

МОНГОЛЫН НЭЭЛТТЭЙ НИЙГЭМ ХҮРЭЭЛЭН

Бодлогын судалгааны хөтөлбөр

Боловсруулсан Г.Түмэннаст.
МУИС-ийн НШУС-ийн багш

Сэдэв: Аймаг, сумын ИТХ- д бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц дахь иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх нь

I. Удиртгал

Түүхэн нөхцөл

Өөрчлөлт, шинэчлэлтээс өмнөх он жилүүдэд нийгэм, улс төр, эдийн засгийн тогтолцооны онцлогоос үүдэн нутгийн өөрөө удирдах ёс жинхэнэ утгаараа оршин тогтнох, хөгжих боломжгүй байлаа. Социалист тогтолцоотой байсан улс орнуудад орон нутгийн засаг захиргааны бүтэц байсан хэдий ч хэт төвлөрсөн, мөн санхүүгийн болон эрхзүйн хувьд бие даасан бус зөвхөн нам төвтэй төрийн шийдвэрийг гүйцэтгэх үүрэг бүхий нэгж болон ажиллаж байв. Тиймээс өмнөх нийгмийн үед орон нутгийн түвшинд бодлого боловсруулах, түүнийг хэрэгжүүлэх ажил нь дээд газрын тушаал, шийдвэр, хатуу хяналтын доор явагддаг байсан юм¹.

Харин 1990-онд тохиосон өөрчлөлтийн үрээр шинэ “Үндсэн Хууль” батлагдан гарч Монгол улс ардчилал, хүний эрх эрх чөлөө, үл хараат шүүх, чөлөөт сонгууль, нутгийн өөрөө удирдах ёс гэхчлэн ардчиллын түгээмэл үнэт зүйлсүүдийг албан ёсоор хүлээн зөвшөөрсөн билээ. Түүнээс хойш нэг талаас иргэн хүн төрийн хэрэгт оролцох улс төрийн эрх, эрх чөлөө, нөгөө талаас нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмуудыг хэд хэдэн хууль тогтоомжуудын хүрээнд хуульчилсан байна.

Иргэд орон нутгийн түвшинд бодлого, шийдвэрт оролцох асуудал нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны төлөвшилтэй салшгүй холбоотой бөгөөд тухайлбал нэг талаас нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын институтчилал, нөгөө талаас нутаг усныхаа асуудлыг шийдвэрлэхэд оролцох иргэдийн улс төрийн оролцооны соёлын хөгжил чухал хүчин зүйлүүд болж байна. Өмнөх тогтолцооны хурал нь төрийн эрх барих байгууллагын нэгдсэн тогтолцоонд шууд хамаарч байснаас өнөөгийн нутгийн хурал нь зарчмын хувьд өөр болж, тухайн нутаг дэвсгэрийн хэмжээний асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрх бүхий *Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага* болж өөрчлөгдсөн² юм. Ийнхүү одоогоос 10 гаруй жилийн тэртээд төвлөрсөн эрх мэдлийг орон нутагт шилжүүлснээр удаирдлагыг хэрэгжүүлэх институт иргэдэд ойртож, ардчиллын мөн чанар болсон нутгийн засаглал дах иргэдийн оролцоог хангах ажлын бодлогын ерөнхий орчин бүрдсэн болно.

¹ Л.Лувсанжамц Үндэсний ба нутгийн удирдлагын чиг үүргийн зохистой хуваарилалт. Нээлттэй нийгэм форум. Бодлогын судалгааны цуврал. УБ 2005 он.

² Монгол улсад нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь, *IOCA, IIOO, OA* 2003 й

Иргэдийн оролцоо яагаад чухал вэ?

Орон нутгийн түвшин дэх бодлого, шийдвэр нь үндэсний хэмжээний шийдвэр гаргагчид, төв засгийн газрын нөлөө, оролцоо багатайгаар гагцхүү орон нутгийн иргэдийн хүсэл зоригын дагуу боловсрогдож, тэдний ашиг, сонирхлын илэрхийлэл болох учиртай. Иргэд нутаг усандаа эзэн байх энэ зарчим нь зөвхөн нутгийн удирдах байгууллагыг сонгохоор хязгаарлагдахгүй агаад энэ сонгуульд бүхнийг даатгаж орхих нь учир дутагдалтай гэж үзэх хэрэгтэй юм³. Сонгуулийн бусад үед бодлого боловсруулах үйл ажиллагаанд иргэдийн идэвхитэй оролцоог хөхүүлэх нь ардчилсан төрийн нэг чухал үүрэг байдаг.

Орон нутгийн түвшинд гарах бодлого, шийдвэрүүд нь үндэсний түвшинтэй харьцуулахад жирийн иргэдийн ашиг сонирхолд илүү ойр байх үндэстэй бөгөөд энэ түвшинд иргэдийн оролцоог хангаснаар ардчилсан засаглалыг төлөвшүүлэх, эдийн засгийг хөгжүүлэх, ядуурлыг бууруулах, хүний эрхийг хамгаалах, нийгмийн үйлчилгээг сайжруулахад гол хүчин зүйл гэдгийг нийтээр хүлээн зөвшөөрч байна.

Ялангуяа шилжилтийн дараах манай орны хувьд орон нутгийн иргэдийн өмнө тулгарч буй хүй элгэний асуудлуудыг шийдвэрлэхэд орон нутгийн түвшний ухаалаг бодлого амин чухал байгааг онцлон авч үзэх хэрэгтэй байна. Ардчиллын үнэт зүйлсийг сахин хамгаалахад юуны өмнө орон нутагт ил тод, хариуцлагатай, алсын хараатай засаглалыг төлөвшүүлэх нь хамгийн чухал гэж үзэж байгаа бөгөөд түүний амин сүнс нь иргэд хүй элгэнийхээ асуудлыг шийдвэрлэхэд оролцох явдал билээ.

Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага нь өөрөө орон нутгийн иргэдийг шийдвэр гаргахад оролцуулах, орон нутагт ардчиллыг бэхжүүлэх үндэс суурь⁴ нь болох бөгөөд орон нутгийн иргэд нь өөрсөддөө хамаатай асуудлаар шийдвэр гаргахад оролцож байгаа түвшин нь орон нутгийн хөгжил амжилт олоход шийдвэрлэх хүчин зүйл мөн⁵ гэж үзэх хэрэгтэй юм.

Орон нутгийн түвшинд бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахад иргэд оролцсоноор⁶ дараах учир холбогдолтой гэж үзэж байна.

- *Орон нутгийн түвшин дэх бодлого сайжирна.* Төр, иргэдийн харилцаа бат бэх байхын хэрээр иргэдийг нийгмийн асуудлуудад цаг зав хүч чармайлтаа зориулахад нь зоригжуулдаг бөгөөд төр ч гэсэн иргэдийн оролцоог нэмэлт боломж хэмээн үзэж ашигладаг. Иргэдийн мэдээлэл, зөвлөгөөн, оролцоо нь бодлого боловсруулах илүү тулхтай суурь нөхцлийг бүрдүүлж өгөхөөс гадна нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг аливаа шинэ зүйлд суралцдаг байгууллага болгон хувиргадаг. Товчхондоо иргэдийн оролцоонд

³ N.Elberg. Kommunaleselbstverwaltung, Lampert, 2001, s-54

⁴ *Æíáíá Ðáäöëñä. Өëëæëëëëéé ¿ää áóé íðíóááíí íóðáëéí çäëðäáää áá ÒÁÁ ðíðííáíí ðäðëëóää,* Ардчилалын төлөөх иргэний нийгмийн түншлэл. *Íëí Öëñíí* Иргэний нийгмийн чуулган. УБ 2003 *íí*, 102-ð ðäë

⁵ *Æíí Êëðáää Íñ¿á¿ää, Íðíí íóðáëéí ð¿áøëíä áðá=ëëëúä áýðæ¿ëýð íí:* Судалгааны ажлууд ба төгсгөлийн баримт бичгүүдийн эмхтгэл. Ардчилалыг шинээр болон сэргээн тогтоосон орнуудын олон улсын бага хурал. 69-р тал

⁶ Иргэн түншлэгч болох нь: /бодлого боловсруулах явцад мэдээлэх, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах/ ЭЗХАХБ-ын гарын авлага. МННХ. Соросын сан. 2002 он, 18-19-ð ðäë, Монгол улсад нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь, *ÍÓÇÃ, ÍÍÓÕ, ÓÁ* 2003 *íí*, *Íóðáëéí °°ðëéí óäëðäááíí °í°äëéí áäëääë, íëíëò, áóðáäääë, ðáíäëää, Ííë íðäëòëëúí áäää ðóðäë, ÓÁ* 2003 *íí*.

үндэслэсэн аливаа шийдвэр нь тэдний ашиг сонирхлыг бүрэн илэрхийлсэн, хэрэгжихдээ хялбар, хөгжлийн үр нөлөө сайтай байна.

- *Засаглалд итгэх итгэл нэмэгдэнэ* Иргэдийн мэдээлэл, зөвлөгөөн, оролцоо нь төрийн бодлогын шинжтэй хөтөлбөр, төлөвлөгөөний талаар илүү мэдээлэлтэй болох, санал бодлоо илэрхийлэх, шийдвэр гаргах явцад хувь оролцоогоо нэмэрлэх боломжийг бүрдүүлдэг бөгөөд ийм оролцооны дүнд бий болсон бодлогын үр дагаврыг иргэд хүлээн зөвшөөрч дэмжих явдал нь ч нэмэгддэг. Ингэснээр засаглалын легитим шинж нэмэгдэж ирнэ.
- *Ардчилал улам бэхжинэ.* Төр иргэдийн харилцаа бэхжих нь иргэдээс нийгмийн амьдралд оролцох нөхцлийг бүрдүүлж, тэдний оролцоог идэвхжүүлдэг. Иргэдийн оролцоог дээшлүүлснээр засаглалын ил тод байдал, хариуцлагыг дээшлүүлэх, нөөцийг үр ашигтай хуваарилах үндэс бүрэлдэнэ.
- *Орон нутаг хөгжлийн хувьд амжилт олно.* Бодлого шийдвэр нь орон нутгийн хөгжлийн хэрэгцээг илүү баримжаалж, оршин суугч иргэдийн ашиг сонирхлын түлхүүр байж чадна. Ингэснээр орон нутгийн хөгжил амжилт олж, энэ нь иргэдийн өмнө тулгарсан асуудлууд шийдвэрлэгдсэн байдлаар хэмжигдэх болно.

Бодлогын асуудлыг эргэн харахад хүргэж буй нөхцөл байдал

Иргэд нутаг усандаа эзэн нь байх, өөрсдийн болон орон нутгийнхаа өмнө тулгарсан асуудлаа шийдвэрлэхэд өөрсдийн дуу хоолойгоор оролцох нь ***олон хүчин зүйлээс*** хамааран нийгмийн амьдралын бодит хөрсөн дээр биелэлээ олоход хүндрэл бэрхшээлтэй тулгарч байна.

Төвлөрсөн удирдлага бүхий өмнөх тогтолцооны засаглалын хандлага өнөө хир нь хадгалагдаж буй нь төвлөрлийг хөөрөгдсөн бодлого, шийдвэр гаргахад хүргэж, улмаар нутгийн өөрөө удирдах ёсыг боомилж, эцсийн дүндээ өөрсдийнхөө хувь заяатай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэхэд оролцох иргэдийн эрх, эрх чөлөөг, ардчилалын үр хөврөлийг нухчиж байгаа юм⁷. Төвөөс гаргаж буй бодлого, шийдвэрийн үр дүн нутгийн удирдлагын төрийн захиргааны талыг хүчтэй болгох, өөрийн удирдлагыг сулруулахад хүргэж байна⁸. Өнөөдрийг хүртэл ИТХ нь засаг даргийн тайланг хэлэлцэж, төсвийг ёс төдий батлахаас өөр гавьтай зүйл хийж чадахгүйд хүрсэн нь үүний нийтлэг дүр зураг юм.

Зарим судалгааны⁹ дүнгээс үзэхэд иргэд нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын эрх хэмжээ, чиг үүрэг, явуулж буй үйл ажиллагаа, гаргаж буй шийдвэрийн талаар мэдлэг муутай ба мэдээлэл хангалтгүй авч байгаа нь тэдний оролцоо доогуур байхад нөлөөлж байна. Иргэд ИТХ-ын шийдвэрийн талаар хомс

⁷ “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тогтолцоо, халамжит төрийн шинэ тутам патерналист бодлого, арга хэмжээнүүд гэх зэргээр төвийг шүтсэн хандлага хүчтэй байна.

⁸ Я.Долгоржав. Монгол улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоо, ололт, дутагдал. *Íóðàèéí °°ðèéí óàèðàèàáúí °í°°àèéí ààèààè, íèíèò, àòòààààè, ðàíàèààà, Íííè ìðàèðèèúí àààà ðòðàè, ÓÁ 2003 ì.*

⁹ Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын нээлттэй байдал-иргэдийн оролцоо, судалгааны тайлан, УБ 2005 он, Орон нутгийн улс төрийн ёсзүйн асуудал. Судалгааны тайлан. 2001 он, Орон нутгийн шийдвэр гаргах явц дахь иргэдийн оролцоо, Мерси Кор, Монгол ТАН төсөл УБ 2007 он

мэдлэгтэй төдийгүй, өөрсдийн төлөөлөлтэйгөө бодит харилцаа холбоогүй байх нь нийтлэг байна. Түүнчлэн иргэд НӨУБ-г төрийн төлөөлөл Засаг даргаас эрх мэдэл доогуур гэж үзэж байгаа бөгөөд ИТХ-д хандаж санал хүсэлт тавих нь нутгийн захиргаанд хандахаас туйлын доогуур түвшинд байна.

Орон нутагт өөрийн удирдлагын байгууллагын үйл ажиллагааны институтчилал нийтлэг маш доогуур байна. Зарим эх сурвалжаас¹⁰ үзэхэд ИТХ-ын хурлын бэлтгэл үйл ажиллагаа хангалтгүй, иргэдээс бодлогод зориулан санал хүсэлт авах нь доогуур түвшинд байгаа ба доод шатны хурлын шийдвэр, тогтоолыг судлан хэлэлцэх, олон талаас харж бүтээлчээр бодлого боловсруулах туршлага дутмаг байна. Түүнчлэн ИТХ-ын төлөөлөгчид иргэдтэйгээ тулж ажиллах, тэдний дунд санал асуулга, хэлэлцүүлэг хийх, доод шатны хурлын шийдвэрийг судлах, улмаар өөрөө бодлого боловсруулах гэх мэт арга замуудыг ашиглан бүтээлч хандах нь үгүйлэгдэх болжээ.

Монголчуудын соёлын нэг онцлог нь сэтгэлгээний төрх, ментал чанарын хувьд төрийг шүтэх үзэл төрт ёсны түүхийн туршид ноёрхож ирсэн явдал юм. Төрийг шүтэх энэ уламжлал нь нэгдсэн хатуу гарт захирагдах, төвлөрсөн эрх мэдлийн харьяанд байх¹¹ улс төрийн үнэт зүйлсийг бүрэлдүүлж ирсэн байна. Тиймээс энэ чанар нь иргэд орон нутгийн түвшинд асуудлаа шийдүүлэх, бодлогод нөлөөлөх боломжтой гэж үзэхээсээ илүү төвөөс хэрэгжүүлж буй бодлого, шийдвэрт илүү анхаардаг болох нь харагддаг.

Улс төрийн хүнийсэл бол хортой үр дагавартай төдийгүй, иргэд өөрсдийн амьдралд хамгийн их хамаатай, өөрийнх нь төлөө байх ёстой бодлого шийдвэрийг гаргах үйл явцаас хөндийрөн, өөртөө хамаагүй гэж үзэх¹² байдлаар илэрдэг. Иргэдийн дунд орон нутгийн улс төрд ач холбогдол өгөхгүй, түүнээс хөндийрөх хандлага бодитой оршиж байна.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудын үйл ажиллагааны материаллаг нөхцлийг бүрдүүлэх, эдийн засгийн баталгааг хангах ажил өнөө хир нь хуулийн ерөнхий тунхаглалаас хэтрээгүй¹³ байна. НӨУБ төсөв, мөнгөний хүрэлцээгүйгээс болоод иргэдийг бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд өргөнөөр оролцуулж чаддаггүй юм. Мөн байгууллагын хүрээнд албан ёсны ажлын орон тоо цөөн, төлөөлөгч, тэргүүлэгчид иргэд, олон нийтийн санал, бодлыг судлах, тэднийг зохион байгуулж ажиллахад төдийлөн хүртээмжтэй байж чадахгүй¹⁴ байна.

¹⁰ Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чадавхийг дээшлүүлэх нь, Ховд аймгийн ИТХ, Ховд их сургууль, УБ 2006 он, Монгол улсад нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь, ЫОСЭ, ИОО, ОА 2003 й

¹¹ Д.Ганхуяг. Монгол менталитет. www.forum.mn, Г.Түмэннаст. Монголын локализм ба нутгийн удирдлага. 2005. www.forum.mn

¹² Арга-Мэдээллийн төлөөлөгчийн тунхаг. www.parliament.mn, Ардчилалын төлөөх иргэний нийгмийн түншлэл. www.parliament.mn Иргэний нийгмийн чуулган. УБ 2003 й, 103-д даг

¹³ Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, 3-р дэвтэр, УБ 2004 он, 19-р тал

¹⁴ Орон нутгийн хөгжлийн цогцолбор асуудлууд: Зүүнхараа, Баруун хараа. МУИС-ийн Нийгмийн судалгааны хүрээлэн. 2003 он

Орон нутаг дахь иргэний нийгэм нь нутгийн удирдлагаас харьцангуй бие даасан байдалтай байж, өөрсдийн болон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг илэрхийлэх, дэвшүүлэн тавих үүрэгтэй тул орон нутагт ардчилал хөгжих, нягтрах, жирийн иргэдийн сонирхол дээш уламжлагдах чухал механизм болдог¹⁵. Гэтэл орон нутгийн иргэний нийгмийн хөгжил дорой байгаа нь иргэд орон нутгийн түвшинд бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад нөлөөлөх энэхүү механизмыг ажиллах боломжгүйд хүргэж байна.

III. Бодлогын судалгааны зорилго, зорилт

Энэхүү бодлогын судалгааны үндсэн зорилгыг “Аймаг, сумын ИТХ”-д бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц дах иргэдийн оролцооны өнөөгийн байдалд дүн шинжилгээ хийж, түүнд нөлөөлж байгаа бодлогын болон институтчилалын хүчин зүйлүүдийг тодорхойлох, улмаар энэ түвшинд иргэдийн оролцоог дээшлүүлэхэд ач холбогдол бүхий бодлогын хувилбар, арга замуудыг дэвшүүлэх, бодлогын зөвлөмж гаргах явдал гэж тодорхойлж байна.

Дэвшүүлсэн зорилгодоо хүрэхийн тулд дараах үндсэн зорилтуудыг дэвшүүлж байна.

- “Аймаг, сумын ИТХ”-д бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц дах иргэдийн оролцоог зохицуулж буй бодлогын буюу эрхзүйн өнөөгийн орчинд дүн шинжилгээ хийх
- Авч үзэн буй түвшинд иргэдийн оролцоонд нөлөөлж байгаа бодлогын хүчин зүйлүүд, тухайлбал эрхзүйн орчин, түүний хэрэгжилт, НӨУБ-ын институтчилалд холбогдох хүчин зүйлүүдийг илрүүлэх
- НӨУБ бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог хангах хүрээнд гадаадын орнуудын бүтэц, механизм, арга хэлбэрийг судлах
- “Аймаг, сумын ИТХ”-д бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх талаар бодлогын хувилбар бүхий санал зөвлөмж дэвшүүлэх

Бодлогын судалгааны шинэлэг тал

Өмнө нь орон нутгийн түвшин дэх иргэдийн оролцооны асуудлаар хэд хэдэн судалгаа хийгджээ. Тэдгээрийг авч үзвэл орон нутаг дахь иргэний нийгмийн төлөвшилт, нутгийн захиргааны байгууллагад иргэдийн оролцоо оролцоо, ИТХ болон ИНХ-д иргэдийн оролцоо гэсэн үндсэн чиглэлд хувааж болох юм. Энэ удаагийн судалгааны шинэлэг тал нь орон нутгийн төлөөллийн ардчилал буюу ИТХ-д бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц дахь иргэдийн оролцоог бодлогын судалгааны хүрээнд судлаж байгаад оршино.

¹⁵ Жоанна Регулска. Шилжилтийн үед буй орнуудын нутгийн захиргаа ба ТББ хоорондын харилцаа, Ардчилалын төлөөх иргэний нийгмийн түншлэл. Олон Улсын Иргэний нийгмийн чуулган. УБ 2003 он, 100-р тал

IV. Бодлогын судалгааны аргазүй

Таамаглал дэвшүүлэхүй

Судалгааны хүрээнд хоёр үндсэн таамаглал дэвшүүлж болох юм.

1. Аймаг, сумын ИТХ-д бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоог зохицуулах хууль эрхзүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгож, эл түвшин дэх ИТХ –ын үйл ажиллагааны институтчилал хангагдсанаар орон нутгийн түвшинд иргэд бодлого, боловсруулах шийдвэр гаргахад илүү өргөн оролцох болно.
2. Аймаг, сумын ИТХ-ын чиг үүрэг, орон нутгийн түвшинд гарч буй бодлого, шийдвэрийн ач холбогдлын талаар иргэдийн мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлж, мэдээллээр хангаснаар энэ түвшинд иргэдийн оролцоо дээшлэх болно.

Бодлогын судалгааны нэгж, кейсийг тодорхойлсон нь

Шинжилгээ хийх нэгж

Энэхүү бодлогын судалгааны шинжилгээ хийх нэгж буюу судлагдахуун, тохирох кейс буюу судлах зүйл нь доорх байдлаар тодорхойлогдох болно.

ИТХ-д бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц хийгээд түүнд иргэдийн оролцох оролцоо нь судалгаа шинжилгээний нэгж болно.

Тохирох кейс буюу нэгж

- Орон нутаг /аймаг, сум/ болон тэдгээрийн НӨУБ-ууд /аймаг, сумын ИТХ/
- НӨУБ-аас гаргасан шийдвэрүүд
- Иргэдээс НӨУБ-д тавьсан санал хүсэлт

Нөхцөл байдлын хувьсагч:

Орон нутгийн түвшинд бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад нөлөөлж буй өөрчлөгдөхөд бэрхшээлтэй нийгэм, улс төр, соёл, эдийн засаг, газарзүйн хүчин зүйлсүүд орно.

- Монголчуудын уламжлалт сэтгэлгээ, орон нутгийн улс төрийн ач холбогдлыг үгүйсгэх хандлага
- Улс төр эдийн засгийн тогтолцоо, төр, эрх мэдлийн төвлөрөл
- Ядуурал, эдийн засгийн чадавхи
- Газарзүйн алслагдмал байдал, тархай сууршил,
- Иргэний нийгмийн хөгжил дорой байдал

Бодлогын хувьсагч:

- Нутгийн өөр удирдах ёс, өөрийн удирдлагад иргэдийн оролцоог хангахад чиглэгдсэн хууль эрхзүйн орчны зохицуулалт, түүний боловсронгуй байдал, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх тусгай журам, заавар, тэдгээрийн уялдсан байдал
- Иргэдийн оролцоог хангахуйц институтчилалыг бий болгох “Аймгийн ИТХ”-ын үйл ажиллагааны дүрэм журам, дэг, үүнтэй холбогдсон эрх зүйн актууд, тэдгээрийн боловсронгуй байдал
- “Орон нутгийн түвшин”-д бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц дахь иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх үндэсний хөтөлбөр

Тайлбарлагч хувьсагч:

- Амгийн түвшинд бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог зохицуулах эрх зүйн таатай орчин бүрэлдэн бий болно.
- НӨУБ-ын институтчилал бий болсноор дээрх эрхзүйн орчины хэрэгжилт хангагдана.
- Иргэд орон нутгийн шийдвэр гарахад үр нөлөөтэй, өргөн хүрээтэй оролцоно.

Бодлогын судалгааны хувьсагчууд

Тохиолдол буюу кейс	Бодлогын хувьсагч	Нөхцөл байдлын хувьсагч	Тайлбарлах хувьсагч
<ul style="list-style-type: none"> • Орон нутаг /сум, аймгийн төв/ болон НУӨБ-ууд /аймаг, сумын ИТХ/ • НӨУБ-аас гаргасан шийдвэрүүд • Иргэдээс НӨУБ-д тавьсан санал хүсэлт 	<ul style="list-style-type: none"> • Нутгийн удирдлагад иргэдийн оролцоог хангахад чиглэгдсэн хууль эрхзүйн орчны зохицуулалт, түүний боловсронгуй байдал, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх тусгай журам, заавар, тэдгээрийн уялдсан байдал • Иргэдийн оролцоог хангахуйц институтчилалыг бий болгох “Аймгийн ИТХ”-ын үйл ажиллагааны дүрэм журам, дэг, үүнтэй холбогдсон эрх зүйн актууд, тэдгээрийн боловсронгуй байдал • “Орон нутгийн түвшин”-д бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц дахь иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх үндэсний хөтөлбөр 	<ul style="list-style-type: none"> • Монголчуудын уламжлалт сэтгэлгээ, • Улс төр эдийн засгийн тогтолцоо, төр, эрх мэдлийн төвлөрөл • Ядуурал, эдийн засгийн чадавхи • Газарзүйн алслагдмал байдал, тархай сууршил, • Иргэний нийгмийн хөгжил дорой байдал 	<ul style="list-style-type: none"> • Амгийн түвшинд бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог зохицуулах эрх зүйн таатай орчин бүрэлдэн бий болно. • НӨУБ-ын институтчилал бий болсноор дээрх эрхзүйн орчины хэрэгжилт хангагдана. • Иргэд орон нутгийн шийдвэр гарахад үр нөлөөтэй, өргөн хүрээтэй оролцоно

Судалгаанд хэрэглэх аргууд ,тэдгээрийн үндэслэл

	Судалгааны аргууд	Зорилтот бүлэг, объект	Авах мэдээлэл
	Чанарын аргууд		
1	Эксперт сурвалжлага	НӨУБ-ын төлөөлөгч, тэргүүлэгч, судлаачид, экспертүүд, нутгийн захиргааны мэргэжилтэн, албан хаагчид	НӨУБ-ын үйл ажиллагааны институтчилал болон иргэдийн оролцоонд тулгамдаж буй бодлогын хүчин зүйлсүүдийн талаар
2	Контент анализ	НУӨБ-ын талаарх хууль, тогтоомж, бодлогын баримт бичгүүд, НӨУБ-аас гаргасан шийдвэрүүд, НӨУБ-уудын дотоод журам, иргэдээс хандан гаргасан	Орон нутгийн өөрийн удирдлагад иргэдийн оролцоог хангаж буй эрхзүйн өнөөгийн орчин, НӨУБ-ын институтчилалын байдал

		санал, хүсэлт	
3	Ганцаарчилсан ярилцлага	Нутгийн удирдлага, бодлого, шийдвэрийн талаар сайн мэдэх иргэд, туршлага бүхий хүмүүс	Иргэдийн оролцооны туршлага, түүнд тулгарч буй бэрхшээлийн талаар
4	Кейс судлал	Орон нутгийн НӨУБ	Аль нэг орон нутгийн НӨУБ-ын институтчилалын хүрээн дэх тэргүүний туршлагын талаар
5	Фокус бүлгийн хэлэлцүүлэг	Иргэдийн бүлэг	НӨУБ болон орон нутгийн бодлого, шийдвэр болон түүнд оролцох хүрээнд иргэдийн мэдлэг, туршлагын талаар
Тоон арга			
1	Анкет	Орон нутгийн иргэд, олон нийт	НӨУБ-д иргэдийн оролцооны өнөөгийн ерөнхий дүр төрх, тархацыг тодорхойлох

Судалгааны түүвэр

Бодлогын судалгааны түүвэр нь ерөнхийдөө тоон болон чанарын судалгааны түүвэр гэсэн хоёр хэсэгт хуваагаж байна. Тоон судалгааны түүвэр нь анкет судалгааны хүрээнд харин чанарын түүвэр нь фокус бүлгийн хэлэлцүүлэг болон эксперт ярилцлагад хамрагдах хүмүүсийн тоо, хэмжээ, бүтцийн талаар дүрслэн харуулах юм.

Судалгааны түвшин болон талбарыг сонгох нь

Бодлогын судалгааны түүвэрт хамрагдах орон нутгийг сонгон авахдаа доорх үндсэн хүчин зүйлсийг шалгуур үзүүлэлт болгон харгалзах замаар сонгон авлаа.

1. Засаг захиргаа, нутаг дэсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын түвшин
2. Бүс нутгийн хуваарь болон орон нутгийн хөгжлийн хандлага
3. Орон нутгийн хотжилтын түвшин, суурин болон хөдөөгийн хүн амын харьцаа

а/ Бодлогын судалгааны сэдэв, судлах зүйлийн агуулгаас хамааран судалгаанд хамрагдах орон нутаг нь **аймаг, сум** гэсэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжээр хязгаарлагдаж байна. Монгол улсын үндсэн хуулийн 57-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт болон Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 3-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу “улсын нутаг дэвсгэрийн үндсэн нэгжийн үндсэн нэг хэлбэр нь аймаг ба аймаг нь сумд, сум нь багт хуваагдана” хэмээн заажээ¹⁶. Мөн энэ хуулийн 3-р зүйлийн 2-р хэсэгт “аймаг, сум бол хуулиар олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн” хэмээн заасан байдаг.

б/ Монгол улсын нутаг дэвсгэр нь баруун, зүүн, хангайн, төвийн гэсэн үндсэн 4 бүст хуваагдах бөгөөд баруун бүст 5, хангайн бүст 6, зүүн бүст 3, төвийн бүст 7 аймаг тус тус хамаарч байна¹⁷. “Монгол улсын Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал”-д тухайн аймаг, сумын **бүс нутгийн хөгжлийн хандлага, хөгжлийн стратегид оролцох байр суурийг** нь харгалзан тулгуур төвүүдийг тодорхойлсон

¹⁶ Монгол улсын үндсэн хууль, МУЗЗНДНТҮТХууль

¹⁷ Монгол Улсын Статистикын эмхтгэл. 2004 он

байдаг.¹⁸ Юуны өмнө уг судалгаанд тулгуур төвүүдээс сонгон бүс нутгуудын төлөөллийг бүрдүүлсэн болно.

в/ Монгол бол суурин болон нүүдлийн иргэншил зэрэгцэн оршсон улс ба энэ байдал орон нутагт илүү тодорхой харагдана. Хөдөө орон нутгийн удирдлах үйл хэрэгт иргэдийн оролцох байдалд нөлөөлөгч гол хүчин зүйл бол энэ амьдралын хэв маягийн ялгаатай байдал мөн. Судалгааны газруудыг сонгохдоо орон нутаг дахь хот суурин болон хөдөөгийн хүн амын харьцааг харгалзан үзсэний үндсэн дээр хот давамгайлсан, харилцан тэнцүү, хөдөө давамгайлсан орон нутгуудын төлөөллийг жигд харгалзах хэрэгтэй гэж үзлээ.

Судалгаанд хамрагдах аймгууд

Талбар //	Нутаг дэвсгэрийн нэгжийн статус	Бүсийн байдал	Бүсчилсэн хөгжлийн стратеги дахь байр суурь	Хүн амын тоо, бүтэц ¹⁹		Сумын тоо
				Нийт. мянган	Үүнээс хотожсон. хувиар	
Ховд	Аймаг	Баруун	Тулгуур төв	87,8	34,4%	17
Өвөрхангай	Аймаг	Хангайн	Тулгуур төв	113,2	19,5%	19
Орхон	Аймаг	Хангайн	Тулгуур төв	78,4	92,8%	2
Хэнтий	Аймаг	Зүүн	Тулгуур төв	71,2	40,7%	17

Судалгааны түүврийн хэмжээ

Аймгууд	Хамрагдах сумууд	Анкет	Эксперт ярилцлага	Фокус бүлэг		Ганцаарчилсан ярилцлага	Кейс
				тоо	Оролцогч		
Ховд	Жаргалант Буянт	50	10	1	8-12	5	1
Өвөрхангай	Арвайхээр Хархорин	50	10	1	8-12	5	1
Орхон	Баян-Өндөр	50	10	1	8-12	5	1
Хэнтий	Өндөрхаан Өлзийт	50	10	1	8-12	5	1
Нийт		200	40	32-48		20	4

Судалгааны үндсэн ойлголт, зарчмыг тодорхойлох нь

- Орон нутаг

Орон нутаг гэдэг нь өөрийн гэсэн хүн ам, газар нутаг, нийгэм, эдийн засаг, амьдралын хэв маяг, соёлын хүчин зүйлээр нөхцөлдөн үүсч байдаг төрийн засаглалын бүтэц зохион байгуулалтын үндсэн нэгж, нийгмийн нийтлэгийн /газар нутгийн нийтлэг/ нэг төрөл мөн.

- Нутгийн өөрөө удирдах ёс

Өөрийн удирдлага, нутаг дэвсгэр бүхий олон нийтээс /хүй элгэнээс/ өөрийн хариуцлага доор төрийн хэргийн үлэмж хэсгийг тухайн нутаг дэвсгэрт оршин

¹⁸ Монгол улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал. 2001 он

¹⁹ Монгол Улсын Статистикын эмхтгэл. 2004 он

суугаа иргэдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн, хуулийн хүрээнд шийдвэрлэх, удирдлагыг хэрэгжүүлэх бодит эрх, чадвар юм.²⁰

- Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны хүрээнд өөрийн газар нутаг дээр оршин буй иргэдийн сайн сайхны төлөө бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах эрх бүхий байгууллага юм. Америкын эрдэмтэн Ч.Хайнманы үзсэнчлэн нутгийн удирдлагын байгууллага нь иргэдийн оролцоонд дараах чухал үүрэг хүлээх учиртай. Эдгээр нь *1. Иргэдийн нутгийн удирдлагад оролцох нээлттэй боломжыг бүрдүүлэх, 2. Иргэдийн хувьд хангалттай мэдээлэл авах бодит боломжыг бүрдүүлэх, 3. Хүмүүс цуглах, уулзах, хэлэлцэх боломжыг хангах, 4. Ард иргэдийн санал хүсэлтийг байнга харгалзан үздэг байх зэрэг юм.*

- Иргэдийн оролцоо

Иргэдийн оролцоо нь маш олон төрөл байдаг бол түүний нэг үндсэн төрөл нь орон нутгийн түвшин дэх оролцоо байдаг. Иргэдийн орон нутгийн түвшин дэх оролцоо нь үндсэн 4 төрөл байдаг бол түүний нэг нь иргэд орон нутгийнхаа бодлого шийдвэрт нөлөөлөх зорилготой оролцоо юм. Бодлогын түвшин дэх иргэдийн оролцоо нь асуудал хэлэлцэх, шийдлийн хувилбар дэвшүүлэх, сонгох, хэрэгжүүлэх, хянах, үнэлэх зэрэг бодлогын бүхий л үе шатыг хамарсан ойлголт юм.

- Орон нутгийн бодлого, шийдвэр

Орон нутгийн бодлого шийдвэр нь НӨУБ-аас гаргаж байгаа шийдвэр бөгөөд нутаг дэвсгэр дээр хүчин төгөлдөр байна. ИТХ-аас гарч буй бодлого, шийдвэрүүд нь тогтоол,²¹ шийдвэр, журам, дүрэм, заавар, төлөвлөгөө, захирамжын хэлбэрээр гардаг.

- Иргэдээс НӨУБ-д тавих санал хүсэлт

Иргэдээс хуулийн дагуу дээрх байгууллагад тавих санал хүсэлт нь захидал, өргөдөл, гомдлын хэлбэрээр байхын зэрэгцээ, мөн амаар болон бичгээр байж болно²². Өргөдөл гэдэг нь улс нийгмийн ач холбогдолтой болон бусад асуудлаар төрийн байгууллага, албан тушаалтанд хандаж гаргасан хүсэлтийг хэлнэ. Харин гомдол бол төрийн байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр үйл ажиллагаагаар иргэдийн хуулиар хамгаалагдсан эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзэж сэргээлгэхээр гаргасан хүсэлтийг хэлнэ.

- Ард нийтийн санал асуулга

Ард нийтийн санал асуулга нь иргэдийн оролцооны шууд хэлбэр байх бөгөөд хуулинд заасанчлан ИТХ-ын эрх хэмжээнд “эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр хуулийн төсөл, төр нийгмийн амьдралын чухал асуудал ард нийтээр хэлэлцүүлэх, санал асуулга явуулах ажлыг нутаг дэвсгэртээ зохион байгуулах” гэж заасан байдаг.²³

V. Судалгааны үр дүн

Бодлогын судалгааны гол үр дүн бол НӨУБ-ын түвшинд иргэдийн оролцоог дээшлүүлэхэд шаардлагатай бодлогын санал, дүгнэлт бүхий тайлан, бодлогыг өөрчлөхөд чиглэсэн санал зөвлөмжийг гаргах явдал юм. Үүнийг нарийвчлан үзвэл:

²⁰ Нутгийн удирдлагын Европын Харти 1,3 зүйл

²¹ Монгол улсад нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь, МНУХ 2003 он.

²² Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль, 1995

²³ Бүх шатны хурал, засаг даргын үйл ажиллагаанд холбогдох эрхзүйн актын эмхтгэл. УБ. 1998 он

- Аймаг, сумын ИТХ-д бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх талаар макро түвшинд хэрэгжүүлэх бодлогын санал, зөвлөмж
- Аймаг, сумын ИТХ-д бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог хангах мезо түвшний бүтэц, тогтолцоо, институтыг төлөвшүүлэхэд ач холбогдол бүхий бодлогын санал, зөвлөмж
- Энэ түвшинд иргэдийн оролцоог хангах арга зам, дэвшилттэй механизмыг тусгасан, өөрийн орны онцлогыг харгалзсан хувилбар

№	Хийж гүйцэтгэх ажил	Хугацаа
1	Судалгааны хөтөлбрөө эцэслэн боловсруулах	3-р сарын 15
2	Ном зохиол судлах	3-р сарын 20
3	Бодлогын асуудалд холбогдох хууль, эрхзүйн баримт бичгүүдэд шинжжилгээ хийх	3-р сарын 21-25
4	Бодлогын судалгааны хэрэглэгдэхүүн боловсруулах	3-р сарын 26-31
Хээрийн судалгаа		
10	Өвөрхангай аймагт	4-р сарын 6-12
11	Хэнтий аймагт	4-р сарын 16-22
12	Ховд аймагт	4- сарын 25-31
13	Орхон аймагт	5-р сарын 5-10
Мэдээлэл боловсруулах		
16	Тоон ба чанарын мэдээлэл боловсруулна	5-р сарын 16-25
17	Тайлангийн эхний хувилбарыг гаргана.	5-р сарын 26- 6-р сарын 12
18	Бодлогын судалгааны тайлангийн эхний хувилбарыг зөвлөхөд өгч санал авч тусгана.	6-р сарын 19
19	Бодлогын судалааны тайлан, санал зөвлөмжийг эхний байдлаар Форумд хүлээлгэж өгөх	6-р сарын 20
20	Эцсийн байдлаар бодлогын судалгааны тайлан, санал зөвлөмжийг хүлээлгэж өгөх	7-р сарын 19
	Нийт	7 сар