

## МОНГОЛЫН НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ЗАГВАР, ТҮҮНИЙ ТӨЛӨВШИЛ ДЭХ УЛС ТӨРИЙН АСУУДАЛ

Ё.Довчин

*МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхмийн эрхлэгч, доктор, профессор*

Ц.Батболд

*МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхмийн багш, доктор, дэд профессор*

Монголын нутгийн удирдлагын ойрын хөгжлийг эргэн дурсах нь

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 удирдлагын 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 болгоогоогүй, иргэдийн төлөөлөгчид эрх үүргээ ойлгож, хэрэгжүүлж чадаагүй зэрэг олон шинэ тутам мэдэхгүй, чадахгүйн “нялхс”-ын дутагдлууд байсан. 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 ОУВС-аас тулган хүлээлгэсэн “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 тусгай байгууллагуудыг чадавхийг шинэ нөхцөлд тохируулан өөрчилж, чадавхижуулж 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, урбанизмыг дэмжсэн үзэгдэл буй болж, орон нутагт ядуурал нэмэгдсэн байна.
- ✓ 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

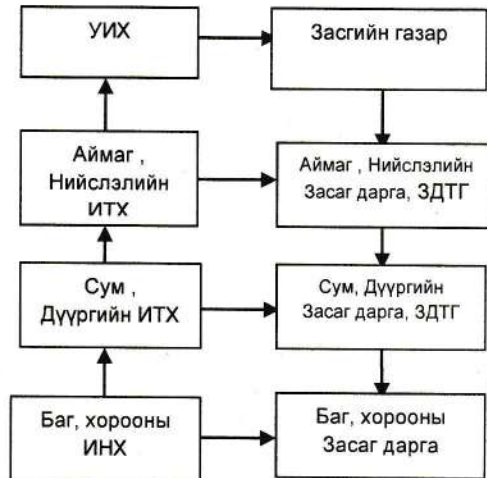
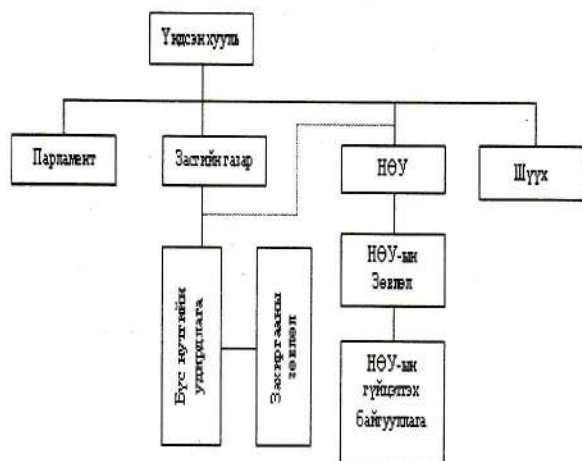
сонирхлын түвшинд хэрэгжсэнээр төрийн албаны ёс зүй унаж, нийгмийн шударга ёс алдагдаж иржээ.

Нутгийн удирдлагын сонгодог онолын түвшинд авч үзвэл: “Төрийн захиргааны төв байгууллагуудын албан тушаалтнууд зөвхөн зөвлөлгөө өгөх, мэргэжлийн хяналт хийх үүрэгтэй бөгөөд орон нутгийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудалд оролцдоггүй”<sup>133</sup> байх ёстой ажээ. Монголд ардчилсан засаглал тогтсон сүүлийн хориод жилийн хугацаанд нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаа дээрх утгаар хөгжөөгүй төдийгүй, түүний өөрөө удирдах ёсны байгууллагын нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн бие даасан эрх хэмжээг тогтоох эрх зүйн огт асуудал хөндөгдсөнгүй.

### Монголын нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх тогтолцооны өнөөгийн байдал

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.

### Харьцуулсан загвар 1



Нутгийн өөрийн удирдлагын Монголын загвар.

Нутгийн өөрийн удирдлагын  
Англо-саксоны загвар<sup>134</sup>

Уг загварт шууд ардчиллын үндэс, анхдагч нэгж болох ИНХ бол орон нутгийн хамгийн дээд эрх мэдлийн байгууллага болох нь харагдаж байна.

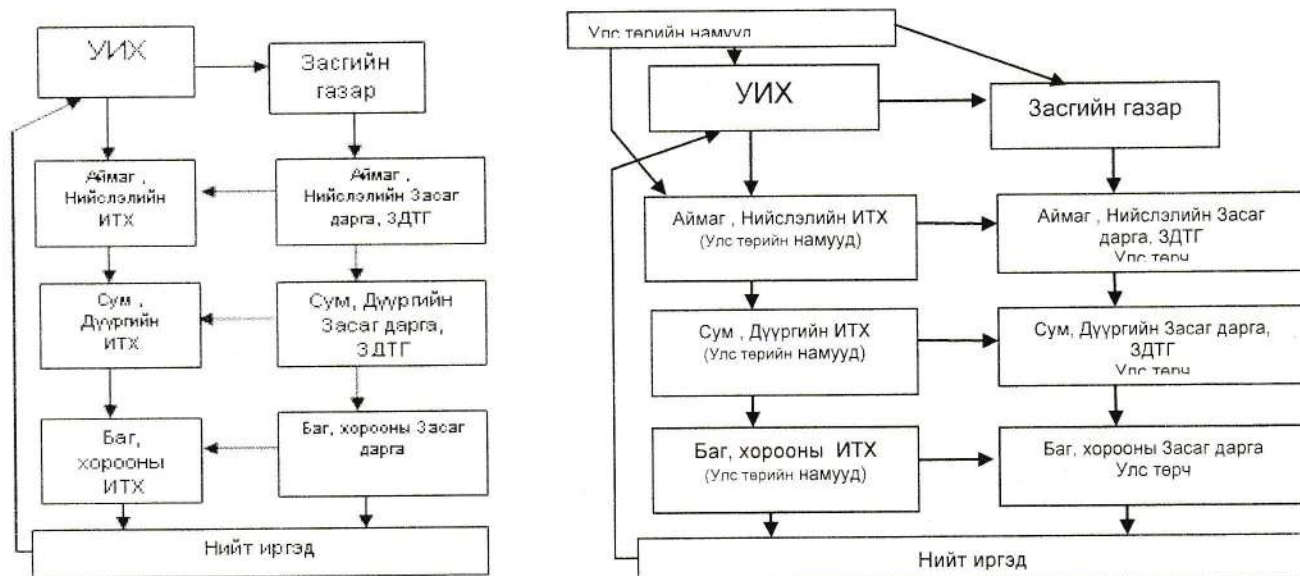
<sup>133</sup> Жэймс Каторобо. Төвлөрлийг сааруулах үйл явц ба оролцоот ардчилалд орон нутгийн өөрөө засаглах эрх нөлөөлөх нь. /Төрийн засаглал ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар/ УБ., НҮБХХ, 2008. х 166.

<sup>134</sup> С.Нармандах. Нутгийн өөрийн удирдлагыг шинжлэхүй. УБ., 2010. х 26.

## Монголын нутгийн удирдлагын өнөөгийн бодит байдал

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. 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 олон асуудлууд байна. Гэвч энд зөвхөн улс төрийн асуудлыг нутгийн өөрийн удирдлага болон төрийн засаг захиргааны байгууллагуудтай харилцан хамаарлынх нь үүднээс товч авч үзэх болно. Нийтийн эрх ашгийг хангахын тулд олон нийт тодорхой хүмүүст эрх олгож, үүрэг гүйцэтгүүлэн, хяналт тавьж хариуцлага тооцдог зарчимтай. Энэ бол орчин үеийн төр, нийгмийн удирдлагын эрх мэдлийн эх сурвалж юм. Энд нутгийн удирдлагын эрх мэдлийн тогтолцоо, эрх зүйн орчны асуудал хөндөгдөнө. Эрхийг хэн олгож, хянаж байна, түүний өмнө үүрэг гүйцэтгэсний хариуцлага хүлээдэг нь эрх мэдлийн эмпирик хууль, зүй тогтол мөн.

**Загвар 2.** Монголын практикт нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлж буй үйл явцын бодит байдал, түүний мөн чанарыг илэрхийлсэн харьцуулсан загвар



Засаг даргын үйл ажиллагаа

Улс төрийн намын үйл ажиллагаа

Загвар 2-т эрх мэдлийн үйлчлэх хүчийг заасан сум практикт загвар 1-ээс өөр байна. “Монгол Улсын Засаг Захиргаа, Нутаг Дэвсгэрийн Нэгж,Түүний Удирдлагын Тухай” хуулийн 2-р бүлэг, 10 дугаар зүйлийн 2-т “Баг, хороо, сум,

дүүргийн Засаг даргыг тухайн хурлаас нэр дэвшүүлж дээд шатны Засаг дарга дөрвөн жилийн хугацаагаар, аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг тухайн Хурлаас нэр дэвшүүлж Ерөнхий сайд дөрвөн жилийн хугацаагаар тус тус томилно...  
...Хурлаас нэр дэвшүүлэх хүний талаархи саналаа Хурлын төлөөлөгчид шууд буюу намын бүлгээрээ уламжлан гаргаж болно.” Мөн хуулийн 2, 10, 5-д ...  
“Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга зохих шатны Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийн хамт хууль тогтоомж, төрийн бодлого, Засгийн газар, дээд шатны Засаг даргын шийдвэрийн биелэлтийг зохион байгуулж, ажлаа тухайн Хуралд тайлагнах бөгөөд сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга дээд шатны Засаг даргын өмнө, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга Ерөнхий сайдын өмнө ажлаа хариуцна.” гэж заажээ. Энэ заалтын үндэс нь Засаг дарга дээд шатны засаг дарга болон намын бүлгийн өмнө хариуцлага хүлээхээр заагджээ.

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:

- ✓ 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. Энэ нь орон нутгийн сонгуулийн хуульд сонгуулийн үндсэн зарчмуудын нэг болох тэгш зарчим алдагдсаныг илэрхийлж байна.
- ✓ ИТХ-ын гишүүд бараг бүгд намын гишүүд. Энэ утгаараа орон нутагт засаглах эрх олж авагчид нь улс төрийн намын шат, шатны байгууллагууд юм. Орчин үеийн улс орнуудад улс төрийн намууд улс орны хэмжээний бодлого, хөтөлбөрөөр парламентын түвшинд өрсөлддөгөөс бус, орон нутгийн буюу жалга дов болгоны дотоод асуудалд оролцдоггүй. Намууд орон нутгийн түвшинд оролцоо, хяналт өндөр байвал, тоталитар дэглэмийн шинжийг агуулна.
- ✓ Массын буюу олон түмний нам нь дээрээс доош шаталсан иерархи бүхий бюрократ бүтэцтэй байдаг бөгөөд дээд шатандаа доод шат нь захирагдаж, үйл ажиллагаа явуулдаг зарчимтай. Ийм нөхцөлд массын намд дотоод ардчилал байх боломжгүй. Бюрократ бүтэц автократ зарчмаар ажилладаг хууль, зүй тогтолтой. Өөрөөр хэлбэл, массын намд дотоод ардчилал байх байх боломжгүй. Нам доторх эрх мэдлийн төлөөх бүлгүүдийн өрсөлдөөнийг намын дотоод ардчилал хэмээн андуурдаг. Ийм өрсөлдөөн төрийн бюрократ бүтцэд ч байдаг.
- ✓ Энэ утгаараа ИТХ нь орон нутгийн иргэдийг төлөөлөх ёстой атал, улс төрийн намуудыг төлөөлдөг. Орчин үеийн нийгэмд улс төрийн намууд бол улс төрийн тогтолцооны нэг гол институц болон төлөвшсөн. Аливаа институцийн өмнө хувь хүмүүсийн сонирхол хүчгүй, арчаагүй байдаг.

- ✓ 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. Энэ нөхцөлд намын шат, шатны бүлгүүд бус, дээд удирдлага асуудлыг шийддэг. Иймээс ИТХ ба орон нутгийн иргэдийн нягт холбоо байхгүй, намын бодлогыг хэрэгжүүлдэг ИТХ-д иргэд итгэл хүлээлгэх боломжгүй.
- ✓ 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.
- ✓ 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.
- ✓ Энэ нөхцөлд 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. УИХ-ын гишүүд ч ИТХ-ын төлөөлөгчдийн хийх ёстой ажлыг амлаад сонгуульд өрсөлддөг.

Монголын нутгийн удирдлага дахь улс төрийн зохисгүй оролцоо

Монголын нутгийн удирдлага дахь улс төрийн зохисгүй оролцооны үндсэн хэлбэрийг товч авч үзье. Үүнд:

- ✓ Төрийн засаг захиргааны байгууллагын засаг дарга нарт улс төрийн хариуцлага тооцох нутгийн иргэдийн хариуцлагын механизм байхгүй. Ийм нөхцөлд орон нутгийн түвшинд засаг дарга намын бодлого, хувийн үзэмжээр дураараа авирлах боломжтой. Энэ нь эрх баригч намаас бус өөр намаас гарч ирсэн засаг дарга төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд хойрго хандах боломж олгоно.
- ✓ Монголд төрийн засаг захиргааны байгууллагын засаг дарга нар өөрийн нь сонгож томилсон улс төрийн нам, дээд шатны засаг дарга нарын өмнө хариуцлага хүлээдэг. Ийм нөхцөлд засаг даргын үйл ажиллагаа, түүний нийгэмд үйлчлэх төрийн үйлчилгээний үүрэг роль буурч, нам болон засгийн газрын бодлогыг албадан хэрэгжүүлнэ. Уг нь нутгийн удирдлагын зарчимд иргэд өөрсдийн асуудлыг ИТХ-аар хэлэлцэн тогтоол гарган өөрсдөө шийдвэрлэж, засаг дарга түүнийг нь хэрэгжүүлэх учиртай. Зүй нь ардчилал бэхэжсэн орнуудад олон арван жилээр туршигдаж батлагдсан тогтолцоо бол, орон нутгийн томоохон нэгжийн удирдлагыг иргэд орон нутгийн сонгуулиар улс төрчдөөс сонгож, өөрсдөө хариуцлага хүлээлгэдэг. Засаг даргыг хянах, чиглүүлэх механизм нь НӨУЁБ буюу ИТХ юм.

- ✓ Орон нутгийн сонгуулиар сонгогдсон төлөөлөгчид нутгийн иргэдийг төлөөлдөггүй, улс төрийн нам, хүчнийг төлөөлдөг. Ийм нөхцөлд ИТХ-ын төлөөлөгчид нутгийн иргэдийн бус, харин намын эрх ашгийг хамгаалдаг. Орон нутгийн иргэд намын удирдлага хоёрын зай хол. Учир нь улс төрийн нам нийтийн, улс орны хэмжээний асуудлыг боловсруулж хэрэгжүүлдэг. Харин орон нутгийн иргэдийн нутгийн онцлогтой, өвөрмөц асуудлууд тэдэнд хамаагүй. Хэрэв хамааруулах гэж оролдвол, тоталитар дэглэм үүснэ. “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хэрэгждэг, түүнээс хальж гарах ёсгүй эрх хэмжээтэй байгууллагыг “орон нутгийн” гэж ангилдаг” гэж Б.Чимид тэмдэглэжээ.

### Нутгийн өөрөө удирдах ёсны үзэл баримтлалын онолын үндэс

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 харилцааг зохицуулах зайлшгүй шаардлагаар төр үүссэн хэмээн нотолдог. Төрийн буюу нийтийн асуудлуудыг шийдвэрлэх харилцаа нь улс төрийн харилцаа юм. Төр ба нутгийн өөрийн удирдлагын харилцааны анхдагч сонгодог хэлбэрийг эртний Ромын нутгийн удирдлагын албан тушаалтныг сонгох, оршин суугчдын шууд оролцооны хэлбэрийг тогтоох зэргээр нутгийн өөрийн удирдлагын үндэс тавигдсантай холбон тайлбарладаг.

Алексис де Токвиль “...хүмүүс хаана цугласан байна, тэнд обшин аяндаа бий болдог. Общины байгуулалт бүхий л ард түмнүүдийн хувьд тэдгээр нь хүмүүсийн зан заншил бөгөөд хуулиас хамааралгүйгээр оршдог. Тэдэнд төр эрх чөлөөг олгодоггүй, харин хүмүүс хичээл зүтгэлээрээ түүнийг бий болгодог”<sup>135</sup> гэж бичиж байв. Өөрөөр хэлбэл, бусдын эрх чөлөөгөөр хязгаарлагддаг хувь хүний эрх чөлөө хүмүүсийн өөрсдийнх нь хүлээн зөвшөөрсөн хамтын ажиллагаагаар нэмэгддэг.

Ардчиллын суурь үнэт зүйлс бол орон нутгийн шууд ардчилал буюу нутгийн өөрөө удирдах ёс юм. Дан ганц плюрализмын онолоор буюу бүлгүүдийн сонирхлоор ардчилал оршин тогтнох боломжгүй. Өнөө үеийн плюрал тогтолцооны хамгийн сонгодог хэмээгдэж буй америкийн ардчиллыг В.Г.Графский “Америк дахь улсуудын холбоо ба ардчилал нь нутгийн өөрийн удирдлагаас үүсэн байгуулагдсан гэж үзсэн байдаг. Ардчилсан улс төрийн соёл бол иргэд зөвхөн сонгуульд оролцох болон иргэний нийгмийн үйл ажиллагаагаар хязгаарлагдах бус, нийгмийн удирдлагад оролцох эрх хэмжээгээр тодорхойлогдоно.”<sup>136</sup> Иргэдийн нийгмийн удирдлагад оролцох эрх нь иргэд орон нутгийн түвшинд өөрсдийн орчны ахуйн болон, хувь хоорондын харилцааг өөрсдөө шийдвэрлэдэгт оршино. Нутгийн удирдлагын үзэл баримтлалын үндсэн зарчмын талаар А.Токвиль “ ... засаглалын анхдагч үндэс

<sup>135</sup> А.Токвиль. Democracy in America. New York., 1988.

<sup>136</sup> И.Г.Долинина. Формирование политической культуры учащихся. Педагогика., 2005.

нь улс тэр ч байтугай ард түмэн ч биш. Тэр нь өөрсдийн хувийн асуудлыг бие даан зохицуулах эрх бүхий сайн дурын үндсэн дээр нэгдсэн хувь хүмүүсийн нэгдэл юм. Чөлөөт ард түмнүүдийн нэгдэл зөвхөн общинд буюу нутгийн өөрийн удирдлагад л байдаг” гэжээ. Хэрвээ орон нутгийн түвшинд асуудал шийдвэрлэгдэж чадахгүй бол, энэ нь улс төрийн асуудал болж хүрээгээ тэлдэг. Тухайлбал “Онги гол”, “Тосон Заамар” зэрэг орон нутгийн эрх ашгийг хамгаалсан хөдөлгөөнүүд үүний тод жишээ юм.

### Орчин үеийн нийгэмд улс төрийн намын гүйцэтгэх үүрэг

Улс төрийн намууд анх нийгмийн хэсэг бүлгийн эрх ашгийг хамгаалах хэлбэрээр үүссэн. Орчин үед улс төрийн намууд хөгжлийнхөө дөрвөн (элитийн, олон түмний, catch-all, картель ) үе шатыг дамжжээ.

Улс төрийн намуудыг судлаачид улс төрийн ардчиллыг бэхжүүлэх, иргэдийн дуу хоолой болох, олон ургалч үзлийг дэмжих, төр, нийгмийн холбох зуучлагч гүүр болж, засгийн эрхийг аван бодлого зорилгоо хэрэгжүүлэхийн төлөө тэмцдэг улс төрийн зорилготой иргэний байгууллага гэж үздэг.

Орчин үеийн нийгэмд улс төрийн нам нь товчоор хэлбэл дараах үүргийг гүйцэтгэдэг. Үүнд:

1. Төлөөлөх;
2. Хууль тогтоох ;
3. Бодлого боловсруулах;
4. Удирдах ;

Улс төрийн намууд иргэний нийгмийн байгууллага, сонирхлын бүлгээс ялгагдах гол шинжийн нэг нь түүнийг дэмжсэн идэвхтэй хүмүүсийн итгэл үнэмшил, үзэл суртлын үнэт зүйлс бөгөөд энэ түүнийг хүмүүсийн олон үеийн туршид тогтвортой орших үндэс болдог. Нөгөө талаар энэ итгэл үнэмшлээ хэрэгжүүлэх үүднээс засгийн эрхийн төлөө тэмцдэгээрээ ялгагддаг. Улс төрийн нам нь сонирхлын бүлгийн хэлбэрээр, иргэний нийгмийн байгууллагаас үүсдэгч тэднээс ялгагдах онцлогтой. Үүнд:

- ✓ Улс төрийн намууд иргэний нийгмийн байгууллагаас хууль тогтоох, бодлого боловсруулах, удирдах үүргээрээ ялгардаг.
- ✓ Улс төрийн намууд сонирхлын бүлгээс нийт нийгмийн сонирхолд артикуляц, агрегац хийдгээрээ ялгардаг.
- ✓ Улс төрийн намууд нутгийн удирдлагаас улс орны хэмжээний нийтийн асуудлыг шийдвэрлэдэгээрээ ялгагддаг.

Орон нутгийн иргэдийн эрх ашиг, намын сонирхол хоёр нэг огтлолцол дээр орших явдал орон нутгийн явцуу эрх ашгаас давсан өндөр, нийтлэг түвшинд боломжтой. Энэ бол улс төрийн намын шийдвэрлэх асуудал мөн.

### Нутгийн удирдлагад төр захиргааны байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг

Засгийн газар, төр захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа нь ихэнхдээ нийтлэг асуудал, улс орны хэмжээний шийдвэрүүдийг хэрэгжүүлэхэд чиглэгддэг. Харин орон нутгийн онцлог бүхий иргэдийн ахуй амьдрал дээрх асар их ялгаатай өвөрмөц асуудлууд шийдвэрлэхэд орон нутгийн ИТХ-ын шийдвэр гол үүрэг гүйцэтгэдэг байх нь зүйн хэрэг.

Гэвч ИТХ уг асуудлуудад шийдвэр гаргаж, иргэдийн эрх ашгийг хамгаалахгүй байх тохиолдолд төрийн засаг захиргааны байгууллагууд түүнийг хэзээ ч нэхэмжлэхгүй. Харин ч өмнөөс асуудлыг шийдвэрлэх сонирхол өндөртэй байдаг явдал төр төвтэй нийгмийн мөн чанарт уламжлагдаж ирсэн байна.

XX зууны II хагасаас эхлэн дэлхий нийтийг хамарч буй засаглалын болон захиргааны шинэтгэл нь нийгэм төвтэй төр буюу иргэддээ үйлчилдэг нийтийн захиргааны тухай үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэхээр явагдаж буй шинэтгэл юм. Уг шинэтгэлийн гол зорилго нь төр захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааны төвлөрлийг сааруулж, хязгаарлах, хяналт тавихад чиглэгддэг.

Орчин үеийн нийтийн захиргааны онолын чиглэл нь төр захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй, хуулийн дагуу, тайлагнадаг, хариуцлагын механизмтай байж, нийгэмд үйлчлэх хандлагыг гол зорилго болгодог. Шинэтгэлийн нэг гол асуудал бол орон нутгийн төрийн засаг захиргааны байгууллагууд НӨУЁБ-д захирагдах явдал мөн.

#### Нутгийн өөрийн удирдлага ба иргэдийн оролцоо

Монголын нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төлөвшүүлж бэхжүүлэх зорилготой форумд оролцогчид “Хэдийгээр манайд эрх мэдлийн төвлөрөл байгаа ч орон нутгийн удирдлага тухайн нутагт тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд хууль эрх зүйн боломжоо бүрэн дайчлан ажиллах сонирхолгүй байна” гэж шүүмжилсэн. Мөн орон нутгийн удирдлагууд “иргэд оролцдоггүй” гэж хариу гомдол мэдүүлсэн байх юм. Сонгуулийн мажоритар тогтолцооны онцлогоос хамаарч иргэд ИТХ-ын хийх ёстой ажлыг УИХ-аас нэхэж, тэд ч орон нутгийн өөрийн удирдлагын өмнөөс амлаж байна.

Иргэдийн оролцооны талаар дараах таамаглал дэвшүүлж болох юм.

Үүнд:

1. Улс төрийн соёл; Оролцооны улс төрийн соёл төлөвшөөгүй. Нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагааны наад захын суурь эрх хэмжээ байхгүй тохиолдолд төрийн засаг захиргааны байгууллагууд бүхнийг эзлэн авч, иргэдийн өөрсдийнх нь “наад зах”-ын асуудлуудад хүртэл өмнөөс нь шийдвэр гаргасаар ирсэн байдаг. Энэ нь тухайн орон нутгийн нийгмийн иргэдийг идэвхгүй, бэлэнчлэгч, хэрэглэгч болгон хувиргадаг онцлогтой. Оролцооны улс төрийн соёл зүгээр байж байгаад төлөвшдөггүй. Иргэдэд асуудлаа шийдвэрлэх боломж олгоход л иргэд идэвхжиж, оролцооны соёл өөрөө төлөвшдөг.
2. Амьжиргааны түвшин; ИТХ-д оролцооноос амьдралаа хөөх нь дээр. ИТХ орон нутгийн иргэдийг бус, улс төрийн намыг төлөөлдөг учраас иргэд



оролцдоггүй. Өөрөөр хэлбэл иргэдийн сонирхлыг бус, ИТХ-ын гишүүд, засаг дарга нарын сонирхлыг батлан дэмжихийн тулд иргэд ИНХ-д суух албагүй.

3. Мэдээлэлгүй. Мэдээлэл хязгаарлагдмал, нэг талыг барьсан. Орон нутгийн иргэдийн төлөөлөгчдийн үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэл хомс. Мэдээллийг өмчлөх, нууцлах, намын харьяалал, фаворитизм<sup>137</sup>, неопатримон хэлбэрээр түгээх нь түгээмэл бөгөөд энэ нь нийгмийн шударга ёсыг алдагдуулж, хууль олон үйлдлийн эх үүсвэр болдог.
4. Мэдлэггүй. Мэдээлэлгүйгээс мэдлэггүй үүснэ. Мэдлэгийг мэдээлэл сонсож, оролцож байж л олж авдаг. Энд харанхуй ард түмнийг дарангуйлан захирахад амар байдаг гэдэг хууль илүү үйлчлэх хандлагатай.
5. Итгэдэггүй. Төвлөрөл ихтэй бүтцэд итгэх боломжгүй. Орон нутгийн дотоод асуудлыг ИТХ бус, төрийн засаг захиргааны байгууллагууд, УИХ шийднэ гэж иргэд боддог. Одоогийн тогтолцоо ч ийм байгаа.
6. Иргэдийн оролцооны механизмгүй учраас оролцдоггүй. Оролцооны механизм нь иргэд өөрсдөө шийдвэр гаргаж, өөрсдөө хянаж, хариуцлага тооцох боломжтой нөхцөлд бүрдэхийг хэлнэ.

#### ДҮГНЭЛТ

Монгол дахь нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын үйл ажиллагаа орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хамгаалахад бус, улс төрийн нам, төрийн захиргаа, бизнесийн бүлгийн эрх ашгийг хамгаалахад чиглэгдэж байна. НӨУЁБ-д оролцох улс төрийн намын оролцоог хязгаарласанаар хүмүүс нутгийн өөрөө удирдах ёсны үзэл баримтлалыг ойлгож, түүнд нийцсэн бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны чиглэл тогтоож байж, сая нутгийн удирдлага бодитой хэрэгжиж болох юм. Дараах асуудлуудыг анхаарах шаардлагатай байна. Үүнд:

- ✓ Төр захиргааны байгууллагын чадавхи Монголд Ази, Африк, Латин Америкийн орнуудтай харьцуулшгүй хангалттай өндөр түвшинд байдаг. Тэдний үйл ажиллагаа хэтэрнэ үү гэхээс дутахгүй. Учир нь бид бүх нийтэд бүрэн хяналт тогтоож байсан тоталитар болон коммунист авторитар захиргааны дэглэмийг дамжсан. Энэ дэглэм захиргааны өндөр хяналтыг нийгэмд тогтоож чаддаг байсан. Монголын төрийн захиргааны аппарат гадныхны тодорхойлсон Ази, Африкийн орнууд шиг колоний засаг захиргаанаас мултарсан чадавхгүй аппарат биш. Харин тогтолцооны гажуудлыг овсгоотой ашигладаг өөрөөр хэлбэл, нийтийн сонголтын онолоор өөрийгөө ялд унагалгүй төрөөс ашиг олдог муу тал нь чадваржсан аппарат болсон.
- ✓ Улс төрийн засаглалын хувьд бас л хэтэрнэ үү гэхээс дутахгүй. Учир нь улс төрийн бюрократ тогтолцооны уламжлал одоо ч бүрэн арилаагүй

<sup>137</sup> Ах дүү, хамаатан садан, найз нөхөд, буюу тойрон хүрээлэгчдээ дэмжих үзэгдэл.

хадгалагдсаар байна. Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн намын хяналт НӨУЁБ-ыг бүрэн эзэлсэн хэвээр байна.

- ✓ Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага жинхэнэ утгаараа бол бидэнд шинэ зүйл юм. Энд үндсэн тогтолцоог эрх зүйн хувьд тунхаглан хэлбэрдсэнээс өөр ямар ч ахиц гарсангүй. Учир нь НӨУЁБ-ын улс төр, эдийн засгийн эрх чөлөөг олгоогүй, түүний нийгэм эдийн засгийн асуудлаа бие даан шийдвэрлэх эрхийг улс төрийн намууд болон төр захиргааны байгууллагууд булаан авсан байна.
- ✓ Иргэдийн оролцооны хувьд НӨУЁБ-ын эдийн засгийн суурь, оролцооны хариуцлагын механизм нь байхгүй тохиолдолд иргэд оролцохгүй. Хариуцлагын механизм гэдэг бол, иргэд өөрсдөө сонгоод хяналтаа тавьж хариуцлага тооцох тухай асуудал юм. Орон нутгийн сонгуулийн хуулиар энэ бүхнийг хязгаарлах нь оролцооны улс төрийн соёлыг бүрэн хөгжүүлэхгүй.

Монголын нутгийн удирдлагыг сонгодог онолын дагуу хөгжүүлэх нь орон нутаг өөрөө бие даан хөгжих, ядуурлыг бууруулах, ардчиллыг бэхжүүлж, иргэдийн оролцооны соёлыг хөгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Үүнд улс төрийн асуудлын хувьд дараах өөрчлөлтүүд шаардлагатай байж болох юм.

- ✓ Аймаг хотын засаг даргыг орон нутгийн сонгуулиар сонгох; Энэ нөхцөлд улс төрийн албан тушаалтан болох засаг даргад улс төрийн хариуцлага тооцох боломж иргэдэд нээгдэнэ.
- ✓ Сум, дүүргийн ИТХ-д улс төрийн намуудын давамгайллыг хязгаарлах; Ийм нөхцөлд баг хороо, сум дүүргийн иргэдийн өөрийн удирдах ёсны байгууллагын үйл ажиллагаа илүү бодиттой хэрэгжих боломж бүрдэхээс гадна, иргэдийн улс төрийн оролцооны соёл төлөвших үндэс бүрдэнэ.
- ✓ Эдгээрийн урьдач нэг нөхцөл бол, орон нутгийн эдийн засгийн эрх чөлөөний тухай асуудал юм. Орон нутгийн өөрийн удирдлага, түүний бие даан хөгжих боломжийг хангасан орлогын эх үүсвэрээ өөрөө бүрдүүлэх өмчийн болон эдийн засгийн эрхийг олгох шаардлагатай юм. Хэрэв улс төрийн намуудын оролцоог хязгаарлахгүйгээр эдийн засгийн эрх чөлөөг олговол, монголын насанд хүрсэн бүх хүн ам улс төрчид болж хувирах аюулын магадлал өндөр байна. Өнөөдрийн орон нутаг дахь ИТХ-ын сонгууль бол улс төрийн намуудын дөрвөн жилийн хугацаатай ээлжит орон нутгийн захиргааны эдийн засаг дээр ноёрхлоо тогтоох өрсөлдөөн юм.

**Түлхүүр үг:** Нутгийн өөрөө удирдах ёс, нутгийн удирдлагын тогтолцоо, орон нутгийн засаг захиргаа, улс төрийн нам, орон нутгийн сонгууль, иргэдийн оролцоо,

**Товч агуулга:** Нутгийн захиргаа дахь өөрөө удирдах ёсны төлөвшилд улс төрийн намуудын зохисгүй оролцоог хязгаарлах нь зүйтэй гэдэг өнцгөөс шинжлэх ухааны үндэслэл, нотолгоотойгоор тайлбарлаж, уг зохисгүй оролцоо нь ямар үр дагавар төрүүлж буй, болон иргэд яагаад идэвхгүй оролцдог талаар тайлбар, товч дүгнэлт өгөхөд өгүүллийн агуулга чиглэгдсэн.

### ABSTRACT

Political parties system of municipalities unfit for limited participation. It explained agrument of science foundation. That unfit participation, which is impact indicative and why citizenry are sleepy participation to no purpose. That all upwardly of conclusion for shirttail meaning.

### НОМ ЗҮЙ

1. Монгол улсын Үндсэн хууль
2. "Төсвийн Нэгдсэн Удирдлага Санхүүжилтын Тухай" хууль
3. "Монгол Улсын Засаг Захиргаа, Нутаг Дэвсгэрийн Нэгж,Түүний Удирдлагын Тухай" хууль
4. Жэймс Каторобо. Төвлөрлийг сааруулах үйл явц ба оролцоот ардчилалд орон нутгийн өөрөө засаглах эрх нөлөөлөх нь. /Төрийн засаглал ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар/ УБ., НҮБХХ, 2008.
5. С.Нармандах. Нутгийн өөрийн удирдлагыг шинжлэхүй. УБ., 2010.
6. Ё.Довчин. Харьцуулсан улс төр. УБ., БИТПРЕСС ХХК. 2006.
7. Ц.Ганболд, Ц.Батболд. Төрийн удирдлагын хөгжлийн түүхэн үе шатууд / Төрийн захиргаа / 2010/01(11)
8. А.Тосqueville. Democracy in America. New York., 1988.
9. И.Г.Долинина. Формирование политической культуры учащихся. Педагогика., 2005.