ПОЛИТОЛОГИ XXIV
Эрдэм шинжилгээний бичиг №24: 113-141 дэх тал

ТӨРИЙН БОДЛОГОД ЗӨВЛӨЛДӨХ АРДЧИЛЛЫН МЕХАНИЗМЫГ ХЭРЭГЛЭХЭД ТУЛГАМДАЖ БУЙ ЗАРИМ АСУУДАЛ

Б.Болортуяа
МУИС, УТСОУХНУС,
Улс төр судлалын тэнхимийн докторант

Ж.Төртогтох
МУИС, УТСОУХНУС,
Ардчилал судлалын төвийн захирал, профессор

Хураангуй:

Ардчиллын талаарх онол, үзэл баримтлалуудад зөвлөлдөх ардчилал гэх ойлголтыг судлаачид авч үзэн, онол, практикийн түвшинд судалж байна. Монгол Улсын иргэд ардчилсан тогтолцоонд шилжсэн 30 гаруй жилийн хугацаанд төлөөлөх, төлөөлүүлэх эрхээ сонгуулиас сонгуулийн хооронд эдэлж иржээ. Тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлт иргэдийн амьдралын чанар, сайн сайхан нийгмийн бүтээн байгуулалтад үзүүлэх нөлөөлөл холбогдох судалгаануудад туссан байдаг.

Иргэдийн амьдралыг сайжруулахад чиглэсэн төрийн бодлого, хууль тогтоомжуудад тэдний хүсэл зориг, санал санаачилга туссан, төлөөлөл нь иргэдээ сонсож асуудлыг нь мэдэрч, хүссэн хэлбэрээр шийдвэрлүүлэх тогтолцоо хараахан бүрдэлгүй байсаар өнөөдрийг хүрсэн. Нийгмийн тулгамдсан асуудлын талаар шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, мэргэжлийн байгууллага, экспертүүдийн судалгаа шинжилгээнд тулгуурласан, асуудлын давуу, сул талуудыг талаарх үнэн зөв, бодит мэдээлэл дээр тулгуурласан ойлголтоор иргэд бүх цаг үед дутагдаж ирсэн.

Зөвлөлдөх ардчиллын механизмыг араас нь хөөж биш, эхлүүлэхээс өмнө урдчилан судалгаа хийж, зөвлөлдөх санал гаргах түвшинд ажиллуулах нь ач холбогдолтой гэж үзэж байна. Үүний тулд төрийн бодлого, шийдвэрийг гаргахад зөвлөлдөх ардчиллын механизмыг нэвтрүүлэх шаардлагатай байна. Ардчилсан засаглалтай, төлөөллийн ардчиллын индекс өндөр гэх манай улсын хувьд зөвлөлдөх ардчиллын соёлын талаар ойлголт мэдээлэл хомс байгаа зэрэг бодит нөхцөл байдлуудыг харгалзан, тус механизмийг

нэвтрүүлэхэд нөлөөлөх хүчин зүйлийг онол, туршилт, тоон судалгааны үндсэн дээр шинжилж, шийдвэрлэх арга замыг санал болгохыг зорьсон.

Түлхүүр үгс: Зөвлөлдөх ардчиллын механизм, зөвлөлдөх санал асуулга, төрийн бодлого, иргэдийн оролцоо, үнэн зөв мэдээлэл, зөвлөлдөх, зөвшилцөх, нийгмийн тулгамдсан асуудал.

Оршил

Зөвлөлдөх ардчилал гэдэг үг нь англи хэлний “deliberity democracy” гэдэг үгийг монгол хэл рүү орчуулсан хувилбар бөгөөд зөвлөлдөх, зөвшилцөх, хэлэлцэх хэлбэрт суурилсан ардчиллын тухай ойлголт юм. Япон, Хятад гэх мэт дүрс үсгийн соёлтой улсууд “deliberity” гэдэг үгийг зөвлөлдөх, ярилцах, зөвшилцөх, хэлэлцэх гэсэн утгатай ханз үсгээр илэрхийлсэн байх тул монгол хэлэнд зөвлөлдөх ардчилал гэж буулгасан хэлбэрээр нь судалгааны ажилдаа тусгасан. Зарим судлаачид "Хэлэлцүүлэгт ардчилал" гэж орчуулсан байдаг ч судлаачын хувьд зөвлөлдөх ардчилал гэдэг нэршлийг Монгол Улсын улс төрийн шинжлэх ухааны салбарт өөрийн судалгаагаар дамжуулан үлдээхийг зорьлоо.

Зөвлөлдөх, зөвшилцөх гэдэх ойлголт нь бусдын хэлж буй үг, санаа, саналыг анхаарч сонсох, мөн тус асуудлаар өөрийн байр сууриа илэрхийлэх зэргээр харилцан хэлэх, сонсох зөвлөлдөн ярилцах үйл явц юм.

Олонхийн саналаар эсхүл гар өргөж дэмжсэн тооны ихээр асуудлыг шийддэг ардчиллын олонхийн зарчимтай зөвлөлдөж шийддэг зөвлөлдөх ардчиллын зарчим ялгаатай байдаг. Зөвлөлдөх ардчиллын зарчим, үзэл баримтлал нь улс төрийн онолын нийтийн хүрээ (public sphere) хэмээх ойлголтод тулгуурладаг. Олон нийтийн оролцоо өндөр баихын хирээр ардчиллын үндсэн зарчимд нийцэх боловч зөвхөн сонгуулийн оролцоогоор иргэдийн оролцоог хязгаарлагдах ёсгүй. Улс төрийн бодого, шийдвэр гаргалтад нөлөөлөх иргэдийн оролцоог идэвхжүүлэхэд зөвлөлдөх ардчиллын мехнизм ажиллах орчин нөхцөлийг хангах хэрэгцээ шаардлага тавигдаж байгааг онол, практикийн хүрээнд судлан асуудлыг тодорхойлох юм.

Асуудлыг гар өргөж дэмжих, олонхийн давуу талаар шийдвэрлэдэг байх ардчиллын үндсэн зарчим зөвлөлдөх ардчиллын тохиолдолд зөвшилцөх, зөвлөлдөх хэлбэрээр хэрэгждэг. Энэ хүрээнд Монгол Улс хэд хэдэн удаагийн зөвлөлдөх ардчиллын хүрээнд зөвлөлдөх санал асуулгуудыг зохион байгуулж, иргэдийн зөвлөлдөх, саналаа тусгах боломжийг бүрдүүлсэн. Гэсэнч Монголын ардчиллын 30 гаруй жилийн туршлагаас харахад иргэдийн оролцоо ихэвчлэн сонгуулийн мөчлөгт хязгаарлагдаж, бодлого боловсруулах шатанд дуу хоолой сул туссаар байна.

Төрийн шийдвэр гаргах үйл явц ихэнхдээ намын төвтэй, дээд төвшний шийдвэрт тулгуурладаг хэвээр байгаа нь зөвлөлдөх ардчиллын орон зайг хумиж буй нэг хүчин зүйл гэж үзсэн тул энэ талаар нарийвчилсан судалгааг хийж, дүгнэлт гаргасан.

Онол, арга зүй

Эртний Грекийн судлаач Аристотель иргэд нийтээрээ талбай дээр гарч хуулийн асуудлаар хэлэлцүүлэг зохион байгуулахын ач холбогдлын талаар дурдсан байдаг.

Грекийн Афинаас ардчиллын гол санаа гаралтай ба тухайн үед 500 хүний төлөөлөл болгож, түүврийн аргаар нэг хүн сонгож, тэр төлөөллүүд төрийн томоохон шийдвэрийг хэлэлцэж байгаад гаргадаг байв. Хэлэлцэх, зөвшилцөх гэдэг агуулга хүн төрөлхтөн бий болох үеэс л хамт байсан ойлголт бөгөөд харилцааны түвшинд бол шинэ тутам ойлголт бол биш билээ.

Зөвлөлдөх ардчиллын үзэл баримтлалын талаар Алекс Токвиль, Макс Вебер нар өөрсдийн бүтээлд дурдсаныг ардчиллын олон ургальч үзэл санаагаар баяжуулан судалсан эрдэмтдийн нэг Даль гэж үздэг. Учир нь аль ч ардчилсан төрийн байгуулалд эрх ашиг, сонирхлын зөрчил олонхийн саналын дагуу шийдэгдэх боломжтой хэдий ч шийдвэр цөөнхийн эрх ашгийг хамгаалж чадаж байгаа эсэх тухай асуудлыг давхар хөнддөг.

Орчин үед, улс төрийн шинжлэх ухаанд энэхүү ойлголтыг Францын судлаач, улс төрч Алекс Токвиль (Alexis de Tocqueville 1835), Германы эрдэмтэн Макс Вебер (Max Weber 1864) Германы философич Юрген Хабермас (Jurgen Habermas 1929), Америкийн улс төрч Эми Гатмэн (Amy Gutmann 1949), Норвегийн нийгэм судлаач, улс төрч Ж.Элстер (Jon Elster 1940), Америкийн философич Жошу Кохэн (Joshua Cohen 1951), Жон Роулз (John Rawls 1921-2002), Жеймс С.Фишкин (James S.Fishkin), Джозеб Бессет (*Josie Bissett*) нар нь зөвлөлдөх ардчиллын үзэл баримтлалын хүрээнд дэлгэрүүлсэн гол төлөөлөгчид болно.

Дээрх эрдэмтэн судлаачид 1980-аад оноос эхлэн бүтээл туурвилдээ зөвлөлдөх ардчилал гэдэг ойлголтыг тусгаж, энэ талаар онол, үзэл санааг дэвшүүлж эхэлсэн гэж үздэг. Зөвлөлдөх ардчиллын төлөөлөгчид ардчиллын олонхоороо, гар өргөн дэмжиж шийддэг байдлаас зөвлөлдөж, зөвшилцөж, харилцан ойлголцож шийдвэр гаргах боломжтой энэ механизм нь иргэдийн оролцоог бодитой хангах оролцооны нэг хэлбэр болж чадаж байна гэдэгт санал нэгддэг.

Дэлхийн зарим улсад зөвлөлдөх ардчилал амжилттай хэрэгжсэн туршлага жилээс жилд нэмэгдэж байна. Жишээ нь Австрали, АНУ,

Англи зэрэг хөгжингүй болон Ази, Африкийн олон улс, хөрш зэргэлдээ БНХАУ зөвлөлдөх ардчиллын хүрээнд дэд бүтэц, орон нутгийн төсвийн асуудлуудаа шийдвэрлэсэн. Европын холбооны 28 улс 2022 онд хүрээлэн буй орчны тулгамдсан асуудлыг зөвлөлдөх ардчиллын механизмыг нэвтрүүлэн шийдвэрлэж хуульчилсан. Монгол Улсын хувьд хэд хэдэн удаа зөвлөлдөх санал асуулга зохион байгуулж, МУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн асуудлаар чуулсан зэрэг туршлагууд байна.

Монгол Улсад зөвлөлдөх ардчиллын талаар АНУ-ын Стэнфордын Их сургуулийн профессор, Олон нийтийн харилцаа болон зөвлөлдөх ардчиллын судалгааны хүрээлэнгийн захирал Жеймс С.Фишкиний бүтээлийг 2015 онд одоогийн Ерөнхий сайд Г.Занданшатар “Хүмүүс үзэл бодлоо илэрхийлэхүй” гэж орчуулан монголчуудад хүргэсэн. Тус бүтээл нь зөвлөлдөх ардчиллын талаар судалгаа хийх сонирхолтой оюутан, судлаачдын гарын авлага болох, эрдэмтдийн хувьд харьцуулж үзэх шинэлэг бүтээл болсон. Мөн гол зохиогч нь энэ цаг үед амьдарч буй зөвлөлдөх ардчиллын голлох төлөөлөгчдийн нэг юм.

Монгол Улсад зөвлөлдөх ардчилал гэх нэршил албан ёсоор төрийн бодлогод нэвтрээгүй ч зарим туршилтын хэлбэр гарч ирсэн байдаг. Жишээлбэл, 2015 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн зөвлөлдөх санал асуулга нь (2017 онд хэрэгжсэн) анхны томоохон туршилт байв. Энэхүү зөвлөлдөх санал асуулгад 1500 орчим иргэн оролцож, Үндсэн хуулийн зарим заалтад иргэдийн байр суурийг тусгах оролдлого хийсэн. Судлаачдын үнэлснээр энэ туршилт нь мэдээлэлд суурилсан хэлэлцүүлгийн ач холбогдлыг харуулсан ч төрийн түвшинд шийдвэрийн үндэс болж чадаагүй.[1]

Мөн 2019 оноос хойш НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн дэмжлэгтэй иргэдийн зөвлөлдөх форум, иргэний төсвийн хэлэлцүүлэг зэрэг орон нутгийн түвшний санаачилгууд хэрэгжсэн боловч эдгээр нь туршилтын хүрээнд үлдэж, институцийн тогтолцоонд нэгдээгүй байна [2] Эдгээр жишээнээс дүгнэхэд Монгол Улсад зөвлөлдөх ардчиллын институцийн суурь бүрдээгүй, харин ардчиллын чанарыг дээшлүүлэх шинэ туршилтын үе шатандаа явж байна гэж үзэж болно.

Монгол Улс 1990 онд ардчилсан тогтолцоонд шилжсэнээр улс төрийн оролцоо, эрх чөлөө, хүний эрхийн салбарт түүхэн өөрчлөлт гарсан. Ардчиллын институцийн тогтолцоо Үндсэн хуулиар (1992) баталгаажсан

[1] J.S.Fishkin, A.Siu, U.Baasanjav “Deliberative polling in Mongolia: Public consultation on constitutional reform”, Center for Deliberative Democracy, Stanford University, 2018

[2] UNDP Mongolia “Citizen engagement for sustainable development: Local deliberative forums”, UNDP, 2020

бөгөөд иргэдийн төрд оролцох эрх, ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоог эрх зүйн хувьд бүрдүүлсэн.[3]

Монгол Улс 1990 онд ардчилсан тогтолцоонд шилжсэн цагаас хойш ардчиллын институцийн суурийг тавьж, төлөөллийн ардчиллын загварыг хэрэгжүүлж ирсэн. Үндсэн хуулиар ард түмэн төрийн эрх мэдлийг шууд болон төлөөлөгчөөрөө хэрэгжүүлнэ гэж заасан.[4] Энэ нь ардчиллын хоёр тулгуур хэлбэрийг шууд оролцоо болон төлөөллийн оролцоог хослуулсан үзэл санааг илэрхийлдэг. Энэ нь зөвлөлдөх ардчиллыг хэрэгжүүлэхэд итгэлцэл, оролцооны суурь соёлын хувьд бэрхшээлтэй орчин байгааг илтгэнэ.

Монголын ардчиллын суурь нь сонгуулийн механизмд тулгуурласан төлөөллийн хэлбэрт суурилсан ч, бодлого боловсруулах шатанд иргэдийн бодит оролцоо, хэлэлцүүлгийн чанар хангалтгүй байсаар иржээ[5]. Үүний шалтгаан нь төрийн байгууллагуудын хариуцлагын сул байдал, институцийн давхардал, иргэний нийгмийн оролцоог дэмжих тогтолцооны хомсдол зэрэгт оршдог.

Үндсэн хуулийн 3.1 дүгээр зүйлд “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна” гэж заасан нь зөвлөлдөх ардчиллын үзэл санаатай нийцдэг. Гэвч практик хэрэгжилтийн түвшинд ард түмний оролцоо гол төлөв сонгуулиар хязгаарлагдаж, бодлого боловсруулах, үнэлэх, хянах шатанд системтэй оролцох эрх зүйн болон институцийн орчин сул байна.[6]

Монгол Улсад бодлого боловсруулах үйл явц хэд хэдэн үе шаттайгаар явагддаг бөгөөд хууль эрх зүйн хүрээнд иргэдийн санал авах, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах заалтууд орсон байдаг. “Хууль тогтоомжийн тухай хууль”-ийн 19 дүгээр зүйлд “хууль, тогтоомжийн төслийг боловсруулахдаа олон нийтийн оролцоог хангах, хэлэлцүүлэг явуулах” үүргийг хуульчлан заасан байдаг.[7]

Гэвч энэхүү заалт нь практикт төдийлөн хэрэгждэггүй бөгөөд зөвхөн хууль санаачлагч байгууллага, яам, агентлагийн түвшинд формаль байдлаар “сэтгэгдэл авах”, “нээлттэй хэлэлцүүлэг хийх” зэргээр хязгаарлагддаг.

Иймд иргэдийн санал бодол бодлого тодорхойлох шатанд системтэйгээр тусгагддаггүй, харин зөвхөн дараах гурван түвшинд тодорхой хэмжээгээр хэрэгждэг гэж үзэж болно.

---

[3] T.Batbayar, B.Lkhagvasuren “Policy coordination and institutional challenges in Mongolia”, Asian Governance Review, 8(2), 117–139, 2022

[4] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992, 3 дугаар зүйл

[5] N.Enkhsaikhan “Civic participation and the quality of democracy in Mongolia”, Journal of Asian Democracy, 15(2), 66–82, 2020

[6] O.Chuluunbat “Citizen engagement in policymaking: Barriers and opportunities in Mongolia”, Governance and Democracy Journal, 6(3), 45–60, 2022

[7] Монгол Улсын Хууль тогтоомжийн тухай хууль, 2015

Улсын түвшинд: Төрийн байгууллагуудын зохион байгуулдаг “нээлттэй хэлэлцүүлэг”, “бодлогын зөвлөлдөх уулзалт”;
Орон нутгийн түвшинд: Иргэдийн нийтийн хурал, сум, дүүргийн зөвлөгөөн, төсвийн хэлэлцүүлэг;
Цахим түвшинд: e-Mongolia, e-Parliament зэрэг цахим оролцооны платформуудаар дамжуулсан санал, хүсэлт хүлээн авах хэлбэрүүд.

Монгол Улсад иргэдийн оролцоог дэмжих хууль эрх зүйн зохицуулалт хэд хэдэн түвшинд бий боловч, тэдгээр нь ихэвчлэн зөвлөлдөх бус мэдээлэх, санал авах түвшинд хязгаарлагдсан байдаг. Үүнд дараах хуулиуд чухал ач холбогдолтой:

- Үндсэн хууль (1992) – иргэд төрийн үйл хэрэгт шууд болон төлөөллөөрөө оролцох эрхтэй;
- Хууль тогтоомжийн тухай хууль (2015) – хуулийн төсөл боловсруулахдаа олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулахыг шаарддаг;
- Иргэдийн нийтийн хурал, орон нутгийн иргэдийн төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдлын тухай хууль – орон нутгийн түвшинд иргэдийн оролцоог хангах зорилготой;
- Нээлттэй засгийн түншлэл (OGP) санаачилга (2014 оноос) – төрийн ил тод байдал, оролцооны шинэ хэлбэрийг туршиж буй.

Гэвч эдгээр хуулиудын хэрэгжилт нь институц хоорондын зохицуулалт сул, иргэдийн санал бодол бодит шийдвэр гаргалтад тусах механизм тодорхойгүй байгаагаар хязгаарлагддаг. Тухайлбал, “олон нийтийн хэлэлцүүлэг” гэх нэр томъёо хуульд орсон ч, түүний зорилго, оролцогчдын сонгон шалгаруулалт, хэлэлцүүлгийн дараах нөлөөллийн хяналт тодорхой бус хэвээр байна.

Ийм нөхцөлд Монгол Улсад зөвлөлдөх ардчиллын механизмыг хууль эрх зүйн шинэчлэлтэй уялдуулах, тус механизмыг нэвтрүүлэхэд тулгарах саад бэрхшээл, хүчин зүйлсийг судлах шаардлага үүсч байна. Тухайлбал, “иргэдийн зөвлөлдөх санал асуулга” болон “бодлого боловсруулах хэлэлцүүлэг”-ийн эрх зүйн тодорхойлолт, хэрэгжилтийн хариуцлагын заалтыг тусгах шаардлагатай гэж судлаачид үздэг.[8]

Монгол Улсад төрийн бодлого боловсруулах үйл явц дараах үндсэн шатуудаар явагддаг:

- Асуудлыг тодорхойлох,
- Бодлогын хувилбар боловсруулах,
- Хэлэлцүүлэх,
- Батлах,

[8] T.Jargalsaikhan “Legal framework for deliberative public policy in Mongolia”, Law and Governance Studies, 7(2), 51–67, 2021

- Хэрэгжүүлэх,
- Үнэлэх

Эдгээр шат бүрд иргэдийн оролцоог хангах хууль эрх зүйн боломж байгаа ч, зөвлөлдөх хэлбэрийн оролцоо сул байна. Тухайлбал, “Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого (Алсын хараа–2050)” боловсруулахад 2019 онд иргэдийн санал авах хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан ч, уг хэлэлцүүлэг зөвлөлдөх бус мэдээллийн түвшинд явагдсан гэж дүгнэсэн.[9] Мөн орон нутгийн түвшинд иргэдийн нийтийн хурал, иргэний зөвлөлүүд ажиллаж байгаа боловч тэдгээр нь бодлогын шийдвэр гаргах түвшинд бодит нөлөө үзүүлж чадахгүй байна.

Монгол Улсад зөвлөлдөх ардчиллын хэрэгжилтэд дараах гурван бүлгийн хүчин зүйл нөлөөлж байна гэж үзэж болохоор байна. Үүнд:

Хууль эрх зүйн хүчин зүйл: Зөвлөлдөх хэлэлцүүлэг, иргэдийн оролцооны эрх зүйн тодорхой бус байдал, хариуцлагын тогтолцооны сул байдал.

Институцийн хүчин зүйл: Төрийн байгууллагын уялдаа сул, бодлого боловсруулах үйл явцын төвлөрсөн шинж, намуудын улс төрийн сонирхол давамгайлах байдал.

Нийгмийн ба соёлын хүчин зүйл: Иргэдийн оролцооны идэвх сул, мэдээлэл хомс, итгэлцэл багатай, технологийн хүртээмжийн ялгаа

Эдгээр хүчин зүйлс нь зөвлөлдөх ардчиллыг хэрэгжүүлэх орчныг хязгаарлаж байгаа бөгөөд тэдгээрийг бодлого, хууль эрх зүйн болон соёлын түвшинд зэрэг шинэчлэх шаардлага гарч байна. Монгол Улсад зөвлөлдөх ардчиллын хэрэгжилтийн эрх зүйн үндэс тавигдсан хэдий ч, бодит хэрэглээ нь туршилтын түвшинд байна. Хууль эрх зүйн заалтууд хангалтгүй тодорхой, институцийн уялдаа сул, иргэдийн оролцоо формаль шинжтэй байгаагаас болж зөвлөлдөх хэлэлцүүлэг төрийн бодлогод системтэй нөлөөлж чадахгүй байна.

Гэсэн хэдий ч 2017 оны зөвлөлдөх санал асуулга, орон нутгийн иргэдийн хэлэлцүүлгийн туршлага зэрэг нь Монголд зөвлөлдөх ардчиллын соёлын болон институцийн эхлэлийг тавьсан чухал алхам юм. Цаашид Монголын ардчиллын чанарыг гүнзгийрүүлэхийн тулд зөвлөлдөх ардчиллын хууль эрх зүй, институцийн суурь, технологийн дэмжлэгийг цогцоор нь хөгжүүлэх шаардлагатай байна.

Иргэдийн оролцооны тухай хууль эрх зүйн орчин бүрэн тогтоогүй, зөвлөлдөх хэлэлцүүлгийн эрх зүйн тодорхойлолт, хэрэгжилтийн журмыг хуульчилж өгөөгүй. Үүнээс шалтгаалан төрийн байгууллагууд иргэдийн оролцоог “зөвлөмжийн чанартай” гэж үздэг. Төрийн байгууллагуудын дотоод бүтэц, хариуцлагын тогтолцоо нь зөвлөлдөх хэлэлцүүлгийг дэмжихгүй. Улс

[9] UNDP Mongolia, 2020

төрийн намуудын нөлөө хүчтэй, төрийн шийдвэр гаргах үйл явц төвлөрсөн хэвээр байгаа нь иргэдийн оролцооны үр нөлөөг хязгаарладаг.

Иргэдийн төрд итгэх түвшин бага, оролцох хандлага сул, хэлэлцүүлгийн соёл төлөвшөөгүй. Хэвлэл мэдээллийн оролцоо, бодлогын боловсрол дутмаг байгаа нь зөвлөлдөх орчныг үүсгэхэд хүндрэлтэй болгож байна.

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад цахим засаглал, нээлттэй өгөгдлийн системүүдийн хөгжил түргэссэн нь зөвлөлдөх ардчиллын шинэ боломжийг нээж байна. e-Mongolia, Open Government Partnership, e-Parliament зэрэг санаачилгууд нь иргэдийн санал хураалт, хэлэлцүүлэг, бодлогын санал авах боломжийг өргөжүүлж байгаа боловч эдгээр нь одоогоор зөвлөлдөх хэлэлцүүлгийн гүнзгий түвшинд хүрээгүй байна.

Гэхдээ цахим оролцооны өргөжилт нь иргэдийн оролцоог илүү хүртээмжтэй, мэдээлэлд суурилсан, тасралтгүй хэлбэрт шилжүүлэх урьдач нөхцөлийг бүрдүүлж байгаа тул зөвлөлдөх ардчиллын ирээдүйн суурийг бүрдүүлэх чухал хүчин зүйл болж байна. Монгол Улсад зөвлөлдөх ардчиллын онол практикийн нэвтрэлт эхний шатандаа байна.

Иргэдийн оролцооны хууль эрх зүйн орчин бүрэн боловсроогүй, институцийн тогтолцоо төвлөрсөн, итгэлцэл сул байгаа нь энэхүү загварыг бодлого боловсруулах түвшинд бүрэн хэрэглэхэд хүндрэл үүсгэж байна. Гэвч Үндсэн хуулийн зөвлөлдөх санал асуулгын туршлага, орон нутгийн зөвлөлдөх хэлбэрүүд, цахим оролцооны хөгжил зэрэг нь ирээдүйд энэхүү механизмыг гүнзгийрүүлэх бодит боломж байгааг харуулж байна.

Судалгааны үр дүн

Зөвлөлдөх ардчиллын практикт тулгарч буй асуудлуудыг судлаачид хэд хэдэн үндсэн бүлэгт ангилдаг. Эдгээр нь Монголын нөхцөлд мөн ижил шинжтэйгээр илэрдэг.

1. Хууль эрх зүйн болон институцийн орчны дутагдал

Монгол Улсад иргэдийн оролцооны институцийн тогтолцоо бүрэн хөгжөөгүй байгаа нь зөвлөлдөх хэлэлцүүлгийн үр дүнг хязгаарладаг. Судалгаагаар зөвлөлдөх санал асуулга, иргэдийн зөвлөлдөх форум зэрэг нь туршилтын шатанд байгаа боловч шууд шийдвэр гаргах эрхгүй, зөвлөмжийн шинж чанартай байдаг. Ингэснээр хэлэлцүүлгийн үр дүн бодлого, хууль тогтоомжид шууд нөлөөлөх боломж хязгаарлагдана.

2. Улс төрийн хүчин зүйл

Намын төвлөрсөн бүтэц, улс төрийн удирдлагын нөлөө нь иргэдийн оролцоог хязгаарлах гол хүчин зүйл юм. Парламентын болон Засгийн газрын түвшинд шийдвэр гаргах үйл явц намын дотоод тохиролцоонд ихээхэн

тулгуурладаг бөгөөд иргэдийн санал бодлыг институцийн түвшинд нэвтрүүлэх нь сул байна.

3. Иргэдийн соёл, оролцоо, итгэлцэл

Иргэдийн хэлэлцүүлэгт оролцох соёл, бодлогын боловсрол, төрд итгэх итгэл сул байгаагаас зөвлөлдөх ардчилал тогтмол, үр дүнтэй хэрэгжих боломжгүй. World Values Survey (2022)-ын өгөгдлөөр Монгол иргэдийн 30–40% нь төрийн бодлогод оролцох сонирхолтой гэж үздэг бөгөөд энэ нь хэлэлцүүлгийн соёлын сул хөгжлийг харуулдаг.

4. Мэдээллийн хүртээмж ба дэмжлэг

Иргэд зөвлөлдөх хэлэлцүүлэгт оролцохын тулд хангалттай, найдвартай мэдээлэлтэй байх шаардлагатай. Гэвч Монголд бодлого, төсөл, төсвийн мэдээлэл олон нийтэд хязгаарлагдмал байдлаар хүрдэг бөгөөд энэ нь хэлэлцүүлгийн чанарт сөргөөр нөлөөлдөг.

Зөвлөлдөх ардчиллын хэрэгжилтэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг хуулийн, институцийн, улс төрийн, нийгэм соёлын түвшинд ангилж болно.

1. Хууль эрх зүйн хүчин зүйлс

Иргэдийн оролцооны хууль эрх зүйн зохицуулалт дутмаг.

Зөвлөлдөх хэлэлцүүлгийн үр дүнг бодлого, хуульд нэвтрүүлэх механизмыг хуульчилж өгөөгүй.

Иргэдийн санал авах заавар, журмыг стандартчилаагүйгээс институцийн хувьд зөвлөлдөх ажиллагаа тогтмол хэрэгждэггүй.

2. Институцийн хүчин зүйлс

Төрийн байгууллагуудын бүтэц, хариуцлагын тогтолцоо нь зөвлөлдөх хэлэлцүүлгийг дэмжихгүй. Хэлтсүүд хоорондын уялдаа сул, нээлттэй мэдээллийн урсгал хангалтгүй.

Институцийн дотоод соёлд иргэдийн санал, зөвлөмжийг бодит шийдвэрт нэвтрүүлэх механизм дутмаг.

3. Улс төрийн хүчин зүйлс

Намын төвлөрсөн бүтэц нь бодлого боловсруулах явцад иргэдийн оролцоог хязгаарлана.

Улс төрийн тогтвортой бус нөхцөл, намын дотоод тохиролцоо нь зөвлөлдөх хэлэлцүүлгийн үр дүнг сааруулдаг.

4. Нийгэм, соёлын хүчин зүйлс

Иргэдийн хэлэлцүүлэгт оролцох соёл, мэдээллийн боловсрол, төрд итгэх итгэл сул. Мэдээллийн хүртээмж муу нь оролцоог хязгаарлаж, зөвлөлдөх хэлэлцүүлгийн чанарыг бууруулдаг. Цахим оролцооны боломж, дижитал боловсролын түвшин нь ирээдүйд хүчин зүйл болж байна.

Эдгээр хүчин зүйлсийн харилцан нөлөө нь зөвлөлдөх ардчиллын хэрэгжилтэд системийн төвшинд бэрхшээл үүсгэдэг бөгөөд зөвхөн нэг хүчин

зүйлийг сайжруулснаар асуудлыг бүрэн шийдвэрлэх боломжгүй байгааг судалгаагаар нотлон харуулсан.

Зөвлөлдөх ардчиллын хэрэгжилтэд нөлөөлж буй хүчин зүйлийн судалгаанд оролцогчдыг тоон судалгаанд оролцсон оролцогчид (иргэд) болон ярилцлагад оролцсон оролцогчид (Зөвлөлдөх санал асуулгын зохион байгуулалтад орсон болон асуулгад хөдөө орон нутгаач ирсэн оролцогчид) гэж хоёр бүлэгт хуваан авч үзсэн.

Монгол Улсын Статистикийн Ерөнхий газраас гаргадаг тайлангийн тоо мэдээнд үндэслэн иргэдээс авах судалгааг эх олонлогоор сонгон судалгааны түүврийг тооцоолсон болно. Хот суурин газар, аймгийн төвийн болон, алслагдсан сумуудын иргэдийг тэнцүү тоотой хамруулах зорилгоор пропорциональ буюу хувь тэнцүү давхаргат түүврийн аргыг сонгон судалгаандаа хэрэглэсэн. Хувь тэнцүү давхаргат түүврийн аргад үндэслэн түүврийг дараах байдлаар тооцоолсон. Судалгаанд нийт хүн амын амын 1 хувийг хамруулах зорилгоор 1000 иргэнийг судалгаанд хамруулсан.

Хүснэгт-1. Судалгаанд оролцогчдын ерөнхий мэдээлэл
(Нас, хүйс, боловсролын байдлаар)

Оролцогчдын мэдээлэл		Хувь	Тоо
Хүйс	Эр	52.7	527
	Эм	47.3	473
Нас	18-25	21.3	213
	26-35	22.9	229
	36-45	25	250
	46-55	18.1	181
	56-65	9	90
	66-аас дээш	3.7	37
Боловсрол	Бусад	0	0
	Бүрэн бус дунд	17	170
	Бүрэн дунд	34.6	346
	Техник болон мэргэжлийн	7.4	74
	Дээд	41	410
Ажил эрхлэлт	Ажил хийдэггүй	16.5	165
	Оюутан	9	90
	Тэтгэвэрт	11.7	117
	Малчин	10.6	106

	Хувийн байгууллагад ажилладаг	17.6	176
	Төрийн байгууллагад ажилладаг	34.6	346
Гэрлэлтийн байдал	Гэрлэсэн	77.32	773
	Гэрлээгүй	15.48	154
	Салсан	4.92	49
	Бэлэвсэн	2.37	23

Хүснэгт-2. Хүчин зүйл хоорондын хамаарлын шинжилгээ- Correlations

Хүчин зүйл хоорондын хамаарлын шинжилгээ- Correlations						
	Зөвлөлдөн оролцооны түвшин	Мэдээллийн эх үүсвэртэй	Нийслэл, дүүрэг, хорооны удирдлага оролцоог чухалчлах хандлага	Зөвлөлдөх оролцооны талаарх иргэдийн хандлага	Нийслэл, дүүрэг, хорооны удирдлагын институцид итгэх итгэл	Нийгэм эдийн засгийн хөгжил
Зөвлөлдөх оролцооны түвшин	1	.508**	.401**	.284**	.292**	.320**
Мэдээллийн эх үүсвэр	.508**	1	.463**	.430**	.327**	.441**
Нийслэл, дүүрэг, хорооны удирдлагууд оролцоог чухалчлах	.401**	.463**	1	.663**	.573**	.549**
Зөвлөлдөх оролцооны талаарх иргэдийн хандлага	.284**	.430**	.663**	1	.755**	.707**
Нийслэл, дүүрэг, хорооны удирдлагын институцид итгэх итгэл	.292**	.327**	.573**	.755**	1	.717**
Нийгэм эдийн засгийн хөгжил	.320**	.441**	.549**	.707**	.717**	1
Зөвлөлдөх оролцоог хангаснаар бий болох үр өгөөж	.529**	.451**	.572**	.594**	.632**	.618**
Зөвлөлдөх оролцоонд сөргөөр нөлөөлдөг хүчин зүйлс	.298**	.329**	.430**	.599**	.619**	.636**

Зөвлөлдөх санал асуулгын зүйн орчин	.463**	.288**	.399**	.420**	.478**	.539**

Судалгаанд оролцогчдын 527 буюу 52.7% эрэгтэй, 473 буюу 47.3% эмэгтэй, насыг 5 бүлэгт хувааж авч үзэхэд 21.3 хувь нь 18-25, 22.9 хувь нь 26-35, 25 хувь нь 36-45, 18.1 хувь нь 46-55, 9 хувь нь 56-65, 3.7 хувь нь 66-аас дээш насныхан;

Боловсролын түшингээр авч үзвэл 41 хувь нь дээд, 7.4 хувь нь техник мэргэжлийн, 34.6 хувь нь бүрэн дунд, 17 хувь нь бүрэн бус дунд оролцогчид байна.

Гэрлэлтийн байдлыг авч үзвэл 77.32 хувь нь гэрлэсэн, 15.48 хувь нь гэрлээгүй, 4.92 хувь нь салсан, 2.37 хувь нь бэлэвсэн байна. Ажил эрхлэлтийн байдлыг нь авч үзэхэд 34.6 хувь нь төрийн байгууллагат, 17.6 хувь нь хувийн байгууллагат, 10.6 хувь нь малчин, 22 буюу 11.7 хувь нь тэтгэвэрт, 9 хувь нь оюутан, 16.5 хувь нь ажил хийдэггүй оролцогчид байсан.

Хүчин зүйл хоорондын хамаарлын шинжилгээ

Хүснэгт-3. Иргэдийн зөвлөлдөх оролцоонд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн шинжилгээ

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.832[a]	.751	.437	.51637

Зөвлөлдөх оролцоонд нөлөөлж байгаа үндсэн хүчин зүйлс болон үзүүлэлтүүд хоорондын хамаарлын хүчийг корреляцийн коэффициентээр хэмжихэд дараах үр дүн гарсан.

Нийслэл, дүүрэг, хорооны удирдлагын институцид итгэх итгэл, зөвлөлдөх оролцоог хэрхэн ойлгож байгаа иргэдийн хандлага нь 0.755 хүчтэй, зөвлөлдөх санал асуулгын эрх зүйн орчин, мэдээллийг олж авдаг мэдээллийн эх үүсвэртэй холбоотой хүчин зүйлтэй 0.288 сул эерэг хамаарал тус тус ажиглагдаж байна.

Эндээс хүчин зүйлсийн хоорондшугаман регрессийн шинжилгээ гүйцэтгэж болохоор байна. Зөвлөлдөх санал асуулгын эрх зүйн орчин, мэдээллийг олж авдаг эх үүсвэр, Нийслэл, дүүрэг, хорооны удирдлагын институцид итгэх итгэл итгэл, Удирдлагын байгууллагын иргэдийн оролцоог чухалчлах хандлага, Зөвлөлдөх оролцоонд сөргөөр нөлөөлдөг хүчин зүйлс, Зөвлөлдөх оролцоог хангаснаар бий болох үр өгөөж, нийгэм эдийн засгийн хөгжил зэрэг орно.

Хүснэгт-4. Зөвлөлдөх оролцоог хэрхэн ойлгож байгаа иргэдийн хандлага

ANOVA[a]						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	208.597	8	26.075	97.791	.000[b]
	Residual	264.236	991	.267		
	Total	472.833	999			

Регрессийн шинжилгээний үр дүнгээс харахад зөвлөлдөх оролцооны түвшин болон хүчин зүйлүүдийн хооронд 0.832 буюу хүчтэй хамаарал ажиглагдаж, 95 p(sig)=0.000<0.05 байгаа нь статистикийн ач холбогдолтойг илтгэж байна. Мөн детерминацын коэффициент 0.751 байгаа нь оролцооны түшингийн 75.1 хувийг дээрх 8 хүчин зүйлүүд тайлбарлах ба үлдсэн хувь нь авч үзээгүй хүчин зүйлээр тайлбарлагдана.

Регрессийн дисперсийн шинжилгээний үр дүнгээс харахад оролцооны түвшин болон хүчин зүйлүүдийн хоорондох шугаман регрессийн тэгшитгэлийн хэлбэр зөв болохыг Фишерийн шалгуураар F=97.791 буюу 95 p(sig)=0.000 <0.05 байгаа нь статистикийн ач холбогдолтойг илтгэж байна.

Мөн Дэлхийн үнэт зүйл, үнэлэмжийн холбооны судалгааны үр дүнгээс үзэхэд Зөвлөлдөх санал асуулгыг амжилттай явуулахад нөлөөлөх хүчин зүйлд Төрийн үйлчилгээний чанар, Мэдээллийн ил тод байдал, Хариуцлагатай засаглал, Дахин оролцох хүсэл, итгэл найдвар төрж байгаа байдал үнэмлэхүй өндөр үнэлгээтэй байна. Төрийн үйлчилгээний чанар хамгийн өндөр буюу 0.5 пункт, Үр дүнгийн ил тод байдал 0.47 пункт, Дахин оролцох хүсэл, итгэл найдвар төрж байгаа 0.48 пунктээр дээгүүр оноо авсан зэргээс үзэхэд эдгээрийн нөлөө нь иргэдэд дадал хэвшил суулгах чухал болохыг харуулж байна.

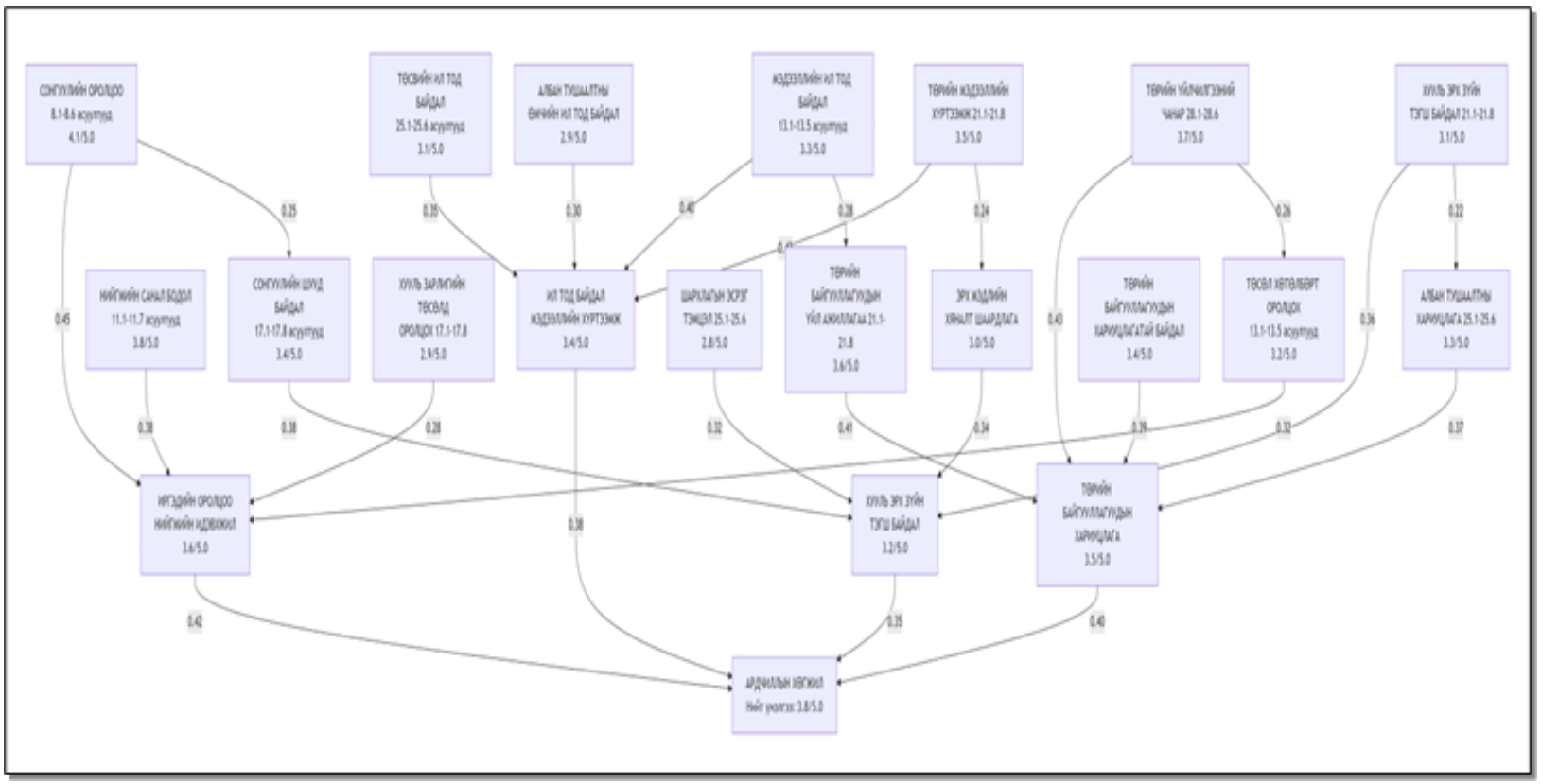
Үүнээс Үр дүнгийн ил тод байдал, Дахин оролцох хүсэл, санал тоологдох байдал зэрэг нөлөөтэй гэж гарсан байна. Дахин оролцох хүслийг орон нутгаас ирсэн иргэд хэлэх ч бусад төлөөлөл процесийн шинжтэй зүйлийг олж хараагүй байсан. Зөвлөлдөх санал асуулгад оролцох нь Монголчууд асуудлаа хамтаараа оролцоогоороо шийддэг соёлд суралцах нэг хөшүүрэг болох боломжтой харагдаж байна.

Монгол дахь зөвлөлдөх ардчиллын хэрэгжилтэд нөлөөлж буй хүчин зүйлийн судалгааг Ардчиллын хөгжилд зөвлөлдөх санал асуулгын замын шинжилгээ, Зөвлөлдөх санал асуулгад иргэдийн оролцооны замын шинжилгээ, (тоон утгатай), Зөвлөлдөх санал асуулгын хууль хэрэгжилтийн

замын шинжилгээ (тоон утгатай), зөвлөлдөх санал асуулгын стратегийн сайжруулалтын төлөвлөлтийг гаргасан.

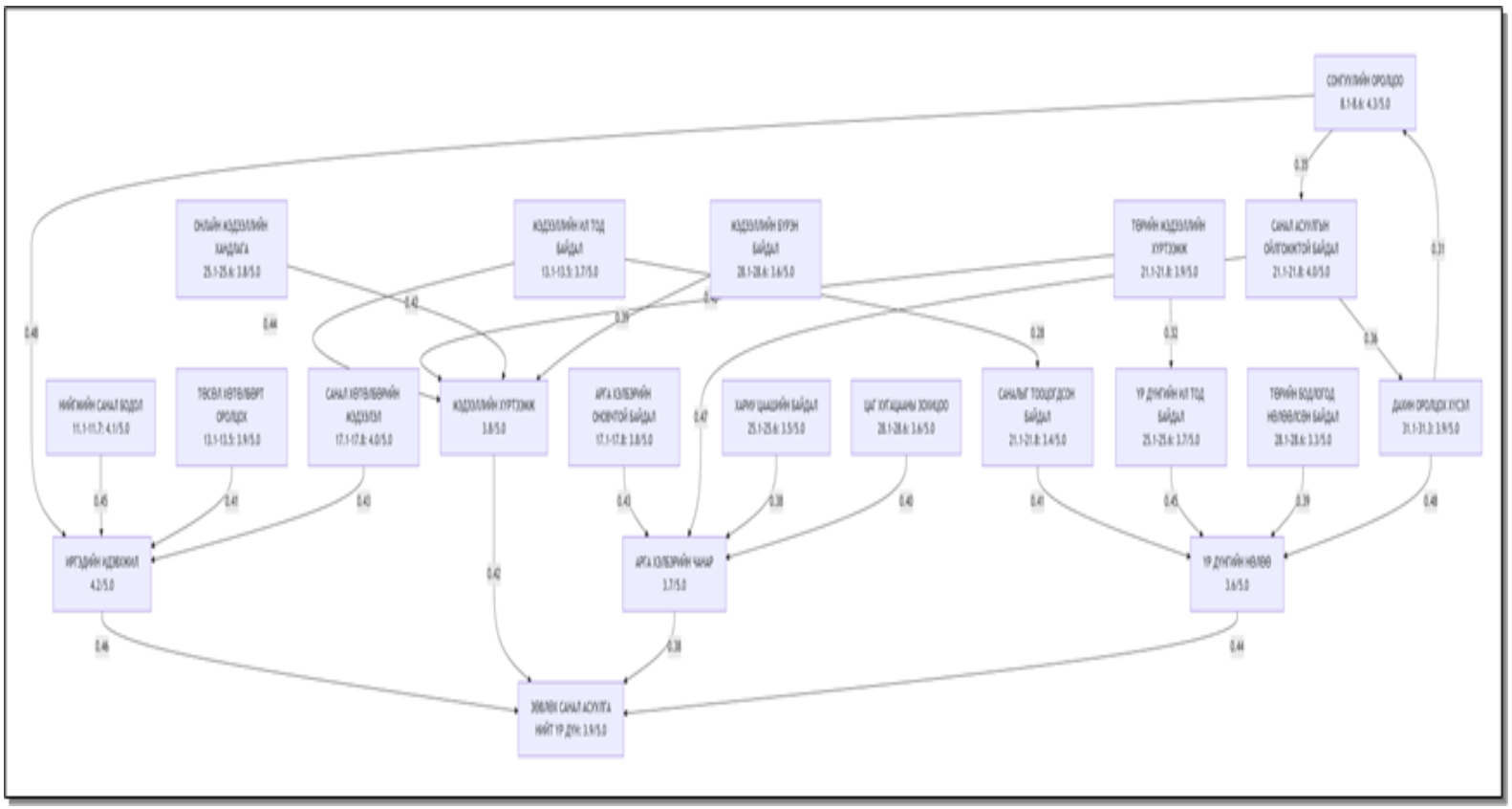
Дээрх асуулгуудын тоон утгын өндөр үнэлгээтэй үзүүлэлтэд сонгуулийн оролцоо(4.1/5.0), иргэдийн болон нийгмийн санаа бодол 4.1/5.0, дундаж үнэлгээнд төсөл хөтөлбөрт оролцох - 3.9/5.0, дахин оролцох хүсэл - 3.9/5.0, төрийн мэдээллийн хүртээмж - 3.9/5.0, онлайн мэдээллийн хандлага - 3.8/5.0, бага үнэлгээнд Авлигын эсрэг хяналт - 3.1/5.0 (хамгийн бага), Үйл ажиллагааны хяналт - 3.2/5.0, Санхүүжийн баталгаа - 3.2/5.0, Хүчин чадлын бүрдэлт - 3.3/5.0, төрийн бодлогод нөлөөлсөн байдал - 3.3/5.0 (хамгийн бага), саналыг тооцогдсон байдал - 3.4/5.0, хариу цаашдын байдал - 3.5/5.0, мэдээллийн бүрэн байдал - 3.6/5.0 зэргийг тодорхойлжээ.

Зураг 1: АРДЧИЛЛЫН ХӨГЖИЛД ЗӨВЛӨЛДӨХ САНАЛ АСУУЛГЫН PATH ANALYSIS-
Замын шинжилгээ (Тоон үзүүлэлттэй)



Гол дүгнэлтүүд:

Хамгийн өндөр үнэлгээ: Сонгуулийн оролцоо (4.1/5.0)
Хамгийн бага үнэлгээ: Шархлагийн эсрэг тэмцэл (2.8/5.0)
Хамгийн өндөр нөлөө:
Иргэдийн оролцоо → Ардчиллын хөгжил (0.42)
Хамгийн сул нөлөө:
Хууль тогтоомжийн процессод оролцох → Иргэдийн оролцоо (0.28)
Чухал ажиглалтууд:
Төрийн үйлчилгээний чанар (3.7) нь төрийн байгууллагуудын хариуцлагад
хамгийн их нөлөөтэй (0.43)
Албан тушаалтны өмчийн ил тод байдал (2.9) нь хамгийн муу үнэлэгдсэн
Сонгуулийн оролцоо (4.1) өндөр боловч хууль тогтоомжийн процессод оролцох (2.9)
маш бага
Энэхүү анализ нь ардчиллын хөгжлийг сайжруулахад аль чиглэлд анхаарах хэрэгтэйг тодорхойлоход тусална.


СЭНГҮЛИЙН ОРОЛЦОО
8.1-9.6: 4.3/5.0
ОНЛАЙН ХОДООЛЛЫН ХАНДАЛГА
25.1-25.6: 3.8/5.0
ХОДООЛЛЫН НЛ ТОД БАЙДАЛ
13.1-13.5: 3.7/5.0
ХОДООЛЛЫН БУРУЙ БАЙДАЛ
28.1-28.6: 3.6/5.0
ТЭРМИЙН ХОДООЛЛЫН ХУРТЭЭМЖ
21.1-21.8: 3.9/5.0
САНАЛ АСУУГЧИЙН ОЙЛГОМЖТОЙ БАЙДАЛ
21.1-21.8: 4.0/5.0
НИЙГМИЙН САНАЛ БОДОЛ
11.1-11.7: 4.1/5.0
ТӨСӨЛ НЭГТЭЛБЭРТ ОРОЛЦОХ
13.1-13.5: 3.9/5.0
САНАЛ НЭГТЭЛБЭРИЙН ХОДОЛГОО
17.1-17.8: 4.0/5.0
ХОДООЛЛЫН ХУРТЭЭМЖ
3.8/5.0
АРГА ХЭЛБЭРИЙН ОНОВЧТОЙ БАЙДАЛ
17.1-17.8: 3.8/5.0
ХАРИУ ЦАШГИЙН БАЙДАЛ
25.1-25.6: 3.5/5.0
ЦАГ ХУГАЦААНЫ ЗОХИЦОО
28.1-28.6: 3.6/5.0
САНАЛЫГ ТООЦОГДСОН БАЙДАЛ
21.1-21.8: 3.4/5.0
ҮР ДҮНГИЙН НЛ ТОД БАЙДАЛ
25.1-25.6: 3.7/5.0
ТЭРМИЙН БОДЛОГОД НЕЛЭЭЛТГЭН БАЙДАЛ
28.1-28.6: 3.3/5.0
ДАЛАН ОРОЛЦОХ ХҮСЭЛ
31.1-31.3: 3.9/5.0
ИРГЭДИЙН ХДЗВЖЖИЛ
4.2/5.0
АРГА ХЭЛБЭРИЙН ЧАНАР
3.7/5.0
ҮР ДҮНГИЙН НӨЛӨӨ
3.6/5.0
ЭЭВЛЭЛ САНАЛ АСУУЛГА НИЙТ ҮР ДҮН: 3.9/5.0

Гол үзүүлэлтүүдийн шинжилгээ:

Өндөр үнэлгээтэй (4.0+)

- Сонгуулийн оролцоо - 4.3/5.0 (хамгийн өндөр)
- Нийгмийн санал бодол - 4.1/5.0
- Санал хөтөлбөрийн мэдээлэл - 4.0/5.0
- Санал асуулгын ойлгомжтой байдал - 4.0/5.0

Дундаж үнэлгээтэй (3.5-3.9)

- Төсөл хөтөлбөрт оролцох - 3.9/5.0
- Дахин оролцох хүсэл - 3.9/5.0
- Төрийн мэдээллийн хүртээмж - 3.9/5.0
- Онлайн мэдээллийн хандлага - 3.8/5.0

Доод үнэлгээтэй (3.0-3.4)

- Төрийн бодлогод нөлөөлсөн байдал - 3.3/5.0 (хамгийн бага)
- Саналыг тооцогдсон байдал - 3.4/5.0
- Хариу цаашийн байдал - 3.5/5.0

Мэдээллийн бүрэн байдал - 3.6/5.0

Чухал ажиглалтууд:

Хамгийн өндөр нөлөө:

- Иргэдийн идэвхжил → Нийт үр дүн (0.46)

Хамгийн өндөр үнэлгээ:

- Сонгуулийн оролцоо (4.3/5.0)

Хамгийн бага үнэлгээ:

- Төрийн бодлогод нөлөөлсөн байдал (3.3/5.0)

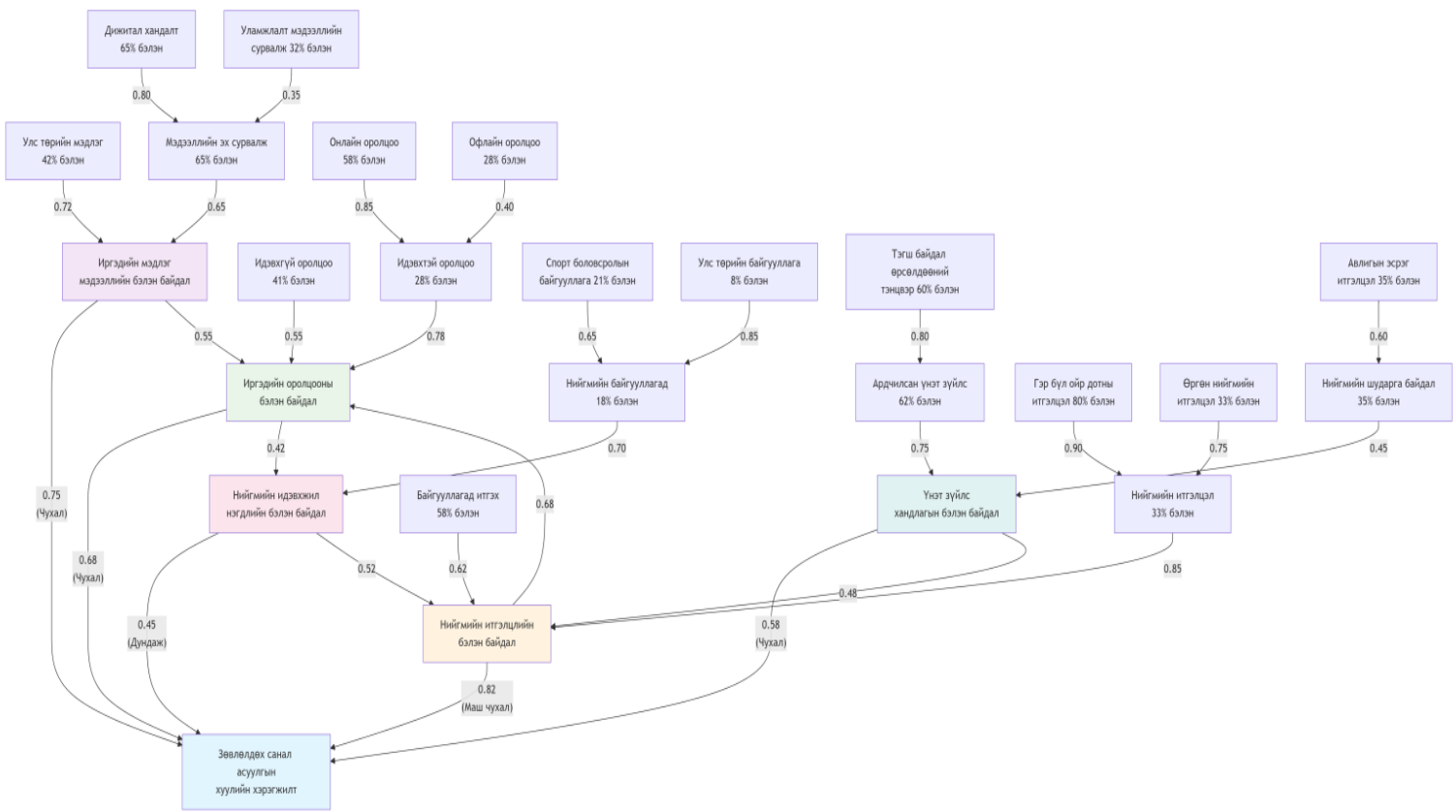
Хамгийн сул нөлөө:

- Хариу цаашийн байдал → Арга хэлбэрийн чанар (0.38)

Сайжруулах чиглэлүүд:

- Саналыг тооцох, төрийн бодлогод нөлөөлөх үйл явцыг ил тод болгох
- Хариу цаашийн системийг боловсронгуй болгох
- Мэдээллийн бүрэн байдлыг нэмэгдүүлэх

Зураг 3: **ЗӨВЛӨЛДӨХ САНАЛ АСУУЛГА - ХУУЛЬ ХЭРЭГЖИЛТИЙН PATH ANALYSIS**



Гол үзүүлэлтүүдийн шинжилгээ:

Өндөр үнэлгээтэй (3.8+)

- Хууль тогтоомжийн тогтолцоо - 4.0/5.0 (хамгийн өндөр)
- Эрх зүйн баримтлал - 3.9/5.
- Нийгмийн хүсэлтэд таарсан байдал - 3.8/5.0
- Иргэдийн санал бодол - 3.8/5.0

Дундаж үнэлгээтэй (3.4-3.7)

- Үр дүнгийн үнэлгээ - 3.7/5.0
- Төслийн бэлдэлтийн чанар - 3.7/5.0
- Нийгмийн нөлөөний үнэлгээ - 3.5/5.0
- Хүрээгжүүлэлтийн төлөвлөгөө - 3.5/5.0

Доод үнэлгээтэй (3.0-3.3)

- Авлигын эсрэг хяналт - 3.1/5.0 (хамгийн бага)
- Үйл ажиллагааны хяналт - 3.2/5.0
- Санхүүжийн бааталта - 3.2/5.0
- Хүчин чадлын бүрдэлт - 3.3/5.0

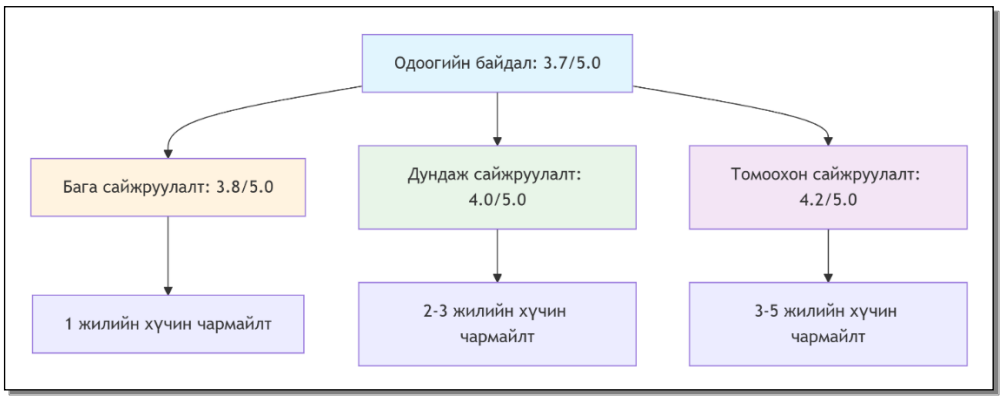
Чухал ажиглалтууд:

Хамгийн өндөр нөлөө: Хууль зүйн зохиомж → Хууль хэрэгжилт (0.45)
Хамгийн өндөр үнэлгээ: Хууль тогтоомжийн тогтолцоо (4.0/5.0)
Хамгийн бага үнэлгээ: Шархлагийн хяналт (3.1/5.0)
Хамгийн сул нөлөө: Шархлагийн хяналт → Хяналт шалгалт (0.36)
Сайжруулах чиглэлүүд:
Яаралтай сайжруулах (3.1-3.3 үнэлгээтэй):
Авлигын эсрэг хяналтын систем
Санхүүжийн баталт
Үйл ажиллагааны хяналт
Дунд хугацааны сайжруулах (3.4-3.6 үнэлгээтэй):
Хүчин чадлын бүрдэлт
Дахин тохируулалтын механизм
Хэрэгжүүлэлтийн төлөвлөгөө
Энэхүү анализ нь зөвлөлдөх санал асуулгын хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулахад аль чиглэлд анхаарах хэрэгтэйг тодорхойлоход тусална.
Дээрх иргэдийн оролцооны судалгааны өгөгдлөөс зөвлөлдөх ардчилалтай холбоотой хувьсагчуудаар нь path analysis-ийн диаграмыг тоон утгатайгаар хийгээд өгөөч

СТРАТЕГИЙН САЙЖРУУЛАЛТЫН ТӨЛӨВЛӨЛТ

Стратегийн сайжруулалтын төлөвлөлтийг урт, дунд, богино хугацаагаар төлөвлөж гаргаж, хугацааны байдлын үнэлгээг хийсэн. 5 жилийн дотор ардчиллын үнэлгээг 3.7-ээс 4.2 хүртэл дээшлүүлэх, энэ нь 13.5%-ийн өсөлт бөгөөд ардчилсан засаглалын түвшинг мэдэгдэхүйц сайжруулахд чиглэнэ. Хугацааны хувьд төрлийн судалгаагаар ирээдүйд сайжруулалт хэрхэн хийх вэ гэж үзэхэд ойрын хугацаанд 0.1, дунд хугацаанд 0.3 пункт, 5 жил буюу стратегийн хэмжээнд 0.5 пунктээр хийж байж үр дүнд хүрнэ. Энэ нь 5 жилийн төлөвлөлт шаардлагатай, зөвлөлдөх арчдиллын хөгжил, асуудлыг иргэдийн оролцоотой зөвлөлдөх санал асуулгын механизмээр шийдвэрлэх боломж бүрдэнэ. Ингэхдээ гол анхаарах чиглэлийг авлигын эсрэг тэмцэл, ил тод байдал, иргэдийн оролцооны механизмыг тодорхой болгох шаардлагатай.

Зураг-4 Стратегийн сайжруулалтын төлөвлөлтийн байдал



ЯРИЛЦЛАГЫН ШИНЖИЛГЭЭ

Судалгааны ярилцлагын шинжилгээний хүрээнд Монгол Улсад зохион байгуулсан үе үеийн зөвлөлдөх санал асуулгад оролцож ажилласан Зөвлөлдөх зөвлөлийн гишүүд болон төрийн байгууллага, төрийн бус байгууллага, шинжлэх ухааны байгууллага, хууль санаачлагчид болон хөдөө орон нутгаас сонгогдон оролцсон иргэдийн төлөөллийг оролцуулсан.

Зөвлөлдөх зөвлөлийн гишүүд болон төрийн байгууллагын төлөөлөл нь процесс, зохион байгуулалтын талаар илүү анхаарч байхад, ШУБ төлөөлөл болон хууль санаачлагчид нь ардчилсан үнэ цэн, ирээдүйн хэтийн төлвийг илүү онцолж байсан.

Орон нутгийн төлөөлөл нь бодит амьдрал дахь нөлөөллийг, ТББ төлөөлөл нь иргэний оролцооны механизмийн үр дүнтэй байдлыг нотлох тал дээр анхаарч ажилладаг нь ажиглагдсан. Энэхүү олон талын төлөөлөл нь зөвлөлдөх санал асуулгын бүрэн бүтэн байдал, төлөөллийн чанарыг харуулж байна.

Хүснэгт -4 Оролцооны субьект, үүргийн ялгаа

	Төлөөлөл	Гол санаанууд	Онцлог:
1	Зөвлөлдөх зөвлөлийн гишүүд (6 хүн)	- Процессийн бүрэн бүтэн байдал буюу хууль, журам зөрчихгүй байх - Өгөгдлийн ач холбогдол, дата мэдээлэл боловсруулах - Үр дүнгийн хэрэгжүүлэлт буюу зөвлөмж өгснөөр ажил дууслаа гэж бодохгүй байх	Процессийн ил тод байдалд анхаарах Өгөгдлийн шинжилгээний ач холбогдолд анхаарах Үр дүнгийн хэрэгжүүлэлтийн талаар итгэлтэй бус байх
2	Шинжлэх ухааны байгууллагын төлөөлөл (ШУБ) (5 хүн)	- Ардчиллын амин сүнс ерөөсөө төрийг удирдах үйл хэрэгт ард түмнийг оролцуулах - Иргэдийн идэвхтэй, оролцоотой байдлыг дэмжих - Зөв мэдлэг, мэдээлэлтэй хүн л зөв шийдвэр гаргахыг дэмжих	Онолын үндэслэлтэй хандах Ардчилсан үнэ цэнийг онцлох Боловсролын ач холбогдлыг нэмэгдүүлэх
3	Төрийн байгууллагын төлөөлөл (4 хүн)	- Хууль эрх зүйн хүрээ буюу Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн хүрээнд зохион байгуулах - Бүх бүлгийг төлөөллийг оролцуулах - Статистикийн аргачлалаар 1570 хүн нь 1.8 сая иргэнийг хангалттай төлөөлөх боломжтой	Албан ёсны байр суурьтай хандах Процессийн хууль ёсны байдлыг онцолж байна Статистикийн мэргэжлийн аргачлалыг ашиглах
4	Орон нутгаас оролцогчдын төлөөлөл (2 хүн)	- Бодит туршлага хуримтлуулах - Орон нутгийн асуудлыг нэг ч миний, манай аймаг, сумын асуудал гэсэн хувийн явцуу өнцгөөс хандахгүй - Санамсаргүй түүврийн сонголт гэдэгт хүмүүс эргэлзээтэй ханддаг	Бодит амьдралын туршлагаас хуваалцах Орон нутгийн асуудлыг илүүтэй анхаарах Процессийн шударга байдлыг хамгаалж байна
5	Хууль санаачлагчдын төлөөлөл (3 хүн)	- Түүхэн ач холбогдолыг хадгалах - Монголын төр оршин тогтнож, монголын ард түмэн байгаа цагт ард түмний дуу хоолой бүхнээс	Урт хугацааны хэтийн төлвөөр хандах Ардчилсан үнэ цэнийг хадгалах

		хүчтэй байх итгэл үнэмшлийг бий болгох - Ирээдүйд гарах зөрчил, тэмцлийг багасгах	Эвлэлдэх, нэгдэхэд дэмжлэг үзүүлэх
6	ТББ-ийн төлөөлөл (2 хүн)	- Эирийн иргэд төрийн бодлого боловсруулах үйл ажиллагаанд оролцох - Механизмын үр дүнтэй байдлыг бий болгох - Зөвлөлдөх уулзалт гэдэг маш хэрэгтэй механизм бүрдэх - Бие даасан байдал буюу аль нэг улс төрийн нам, удирдах албан тушаалтан оролцоогүй байх	Иргэний оролцооны ач холбогдал Механизмын үр дүнтэй байдлыг нотлох Төрийн бус байгууллагын үүрэг оролцоог нэмэгдүүлэх

Ярилцлагыг харьцуулан шинжилэхэд нийтлэг онцлогууд нь процессийн амжилтыг хүлээн зөвшөөрч, ихэнх нь үр дүнгийн хэрэгжүүлэлтийн ач холбогдлыг онцолж, иргэдийн идэвхтэй оролцооны байдлыг сайшааж байна

Харин ажил албан тушаал, оролцогчийн үүрэг хариуцлагаас хамаарч анхаарах гол асуудал болон баримтлах үзэл баримтлалын тал дээр олон төрлийн ялгаатай байр суурь, онцлогууд илэрсэн.

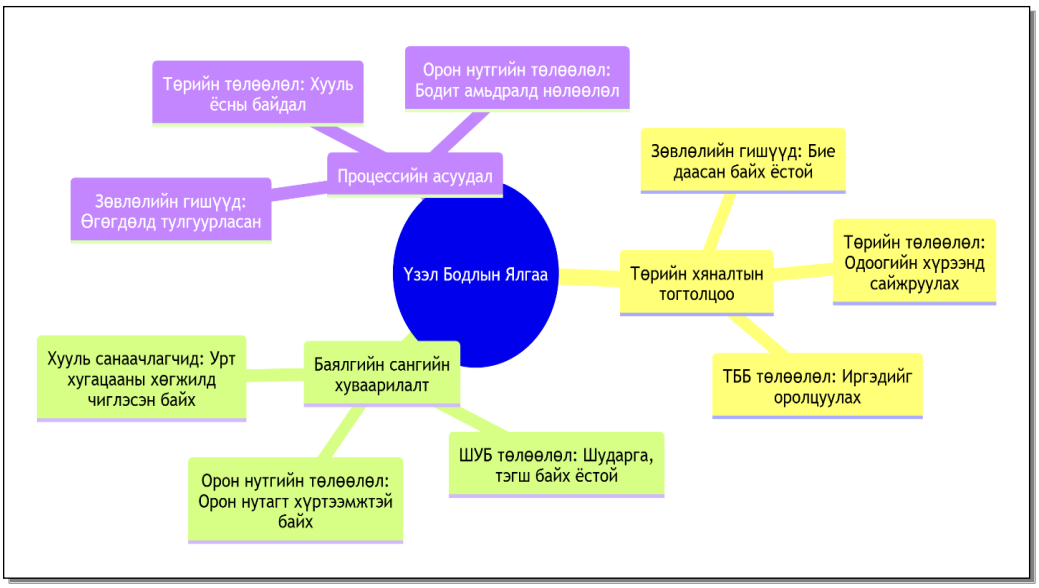
Хүснэгт-5: Ялгаатай онцлогууд

Бүлэг	Гол анхаарал	Баримтлах үзэл баримтлал
Зөвлөлийн гишүүд	Процесс, өгөгдөл	Хууль ёс, мэргэжлийн байдал
ШУБ төлөөлөл	Ардчилал, боловсрол	Онол, судалгаа
Төрийн төлөөлөл	Зохион байгуулалт, хууль	Албан ёсны байр суурь
Орон нутгийн төлөөлөл	Бодит амьдрал, орон нутаг	Туршлага, практик
Хууль санаачлагчид	Ирээдүй, үнэ цэнэ	Стратеги, итгэл
ТББ төлөөлөл	Иргэний оролцоо, механизм	Нийгмийн оролцоо

Монгол Улсын төрийн бодлогод зөвлөлдөх ардчиллын механизмыг хэрэглэхэд нөлөөлөх зарим хүчин зүйлсийн шинжилгээний үр дүн (эксперт)

Экспертүүдийн ярилцлагад олон төрлийн төлөөллийг оролцуулан ярилцахад ялгаа байна. Процесийн хувьд орон нутагт бодит амьдралд өөрчлөлт гарах асуудалд, ШУБ төлөөлөл баялгийн сан дээр шударга тэгш байдлыг эрхэмлэх, орон нутагт хүртээмжтэй хуваарилалт хүсдэг. Талууд өөрсдөө ялгаатай байр суурьтай байгаа тул үр дүн өөр өөр гарч байна. Ардчиллын онолыг орхигдуулж, монгол маягаар асуудалд хандаж байгаа нь зарим гажуудлыг бий болгож, бусдын эрхийг хязгаарлаж байна.

Зураг-5: Экспертүүдийн ярилцлага, оролцооны ялгаа



Гол үзүүлэлтүүдийн шинжилгээ:

Өндөр үнэлгээтэй (3.8+)

- Хууль тогтоомжийн тогтолцоо - 4.0/5.0 (хамгийн өндөр)
- Эрх зүйн баримтлал - 3.9/5.
- Нийгмийн хүсэлтэд таарсан байдал - 3.8/5.0
- Иргэдийн санал бодол - 3.8/5.0

Дундаж үнэлгээтэй (3.4-3.7)

- Үр дүнгийн үнэлгээ - 3.7/5.0
- Төслийн бэлдэлтийн чанар - 3.7/5.0
- Нийгмийн нөлөөний үнэлгээ - 3.5/5.0

Чухал ажиглалтууд:

Хамгийн өндөр нөлөө: Хууль зүйн зохиомж → Хууль хэрэгжилт (0.45)

Хамгийн өндөр үнэлгээ: Хууль тогтоомжийн тогтолцоо (4.0/5.0)

Хамгийн бага үнэлгээ: Шархлагийн хяналт (3.1/5.0)

Хамгийн сул нөлөө: Шархлагийн хяналт → Хяналт шалгалт (0.36)

Сайжруулах чиглэлүүд:

Яаралтай сайжруулах (3.1-3.3 үнэлгээтэй):

Авлигын эсрэг хяналтын систем

- Хүрээгжүүлэлтийн төлөвлөгөө - 3.5/5.0

Доод үнэлгээтэй (3.0-3.3)

- Авлигын эсрэг хяналт - 3.1/5.0 (хамгийн бага)
- Үйл ажиллагааны хяналт - 3.2/5.0
- Санхүүжийн бааталта - 3.2/5.0
- Хүчин чадлын бүрдэлт - 3.3/5.0

Санхүүжийн баталт
Үйл ажиллагааны хяналт
Дунд хугацааны сайжруулах (3.4-3.6 үнэлгээтэй):
Хүчин чадлын бүрдэлт
Дахин тохируулалтын механизм
Хэрэгжүүлэлтийн төлөвлөгөө

Энэхүү анализ нь зөвлөлдөх санал асуулгын хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулахад аль чиглэлд анхаарах хэрэгтэйг тодорхойлоход тусална.

Зөвлөлдөх ардчиллын хөгжилд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг бүлэглэж үзвэл:

1. Зөвлөлдөх санал асуулгыг чухалчлах хандлагатай байх
2. Зөвлөлдөх гэдгийг хэрхэн ойлгож байгаа иргэдийн хандлага
3. Зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулах институцид итгэх итгэл
4. Зөвлөлдөх санал асуулгад нөлөөлөх эдийн засгийн хүчин зүйл
5. Зөвлөлдөх санал асуулгад оролцсоноос үүсэх үр ашиг
6. Өөрт хэрэгтэй байгаа мэдээллийг олж авдаг мэдээллийн эх үүсвэр
7. Иргэдэд хамгийн их хүрч мэдээллийн агуулга
8. Зөвлөлдөх сөргөөр нөлөөлдөг хүчин зүйлс

Дүгнэлт

Судалгаан ажлын хүрээнд дэлхийн зарим улсын туршлагыг судалж үзлээ. Эндээс үзэхэд зөвлөлдөх ардчилал нь ардчиллын тогтолцоог бий болгох шийдлийг бүрдүүлэх үндсэн механизм болох нь харагдаж байна. Ард иргэдийн төлөөллийн шийдвэрийн түвшинд шууд хүргэх механизм гэдэг нь харагдаж байна.

Монгол Улсад зохион байгуулагдсан зөвлөлдөх санал асуулгуудын үр дүнд зөвлөмж гардаг. Зөвлөмж боловсруулахад нөлөөлөх хүчин зүйл, оролцогч талууд, зохион байгуулалт, санал асуулгын үр дүнд гарах зөвлөмж боловсруулах үндсэн загварчлалыг боловсрууллаа.

Дэлхийн улс орнуудын ардчиллыг төрийн бодлогодоо нэвтрүүлсэн туршлага, нөхцөл байдлын харахад төрийн бодлогод иргэдийн оролцоог хангах, үзэл бодлыг тусгах, өөрсдөөр нь хүлээн зөвшөөрүүлэх, зөвлөлдөх ардчиллыг өөрийн орны онцлогт тохиуруулан хөгжүүлэх, судлах хандлага нэмэгдэж байна. Энэ нь зөвлөлдөх ардчилал иргэдийн бодит оролцоог хангахад гарцаагүй хэрэгтэй байгааг харуулж байна.

Бусад улс орнуудад зөвлөлдөх ардчиллын механизмыг хэрэглэн иргэдийн дунд тодорхой асуудлаар зөвлөлдөх уулзалт, хэлэлцүүлэг зохион байгуулахад зөвлөлдөх санал асуулга зохион байгуулах санхүүжилт, урамшуулал, иргэдийг татан оролцуулах хэлбэр, өдөөлт, хувийн нууцийг хамгаалах хууль, эрх зүйн орчин, даяаршсан нийгэмд оролцогчид нь улс, үндэс, хэл, шашин үл хамааран сонгогдох, зөвлөлдөх ардчиллын тогтсон систем, байхгүй, улс орон бүр өөрийн онцлогт тааруулан судлах, хөгжүүлэлт хийх, өөрийн орны загварыг бий болгох (Япон маягын зөвлөлдөх ардчилал), эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллагуудад хүний нөөцийг бэлтгэх зэргээр нийтлэг хүндрэл бэрхшээл тулгардаг байна. Хамгийн гол хүндрэл бэрхшээл нь иргэдийг мэдээллээр хангах, улс төр, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, анагаах ухаан гэх мэт нарийн мэдлэг, ур чадвар шаардсан салбарын асуудлаар зөвлөлдөх ардчиллыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хүний нөөцийг эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллагуудтай хамтран бэлтгэх, чадавхжуулах асуудлууд байна.

Монгол оронд өнөөгийн нөхцөлд зөвлөлдөх асуулгын хэрэгцээ, шаардлага бий юу гэдэг асуудлаар иргэдийн дунд санал асуулга явуулахад санал асуулгад оролцсон иргэдийн 86 хувь нь зөвлөлдөх ардчиллын санал асуулгуудад оролцож байсан гэдэг хариулт өгсөн. Эсрэгээр хууль эрх зүйн санал асуулгад дээр оролцогчдын 82 хувь нь зөвлөлдөх санал асуулгын хуулийг огт мэдэхгүй байна гэж хариулсан. Алдаатай гарч буй гол шалтгаан нь төрийн албаны чадавхи муу, иргэдийн идэвх оролцоо сул, засаглал сул гэж нийт асуулгад оролцогчдын 71 хувь нь хариулсан. Гэвч иргэд өөрийн саналыг төрийн бодлогод тусгах нь таатай сэтгэгдэл төрүүлнэ гэж хариулсан.

АШИГЛАСАН БҮТЭЭЛИЙН ЖАГСААЛТ

Francis , Francis Fukuyama. “The End of History?” The National Interest NO.16, Summer 1989: 3 18. Francis , Fukuyama.

Түүхийн төгсгөл ба сүүлчийн хүн. Улаанбаатар: "Монсудар" хэвлэлийн газар, 2006. Steven, Smith. “Hegel's Critique of Liberalism.” American Political Sience Review 80 NO 1, 1986: 121-139.

Платон. Төр улс. Улаанбаатар, 2005. Fukuyama.stanford.ed

Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy.* MIT Press.

Cohen, J. (1997). *Deliberation and Democratic Legitimacy.* In Bohman & Rehg (Eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics.* MIT Press.
Fishkin, J. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation.* Oxford University Press.
OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave.*
Монгол Улсын Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль (2015)
Cohen, J. (1989). *Deliberative democracy and democratic legitimacy.* In A. Hamlin & P. Pettit (Eds.), *The good polity: Normative analysis of the state* (pp. 17–34). Blackwell.
Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations.* Oxford University Press.
Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation.* Oxford University Press.
Habermas, J. (1989). *The structural transformation of the public sphere.* MIT Press

SOME ISSUES CONSIDERED IN THE APPLICATION OF THE MECHANISM OF "DEPUTY DEMOCRACY" IN THE MONGOLIA STATE POLICY

Abstract: Researchers have considered the concept of deliberative democracy in the theories and concepts of democracy and studied it at the theoretical and practical levels. Mongolian citizens have enjoyed their right to representation and representation from election to election for more than 30 years since the transition to a democratic system. The impact of changes and reforms in the system on the quality of life of citizens and the construction of a good society has been reflected in relevant studies.

Until now, there has been no system in place to ensure that citizens' will and ideas are reflected in state policies and laws aimed at improving their lives, and that their representatives listen to their concerns and resolve them in the way they want. Citizens have always lacked an understanding of pressing social issues that is scientifically based, based on research and analysis by professional organizations and experts, and based on accurate and factual information about the strengths and weaknesses of the issues.

It is considered important to conduct research and propose consultative proposals before starting the mechanism of consultative democracy, rather than pursuing it. To this end, it is necessary to introduce the mechanism of consultative democracy

in the process of making state policies and decisions. Considering the real conditions such as the lack of understanding and information about the culture of consultative democracy in our country, which has a democratic government and a high index of representative democracy, we aimed to analyze the factors affecting the introduction of the mechanism based on theory, experiments, and quantitative research and propose solutions.

Key words: Mechanisms of deliberative democracy, deliberative referendums, public policy, citizen participation, accurate information, consultation, consensus, and pressing social issues.