

МОНГОЛ УЛСЫН НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ШИНЭТГЭЛИЙН АСУУДАЛД: ТӨВЛӨРЛИЙГ СААРУУЛАХ НЬ

Ц.Батболд

Дэд профессор, доктор, МУИС, ШУС, Улс төр судлалын тэнхим

Түлхүүр үг: Нутгийн удирдлага, төвлөрлийг сааруулах. эрх мэдлийг шилжүүлэх, шийдвэр гаргах, хариуцлага хүлээх, чадавхийг бэхжүүлэх, бие даасан байдлыг хангах, эдийн засгийн эрх чөлөө, иргэдийн оролцоо

Товч утга:Нутгийн удирдлага дахь төвлөрлийг сааруулж, эрх мэдлийг шилжүүлэх хүрээнд: Орон нутгийн түвшинд улс төрийн шийдвэр гаргаж, хариуцлага хүлээх механизмыг зохистой бүрдүүлэх, нутгийн засаг захиргааны чадавхийг бэхжүүлэх, санхүүгийн бие даасан байдлыг хангах боломжийг бүрдүүлэх, нутгийн иргэдэд эдийн засгийн эрх чөлөөг олгох, нутгийн удирдлага нь экологийн болон бусад олон асуудлаар иргэний нийгмийн ба бизнесийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах, иргэдийн оролцоог төлөвшүүлэх зэрэг асуудлыг онол, практикийн түвшинд авч үзсэн. Мөн бусад орнуудын шинэтгэлийн туршлагыг танилцуулж, дүгнэлт гаргасан болно.

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

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

Төвлөрлийг сааруулах нь

Төвлөрлийг сааруулах нь улс төр, захиргаа, төсвийн талаар шийдвэр гаргах эрх мэдлийг төв засгийн газраас орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагад шилжүүлэх үйл явц юм. Төвлөрлийг сааруулах гэдэг нэр томъёо нь эрх мэдлийг дээрээс доош нь шилжүүлэх гэсэн ойлголтыг илэрхийлдэг. Төвлөрлийг сааруулах үйл явцын талаар зарим улс төрчид, судлаачдын дунд холбооны улс болгох нь гэсэн байр суурь, ойлголтыг олон нийтэд өгч байдаг. Энэ нь тийм биш. Холбооны улсуудад орон нутгийн бие даасан улс төрийн дотоод эрх

чөлөө(татвар, төсөв, хууль, шүүх гэх мэт) байдаг бол, нэгдмэл улсуудад зөвхөн орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн асуудлыг нутгийн удирдлага бие даан шийдвэрлэх эрх олгож буй асуудал юм. Төрийн нэгдмэл (унитарная государственная структура) байгуулалттай Франц, Швед, Норвеги зэрэг олон улс орон төвлөрлийг сааруулсан нутгийн бие даасан удирдлагыг амжилттай хэрэгжүүлж байна.

Төвлөрлийг сааруулах нь улс төр, захиргаа, төсвийн талаар шийдвэр гаргах эрх мэдлийг төв засгийн газраас орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагад шилжүүлэх үйл явц юм. Энэ нь үндсэн гурван хэлбэртэй:

1.Төрийн албаны хүрээнд чиг үүрэг, хариуцлагыг шилжүүлэх (deconcentration): Энэ нь шийдвэр гаргах эрх мэдэл орон нутгийн иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээдэг төлөөллийн байгууллагад бус, харин төрийн захиргааны төв байгууллагаас томилогддог, түүнд ажлаа тайлагнадаг албан тушаалтанд шилждэг. Иймд төвлөрлийг сааруулах олон нийтийн оролцоог хөхүүлэн дэмжих гэхээс илүү захиргааны үр ашгийг нэмэгдүүлэх зорилготой байдаг. Ийм тогтолцоо Хятадад хэрэгжиж байдаг.

2. Эрх мэдлийг төлөөлүүлэх (delegation): Энэ нь төлөөлөгчид өөр этгээдэд тодорхой үйл ажиллагаа явуулах эрх мэдэл хуваарилж, өөрсдөө хариуцлага хүлээлгэдэг. Төв засгийн газрын бүрэн эрхт төлөөлөгч — аймаг сум, хот дүүргийн засаг дарга зэрэг төв засгийн газрыг бүрэн эрхтэй төлөөлөх захирагчдын гарт ихээхэн эрх мэдэл төвлөрдөг. Эдгээр албан тушаалтан тухайн нутаг дэвсгэр дээрээ төрийн бүх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээж, бусад төрийн албан хаагчид, орон нутгийн засаг захиргааны албан тушаалтнуудаас дээгүүр эрх мэдэл эдэлдэг. Энэ нь орон нутгийн өөрөө удирдах ёсыг ихээхэн хязгаарласан хувилбар юм. (Энэ нь манайд хагас дутуу байдаг тогтолцоо)

3. Улс төрийн хүрээнд эрх мэдлийг бүрэн шилжүүлэх (devolution): Энэ нь орон нутгийн түвшинд иргэд шууд улс төрчидтэй хариуцлага тооцох боломжийг олгодог. Өөрөөр хэлбэл, тухайн орон нутгийн засаг даргыг иргэд өөрсдөө сонгодог. Энэ нөхцөлд орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд иргэдийн оролцоо идэвхждэг.Төв засгийн газрууд улс төрийн төвлөрлийг сааруулахаасаа илүү захиргааны төвлөрлийг сааруулахыг илүүд үздэг ерөнхий хандлага ажиглагдаж байна. Энэ нь Франц, Их Британи, Швед, Япон, Шинэ Зеланд зэрэг төрийн нэгдмэл байгуулалттай олон оронд хэрэгждэг. Гэхдээ хэрэв ихэнх эх үүсвэр, чиг үүрэг бүсийн засаг захиргаадад төвлөрч, түүнээс доошхи түвшинд эрх мэдэл шилжихгүй бол төвлөрсөн нэг улсын оронд жижиг хэмжээний олон төвлөрсөн нэгж үүсч бий болох эрсдлийг тооцож зайлсхийх ёстой.

Төвлөрлийг сааруулсанаар орон нутгийн бие даасан байдлыг бэхжүүлдэг. Орон нутгийн бие даасан байдал гэдэг бол тухайн орон нутгийн хэмжээний нийгэм, эдийн засгийн асуудлыг нутгийн удирдлага өөрөө шийдвэрлэх асуудал юм.Энэ хүрээнд:

- Тухайн орон нутгийн түвшинд улс төрийн шийдвэр гаргаж, хариуцлага хүлээх механизмыг бүрдүүлэх;
- Захиргааны чадавхийг бэхжүүлэх;
- Санхүүгийн эрх мэдэл бүхий эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх;
- Нутгийн иргэдэд эдийн засгийн эрх чөлөөг олгож, амьдралаа сайжруулах бизнесийн идэвх санаачлагыг нь дэмжих;
- Нийгмийн асуудлуудыг бие даан шийдвэрлэх боломж бүрдүүлэх;
- Экологийн аюулгүй байдал зэрэг олон асуудлаар иргэний нийгмийн болон өөрөө удирдах ёсны байгуулгуудтай хамтран ажиллах;
- Иргэдийн оролцоог төлөвшүүлэх нь;

Орон нутгийн бие даасан байдал дахь захиргааны үндсэн зорилго бол тухайн орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн асуудлыг зохицуулан хөгжүүлэх, түүний нөөц боломжийг нэмэгдүүлэх явдал юм. Дээрх асуудлыг шийдвэрлэх талаар товч авч үзэе.

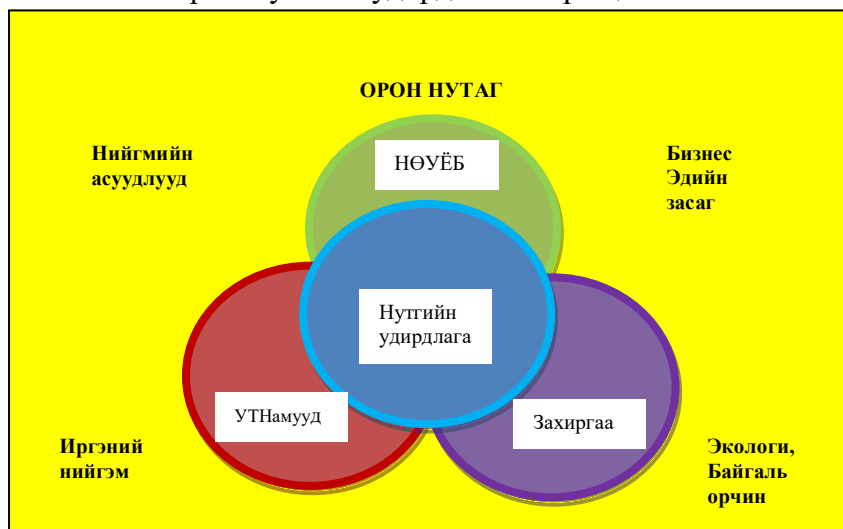
Үүнд:

Орон нутгийн түвшинд улс төрийн шийдвэр гаргаж, хариуцлага хүлээх механизмыг зохистой бүрдүүлэх нь: Нутгийн удирдлага бол улс төрийн засаглал, төрийн захиргаа, өөрөө удирдах ёсны байгууллагын хамтын ажиллагаа бүхий орон нутгийн улс төр, захиргаа, иргэний нийгмийн харилцааны талбар мөн. Эдгээр нь орон нутаг дахь удирдлагын шийдвэр, гүйцэтгэл, хяналт, хариуцлагын тогтолцоог хэрэгжүүлдэг засаглалын субъектууд юм. Уг засаглалын субъектуудын харилцааны үндсэн зорилго нь нутгийн иргэдийн нийгэм, эдийн засгийн амьдралыг хөгжүүлэхэд чиглэгддэг. ИТХ бол орон нутгийн захиргааны үйл ажиллагаанд ИНХ-ын тогтоол, шийдвэрээр чиглэл өгөх, хяналт тавих, иргэдийн эрх ашгийг хамгаалж, нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн асуудалд иргэдийн саналыг тусгах үндсэн зорилготой иргэдийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага юм.

Нутгийн удирдлагын субъектүүдийн үндсэн үүрэг:

- НӨУЁБ – Нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах, тэдний хүсэл сонирхлыг ИНХ ба ИТХ-аар хэлэлцэж, тогтоол гаргах, захиргааны хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд хяналт тавих;
- Засаг захиргааны байгууллага – Төрийн бодлого, үйлчилгээ болон ИТХ-ын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх;
- Улс төрийн намын орон нутгийн байгууллага, нэгжүүд – Орон нутагт намын бодлого, зорилго, мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх;

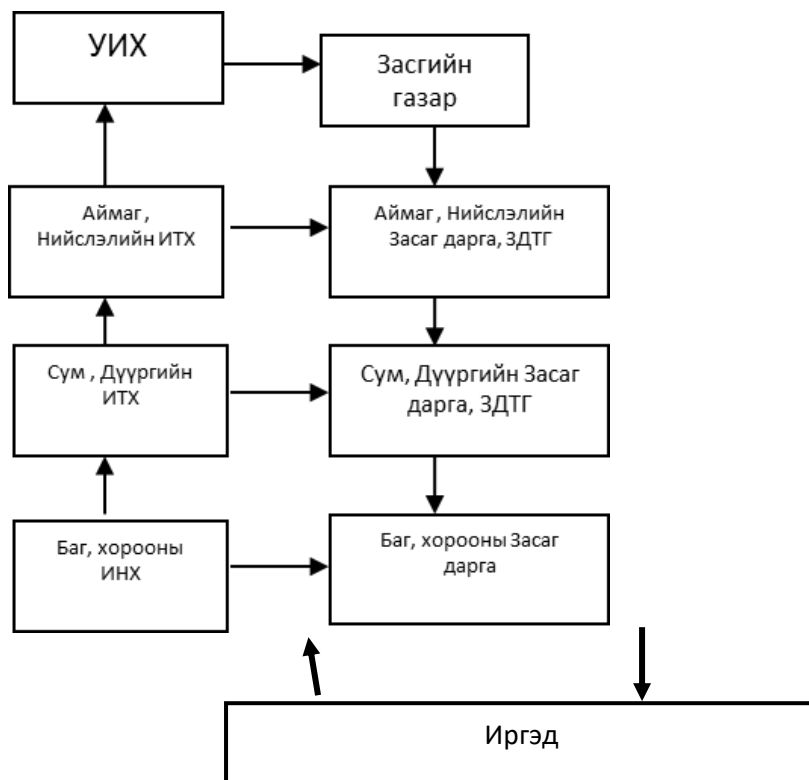
Загвар 1. Нутгийн удирдлагын бүтэц



Иргэдийн нийгмийн удирдлагад оролцох эрх: Иргэд орон нутгийн түвшинд өөрсдийн хүрээлэн буй орчин, эдийн засаг, аж ахуй, нийгмийн асуудлаарх хоорондын харилцааг ИНХ-аараа өөрсдөө бие дааж шийдвэрлэдэгт оршино. Нутгийн удирдлага бол ардчиллын суурь үндэс, анхан шатны нэгж юм. Америкийн муж улсуудын холбоо болон түүний ардчилал нь нутгийн өөрийн удирдлагаас үүсэн байгуулагдсан гэж В.Г.Графский үзжээ.

Монгол дахь нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааны үндсэн субъект нь улс төрийн нам ба түүний гишүүд, төрийн засаг захиргааны байгууллагууд, нутгийн өөрөө удирдах ёсны төлөөллийн байгууллагууд юм. Эдгээрийн харилцааны “Үндсэн хууль” ба бусад хуулиудын эрх зүйн үндэс нь Монголын нутгийн удирдлагыг сонгодог загваруудаас ялгаатай хэдий ч “Үндсэн хууль”-д хүрэхгүйгээр дагавар хуулиудад бага зэрэг засвар хийвэл хэрэгжүүлж болохуйц тодорхой иерархи шатлал бүхий өөрийн өвөрмөц тогтолцоог бүрдүүлдэг.

Монголын нутгийн удирдлагын загвар



Гэвч бодит байдал дээр Монгол улсад 1996 оноос АХЭ-ийн засгийн газрын үед төвлөрлийг сааруулах зорилгоор орон нутгийн удирдлага төсвөө өөрөө захиран зарцуулах шийдвэр гаргаж, нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлж эхэлсэн туршлага бий. Гэвч тухайн үеийн засаг захиргааны болон ИТХ-ын удирдлага, боловсон хүчний чадвар шинэ арга барилаар, бие даан ажиллахад мэдлэг, туршлага дутагдсан юм. Нөгөө талаар энэ талын эрх зүйн орчин, хяналт хариуцлагын механизмыг бүрэн бий болгоогоүй, иргэдийн төлөөлөгчид эрх үүргээ ойлгож, хэрэгжүүлж чадаагүй зэрэг олон шинэ тутам мэдэхгүй, чадахгүйн “нялхс”-ын дутагдлууд бүхий бодлогын алдаа гарсан. Иймээс ч засаг дарга нар орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр олон хэлбэрийн буруу зарцуулалт үүсгэн олон түмний шүүмжлэлд өртөж, АХЭ-ийн засгийн газрын нэр хүндийг унагах нэг хүчин зүйл болж байв.

Харин дээрх байдлуудыг засаж залруулах, хариуцлагын механизм бий болгон сайжруулах болон НӨУЁ-ны байгууллагын төлөөллийг сонгох асуудлыг дахин авч хэлэлцэхийн оронд 2002 онд “Шинэ Зеландын загвар” нэрийн дор “Төсвийн Нэгдсэн Удирдлага Санхүүжилтын Хууль”-аар төвлөрсөн төсвийн тогтолцоонд эргүүлэн шилжүүлсэн юм. Энэ үйл явцыг өнөөгийн өндөрлөгөөс эргэн харж товч дүгнэхэд Монголын нийгэм, төрийн амьдралд эерэг сөрөг дараах үр дагаварыг авчирсан байна.

Үүнд эерэг тал нь:

Захиргааны төв байгууллагуудын сарнисан удирдлагын бүтцийг төсвийн хууль, санхүүгийн (Төрийн сан) аргаар нэгтгэн төвлөрүүлж, төрийн стандарт, эрх зүйн хяналтын тогтолцоог шинэчлэн сэргээж чадсан юм. Төрийн байгууллагуудын чадавхийг шинэ нөхцөлд тохируулан өөрчилж, эхэлсэн байна.

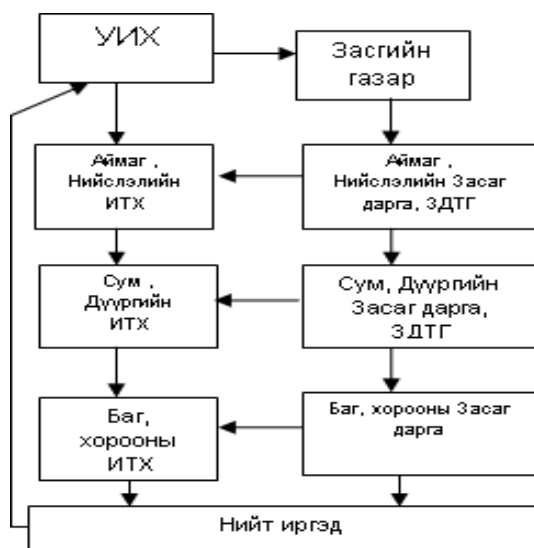
Сөрөг тал:

Орон нутгийн өөрийн удирдлага, түүний бие даасан байдлын талаарх анхны алхмуудыг бүрэн хязгаарлаж, түүний хөгжлийг төсвөөс хараат болгосон байна. Үүний үр дүнд орон нутаг бие даан хөгжих боломж хязгаарлагдан, иргэдийн эрх ашиг хохирч, орон нутагт ядуурал нэмэгдэж, хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн бий болсон. Мөн төр захиргааны

байгууллагуудад хүнд суртал, авлига, хээл хахууль эрс нэмэгдсэн. Захиргааны түвшинд төрийн шинэ менежментийг нэвтрүүлэх явдал онол, үзэл баримтлалын түвшинд бус, улс төрчид, төрийн албан хаагчдын сонирхлын түвшинд хэрэгжсэнээр төрийн албаны ёс зүй унаж, нийгмийн шударга ёс алдагдаж иржээ.

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 62-р зүйлийн 2-т “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно” хэмээн заасан. Үүнд “Төсвийн Нэгдсэн Удирдлага Санхүүжилтын Тухай” (ТНУСТ) хуулиас бусад хуулиудад бүтцийн хувьд үндсэндээ хэрэгжүүлэх боломжтойгоор заагджээ. Гэвч бодит байдал дээр нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагаа хэрэгждэггүй, үйл ажиллагааны чиглэл нь ч өөр, хэлбэрдлийн төдий тогтоол шийдвэр гаргадаг, нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хамгаалдаггүй.

Хэт улс төржсөн нутгийн удирдлагын бодит байдалд гүйцэтгэх үүргийн чиглэл



Яагаад энэ загвар, хууль эрх зүйн тогтолцоо ажиллахгүй байна вэ? Үүнд: Орон нутгийн бие даасан байдал, түүний эрх хэмжээ, өмчийн болон орлогын эх үүсвэрээ бүрдүүлэх эдийн засгийн эрх зүйн үндэс зэрэг бүрэн бүрдээгүй зэрэг олон асуудлууд байгаа. Гэвч энд зөвхөн улс төрийн асуудлыг нутгийн өөрийн удирдлага болон төрийн засаг захиргааны байгууллагуудтай харилцан хамаарлынх нь үүднээс товч авч үзэх болно.

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

1. Орон нутгийн сонгуулийн хуульд бие даагчийг бус улс төрийн намыг дэмжсэн байдаг. Бие даагчид сонгогч-дэмжигчдийн гарын үсэг цуглуулна. Мөн улс төрийн намын гишүүд гарын үсэг цуглуулах шаардлагагүй бөгөөд сонгуулийн кампанид хөрөнгө хүч, бүлгийн дэмжлэг гэх мэт бүх талаараа бие даагчаас давуу.
2. Үеэ өнгөрөөсөн массын намын тогтолцооны нэг онцлог бол намын гишүүнчлэлээр дамжуулан иргэд намыг амьдрах арга хэрэгсэл болгосон байдаг. ИТХ-ын гишүүд бараг бүгд намын гишүүд. Энэ утгаараа орон нутагт өөрөө удирдах ёсны байгууллага жинхэнэ утгаараа ажилладаггүй.
3. Орон нутагт засаглах эрх олж авагчид нь улс төрийн намын шат, шатны байгууллагууд юм. Массын буюу олон түмний нам нь дээрээс доош шаталсан иерархи бүхий бюрократ байдаг бүтэц бөгөөд дээд шатандаа доод шат нь захирагдаж, үйл ажиллагаа явуулдаг зарчимтай.

4. Массын намд дотоод ардчилал байх боломжгүй. Бюрократ бүтэц автократ зарчмаар ажилладаг хууль, зүй тогтолтой.
5. Энэ утгаараа ИТХ нь орон нутгийн иргэдийг төлөөлөх ёстой атал, намыг төлөөлдөг.
6. Орон нутгийн иргэд өөрсдийг нь төлөөлж буй бие даагч хувь хүнтэй, хариуцлага тооцох нь орон нутгийн намын бүлэгтэй хариуцлага тооцохоос хялбар. Иргэд хэрвээ ИТХ-тай хариуцлага тооцохыг хүсвэл улс төрийн намтай хариуцлага тооцох хэрэгтэй болно. Иймээс ИТХ ба орон нутгийн иргэдийн нягт холбоо байхгүй.
7. Ихэвчлэн орон нутгийн намын байгууллагын лидер засаг дарга болдог. ИТХ-ын олонх өөрийн хүнийг засаг даргаар сонгон томилуулдаг тул, орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг бус, намын эрх ашиг, нэр хүндийг хамгаалсан хяналтыг илүү тавих нь зайлшгүй.
8. Уг мөн чанартаа ИТХ ба засаг дарга, түүний тамгын газар нэг улс төрийн хүчний гарт ордог. Ийнхүү орон нутагт 4 жилийн турш хяналтгүй засаглал ноёрхдог. Ийм нөхцөлд засаг дарга өөрийн хүслээр ИТХ-аар тогтоол гаргуулах боломж бүрдэнэ.
9. Иргэд орон нутгийн асуудлаар УИХ-ын гишүүдэд ханддаг бөгөөд ИТХ ба Засаг дарга түүний тамгын газарт ханддаггүй. Иймээс иргэд орон нутгийн хөгжлийн асуудлуудыг УИХ-ын гишүүдэд хандаж, тэндээс хөрөнгө мөнгө хуваарилуулахыг хүсдэг.
10. УИХ-ын гишүүд ч ИТХ-ын төлөөлөгчдийн хийх ёстой ажлыг амлаад сонгуульд өрсөлддөг. Зүй нь УИХ-д нэр дэвшигчид улс орны хэмжээний хөгжлийн бодлого, хууль эрх зүйн тогтолцоог сайжруулах асуудал ярих ёстой байтал, тэд орон нутгийн “тоогоо шанаганы” асуудал ярьж сонгогддог.

Тухайн орон нутгийн түвшинд улс төрийн шийдвэр гаргаж, хариуцлага хүлээх механизмыг зөв бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Энэ хүрээнд дараах асуудлуудыг шийдвэрлэх:

- Орон нутгийн засаг, захиргааны тухай хуульд ИТХ-ын гишүүдийн олонх засаг даргыг санал болгосноор дээд шатны засаг дарга томилно гэж заасан. Энэ нөхцөлд засаг дарга орон нутгийн ИТХ-ын өмнө хариуцлага хүлээхээр тусгагдсан байдаг. Гэвч бодит байдалд ИТХ нь иргэдийг төлөөлдөггүй, зөвхөн аль нэг намыг төлөөлдөг. Тиймээс засаг дарга намынхаа өмнө хариуцлага хүлээдэг.

Энэ нь “Орон нутгийн сонгуулийн тухай хууль”-д бие даагчдыг сонгогдох боломжийг хязгаарласантай холбоотой. Үүнийг засварлах боломж нь орон нутгийн сонгуулийн доод түвшинд улс төрийн намуудын оролцоог хязгаарлах, эсвэл бууруулах заалтуудыг оруулж өгөх, эсвэл орон нутгийн иргэд засаг даргаа өөрсдөө сонгодог болгох. Энэ өөрчлөлтийн аль нь ч үндсэн хуульд гар хүрэхгүйгээр хийж болох хувилбар юм.

Орон нутгийн засаг захиргааны чадавхийг бэхжүүлэх: Том газар нутагтай, хүн ам нь тархай байрлалтай, ядуурлыг бууруулах болон нийгмийн үйлчилгээний томоохон шийдвэрүүд хэрэгжүүлэх шаардлагатай Монгол шиг улс оронд алсын зайнаас буюу төв засгаас шийдвэр гаргадаг дамжуулан удирдах бүтэц нь үр ашиг муутай, төр засагт итгэх итгэлийг бууруулдаг. Хэрэв орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн асуудлыг орон нутаг өөрөө шийдвэрлэж чадах хэмжээнд эрх мэдлийг шилжүүлсэн нөхцөлд зохион байгуулалтын шинэ бүтцийг зайлшгүй бий болгох шаардлага үүснэ. Энэ нь төрийн захиргааны албадын чиг үүрэг, хариуцлагыг үндэсний түвшнээс орон нутгийн түвшин рүү, мөн төрийн захиргааны төв байгууллагуудаас тэдгээрийн орон нутаг дахь салбарууд руу шилжүүлэх үйл явц бөгөөд үүнийг захиргааны төвлөрлийг сааруулах гэж нэрлэдэг. Энэ тохиолдолд шийдвэр гаргах эрх мэдэл орон нутгийн иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээдэг төлөөллийн байгууллагад бус харин төрийн захиргааны төв байгууллагаас томилогдож, түүнд ажлаа тайлагнадаг албан тушаалтанд шилждэг гэдгийг тэмдэглэх хэрэгтэй. Иймд төвлөрлийг сааруулах энэ хэлбэр нь олон нийтийн оролцоог дэмжихээсээ илүү захиргааны үр ашгийг нэмэгдүүлэх зорилготой байдаг.

Төрийн захиргааны онол боловсруулагчид орон нутгийн салбаруудад чиг үүрэг, хариуцлагыг шилжүүлэх нь үр ашгийг дээшлүүлэх, төвийн яамдын ажлын ачааллыг багасгах, тэднийг өдөр тутмын захиргааны ажлаас чөлөөлж, анхаарлыг нь бодлогын асуудалд төвлөрүүлэхийг зөвхөн менежментийн хэмжигдэхүүнүүдэд үндэслэсэн улс төрийн бус шийдвэр хэмээн үнэмшүүлэхийг оролддог ч энэ нь үнэн хэрэгтээ дээд зэргийн улс төрийн шийдвэр байх тохиолдол байдаг. Нэгдүгээрт төв засгийн газар энэ шийдвэрийг гаргахдаа орон нутгийн засаг захиргааны эрх мэдлийг өргөтгөхөөсөө илүү төрийн эрх баригчдын улс төрийн сонирхлыг хамгийн түрүүнд харгалзан үздэг. Хоёрдугаарт орон нутгийн салбарууд дахь албан хаагчид гол төлөв төв засгийн газрын буюу улс төрийн тогтвортой байдлыг хангах, улс төрийн сөрөг хүчний үйл ажиллагаанд саад учруулах, орон нутгийн засаг захиргаадаар төв засгийн газрын бодлогын хэрэгжилтийг хангуулах, орон нутгийн түвшний албан хаагчид улс төрийн хувьд үнэнч байгаа эсэхэд хяналт тавих зэрэг үүрэг гүйцэтгэдэг.⁶⁵

Төрийн захиргааны төв байгууллагуудын орон нутаг дахь салбаруудыг хэрхэн зохион байгуулах буюу захиргааны төвлөрлийг хэрхэн сааруулах тухай асуудал улс орон бүрт өөр өөр байх боловч Смитд дараахь нийтлэг гурван хувилбарыг авч үзсэн байна. Үүнд:

Салбарын орон нутаг дахь тогтолцооны загвар — Төрийн захиргааны төв байгууллагын орон нутаг дахь төлөөлөл нь боловсрол, эрүүл мэнд, үйлдвэр, хөдөө аж ахуй зэрэг төрийн үйлчилгээ, аж ахуйн тодорхой салбарын асуудлыг эрхэлдэг. Энэ тохиолдолд төв засгийн газрыг төлөөлөн захирагч гэж байдаггүй бөгөөд салбарын чанартай зохицуулалт хийх, мэргэжлийн удирдлагаар хангах, үйлчилгээний нийтлэг стандарт мөрдүүлэх зэрэг чиг үүргийг холбогдох яамд нь хэрэгжүүлдэг. Энэ нөхцөлд орон нутгийн захиргааны чадавхийг бэхжүүлэх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, аливаа шинэтгэлийг хэрэгжүүлж, төлөвшүүлэхэд захиргааны чадварлаг удирдлага зайлшгүй юм.

Энэ нөхцөлд:

1. Орон нутгийн ИТХ болон захиргааны чиг үүргийг нарийвчлан тогтоож, холбогдох хөрөнгө нөөцийг олгох;
2. Орон нутгийн удирдлагад босоо томилгоо болон нутгийн засаглалд доголдол, эрсдэл гарахаас бусад тохиолдолд төрийн төв байгууллагууд хөндлөнгөөс оролцохоос зайлсхийх;
3. Орон нутгийн удирдлагад чадварлаг боловсон хүчнийг томилох боломж олгох, чиг үүргээ үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхэд нь шаардлагатай мэргэжлийн болон удирдлагын туслалцаа үзүүлэх;
4. Нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн үр нөлөөтэй хяналт хийх, иргэдийн санал гомдлыг барагдуулах сувгуудыг бий болгох;

Захиргааны чадавхийг бэхжүүлэх нь орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг удирдан зохицуулах гол хөдөлгүүр мөн. Захиргааны чадавхийг бэхжүүлэх гэдэг бол институт, байгууллага, хүний нөөц, мэдээллийн технологийн хөгжил юм.

1. Институцийн хөгжил: үр ашиг муутай дүрэм журмаас үр ашигтай дүрэм журам, хөшүүргийн механизмд шилжих, энэ нь тухайн салбар дахь зардал буурсан эсэхээр хэмжигдэнэ; (Хувь хүнээс хамааралгүй байх)
2. Байгууллагын хөгжил: үр ашигтай дүрэм журамд зохицуулан байгууллагын бүтцийг өөрчлөх, чиг үүрэг, хариуцлагыг оновчтой болгох; (зохион байгуулалтыг нөхөн сэргээх)
3. Хүний нөөцийн хөгжил: сургалт явуулах зэргээр тухайн салбарт шаардлагатай ур чадварыг бий болгох; (Мерит зарчим, Ч.Барнард эрх мэдлийн тодорхойлолт)
4. Мэдээллийн технологийн хөгжил: мэдээлэл харилцааны технологийг нэвтрүүлэх; (Цахим засаглал)

⁶⁵Д.Рондинэли, Ш.Чийма. Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал. Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар. Орч Ц.Даваадулам. УБ., 2008. НҮБХХ.

5. Санхүүгийн чадавхи: энэ нь нутгийн хөгжилтэй шууд хамааралтай байх; (Хятадын жишээ)

Балвантрэй Мехта “Бид орон нутгийн хэрэгцээ, сонирхолд нийцсэн байдлаар хөрөнгө мөнгийг зарцуулах нөхцлийг хангахгүйгээр, хангалттай эрх мэдэл, түүнд тохирсон санхүүжилтийг олгохгүйгээр орон нутгийн сонирхол, идэвх санаачлагыг хэзээ ч өдөөж чадахгүй” гэжээ.

Санхүүгийн хувьд бие даасан байдлыг хангах боломжийг бүрдүүлэх:

Төвлөрөл хэрхэн саарсныг хэмжих нийтлэг хэмжүүр нь төв засгийн газрын нийт орлого, зарлагад үндэсний түвшингээс доод түвшин дэх нэгжүүдийн орлого, зарлагын эзлэх хувь юм. Үүнийг ДНБ юмуу, засгийн газрын нийт төсөвт доод түвшний нэгжүүдийн төсвийн эзлэх хувиар илэрхийлдэг. Жишээ нь орон нутгийн төсвийн зарлагын хэмжээ нийт төсвийн 10 хувьтай тэнцэж байгаа бол засгийн газрын ихэнх үйл ажиллагаа төв засгийн газрын түвшинд явагддаг гэсэн үг. Хэрэв төвлөрөл саарснаар энэ хэмжээ 40 хувьд хүрнэ гэж үзвэл хүн амд үзүүлэх үйлчилгээний талаар орон нутгийн нэгжүүд ихээхэн хариуцлага хүлээх болж байгаа хэрэг юм. Хоёр дахь хэмжүүр нь орон нутгийн засаг захиргааны өөрийн орлогын болон төв засгийн газраас олгож байгаа санхүүжилтийн харьцаа юм. Хэрэв зарлагын зөвхөн 10 хувийг орон нутаг өөрийн орлогоос, 90 хувийг төв засгийн газраас санхүүжүүлдэг бол орон нутгийн засаг захиргаа төв засгийн газраас санхүүгийн хувьд хараат, бие даасан үйл ажиллагаа явуулах хүрээ нь хязгаарлагдмал байгаа гэсэн хэрэг болно. Ийм нөхцөлд төвлөрлийг сааруулах тухай асуудал бодит бус, зөвхөн ор нэрийн төдий байдаг. Иймд төвлөрлийг сааруулах үйл явцыг шинжилж үзэхдээ орон нутгийн засаг захиргааны санхүүгийн бие даасан байдал, төв засгийн газраас санхүүгийн хувьд хараат байгаа эсэхийг хэмжиж орон нутгийн өөрийнх нь орлогыг тодорхойлох нь чухал ач холбогдолтой юм.⁶⁶

Нөхцөл байдалд тохирсон санхүүгийн чадавхи бүхий эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай. Гэсс, Лоэйр, Мартинэз-Вазкуэз нар санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах дараах зарчим, дүрмийг боловсруулсан байна.

1. Өөрөө засаглах эрх. Орон нутгийн засаг захиргаад зардлынхаа тэргүүлэх чиглэлийг бие дааж шийдвэрлэх эрх мэдэлтэй байх явдал нэн чухал. Хэрэв тэргүүлэх чиглэлийг нь дээрээс тогтоож өгдөг бол төвлөрөл саараагүй, орон нутгийн засаг захиргаад төв засгийн газрын хавсарга байдлаар ажилладаг гэсэн хэрэг болно.
2. Хангалттай орлоготой байх. Орон нутгийн засаг захиргаад хүлээсэн үүргээ биелүүлэхэд хүрэлцэхүйц орлоготой байх шаардлагатай. Энэ нь үйлчилгээ үзүүлэхэд шаардлагатай бүх зүйлээр хангагдсан байх хэрэгтэй гэсэн хэрэг биш, харин орон нутгийн засаг захиргаадад шилжсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай угаас хомс эх үүсвэрийг төвийн яамд татаж төвлөрүүлэх явдал гарахаас болгоомжлох хэрэгтэй гэсэн санаа юм.
3. Тэгш байдал. Орон нутгийн засаг захиргаадад хуваарилах хөрөнгийн хэмжээ нь тэдний хэрэгцээг тодорхойлох хүчин зүйлстэй шууд, харин цуглуулах татварын хэмжээтэй нь урвуу хамааралтай байх шаардлагатай. Энэ нь төв засгийн газар хөрөнгө хуваарилахдаа орон нутгийн засаг захиргааны онцлог хэрэгцээг анхааралтай харгалзаж үзэх шаардлагатай гэсэн үг юм. Энэ дүрмийг хэрэгжүүлэхдээ хүн амын наад захын хэрэгцээг хангах шаардлага, ядуурлын түвшин, хүн амын нягтрал, төвөөс алслагдмал байдал зэрэг орон нутгууд хоорондын ялгаатай байдлыг харуулсан үзүүлэлтүүдийг тодорхойлж тусгасан томъёо ашиглах шаардлагатай байдаг.

⁶⁶Д.Рондинэли, Ш.Чийма. Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал. Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар. Орч Ц.Даваадулам. УБ., 2008. НҮБХХ.

4. Урьдчилан тооцоолох боломжтой байх. Орон нутгийн засаг захиргаад өөрийн эх үүсвэр, үндэсний татварын орлогын тодорхой хувь, тусгай зориулалтын шилжүүлэг зэргээс орох орлогыг урьдчилан тооцож төлөвлөх боломжтой байх шаардлагатай. Төсвийн үнэн зөв, бодитой байдал бол сайн засаглалын чухал бүрэлдэхүүн хэсэг. Татвар хуваарилах, шилжүүлэг хийх аливаа тогтолцоо нь тодорхой хэмжээний хөрөнгө мөнгө саадгүй шилжиж байх арга зам хаалттай байгаа цагт уг хөрөнгө мөнгийг улс төрийн болон захиргааны бусад зорилгод ашиглах үүд нээлттэй байгаа гэсэн хэрэг юм. Иймд орлого хуваарилалтын тогтолцоонд наад зах нь нэгээс хоёр үзүүлэлттэй хялбаршуулсан томъёо хэрэглэн аль болохоор саадгүй хуваарилах арга хэрэглэх нь зүйтэй юм.
5. Эх үүсвэр хуваарилах. Эх үүсвэрийг хуваарилахдаа үр ашигтай байдлыг хангахын тулд уян хатан хандах, үүний тулд төв засгийн газар ямар салбарт хэдий хэмжээний хөрөнгө, мөнгө хуваарилах вэ? гэдгийг шийдвэрлэхдээ орон нутгийн удирдлагын санал дүгнэлтийг харгалзан үздэг байх.
6. Энгийн байх. Орлого хуваарилах механизм нь хэдий хэмжээний хөрөнгө, ямар зориулалтаар хуваарилагдаж байгааг ойлгоход хялбар, энгийн, ил тод байх хэрэгтэй. Улс төрчид, төрийн албан хаагчид албан тушаалаа ашиглан тогтолцооноос гадуур буюу тогтоосон хэм хэмжээг зөрчиж эх үүсвэр хуваарилдаг хандлагаас татгалзах хэрэгтэй бөгөөд хэрэв ийм хандлага газар авах юм бол тогтолцооны хууль ёсны, ил тод байдалд ихээхэн хор хөнөөлтэй байх болно.
7. Урамшуулал. Сайн менежмент, үйлчилгээний үр ашигтай ажиллагааг урамшуулах нь чухал. Эдийн засгийн урамшууллын төрөл бүрийн механизмыг ашиглах;
8. Санхүүжүүлэгчийн хяналт. Төв засгийн газар тусгай зориулалтын санхүүжилт хийх буюу татварын орлогыг хуваарилахдаа тавьсан зорилгоо хэрэгжсэн байх нөхцөлийг хангах үүднээс хяналтын төрөл бүрийн арга хэрэгслийг ашигладаг. Тусгай зориулалтын санхүүжилт хийх нөхцөлд хяналт-шинжилгээний аргыг ашиглах нь тохиромжтой байдаг бол татварын орлого хуваарилах нөхцөлд бол орон нутгийн засаг захиргаад төсвийн зарлага, өр зээлийг тогтоосон хэмжээнээс хэтрүүлэхгүй байхад чиглэгдсэн зарим хязгаарлалт тогтоож болох юм. Үүнд хамгийн гол нь хяналтын дүрэм болон "өөрөө засаглах эрх ба эх үүсвэр хуваарилах" дүрэм хоорондын тэнцвэрийг олох нь чухал юм.

Төсвийн хатуу хязгаарлалт нь орон нутгийн засаг захиргаад төсвийн сахилгыг бэхжүүлэх чухал арга хэрэгсэл болдог. Энэ нь бас орон нутагт өөрөө засаглах чадавхи бий болоход сайн нөлөөтэй. Манайд хэрэгжүүлж буй “Орон нутаг хөгжүүлэх сан” бол 2013 оноос өмнө юу ч үгүй байсныг бодоход харьцангуй дэвшилттэй үзэгдэл боловч дээрх зарчмуудтай тохирохгүй улс төрчид (ИТХ-ын гишүүд), төрийн захиргааныханы амтат бялуу буюу нутгийн захиргааны хэлбэрдэлт юм.

Нутгийн иргэдэд эдийн засгийн эрх чөлөөг олгох: Нутгийн иргэдэд эдийн засгийн эрх чөлөөг олгож, тэдний амьдралаа сайжруулах бизнесийн идэвх санаачлагыг нь дэмжих шаардлагатай. Манай орон нутагт эдийн засгийн эрх чөлөө яг үнэндээ коммунист засаглалтай Хятадаас дор байна. Өөрөөр хэлбэл, газар болон үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхлэх боломж улс төрчид, төрийн захиргааныханы хяналтад байдаг бөгөөд тэд нам, танил тал, авлига гэх мэт шалгуураар “гараа тэнийлгэдэг. Тухайлбал, энэ шалгуурыг /авлига/ давсан гадаадын иргэн нутгийн иргэдээс илүү эдийн засгийн эрх чөлөөг эдэлж, тэдний хамгаалалтад байдаг. Үүнийг өөрчлөх шаардлага нь дээр өгүүлсэн өөрчлөлтийн арга хэрэгслүүдээс гадна нутгийн удирдлагад “сайн засаглал”-ын зарчмуудыг нэвтрүүлэх явдал чухал юм.

Үүнд:

1. Ил тод, нээлттэй байдал;
2. Хууль дээдлэх;
3. Хариуцлагын тогтолцоо;

4. Иргэдийн оролцоо;

Орон нутагт нийгмийн асуудлуудыг бие даан шийдвэрлэх боломж бүрдүүлэх: Төв засаглалаас хэрэгжүүлж буй нийтийн үйлчилгээ, нийгмийн халамж, хамгааллын бодлогын хэрэгжилт орон нутагт тэр бүр эзнээ олохгүй байх явдал түгээмэл төдийгүй ихэнх тохиолдолд оновчгүй, хавтгайруулсан хэлбэрээр хэрэгждэг. Тиймээс төвлөрлийг сааруулж, орон нутгийн бие даасан байдлыг хангасан нөхцөлд дараах давуу талууд бий болдог.

Үүнд:

- Нийтийн үйлчилгээ, нийгмийн халамж, хамгааллын бодлогын хэрэгжилтээс үүсэх төв засаглалын улс төр, эдийн засгийн болон эрх зүйн ачаалал буурч, улс, үндэстэний хэмжээний нийтлэг асуудлуудаас бусад нь орон нутагт шилждэг.
- Орон нутаг өөрийн өвөрмөц онцлог, тодорхой шаардлагатай нийгмийн үйлчилгээний хүртээмжийг илүү оновчтой болгох боломж үүсгэдэг. Энэ нь нийтийн үйлчилгээ, нийгмийн халамж, хамгааллын бодлогыг бага зардлаар эзнийг олж, шийдвэрлэх боломжийг орон нутагт олгодог.
- Нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааг иргэдийн зүгээс шууд хянах, хариуцлагын механизмыг бүрдүүлэх бололцоо бий болдог.

Нутгийн удирдлага экологийн болон бусад олон асуудлаар иргэний нийгмийн болон бизнесийн байгуулгуудтай хамтран ажиллах:Төв засаглалаас хэрэгжүүлж буй бодлого ихэнхдээ тухайн орон нутгийн онцлогт үл тохирох ерөнхий шинжтэй байдаг. Тиймээс төвлөрлийг сааруулж, орон нутгийн бие даасан байдлыг хангасан нөхцөлд дараах давуу талууд бий болдог.

Үүнд:

- Экологи болон орон нутгийн иргэдийн эрх ашигтай холбоотой асуудлыг ИНХ-аар хэлэлцүүлж шийдвэрлэх боломж үүснэ.
- Нутгийн иргэд уул уурхай зэрэг экологи, эрх ашигтайгаа холбоотой асуудлууд дээр хяналт тавих боломж нээгдэнэ.
- Орон нутгийн татварын орлого нэмэгдэнэ. Тухайлбал, нөхөн сэргээлт болон олон асуудал дээр торгууль, нөхөн төлбөр болон орон нутгийн татварын орлого нэмэгддэг.
- Эдгээр болон бусад асуудлууд орон нутгийн санхүүгийн боломжийг нэмэгдүүлж, орон нутаг бие даан хөгжих бололцоог бий болгодог.

Иргэний нийгэм нь парламент, төрийн алба, шүүх, олон намын тогтолцоо, ээлжит сонгуулиуд, хараат бус хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн нэгэн адил ардчиллын чухал бүрэлдэхүүн хэсэг билээ. Орон нутгийн түвшинд иргэний нийгмийн гүйцэтгэх үүрэг нийтийн зорилгын төлөө сайн дурын байгууллагад иргэдийг татан оролцуулах, засгийн газрын бодлого, хөтөлбөр зүй зохистой эсэхэд хяналт тавих, орон нутгийн үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгэх зэрэг түүний үндэсний түвшинд хийж гүйцэтгэдэг үүрэгтэй адил төстэй байдаг. Францийн нэрт эрдэмтэн Алекс ди Токвиллийн "Америк дахь ардчилал"⁶⁷ хэмээх сонгодог бүтээл, Итали дахь ардчиллын үйл явцыг судлаад Роберт Путманы бичсэн "Ардчиллыг хөгжүүлэх тухай"⁶⁸ бүтээл хэвлэгдэн гарснаас хойш тогтвортой ардчилал бий болгох тухай асуудал иргэний нийгмийн хүчирхэг байгууллагуудын оршин тогтнолоос хамаарна гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг болжээ. Эдгээр сайн дурын байгууллага орон нутгийн анхан шатны нэгжүүдийн түвшинд иргэдийг зохион байгуулалтад оруулах, шийдвэр гаргахад тэдний оролцоог хангах, өөрөө өөрсөдөө

⁶⁷Alexis de Tocqueville. *Democracy in America*. New York., 1969. Harper Collins Publishers.

⁶⁸Роберт Путман, *Ардчиллыг хөгжүүлэх тухай*: Орчин үеийн Итали улсдахь иргэний уламжлал, Нью Жерси, Принстони их сургуулийн хэвлэл, 1992.

туслах, өөрөө удирдах орон зай бий болгодог. Тэд мөн иргэд ба төрийн хооронд гүүр болж, иргэдийн эрхийг хамгаалах, хэрэгцээ, шаардлагыг нь илэрхийлэх үүрэг гүйцэтгэдэг.⁶⁹

Орон нутгийн түвшинд ардчилсан засаглалыг тогтоохын тулд засаглалын оролцогч талууд болох төрийн байгууллага, иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн төлөөллийн хүрээнд зохион байгуулалттай, системтэй яриа хэлцээ хийх, хамтын үүрэг, хариуцлагыг хэрэгжүүлэх, засаглалын үйл ажиллагааны явцад тал тус бүрээс оруулах хувь нэмрийг оролцооны аргаар тодорхойлох нь чухал ач холбогдолтой юм.

Монголын зарим ТББ хяналтын үйл ажиллагаа явуулах үүргээ засгийн газрын сөрөг хүчний үүрэг мэт ойлгож, юм л болвол учир утгагүй дайрч давшлах байр суурь баримтлах явдал гардаг. Харилцан үл итгэлцсэн ийм нөхцөл байдал нь ТББ-ыг засгийн газрын байгууллагууд төрийн үйлчилгээний салбарт хамтран ажиллах холбоотноо гэж үзэхэд хүндрэлтэй болгодог. Улаанбаатар хотод хэтэрхий олон, жижиг ТББ-ууд бий болсон. Бас үндэсний түвшинд үйл ажиллагаа явуулдаг зарим нь хэтэрхий төвлөрсөн бүтэцтэй байдаг учраас хөдөө орон нутагт хүрч ажиллаж чаддаггүй. Зарим нь бүр хэтэрхий задарч жижгэрсэн, тусгаарлагдмал, зөвхөн хандивлагчдаас хөрөнгө мөнгө салгах зорилгоор байгуулагдсан, үүсгэн байгуулагч, эзэн, үйл ажиллагаа явуулагч нь нэг хүн байх нь бас бий. ТББ-ууд хоорондын ширүүн өрсөлдөөн нь тэднийг сүлжээ болгон нэгтгэн зохион байгуулахад бэрхшээлтэй болгодог. Хэт дэврүүн хүсэл эрмэлзэлтэй боловч мэдлэг чадвараар мөхөс, үр нөлөөтэй үйл ажиллагаа явуулах, зарим ажил үүргийг гүйцэтгэх чадавхгүй байх явдал байна.

Төвлөрөл нь саарсан засаглал бий болгож бэхжүүлэхэд иргэний нийгмийн чадавхийг дээшлүүлэх чиглэл сургалт болон техникийн туслалцаа үзүүлэх явдлыг нэн тэргүүний зорилт болгон тавьж, хандивлагчидтай хамтран ажиллах нь зүйтэй. Зарим ТББ-ууд болон төрийн байгууллагууд бие биеийнхээ үүрэг, хариуцлагыг бүрэн дүүрэн ойлгохгүй байх явдал гардаг учраас тэдний үйл ажиллагааны зааг, хамтарч ажиллах салбар, чиглэлийг тодорхойлох талын тусламж, дэмжлэг үзүүлж болох юм.⁷⁰ Хөдөө орон нутагт ТББ-уудыг бэхжүүлэхэд онцгойанхаарах нь чухал юм.

Иргэдийн оролцоог төлөвшүүлэх нь: Хүн төрөлхтөний түүхэнд төр үүсэхээс өмнө община, коммун буюу чөлөөт хүй нэгдлийн хэлбэртэй хамтран аж төрөх ёс зонхилж байв. Төрийн үүслийн тухай онолуудад хүмүүсийн эдгээр харилцааны хөгжлийг зохицуулах зайлшгүй шаардлагаар төр үүссэн хэмээн нотолдог. Общины буюу иргэдийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага бол ард түмний хувьд тэдний өвөрмөц ёс заншил, амьдрах хэлбэр бөгөөд хуулийн хүрээнд аливаа улс төрийн зорилгоос хамааралгүйгээр оршдог. Алексис де Токвиль “...хүмүүс хаана цугласан байна, тэнд обшин аяндаа бий болдог. Общины байгуулалт бүхий л ард түмнүүдийн хувьд тэдгээрийн зан заншил бөгөөд хуулиас хамааралгүйгээр оршдог байна. Тэдэнд эрх чөлөөг олгодоггүй, харин хүмүүс хичээл зүтгэлээрээ түүнийг бий болгодог”⁷¹ гэж бичиж байв. Иргэдийн нийгмийн удирдлагад оролцох эрх нь орон нутгийн түвшинд өөрсдийн орчны ахуйн болон, хувь хоорондын харилцааг иргэд өөрсдөө шийдвэрлэдэгт оршино. Ардчилсан улс төрийн соёл бол иргэд зөвхөн сонгуульд оролцох болон иргэний нийгмийн үйл ажиллагаагаар хязгаарлагдах бус, нутгийн удирдлагад оролцох хэмжээгээр тодорхойлогдоно.⁷² Германы эрдэмтэн Лоренц фон Штейн “өөрөө удирдах ёсыг иргэд орон нутгийн түвшинд төрийн удирдлагын хэрэгт оролцох хэлбэр”⁷³ гэж үзжээ.

⁶⁹ Д. Рондинэли, Ш. Чийма. Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал. Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар. Орч Ц. Даваадулам. УБ., 2008. НҮБХХ.

⁷⁰ Д. Рондинэли, Ш. Чийма. Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал. Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар. Орч Ц. Даваадулам. УБ., 2008. НҮБХХ.

⁷¹ Alexis de Tocqueville. Democracy in America. New York., 1969. Harper Collins Publishers.

⁷² И. Г. Долинина. Формирование политической культуры учащихся. Педагогика., 2005.

⁷³ Штейн, Л. фон. История социального движения Франции с 1789 г. – СПб.: Тип. А. М. Ко-томина, 1872. – с. 281.

Герман, Франц, Швейцарьт нутгийн удирдлагын албан тушаалтныг сонгох болон тэдний ажлыг чиглүүлэх нь оршин суугчдын оролцооноос шууд хамаардаг. Энэ нь улс төрийн хурц, огцом шийдвэрүүдийг орон нутгийн түвшинд тохирохгүй бол хүлээн авахгүй байх боломжийг иргэдэд олгодог. Иргэдийн оролцоо нь үзэл бодлоо илэрхийлэх, шийдвэрт тусгах, асуудал шийдвэрлэх, эрх ашгаа хамгаалах, ардчиллыг хөгжүүлэх, сонгох сонгогдох хэлбэрээр илэрдэг. Орон нутгийн иргэд нь өөрсдийн нийгмийн тулгамдсан асуудал, түүний учир шалтгааныг төв засгийн газраас илүү сайн мэддэг тул, шийдвэрлэх арга замыг оновчтой тодорхойлдог. Шууд ардчиллаар эрх мэдлээ олж авсан иргэдэд нутгийн захиргааны үйл ажиллагааны сөрөг үр дагаварыг мэдэрч, хяналт тавих боломж өндөр байна. Нутгийн иргэд нь өөрсдийн амьдрах орчны экологийн асуудлыг хамгийн түрүүнд мэдэрдэг бөгөөд хамгийн сайн хамгаалагч нь болж чаддаг. Иргэдийн оролцооны механизмыг бүрдүүлж чадсан тохиолдолд тэд орон нутаг дахь бизнесийн үйл ажиллагааны сайн хянагч болно. Иргэд нутгийн эдийн засгийн брэнд болох бүтээгдэхүүн үйлчилгээний онцлогийг төв засгийн газраас илүү мэддэг тул, тэд эдийн засгийн эрх чөлөөг нь олговол орон нутгийн хөгжлийн үндэс болно.

Орон нутгийн шууд ардчиллын тогтолцоо болох ИНХ-ын үйл ажиллагаа төлөвшсөнөөр оролцооны дараах хандлага бий болдог байна.

Үүнд:

1. Орон нутагт эрх мэдлийг шилжүүлсэнээр ардчилсан тогтолцооны суурь болох шууд ардчилал тогтох;
2. Иргэдийн оролцоо нь амьдралд нийцсэн илүү бодит шийдвэр гаргахад нөлөөлөх;
3. Иргэд өөрсдийн нийгэм, эдийн засгийн асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрх эдэлсэнээр орон нутаг хөгжих боломж нэмэгдэх;
4. Орон нутгийн экологийн болон нийгмийн асуудлууд иргэдийн мэдэлд шилжсэнээр амьдралын аюулгүй, таатай орчин бүрдэх;
5. Нутгийн захиргаа иргэдэд илүү үр дүнтэй үйлчлэх;

Шууд ардчилал ба иргэдийн оролцоо

- Иргэд мэдээллээр бүрэн хангагдсан нөхцөлд шууд ардчилал боломжтой.
- Шууд ардчилал гэдэг нь тухайн асуудалд орон нутгийн иргэд бүгд оролцох гэсэн үг биш юм.
- Орон нутгийн хэмжээний томоохон асуудлыг бүх нийтийн санал асуулгаар шийдвэрлэдэг.
- Орон нутгийн жижиг нэгжүүдэд тухайлбал, сум, дүүрэгт ИТХ-ын гишүүд бие даагчид байх нь иргэдийн хяналтад илүү нийцнэ.
- Зөвхөн иргэний нийгмийн байгууллагаар дамжуулан иргэд аймаг, нийслэлийн ИТХ дахь улс төрчидтэй хариуцлага тооцож чадна.

Шинэтгэлийн туршлага

Сүүлийн хориод жилд ардчилсан шинэтгэлд баримжаалсан орон нутагт төвлөрлийг сааруулах үйл явц олон улс орнуудад өрнөсөн. Энэ хугацаанд тив бүрт засгийн газруудынх нь ихэнх төвлөрлийг сааруулах хөтөлбөр хэрэгжүүлсэн байна. Ардчилсан орнуудын 95 хувь нь сонгуулиар томилогддог орон нутгийн удирдлагатай болж, улс орнууд том, жижиг, хөгжингүй, ядуу буурайн алин болохоосоо үл хамааран улс төр, санхүү, захиргааны эрх мэдлийг засгийн газрын доод түвшинд шилжүүлэх ажлыг хийж байна. Хамтын нөхөрлөлийн 27 орныг хамруулан хийсэн судалгаагаар эдгээр орны 9 нь төвлөрлийг идэвхтэй сааруулсан, 7-оод нь тодорхой зорилго, чиглэл муутай байсан хэдий ч төвлөрөл саарсан, 8-д нь төвлөрөл саарах нь

бүү хэл улам хүчтэй болсон, 3-т нь гарцаагүй нөхцөл шалтгааны улмаас төвлөрөл саарсан гэсэн дүн гарсан байна.⁷⁴

Мөн Латин америкийн Аргентин, Бразил, Мексик зэрэг том улсаас авахуулаад Болив, Венесуэль зэрэг жижиг улсад ардчиллыг хөгжүүлж, төвлөрлийг сааруулах хөтөлбөрүүд хэрэгжсэн байна. Африкийн Этиоп, Гана, Мали, Того, Өмнөд африк, Уганда болон бусад улсад ардчилалд баримжаалсан төвлөрлийг сааруулах үйл явц өрнөсөн юм.

Төвлөрлийг сааруулах энэ хэлбэр орон нутгийн ардчиллыг бэхжүүлэх, үр ашгийг дээшлүүлэх зорилтын аль алиныг агуулдаг учраас сонгодог хэлбэрт тооцогддог. Энэ нь орон нутгийн засаг захиргаадад эрх мэдэл, хариуцлагыг цогц байдлаар шилжүүлэх үйл явц бөгөөд захиргааны болон санхүүгийн, бас улс төрийн эрх мэдлийг хамардаг.

Төв засгийн газар, орон нутгийн засаг захиргаадын хооронд эрх мэдэл хуваарилах нь

Орон нутгийн төсвийн зарлагын хэмжээ тухайн улсын нийт төсвийн 10 хувьтай тэнцэж байгаа бол засгийн газрын ихэнх үйл ажиллагаа төв засгийн газрын түвшинд явагддаг гэсэн үг. Хэрэв төвлөрөл саарснаар энэ хэмжээ 40 хувьд хүрнэ гэж үзвэл хүн амд үзүүлэх үйлчилгээний талаар орон нутгийн нэгжүүд ихээхэн хариуцлага хүлээх болж байгаа хэрэг юм. Зарлагын зөвхөн 10 хувийг орон нутаг өөрийн орлогоос, 90 хувийг төв засгийн газраас санхүүжүүлдэг бол орон нутгийн засаг захиргаа төв засгийн газраас санхүүгийн хувьд хараат, бие даасан үйл ажиллагаа явуулах хүрээ нь хязгаарлагдмал байгаа гэсэн хэрэг болно. Ийм нөхцөлд төвлөрлийг сааруулах тухай асуудал бодит бус, зөвхөн ор нэрийн төдий байдаг. Иймд төвлөрлийг сааруулах үйл явцыг шинжилж үзэхдээ орон нутгийн засаг захиргаадын санхүүгийн бие даасан байдал, төв засгийн газраас санхүүгийн хувьд хараат байгаа эсэхийг хэмжиж орон нутгийн өөрийнх нь орлогыг тодорхойлох нь чухал ач холбогдолтой юм.

Санхүүгийн бие даасан болон хараат байдлын жишээ

Нэгдүгээрт төвлөрөл саарсан байдал тэгээс эхэлдэг буюу орон нутгийн засаг захиргаа орлого бүрдүүлэхэд оролцдоггүй, тухайн бүс нутагт гарч байгаа зардлыг санхүүжүүлэхэд ямар ч хувь нэмэр оруулдаггүй нөхцлийг авч үзэе.

1. Орлого нь 100 хувь импорт, экспортын татвар, хураамжаас бүрддэг, нутгийн иргэдийн ихэнх нь газар тариалан, мал аж ахуй эрхэлдэг бөгөөд энэ нь амин зуулгаа залгуулах төдий учраас татварын бааз сууриар маш хязгаарлагдмал тул хараат орон нутаг гэсэн үг юм.
2. Орон нутгийн засаг захиргаа зарлагынхаа дөнгөж 10 хувийг санхүүжүүлэх хэмжээний орлого бүрдүүлэх чадавхитай бөгөөд 90 хувийг төвлөрсөн төсвөөс олгодог шилжүүлгийн хэлбэрээр авдаг арай дээр жишээ байна. Энэ бол Угандагийн жишээ юм. Төв засгийн газрын шилжүүлэг нь нөхцөлт болон нөхцөлт бус дэмжлэг, тэгшитгэх дэмжлэгээс бүрддэг.
3. Хятадад 1994 оны шинэтгэлээс өмнө мужууд нь бүх орлогын 90 хувийг бүрдүүлж, үүний дийлэнх хэсгийг өөртөө үлдээн зарлагаа санхүүжүүлж, 10 хувийг төв засгийн газрын үйлчилгээг санхүүжүүлэхэд зориулан шилжүүлж байжээ. Энэ нөхцөлд төв засгийн газар нь макро эдийн засгийг тогтворжуулах, бүс хоорондын эдийн засгийн тэнцвэргүй байдлыг арилгах чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадахгүйд хүрсэн байна.
4. 1994 оноос хойш хийгдсэн шинэтгэлийн дараа Хятадын мужууд орлогын ихэнхийг бүрдүүлсэн хэвээр байгаа боловч орлогынхоо нэлээд хэсгийг төвлөрсөн төсөвт шилжүүлж төв засгийн газар нь эргүүлээд Хятадын бүх мужийн зардлын санхүүжилтэд зориулан хуваарилдаг тогтолцоонд орсон байна.

Төсвийн хуваарилалтыг задлан шинжлэх нь

⁷⁴Д.Рондинэли, Ш.Чийма. Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал. Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар. УБ., 2008. Х188-192

Уганда улсын төвлөрсөн төсвийн ихэнх хувь нь экспортын татвар, гадаадад ажиллаж амьдарч байгаа иргэдийн орлогын шимтгэл, хандивын хөрөнгөөс бүрддэг байна (төсвийн 60 хувь нь хөгжлийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлдэг хандивын хөрөнгөөс бүрддэг). Орон нутгийн засаг захиргааны нутаг дэвсгэр дээр явагддаг эдийн засгийн гол үйл ажиллагаа нь амь зуулгын газар тариалан юм. Ийм газарт орон нутаг төсвөө өөрсдөө бүрдүүлнэ гэж найдах аргагүй. Мөн орон нутгийн зардлын 90 хувийг санхүүжүүлж байгаа төв засгийн газар төсвийн зарцуулалтад хяналт, тавьж чаддаггүй байна. Гэхдээ төсвийн зарлагынхаа 10 хувийг ч гэсэн өөрөө захиран зарцуулах эрх мэдэлтэй байх нь 100 хувийн төвлөрлөөс хамаагүй дээр юм.

Хэрэв А, Б, В бүс хоорондоо ижил төстэй, бүгд хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэл эрхэлдэг бол эдгээр бүсийн хөгжлийн хөтөлбөрийг төв засгийн газар төвлөрсөн журмаар боловсруулж хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах нь илүү үр ашигтай байна. Харин эдгээр бүс өөр өөр төрлийн үйлдвэрлэл эрхэлдэг буюу А бүс – эрчимт хөдөө аж ахуй, Б бүс -хөнгөн аж үйлдвэр, В бүс - уул уурхайн аж үйлдвэр эрхэлдэг бөгөөд бүс тус бүрийн хүн амын бүтэц нь жигд бол Тайбаутын загварын дагуу эдгээр бүсэд төвлөрлийг сааруулах нь ихээхэн үр ашигтай байх боломжтой гэж үздэг.

Дүгнэлт

Төвлөрлийг сааруулахад шаардлагатай өөрчлөлт:

- Иргэдийг нутгийн захиргааны болон нийгэм, эдийн засгийн асуудлаарх мэдээллээр хангах
- Орон нутгийн улс төрийн удирдлагыг иргэд өөрсдөө сонгож, огцруулдаг механизм бүрдүүлэх
- Иргэдийн эрх ашгийг хамгаалж, хариуцлага тооцдог тогтолцоог бүрдүүлэх;
- Иргэд өөрсдийн нийгэм, эдийн засгийн асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлэх;
- Орон нутаг өөрийн төсвийн орлогын ихэнх хувийг өөртөө үлдээх

Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах өөрчлөлт:

- Орон нутаг өөрийн нийгэм, эдийн засгийн асуудлаа бие дааж шийдвэрлэх нь хамгийн оновчтой удирдлага болох юм.
- Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах нь харилцан адилгүй нөхцөл байдлаас хамаарч ижил нэг шийдвэрээр бүх нутагт хэрэгжүүлэх нь эрсдэлтэй.
- Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангахын тулд нэн тэргүүнд захиргааны чадавхийг бэхжүүлэх шаардлагатай.
- Швед, Хятад зэрэг орнуудын туршлагаас үзэхэд туршилтын болон хэсэгчилсэн хэлбэрээр орон нутгийн бие даасан байдлыг хөгжүүлжээ.

Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангахад шаардлагатай ойлголтууд:

- Энэ нь тухайн улсын бусад орон нутгийн захиргааны байгууллага, иргэдэд үлгэр болж, тэдгээрийн итгэл, идэвхийг нэмэгдүүлж, улс орны хэмжээнд төвлөрлийг сааруулах сонирхол боломжийг нэмэгдүүлсэн байна.
- Монголд төсвөө өөрөө бүрдүүлэх боломжтой газруудад эрхийг нь олгож, төвлөрлийг сааруулах туршилт хийж үзэх шаардлагатай.
- Хэрэв туршилт амжилттай болж, тухайн нутгийн нийгэм, эдийн засгийн амьдрал эрс сайжирвал, нийгмийн сэтгэлгээнд нөлөөлж, бэлэнчлэгч бус бүтээгч иргэд олширно.
- Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангаснаар “холбооны улс” болохгүй. Учир нь нэгдмэл төрийн байгуулалттай улсад орон нутагт нийгэм, эдийн засгийн асуудлаа өөрөө шийдвэрлэх эрх чөлөө олгогдож байгаа болохоос улс төрийн бие даасан эрх чөлөөг олгодоггүй.
-

Resume

Decentralizing authority of local governance:

1. Making the political decisions at the localities, adequating accountability mechanisms
2. Strengthening local administrative capacity
3. Enabling for financial independence to local residents
4. Empowering communities for economic freedom
5. Working together with civil society and business organizations on the ecological and other issues
6. Strengthening citizens' participation in local administrations etc. which issues are discussed at theoretical and practical level.

Ашигласан ном:

1. Д.Рондинэли, Ш.Чийма. Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал. Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар. УБ., 2008. НҮБХХ.
2. Салватор Шиава-Кампо, Пачампет Сундарам. Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь. Иргэддээ үйлчилж, төрт ёсны үнэт зүйлсээ хадгалах. УБ., 2011. Нээлттэй нийгэм хүрээлэн.
3. Ц.Батболд. Бюрократ онолын үндэс. УБ., 2013. Тод Магнат ХХК.
- 4. С.Нармандах. Нутгийн өөрийн удирдлагыг шинжлэхүй. УБ., 2010.**
5. Ч.Сосормаа. Төрийн захиргаанаас ниймийн захиргаа руу. Шинэтгэлийн таван хөшүүрэг. УБ., 2008. БИТ ПРЕСС ХХК.
6. Штейн, Л. фон. История социального движения Франции с 1789 г. – СПб.: Тип. А. М. Ко- томина, 1872. – с. 281.
7. И.Г.Долинина. Формирование политической культуры учащихся. Педагогика., 2005.
8. Alexis de Tocqueville. Democracy in America. New York., 1969. Harper Collins Publishers