдлага, санхүүгийн харилцаа нь орон нутгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ боловсрол, эрүүл мэндийн салбарын бодлоготой уялдан зохицолдсон байна.
- Орон нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжуудыг удирдлага, санхүүгийн шинэ зарчимтай нийцүүлэн өөрчлөх.
- Боловсон хүчний эрх мэдлийг Засгийн газрын тогтоосон хүрээнд төрийн болон орон нутгийн байгууллагууд нь зохион байгуулалтын бүтцээ өөрсдөө тодорхойлно.

Өөрчлөлт шинэчлэлийн хүрээнд Засаг даргын Тамгын газрын бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх, орон нутгийн Хурлуудын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх, засаг захиргааны нэгжүүдийн бүтцийг боловсронгуй болгох, удирдлага, төлөвлөлтийн үр ашигтай тогтолцоог бий болгох зорилтуудыг тавьж байв.

Энэхүү зорилтын хүрээнд 1996 онд Засгийн газрын 263, 264-р тогтоолоор Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, түүний Тамгын газрын бүтцийг тодорхойлж өгөв. Түүнчлэн Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газарт ажиллах орон тооны хязгаарыг тогтоосон. Тухайлбал Дорнод, Завхан, Өвөрхангай, Сэлэнгэ, Төв, Хөвсгөл аймагт 60 хүртэл, Архангай, Баян-Өлгий, Баянхонгор, Булган, Ховд, Увс, Говь-Алтай, Дархан-Уул, Хэнтий аймагт 55 хүртэл, Дорноговь, Дундговь, Өмнөговь, Сүхбаатар, Орхон аймгийнх 50 хүртэл, Говьсүмбэр аймгийн тамгын газар 30 хүртэл орон тоотой байхаар тогтоосон. Сум, дүүргийн Засаг даргын Тамгын газрын орон тоог Засгийн газраас тогтоосон хязгаарын дотор аймаг, нийслэлийн Засаг дарга тогтоож байхаар шийдвэрлэв. Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газрын бүтцийн схемийг хавсралтаас үзнэ үү. /Хавсралт 1, 2/

Энэ нь орон нутгийн захиргаадад зохион байгуулалтын бүтцээ тодорхой хэмжээгээр шийдэх боломжийг олгосон ч, боловсон хүчний төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоо хадгалагдсаар байгааг илтгэнэ. Засаг даргын дэргэдэх төвийн яамд, агентлагийн хэлтэс, газруудын удирдлагыг Засаг дарга холбогдох яамд, агентлагтай зөвшилцөн томилдог. Орон нутгийн захиргаадын боловсон хүчнийг ажилд авах, ажлаас халах, цалин, ахуй хангамж зэрэг нь Төрийн албаны тухай хуулиар зохицуулагдаж, үндэсний төрийн албаны бодлогын хүрээнд хамрагдаж байсан. Энэ тал дээр Засаг дарга, түүний Тамгын газрын үүрэг оролцоог бага гэж үзэж болно.

1996 оноос ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийг ажлын албатай болгож, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн дарга нарыг хуулиар орон тооны, Төрийн албаны тухай хуулиар аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн дарга болон аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын ажлын албаны ажилтнуудыг төрийн албан тушаалтан болгосон зэрэг нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг боловсон хүчний хувьд бэхжүүлэхэд хийгдсэн тодорхой алхам гэж үзэж байна. ИТХ нь ажлын албатай байж болно гэж Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, түүний удирдлагын тухай хуульд заасан хэдий ч, төсөв мөнгөний хомсдолоос шалтгаалан Хурлууд нь ганц, хоёр орон тооны ажилтан авч ажиллуулахаас цааш хэтрээгүй юм.

Засгийн газар, орон нутаг хоорондын санхүүгийн харилцааг орлого, зарцуулалтын талаас нь боловсронгуй болгох, макро түвшин дэх банк, санхүүгийн салбарын өөрчлөлттэй уялдуулах, төвөөс орон нутагт олгох татаасын ил тод тогтолцоог бий болгох, өмч хөрөнгийн удирдлага, үйлчилгээний үр ашгийг дээшлүүлэхэд анхаарах зэрэг зорилтуудыг тодорхойлж байсан.

Орон нутгийн бие даасан байдал туйлын хязгаарлагдмал байв. Аймгуудын 85 илүү хувь, сумдын 95 хувь нь захиргааны дээд түвшингээс олгох татаас, орлогын хуваарилалтаас ихээхэн хамааралтай байлаа.

Орон нутгийн төсөв, татварын хувьд хэр зэрэг бие даасан байдалтай байгааг Хүснэгт 1, 2-оос харж болно.

1999 онд Засгийн газрын шийдвэрээр орон нутгийн аж ахуйн нэгжийн нэмэгдсэн өртгийн албан татварын орлогын 20%-ийг орон нутгийн төсөвт үлдээж байсан ч 2003 оноос 100 хувь төвлөрсөн төсөвт оруулж байхаар болжээ.

1996 онд Засгийн газраас төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн захиргааг бэхжүүлэх бодлогын зорилтуудыг дэвшүүлж байсан хэдий ч бодитойгоор авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ, хууль эрх зүйн шинэчлэл зэргээс харахад зарчмын хувьд өмнөх тогтолцооноос нэг их ахиц гараагүй болно.

4. Нутгийн удирдлагын хууль эрх зүйн хүрээ

Монгол улс нь засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдаж байгаа билээ.

Монгол улсын Үндсэн хуулинд:

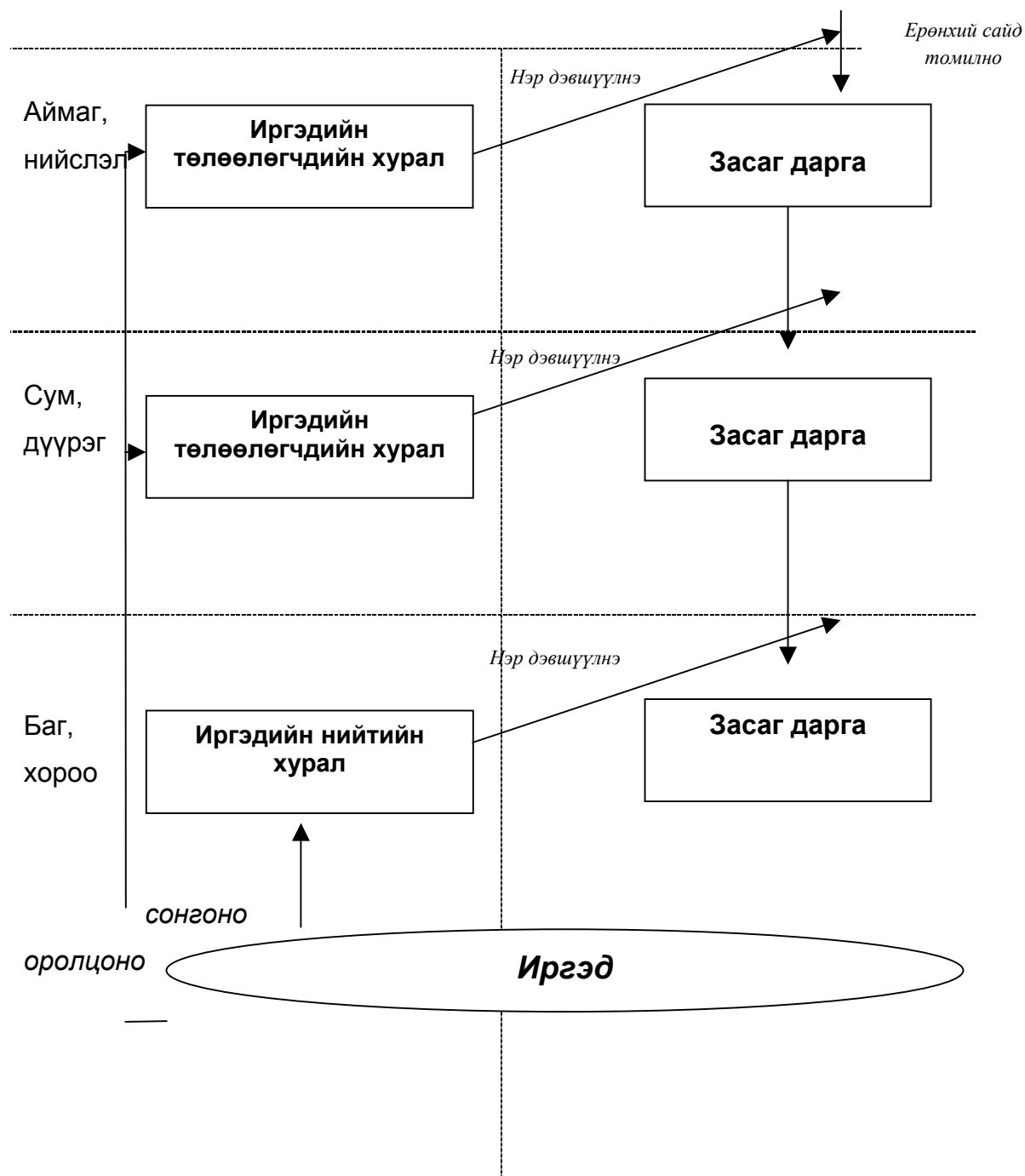
- Монгол улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна.
- Монгол улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана. *(Үндсэн хууль, 1 бүлэг 1.1)*
- Аймаг нийслэл, сум дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн. *158-р зүйлийн 1 дэхь хэсэг/*
- “Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” *(59-р зүйлийн 1-р хэсэг)* гэж заасан байдаг.

Эндээс үзэхэд нэгдмэл улсын хувьд засаг захиргааны нэгжүүд нь салан тусгаарлах шинж чанаргүй бөгөөд нэгжүүд нь өөрийн нутаг дэвсгэр, өөрийн удирдлагатай, эдийн засаг, нийгмийн хувьд харьцангуй бие даан хөгжих гэсэн үндсэн санааг агуулж байна.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж бүр нь өөрийн харъяаны иргэдтэй байж, иргэд нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болох өөрсдийгөө төлөөлүүлсэн Хурлуудтай билээ. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн түвшинд төлөөллийн ардчиллын хэлбэр болох иргэдийн төлөөллийн байгууллага нь иргэдийн Төлөөлөлгчдийн Хурал, баг, хороонд шууд ардчиллын хэлбэр болох иргэдийн Нийтийн хурал, тухайн хурлын хуралдааны чөлөө цагт Тэргүүлэгчид ажиллаж байна. Нутгийн удирдлагын өнөөгийн тогтолцоог бүдүүвчлэн үзүүлэв.

Монгол улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоо

Нутгийн өөрийн удирдлага Нутгийн захиргаа



Нутгийн өөрөө удирдах ёс бол Үндсэн хуулинд тусгагдсан Монголын ардчилсан төрийн салшгүй хэсэг юм.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хүлээн зөвшөөрснөөр түүнийг практик амьдралд хэрэгжүүлэх бүхэл бүтэн тогтолцоо бүрэлдэн тогтсон. Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн тодорхой нэгж бүрт нийгмийн

амьдралын олон талт чухал харилцаанууд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанаас ангид хэрэгжиж чадахгүй боллоо.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж байдаг гол хуулиуд:

- Монгол улсын Үндсэн хууль ,1992
- Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 1992
- Монгол улсын төсвийн тухай хууль , 1993
- Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль 1994
- Төрийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль, 2002

Засаг захиргааны нэгж дэх иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь тухайн нэгжийн хүн амаас тэгш, чөлөөтэй, нууц, шууд зэрэг ардчилсан зарчмаар сонгогддог ба Засаг даргыг тухайн нэгжийн ИТХ-аас нэр дэвшүүлэн, дээд нэгжийн Засаг дарга эсвэл Ерөнхий сайд томилдог. Засаг дарга нь тухайн засаг захиргааны нэгж дэх төрийн удирдлагын үүрэг функцийг гүйцэтгэх болон Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үүргийг мөн хүлээдэг.

Үндсэн хуульд заасан зарчмаар Монгол Улсын 21 аймаг, нийслэл, 329 сум, 9 дүүрэгт иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал байгуулагдаж, үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Мөн 1559 баг, 125 хороонд иргэдийн Нийтийн хурал ажиллах болов. Өнөөдөр аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-д 7475 иргэн төлөөлөгчөөр сонгогдон ажиллаж байна.

Засаг дарга нь нэг талаас төрийн төвлөрсөн удирдлагын босоо тогтолцоонд хамаарагдаж, төр засгийн орон нутаг дах төлөөлөгч, нөгөө талаас нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын шийдвэрийг хэрэгжүүлэгч буюу орон нутгийн удирдлагын гүйцэтгэн захирамжлагч болж байна. ИТХ болон ИНХ нь хуулийн хүрээнд орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрх бүхий ард иргэдийн өөрийн удирдлагын байгууллага юм.

Засаг дарга болон ИТХ-ын эрх хэмжээний гол агуулгыг дараах хүснэгтэд үзүүлэв.

Засаг даргын буюу төрийн төлөөлөгчийн эрх хэмжээ	ИТХ-ын буюу нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээ
<ul style="list-style-type: none"> ○ Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх ○ Хууль тогтоомж, Засгийн газар харьяалах дээд шатныхаа байгууллагын шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангах ажлыг Засгийн газар, дээд шатны Засаг даргын өмнө хариуцана. ○ Хурлын шийдвэрт хориг тавина. ○ Тавьсан хоригийг ИТХ олонхийн саналаар няцаасан нөхцөлд уул шийдвэрийг биелүүлэх боломжгүй гэж үзвэл огцрох хүсэлтээ зохих Хурал, Ерөнхий сайд буюу харьяалах дээд шатны Засаг даргад гаргаж болно. ○ Засаг даргыг томилно. ○ Аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг Ерөнхий сайд томилно. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. ○ Нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан шийдвэрлэнэ. ○ Улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна. ○ Тухайн шатны Засаг даргад нэр дэвшүүлнэ.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь ажлын албатай байж болно гэж хуулиар заасан. Ихэнх Хурлууд нь Хурлын хуралдааны үйл ажиллагааг зохион байгуулахад дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор ажлын албыг байгуулж, нэгээс хоёр байнгын ажилтнуудтай болоод байна. Хурал нь өөрийн үйл ажиллагаанд зориулагдсан төсөвтэй байдаг. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Хурал нь дээд шатныхаа Хурал, бусад байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарахаас бусад нутаг дэвсгэрийн амьдралын ямар ч асуудал хэлэлцэн шийдвэрлэж болох бөгөөд дараах асуудлыг өөрийн онцгой эрхэд хадгалж шийдвэрлэнэ.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Хурлын онцгой эрх

- 1/ нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн байдал, хэтийн төлөв, төсөв, санхүүгийн үйл ажиллагаа, түүний гүйцэтгэлийн тайлан;
- 2/ Хурлын төлөөлөгчдийн бүрэн эрхийн тухай асуудал;
- 3/ хуралдааны дарга, нарийн бичгийн дарга, Хурлын Тэргүүлэгчдийг сонгох, өөрчлөх;
- 4/ /Энэ заалтыг 1996 оны 8 дугаар сарын 27-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон/.
- 5/ Засаг даргыг томилуулахаар нэр дэвшүүлэх, чөлөөлүүлэх, огцруулахаар дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайдад санал болгох;
- 6/ шаардлагатай гэж үзвэл Засаг даргын ажлын тайланг хэлэлцэж, үйл ажиллагаанд нь дүгнэлт өгөх;
- 7/ засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, хилийн цэс өөрчлөх тухай санал хэлэлцэх;
- 8/ Засаг даргаас Хурлын шийдвэрт тавьсан хоригийг хүлээн авах, эсэх.

Эх үүсвэр: Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 1992, 3-р бүлэг 11-р зүйл

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн эрх хэмжээг Үндсэн хууль болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар нэг маягаар адилтган зохицуулж өгсөн байдаг. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 14-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрхийн тухай 25-н заалт бий. Эдгээр заалтуудаас үзэхэд Засаг дарга нь орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн үйл ажиллагааг зохицуулах эрх хэмжээ нь маш өргөн хүрээтэй байдгийг олж харна. Засаг дарга нь тухайн нэгжийн хөгжлийн төлөвлөлтийг удирдан зохион байгуулах, төсөв санхүү, татварын бодлогыг хэрэгжүүлэх, хүн амд ерөнхий боловсрол олгох, эрүүл мэндийг сахин хамгаалах, соёл урлаг, шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх, байгаль хамгаалах бодлогыг хэрэгжүүлэх, хууль ёс, дэг журмыг сахиулах, орон нутгийн дэд бүтцийг сайжруулах зэрэг бараг бүх салбар чиглэлээр тодорхой үүрэг хүлээж, эрх эдэлж байна. Өөрөөр хэлбэл Засаг дарга төрийн хариуцан, зохицуулдаг үүргийг орон нутгийн түвшинд хүргэж байгаа гол албан тушаалтан болж байна.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрхээс тоймлон авч үзвэл

- тухайн нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн хэтийн болон жилийн чиглэл, төсвийн төслийг хэлэлцүүлэн батлуулж, хэрэгжүүлэх ажлыг удирдан зохион байгуулах;
- санхүү, мөнгө, зээл, албан татварын бодлогын хэрэгжилтийг хангах арга хэмжээ авах;
- нутаг дэвсгэртээ орших аж ахуйн нэгжүүдтэй гэрээ, албан татварын бодлогын үндсэн дээр харилцах;
- тухайн нутаг дэвсгэрт оршдог бөгөөд дээд шатны байгууллагад захирагддаг албан байгууллага, аж ахуйн нэгжид харьяалал харгалзахгүйгээр хууль ёсыг биелүүлэх талаар үүрэг даалгавар өгч, биелэлтийг хангуулах;
- байгалийн гэнэтийн аюул, хүн, малын гоц халдварт өвчинтэй тэмцэх, гал түймэр эсэргүүцэх, улсын аюулгүй байдал хангахтай холбогдсон болон бусад онцгой нөхцөлд хүн хүч, тээвэр, холбооны хэрэгсэл, эд хөрөнгийн дайчилгаа явуулах;
- мал сүргийн удмын сан хамгаалах, мал эмнэлэг, ариун цэврийн хяналтыг зохион байгуулах, халдварт-паразит өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, хүн, мал, ургамлын хорио цээр тогтоох арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд байгууллага, иргэдийг зохион байгуулж оролцуулах;
- тээвэр, холбоо, бүх төрлийн үйлчилгээг сайжруулж, хүн амд ойртуулах, орон нутгийн чанартай авто зам, гүүр барих, шинэчлэх, арчлан хамгаалах ажилд байгууллага, иргэдийг зохион байгуулж оролцуулах;
- хүн амыг ус, цахилгаан, дулааны эрчим хүчээр хангах бодлого боловсруулж, зохих байгууллагатай хамтран шийдвэрлэх;
- нутаг дэвсгэрийн хүн амд ерөнхий боловсрол олгох, мэргэжил эзэмшүүлэх, тэдний эрүүл мэндийг хамгаалах, соёл урлаг, шинжлэх ухаан, технологийг хөгжүүлэх, түүх соёлын дурсгалт зүйлийг хамгаалах арга хэмжээ авах;
- хууль ёс бэхжүүлэх, гэмт хэрэг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах талаар хуулийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах;
- байгаль орчныг хамгаалах, түүний баялгийг зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх ажил зохион байгуулж, энэ талаар гарсан хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих;
- байгалийн гамшигт нэрвэгдсэн болон онцгой гачигдал тохиолдсон иргэдэд тусламж үзүүлэх;
- өөрийн нутаг дэвсгэр дэх тухайн засаг захиргааны нэгжид харьяалагдах байгууллагын эрх баригчдыг томилж, чөлөөлөх;
- Улсын Их хурал, Засгийн газраас аймаг, нийслэлийн Засаг даргад, аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас сум, дүүргийн Засаг даргад шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх;
- улсын тайлан мэдээ хариуцан гаргуулж, хяналт тавих;

Эх үүсвэр: Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль, 1992, 3-р бүлэг 14-р зүйлээс

Засаг дарга нь өөрийн Тамгын газартай байх бөгөөд аймаг, нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газрын бүтэц, орон тооны хязгаарыг Засгийн газраас нэг маягаар тогтоож өгдөг. Хамгийн сүүлд

Засгийн газрын 2000 оны 181, 185 дугаар тогтоолоор уг бүтцийг шинэчлэн тогтоосон. (Хавсралт 3, 4)

Орон нутгийн удирдлагын шинэ тогтолцоо үүсэн бий болоод арав гаруй жилийн нүүр үзэж, зарим нааштай тал ажиглагдаж байгаа хэдий ч Хурлын байгууллага, Засаг даргын хоорондын харилцаа, эрх мэдлийн асуудал, нутгийн захиргааны байгууллага болон төрийн захиргааны төв байгууллагууд хоорондын харилцааны асуудалд зарим бэрхшээл байсаар байна.

1992 онд батлагдсан Үндсэн хуулиар *нутгийн өөрөө удирдах ёсыг орон нутгийн удирдлагын салшгүй нэг бүрэлдэхүүн хэсэг* гэж тодорхойлсон ч нутгийн өөрөө удирдах ёсны баталгааг хангах асуудал учир дутагдалтай байна. 1992 оноос хойш Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн зарим заалтад хэд хэдэн удаа өөрчлөлт орсон хэдий ч эдгээр нь зарчмын бус процедурын шинжтэй зохицуулалт байсан.

Салбар хуулиудаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээг, ялангуяа санхүү, төсвийн эрхийг тодорхой шийдэж өгөөгүй, засаг захиргааны нэгжүүдийн хариуцах үүрэг, функц нь давхардсан, төрийн болон орон нутгийн үйлчилгээний ялгаа зааг байхгүй, түүнийг хариуцан хүргэх субъект нь тодорхой бус байдаг зэрэг бэрхшээлийг ярилцлагад оролцогчид дурдаж байлаа. Жишээлбэл, Манай хууль тогтоомжоор боловсролын үйлчилгээг Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам, аймаг, сум, багийн Засаг дарга хүргэх үүрэгтэйгээр зохицуулсан байдаг. Засаг захиргааны нэгжүүдийн хүлээх үүрэг хариуцлагыг мөн адил нэг маягаар тодорхойлж өгсөн байдаг нь үйлчилгээний давхардал, түүнийг хүргэх шат дамжлагыг нэмэгдүүлэх сөрөг талтай байдаг.

Ярилцлагад оролцогчдын дийлэнх хэсэг нь өнөөгийн хууль эрх зүйн зохицуулалт ерөнхийдөө шаардлага хангаж байгаа, Үндсэн хуулийн агуулгыг төдийлөн өөрчлөх шаардлага байхгүй ч **Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, Төсвийн тухай хууль, Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль, Татварын ерөнхий хууль** болон бусад салбар хуулиудад орон нутгийн эрх ашгийг хамгаалах чиглэлээр өөрчлөлт оруулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулинд аймаг нийслэлийн ИТХ-ын хуралдаан жилд нэгээс доошгүй удаа хуралдана гэснийг 3-аас доошгүй болгох, орон нутгийн удирдлага нь төв Засгийн газрын яамд, агентлагуудтай хэрхэн харилцах, хамтарсан тушаал шийдвэрийг яаж гаргах зэрэг асуудлуудыг тусгаж өгөх нь зүйтэй.

Ярилцагч: ЗГХЭГ-ын Орон нутгийн удирдлагын асуудал хариуцсан мэргэжилтэн

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах саналыг Засгийн газраас УИХ-д 2003 оны 9-р сард өргөн барихаар төлөвлөж байна. Нөгөө талаас ИТХ-ыг бэхжүүлэх нэрээр хурлын үйл ажиллагааг захиргааны чиглэл рүү илүү хэлбийлгэх нь төдийлөн зүйтэй хэлбэр гэж үздэггүй, Хурал нь зөвхөн орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн бодлогоо тодорхойлоод, түүнийг нь Засаг дарга хэрэгжүүлээд ажиллах нь зүйтэй гэж үздэг хүмүүс ч байна. Өөрөө хэлбэл одоогийн Үндсэн хуулийн зарчмийн дагуу ажиллах бүрэн боломжтой. Түүнчлэн *Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулинд* зарим нэгэн өөрчлөлт хийх нь зүйтэй гэж үздэг, тухайлбал бүсийн тулгуур төв, улсын зэрэглэлтэй хот зэргийн давуу эрх, хууль зүйн статусыг тодорхой болгох шаардлагатай байна. Эрх зүйн хүрээнд орон нутгийн удирдлагыг зохицуулж байдаг гол салбар хуулиудад зайлшгүй өөрчлөлт хийх нь зүйтэй.

5. Орон нутаг дах төрийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлагын эрх мэдлийн хуваарилалт болон харилцааны асуудал

Одоогийн хууль эрх зүйн зохицуулалт, ярилцагчдын үнэлэлт зэргээс үзвэл орон нутагт Засаг дарга нь ИТХ-аас илүү эрх мэдэлтэй байна. Ярилцлагад оролцогчдын дийлэнх нь үүнтэй санал нэг байсан ба Швед-Монголын Засгийн газрын хамтарсан *“Монгол улсад нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь”* төслийн хүрээнд хийгдсэн *“Орон нутгийн улс төрийн ёс зүйн асуудал”* сэдэвт судалгааны тайланд судалгаанд оролцогчдын 69 хувь нь Аймгийн Засаг дарга, Аймгийн ИТХ-аас илүү эрх мэдэлтэй, 64 хувь нь сумын Засаг дарга сумын ИТХ-аас илүү эрх мэдэлтэй гэж үзжээ. (16-р хуудас)

Бүх түвшингийн Засаг дарга нарын төв Засгийн газартай харилцах харилцаа нь Ерөнхий сайдын шууд хяналтын дор байна. Засаг дарга нь бодит байдалд Хурлын өмнө гэхээсээ илүү Ерөнхий сайд эсвэл дээд шатны Засаг даргын өмнө буюу төв Засгийн газрын өмнө илүүтэй хариуцлага хүлээж байна. Ярилцагчид энэ асуудалд хандахдаа Засаг дарга нь төв Засгийн газар болон ИТХ-ын аль алиных нь өмнө адил хариуцлага хүлээж ажиллаж байгаа нь 2000 оны сонгуулийн үр дүнтэй нэг талаараа холбоотой гэж үзэж байна. Засаг захиргаа, нутаг

дэвсгэрийн бараг бүх нэгжид уг сонгуулиар нэг улс төрийн хүчин ялалт байгуулсан нь Хурал болоод Засаг даргын харилцааг улс төрийн агуулгаар сайжруулж байна. Ихэнх нэгжүүдэд Засаг дарга, ИТХ-ын олонхи нь нэг намаас гарч ирсэн улс төрчид байгаа нь Засаг дарга, ИТХ-ын хамтын ажиллагаанд төдийлөн бэрхшээл гардаггүй бололтой. Гэвч орон нутагт ИТХ болон Засаг дарга нь өөр өөр улс төрийн хүчнийг төлөөлж байгаа тохиолдолд Хурлын шийдвэрт хориг тавих зэргээр нилээдгүй бэрхшээл гарч болох талтай.

Нутгийн захиргаа нь хэдийгээр “өөрөө удирдах ёсны” гэж нэрлэгдэх боловч үндсэндээ бүх шатны Засаг дарга нь Монгол улсын төв Засгийн газрын нэг хэсэг хэвээр байсаар байна. ИТХ-ын үүрэг нь үндсэндээ стратеги, төсвийг хэлэлцэх, батлах зэрэгт чиглэгдэж байгаа ч бодит байдалд энэ үүрэг нь бэлэгдлийн шинж чанартай болж байна. Учир нь одоогийн төвлөрсөн төсөв, санхүүгийн тогтолцоо нь орон нутаг өөрийн ашиг, сонирхолд нийцүүлэн төсвөө батлах, бие даан төлөвлөх боломжийг нь хязгаарлаж байна. Орон нутгийн Хурал нь төсөв болон Засаг даргад нөлөөлөх эрх мэдэл байгаа хэдий ч (Засаг дарга нь Хурлаас нэр дэвшигддэг гэдэг утгаараа) түүнд хориг тавих, огцруулах эрхгүй юм. Засаг даргын огцруулах асуудлыг дээд шатны Засаг дарга, эсвэл Засгийн газар шийдэж болох юм.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны баталгаа

Хурал нь тухайн нутаг дэвсгэртээ сонгогдсон өөрөө удирдах ёсны засаглал гэхээсээ илүү төлөөлөн зөвлөмж өгөх байгууллага болж байна. Одоогийн хууль эрх зүйн орчинд олон улсын түвшинд нутгийн өөрийн удирдлагын баталгааг хангах талаар баримталдаг дараах зарчмуудыг төдийлөн тодорхой зохицуулж өгөөгүй байна.

Санаа өгөх зорилгоор Европын холбооны гишүүн улсуудын нэгдэн орсон “**Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Харти**” (European charter of local self government) баримт бичигт энэ ойлголтыг хэрхэн тусгасныг дор үзүүлэв.

Нутгийн өөрийн удирдлага гэдэг нь: Өөрийн удирдлага, нутаг дэвсгэр бүхий коммунаас өөрийн хариуцлага дор төрийн хэргийн үлэмж хэсгийг тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа иргэдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн, хуулийн хүрээнд шийдвэрлэх, удирдлагыг хэрэгжүүлэх бодит эрх, чадвар юм.

Эх үүсвэр: Нутгийн өөрийн удирдлагын Европын Харти 1.3-р зүйл

Европын Хартид тусгагдсан нутгийн өөрөө удирдах ёсны гол зарчмуудаас заримыг нь манай орны нөхцөл байдалтай харьцуулан үзье:

- ***Нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчим нь дотоодын (дүрэм оролцоод) эрх зүйн хэм хэмжээгээр болон Үндсэн хуулиар баталгаажсан байх***

Нутгийн өөрийн удирдлага гэсэн нэр томъёог Үндсэн хууль болоод бусад хуулиудад хэрэглэсэн хэдий ч агуулгын хувьд энэ нь чухам юу болох талаар дээрх хуулиудад тодорхой тусгаагүй байна.

- ***Хуулиар зөвшөөрөгдсөн хүрээнд өөрийн санаачлагаар бүх зүйлийг хийх***

Үйлчилгээг хүргэх үүргүүд нь үндсэндээ төрийн төвлөрсөн удирдлагын шугамаар хийгддэг ба нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь тодорхой бус болон хязгаарлагдмал эрхтэй байна. *Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 3-р бүлгийн 11-р зүйлийн 1-д “Хурал нь дээд шатныхаа Хурал, бусад байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарахаас бусад нутаг дэвсгэрийн амьдралын ямар ч асуудал хэлэлцэн шийдвэрлэж болно” гэж заасан хэдий ч ихэнх асуудлууд хуулиар Засаг дарга, түүний дэргэдэх яамд, агентлагийн алба, хэлтсүүдэд оногдсон байдаг. Нөгөө талаас Хурлын байгууллага өөрсдийн эрхээ нэмэгдүүлэх талаар санаачлага муутай ажиллаж байгааг ч дурдах нь зүйтэй.*

- ***Нутгийн өөрөө удирдах ёсны үйл ажиллагаа хэрэгжиж байгаа дэвсгэр нутгийн хилийн цэсэд өөрчлөлт оруулахаар бол иргэдийн саналыг урьдчилан авдаг байх буюу санал асуулга дээр тулгуурлах***

Үндсэн хуулийн дагуу нутаг дэвсгэрийн хилийн цэсэд өөрчлөлт оруулахдаа тухайн Хурлын болон ард иргэдийн саналд үндэслэн УИХ шийддэг зарчимтай. Энэ зарчмыг хуулиар тодорхой заасан бөгөөд сүүлийн жилүүдэд нилээд хэдэн сумд хоорондоо нэгдсэн гэсэн баримт бий.

- ***Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын үйл ажиллагаанд тавих захиргааны аливаа хяналт нь зөвхөн Үндсэн хууль буюу бусад хуулинд заасан тохиолдолд хуулинд заасны дагуу хэрэгждэг байх.***

Үндсэн хуулийн 62-р зүйлийн 2-т *“Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно”* гэж заасан хэдий ч Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 25-р зүйлийн 3-т *“Хурлын тогтоол, хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрт нийцээгүй бол Хурал өөрөө өөрчлөх, хүчингүй болгох, эсхүл аймаг, нийслэлийн Хурлын тогтоолыг Ерөнхий сайдын санал болгосноор Улсын Их Хурал, сум, дүүргийн Хурлын тогтоолыг аймаг, нийслэлийн Засаг даргын санал болгосноор*

*аймаг, нийслэлийн Хурал, баг, хорооны Хурлын тогтоолыг сум, дүүргийн Засаг даргын санал болгосноор сум, дүүргийн Хурал тус тус хүчингүй болгоно” гэж заасан заалтууд нь хоорондоо зөрчилтэй байна. Аливаа байгууллагын шийдвэр хууль бус эсэхийг гагцхүү шүүхээр л тогтоохоос бус түүнийг нь удирдлагын дээд шатны байгууллага нь шийдээд байж болмооргүй юм. Практикт дээрх зохицуулалттай холбоотой хүндрэл одоогоор гараагүй ч *Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн* энэ заалт нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэрэгт хөндлөнгөөс оролцож болох нөхцлийг бүрдүүлж байгааг үгүйсгэх аргагүй.*

- ***Нутгийн өөрөө удирдах ёсны сонгуультай төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдал нь өөрийн албан үүргээ саадгүй биелүүлэх баталгаа болох ёстой.***

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар Хурлын онцгой эрх, Тэргүүлэгчдийн эрх, Тэргүүлэгчдийн даргын эрх, төлөөлөгчийн эрх хэмжээ зэргийг ялгаа заагтайгаар тодорхойлсон байдаг. Хурлын төлөөлөгч нь Хурлын хуралдаанд оролцох асуудлыг хэлэлцэх, санал, дүгнэлт гаргах, саналаа өгөх, таслах бүрэн эрхтэй байдаг. Манай практикаас харахад Хуралд нутгийн захиргааны нөлөө бүхий албан тушаалтнууд төлөөлөгч болж орж ирдэгээс шалтгаалан шийдвэр гаргах болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн сонирхлын зөрчил үүсдэг. Цаашид Хурлын төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхой болгох хэрэгтэй.

- ***Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхийн тулд үндэсний эдийн засгийн бодлогын хүрээнд чөлөөтэй зарцуулах өөрийн гэсэн зохих хэмжээний хөрөнгөтэй байх***

Орон нутгийн төсөв, санхүүгийн удирдлага нь төрөөс бүрэн хамааралтай байна. Орон нутгийн төсвийн орлого болон татаас зэрэг нь баталгаагүй, тогтвортой бус, хуваарилалтын систем нь ил тод биш байна. Орон нутаг өөрийн өмчтэй болсон хэдий ч одоогийн байдлаар ашиглалт муу байна. *Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулийн* дагуу боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээг төр хүргэхдээ орон нутгийн өмчийн барилга байшинг ашиглаж байна. Энд орон нутаг төрөөс өмчийн түрээс авах асуудал яригдах ёстой.

- ***Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцдаа өөр хоорондоо хамтран ажиллаж, нийтлээ эрх ашгийг илэрхийлсэн асуудлаар эвлэлдэн нэгдэх***

Өөрөө удирдах байгууллагууд нь эрх ашгаа хамгаалах, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх талаар дорвитой хамтран ажиллаж чадахгүй байна.

Ялангуяа орон нутгийн асуудлаар гарах хуулийн төслүүд, Засгийн газрын шийдвэрт хамтран санал боловсруулах, нөлөөлөх чадамж муу байна.

- **Эрхээ чөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд шаардлага гарвал шүүхэд хандах**

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь Үндсэн хуулийн байгууллага болохынхоо хувьд хууль ёсны эрхээ хамгаалуулах талаар Үндсэн хуулийн цэц, шүүхэд ямар нэгэн асуудал тавьсан тохиолдол гараагүй байна. Энэ нь нэг талаас бодитойгоор нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрхэд халдсан үйлдэл гараагүй эсвэл Хурлын байгууллагууд эрхээ хамгаалуулах талаар төдийлөн чармайж ажиллахгүй байгаатай холбоотой.

- **Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гаргасан шийдвэр нь хэрэгжих бүрэн үндэстэй байх**

Одоогийн эрх зүйн зохицуулалтаас үзвэл Хурлын шийдвэрт Засаг дарга хориг тавиагүй тохиолдолд хэрэгжих үндэстэй.

Дүгнэж үзвэл манайд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн баталгааг бий болгох талаар тодорхой өөрчлөлтийг зайлшгүй хийх шаардлагатай байна. Ялангуяа төсөв санхүүгийн хүрээнд өөрөө удирдах байгууллагыг бэхжүүлэх шаардлага зүй ёсоор тулгарчээ.

6. Нутгийн захиргаа болон Засгийн газар хоорондын харилцааны асуудал

Бүх түвшний Засаг дарга нарын харилцаа нь баг хорооны Засаг дарга, сум, дүүргийн Засаг даргад, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга Ерөнхий сайдын өмнө хариуцлага хүлээж, ажлаа тайлагнадаг байдлаар тодорхойлогдоно.

Саяхан Санхүү, эдийн засгийн яамны сайдын тушаалаар сумын Засаг даргын орлогчийг төрийн сангийн төлөөлөгчөөр томилох тухай тушаал гарсан. Гэтэл хуулийн дагуу сумын Засаг даргын орлогчийг аймгийн Засаг даргатай зөвшилцсөний үндсэн дээр сумын Засаг дарга томилдог.

Ингээд үзэхэд орон нутгийн удирдлагын өмнө хариуцлага хүлээх албан тушаалтны эрх үүргийн асуудлыг шууд төв яамнаас шийдэж байгаа нь ойлгомжгүй байна. Энэ албан тушаалтан эцсийн хариуцлагыг шууд хэний өмнө хүлээх нь тодорхой бус болж байна.

Мөн албан хаагчдад шагнал урамшуулал олгох асуудлыг аймгаар дамжуулалгүйгээр шууд яамнаас шийдэж олгож байдаг. Энэ мэтээр нутгийн захиргаа төв Засгийн газартай харилцах харилцаанд тодорхой бус, маргаантай зүйлүүд нилээд байдаг.

... аймгийн Засаг дарга

Засаг даргын Тамгын газрын бүтэц орон тоог Засгийн газраас тогтоож өгдөг. Засаг даргын дэргэдэх яамд, агентлагуудын алба, хэлтсийн удирдлагуудыг тухайн яам, агентлаг нь Засаг даргатай зөвшилцөн томилж байгаа зэрэг нь Засаг дарга зохион байгуулалт, хүний нөөцийн асуудлаар Засгийн газраас бүрэн хамааралтай ажилладаг болохыг харуулж байна. Жишээлбэл, орон нутгийн татвар, цагдаагийн хэлтсийн даргыг харъяа агентлагтай Засаг дарга зөвшилцөн томилдог байна.

Түүнчлэн яамд агентлагууд нь тушаал, шийдвэр гаргаад түүнийгээ орон нутгийн алба, хэлтсүүдээрээ дамжуулан хэрэгжүүлэх даалгавар өгдөг. Гэтэл уг асуудлыг шийдвэрлэхэд шаардагдах хөрөнгө мөнгө орон нутгийн төсөвт тусгагдаагүй байдаг. Гэх мэтчилэн орон нутгийн байгууллагууд нь Засаг даргад тайлагнах, яаманд тайлагнах гэсэн хоёрдмол тогтолцоонд хамаарагдаж байна. Энэ мэт зөрчил зөвхөн төв Засгийн газар, аймгуудын хооронд гараад зогсохгүй аймаг сум болон сум багийн хооронд гарч байдаг.

Аймаг, нийслэлийн Засаг даргаар дамжуулан орон нутгийн төрийн байгууллагууд нь яамд, агентлагтаа тайлагнадаг, хариуцлага хүлээдэг, боловсон хүчний асуудлаа шийддэг нэгдсэн тогтолцоо байхгүй байгаа нь зохион байгуулалтын хувьд буруу юм. Энэ байдлаас болж орон нутагт нэг талаас яамд, агентлагаас гаргасан шийдвэр, нөгөө талаас Засаг даргаас гаргасан шийдвэрүүд нь хоорондоо нийцэхгүй зөрчилтэй байгаа зэрэг нь удирдлагын тогтолцооны үр ашгийг бууруулдаг.

Засаг захиргааны нэгжийн оновчтой байдал

Монгол улс нь Засаг захиргааны хувьд 21 аймаг, нийслэл, 329 сум, 9 дүүрэг, 1559 баг, 125 хороонд хуваагдаж байгаа талаар өмнө дурдсан. Нийт 2.4 сая хүн амын гуравны нэг нь нийслэл хотдоо төвлөрсөн, хамгийн олон хүн амтай аймаг нь Хөвсгөл /120 мянган хүнтэй/, хамгийн цөөн нь Говьсүмбэр аймаг /12 мянган хүнтэй/ байна. Нэг аймаг нь дунджаар 60-80 мянган хүн амтай. Аймаг бүр дотроо 15-аас 20 гаруй

тооны сумдуудад хуваагддаг ба суманд хүн ам харьцангуй цөөн суурьшсан байдаг. Монголын нэг сум дунджаар 4500-5000 орчим хүн амтай. Бүр 1000 хүнтэй сум ч байдаг.

Одоогийн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарилалт нь хуучин төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед байсан 18 аймаг, 3 хотын тогтолцооны үргэлжлэл юм. Олон тооны жижиг захиргааны нэгжүүд нь эдийн засгийн хувьд бие даан хөгжих боломж муу, зах зээлийн багтаамж бага, дэд бүтцийн хөгжил сул, алслагдсан байдал, тэдгээрт оршин сууж буй иргэдэд үйлчилгээ хүргэх өртөг зардал өндөр зэрэг сөрөг нөхцөл байдлуудыг бий болгоод байна.

Нөгөө талаас Засаг захиргааны нэгжийн хэмжээ хэт жижиг байх нь захиргааны удирдлагад цөөн хүмүүсийн хүрээ үүсч, тэдний хооронд садансах, найзархах гэх мэт албан бус харилцаа үүсэх боломж өндөртэй байдаг. Зөвхөн цөөн тооны элитүүд гарч ирэн чухал шийдвэрүүдийг дан ганц тэдний хүсэл зорилгоор шийдвэрлэх нөхцөл бий болдог. Үүнд жишээ болгон АНУ-ын зарим хотууд, Монголын зарим аймаг, сумдыг дурдаж болно.

Олон жижиг нэгжүүд нь эдийн засаг, санхүүгийн хувьд бие даан хөгжих боломж муутай байдаг. Тухайлбал одоогийн байдлаар Монголын нэг аймаг дунджаар төсвийн орлогынхоо 20 орчим хувийг, сум 10 орчим хувийг өөрийн нутаг дэвсгэрээс олдог байна. Улсын төсвийн хөрөнгийг үр ашиг муутай олон жижиг нэгжүүдэд тарамдуулан тарааж байгаа гашуун туршлагыг Монголын жишээн дээрээс харж болно.

Европын улс орнуудад 1970 он хүртэл олон тооны жижиг засаг захиргааны нэгжүүд байсныг 1980 он гэхэд улс бүрийн хувьд дунджаар 30-80хувиар бууруулсан байна. Жишээ нь, Дани улс 80хувиар, Германд коммунны тоо 24500 байсныг 8600 болгож, тойргийг 425-аас 235 хүртэл, Нидерландад 1209-өөс 647 болтол тус тус цөөрүүлжээ. Энэ өөрчлөлтийн дараа Европын дундаж улс 289-өөс 647 захиргааны нэгжтэй, нэг нэгж нь 25000 орчим хүн амтай байна. Энэхүү нэгдэх үйл явц нь өнөөг хүртэл үргэлжилсээр байна. Энэ мэт засаг захиргааны нэгжүүдийн зохион байгуулалтын хүрээнд олон улсын хэмжээнд явагдаж буй өөрчлөлтийг Монгол улс санаа авч, хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Засгийн газарт Орхон аймгийг Булган аймагтай, Дархан-Уул аймгийг Сэлэнгэ аймагтай, Говьсүмбэр аймгийг Дорноговь аймагтай нэгтгэх, улсын хэмжээнд хоорондоо 25-50 километрийн радиус бүхий тойргуудад орших 60 орчим сумдыг нэгтгэх тухай асуудал яригдаж байгаа хэдий ч одоо болтол шийдэлд хүрээгүй байна. Энэ асуудал нь улс төрийн шалтгааны улмаас дараагийн сонгууль өнгөртөл шийдэгдэхгүй болох нь тодорхой.

Цаашид Монгол улс засаг захиргааны нэгжийг томсгон эдийн засгийн хувьд бүсчилэн хөгжүүлэх, эрх зүй, засаг захиргаа, улс төрийн шаардлагатай өөрчлөлтийг эхлүүлэх асуудал тавигдаж байна. Салбар хуулиудаар дүүргийг сумтай адилтган статусыг нь тодорхойлж өгсөн байдаг. Бодит байдалд дүүрэг нь хүн амын болон эрхлэх асуудлын хувьд аймгийн хэмжээнд хүрдэг.

Жишээ нь, Баянгол дүүргийн ЗДТГ-ын дарга Мөнхцас ярилцлагадаа:

Манай дүүрэг 150000 гаруй хүн амтай нийслэлийн томоохон дүүрэг. Энэ хэмжээний хүн амтай аймаг манай улсад маш цөөхөн байна. Манай хууль тогтоомжуудад дүүргийн статусыг сумтай адилтган үздэг нь боловсон хүчний зэрэглэл, цалин хөлсөнд сөргөөр нөлөөлдөг. Дүүргийн Тамгын газрын ажилтнууд нь төрийн албаны тухай хуулиар сумын Тамгын газрын ажилтнуудтай адил зэрэглэлд багтаж байна. Бодит байдалд дүүргийн ажилтнуудын ачаалал маш өндөр байдаг. Учир нь хүн амын хувьд сумтай харьцуулашгүй их атал авдаг цалин нь адил байдаг.

Хот хөдөөгийн засаг захиргааны нэгжүүдийн үйл ажиллагааны хамрах хүрээ, тулгамдаж буй асуудлууд нь харилцан адилгүй байдаг. Тухайлбал, аймгуудад болон төвлөрсөн хот суурин газруудад тохиолддог бэрхшээлүүд өөр байх жишээтэй. Одоогийн хууль тогтоомжоор хот, хөдөөгийн нэгжүүдийн статус, эрх хэмжээ, нийлүүлэх үйлчилгээ зэргийг нэг маягаар зохицуулсныг цаашид ялгаа заагтайгаар авч үзэж, зохих хуулиудад өөрчлөлт оруулах шаардлагатай.

Хүний нөөцийн удирдлага

Засаг даргын Тамгын газар болон нутгийн захиргааны байгууллагуудад ажилтан шилж сонгох, томилох үйл ажиллагаанд Засаг даргын оролцоо, эрх мэдэл илүү байдаг. Засаг дарга өөрийн Тамгын газрын хэлтэс, тасгийн албан тушаалтнуудыг хуулийн хүрээнд томилох, ажлаас чөлөөлөх, шагнаж урамшуулах зэрэгт бүрэн эрхтэй ба төрийн захиргааны байгууллагын орон нутаг дах хэлтэс, нэгжийн удирдлагыг томилох, чөлөөлөх зэрэгт тухайн төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран шийдэх эрхтэй.

Орон нутагт боловсон хүчний бодлого боловсруулах, томилох зэрэг асуудлуудад ИТХ-ын эрх хэмжээ байхгүй юм. Засаг даргын Тамгын газрын харъяа хэлтэс, тасгийн дарга нарыг томилоход Хуралтай зөвшилцөх, эсвэл Хурлын саналыг харгалзан үзэх зэргээр эрх хэмжээг нь нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэж Хурлын төлөөлөгчид үздэг. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилийн тухай хуульд боловсон хүчинтэй

холбоотой зөрчилтэй асуудлууд байдаг /Ярилцагч: Хан-Уул дүүргийн ИТХ-ын нарийн бичгийн дарга/.

Засаг даргын ажлын үр дүнг жил бүр Засгийн газраас тодорхой үзүүлэлтээр үнэлдэг ба энэ үнэлгээнд ИТХ-ын санал дүгнэлтийг нилээд анхааран авч үзэж байна. Түүнчлэн ИТХ-ын үйл ажиллагааг Засгийн газраас үнэлж, дүгнэж байгааг Хурлын байгууллагынхан эмзэглэн хүлээж авдаг.

Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулийн 16.2.12-д "...аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын нарийн бичгийн дарга нь тухайн Хурлын төсвийн ерөнхий менежер байна" гэж заасан байдаг. Энэ нь дүүрэг, сумын хувьд ИТХ-ын нарийн бичгийн дарга нь орон тооны бус байдаг бодит байдалтай зөрчилдөж байна. Учир нь орон тооны бус ажилтантай үр дүнгийн гэрээ байгуулах нь хариуцлага тооцох, шагнал урамшуулал олгох зэрэгт эрх зүйн үндэслэл нь бүрдээгүй байна гэж үзэж болно.

ИТХ-нь Үндсэн хуулийн байгууллага ба ард иргэдийн өмнө улс төрийн хариуцлага хүлээдэг болохоос бус Засгийн газрын өмнө үүрэг хүлээсэн байгууллага биш гэдгийг Засгийн газар анхаарах шаардлагатай.

Орон нутгийн Хурлуудад улс төрийн болон захиргааны албан хаагчид, тухайлбал Засаг дарга, Засаг даргын орлогч, ЗДТГ-ын дарга, хэлтэс албадын дарга нар сонгогдсон байдаг нь өөрөө удирдах байгууллагын шийдвэр гаргах тогтолцоог гажуудуулдаг. Тухайлбал аймаг, сумдын Засаг дарга зэрэг нөлөө бүхий албан тушаалтнууд Хурлын төлөөлөгч болсноор Хурлын шийдвэрт шууд нөлөөлөх байдал ихээхэн ажиглагддаг. Энэ асуудлыг УИХ-д нэр дэвшигч нь өөрийн хашиж буй төрийн албанаас татгалзаад дараа нь сонгуульд оролцдог механизмтай адилтган авч үзэж шийдэх боломжтой.

Орон нутгийн хүрээнд дүрэм, журам тогтоодог өөрөө удирдах байгууллагыг орон нутгийн гүйцэтгэх байгууллагын сонирголоос ангид ажиллуулах нэг нөхцөл нь Хурлын төлөөлөгчийн статусыг тодорхой болгох явдал юм. Хурлын төлөөлөгч байж болохгүй албан тушаалын жагсаалтыг гаргаж, хуулинд тусгах шаардлагатай.

Орон нутгийн захиргаа, түүний харьяа байгууллагуудад ажиллаж байгаа албан хаагчдыг томилох, шагнаж урамшуулах, цалин хөлсийг нь тогтоох, ажлаас чөлөөлөх зэрэг хүний нөөцийн удирдлагын эрх мэдэл нь төрийн боловсон хүчний төвлөрсөн тогтолцоонд хамаарагдаж байна. Хүний нөөцийн удирдлагын асуудлаар орон нутагт Засаг даргад хязгаарлагдмал эрх мэдэл байгаа хэдий ч энэ асуудлаар Хурлын

байгууллага стратеги төлөвлөлт хийх боломж бүрдээгүй байна. Нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд өөрсдийн онцлог, сонирхолд нийцүүлэн боловсон хүчнээ бэлтгэх, хөгжүүлэх, хадгалж үлдээх бодлогоо бие даан шийдэх боломжгүй юм.

7. Орон нутгийн удирдлага дах иргэдийн оролцоо

Орон нутгийн удирдлага дах иргэдийн оролцоо, идэвх муу байна гэдгийг ихэнх тохиолдолд нутгийн Хурлын хуралдаанаар иргэдийн язгуур эрх ашигт хэр их хөндсөн асуудал хэлэлцэж байгаагаас шалтгаалдаг гэж нэгэн аймгийн Засаг дарга хэлж байсан нь үнэн юм. Иргэдийн язгуур эрх ашгийг хөндсөн, тэдэнд шууд хамааралтай асуудлаар нутгийн Хурал ажиллах шаардлагатай байна. Орон нутгийн түвшинд иргэдийн оролцоо үнэхээр сул байгааг ярилцлагад оролцогчид дурдаж байлаа.

Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн, сонгогчдын боловсрол төвөөс 2001 онд хийсэн “Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын нээлттэй байдал – Иргэдийн оролцоо” сэдэвт судалгаа явуулсан байна. Уг судалгаанаас үзэхэд **“ИТХ-ыг ямар байгууллага гэж та боддог вэ?”** гэсэн асуултад хариулсан хүмүүсийн ихэнх нь ИТХ нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага, ард түмэндээ ойр байж аймгийн хэмжээний үйл ажиллагааг зохицуулдаг, иргэдийн Төлөөлөгчдөөрөө дамжуулан орон нутгийн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэдэг байгууллага гэж хариулсан байна. Үүнээс үзэхэд иргэд нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага болох ИТХ-ын мөн чанарыг ойлгодог боловч хамтран ажиллах, нутгийн удирдлагад оролцох нь түгээмэл биш байна.

ИТХ-ыг төлөөлж ярилцлагад орсон хүмүүсийн дийлэнх нь аймаг, нийслэл, сум дүүргийн түвшинд орон нутгийн удирдлагад оролцох буюу шийдвэр гаргах асуудлыг сонирхох, түүнд биеэр болон сонгуульт төлөөлөгчдөөрөө дамжуулан санал бодлоо илэрхийлэх зэрэгт иргэдийн оролцох байдал, идэвх маш муу буюу бараг оролцдоггүй гэсэн дүгнэлтийг хийж байна. Ялангуяа Улаанбаатар хотын орон сууцны хороолол бүхий хорооны ИНХ-д иргэдийн оролцох байдал маш сул байхад гэр хорооллын хороо, багийн ИНХ-ын хувьд иргэд харьцангуй сайн оролцдог байна. Харин баг, хорооны иргэдийн Нийтийн хуралд голдуу настай, тэтгэврийн хүмүүс илүү оролцдог, залуучуудын идэвх муу байна гэж үзжээ.

Орон нутгийн удирдлага дах иргэдийн оролцоо, идэвх сул байгаа нь дараах шалтгаануудтай байж болно:

- **Эдийн засгийн нөхцөл, хүн амын ядууралтай холбоотойгоор иргэд өөрийн өдөр тутмын амьжиргааны асуудалдаа илүү төвлөрөө, д нийгмийн үйл ажиллагаанд оролцох идэвхи муу байдаг нь үндсэн шалтгаан юм.** Ялангуяа алслагдсан дүүргийн хувьд хөдөөнөөс хүн амын шилжилт хөдөлгөөн ихсэж, хүн ам нь нэмэгдэж байхад орлого багасч байгаа нь иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд сөрөг нөлөө үзүүлдэг. Зөвхөн дөрвөн жилд нэг удаа

сонгуульд оролцоод бусад үед төр болон орон нутгийн захиргаадад бүх асуудлыг үлдээдэг уламжлалт зан төрхтэй холбоотой.

- Одоогоор хүн амын нийгмийн ихэнх асуудлууд орон нутгаас илүү УИХ, Засгийн газар, яамд болон төрийн захиргааны бусад байгууллагуудын хүрээнд шийдэгддэг. **Орон нутгийн түвшинд шийдэх хөрөнгө мөнгө, шийдвэр гаргах эрх хэмжээ бага байдагтай холбоотой.**
- **Орон нутгийн иргэдээс сонгогдсон ИТХ-ын төлөөлөгчдийн иргэдийг төлөөлөх байдал тун хангалтгүй.**

Төв аймгийн ИТХ-ын 35 төлөөлөгчдийн бүрэлдэхүүнд сумын Засаг дарга арван дөрөв, сумын Хурлын дарга нэг, бие даагч нэг, захиргааны албан хаагч ес байдаг. Ийм дүр төрхтэй байж иргэдийн Төлөөллийн байгууллага байж чадах уу? гэж ярилцлага өгсөн нэг улс төрч асууж байсан билээ.

Хурлаас албан ёсоор Төлөөлөгчдийг тойрогтоо ажиллах боломжоор хангахыг хичээдэг ч Төлөөлөгчдийн өөрийн санаачлага огт байхгүйтэй адил байна. Эндээс иргэд өөрсдийн Төлөөлөгчдөө мэддэггүй, таньдаггүй байдалд хүрч байна хэмээн орон нутгийн Хурлын ажилтнууд ярьж байв.

Хурлын төлөөлөгчид тойрогтоо ажиллахад бэрхшээл их учирдаг. Ард иргэд Төлөөлөгчдөөс ахуй амьдрал, хөрөнгө мөнгөний асуудал шийдүүлэх хүсэлт ихээр тавьдаг. Бодит байдалд ИТХ-д өөрсдөө мэдэж шийддэг хөрөнгө мөнгө байдаггүй. Энэ байдал нь Төлөөлөгчдийг ард иргэдээс холдуулах шалтгаан болдог. Тус дүүрэг иргэдэд мэдээллээр үйлчлэх зорилго бүхий орон нутгийн телевиз байгуулсан боловч энэ жилээс санхүүжилт нь төсөвт тусгагдаагүй учир цаашдын хувь заяа нь тодорхойгүй байна. Гэх мэтчилэн ард иргэдэд төрийн болон нутгийн захиргааны мэдээлэл, шийдвэрийг хүргэх
Ярилцагч: Налайх дүүргийн ИТХ-ын нарийн бичгийн дарга

- **Хурлын дотоод зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа төлөвшөөгүй байна.** Хэдийгээр нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болох ИТХ, ИНХ иргэдэд Хуралдааны тов болон хэлэлцэх асуудлаа урьчилан хүргэдэг, хэлэлцэх асуудал тогтохдоо болон хэлэлцэх асуудлын талаар иргэдийн санал авдаг тогтолцоотой, ИТХ-ын Хуралдааны шийдвэрийг хүргэдэг гэх боловч үйл ажиллагааны арга барил, зохион байгуулалт, боловсон хүчний чадавхийг дээшлүүлэх шаардлага зүй ёсоор гарч байна. Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын ажилтан «Сумын түвшинд ИТХ-д нэг хүн байдаг тул иргэдийн оролцоог ханган ажиллах боломж муу байдаг» гэсэн нь өнөөгийн дүр төрхийг харуулж байгаа болов уу. “Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн, сонгогчдын боловсрол төвөөс 2001 онд хийсэн “Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын нээлттэй байдал –

Иргэдийн оролцоо” сэдэвт судлагаанаас жишээ татвал, ИТХ-ын хуралдаан нээлттэй, өргөтгөсөн гэх мэт хэлбэрээр зохион байгуулдаг гэдэг боловч, Төлөөлөгчдөөс гадна хуралдаанд оролцдог хүмүүс жирийн иргэд гэхээсээ илүү тухайн ИТХ-ын шийдвэр гаргалтад мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх хүмүүсийг оролцуулдаг. Дээрх судалгаанд хамрагдсан хүмүүс ИТХ-ын нээлттэй байдал, түүнд иргэдийн оролцооны чиглэлийн асуултад гол төлөв “үгүй”, “мэдэхгүй” гэж хариулсан ба судалгаанд оролцогчдын 72 хувь нь ИТХ-ын Хуралдаанд сууж байгаагүй гэж хариулжээ. Хуралдаанд “сууж үзсэн” гэж хариулсан хүмүүс нь зөвхөн ажлын шугамаар Хуралдаанд оролцдог төрийн албаны хүмүүс, мөн Хуралдаанаар хэлэлцэх асуудлын хүрээнд урилгаар оролцож байсан бизнес эрхлэгч, ТББ-ын төлөөлөгч, хэвлэл мэдээллийн ажилтан нар байлаа.

- **Мэдээлэл түгээлт, ил тод, хараат бус байдал алдагдаж байна.** Ихэнх аймаг, сум, дүүргийн орон нутгийн олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл нутгийн удирдлагад үйлчилж, ил тод байдлыг

“Налайх дүүрэг орон нутгийн телевизийн станцтай. Налайх дүүргийн ИТХ хэлэлцэх асуудлаа, гарсан шийдвэрээ телевизээр дамжуулан алслагдсан хороодуудад түгээдэг байсан. Гэхдээ *Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай* хуулиас болоод санхүүжилтгүй болж байгаа учир телевизийн үйл ажиллагааг явуулах боломжгүй болох байх.

Дүүргийн ИТХ-ын үйл ажиллагаанд иргэдийг оролцуулах талаар ажил хийх хэрэгтэй байна. Дүүрэгт сонин байдаггүй. Улаанбаатарын сонинд мэдээллээ тавихдаа хуудсаа худалдаж авдаг. Мэдээлэл түгээлтийн суваг төлөвшөөгүй. Налайх дүүрэг мал бүхий 1000 гаруй өрх, малчин 300 өрх, 90 га газар төмс хүнсний ногоотой, Тэрэлж, Харзтай, Ар Жанчивлан гэсэн хөдөөний суурингуудтай.

Орон нутгийн удирдлагад залуучуудын оролцоо муу, орон нутгийн улс төрийн сонирхол болон нийгмийн идэвх сул байна. ИТХ-ын хувьд иргэдийн оролцоо муу, телевизээр л ярьдаг. Шийдвэр гаргахад ард иргэдээс санал авах нь нэг их байдаггүй зүйл.

Дүүргийн ИТХ, хорооны ИНХ-д ард түмний оролцоо муу, учир нь дүүргийн Засаг дарга хороотой зөвшилцөхгүй асуудлыг шийддэг. Хороо мэдээлэл, сурталчилгааг сайн хийдэг ч, асуудал шийдэх эрх мэдэлгүй. Нэгжийн хуулийн хүрээнд ИНХ тухайн дүүргийн бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ иргэдийг оролцуулж л байвал боллоо гэсэн ёс төдий байдал ажиглагддаг.

Налайх дүүрэгт хийсэн ярилцлага

бий болгоход үйлчлэхгүй, хараат байдалтай үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

Орон нутгийг удирдахад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлж буй туршлагаас

Орон нутгийн удирдлагад иргэдийн оролцоог хангах чиглэлээр олон аймаг, сум, дүүргийн удирдлага санаачлага гарган, идэвхтэй ажиллаж байна. Иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх чиглэлээр ажиллаж, тодорхой амжилтад хүрсэн зарим жишээг дурдвал:

- **ИТХ-ын ажилтан, төлөөлөгчид иргэдийнхээ санал хүсэлтийг хүлээн авах, сонирхсон мэдээллээр хангах «Нээлттэй танхим» байгуулж ажиллах:**

Орон нутгийг удирдахад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх шаардлагатай байгааг харгалзан Завхан аймгийн ИТХ доорх ажлуудыг хийж хэвшүүлж байна. Үүнд: «Монгол улсад төвлөрлийг сааруулж, нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх нь» төслийн хүрээнд орон нутгийн улс төрчдийн сургалтад эхний ээлжинд сумдын ИТХ-ын ажилтнуудыг хамруулж, Хурлын ажлын танхим байгуулах даалгавар өгч гүйцэтгүүлсэн нь зохих үр дүнгээ өгснөөр одоо бүх суманд Хурлын ажилтан орон тоогоор ажиллаж, иргэдэд мэдээллээр үйлчлэх «Нээлттэй танхим» байгуулан үйл ажиллагаа нь тогтмолжин ажиллаж байна. Танхимд ороод гарсан хэн боловч сумын түүхэн товчоо, өнөөгийн байдал, ирээдүйн дүр төрх, нутгийн удирдлагын тогтолцоо, аймаг, сумын Хурал, Засаг даргын шийдвэр, төрийн хууль тогтоомж, түүнийг хэрэгжүүлэх журам заавар, гарын авлага, цаашид гарах шийдвэрийн талаар тодорхой мэдээлэл авч, өөрсдийн санал бодлыг солилцох нөхцөл бүрдсэн байна. Зарим сум танхимын материалыг нэг бүрчлэн бүртгэн картаар хэрэглүүлж хэвшжээ. Харин аймгийн ИТХ-ын дэргэд сард нэг удаа «Нээлттэй танхим», «Нээлттэй утас» ажиллуулж эхлээд байна.

- **Орон нутгийн түвшинд үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн бус байгууллагуудтай байнга холбоотой ажиллах:**

Завхан аймгийн ИТХ-ынхан «Орон нутгийг удирдахад төрийн бус байгууллагын оролцоо» сэдэвт зөвлөлдөх уулзалт зохион байгуулж, аймгийн хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулж буй 42 ТББ-ын төлөөлөл оролцон, аймгийнхаа нийт төрийн болон төрийн бус байгууллага, иргэдэд хандаж уриалга гаргасныг нь аймгийн ИТХ дэмжиж хэрэгжүүлж байна. Аймгийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчид, төрийн болон төрийн бус байгууллага хоорондын ажлыг уялдуулж, зохицуулах зорилгоор “ТББ-ын зохицуулах зөвлөл” байгуулж, ажиллах журмыг нь баталжээ. Жил бүр аймгийн ИТХ-аас “Төрийн бус байгууллагын нэгдсэн зөвлөгөөн” хийдэг хэвшил тогтож байгаа юм. /Завхан аймгийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн дарга С. Нарантуяа/

- **Орон нутгийн удирдлага иргэдтэйгээ харьцах мэдээллийн сувагтай болох:** Мэдээллийн суваг орон нутгийн удирдлагаас

иргэдэд хандахаас гадна иргэдээс орон нутгийн удирдлагад хандсан мэдээлэл, санал, хүсэлт тавихад гол үүрэг гүйцэтгэх шаардлагатай. Налайх дүүргийн Засаг дарга Л. Дамдинсүрэн явуулын өрөөтэй. Улирал болгон өөр өөр хороодод явуулын өрөөгөө аялуулж, иргэддээ ойртон ажиллаж байна. «Бид олон түмэнтэй амьд холбоотой байж, тэд юу бодож, юу хүсэж, мөрөөдөж байгааг нь тухай бүр мэдэрч, төрийн бодлого шийдвэрийг шуурхай хүргэн, биелэлтийг цаг алдахгүй зохион байгуулж, иргэдийн дэмжлэг авч, тэдний сэтгэлд хүрсэн бодол санааных нь илэрхийлэл болсон арга хэмжээ өрнүүлж, төр, захиргааны байгууллага, боловсон хүчний ажлыг олон түмэнд нээлттэй, тэдний хяналтад байлгах зорилт тавин ажиллаж ирлээ. Үүний тул Засаг дарга, түүний Тамгын газрын ажлыг төр захиргааны байгууллагын анхан шатны нэгж хороо, албан байгууллагууд, иргэдийн дунд төвлөрүүлэх зорилт тавьдаг. Энэ зорилтыг хэрэгжүүлэхэд Засаг даргын явуулын өрөөг хороо, байгууллагуудад ажиллуулсан нь ихээхэн үр дүнгээ өгсөн шинэлэг ажил болсон гэж үзэж байна. Хороо, албан байгууллагуудад зохих бэлтгэлийг нь хангуулснаар Засаг даргын явуулын өрөө ажиллуулдаг юм» хэмээн Налайх дүүргийн Засаг дарга Л.Дамдинсүрэн ярьж байна.

Увс аймагт хэт богино долгионы 2 радио станци ажилладаг ба ИТХ-ын дотоод ажил, хяналт шалгалт, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын талаарх мэдээллийг 7 хоног тутам иргэдэд хүргэж байна.

Увсын амьдрал сонинд «ИТХ-ын Төлөөлөгчийн булан» ажиллаж, төлөөлөгчдийн үйл ажиллагаа, амлалт, хөтөлбөрийн биелэлтийг нийтэлдэг.

Аймгийн Хурлын Төлөөлөгчдийн хөтөлбөрийн биелэлтийн тайланг хагас, бүтэн жилээр нэгтгэн дүгнэж, шаардлагатай бол аймгийн Хурлаас дэмжлэг үзүүлдэг. Сумдаас сонгогдсон аймгийн Хурлын төлөөлөгчдөд сонгогчидтойгоо уулзахад нь дэмжлэг үзүүлж, жилд хоёр удаа, хоёр талын унааны зардлыг олгож байна. Энэ нь Төлөөлөгчдийн сонгогчидтойгоо нягт холбоо харилцаатай байхад нь ихээхэн дэмжлэг болж байна.

Аймаг, сумын “Төлөөлөгчийн өдөр”-г Засаг дарга болон ЗДТГ-тай хамтран зохион байгуулдаг.

Увс аймгийн ИТХ-ын нарийн бичгийн дарга Г. Авирмэд

Орон нутгийн удирдлагад иргэдийг оролцуулах чиглэлээр Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага, орон нутгийн захиргаадаас цөөнгүй санаа, санаачлага гарч байгаа хэдий ч, иргэдийн дунд орон нутгийн удирдлагын

байгууллагуудын тухай ойлголт, мэдлэг бүрхэг, удирдлагад оролцох идэвх санаачлага хангалтгүй байна.

8. Орон нутаг Засгийн газар хоорондын санхүүгийн харилцааны одоогийн төлөв байдал

Монгол улсын төсвийн тогтолцоо нь 1992 оноос 2002 оныг хүртэл нилээд төвлөрсөн, дээрээс доош чиглэсэн зарчмаар хуваарилагддаг, төлөвлөлт нь дан ганц зардалд суурилсан, үр ашгийн бус мөнгөний удирдлагад анхаарсан байдалтайгаар явж ирсэн. Монголын нэг аймаг дунджаар төсвийн орлогынхоо 15-25 орчим хувийг өөрийн орлогоор, үлдсэн хувийг төвлөрсөн төсвөөс, сумын хувьд 5-10 орчим хувийг өөрийн орлогоор, үлдсэнийг нь дээд төсвийн татаасаар санхүүжүүлдэг.

Орон нутгийн төсөв нь дээд төсвөөсөө бүрэн хараат байдаг. Төсвийн төлөвлөлтийн хувьд авч үзвэл эхлээд сум зардалдаа үндэслэсэн төсвийн төслийг гаргаж аймагтаа хүргүүлнэ, аймаг нь бүх сумдын төсвийг нэгтгээд Санхүү, эдийн засгийн яаманд хүргүүлж энэ Засгийн газраар дамжаад УИХ-аар батлагддаг. Санхүү, эдийн засгийн яам нь орон нутгаас ирсэн зардалдаа дулдуйдсан төсвийн төслийг нилээд хэмжээгээр танаж, УИХ-д оруулна. Батлагдсан төсөв Сангийн яамаар дамжин аймагт, аймгаас суманд хүрнэ. Шат дамжлага бүрт төсөв хянагдаж, танагддаг байв. Нөгөө талаас орон нутаг ч төсвөө аль болох өндөр зардалтай төлөвлөдөг.

Орон нутгийн төсвийн татварын орлого бэхжээгүй ба үндсэн нэр төрлийн татварууд нь төвлөрсөн төсөвтөө ороод зарим хэсэг нь татаас байдлаар дахин хуваарилагддаг. Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварыг хувь хэмжээгээр нь бус байгууллагаар нь төсөвт хуваарилж байна. Засгийн газраас ямар аж ахуйн нэгжүүд орон нутгийн төсөвтэй, ямар нь төвлөрсөн төсөвтэй харилцахыг жил бүр тогтоодог. Төвлөрсөн төсөвт томоохон аж ахуйн нэгжүүдийг хуваарилаад орон нутагт орлого багатайг нь үлдээдэг. Энэ систем нь орон нутгийн орлогын тотвортой байдал, түүний баталгааг хангаж өгдөггүй.

1996 оноос улсын салбарын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэлийн үйл явц эхэлж, хуулийн төсөл боловсруулагдсан ба 1999 онд Монголын улс төрийн гурван том нам энэхүү өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэхэд бэлэн байгаагаа Азийн хөгжлийн банкны ерөнхийлөгчид илэрхийлж байсан. Энэ хууль 2002 онд УИХ-аар батлагдсан. Хууль батлагдсантай холбоотойгоор 70 гаруй хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай гэсэн судалгаа байдаг. Энэ хэсэгт бид удирдлага, санхүүжилтийн шинэ тогтолцоог орон нутгийн удирдлагууд хэрхэн хүлээн авч байгаа, нутгийн захиргааны эрх ашигт ямар нөлөө үзүүлж болох талаар өгүүлэх болно.

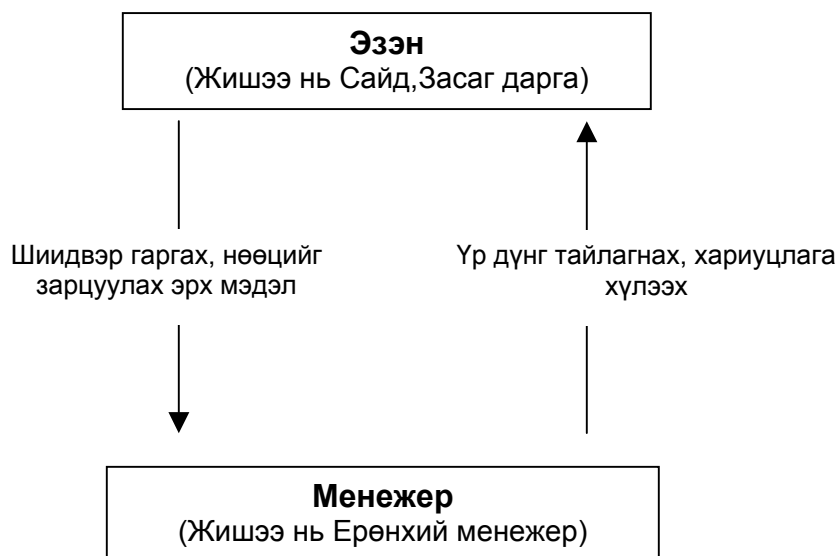
Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн шинэ зарчим

1996 оноос хойш хоёр удаагийн УИХ-ын үйл ажиллагааг дамнан боловсруулагдаж, Засгийн газарт нилээд өргөн хүрээнд хэлэлцэгдсэн *Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль* 2002 оны 7-р сард УИХ-аар батлагдсан. Энэхүү хуулийн үндсэн үзэл санаа нь төрийн үр ашигтай ажиллах байдлыг нэмэгдүүлэх, төр болон түүний байгууллага, ард иргэдийн хоорондын хариуцлагын механизмыг тодорхой болгох, төрөөс нийлүүлж буй бүтээгдэхүүн үйл ажиллагаа нь зорилго, үр дүн, үр ашигт чиглэсэн байх, энэхүү зорилгод нийцүүлэн удирдлага, санхүүжилтийг хэрэгжүүлэх гэсэн санааг агуулж байгаа юм.

Шинэ тогтолцооны зарчмын дагуу Засгийн газар нь нэг талаас чанартай бүтээгдэхүүн үйлчилгээг иргэдэд нийлүүлэгч, нөгөө талаас төрийн агентлаг болон төсвийн бус байгууллагуудаас уг бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг худалдан авагч нь болох юм. Төсвийн ерөнхийлөн захирагчид нь уг хуулийн дагуу Засгийн газрыг төлөөлж бүтээгдэхүүнийг худалдан авагч нь болно. Харин бүтээгдэхүүнийг нийлүүлэгч нь яам, агентлагууд, орон нутгийн төсвийн байгууллагууд юм. Эдгээр байгууллагуудын ерөнхий менежер нь

байгууллага төлөөлж ерөнхийлөн захирагчтай бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээ байгуулна. Худалдан авагч нийлүүлэгчийн харилцаа нь дараах бүүдүүвчээр үзүүлсэн “эзэн-менежер” гэсэн агуулгад суурилж байна.

“Эзэн-менежер” харилцаа



Эзэн буюу төсвийн ерөнхийлөн захирагч нь ерөнхий менежерээс тодорхойлсон үр дүнг шаардаж, үр дүнд хүрсэн нөхцөлд дэмжих, урамшуулах механизм үйлчилнэ. Менежер нь эзний тодорхойлсон үр дүнд хүрэхийн төлөө байгууллагаа өдөр тутмын удирдлагаар хангаж, чармайж ажиллах юм. Үр дүнг тодорхойлох гол хүчин зүйл нь нийлүүлж

буй бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ юм. Төрийн салбарын бүтээгдэхүүн үйлчилгээг тодорхойлоход Засгийн газар дараах үзүүлэлтүүдийг гол болгож байна. Үүнд:

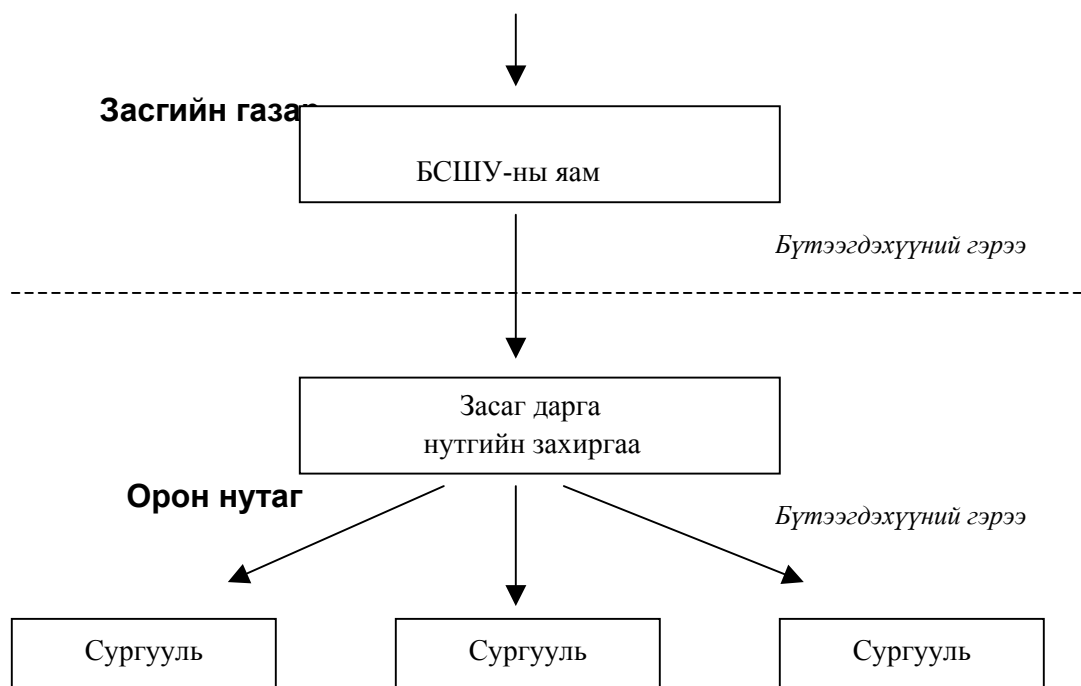
- Тоо хэмжээ
- Чанар
- Цаг хугацаа
- Зардал

Удирдлага санхүүжилтийн шинэ зарчмын дагуу орон нутгийн Засаг дарга болон Хурлууд нь дараах эрх хэмжээтэй байх юм.

	Эрх хэмжээ
Засаг дарга	<ul style="list-style-type: none"> ○ Орон нутгийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч байна. ○ Боловсрол, эрүүл мэнд болон улсын төсвөөс санхүүжүүлэх бусад бүтээгдэхүүнийг тухайн асуудал эрхэлсэн ерөнхийлөн захирагч, бусад шатны Засаг даргатай гэрээ байгуулах ○ Орон нутгийн төсвийн байгууллага, орон нутгийн оролцоотой хуулийн этгээдийн ерөнхий менежерийг томилох, үр дүнгийн гэрээ байгуулах ○ Орон нутгийн төсвөөр санхүүжих бүтээгдэхүүн үйлчилгээг ИТХ-тай байгуулсан гэрээний үндсэн дээр нийлүүлэх
Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал	<ul style="list-style-type: none"> ○ Орон нутгийн төсвийг хэлэлцэн батлах (боловсрол, эрүүл мэндийн санхүүжилтийг оролцуулаад), хэрэгжилтийг хянах ○ Орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлэх бүтээгдэхүүний тоо хэмжээг батлан, худалдан авах гэрээг Засаг даргатай байгуулах ○ Засаг даргын улсын төсвийн хөрөнгөөр бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээний төсөлтэй урьдчилан танилцаж, санал дүгнэлт гаргах

Удирдлага, санхүүжилтийн шинэ тогтолцоог боловсруулах хүрээнд орон нутгийн шинэчлэлийг хэрхэн хийх талаар Засгийн газар, Санхүү, эдийн засгийн яам, төрийн захиргааны шинэчлэлийн төслөөс хэд хэдэн удаа орон нутгийн Засаг дарга, Хурлынхантай уулзалт, семинаруудыг зохион байгуулсан байна. Гэвч орон нутгийн удирдлагын санаа бодлыг тус хуулийн орон нутгийн төсвийн удирдлага хэсэгт төдийлөн тусгаж өгөөгүй гэж олон хүмүүс үздэг.

Орон нутгийн төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийг шийдвэрлэх хэд хэдэн хувилбар байснаас “Төвлөрсөн санхүүжүүлэлт, орон нутгийн нийлүүлэлт” гэсэн хувилбар батлагдсан юм. Энэхүү шинэчлэлийн зарчмыг боловсролын үйлчилгээний нийлүүлэлтээр жишээлэн бүдүүвчлэн үзүүлэв.



Дээрх зарчмын дагуу боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний санхүүжилтийг яам нь хариуцаж шийдэх ба үйлчилгээг хүргэхэд Засаг даргаар дамжуулах болж байна. Засаг дарга нь орон нутгийн боловсрол, эрүүл мэндийн байгууллагуудтай бүтээгдэхүүн нийлүүлэлтийн гэрээ байгуулах юм. Орон нутгийн засаг захиргаа нь бүтээгдэхүүний хэмжээ, байршил зэрэг асуудлаар хэлэлцээр хийх зэрэгт хязгаарлагдмал оролцоотой байна.

Удирдлага, санхүүжилтийн шинэ тогтолцооны орон нутагт нөлөөлөх байдал

Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль батлагдаад удаагүй байгаа ч энэ хуулийн талаар орон нутгийн удирдлагууд нилээд шүүмжлэлтэй байдлаар хандаж байгаа. Удирдлага, санхүүжилтийн шинэ тогтолцоог дараах шалгууруудаар өмнөх тогтолцоотой харьцуулан үзье.

Үзүүлэлтүүд	Төсвийн хуучин тогтолцоо	Төсвийн шинэ тогтолцоо
Удирдлага санхүүжилтийн үндсэн зарчим	Төсөв, санхүүжилт нь бүтээгдэхүүний зардал буюу орцод үндэслэгдэн хийгддэг байсан.	Зорилго үр дүнд чиглэсэн буюу гарцад чиглэсэн төлөвлөлтийн зарчим.
Хариуцлага, тайлагналт	Хариуцлагын механизм тодорхойгүй. Зөвхөн мөнгөний зарцуулалтыг тайлагнана.	Үр дүнгийн гэрээний үндсэн дээр ерөнхий менежер нь төсвийн захирагчийн өмнө хариуцлага хүлээнэ. Тайлагналт тодорхой буюу гэрээг дүгнэнэ.
Макро эдийн засгийн үүрэг хариуцлага	Орлогыг дахин хуваарилах боломж муу, төсвийн хяналт сул	Төсвийн орлогыг дахин хуваарилах боломж илүү, төрийн сангаар дамжуулан нэгдсэн зохицуулалт хийх боломжтой.
Орон нутгийн бие даасан байдал, санаачлага	Орон нутгийн идэвхи сонирхол сайн, тэдний санаачлагыг өрнүүлэх боломж байв. Орон нутгийг бие даалгах төсвийн бодлого сул байсан.	Хуучин орон нутгийн хэлэлцэж баталдаг байсан төсөв буурсан тул орон нутгийн санаачлага буурах хандлагатай. Орон нутгийг бие даалгах төсвийн бодлого өмнөхөөс сул болсон.
Захиргааны үр, ашиг зохион байгуулалт	Орон нутгийн онцлогийг харгалзан үйлчилгээг иргэдэд хүргэх, уян хатан зохицуулах боломж байсан.	Орон нутагт боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээг хүргэх зохион байгуулалт уян хатан бус, шат дамжлагатай болох хандлагатай. Улсын төсвийн төвлөрсөн байгууллагуудын хувьд захиргааны зохион байгуулалт сайжирна.

Бид энэ хэсэгт төсвийн шинэчлэлийг зөвхөн орон нутгийн захиргаанд нөлөөлөх талаас нь илүү авч үзнэ. Тогтолцоо дөнгөж хэрэгжиж эхэлж байгаа тул түүний үр нөлөөний талаар нарийн шинжилгээ хийх боломж муу байна. Удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэлээс орон нутагт хэд хэдэн сайн болоод сөрөг үр дагаваруудыг бий болгох хандлага ажиглагдаж байна.

Удирдлага санхүүжилтийн тогтолцоо нь дараах эерэг, сөрөг нөлөөг орон нутагт үзүүлж болох юм.

Улс орон даяар боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ нэг чанар, стандарттай болох боломжтой.

Дээрх үйлчилгээний төсвийг орон нутаг баталж, зарцуулдаг байсан өмнөх үеүдэд нутгийн захиргааны байгууллагын хариуцлагагүй үйл ажиллагаанаас болоод төсөв зориулалтаараа зарцуулагддаггүй бэрхшээл учирдаг байсан. Үүнээс үүдээд боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний чанарт зарим тохиолдолд хүндрэл гардаг. Шинэ тогтолцооны дагуу эдгээр үйлчилгээний эцсийн хариуцлагыг яамдууд хүлээх тул нэгдсэн чанар, стандартын тогтолцоо хэвшин тогтох үндэстэй.

Санхүүгийн сахилга бат дээшилнэ.

Төрийн сангийн нэгдсэн тогтолцоонд орсноор төсвийг хуваарилах, санхүүжүүлэх үйл ажиллагаа нь нэгдсэн удирдлагад төвлөрнө. Үүнд, Санхүү, эдийн засгийн яамны үүрэг оролцоо давамгайл байх болно. Нөгөө талаас төсвийн санхүүжилтийн захиргааны шат дамжлага олшрох сөрөг талтай.

Орон нутгийн эрх ашгийг хөндсөн ч, орон нутгийн үйлчилгээг төрийн үйлчилгээнээс ялгаж байна.

Боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээг төр санхүүжүүлж хүргэх ба нийтийн ариун цэврийг хангах, хог зайлуулах, хортон амьтан устгах, орон нутгийн замын засвар арчилгаа, усан хангамж, цэвэрлэх байгууламжийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах, үерийн хамгаалалт хийх, гал түймрээс хамгаалах, орон нутгийн өмчийн дэд бүтэц, малын халдварт өвчинтэй тэмцэх, байгал хамгаалах арга хэмжээ зэрэг үйлчилгээг орон нутагт хуваарилсан байна.

Бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний хувьд дунд хугацааны төлөвлөлтийг хийх боломж бүрдэж байна.

Төсөв санхүүжилтийн бодлого нь тодорхой байвал төсвийн байгууллагууд төлөвлөлтөө үр дүн, үйл ажиллагааны үр ашигт тулгуурлан хийснээр дунд хугацаанд тавьсан зорилго, зорилтуудаа шийдэх боломж бүрдэнэ гэж Засгийн газар үзэж байна. Энэ асуудал нь

Засгийн газраас санхүүжилтийг хэрхэн тэгш, ил тод, улс төрийн бус механизмаар хуваарилах эсэхээс шалтгаалах болно.

Удирдлага, санхүүжилтийн шинэ тогтолцоо нь орон нутгийн захиргаадад нилээдгүй сөрөг үр нөлөө үзүүлнэ гэж ярилцлагад оролцогчид үзэж байв.

Орон нутгийн удирдлагын санаачилгыг бууруулах

Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль батлагдсанаар орон нутгийн төсөв санхүүгийн эрх мэдэл багассантай холбоотойгоор удирдлагын идэвх санаачлага буурна гэж ярилцлагад оролцогчдын дийлэнх нь үзэж байна .

Зарим бодлого тодорхойлогчид орон нутгийн Хурлууд нь хууль батлагдахаас өмнө боловсрол, эрүүл мэндийн төсөв дээр тодорхой зохицуулалт хийж, эндээс тодорхой санхүүжилтийн эх үүсвэрийг орон нутаг шийддэг байсан эрх нь алга болсонд эгдүүцэж байна..

Одоогийн байдлаар ИТХ-ын төсөв батлах үйл ажиллагаа нь хэрэг дээрээ ЗДТГ-ын үйл ажиллагааны төсөв, Хурлын төсөв хоёрыг л батлахад чиглэж байна. Боловсрол, эрүүл мэндийн төсвийг Санхүү, эдийн засгийн яамнаас баталсан дүнгээс өөрчлөх боломж байхгүй болсон.

Сангийн яамнаас баталсан татаас болон төсвийг ИТХ батлах боломжгүй, тэр ч байтугай хэлэлцэхгүй гэж үзсэн тохиолдолд асуудал хэрхэн шийдвэрлэгдэх вэ? Энэ мэт байдлаас үүдээд Засгийн газар, орон нутгийн хооронд сонирхолын зөрчил гарахгүй гэсэн нөхцөл байхгүй. ИТХ-ын орон нутгийн төсвийг батлах хуулиар олгосон эрх хэмжээ гэдэг нь угтаа Санхүү, эдийн засгийн яамнаас тогтоосон татаасыг ёс төдий батлах үйл ажиллагаа л болдог.

Ярилцагч: Баянзүрх дүүргийн ИТХ-ын төлөөлөгч

Шинэ хууль батлагдсанаар орон нутгийн төсвийн эрх хэмжээ буурч байгаа ч нөгөө талаас орон нутаг өөрийн орлогоо нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэж зарим хүмүүс үзэж байна. Гэвч одоогийн татварын бодлого, хуулийг үзвэл орон нутаг өөрийн орлогоо нэмэгдүүлэх бодит боломж муутай юм. Сүүлийн жилүүдийн орон нутгийн төсвийн орлого нийт урсгал төсвийн 20 орчим хувьтай байгаа нь орон нутагт орлогын эх үүсвэр бага байгааг харуулж байна.

Монгол улсын төсвийн урсгал орлого (сая төгрөг)

	Монгол улсын төсөв	Үүнээс төвлөрсөн	Үүнээс орон нутаг	Нийт	Үүнээс төвлөрсөн	Үүнээс орон нутаг
Он						
1995	135683,6	104352,2	31331,4	100%	76,91%	23,09%

2000	346205,2	278693,1	67512,1	100%	80,50%	19,50%
2001	415076,7	330643,3	84433,4	100%	79,66%	20,34%
2002	469748,6	365389,1	104359,5	100%	77,78%	22,22%

Эх үүсвэр: Сангийн яамны орон нутгийн төсвийн гүйцэтгэлийн тухай эмхтгэлээс түүвэрлэн авав.

1995 онд орон нутгийн түвшин дэх боловсролын зардал 19.2 тэрбум төгрөг байсан бол эрүүл мэндийн зардал 14.7 тэрбум төгрөг байлаа. 1995 онд дахин хуваарилсан улсын зардлыг хассанаар орон нутгийн орлого дөнгөж 8.8 тэрбум төгрөг байснаас үзэхэд татварын төвлөрсөн тогтолцооны нөхцөлд орон нутаг хэрэгцээнийхээ багаахан хэсгийг өөрсдөө санхүүжүүлж чадах нь илэрхий юм.

Удирдлага зохион байгуулалтын зөрчил

Орон нутгийн боловсрол, эрүүл мэндийн байгууллагуудын хувьд хүлээх эцсийн хариуцлага нь тодорхой бус байна. Бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний нийлүүлэлтийн гэрээний дагуу эдгээр байгууллагууд нь Засаг даргын өмнө хариуцлага хүлээх боловч санхүүжилт нь шууд яамдуудаас хийгдэх болно. Засаг даргын хувьд эдгээр байгууллагын төсвийн хуваарилалт, зарцуулалтад хяналт тавих боломжгүй учир гэрээний хариуцлага тооцох боломж бүрдэхгүй.

Нөгөө талаас Засаг даргын боловсон хүчнийг томилох эрх мэдэл буурч байна. Эдгээр байгууллагуудын удирдлага нь нэгэнт Засаг даргын өмнө санхүүгийн хариуцлага хүлээхгүй учраас яамд, агентлагууд боловсон хүчнээ мэдэж томилох сонирхол бий болно. Засаг даргын хувьд төсвийн байгууллагуудтай хариуцлага тооцлоо ч санхүүгийн асуудлыг нь шуурхай шийдэх боломжгүй юм. Нөгөө талаас Засаг дарга яамдуудын өмнө бүтээгдэхүүн үйлчилгээний чанарын талаар ямар нэгэн хариуцлага хүлээх эсэх нь тодорхой бус байна. Хуулийн дагуу Засаг дарга нь ерөнхий менежер бус орон нутгийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч юм. Дээрх байдлаас үүдэн Засаг даргын эрх хэмжээ хумигдаж, удирдлага яамд, агентлаг руу төвлөрөх төлөвтэй байна.

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл нь бүхэлдээ төрийн салбарын үр ашигтай байдлыг хангах чиглэлээр хийгдэж байгаа сайн талтай ч орон нутгийн засаглалын хүч, идэвх санаачлагыг сулруулж, удирдлага, санхүүгийн хувьд төвд төвлөрүүлэх хандлагатай болжээ.

Орон нутгийн төсөв, санхүүгийн цаашдын хандлага

Нэгэнт хууль батлагдсан тул орон нутгийн эрх хэмжээг дахин авч үзэх асуудал нэг хэсэгтээ тавигдахгүй байх магадлалтай. Засгийн газраас орон нутагт шилжилтийн хугацааны татаасыг олгоно гэж байгаа ч энэ нь

ямар зарчмаар олгогдох нь тодорхойгүй байна. Орон нутгийг төсөв, санхүүгийн хувьд бэхжүүлэхэд дараах арга хэмжээнүүдийг нэн түрүүнд авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

- Татварын бодлогыг өөрчилж, орон нутгийн орлогыг нэмэгдүүлэх
- Орон нутаг өмч хөрөнгийнхөө ашиглалтыг сайжруулах

1996 онд УИХ-ын тогтоол гарч орон нутгийн өмчийг аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын мэдэлд шилжүүлсэн байна. Одоогоор орон нутгийн өмчид сургууль, цэцэрлэг, эмнэлэгийн барилга мөн орон нутгийн усан байгууламж болон бусад инженерийн байгууламж, барилга байшин ордог. *Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар* орон нутгийн өмчийг ИТХ нь иргэдээ төлөөлж өмчлөгч нь байдаг. Бодит байдалд орон нутгийн өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах зэрэг эрх нь Аймаг, нийслэлийн ИТХ, Засаг дарга, түүний дэргэдэх орон нутгийн өмчийн харилцааны газар, албадуудад олгодсон. Харин сум, дүүргийн ИТХ нь хуулиар олгодсон орон нутгийн өмчөө өмчлөх, эзэмших, захиран зарцуулах эрхээ хэрэгжүүлэх боломж хомс байна.

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулиар орон нутагт боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний нийлүүлэлтийг Засаг даргаар дамжуулан салбарын яамдаас хүргэж байна. Гэтэл эмнэлэг, сургууль, ясли, цэцэрлэгийн байр, байшингийн ихэнх нь орон нутгийн өмч байдаг. Энэ нөхцлөөс харахад орон нутаг нь төрд өмчөө ашиглуулсныхаа төлөө түрээс авч, түүгээрээ өмчөө засах сэлбэх, хөрөнгө оруулалт хийх зэргээр ашиглалтыг нь сайжруулах шаардлага гарч ирнэ. Одоогийн бодит нөхцлөөс харахад орон нутагт өмчийн түрээс төлөх чадвар, боломж муу байгаа юм. Цаашид орон нутаг орлогоо нэмэгдүүлэхийн тулд өмч хөрөнгөө өсгөх, өөрийн өмчийн оролцоо бүхий үйлдвэр, аж ахуйн газруудыг байгуулж ажиллах шаардлагатай байна.

9. Нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх талаар донор, төрийн бус байгууллагаас хэрэгжүүлж буй төсөл, хөтөлбөр

Нутгийн удирдлагыг хөгжүүлэх чиглэлээр бодлогын түвшинд ажиллаж байгаа төрийн бус байгууллага, хэрэгжиж буй төсөл, хөтөлбөр цөөнгүй боловч, хоорондын уялдаа холбоо сул, тэдгээр нь төвлөрлийг сааруулах, нутгийн удирдлага руу чиглэсэн бодлогын хүрээнд ажиллах нь дутмаг байна.

Төрийн захиргаа, нутгийн удирдлагын чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн бус байгууллагуудыг авч үзвэл:

- Монголын нутгийн удирдлагын холбоо /МНУХ/
- Орон нутгийн удирдлагын хөгжил сан
- Бүсийн хөгжлийн санаачилга
- Нээлттэй нийгэм хүрээлэн

- ХБНГУ-ын Конрад Аденауерын сан
- Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн

Монголын нутгийн удирдлагын холбоо /МНУХ/

Монгол улсад 1993 оны эцсээр *Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг дэмжих нийгэмлэг* анх байгуулагдаж, орон нутгийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгож, үйл ажиллагааг нь чанаржуулах, Хурлын байгууллагын нэр хүндийг өргөх, тэнд ажиллагсдын мэдлэг чадварыг дээшлүүлэх зорилгоор байгуулагдсан. Уг нийгэмлэг цаашид үйл ажиллагаагаа өргөтгөн, орон нутгийн удирдлагад мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх чиглэлээр 1995 оны 9 сард *Нутгийн удирдлагын холбоо* болон өөрчлөгдсөн юм.

Монголын нутгийн удирдлагын холбооны салбар байгууллага нь нийслэл, 9 дүүрэг болон бүх аймгийн ИТХ байх ба холбооны гишүүд нь баг, хорооны ИНХ юм.

Монголын нутгийн удирдлагын холбоо нь дэргэдээ орон нутгийн өөрөө удирдах болон захиргааны байгууллагын ажлын арга барил, орон нутгийн ажил амьдрал, төр засгийн чухал мэдээлэл бүхий *Нутгийн удирдлага сэтгүүлийг* гаргадаг.

МНУХ-оос гишүүддээ зориулан сэтгүүл гаргаж, төсөл хэрэгжүүлэн, сургалт, семинар зохион байгуулсан нь үр дүнд хүрч байгаа боловч Засгийн газар, УИХ-тай харьцах харьцаа сул, хэлэлцээрийн ширээнд хараахан сууж чадаагүй, гишүүдийнхээ эрх ашгийг хамгаалах, шинээр гарч буй хууль, тогтоомж, шийдвэрт нөлөөлөх чадвар дутмаг байна.

Орон нутгийн удирдлагын хөгжил сан

Орон нутгийн төрийн захиргаа, орон нутгийн удирдлага, төрийн үйлчилгээний болон бизнесийн байгууллагуудын удирдлагын чадавхийг нэмэгдүүлэх зорилгоор эдийн засаг, менежмент, төрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын чиглэлээр сургалт явуулдаг. Мөн удирдах ажилтнуудад зориулсан орчин үеийн менежментийн сонгодог ном, бүтээлүүдийг эх хэлнээ орчуулж хэвлэн гаргаж байна. Шведийн олон улсын хөгжлийн агентлаг ба Монгол улсын Засгийн газар хоорондын хамтарсан *Монгол улсад төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх* нь төслийн хүрээнд *Орон нутгийн улс төрийн ёс зүйн асуудал* сэдэвт 3 жилийн судалгаа явуулж байна. Судалгааны зорилго нь Орон нутгийн ИТХ ба төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа, тэдгээрийн уялдаа холбоо, харилцан хамаарал, нутгийн хурлын ард иргэдийг төлөөлөх, эрх ашгийг нь

хамгаалж ажиллах чадвар болон энэхүү тогтолцоон дах ёс зүйн байдлын талаар тодруулахад оршиж байна.

Орон нутгийн хөгжил сан байгуулагдсанаасаа хойш орон нутгийн удирдлагын чадавхийг бэхжүүлэх талаар сургалт, судалгаа хийх чадавхи хуримтлуулаад байгаа боловч тухайн байгууллагын санхүүгийн чадавхиас шалтгаалан үйл ажиллагаа нь бодлогын баримт бичиг боловсруулах, ном, сурах бичиг орчуулах зэргээр хязгаарлагдаж байна.

Бүсийн хөгжлийн санаачлага

Бүс нутаг, орон нутгийн хөгжлийн чиглэлээр Монгол улсын төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагуудаас явуулах бодлого, арга хэмжээг боловсруулж хэрэгжүүлэхэд туслалцаа үзүүлэх, бүс нутаг, орон нутгийн удирдлагын хүрээний асуудлаар сургалт, судалгаа явуулах зорилгоор байгуулагдаад үйл ажиллагаа явуулж эхлээд байна.

Монголын нээлттэй нийгэм хүрээлэн, Орон нутгийн удирдлага хөтөлбөр

МННХ-ын Орон нутгийн хөтөлбөр нь Монгол улсад ардчилсан засаглалыг төлөвшүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор орон нутгийн төр захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй, хариуцлагатай болгох, олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх зорилгоор дараах ажлуудыг хийж байна.

- Орон нутгийн төрийн болон төрийн бус байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, иргэний нийгмийн бусад байгууллагуудаас дээрх зорилгын хүрээнд санаачилсан жижиг төслүүдийг шалгаруулж, санхүүжүүлэх (5000\$-оос хэтрэхгүй)
- Орон нутгийн ардчилсан засаглалыг төлөвшүүлэх чиглэлээр ажилладаг хандивлагчид, төсөл, Засгийн газрын байгууллага, ТББ, судлаачдын дунд уулзалт зохион байгуулах, хамтын ажиллагааг нь дэмжих
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, Засгийн газрын төлөөлөгчдийг богино хугацаагаар сургах(дотоодод, цөөн хүнийг гадаадад)

2001 онд жижиг төслүүдэд 40000 долларын санхүүжилт, 2002 онд 11 төслийн нийт төсөв 52589 доллар болсон байна.

Төслүүд нь орон нутгийн удирдлагын шийдвэр гаргалтад иргэдийг оролцуулах, тэднийг мэдээллээр хангах, ил тод, нээлттэй ажиллах, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын иргэдийг төлөөлөх чадварыг нэмэгдүүлэх зэрэгт чиглэгджээ.

Эдгээр төслүүд нь харьцангуй жижиг бөгөөд богино хугацаанд хэрэгждэг нь орон нутгийн засаглалыг бэхжүүлэхэд удаан хугацаанд тасралтгүй,

системтэй дэмжлэг үзүүлэх боломжоор учир дутагдалтай байна. Түүнчлэн тус хөтөлбөрөөс санхүүжүүлсэн төслүүд өргөн хүрээг хамрах боломж муугаас цөөн тооны аймаг, сумдыг хамарсан байна.

Конрад Адэнауэрын сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар

Тус сан нь 1993 оноос Монгол улсад ардчиллыг бэхжүүлэх, иргэд сонгогчдын улс төрийн боловсролыг дээшлүүлэх зорилготойгоор үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлсэн байна. 1996 оноос нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бэхжүүлэх зорилго бүхий төслийг хэрэгжүүлж, орон нутгийн ИТХ-ын Төлөөлөгчдийг сургажээ. Энэхүү төслийн сургалтад бүх аймгийн ИТХ-ын төлөөлөгчид хамрагдсан байна. Сургалт аймаг бүр дээр 3 удаа хийгдсэн ба Төв, Сэлэнгэ, Өвөрхангай, Өмнөговь зэрэг аймгийн ихэнх сумдын ИТХ-ын төлөөлөгчид бүрэн хамрагдав.

Сургалтын үндсэн агуулга орон нутгийн удирдлага, нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай ойлголт, нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай гадаад улсуудын туршлага (ялангуяа ХБНГУ), Монголын нутгийн удирдлага дах хууль эрх зүйн хүрээний болон бодит амьдралд тохиолдож буй бэрхшээлүүд, тэдгээрийг шийдэх арга зам зэрэгт чиглэжээ.

Сургалтад нийт 5000 орчим орон нутгийн сонгуульт ажилтнууд болон төрийн албан хаагчид хамрагдсан ба нэг удаагийн сургалтын үргэлжлэх хугацаа 3-5 хоног.

Сургалтаас гадна уг төслийн хүрээнд дараах ажлуудыг хийжээ.

- “Нутгийн өөрөө удирдах ёс” ном хэвлэн гаргав.
- Нутгийн удирдлагын холбооны тунхаг бичгийг батлан гаргахад дэмжлэг үзүүлсэн.
- Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Монгол улсын тунхаг бичгийг батлан гаргахад дэмжлэг үзүүлсэн ба энэхүү тунхаг бичгийг 2001 оны 11 сарын 09 ны өдөр Монголын нутгийн удирдлагын холбооны хоёрдугаар их хурлаар сайшаан дэмжиж гаргасан байна.
- Нутгийн өөрөө удирдах ёсны эрх зүйн шинэчлэл хийх ажлын хэсгийг УИХ, Монголын нутгийн удирдлагын холбоотой хамтран байгуулж, ажиллан нутгийн удирдлагын хуулийн төслийг хамтран боловсрууллаа.
- ХБНГУ-аас орон нутгийн удирдлага, төрийн захиргааны шинэчлэлийн удирдлагын талаар мэргэшсэн зөвлөхүүд ирж, Засгийн газар, нутгийн удирдлагын холбооны холбогдох хүмүүст семинар, уулзалтуудыг зохион байгуулж байсан.

Төслийн үйл ажиллагаанд зориулж жилд дунджаар 15 сая орчим төгрөгийн санхүүжилт хийгддэг байна.

Тус сангаас хийгддэг Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай сургалтын үйл ажиллагаа нь системчлэгдээгүй нь харагдаж байна. Тухайлбал, сургалтыг нэг удаад 3-5 хоног хийгээд өнгөрдөг. Сургалт нь дотроо

анхан, гүнзгийрүүлсэн зэргээр агуулгын хувьд төрөлжөөгүй ба орон нутгийн сургагч багш нарыг бэлтгээгүй болно. Төслийн ажилтан Б.Баттүвшин болон цөөн хүмүүс сургагчаар ажилладаг.

Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн

Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн нь /НДЭХ/ 1992 онд байгуулагдсан үндэсний хэмжээний үйл ажиллагааг явуулдаг, аливаа улс төрийн нам эвслээс хараат бус, ашгийн төлөө төрийн бус байгууллага юм. Уг байгууллагын зорилго улс орны ардчилсан хөгжлийг дэмжих, хүйсийн асуудлыг төрийн бодлогод тусгах, нийгмийн хөгжилд эмэгтэйчүүдийн байр суурийг дээшлүүлэхэд оршино.

Энэ байгууллагын зарим аймгийн салбар зөвлөлүүд иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралтайгаа хамтран ажиллах гэрээ байгуулан үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа бөгөөд энэ гэрээний хүрээнд төрийн болон ТББ, аж ахуйн нэгж байгууллагын төлөөлөгчдийг оролцуулсан *Орон нутгийн хөгжилд нийгмийн бүлгүүдийн оролцоо* сэдэвт уулзалт ярилцлагыг зохион байгуулсан.

2001 онд Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын нээлттэй байдал, хариуцлагыг сайжруулах, ИТХ-ын шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх зорилго бүхий *Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын нээлттэй байдал – иргэдийн оролцоо* сэдэвт судалгаа явуулжээ. Энэ судалгааг Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн, Сонгогчдын боловсрол төвөөс АНУ-ын Азийн сангийн дэмжлэгтэйгээр орон нутаг дах Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөний салбар зөвлөлүүд, төрийн болон ТББ, аж ахуйн нэгж, иргэдийн оролцоотойгоор нийслэл хот болон хөдөө орон нутаг явуулсан байна.

Мөн Өвөрхангай, Хөвсгөл, Булган, Сэлэнгэ, Дархан, Өмнөговь аймгуудын салбар зөвлөл *Төсөвт иргэдийн оролцоо* сэдэвт судалгааг хийсэн байна. Уг судалгаагаар аймаг сумдын төсвийн байдалд иргэдийн оролцоо, нээлттэй байдал ямар байгаа талаар харьцуулан үзэж, нийтлэг хийгээд ялгаатай талуудыг илрүүлж, үнэлэлт дүгнэлт өгөх, төсвийн үйл явцад иргэдийн оролцох оролцоог өргөтгөх арга замыг тодорхойлж, эрх бүхий байгууллагуудын сонорт хүргэхийг зорьсон байна.

УИХ-ын Тамгын газар, Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн, Үндэсний түүхийн музей нь УИХ-ыг илүү нээлттэй болгох, сонгогч, сонгогдогчийн харилцаа холбоог сайжруулах зорилготой хамтран ажиллах гэрээ байгуулан, үйл ажиллагаа явуулж байгаа билээ. Энэ гэрээний хүрээнд УИХ-ын үйл ажиллагааг олон нийтэд сурталчлах танхим ажиллаж байгаа. Энэ танхим нь *Парламентын музейн танхим, Парламент* интернет номын сан, Уулзалтын танхим гэсэн чиглэлээр

2001 оноос эхлэн иргэдэд тогтмол үйлчилж байгаа бөгөөд уг танхимд доорх ажлууд зохион байгуулагдаж байна.

Үүнд:

- УИХ-аар хэлэлцэгдэх хуулийн төслүүдэд иргэдийн саналыг авч зохих хүмүүст уламжлах
- Тухайн хуулийн төсөлтэй холбогдуулан төийн болон ТББ, нийт иргэдийн дунд уулзалт ярилцлага зохиох
- Оюутан сурагчид, иргэдийн дунд улс төр, ардчилал, хүний эрх зэргээр сургалт, семинар явуулах
- УИХ-ын чуулганы Хуралдааныг иргэдэд телевизийн сүлжээгээр шууд үзүүлэх
- Монгол улсын хуулиуд, Загсийн газрын тогтоол, УИХ-ын чуулганы протокол, Төрийн мэдээлэл сэтгүүл болон англи, монгол, орос хэл дээрх улс төр, нийгэм, эдийн засаг, эмэгтэйчүүд, байгал орчин зэрэг чиглэлийн ном сэтгүүлүүд, бусад төрийн болон ТББ, олон улсын байгууллагаас гаргасан сэтгүүл, материалуудаар үйлчлэх ажлуудыг зохион байгуулж байна.

Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн нутгийн удирдлагын хөгжлийг дэмжих, орон нутгийн удирдлагад иргэдийг оролцуулах тал дээр санаачлага гарган, жижиг төслүүдийг хэрэгжүүлж байна.

Монгол улсад нутгийн удирдлагын асуудлаар хэрэгжиж байгаа төсөл, хөтөлбөрүүд

«Монгол улсад төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг бэхжүүлэх нь II» төсөл

1997 оноос «Монгол улсад төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь» төслийг Монгол улсын Засгийн газар, Швед улсын Засгийн газар, Шведийн төрийн захиргааны институт, Шведийн нутгийн удирдлагын холбоо, Монголын бүх аймгуудын удирдлага, нутгийн удирдлагыг хөгжүүлэх чиглэлээр ажилладаг Монголын төрийн бус байгууллагатай хамтран хэрэгжүүлж байна.

«Монгол улсад төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь» төслийн зорилго:

- Монгол улсын Засгийн газрын бодлого, үйл ажиллагаа нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд орон нутгийнхаа хөгжлийн асуудлаар бие дааж шийдвэр гаргах, аливаа нөөцийг дайчлахад чиглэгдэх нөхцлийг дэмжих, улмаар Монгол улс хүн төвт тогтвортой хөгжилд хүрэхэд хувь нэмэр оруулах.
- Монгол улсын аймаг, сум, нийслэл, хот, түүний дүүргүүдийн нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болох ИТХ нь орон

нутгийнхаа нийгэм, эдийн засгийн асуудлаар бие даасан шийдвэр гаргах чадавхийг нь дээшлүүлэх.

- Засгийн газар, нутгийн удирдлага хоорондын харилцаа, хамтын ажиллагааг сайжруулахад нь хувь нэмэр оруулах.
- Орон нутгийн удирдлага дах хүйсийн тэгш оролцооны байдлыг хангах нөхцлийг дэмжсэнээр орон нутгийн хөгжилд тодорхой хувь нэмэр оруулах үндсийг тавих.

«Монгол улсад нутгийн төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь» төсөл гурван бүрэлдэхүүн хэсэгтэй билээ.

1. Сургалт, хөгжлийн хөтөлбөр нь бүх аймаг, дүүргийн сургагч багш нарыг сургах, хөгжүүлэх, мөн аймаг, дүүрэг, сумын улс төрийн албан хаагчид, нутгийн захиргааны ажилтнуудыг сургахад дэмжлэг үзүүлэх
2. Монголын нутгийн удирдлагын холбоог бэхжүүлэх, «Нутгий удирдлага» сэтгүүлд дэмжлэг үзүүлэх
3. «Орон нутгийн улс төр дэх ёс зүй» сэдвээр судалгаа хийхэд дэмжлэг үзүүлэх хавсарга судлагааны хэсэг

«Монгол улсад төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь II» төслийн хүрээнд сургагч багш нарыг бэлтгэж, сургалтын хөтөлбөр, гарын авлага боловсруулж байна.

Мөн Шведийн олон улсын хөгжлийн агентлагаас орон нутгийн сургалтын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх, сургалтын тоног төхөөрөмжөөр хангах зэрэгт нийт 176384 ам долларыг Монголын талд шилжүүлээд байна. Сургалтыг зохион байгуулахад Монгол улсаас тодорхой санхүүжилт гаргасан нь 15 сая гаруй төгрөг болоод байна.

2002 оны 3 сард Монголын нутгийн удирдлагын холбооны удирдах зөвлөлийнхөн Швед улсад туршлага судлах аялалд оролцсон ба 2002 оны 5 сард төслийн хүрээнд бүх аймаг, Улаанбаатар хотын ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн дарга нар, 2003 оны 1 сард бүх аймаг, Улаанбаатар хотын Засаг дарга нар Швед улсад танилцах аялал хийгээд ирлээ.

Судалгааны бүрэлдэхүүн хэсгийн судлаачид “Орон нутгийн улс төрийн ёс зүй” сэдвээр судалгаагаа бүх аймаг, Улаанбаатар хотын дүүрлгүүдийг хамруулан амжилттай үргэлжлүүлж байна.

НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр

НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр орон нутгийн асуудлаар, ялангуяа нутгийн удирлагыг бэхжүүлэх, төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр 90-ээд оны дунд

үед идэвхитэй ажиллаж байсан. НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр 2002-2006 оны хооронд Монгол улсын Засгийн газартай хамтран ажиллах хүрээ бүхий баримт бичигт гурван асуудлыг гол болгон тусгасан байдаг. Эдгээр нь *Ардчилсан засаглал, Эдийн засгийн шилжилт ба ядуурлыг бууруулах, Тогтвортой байгалийн баялгийн менежмент* зэрэг юм.

Өнөөгийн байдлаар төрийн болон орон нутгийг удирдлагын асуудлаар НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр Монгол улсын Засгийн газраас хэрэгжүүлж байгаа *Хүний аюулгүй байдлыг хангах Сайн засаглал хөтөлбөрт* дэмжлэг үзүүлж байна. *Хүний аюулгүй байдлыг хангах Сайн засаглал хөтөлбөрийн “Зохистой засаглал”* бүрэлдэхүүн хэсэгт “Төврөлийг сааруулах, нутгийн өөрөө удирдах ёс, нутгийн захиргааг бэхжүүлэх замаар аймаг, сум, дүүрэг эдийн засаг-нийгмийн цогцолборынхоо хувьд өөрөө өөрийнхөө хүчээр бие даан хөгжих таатай орчин бүрдүүлнэ” хэмээн үндсэн зорилт, төлөвлөсөн хөтөлбөртөө тодорхойлсон байна.

Монгол улсын Засгийн газраас хэрэгжүүлж байгаа *Хүний аюулгүй байдлыг хангах Сайн засаглал хөтөлбөрийн* дунд хугацааны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд төвлөрлийг сааруулах, нутгийн удирдлага, захиргааг бэхжүүлэх, тэдгээрийн үйл ажиллагааны эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгоно гэж заасан боловч хэрэгжилт нь бодит амьдралд төдийлөн харагдахгүй байна.

НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр нь Засгийн газраас хэрэгжүүлж байгаа Сайн засаглал хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж байгаа боловч бүрэлдэхүүн хэсэг тус бүрийн зорилтыг биелүүлэхэд төдийлөн оролцохгүй, бодлого боловсруулалтад иргэдийн оролцоог хангах, хууль эрх зүйн шинэчлэл болон боловсруулсан бодлогыг хэрэгжүүлэх, байгууллагыг хөгжүүлэх чиглэлээр ажиллаж байна. Өөрөөр хэлбэл, 2002-2006 оны хамтын ажиллагааны хугацаанд төвлөрлийг сааруулах, нутгийн удирдлагын асуудлыг гол болгон ажиллахаасаа илүү бодлогын хүрээнд Монгол улсын Засгийн газартай хамтран ажиллаж байна.

“Төрийн захиргааны шинэчлэл” хөтөлбөр

1997 оноос Монгол улсын Засгийн газар, Азийн хөгжлийн банкны санхүүжилттэйгээр нийт төсөвт байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тогтолцоог боловсонгуй болгох чиглэлээр хийгдэх шинэчлэлийн хөтөлбөр хэрэгжүүлж байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн байгууллагуудад нээлттэй, ил тод, хариуцлагатай тогтолцоог бий болгох зорилготой шинэчлэл юм. Төсвөөс санхүүжилт авч төрийн үйлчилгээг ард түмэндээ хүргэх үйл ажиллагаа эрхэлдэг нийт байгууллагын санхүүжилтийн болоод үйл ажиллагааны удирдлагын зарчмыг шинэчлэх томоохон зорилт бүхий төсөл юм. «Төрийн захиргааны шинэчлэл» хөтөлбөрийн хүрээнд «Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль» 2002 онд батлагдсан билээ. Хуулийн зорилго нь төсөв зохиох, батлах, зарцуулах, тайлагнах, төсвийн талаарх төрийн байгууллага, албан

тушаалтны эрх үүрэг, төсвийн байгууллагын хүний нөөцийн бодлого, үйл ажиллагааны удирдлагын зарчим, төсвийн хяналт, хариуцлагатай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршиж байна.

“Энэхүү шинэчлэл нь төвлөрлийг сааруулах бодлогын үргэлжлэл юм. Энэ нь Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд эрх мэдлийг илүү олгож байгаа бөгөөд орон нутгийн засаг захиргааны хүлээх үүрэг хариуцлагыг /Засгийн газартай харьцуулсан/ тодорхой болгож байгаа болно. Түүнчлэн энэ нь засаглалын хоёр түвшинд хөрөнгийг ялгаж, зааглах үндэс суурь болно. Энэхүү процесс нь орон нутгийн засаг захиргаа ба Засгийн газрын хоорондын санхүүгийн харилцааг ил тод болгох ба Засгийн газар болон орон нутгийн засаг захиргааны аль аль түвшинд үйл ажиллагааны үр дүнгийн хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай байна” гэж тус хөтөлбөрийн захирал асан Б.Намхайжанцан /2003/ бичсэн байна. Харин ярилцлагад орсон орон нутгийн захиргааны болоод орон нутгийн Хурлын удирдах ажилтнууд энэхүү өөрчлөлт шинэчлэл нь нутгийн захиргааны болоод нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын санхүүгийн болоод бусад эрх хэмжээг өмнөх үеийнхээсээ илүү хумисан гэж үзэж байна.

Одоо төрийн захиргааны шинэчлэлийн хүрээнд *Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор олон тооны сургалт, семинарыг төсвийн байгууллагын удирдах албан тушаалтан болон санхүүгийн ажилтнуудад явуулж байна.*

Бүс нутгийн хөгжлийн нэгдсэн төлөвлөлтийн чадавхийг бүрдүүлэх (ADB TA 3948) төсөл

2001 онд Монгол улсын Их хурал *Монгол улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал* баталсан билээ. Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалын эрхэм зорилго нь тус улсын газар, түүний баялаг, газар тариалан, мал аж ахуйн гаралтай түүхий эдийн нөөц, оюуны чадавхийг байгал орчны даацад зохицуулан оновчтой ашиглах үндсэн дээр хүн ам, үйлдвэрлэлийн өнөөгийн зохисгүй бөөгнөрлийг задалж, хот, хөдөөгийн хөгжлийн ялгаа, аймаг, бүс нутаг хоорондын тэгш бус, тэнцвэргүй байдлыг багасгаж, хөгжлийн түвшинг ойртуулах, үндэсний эдийн засаг, нийгмийн дэвшлийг түргэтгэх дотоод, гадаад таатай орчинг бүрдүүлэхэд оршино.

Монгол улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэх зорилгоор макро түвшинд эдийн засаг, дэд бүтцийг Баруун, Хангайн, Зүүн, Төвийн гэсэн эдийн засгийн 4 үндсэн бүсээр төлөвлөн, зохицуулах тогтолцоонд шилжинэ. Улаанбаатар хотыг Засгийн газраас баталсан /2002 он/ шинэчилсэн ерөнхий төлөвлөгөөний үндсэн дээр бие даасан жишгээр хөгжүүлнэ хэмээн *Монгол улсын бүсүүдийн хөгжлийн дунд хугацааны стратеги* /2010 он хүртэл/ болон *Бүсчилсэн хөгжлийн*

удирдлага зохицуулалтын тухай хуулийг 2003 онд Монгол улсын Их хурал баталсан билээ.

Азийн хөгжлийн банкны дэмжлэгтэй хэрэгжиж байгаа **Бүс нутгийн хөгжлийн нэгдсэн төлөвлөлтийн чадавхийг бүрдүүлэх (ADB TA 3948) төслийн зорилго Бүсийн хөгжлийн төлөвлөлтийг гардан хийдэг төв засгийн байгууллага, холбогдох яамны ажилтнуудын чадавхийг дээшлүүлэх, Монгол улсын бүсүүдийн хөгжлийн дунд хугацааны стратеги /2010 он хүртэл/ -д үнэлгээ, шинжилгээ хийж, сайжруулах санал боловсруулах, бүсийн хөгжлийн бодлого, стратегийн хэрэгжилтийг дэмжих, холбогдох байгууллагуудын оролцоог нэмэгдүүлэхэд хувь нэмэр оруулахад оршино.**

Төслийн үйл ажиллагаа эхлэлийн үе шатандаа байгаа хэдий ч гол анхаарал нь үндэсний түвшинд төлөвлөлт хариуцдаг байгууллага, яамдын ажилтнуудыг сургаж, чадавхийг дээшлүүлнэ гэснээс үзэхэд нэг талыг барьсан хандлага ажиглагдаж байна. Бүсийн төлөвлөлт хэрхэн хийдэг талаар орон нутгийн түвшинд чадавхи бий болгон, тэдэнтэй хамтран ажиллах нь илүү үр дүнтэй болох талтай.

Нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааг дэмжих, тэдний чадавхийг бэхжүүлэх чиглэлээр ажиллах донор байгууллагууд түгээмэл биш болоод байна. Энэ нь одоогийн нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь Засгийн газрын хүрээнд хамаарагдах төвлөрсөн удирдлага бүхий тогтолцоонд илүү хамаарах зүй тогтолтой байгаатай холбоотой болов уу.

Орон нутгийн удирдлагын хөгжлийн асуудлаар ажилладаг төрийн бус байгууллагууд болон төслүүдийн ажлын уялдаа холбоо тааруу байна. Мөн төсөл, төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаа орон нутгий түвшинд хэрэгжихгүй, үндэсний түвшинд яригдаж өнгөрөх нь түгээмэл байна.

10. Дүгнэлт, зөвлөмж

Нутгийн удирдлагын өнөөгийн төлөв байдлыг үнэлэн судалж үзээд дараах нэгдсэн дүгнэлтэд хүрч байна.

Хууль эрх зүйн хүрээнд

- Одоогийн Үндсэн хуулийн орон нутгийн удирдлагын талаарх үзэл баримтлалыг ярилцлагад оролцсон ИТХ-ын төлөөлөгчид, ЗДТГ-ын ажилтнууд, Засгийн газрын холбогдох хүмүүс, судлаачдын дийлэнх нь сайн болсон гэж үзэж байна. Харин *Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль, Засгийн газрын тухай хууль* зэрэгт өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй гэж үздэг. Засгийн газар болон орон нутгийн харилцаанд нилээдгүй зөрчилтэй зүйлүүд байдаг ба эдгээр нь

хүний нөөц, удирдлага зохион байгуулалт, санхүүгийн харилцаанд илрэн гарч байна. Цаашид Засгийн газар нутгийн захиргаад хоорондын харилцааг зохицуулж байдаг хууль эрх зүйн орчинд тодорхой өөрчлөлт хийх шаардлагатай байна.

Өөрчлөлт шинэчлэлт нь дараах асуудлуудад төвлөрөх шаардлагатай.

Үүнд:

- Нутгийн өөрөө удирдах ёсны хууль эрх зүйн болоод төсөв санхүүгийн баталгааг хангах
- Хурал ба Засаг даргын хоорондын харилцаанд бэрхшээлтэй асуудлуудыг шийдвэрлэх, тэдгээрийн үүрэг хариуцлага, эрх хэмжээг тодорхой ялгаж зааглах
- Засаг дарга ба төв Засгийн газар хоорондын харилцааг шинэчлэх

Удирдлага, зохион байгуулалт, эрх мэдлийн хуваарилалтын хүрээнд

- Орон нутгийг удирдах тогтолцоо нь Засгийн газраас шууд хамаардаг, төвдөө төвлөрсөн удирдлагатай байна. Засгийн газрын төвлөрлийг сааруулах бодлого гэж чухам юуг тодорхойлоод, юу хийгээд байгаа нь тун бүрхэг байна. Сүүлийн үед хийгдэж буй өөрчлөлт шинэчлэлт, орон нутгийн удирдлагуудын санаа бодлоос үзвэл удирдлага улам төвлөрөх хандлагатай болсон.
- Орон нутагт Засаг төрийн төлөөлөгч Засаг даргын эрх хэмжээ ИТХ-ыг бодвол илүү байна. Засаг дарга болон ИТХ-ын харилцаанд зарим нэг тодорхойгүй зүйлүүд ажиглагдлаа. Засаг дарга нь Хурлаас илүү төв Засгийн газрын өмнө хариуцлага хүлээж байна. Засаг даргын эрх хэмжээ илүүтэй байгаа нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын ач холбогдолыг бууруулж, Засаг дарга нь орон нутгийн гүйцэтгэн захирамжлагч гэхээсээ илүү төрөөс томилогдсон улс төрийн албан тушаал болжээ.
- Нутгийн өөрөө удирдах ёсны баталгааг одоогийн хууль эрх зүйн орчинд хангалтгүй тусгасан гэж үзэх үндэстэй. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын удирдлагад оролцох оролцоог ёс, хэлбэр төдий байдлаар ойлгож энэ байгууллагын санхүү, боловсон хүчин, шийдвэр гаргах эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх чиглэлээр өнгөрсөн хугацаанд зарчмын өөрчлөлт хийгдээгүй. Цаашид энэ байдлаараа үргэлжлүүлэн ажиллавал Хурлын байгууллага нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бус зөвхөн эрх баригчдын хавсрага болсон цэвэр улс төрийн шинжтэй үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага болж хувирч болзошгүй. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай хуулийг боловсруулж, батлах шаардлагатай байна. Энд бид хуучин социалист байсан Төв,

Зүүн Европын болон хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улсуудаас сурах зүйл их байна.

- Засаг дарга, төв Засгийн газар хоорондын харилцаа нь төв рүүгээ төвлөрсөн, бүх шатны Засаг дарга нар нь дороосоо дээшээ шууд тайлагнах босоо удирдлагын тогтолцоонд хамаарагдаж байна. Эрх мэдлийн төвлөрлөөс үүдэн Засаг дарга, түүний Тамгын газрын ажиллах санаачлага буурах хандлагатай байна. Орон нутаг дах яамд, агентлагын салбар газар, хэлтсүүд нь Засаг даргатай хэрхэн харилцах, Засаг даргад болон төвдөө ямар асуудлаар, хэрхэн тайлагнах тухай асуудлуудыг тодорхой болгох хэрэгтэй.

Төсөв, санхүүгийн хүрээнд

- Засгийн газар орон нутаг хоорондын санхүүгийн харилцаа нь төвдөө нэлээд төвлөрсөн байдалтай, орон нутгийн талаар баримтлах төсөв, санхүүгийн бодлого нь тодорхой бус байна. Орон нутгийн төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх, татварын бодлогыг орон нутгийн бие даасан байдлыг дэмжих чиглэлээр өөрчлөх цоо шинэ бодлогыг тодорхойлох хэрэгтэй.
- Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн өөрчлөлтийн дараа орон нутгийн эрх хэмжээ, үүсгэл санаачлага буурч байна. Уг өөрчлөлт нь Засаг дарга, түүний Тамгын газар, ИТХ-ын аль алиных нь эрх ашгийг хөндсөн гэж ярилцлагад оролцогчид үзэж байв. Дээрх хуульд орон нутгийн удирдлагын эрх ашгийг хамгаалах чиглэлээр нэмэлт өөрчлөлт хийх зайлшгүй шаардлага байгаа хэдий ч улс төрийн шалтгааны улмаас нэг хэсэгтээ асуудал хөндөгдөхгүй байх байдал ажиглагдаж байна.

Орон нутгийн удирдлага дахь иргэдийн оролцоо, түүнийг дэмжих хүрээнд

- Орон нутгийн удирдлагад оролцох иргэдийн оролцоо тун бага байна. Энэ нь нэг талаас ард иргэдийн уламжлалт зан төлөв, нийгэм, эдийн засгийн байдалтай холбоотой ч нөгөө талаас өөрөө удирдах байгууллагуудын эрх хэмжээ бага, тэдгээрийн ард иргэдийн өмнө хариуцан шийдэх асуудал бүрхэг байгаатай шууд холбоотой.
- Нутгийн удирдлагад иргэдийг оролцуулах чиглэлээр иргэдийн дунд орон нутгийн удирдлагын ач холбогдол, хэлэлцэн шийдвэрлэх асуудал, Хурлын хуралдааны тухай мэдээлэл, сурталчилгааны ажил хангалтгүй хийгдэж байна.
- Орон нутгийн удирдлагыг дэмждэг, судалдаг, хамтран ажилладаг донор, төрийн бус байгууллагууд тун цөөн байна. Тэдний хамтын ажиллагаа, доноруудын бодлого хөтөлбөрүүд хоорондоо уялдаа муутай байна. Үүнд нэг жишээ татахад Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх

газрын харъяа Азийн хөгжлийн банкны санхүүжилтээр хэрэгждэг *Төрийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл төсөл*, мөн тус газрын харъяанд хэрэгждэг Шведийн олон улсын хөгжлийн агентлагаас санхүүждэг *Монгол улсад төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь II* төслүүдийн орон нутгийн удирдлагын тал дээр баримталдаг зарчим, хийж байгаа үйл ажиллагааг Засгийн газар юу гэж үздэг нь сонирхолтой байна.

- *Төрийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл төсөл төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын тухай* хуулийн төслийн орон нутгийн хэсгийг боловсруулахдаа яагаад нөгөө төсөлтэй хамтран ажиллаагүй нь ойлгомжгүй байна.
- Мөн бүсийн хөгжлийн чиглэлээр шинээр орж ирж байгаа төслүүдийг орон нутгийн удирдлага, төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр ажилладаг бусад төслүүдтэй холбож өгөх шаардлагатай.
- Нутгийн өөрийн удирдлагыг хөгжүүлэх, төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр ажилладаг цөөн тооны судлаачид, төрийн бус байгууллага байдаг ч тэдний хамтын ажиллагаа дутмаг, төсөл доноруудын зүгээс үйл ажиллагааг нь нэгтгэн зохион байгуулах, дэмжлэг үзүүлэх байдал учир дутагдалтай байна.

Энэхүү судалгааны үр дүнд үндэслэн Монголын нээлттэй нийгэм хүрээлэнгийн Нээлттэй нийгэм форумд доор дурдсан **зөвлөмжүүдийг** дараах гурван чиглэлээр санал болгож байна.

«Нээлттэй нийгэм форум нь Монголын Нээлттэй нийгэм хүрээлэнгийн шинэ санаачлага бөгөөд ойрын гурван жилд тус хүрээлэнгийн үйл ажиллагааны цөм болж өргөжин хөгжих юм. Энэхүү Форумын гол зорилго нь бодлогын судалгаа, шинжилгээний чанарыг дээшлүүлэхэд чиглүүлэн бодлогын судлагааны бодит болон виртуаль орчинг бий болгох, бодлогын баримт бичиг, хууль тогтоомж, дүрэм журмын холбогдолтой мэдээллийг авах өргөн боломжийг олон нийтэд олгох, бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл явцад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх нөхцөл бүрдүүлэхэд оршино»

Нээлттэй нийгэм форумын танилцуулгаас

Орон нутгийн удирдлагын бодлогын судлагаа, шинжилгээ хийх:

- Нутгийн удирдлагын болон нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох чиглэлээр орон нутгийн удирдлагууд, эрдэмтэн, судлаачдын хамтарсан судалгааны баг байгуулж ажиллах. Судалгааны үр дүнг олон нийт, Засгийн газар, улс төрийн намуудад танилцуулж, хэлэлцүүлж байх

- Монгол дах нутгийн өөрөө удирдах ёсны шинж чанар, одоогийн төлөв байдалд судалгаа хийж бодлогын зөвлөмж боловсруулах
- Төв орон нутгийн хоорондын эрх мэдлийн хуваарилалт. Засаг дарга, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын чиг үүрэг, эрх хэмжээний харьцуулсан судалгаа хийх
- Санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах, Засгийн газар орон нутаг хоорондын санхүүгийн харилцаа сэдэвт судалгааны ажил явуулах. Үр дүнг Соросын сангийн Будапешт дахь Орон нутгийн Удирдлагын санаачлага (LGI) хөтөлбөрийн хүрээнд хийгдсэн ижил төрлийн судалгаануудтай харьцуулах, Монголын жишээг олон улсад гаргах. Судалгааны үр дүнд үндэслэн орон нутгийн удирдлага, Засгийн газрын төлөөлөгчидтэй хамтран орон нутгийн төсөв санхүүгийн талаар баримтлах бодлогод зөвлөмж өгөх
- Орон нутгийн эдийн засгийн хөгжлийн судалгаа хийх, бүсчилсэн хөгжилтэй уялдуулах
- Орон нутгийн түвшинд авилгал, ил тод байдал, ёс зүйтэй холбоотой судалгаа явуулах. Энэхүү судалгааг авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр болон, Засгийн газрын бодлоготой уялдуулах
- Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтын шинэ тогтолцоонд орсноос орон нутгийн удирдлагад нөлөөлж буй эерэг болоод сөрөг үр нөлөөг судлах
- Орон нутгийн удирдлагын талаарх ард иргэдийн санаа бодлыг судлах. Уг судалгаа нь ард иргэдийн нутгийн удирдлагад оролцох идэвхи, боломж, удирдлагад итгэх итгэл, оролцох арга хэлбэрүүд зэрэг асуудлуудыг хамарч болно.

Мэдээллээр хангах

- Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн нэгдсэн мэдээллийн санг бий болгох төсөл хэрэгжүүлэх. Энэ мэдээллийн сан нь шийдвэр гаргачид, олон нийт, судлаачдын хувьд нээлттэй байх юм. Мэдээллийн санд засаг захиргааны нэгжүүд болох аймаг, сум бүрийн нийгэм, эдийн засгийн мэдээлэл багтах юм. Тухайлбал газар нутгийн хэмжээ, хүн ам, мал амьтан, төсөв түүний гүйцэтгэл, сургууль, цэцэрлэг, дэд бүтэц, бизнесийн төлөв байдал зэрэгтэй холбоотой мэдээллүүд байж болно.
- Нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын чиглэлээр гарч буй хууль, бодлого, шийдвэр, судалгаа, сургалт, нээлттэй хэлэлцүүлэг, эрдэм шинжилгээний илтгэл зэргийг олон нийтэд таниулах. *Орон*

нутгийн удирдлагын электрон сэтгүүлийг байнга ажиллуулж, физик хэлбэрээр нь хөдөө орон нутагт түгээж болно.

- Орон нутгийн удирдлагуудтай хамтран орон нутгийн эдийн засаг, нутгийн удирдлага, төсөв санхүү, бүсчилсэн хөгжил тэдгээрийн эрх зүйн орчны төлөв байдал, цаашдын хандлагын талаар хэлэлцүүлэг, семинар зохион байгуулах.

Чадавхи бий болгох

- Орон нутгийн удирдлагын чиглэлээр ажилладаг төрийн бус байгууллага, иргэний нийгмийн бусад байгууллагуудыг чадавхжуулах.
- ИТХ-ын төлөөлөгчдөд зориулсан сургалт болон бусад жижиг төслүүдийг дэмжих. Өмнө нь Монголын нээлттэй нийгэм хүрээлэнгээс нутгийн удирдлагын чиглэлээр явуулж байсан үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэх.
- Орон нутгийн удирдлагын анхан шатны нэгж болох баг, хороог бэхжүүлэх чиглэл барих.
- Засаг дарга, ИТХ-ын гадаад хамтын ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх.
- Бодлого судлал, судалгаа шинжилгээний байгууллагад арга зүйн болон бусад туслалцаа үзүүлэх.
- Туршилтын аймаг, дүүргийг сонгоод баг, хорооны иргэдийн Нийтийн хуралдааныг бэхжүүлэх, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, үр дүнг нийтэд сурталчлах. (Тухайлбал: Налайх дүүргийн оролцоог хангах санаачлагыг хөгжүүлэх)
- Орон нутгийн түвшний бодлогын шинжилгээ, шинэчлэлд чиглэсэн бүх нийтийн мэдлэг боловсролыг өргөжүүлэх
- Орон нутгийн удирдлагын бодлого судалгааны багийг бий болгож чадавхжуулах, тэднийг Будапешт дах Орон нутгийн Удирдлагын санаачлагатай (LGI) холбох. Монголын судлаачдыг нутгийн удирдлагын чиглэлээр олон улсын туршлагаас суралцахад нь дэмжлэг үзүүлэх.

Орон нутгийн удирдлагад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх

- Орон нутгийн удирдлага, төрийн үйлчилгээний шинэчлэлийн чиглэлээр ажилладаг Төрийн бус байгууллага, сургалт, судалгааны байгууллагыг

- Иргэн хүн өөрийн оршин сууж буй засаг захиргааны нэгжийн удирдлагад хэрхэн оролцох, ямар асуудлуудыг, ямар арга хэлбэрээр, хэрхэн тавьж болох тухай гарын авлага бичих.
- Орон нутгийн удирдлага иргэдтэйгээ хамтарч ажиллах нөхцлийг бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх, жишээ нь *Нээлттэй танхим* бий болгох.
- Орон нутгийн удирдлага, иргэд, төрийн бус байгууллага, хувийн секторынхонтэй мэдээлэл солилцох сувгийг бий болгох, хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх.
- Баг, хорооны иргэдийн Нийтийн хурлын ач холбогдлыг иргэдэд ойлгуулах, тэдний идэвх санаачлагыг нэмэгдүүлэх зорилго бүхий телевиз, радиогийн цуврал нэвтрүүлэг бэлтгэх.
- Хүүхэд, залуучуудын дунд орон нутгийн удирдлага, түүнд хэрхэн оролцох талаарх сэдвийн хүрээнд зохион бичлэгийн уралдаан зарлах.

11. Ном зүй

ADB, 2002, *Governance Assessment of Mongolia*, Asian Development Bank

ADB, 2003, *Terms of Reference of ADB TA 3948, Capacity Building for Integrated Regional Development*

Р. Бурмаа, 2001, “Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын нээлттэй байдал-иргэдийн оролцоо” Судалгааны тайлан

G. Andersson, 2000, *Back to the Steppe: Prospects and Challenges for Local Self-Governance in Contemporary Mongolia*, University of Gothenburg, Sweden

В.И.Васильев, 1999, *Местное самоуправление*.

Я. Долгоржав, 2002, *Монгол улсын нутгийн удирдлагын хүрээний бодлого, түүний хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал*, Соросын сан

Я.Долгоржав, 2000, *Нутгийн өөрөө удирдах ёс*, Улаанбаатар

Erik Amna, Stig Montin, 2000 *Towards a New Concept of Local Self-Government?*

Eriksson, Cecilia, Granberg, Mikael & Johan Mürck (2000), *Democracy and Local Self-governance in Mongolia*. Documentation of Research Module within the Project Capacity Building for Local Self-Governance in Mongolia. Orebro: Novemus, University of Orebro
Poland: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjorke AS

European charter of local self government, Strasbourg, 15.X.1985

Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund, 2001, *Second country cooperation framework for Mongolia*, New York

John Loughlin, (2001): *Subnational Democracy in the European Union, Challenges and Opportunities*. Oxford: University press

GOM, 2000, *Action Programme of the Government of Mongolia 2000-2004*, Ulaanbaatar, Interpress

Монгол улсын Боловсролын тухай хууль

Монгол улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 1992, нэмэлт өөрчлөлтүүд

Монгол улсын Засгийн газар, 2001, *Хүний аюулгүй байдлыг хангах Сайн засаглал хөтөлбөр, хөтөлбөрийн бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн үйл ажиллагааны дунд хугацааны /2001-2004/ төлөвлөгөө, Улаанбаатар*

Монгол улсын Үндсэн хууль, 1992

Монгол улсын Татварын ерөнхий хууль, 1992, нэмэлт өөрчлөлтүүд

Монгол улсын Төрийн албаны тухай хууль, 1995

Монгол улсын Төсвийн тухай хууль, 1992

Монгол улсын Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль

Монгол улсын Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль, 1993

Монгол улсын Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль, 2002

Монгол улсын Эрүүл мэндийн тухай хууль

Монгол улсын Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, Шведийн олон улсын хөгжлийн агентлаг, 2001, *“Монгол улсад төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрөө удирдах ёсны чадавхийг дээшлүүлэх нь II 2001-2004” төслийн баримт бичиг*

Монгол улсын статистикийн эмхэтгэл, Улаанбаатар, 2001

Монгол улсын Засгийн газар, НҮБ-н Хөгжлийн хөтөлбөр, 1997, *Монгол улсын Хүний хөгжлийн илтгэл*, Улаанбаатар

Монгол улсын Засгийн газар, НҮБ-н Хөгжлийн хөтөлбөр, 2000, *Монгол улсын Хүний хөгжлийн илтгэл*, Улаанбаатар

Орон нутгийн удирдлагын хөгжил сан, Шведийн Ореброгийн Их сургууль, 2001, *Орон нутгийн улс төрийн ёс зүйн асуудал* судалгааны тайлан, Монгол улсын Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, Шведийн олон улсын хөгжлийн агентлаг, “Монгол улсад төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрөө удирдах ёсны чадавхийг дээшлүүлэх нь II 2001-2004” төсөл

Монгол улсын Засгийн газар, Хүний аюулгүй байдлыг хангах Сайн засаглал хөтөлбөр, 2003, *Засаглалын нэр томъёоны тайлбар /Монгол, Англи хэл дээр/*, Улаанбаатар

Монголын нээлттэй нийгэм хүрээлэн /Соросын сан/, 2003, *Монголын төрийн бус байгууллагуудын лавлах*

Монгол улсын Засгийн газар, 2002, *“Монгол улсад нутгийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь”* төсөл, *“Орон нутгийн улс төрийн ёс зүйн асуудал”* судалгааны тайлан

Монгол улсын санхүүгийн албаны түүх, 1996

Санаачилга-Үр дүн, Монголын нутгийн удирдлагын холбооны эмхэтгэл, Улаанбаатар, 2002

Монголын нутгийн удирдлагын холбоо, 2002, Хурал, өөрөө удирдах ёс эмхэтгэл, Улаанбаатар

Б. Намхайжанцан, 2003, *Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл: Онол, тайлбар, хэрэгжилт*, Улаанбаатар хот

НҮБ-н Хөгжлийн хөтөлбөр, Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөр, 1996, *Нэр томъёоны тайлбар толь: Төрийн захиргааны өөрчлөлт, шинэчлэл ба удирдлагын хөгжил*, Улаанбаатар хот

МНУХ, 2003, Нутгийн өөрийн удирдлагын өнөөгийн байдал, *ололт, дутагдал, хандлага*, Улаанбаатар, 2003

Санхүү, эдийн загсийн яам, 2003, *Бүс нутгийн удирдлага, төлөвлөлт*, Улаанбаатар хот

“Төрийн мэдээлэл “сэтгүүл, 1,4, 5, 1992

Улсын салбарын удирдлага, санхүүжилтын шинэчлэл: Хуулийн эмхэтгэл, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, Улаанбаатар хот, 2003 он

Улсын салбарын удирдлага, санхүүжилтын шинэчлэл: Заавар журмын эмхэтгэл, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дэргэдэх Төрийн захиргааны шинэчлэлийн төсөл, Улаанбаатар хот, 2003

Н.Э.Шишкина, 1995, *Местное управление в зарубежных странах.*

С. Эрдэнэчимэг, О. Лхагвасүрэн, *Улсын салбарын удирдлага, санхүүжилтын шинэчлэл: Төсвийн байгууллагын бүтээгдэхүүн тодорхойлох, бүтээгдэхүүний өртөг тооцох гарын авлага,* Улаанбаатар хот, 2003

Хавсралт 1.

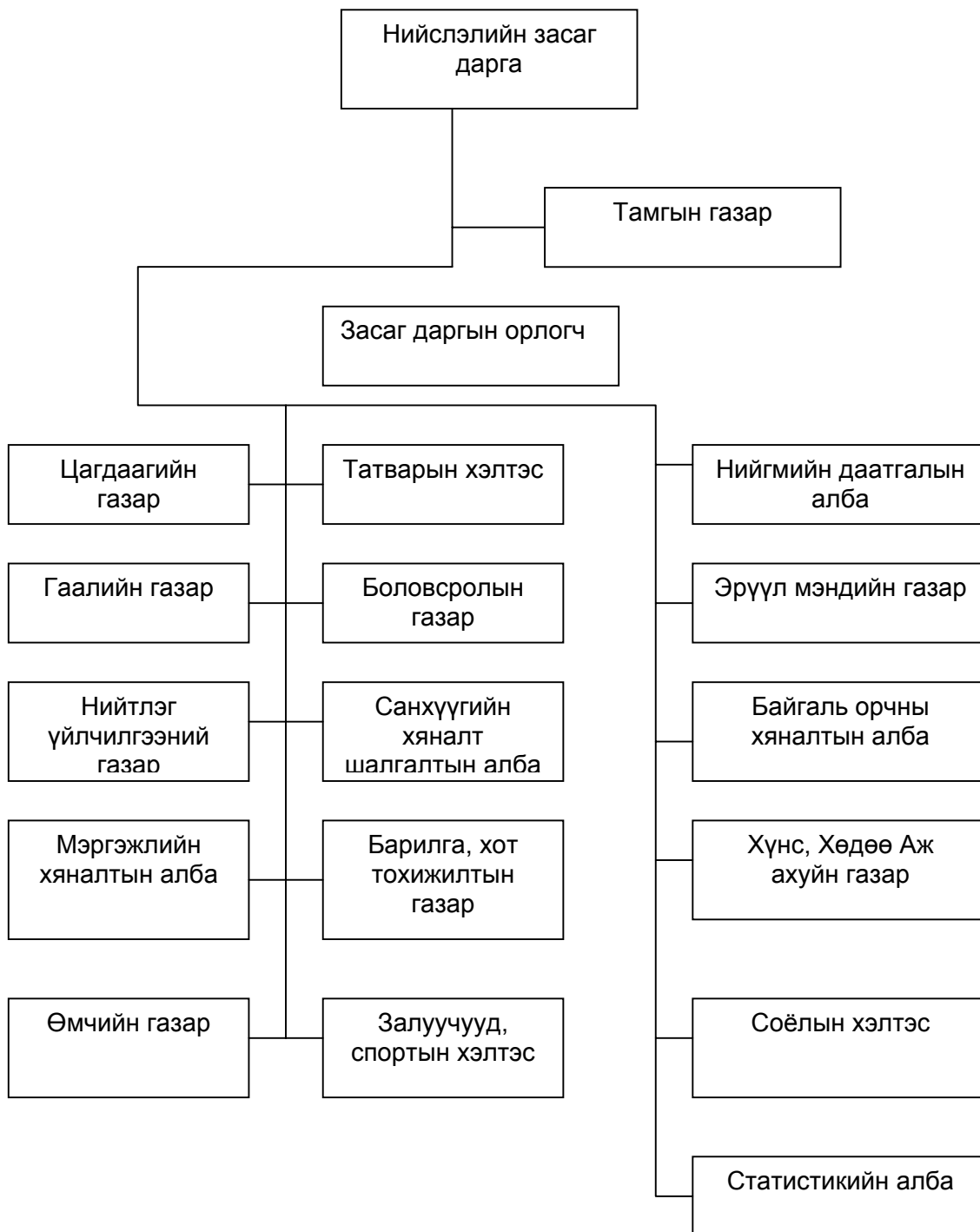
Ярилцлага хийсэн хүмүүсийн жагсаалт

1. Л. Бархас Төрийн байгууллагын чадавхийг бэхжүүлэх хөтөлбөр (ADB, Монгол улсын Засгийн газар)-ийн ажилтан
2. С. Батболд УИХ-ын гишүүн /УИХ-ын төрийн байгуулалтын байнгын хороо, Орон нутгийн удирдлагын дэд хороо/
3. Б. Батхүү Нийгмийн хөгжил төвийн зөвлөх
4. Г. Билэг-Өрнөх Хан-Уул дүүргийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн дарга
5. Б. Буяннэмэх Баянгол дүүргийн ИТХ-н ажлын албаны дарга
6. Б. Гантуяа Бүс нутгийн хөгжлийн нэгдсэн төлөвлөлтийн чадавхийг бүрдүүлэх (ADB TA 3948) төсөл, Бүтэц зохион байгуулалт, хуулийн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн
7. С. Ганхуяг Баянзүрх дүүргийн ИТХ-ын төлөөлөгч
8. Л.Дамдинсүрэн Налайх дүүргийн Засаг дарга
9. Деррин Дэвис Бүс нутгийн хөгжлийн нэгдсэн төлөвлөлтийн чадавхийг бүрдүүлэх (ADB TA 3948) төслийн захирал, доктор
10. Я. Долгоржав Ерөнхийлөгчийн улс төрийн зөвлөх, доктор
11. Д. Доржпалам Налайх дүүргийн Засаг даргын Тамгын газар, Төрийн захиргааны удирдлагын хэлтэсийн дарга
12. О. Лхагвасүрэн Төрийн захиргааны шинэчлэлийн хөтөлбөр, Монгол улсын Засгийн газар, Хөтөлбөрийн зөвлөх
13. Д. Ламжав Баянгол дүүргийн Засаг даргын Тамгын газар, Нийгмийн халамжийн бодлогын хэлтсийн дарга

14. Г. Маналжав Нийслэлийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн дарга
Монголын нутгийн удирдлагын холбооны гүйцэтгэх захирал
15. Н. Мэндбилэг Төв аймгийн Засаг дарга
16. Г. Мөнхбат Орон нутгийн удирдлагын хөгжил сангийн гүйцэтгэх захирал
17. Н. Мөнхцас Баянгол дүүргийн Засаг даргын Тамгын газрын дарга
18. Д. Намсрай Бүс нутгийн хөгжлийн нэгдсэн төлөвлөлтийн чадавхийг бүрдүүлэх (ADB TA 3948) төсөл, Салбарын мэргэжилтэн, доктор
19. Н.Нэргүй Налайх дүүргийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн дарга
20. М. Сандаг- Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын референт
Очир
21. Ц. Санжаа Баянзүрх дүүргийн ИТХ-ын ажлын алба
22. Д. Цэнд Налайх дүүргийн Засаг даргын орлогч
23. Б. Шатар ЗГ-ын ХЭГ-ын дэд дарга
24. Ц. Эрдэнэчимэг Бүс нутгийн хөгжлийн нэгдсэн төлөвлөлтийн чадавхийг бүрдүүлэх (ADB TA 3948) төслийн багийн менежер
25. С. Эрдэнэчимэг Төрийн захиргааны шинэчлэлийн хөтөлбөр, Монгол улсын Засгийн газар, хөтөлбөрийн зөвлөх

Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газрын бүтцийн схем.

Монгол улсын засгийн газрын 1996 оны 263 дугаар тогтоолоор тогтоосон Нийслэлийн Засаг дарга, түүний Тамгын газрын бүтцийн схем

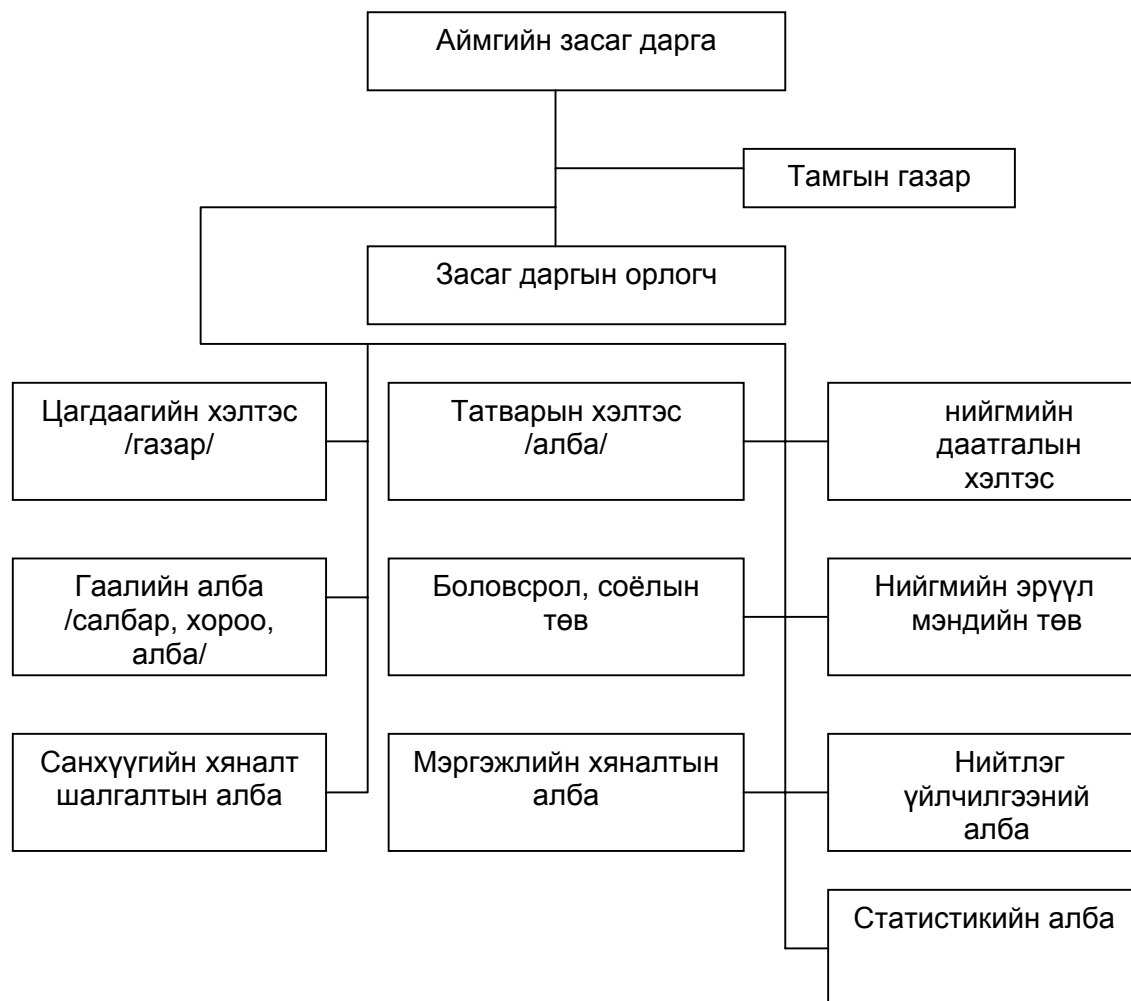


Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар



Аймгийн Засаг даргын Тамгын газрын бүтцийн схем.

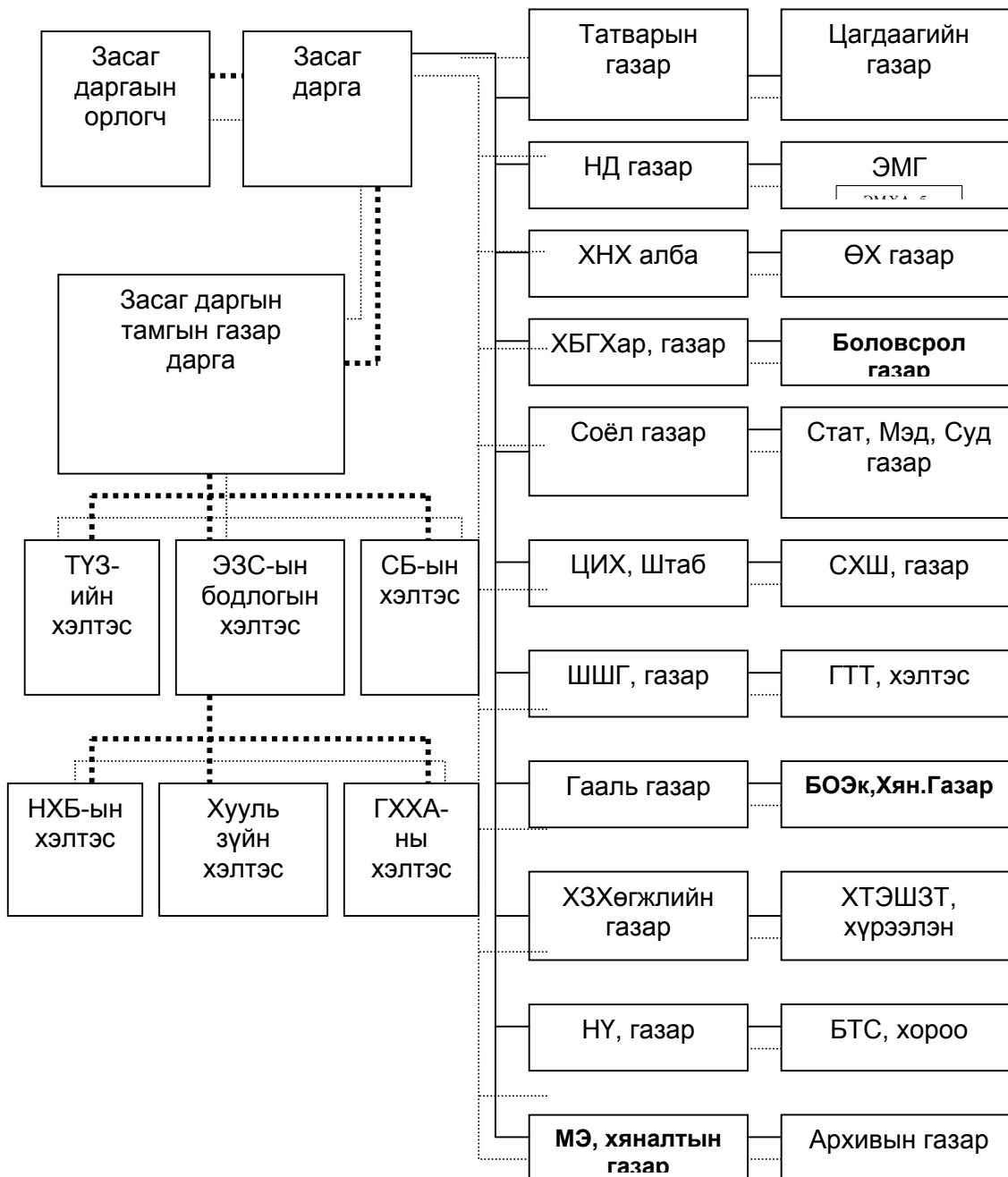
Монгол Улсын Засгийн газар 1996 оны 264-р тогтоолоор тогтоосон Аймгийн Засаг дарга, түүний Тамгын газрын бүтцийн схем



Аймгийн Засаг даргын Тамгын газрын бүтэц

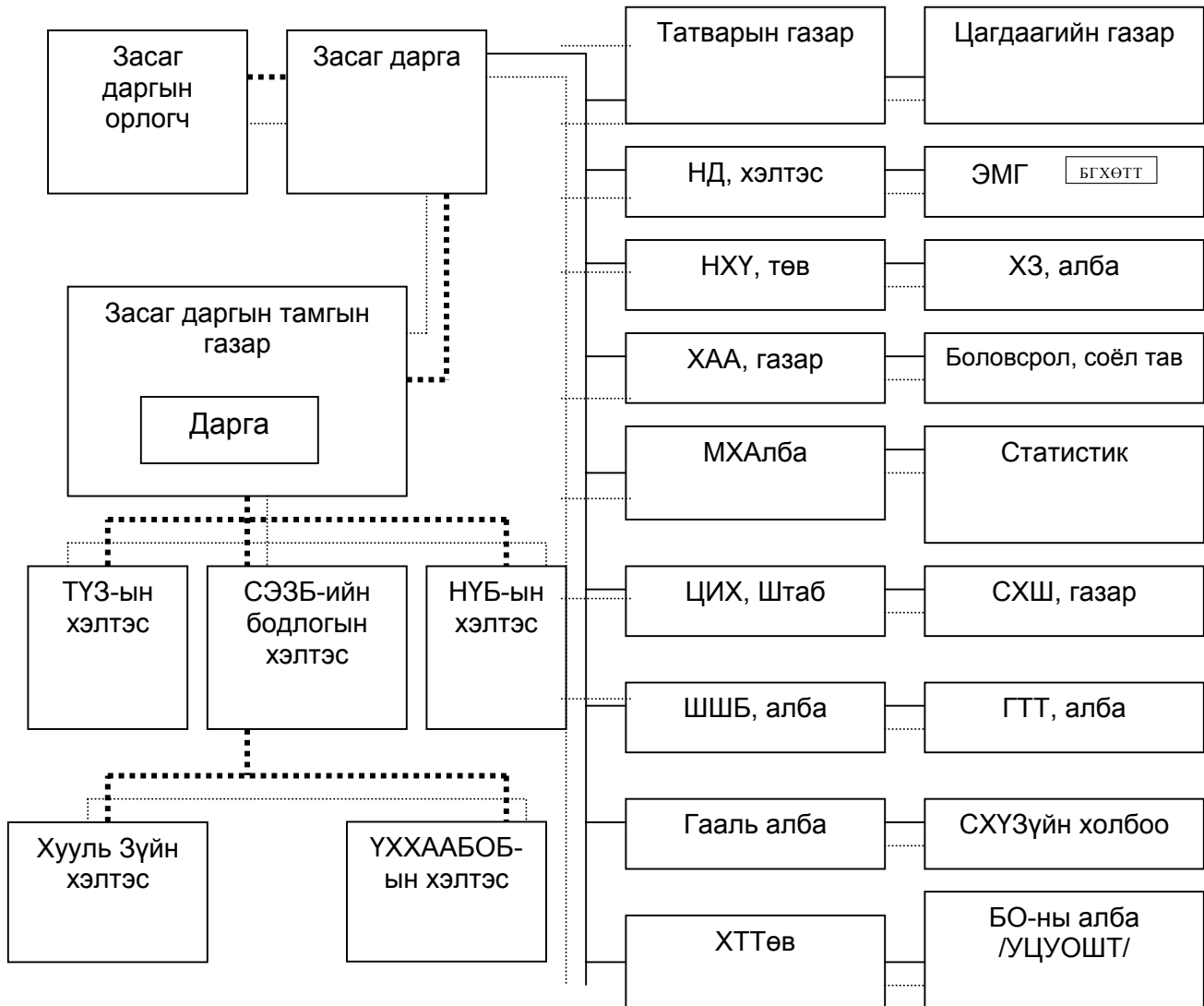
**НИЙСЛЭЛИЙН ЗАСАГ ДАРГЫН
ТАМГЫН ГАЗРЫН БҮТЭЦ**

/Засгийн газрын 2000 оны 185 дугаар тогтоол/



**АЙМГИЙН ЗАСАГ ДАРГЫН
ТАМГЫН ГАЗРЫН БҮТЭЦ**

/Засгийн газрын 2000 оны 181 дүгээр тогтоол/



..... **ӨНДӨР МЭРГЭШЛИЙН, ЦАГ ҮЕЭ
ОЛСОН ЗӨВЛӨГӨӨ, ДЭМЖЛЭГЭЭР ХАНГАХ**

..... **БОДЛОГЫН УДИРДАМЖААР ХАНГАХ,
ЗОХИЦУУЛАХ, ХЯНАЛТ ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙХ, ҮНЭЛГЭЭ ӨГӨХ**

**Монголын нутгийн удирдлагын
өнөөгийн төлөв байдлын шинжилгээ
2003 оны 7 сарын 23 – 8 сарын 27
Ярилцлагын удирдамж**

1. Орон нутгийн удирдлагын хууль эрх зүйн өөрчлөлт, өнөөгийн төлөв байдал, цаашдын хандлага
2. Орон нутгийн төсөв, санхүүгийн өөрчлөлт, өнөөгийн төлөв байдал, цаашдын хандлага
3. Орон нутгийн удирдлагад оролцох иргэдийн оролцоо, түүнийг хангах байдал
4. Сүүлийн жилүүдэд нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагыг бэхжүүлэх талаар Засгийн газар, Олон улсын байгууллага, Донор улсуудаас явуулж буй бодлого, төслүүдийн хэрэгжилт, үр дүн, уялдаа холбоо

Үндсэн мэдээлэл

1. Нас

A. 18-25 Б. 26-35 В. 46-59 Д. 60-с
дээш

2. Хүйс

Эр Эм

3. Боловсрол

А. Дээд Б. Бүрэн В. Бүрэн
дунд бус дунд

4. Одоогийн эрхэлж буй

ажил: Судлаач, эрдэмтэн

УИХ Донор, төслүүд

Засгийн газар ТББ

ИТХ

ЗДТГ

5. Иргэний харьялал аймаг \ нийслэл

.....

.....сум\дүүрэг

1. Орон нутгийн удирдлагын хууль эрх зүйн өөрчлөлт, өнөөгийн төлөв байдал, цаашдын хандлага
- 1.1 Одоогийн орон нутгийн удирдлагын хүрээний хууль эрх зүйн зохицуулалтыг хэр зэрэг хангалттай гэж үздэг вэ? /Үндсэн хууль, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, Төсвийн тухай хууль, Татварын тухай хууль, Төсвийн байгууллага түүний удирдлагын тухай хууль гэх мэт/

1.2 Үүнд бодит практикт тохиолдож буй 2-3 бэрхшээлүүдээс дурдана уу?

- a) Засгийн газар ба орон нутгийн удирдлага хоорондын харилцааны асуудлаар /удирдлага, зохион байгуулалт, эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тайлагналт/
- b) Засаг дарга ба ИТХ хоорондын харилцааны асуудал /удирдлага, зохион байгуулалт, эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тайлагналт/
- c) ИТХ ба иргэд хоорондын харилцааны асуудал /төлөөлөл, хяналт, тайлагналт/
- d) Засаг дарга ба иргэдийн хоорондын харилцааны асуудал /нутгийн удирдлага дах иргэдийн оролцоо/

1.3 Дээрх бэрхшээлүүдийг шийдэх ямар арга зам байна вэ?

- a. Засгийн газрын зүгээс ямар арга хэмжээ авах шаардлагатай вэ?
- b. Хууль эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд ямар арга хэмжээ авах шаардлагатай вэ?
- c. Нутгийн удирдлагын зүгээс ямар арга хэмжээ авах шаардлагатай байна вэ?
- d. Гадаадын донор байгууллага, ТББ ямар хувь нэмэр оруулж болох вэ?

Орон нутаг дахь төрийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлагын эрх мэдлийн хуваарилалт болон харилцааны асуудал

- 1.4 **Орон нутгийн удирдлагад Засаг даргын оролцоо, ИТХ-тай харьцуулахад ямар байдаг вэ?** Эрх мэдлийн хуваарилалт, Засаг дарга, ИТХ хоорондын харилцааны асуудлууд
- 1.5 Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн түвшинд хуваарилсан төрийн болон орон нутгийн үйлчилгээний давхардал, оновтой байдлыг юу гэж үзэж байна вэ? Энэ тогтолцоог сайжруулах талаар
- 1.6 Төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бэхжүүлэх чиглэлээр Засгийн газар ямар бодлого барьж байна вэ? Энэ чиглэлээр хийгдсэн тодорхой ажлын 2-3 жишээг дурдана уу? Тэдгээрийн үр дүн ямар байна вэ?
- 1.7 Төвлөрлийг сааруулах, нутгийн удирдах ёсыг бэхжүүлэх чиглэлээр Донор болон ТББ ямар хувь нэмэр оруулж байна вэ? Энэ

чиглэлээр хийгдсэн тодорхой ажлын 2-3 жишээг дурдана уу?
Тэдгээрийн үр дүн ямар байна вэ?

- 1.8 Таны бодлоор одоогийн удирдлагын тогтолцоо нь Засгийн газрын хүрээнд хамаарагдах төвлөрсөн удирдлага бүхий тогтолцоо, эсвэл орон нутгийн ашиг сонирхол, иргэдийн оролцоонд тулгуурлаж, нутгийн өөрөө удирдах ёсонд суурилсан төвлөрсөн бус тогтолцооны алинд нь илүү хамаарагдах вэ?
- 1.9 Цаашид орон нутгийн удирдлагын нээлттэй, ил тод, иргэдийн оролцоог хангаж ажиллах талаар хийж болох судалгаа, төсөл, мэдээлэл хангамж болон бусад чиглэлийн ажлуудын тухай санал, зөвлөмжийг гаргах /эрх зүйн өөрчлөлтийн талаас/
- 1.10 Нэмэлт санал
- 2 Орон нутгийн төсөв, санхүүгийн өөрчлөлт, өнөөгийн төлөв байдал, цаашдын хандлага
- 2.1 Одоогийн Засгийн газар болон орон нутаг хоорондын төсвийн харилцаа ямар төлөвтэй байна вэ? /Засгийн газарт илүү төвлөрсөн, Засгийн газрын эрх мэдэл, хяналт илүү их байна уу? Орон нутгийн төсвийн бие даасан байдал руу чиглэсэн байна уу? Цаашдын хандлага ямар байна вэ?/
- a) Засгийн газар ямар учраас ийн байр суурьтай байна вэ? Шалтгааныг тодруулна уу?
- b) Цаашид ямар байр суурийг барих шаардлагатай вэ? Яагаад?
- 2.2 Одоогийн төсөв санхүүгийн тогтолцоо нь орон нутгийн ашиг сонирхол, иргэдийн оролцоог хэр зэрэг хангасан байдаг вэ? /Засгийн газрын эрх ашгийг илүү хангадаг уу?/
- 2.3 Шинээр батлагдсан төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулиар бий болсон орон нутгийн төсвийн эрх хэмжээний талаар та ямар бодолтой байдаг вэ?
- a) Засаг даргатай холбоотой эрх хэмжээ
- b) ИТХ-тай холбоотой эрх хэмжээ
- c) Төрийн үйлчилгээний хувиарилалттай холботой эрх хэмжээний талаар /боловсрол, эрүүл мэнд – орон нутгийн дамжуулан хэрэгжүүлж буй төрийн үйлчилгээ, мөн орон нутгийн үйлчилгээ – үер ус, нийтийн ариун цэвэр, хог, усан хангамж, орон нутгийн гэх мэт, хуулийн 52.2-т заасан/. Энэ хувиарилалт хэр зэрэг оновчтой болсон гэж үздэг вэ?
- 2.4 Орон нутгийн төсвийн орлогын тогтолцоог та хэр зэрэг оновчтой гэж үздэг вэ? Татварын орлого, түүний бааз суурийг нэмэгдүүлэхэд орон нутгийн санаачлага, ИТХ-ын оролцоо, төвлөрсөн төсвөөс орон нутагт үзүүлэх, санхүүгийн дэмжлэг, татаас олголт, татаасын зориулалт, олгох зарчим, нөхцөл. Татварын бус орлогыг нэмэгдүүлэх боломж байна уу?
- 2.5 Орон нутгийн зарлагыг үр ашигтай хуваарилах талаар орон нутгийн зарлагад тавих иргэдийн хяналт, төсвийн ил тод байдал ямар байна вэ?

- 3 **Орон нутгийн удирдлагад оролцох иргэдийн оролцоо, түүнийг хангах байдал**
- 3.1 Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болох ИТХ, ИНХ-ын үйл ажиллагааг та юу гэж үзэж байна вэ?
- Иргэдэд Хуралдааны тов болон хэлэлцэх асуудлыг урьдчилан хүргэдэг талаар
 - Хэлэлцэх асуудал тогтоохдоо болон хэлэлцэх асуудлын талаар иргэдээс санал авдаг талаар, иргэдийн саналыг авдаг тогтолцоо, арга хэлбэр, төлөвшсөн тогтолцоо байгаа эсэх
 - Баг, хорооны ИНХ-ын Хуралдаан дах иргэдийн оролцоо, хуралдааны талаар
 - ИТХ-ын Хуралдааны ил тод, нээлттэй байдал, иргэд үзэж оролцох боломж
 - ИТХ-ын Хуралдааны шийдвэрийг хүргэж таниулах арга хэлбэрүүд, сайжруулах талууд
- 3.2 Нутгийн удирдлагад ТББ-ын оролцоог нэмэгдүүлэх талаар хэн, ямар арга хэмжээ зохион байгуулж байгаа талаар
- 4 Сүүлийн жилүүдэд нутгийн удирдлага, нутгийн өөрөө удирдлагыг бэхжүүлэх талаар Засгийн газар, Олон улсын байгууллага, донор улсуудаас явуулж буй бодлого, төслүүдийн хэрэгжилт, үр дүн, уялдаа холбоо
- 5 Соросын сан орон нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх талаар ямар бодлого, хөтөлбөр, төсөл хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж үзэж байна вэ?

Хавсралт 5

Монголын нутгийн удирдлагын өнөөгийн төлөв байдлын шинжилгээ 2003 оны 7 сарын 23 – 8 сарын 27

Ярилцлагын удирдамж

ТББ. Донор байгууллага, төсөл

- Орон нутгийн удирдлагын хууль эрх зүйн өөрчлөлт, өнөөгийн төлөв байдал, цаашдын хандлага
- Орон нутгийн төсөв, санхүүгийн өөрчлөлт, өнөөгийн төлөв байдал, цаашдын хандлага
- Орон нутгийн удирдлагад оролцох иргэдийн оролцоо, түүнийг хангах байдал

- Сүүлийн жилүүдэд нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагыг бэхжүүлэх талаар Засгийн газар, Олон улсын байгууллага, Донор улсуудаас явуулж буй бодлого, төслүүдийн хэрэгжилт, үр дүн, уялдаа холбоо

Үндсэн мэдээлэл

1. Нас

A. 18-25 Б. 26-35 В. 46-59 Д. 60-с
дээш

2. Хүйс

3.

Боловсрол

Эр Эм А. Дээд Б. Бүрэн В. Бүрэн бус
дунд дунд

4. Одоогийн эрхэлж буй

ажил: Судлаач, эрдэмтэн

УИХ Донор, төслүүд

Засгийн газар ТББ

ИТХ

ЗДТГ

5. Иргэний харьялал аймаг \ нийслэл

.....

.....сум\дүүрэг

1. Байгууллага, Төслийн нэр:

2. Байгууллага, төслийн зорилго:

3. Нийт санхүүжилт:
4. Үргэлжлэх хугацаа:
5. Төв болон орон нутгийн засаглал, тэдгээрийн хоорондын харилцааг бэхжүүлэх, шинэчлэх, өөрчлөх чиглэлээр ямар ажил хийгээд байна вэ?
 - Үндэслэл, үр дүн, тодорхой жишээ
 - Энэ чиглэлээр цаашид хийхээр төлөвлөж буй ажил
 - Цаашид ямар ажил хийх шаардлагатай вэ?
6. Энэ чиглэлээр Засгийн газар болон холбогдох ТББ, төсөл, донор байгууллагатай хэр зэрэг холбоотой ажилладаг вэ?
7. Таны бодлоор одоогийн нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь Засгийн газрын хүрээнд хамрагдах төвлөрсөн удирдлага бүхий тогтолцоо, эсвэл орон нутгийн ашиг сонирхол, иргэдийн оролцоонд тулгуурлаж, нутгийн өөрөө удирдах ёсонд суурилсан төвлөрсөн бус тогтолцооны алинд нь илүү хамаарагдах вэ?
8. Цаашид орон нутгийн удирдлагын нээлттэй ил тод, иргэдийн оролцоог хангаж ажиллах талаар хийж болох судалгаа, төсөл, мэдээлэл хангамж болон бусад чиглэлийн ажлуудын тухай санал, зөвлөмжийг гаргах /эрх зүйн өөрчлөлтийн талаар/
9. Орон нутгийн удирдлага, төсвийн харилцааны талаарх Засгийн газраас баримталж буй бодлогыг та юу гэж үздэг вэ? /Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль, «Хүний аюулгүй байдлыг хангах сайн засаглал» хөтөлбөр/
10. Орон нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх талаар ямар бодлого баримтлах, төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх шаардлагатай вэ?
11. Сүүлийн жилүүдэд нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагыг бэхжүүлэх талаар Засгийн газар, Олон улсын байгууллага, донор улсаас явуулж буй бодлого, төслүүдийн хэрэгжилт, үр дүн, уялдаа холбоо
12. Соросын сан орон нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх талаар ямар хөтөлбөр, төсөл хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж та үзэж байна вэ?