

**НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ЁСНЫ БАЙГУУЛЛАГА ИРГЭДИЙГ  
ТӨЛӨӨЛӨХ НЬ**

**Д.Ундрах**

МУИС, ШУС, Нийгмийн ухааны салбар,  
Улс төр судлалын тэнхимийн дэд профессор

**Г.Ануцэцэн**

МУИС, ШУС, Нийгмийн ухааны салбар  
Улс төр судлалын тэнхимийн магистрант

**Хураангуй:** Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд нутгийн өөрөө удирдах ёсны талаарх үүсэл, хөгжил, ойлголт, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын үйл ажиллагаа, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, төлөвшүүлэх асуудлыг хөндөж, өнөөгийн байдалд хийсэн үнэлгээ зэргийг танилцуулж дүгнэлт гаргасан болно.

Abstract: This study focuses on the origins, development, and understanding of local self-governance, the activities of local self-governing organizations, and the issues of increasing , building citizen participation, and presents an analysis of the current situation.

**Түлхүүр үгс:** өөрөө удирдах ёс, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, иргэдийн оролцоо

**Удиртгал:**

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны талаарх ойлголт, онол-арга зүйг судлаж, нутгийн удирдлага дахь иргэдийн оролцоо хийгээд иргэдийн төлөөллийн байгууллага иргэдийг төлөөлж чадаж байгаа эсэхийг тодруулснаар иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх бодит боломж, арга замыг дэвшүүлэхийг зорилоо.

**Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай ойлголт**

“Өөрөө удирдах ёс” гэсэн ойлголтыг анх Францын хувьсгалын үед төртэй харилцах засаг захиргааны нэгжийн бие даасан байдлыг илэрхийлэхийн тулд хэрэглэжээ. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны онолын үндэс нь XIX зууны эхэнд Европын орнууд болон Америкт тавигдсан бөгөөд гол төлөөлөгчид нь Д. Морган, А. Токвиль, Л. Штейн, Р. Гнейст зэрэг эрдэмтэд байв.

Европын зөвлөлөөс 1985 онд баталсан “Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай” Хартийн (European Charter of Local Self-government) 3.12-д “Нутгийн өөрөө удирдах ёс гэдэг нь нутаг дэвсгэрийн бие даасан субъектээс өөрийн хариуцлага дор төрийн хэргийн үлэмж хэсгийг тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа иргэдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн, хуулийн хүрээнд шийдвэрлэх, удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрх, бодит чадвар юм” гэж тодорхойлжээ.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Орон нутгийн удирдлага. УБ 2019., 42 дахь тал

### ***Орон нутгийн удирдлага, нутгийн өөрөө удирдах ёсны онолын үндэс***

Орон нутгийн өөрөө удирдах засаглал (ёс)-ын онолууд XIX зууны эхний хагаст бие хүн ба төр, орон нутаг ба төв засаглалын хоорондын харилцааны маргаан тэмцлийг шийдвэрлэх ардчилсан засаглалын арга хэрэгсэл болон гарч иржээ. Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангахад чиглэсэн эрх мэдлийн төлөөх өөрөө удирдах ёсны байгууллагын XVIII-XIX зууны шинэчлэлийн цувралууд нь тодорхой онолын үндэслэлд суурилан хөгжсөн юм. Орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны онолын үндэслэлийг боловсруулахад Алексис де Токвиль, Рудольф фон Гнейст, Лоренц фон Штейн, Пауль Лабанд нар гол үүрэг гүйцэтгэжээ. Орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны онолыг орчин үеийн судлаачид янз бүрээр авч үзсэн. Тухайлбал Григорий С. Михайлов нарын эрдэмтэд аж ахуй ба нийгмийн, төрийн, улс төрийн гэж гурав ангилсан. Харин Н.И.Лазаревский нарын эрдэмтэд чөлөөт нийгмийн онол, өөрөө удирдах ёсны эдийн засаг-нийгмийн онол, өөрөө удирдах нэгж, хуулийн этгээд болох тухай онол, өөрөө удирдах ёсны улс төрийн онол гэж дөрөв ангилсан. Орчин үеийн судлаачдын олонх нутгийн өөрөө удирдах ёсны хөгжлийн онолын үндсийг чөлөөт хамтлагийн (коммунити), нийгмийн, төрийн, дуализмын, нийгмийн үйлчилгээний гэсэн таван чиглэлд авч үздэг.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны онолын үндсийг:

- Чөлөөт хүй нэгдэл (коммун)-ийн
- Нийгмийн
- Улсын салбарын
- Дуализмын
- Нийгмийн үйлчилгээний гэсэн таван чиглэлд авч үздэг.

#### **I. Чөлөөт коммунуны онол /The theory of natural law/:**

XIX зууны эхээр Германы эрдэмтдийн боловсруулсан жам ёсны эрхийн сургаал дээр тулгуурлаж энэ онол бий болжээ. Тус онолыг С. Хэрбэр, М. Арэнс, Э. Мейэр, О. Лабанд, О. Ресслер нар хөгжүүлжээ. Энэхүү онолын үзэл баримтлал коммунуны хэрэгт төр оролцох ёсгүй гэж үздэгт оршино. Уг үзлийг баримтлагчид нь “нутаг усныхан өөрийн ажил хэрэг, ахуй, амьдралаа эрхлэх нь хүний эрх чөлөөний нэгэн адил зүй ёсны ангижруулагшгүй шинжийг агуулж байдаг ба коммунуны удирдлага нь:

- Төрийг удирдахаас ялгаатай
- Төрөөс бус дотроосоо бий болох ёстой
- Хуулийн хүрээнд ажиллах ба гагцхүү хуулиар төрөөс тусгаарлагдана хэмээн үзэж байв. Гадаад орчны нөлөөллөөс ангид өөрсдийн асуудлаа өөрсдийн эрх тааваар бие даан шийдвэрлэх бүлэг хүмүүс гэж ойлгож болох юм. Энэ онолоор орон нутгийн иргэдийн өөрсдийн асуудлаа бие даан шийдвэрлэх эрх нь улсын салбарын удирдлагатай огт хамааралгүй бөгөөд хүний заяамал эрх болно. Энэ утгаараа үзвэл улс оронд эрх мэдлийн 1. Хууль тогтоох, 2. Гүйцэтгэх, 3. Шүүх, 4. Орон нутгийн өөрөө удирдлагын дөрвөн хуваарилалт байдаг хэмээн сургадаг. Энэ онол XIX зууны 30, 40-өөд оны үед олон улс орны хууль эрх зүйн баримтуудад тусгалаа олсон байдаг. Тухайлбал, 1831 оны Бельгийн үндсэн хуульд хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн зэрэгцээ коммунуны эрх мэдэл оршино гэж заажээ.

## II. Өөрийгөө удирдах аж ахуй ба нийгмийн онол /The economic and public theory of local self-government/:

Энэ онол нь чөлөөт коммуны онолын адил төр, нийгмийн хоорондох зөрчилт байдлаас үүссэн байна. Тус онолыг анх хөгжүүлэгчид нь Германы О. Рэслэр, Р. Моль, Оросын В.Н.Лешков, А.И. Васильчиков нарын эрдэмтэд байв.

Гол үзэл санаа нь: Нутгийн удирдлага нь ихэвчлэн аж ахуй, нийгэм, эдийн засгийн асуудлууд тул тэдгээр нь улс төрийн шинж чанартай биш бөгөөд орон нутаг өөрөө асуудлаа шийдвэрлэх ёстой. Нутгийн удирдлагыг улсын салбарын удирдлагаас тусгаарлан авч үзэхийн шалтгаан нь орон нутаг өмч хөрөнгөө захиран зарцуулах эрх чөлөөнд орших бөгөөд үүгээр орон нутгийн удирдлагын бие даасан байдлыг хэмжиж болно хэмээн үзэж байв. Орон нутгийн өөрөө өөрийгөө захирах засаглал бол орон нутгийн эдийн засгийн харилцааны гол үндэс юм.<sup>2</sup> Лешков орон нутгийн удирдлага, улсын салбарын удирдлага нь хоёр өөр мөн чанартай тул саланги, тусгаар орших ёстой гэсэн санаа гаргажээ. Гэвч энэ хоёр удирдлага нэг нэгнийхээ үйл ажиллагаанд хяналтын үүрэг гүйцэтгэж болохыг нь үгүйсгээгүй юм. Түүнчлэн улсын салбарын удирдлага эрх мэдэл дээр суурилдаг бол орон нутгийн удирдлага иргэдийн хэрэгцээ, сонголт дээр тулгуурладаг гэжээ.<sup>3</sup> Нийгмийн онолоор бол нутгийн удирдлага зорилгоо хэрэгжүүлэх нь зөвхөн тэдний эрхийн асуудал бөгөөд нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага нь төрийн байгууллага биш гэж үздэг байсан байна. Нийгмийн онол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь бие даасан, тухайн нутаг дэвсгэрийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэгч болохоос төрийн байгууллага биш гэсэн санааг гаргаж тавьснаар нутгийн өөрөө удирдах ёсны онолын хөгжилд чухал хувь нэмэр оруулсан юм.<sup>4</sup>

## III. Төрийн онол /The theory of state/:

Гол төлөөлөгчид: Рудольф Фон Гнейст, Лоренц Фон Штейн нар юм. Тус онол нь 1917 оноос өмнө Орос оронд ихээхэн нөлөөтэй байсан бөгөөд Н.И.Лазаревский, А.Д. Градовский, В.П.Безобразов нарын төрийн онолчид дорвитой хөгжүүлсэн ажээ.

Онолын мөн чанар нь: 1. Нутгийн иргэдийн байгуулсан өөрөө удирдах байгууллагыг төрийн байгууллагад шилжүүлэх, 2. Нутгийн иргэдийн байгуулсан өөрөө удирдах байгууллагыг төрийн хяналтад оруулах, 3.ӨУЁ-ны байгууллага нь төрийн хүсэл сонирхлыг илэрхийлэхгүй, өөрсдийн ашиг сонирхолтой байж болох бөгөөд энэ нь төрийн ашиг сонирхолд нийцэхгүй байж болно. Энэ онолоор нутгийн өөрөө удирдах ёс төрийн удирдлага зохион байгуулалтын нэг хэсэг гэж үзсэн. Өөрөө удирдах ёсны бүрэн эрх нь төрөөс зөвшөөрсөн хэмжээгээр хэрэгждэг байна.<sup>5</sup>

## IV. Дуализмын онол / The theory of dualism/:

Гол төлөөлөгч нь В.М.Гессен. Тэрээр хувь хүн, иргэний нийгэм болон төр засгийн хооронд үр ашигтай хоёр талын харилцааг бий болгох нөхцөлийг бүрдүүлдэг гэжээ. Энэ онолыг Борис Н. Чичерин орон нутгийн удирдлагын эрх мэдлийн үйл ажиллагаа нутгийн эрх ашгаас давж, төрийн захиргааны хэрэгслийн үүрэг гүйцэтгэдэг гэж үзжээ. Дуализмын онол нь хангалттай хөгжөөгүй боловч түүний агуулга дараах шинж чанартай:

<sup>2</sup> Нийтийн удирдлагын үндэс. Хамтын бүтээл. УБ.,2018

<sup>3</sup> Орон нутгийн удирдлага. УБ.,2019

<sup>4</sup> Мөн тэнд

<sup>5</sup> Нийтийн удирдлагын үндэс. Хамтын бүтээл. УБ.,2018

- Улс, үндэстний болон орон нутгийн ашиг сонирхол, тэдгээрийн хослол хэрэгцээ;
- Орон нутгийн болон үндэстний хэмжээний олон шийдвэрлэх асуудлыг салгах, боломжгүй;
- Орон нутгийн засаг захиргаа төрийн болон хувийн хэвшлийн хуулийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх;
- Төрийн нийтлэг болон өөрөө удирдах байгууллагын зарчмуудыг хослуулах зэрэг болно. <sup>6</sup>

#### V. Нийгмийн үйлчилгээний онол / Theory of social service /:

Онолын гол үзэл санаа нь нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагааны гол зорилго бол нутаг дэвсгэрийн оршин суугчдын сайн сайхан байдлыг хангах явдал гэж үзжээ. Мөн оршин суугчдадаа үйлчилгээ үзүүлэх нь нутгийн өөрийн удирдлагын үүрэг гэж үздэг байна.

Эдгээр онолын чиглэлүүд тухайн цаг үеийн нөхцөл байдалд хэрэгжих боломжоор тодорхойлогдож ирсэн бөгөөд давуу болон сул талуудтай, амьдралд дангаараа хэрэглэгдэхгүй болох нь түүхийн явцад тодохой болсон байна. Өөрөө удирдах ёс тухайн улс төрийн байгууламж, улс төрийн тогтолцооны хэв маяг, хэлбэр, иргэдийн аж төрөх ёс, зан заншил, уламжлал зэрэг олон хүчин зүйлтэй холбоотой юм. <sup>7</sup>

#### ***Нутгийн өөрөө удирдах ёсны үндсэн хэв загварууд***

Дэлхийн улс орнуудад нутгийн удирдлагын байгууллага нь эрх мэдлийн хуваарилалтаасаа хамаараад тогтсон хэдэн загвар байдаг.

**Англо-саксоны загвар** нь Англиас уламжлалтай бөгөөд иргэний эрх чөлөөг дээд зэргээр дээдэлдэг, төрийн аппаратын хүнд суртал бага АНУ, Канад, Австрали зэрэг улсад төлөвшсөн бөгөөд нутгийн удирдлагын бие даасан байдлын хамгийн өндөр түвшнийг илэрхийлдэг.<sup>8</sup> Нутаг дэвсгэр-засаг захиргааны нэгжийн удирдах байгууллагуудыг төв засгийн газраас байгуулах буюу томилдоггүй, гагцхүү нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагаас сонгож аль болох томилгоот албан тушаалаас татгалздаг байна. Иргэдээс сонгосон төлөөллийн байгууллага нь нутгийн удирдлагын хүрээнд голлох байр суурьтай байдаг, өөрөөр хэлбэл “орон нутгийн ашиг сонирхлын хүрээнд хамаарах бүхий л эрх мэдлийг” нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад өгдөг. Сонгуульт албан тушаалтнуудад хэн нэгэн дээд албан тушаалтнаас хараат бус байж зөвхөн өөрийн сонгогчдоос хамааралтай байх боломжоор хангагдсан гэж үздэг. /АНУ, Их Британи, Канад, Австрали, Шинэ Зеланд гэх мэт/<sup>9</sup>

**Эх газрын буюу Францын загвар** нь Францаас уламжлагдсан, эх газрын Европын, франц хэлт Африк, Латин Америк, Ойрхи Дорнодын улсуудад хэрэглэгддэг тус загвар нь орон нутаг дахь төрийн шууд удирдлагыг өөрөө удирдах ёстой хослуулдаг. Төрийн удирдлагатай хослох зарчмыг хэрэгжүүлэх зорилгоор орон нутгийн удирдлагаас гаргаж байгаа шийдвэр хуульд нийцсэн эсэхийг хянах эрх бүхий Засгийн газрын комиссар (commissaire du gouvernement) ажиллуулдаг. Засгийн газрын комиссар нь хянахын зэрэгцээ засаг захиргааны нэгж болон нутгийн өөрийн

<sup>6</sup> Нийтийн удирдлагын үндэс. Хамтын бүтээл. УБ.,2018

<sup>7</sup> Нийтийн удирдлагын үндэс. Хамтын бүтээл. УБ., 2018

<sup>8</sup> Орон нутгийн удирдлага. УБ 2019

<sup>9</sup> Монгол Улсын Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь. Судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж.,УБ 2019

удирдлагын хооронд үүссэн маргааныг шийдвэрлэх шүүх ажиллагаанд саналаа илэрхийлж оролцдог байна.<sup>10</sup>

**Германы загвар буюу холимог загвар:** Германы нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалт өвөрмөц онцлогтой бөгөөд нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Хартийн үзэл баримтлалд нийцсэн, Англо-саксоны ч, Эх газрын ч зарчмыг хадгалсан байдаг. <sup>11</sup> Төрийн удирдлагын болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд нь нэгэн нэгдсэн институтэд багтсан байдаг. <sup>12</sup>

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны шинж:

- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь нутаг дэвсгэрийнхээ дотоод асуудлыг болон бие даан шийдвэрлэдэг байх
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гаргаж буй шийдвэр нь тухайн нутаг дэвсгэртээ засаглах буюу заавал биелэх шинжтэй байх
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь гадны ямар нэгэн дарамт шахалтанд орохгүйгээр бие даан өөрийнхөө асуудлыг шийдвэрлэж хэрэгжүүлдэг байх

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэгтэй. Үүнд:

1. Орон нутгийн хэргийг шийдвэрлэхэд иргэдийн оролцоог хангах
2. Орон нутгийн өмч болон санхүүгийн нөөцийг удирдах
3. Нутаг дэвсгэрийн хөгжлийг хангах
4. Нутаг дэвсгэрийн нийгэм ахуй, соёлын болон иргэдийн амьдралд зайлшгүй шаардлагатай бусад нөхцлийг хангах
5. Харьяалах нутаг дэвсгэртээ хэрэгжилтийг хангуулах ажлыг зохион байгуулж, биелэлтэд нь хяналт тавих юм.

### ***Монгол Улсын нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага***

Монгол улс социалист тогтолцооноос татгалзаж, улс төр, нийгэм, эдийн засгийн шинэ харилцаанд шилжин орсноор нийгмийн амьдралын бүх хүрээг хамарсан шинэчлэл хийх шаардлага тулгарсан. 1992 оны Үндсэн хуулиар ардчиллын бодит баталгааны нэг болох нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын шинэ тогтолцоог бий болгосон. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын эрх зүйн зохицуулалт нь Үндсэн хуульд тусгагдснаар энэ байгууллага Үндсэн хуулийн байгууллага болж, баг хороо, засаг захиргааны анхан шатны нэгж гэж анх удаа хуульчлагдсан.<sup>13</sup>

2006 онд батлагдсан Монгол Улсын Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар “Нутгийн өөрөө удирдах ёс нь чөлөөт сонгуулиар сонгогдсон төлөөлөгчидтэй, түүнд тайлагнадаг гүйцэтгэх байгууллагатай, тухайн нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг иргэдийн ашиг, сонирхолд нийцүүлэн хуулийн хүрээнд бие даан шийдвэрлэх эрх зүйн бодит

<sup>10</sup> Орон нутгийн удирдлага. УБ., 2019

<sup>11</sup> Орон нутгийн удирдлага. УБ., 2019

<sup>12</sup> Монгол Улсын Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь. Судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж., УБ 2019

<sup>13</sup> Монгол улсын Үндсэн Хууль. 1992., УБ

чадвар мөн” гэж тодорхойлсон болно. Энэ нь Монгол Улсын хувьд “Нутгийн өөрөө удирдах ёс” гэж юу болохыг анх удаа тодорхойлж өгсөн болно<sup>14</sup>.

“Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль”-д Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоо нь:

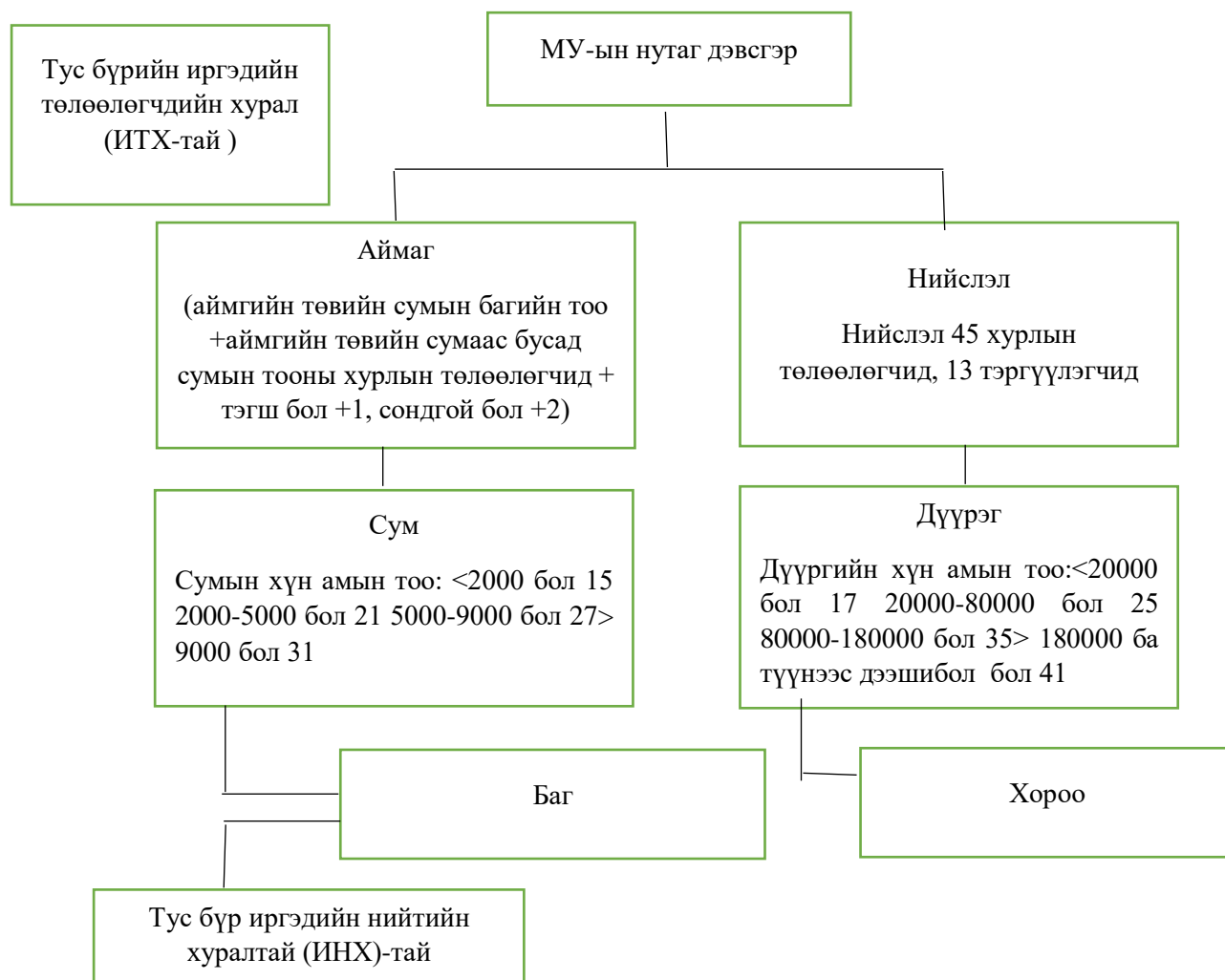
- Аймаг, нийслэл, сум дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал
- Баг, хорооны Иргэдийн нийтийн хурал
- Хурлын хуралдааны чөлөө цагт тэдгээрийн тэргүүлэгчид
- Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, хорооны засаг дарга гэжээ.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь чөлөөт, тэгш, шууд сонгуулийн үндсэн дээр байгуулагддаг, тухайн нутгийн иргэдийн хууль ёсны нийлэг эрх ашгийг илэрхийлэх, тэднийг төлөөлөх, тухайн нутаг дэвсгэрийн амьдралын асуудлыг иргэдийнх нь эрх ашигт нийцүүлэн шийдвэрлэх, эрхлэн хөтлөх үүрэг бүхий, үйл ажиллагаа нь төлөөллийн ардчиллын зарчим дээр үндэслэсэн шийдвэр гаргаж, хамтын хариуцлага хүлээдэг байгууллага билээ. Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн Хуульд зааснаар аймаг нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, баг хорооны иргэдийн нийтийн хурал юм. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Аймаг, нийслэлийн Төлөөлөгчдийн Хурлыг дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно. Эдгээр Хурлын болон сум, дүүргийн Хурлын төлөөлөгчдийн тоо, сонгох журмыг хуулиар тогтооно” гэжээ. ЗЗНДНТУТХууль батлагдангуут иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурлыг байгуулах сонгууль 1992 оны 9 дүгээр сард орон даяар явагджээ. Үүнээс хойш Монгол Улсад орон нутгийн 7 удаагийн сонгууль болсон.

---

<sup>14</sup> Монгол Улсын Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль .2006., “Төрийн эмхэтгэл, 2007 оны 02 дугаар”

Схем 1. Засаг захиргаа нутаг дэвсгэр, түүний удирдлага<sup>15</sup>

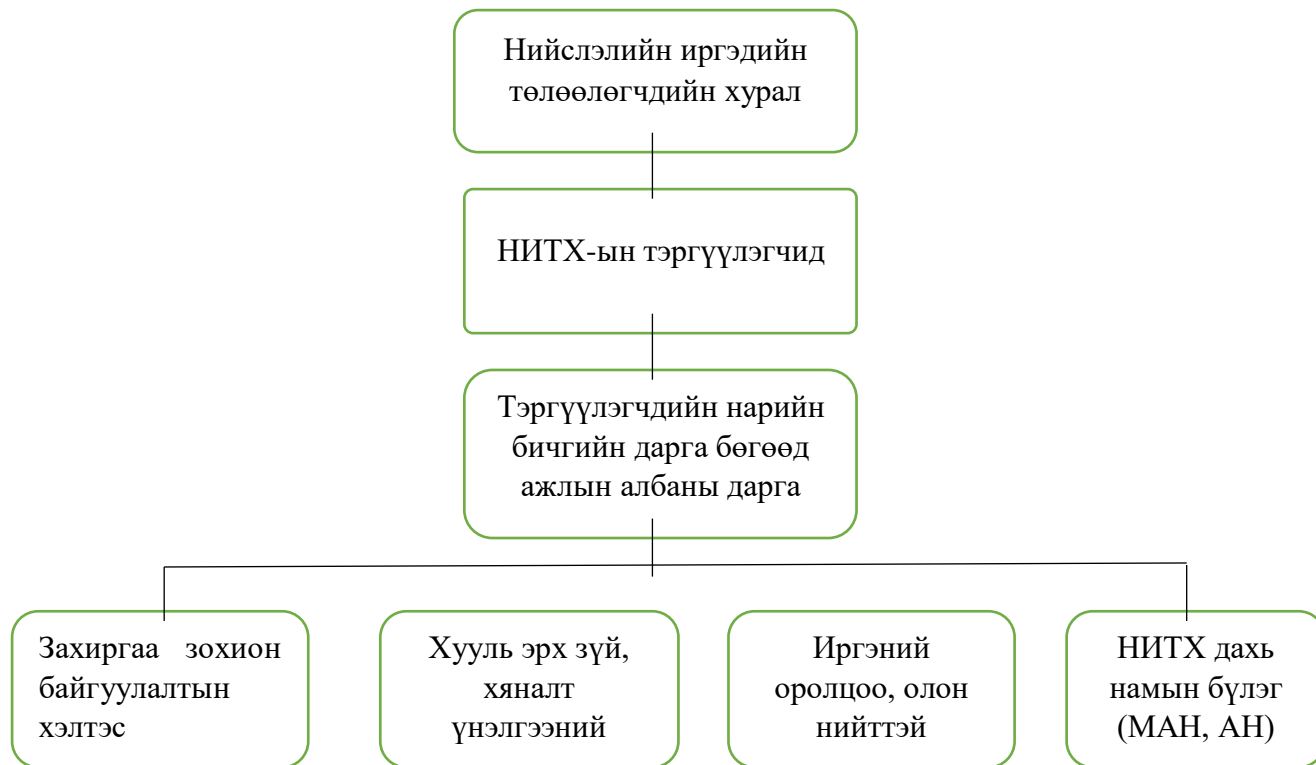


Эх сурвалж: / Монгол Улсын Төрийн Тогтолцооны товч нэгтгэл

<sup>15</sup> Монгол Улсын Төрийн Тогтолцооны товч нэгтгэл. УБ 2018., 423 дахь тал

**Улаанбаатар хот, түүний удирдлага**

**Схем 2. Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал ба ажлын албаны бүтэц<sup>16</sup>**

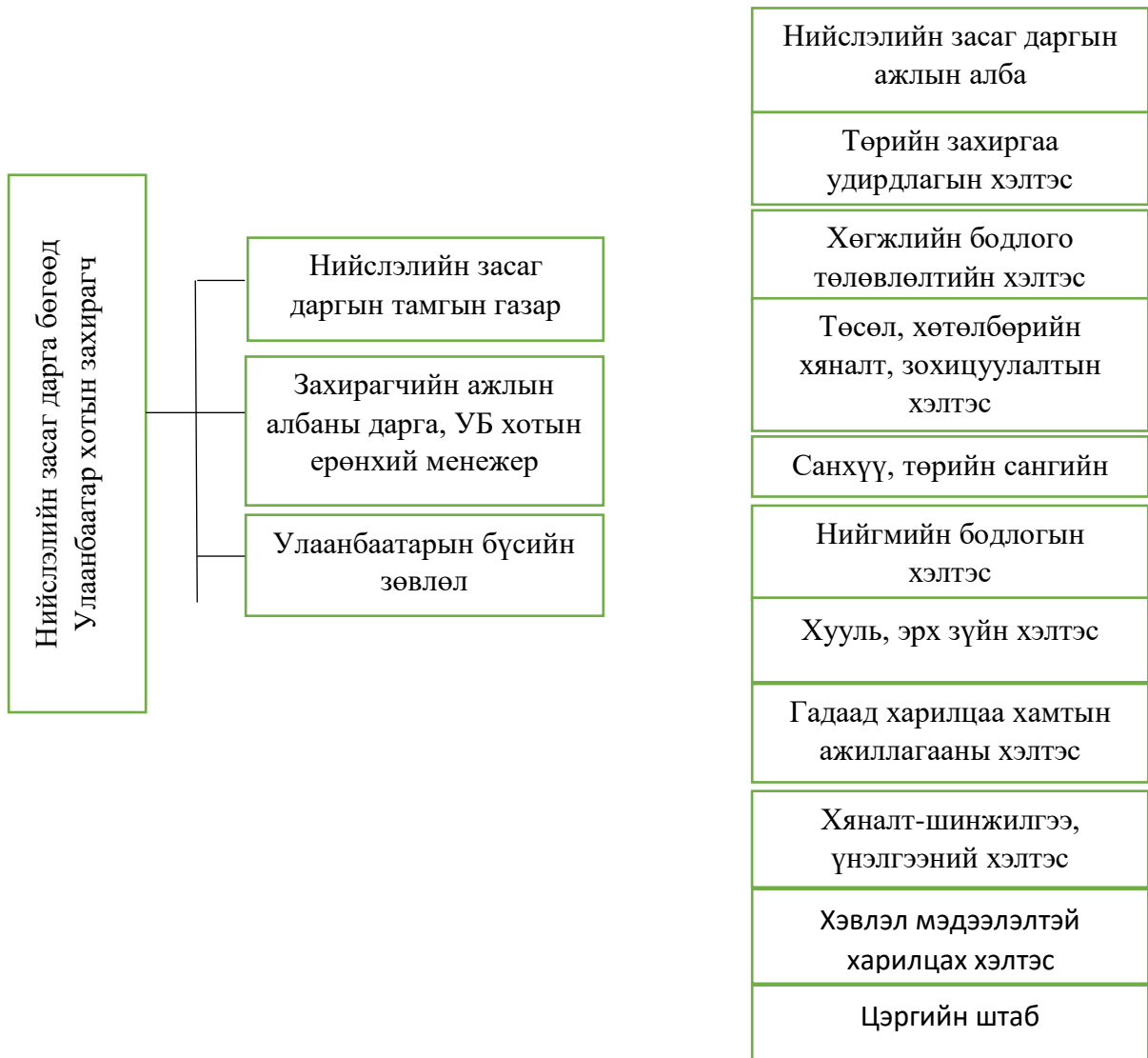


*Эх сурвалж: / Судлаач өөрөө бэлтгэв. /*

<sup>16</sup> Эх сурвалж: Судлаач өөрөө бэлтгэв.



Схем 3. Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар, Захирагчийн ажлын албаны бүтэц<sup>17</sup>



Эх сурвалж: / Судлаач өөрөө бэлтгэв. /

<sup>17</sup> Эх сурвалж: Судлаач өөрөө бэлтгэв.

## Иргэдийн төлөөллийн байгууллага ба иргэдийн оролцоо

Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал бол нутгийн өөрөө удирдах ёсны дээд байгууллага. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын төлөөлөгчдөө сонгох нь УИХ-ын гишүүнийг сонгохоос ч чухал байх учиртай. Учир нь тухайн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал бол орон нутагт юу хийх, төсвийг хэрхэн зарцуулах зэрэг нийгэм орон нутагт хэрэгтэй шийдвэрүүдийг олон нийттэй хамтран ажилладаг төлөөллийн байгууллага юм.<sup>18</sup>

Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга нь харъяалах нутаг дэвсгэртээ төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий засаг төрийн төлөөлөгч юм. Сум, дүүргийн Засаг даргад тухай тухайн ИТХ-аас нэр дэвшүүлж, дээд шатны Засаг дарга томилно.<sup>19</sup>

ИТХ нь сонгогдсон нутаг дэвсгэрийн нийгэм, эдийн засаг, хөгжлийн бодлогын асуудлыг ИТХ болон Тэргүүлэгчдийн хуралдаанаар хэлэлцэн шийдвэрлэж, гаргасан шийдвэрээ хэрэгжүүлдэг юм. Мөн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хувьд хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж, иргэдийн эрх ашгийг хамгаалж, тэдэнтэй тогтмол холбоотой ажиллан, санал гомдлыг зохих журмын дагуу шийдвэрлэн, Засаг даргыг нэр дэвшүүлэх, түүнийг чөлөөлөх, огцруулах болон Засаг дарга, тухайн нутаг дэвсгэрт төрийн үйлчилгээг үзүүлэх байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж ажиллах үүрэгтэй.

1992 оноос хойш нутгийн захиргааны байгууллагууд болох ИТХ, Засаг дарга түүний тамгын газар иргэдийн хэрэгцээ шаардлага, ая тухтай амьдралын баталгааг хангуулах үүрэгтэйгээр ажиллаж эхэлсэн. Энэ талаар Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуульд хуульчилж өгсөн. Иргэдийн оролцоог хангах, олон нийтийн хяналтыг хэрэгжүүлэхээр заасан холбогдох хуулийн заалтыг авч үзье.

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль

24 дүгээр зүйл. Хуралд асуудал оруулах эрх /Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль. 2006 оны шинэчилсэн найруулга/

“...Хурлын тэргүүлэгчид, хороо, түүнчлэн төлөөлөгч, тухайн нэгжийн Засаг дарга асуудал хэлэлцүүлэхээр оруулах эрхтэй

Төрийн болон төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэн тухайн шатны Хуралд, сум дүүрэг, баг, хорооны Хурал зохих дээд шатны Хуралд асуудал хэлэлцүүлэхээр санал дэвшүүлж болно...” гэж заасан.

Хуульд заасан энэ эрхийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа талаар “Тунгаамал төв” ТББ-аас 2018 онд 200 орчим иргэдээс судалгаа авахад дараах үр дүн гарсан байна.

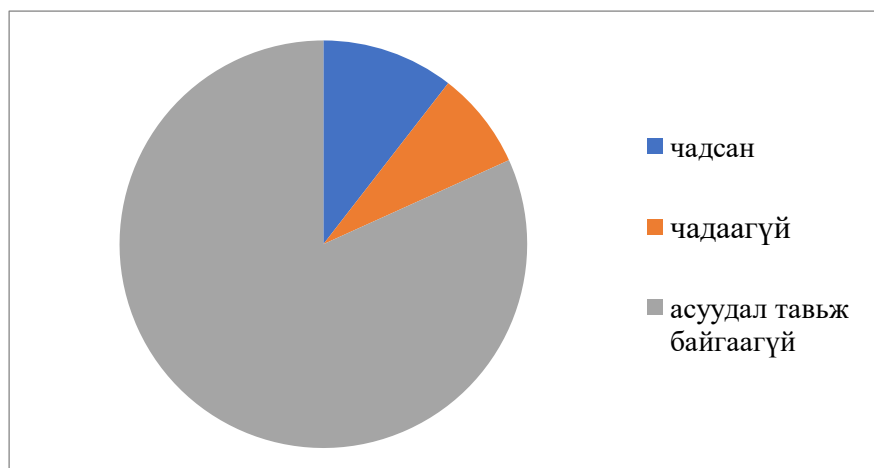
“Та ИТХ-ын төлөөлөгчдөө ямар нэгэн асуудал тавьж уулзаж байсан уу? Шийдвэрлэж чадсан уу?” гэсэн асуултад *чадсан-19, чадаагүй-14, асуудал тавьж байгаагүй-148* хүн хариулсан байна.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> <http://www.Eagle.mn/>

<sup>19</sup> Орон нутгийн удирдлага. УБ 2019., 85 дахь тал

<sup>20</sup> Төрийн байгуулал судлал. УБ 2018., 85 дахь тал № 01

График 1. ИТХ-ын төлөөлөгчдөө хандсан байдлын судалгаа <sup>21</sup>



Энэхүү судалгаанаас харахад иргэдийн зарим хэсэг нь иргэдийн төлөөллийн байгууллагадаа ханддаггүй, хандахыг хүсдэггүй, хэрхэн хандах учраа олдоггүй нөгөө талаас ИТХ нь иргэдээс санал авдаггүй, санал тусгах нь муу, санаачилга гаргахгүй байгааг харуулж байна.

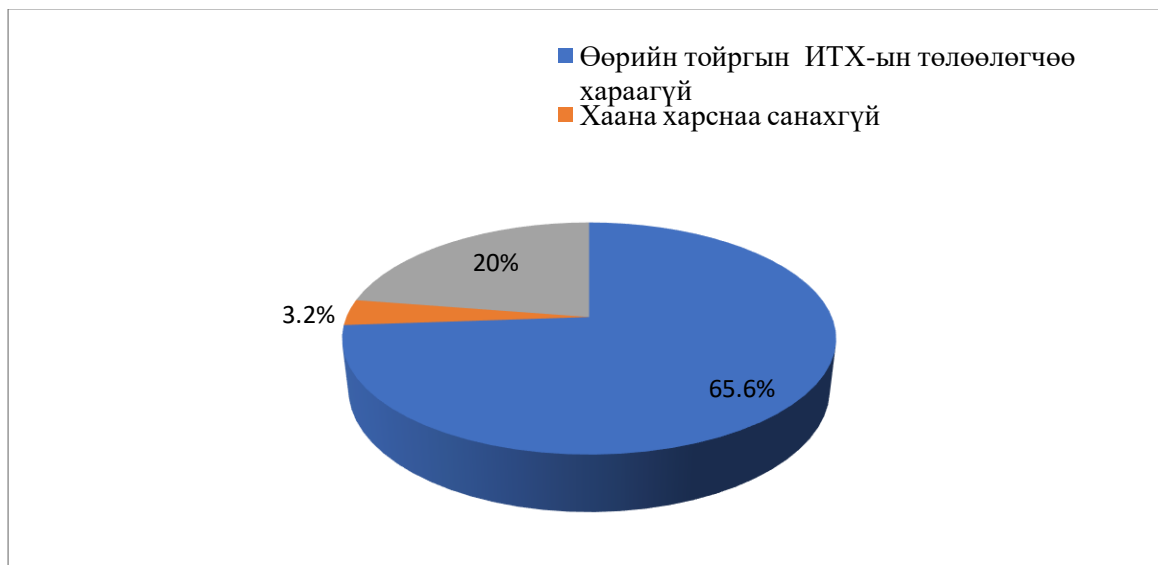
Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.9-д /МУ-ын ЗЗНДНТУТХ-ийн 2020 оны шинэчилсэн найруулгын 12.1.6, 12.1.7, 12.1.8/ зааснаар ИТХ-ын төлөөлөгчид тухайн нэгжид оршин суугаа иргэдийн хүсэл зоригийг илэрхийлэх, сонгогчидтойгоо тогтмол холбоотой ажиллах, саналыг харгалзан үзэх, иргэдийг мэдээллээр хангах, ил тод байх, иргэдээс ирсэн өргөдөл санал гомдлыг шийдвэрлэх ёстой. Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11 дэх хэсэгт “Иргэн, хуулийн этгээд нь хүний эрх, эрх чөлөө, үндэсний аюулгүй байдал, байгууллагын хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор хууль тогтоомжид нийтэд мэдээлэхийг хориглосноос бусад мэдээллийг ИТХ-аас авах эрхтэй.” <sup>22</sup>

Мөн 2015 онд хийгдсэн “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын талаарх иргэдийн хандлагын суурь түвшин тогтоох судалгааны тайлан”-д дурьдсанаар судалгаанд оролцсон нийслэлийн иргэдийн 65.6 хувь нь өөрийн тойргоос НИТХ-д сонгогдсон төлөөлөгчдөө хараагүй, 15 орчим хувь нь хаана харснаа санахгүй, 20 орчим хувь нь сонгуулийн компанит ажлаас хойш телевизийн сувгаар, уулзалтаас харсан, нэрийг нь мэдэхгүй гэсэн хариултыг өгсөн байна.

<sup>21</sup> Төрийн байгуулал судлал. УБ 2018., 85 дахь тал. № 01

<sup>22</sup> “Монгол Улсын Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь”. Судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж., УБ., 2019

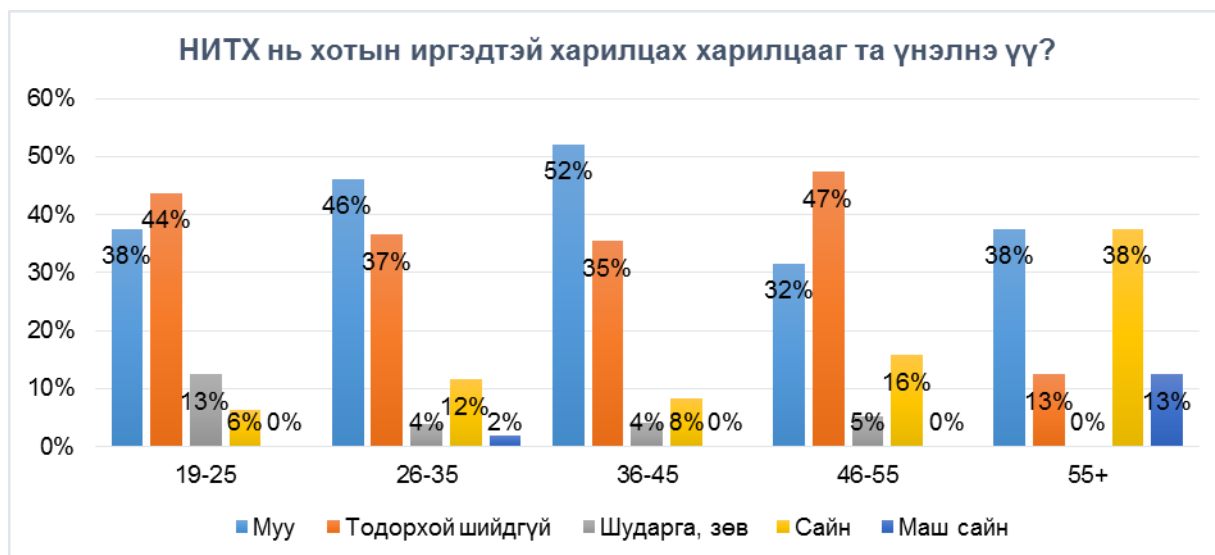
График 2. “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын талаарх иргэдийн хандлагын суурь түвшин тогтоох судалгаа” 2015 <sup>23</sup>



Аймгийн ИТХ-ын төлөөлөгчөө мэдэж байгаа 37.3 хувь, НИТХ-ын төлөөлөгчийг 15.8 хувь нь мэддэг гэж хариулсан бол сум, дүүргийн төлөөлөгчөө нэрлэж байгаа үзүүлэлт 3 дахин өндөр байсан.

Дараах судалгаа НИТХ-ын иргэдтэй харилцах харилцаа, иргэдийн оролцоо, иргэд оролцоогоо нэмэгдүүлэхэд юу саад болж байгаа талаар 2021 онд нийслэлийн иргэдээс авсан ба дараах үр дүн гарсан байна.

График 3. НИТХ нийслэлийн иргэдтэй харилцах харилцааны үнэлгээ<sup>24</sup>

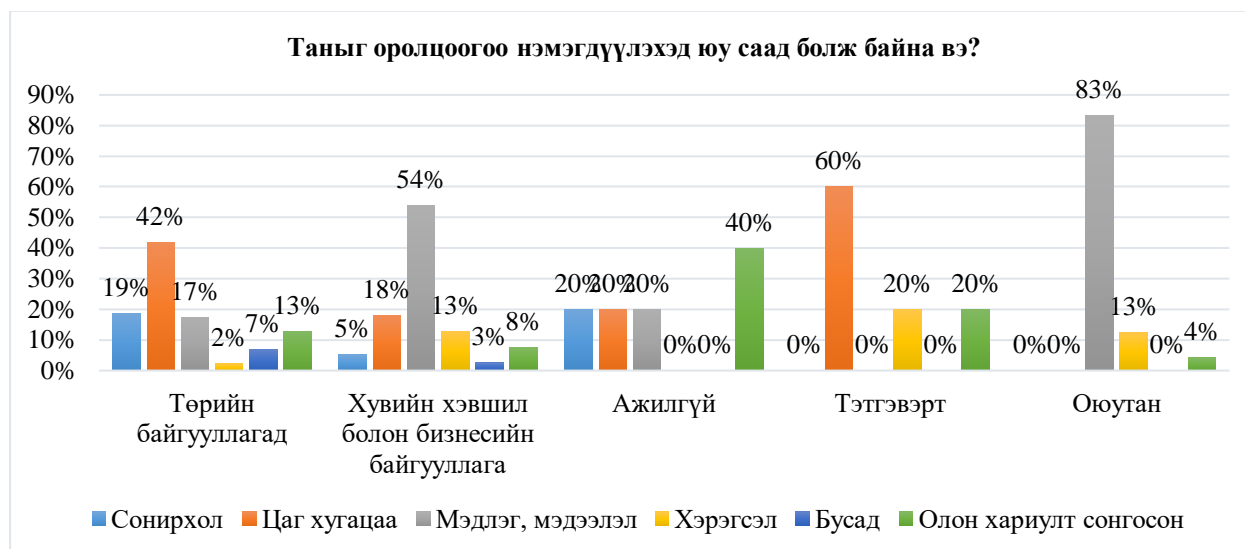


Судалгаанд хамрагдагсдын дөнгөж 18% нь л НИТХ нь хотын оршин суугчидтай сайн харилцаатай байдаг гэж үзсэн байна. Судалгаан оролцогчдын 44% нь энэ харилцааг муу гэж үзсэн байна

<sup>23</sup> “Монгол Улсын Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь”. Судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж., УБ., 2019

<sup>24</sup> Төрийн байгуулал судлал. УБ 2021., 89 дэхь тал.№ 03

График 4. ИТХ-ын иргэдийн оролцоо, оролцоог нэмэгдүүлэхэд гарч буй байдлын шалтгаан <sup>25</sup>



Хүмүүс илүү их оролцож чадахгүй байгаагийн хамгийн том шалтгаан бол мэдлэг, мэдээлэл (36%), цаг хугацаа (30%) гэж үзсэн байна. Энэ үзүүлэлтийг дотор нь задалж үзвэл төрийн байгууллагад ажиллагсад цаг хугацаа (42%), сонирхол (19%), мэдлэг, мэдээлэл (17%) оролцож чадахгүй байгаагийн шалтгаан гэж үзсэн байхад хувийн хэвшил, бизнесийн байгууллагад ажиллагсад мэдлэг, мэдээлэл (54%), цаг хугацаа (18%) гэж үзсэн байна. Харин оюутнуудын олонх буюу 84% нь мэдлэг, мэдээлэл авах шаардлагатай байгааг илэрхийлжээ

### *Дүгнэлт*

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын үйл ажиллагаа ил тод байж шийдвэр гаргах, хэрэгжилтийг хангах, хяналт тавихад иргэд оролцох тэр тусмаа шууд оролцох оролцоо чухал бөгөөд эдгээр нь хангалттай биш байна. Иргэдийг төрийн үйл хэрэгт оролцуулах, тэдний санал бодлыг төрийн байгууллагаас гарах шийдвэрт тусгах асуудал яригддаг боловч үр дүн муу байсаар байна. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын нь угтаа иргэдийн “төлөөллийн байгууллага” бөгөөд иргэдийг хэрхэн төлөөлж чадаж байгаа эсэхээр нь тухайн байгууллагын үйл ажиллагааны чанар, чадвар, үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг нь үнэлж дүгнэнэ. Иргэдээс өөрөө удирдах ёсны байгууллагын үйл ажиллагаанд тааруу үнэлгээ өгч байгаа шалтгаан нь:

- Тухайн нэгжид оршин суугаа иргэдийн хүсэл зоригийг бүрэн илэрхийлж чадахгүй
- Хурлаас хийж байгаа ажлын талаар мэдээлэл дутуу олгох
- Иргэдтэй харилцах эргэх холбоо сул гэх мэт шалтгаанууд бий юм.

НӨУЁБ-ыг чанаржуулах, төлөөллийг сайжруулахын тулд хууль эрх зүйн таатай орчин хэрэгтэй төдийгүй иргэдийн оролцоо, улс төрийн боловсрол, мэдээлэл сайтай байх, шаардлага чухал юм. Тиймээс иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхийн тулд:

- Засаг захиргааны байгуулал, НЗДТГ болон НИТХ харилцаа холбоогоо нэмэгдүүлэх, эргэх холбоог сайжруулах,
- Мэдээллийн хүртээмжийг сайжруулах

<sup>25</sup> Төрийн байгуулал судлал. УБ 2021., 89 дэхь тал.№ 03

- Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал болон Засаг даргын тамгын газрын нээлттэй хаалганы өдөр төлөөлөгчдийн нээлттэй өдрийг сайжруулах, хүртээмжтэй болгох
- Иргэдийн хэрэгцээг хангахуйц мэдээллийн санг бүрдүүлэх
- Иргэд, төрийн бус байгууллага, нутгийн удирдлагын байгууллагын хамтын ажиллагааг сайжруулах
- Иргэд, төрийн байгууллагын чирэгдлийг арилгах зэрэг арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа юм.

### ***Ном зүй***

Монгол Улсын Үндсэн Хууль. ( 1992 ). УБ

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль. ( 2006 ). УБ

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль. ( 2020 ). УБ. Шинэчилсэн найруулга

Нийтийн удирдлагын үндэс. Хамтын бүтээл. ( 2018 ).УБ

Орон нутгийн удирдлага. ( 2019 ). УБ

Konrad Adenauer Stiftung.Төрийн байгуулал судлал. ( 2018 ). УБ., №01

Konrad Adenauer Stiftung. Төрийн байгуулал судлал. ( 2021) . УБ., №03

Konrad Adenauer Stiftung, National university of Mongolia (Department of political science). Монгол Улсын Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь. Судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж. (2019).УБ

<http://www.Legalinfo.mn/>

<http://Eagle.mn/>

<http://lawforum.parliament.mn/>