

## ОРОН НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТАЛААРХ ИРГЭДЭЭС АВСАН СУДАЛГААНЫ ЗАРИМ ҮР ДҮН

Д.ОДМАА

ШУТИС- БУХС-ийн дэд профессор,

доктор (Ph.D)

**Түлхүүр үг:** Иргэдийн оролцоо, хяналт, хариуцлага хүлээх чадвар, жалга довны үзэл, намын талцал

**Хураангуй:** Сонгуулийн 4 жилийн циклээс ялангуяа намын харьяаллаас шалтгаалж орон нутгийн жирийн иргэд хүртэл төрж өссөн нутагтаа амьдрахад хүндрэлтэй болоод байгаа тухай дээр дооргүй мэдэж байгаа ч дорвитой арга хэмжээ авалгүй өнөөдрийг хүрсэн. Өөрийнх нь дэмждэг нам нь ялагдвал 4 жилийн хугацаанд ямар нэгэн төсөл хөтөлбөр, халамжийн үйлчилгээнд хамрагдах боломжгүй болоод зогсохгүй сумын захиргааны байраар ороход хүртэл хүндрэлтэй байгаа тухайгаа иргэд ярьцгааж байсан. Тиймээс аймаг, хот руу явж хар ажил эрхэлж байгаад нам нь ялахаар нутагтаа буцаж ирдэг гэсэн хүмүүс тааралдаж байв. Эндээс үзвэл орон нутгийн түвшинд улс төржих асуудал хэрээс хэтэрч, эрх мэдлийг ямар нэгэн аргаар олж авах гэсэн хэсэг бүлгийн явуургүй үйлдлээс болж шат шатандаа төрийн албаны чадамж, залгамж холбоо, нэр хүнд унаж, удирдлагын арга барил багатай, чадваргүй боловсон хүчин шийдвэр гаргах түвшинд олширсон. Тэдний дийлэнх нь ганц олдсон боломжоо ашиглан сонгуулийн шархаа нөхөх зорилгоор илүү ихийг авахыг хүсэн дур зоргоороо авирлан, хууль бус үйлдлүүдийг цөөнгүй хийх болжээ. Иймд орон нутгийн удирдлагыг чадавхжуулах, бэхжүүлэх, хяналт тавих, хариуцлага тооцох зэргээр төр засгаас анхаарах цаг нь нэгэнт ирсэн байна.

### Оршил

Орчин үед төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх онол, зарчмын амин сүнс, гол цөм нь нэгдүгээрт, эрх мэдлийг зааглан хуваарилах, хоёрдугаарт, эрх мэдлийг харилцан тэнцвэржүүлэх, гуравдугаарт эрх мэдлийг хянах гэсэн гурван гол зүйлээр тодорхойлогддог. Эдгээрийг дэлгэрүүлж авч үзвэл дараах үндсэн агуулгыг илэрхийлдэг. Үүнд: Төрийн засаглалын эрх мэдлүүд нь

- Хоорондоо нягт уялдаа хамааралтай байх
- Чиг үүргээ нарийн харилцан хуваарилсан байх
- Засаглалын эрх мэдэл тус бүртээ харьцангуй бие даасан байх
- Засаглалын аль нэг нь нөгөөгөөсөө илүү болон дутуу эрх эдлэхгүй байх
- Эрх мэдлээ харилцан тэнцвэржүүлсэн байх

Засаглалын эрх мэдлүүд бие биедээ харилцан хяналт тавих бололцоотой байх зэрэг юм. Гэтэл өнөөдөр манай улсад иргэд төрийн үйлчилгээг үнэлэх, хариуцлага тооцох боломжгүй өөрөөр хэлбэл төрийн хариуцлагын тогтолцоо иргэдэд тодорхой бус байна. Үйлчилгээний чанар, хүртээмж, төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагаа, ёс зүй, удирдлагын арга барилын талаар иргэдийн сэтгэл ханамж болон үнэлгээг тооцох аргачлал байхгүй байгаа нь энэ асуудлыг эргэн харах нөхцлийг бүрдүүлж байна. Байгууллагын болон албан тушаалтны гүйцэтгэлийн үнэлгээнд иргэдийн санал бодол, үнэлгээг харгалзах тухай журам байдаг ч энэ нь амьдрал дээр хэрэгждэггүй. Тиймээс засгийн эрх мэдлийг гартаа авагчид хууль, дүрэм журамд захирагдахгүй, дур зоргоороо авирлах явдал газар авсныг дээр өгүүлсэн. Энэхүү байдал нь орон нутгийн удирдлагын түвшинд халдварлаж, сум багийн удирдлагууд хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулахаас илүүтэйгээр улс төржих, намаас болж талцах, жалга довны үзэл гаргах нөхцлийг бүрдүүлж байна. Иймд уг өгүүлэлд орон нутгийн тулгамдаж буй асуудал, орон нутгийн удирдлагын нэр хүнд, чадавх, үйл ажиллагааны чанар, хүртээмжийн талаарх иргэдийн сэтгэл ханамжийг тодорхойлох зорилго тавилаа. Дээрх зорилгын хүрээнд:

- Орон нутгийн удирдлагын эрх зүйн байдлын тухай судлах
- Орон нутгийн удирдлагын өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудлын талаар тодруулах
- Орон нутгийн удирдлагын талаарх иргэдээс авсан судалгааны үр дүнд анализ хийх зэрэг зорилтуудыг дэвшүүлэн тавьсан болно.

Манай улсын тухайд орон нутгийн удирдлага, засаглалын хуваарилалт, тулгамдсан асуудал, орон нутаг дахь иргэдийн оролцооны талаар тодорхой хэмжээнд судлагдсан ч орон нутгийн удирдлагын ажлын үр дүн, нэр хүнд, чадавх түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн талаар харьцангуй бага судлагдсан байна. Судалгааны



арга зүйн тухайд орон нутгийн удирдлагын эрх зүйн байдал, ажил үүргийн хуваарилалт, тэнцвэржилтийн талаар судлахдаа баримт бичгийн судалгааны аргыг, орон нутаг дахь тулгамдсан асуудал, удирдлагын арга барил, улс төржих явдлыг нөхцөлдүүлж буй хүчин зүйлсийг тодруулахдаа социологийн тоон судалгааны аргыг тус тус ашигласан. Мөн судалгаа авах явцдаа тоон судалгааны үр дүнг баталгаажуулах үүднээс зарим оролцогчидтой ганцаарчилсан ярилцлага зохион байгуулсныг дурдах нь зүйтэй. Судалгааны түүврийг хийхдээ оролцогчдын байршил болон нас, хүйсийн харьцаа, ажил эрхлэлт, боловсролын түвшин зэргийг бүрэн төлөөлүүлэхийг эрмэлзсэн бөгөөд Төв аймгийн 5 сумын нийт 510 иргэдийг хамруулан 2016 оны УИХ-ын сонгуулийн өмнө судалгаа хийсэн болно.

**I. Орон нутгийн удирдлагын оноогийн байдал, тулгамдсан асуудал**

Монгол улсын Үндсэн хуульд зааснаар “Монгол улсын засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” гэсэн байдаг. Үндсэн хуулийн энэхүү заалт нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болох ИТХ, төрийн удирдлага болох бүх шатны засаг даргын үйл ажиллагааны салшгүй нэгдмэл байх эрх зүйн үндэс болж байгаа юм. Энэ хоёрын тэнцвэр дээр орон нутгийн удирдлага хэрэгжих учиртай. Орон нутгийн удирдлагын энэ хоёр субъект нь эрх мэдлийн хуваарилалт, ажиллах зарчим, хүлээх хариуцлага, бүтэц зохион байгуулалтаараа зааг ялгаатай боловч нийтлэг талуудтай. Тухайлбал: нэг зорилго, нэг эрх ашгийн төлөө, нэг нутаг дэвсгэрийг төлөөлж ажиллахын зэрэгцээ төрийн хууль, засгийн газрын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх, таниулах тал дээр адил үүрэгтэй байдаг. Тиймээс энэ хоёр субъектын удирдлагын нэгдлийг хангах нь орон нутгийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх улмаар орон нутгийг хөгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Иймд ИТХ, Засаг дарга нь хуулиар хүлээсэн чиг үүргийнхээ дагуу ажиллахын зэрэгцээ үйл ажиллагаагаа байнга уялдуулан зохицуулж хамтарч ажиллах ёстой. Энэ талаар Монгол улсын “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль”-ийн 8.1-д “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан зохион байгуулж үйл ажиллагаандаа ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх зарчим баримтална” хэмээн тодорхойлон заасан байдаг.

*Хүснэгт 2.*

**Засаг дарга болон ИТХ-ын эрх хэмжээний гол агуулга**

Засаг даргын буюу төрийн төлөөлөгчийн эрх хэмжээ	ИТХ-ын буюу нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх</li> <li>• Хууль тогтоомж, Засгийн газар харьяалах дээд шатныхаа байгууллагын шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангах ажлыг Засгийн газар, дээд шатны Засаг даргын өмнө хариуцана.</li> <li>• Хурлын шийдвэрт хориг тавина.</li> <li>• Тавьсан хоригийг ИТХ олонхийн саналаар няцаасан нөхцөлд уул шийдвэрийг биелүүлэх боломжгүй гэж үзвэл огцрох хүсэлтээ зохих Хурал, Ерөнхий сайд буюу харьяалах дээд шатны Засаг даргад гаргаж болно. Засаг даргыг томилно.</li> <li>• Аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг Ерөнхий сайд томилно</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно.</li> <li>• Нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан шийдвэрлэнэ.</li> <li>• Улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна.</li> <li>• Тухайн шатны Засаг даргад нэр дэвшүүлнэ.</li> </ul>

Гэсэн хэдий ч бодит амьдрал дээр энэ нь хэрэгждэггүй, аль нэг нам нь олонх болохгүй л бол байнга эрх мэдлээ булаалдан, бие биендээ атакаци хийж, төрийн ажлыг гацаах байдал улам бүр даамжирсаар байна. Зөвхөн амин хувийн болон намын эрх ашгийг нэг номерт тавьж, албан тушаалаар далайлган орон нутагт нөлөөллөө бэхжүүлэх энэ явдал нь иргэдийн эрх ашгийг зөрчиж, тэдний төрийн үйлчилгээг тэгш хүртэх боломжийг хязгаарлахад хүргэж байна. Энэ нь “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль”-ийн 8.2-т заасан “Нутгийн өөрөө удирдах ёс нь чөлөөт сонгуулиар сонгогдсон төлөөлөгчтэй, түүнд тайлагнадаг гүйцэтгэх байгууллагатай, тухайн нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг иргэдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн хуулийн хүрээнд бие даан шийдвэрлэх эрх зүйн бодит чадвар мөн” гэсэн үндсэн зарчмыг зөрчиж байгааг давхар илтгэж байна.

Өнөөдөр Монгол улсад 430 хууль үйлчилж байгаагийн 230 гаруй хууль нь захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаатай, түүнээс зөвхөн 130 гаруй нь зөвхөн орон нутгийн удирдлага болох Засаг дарга, Иргэдийн хурлын эрх хэмжээтэй холбоотой байна. Эдгээр бүх хуульд захиргааны байгууллагын эрх, үүргийг заасан



боловч захиргаанаас гадагш чиглэсэн шийдвэр гаргахдаа баримтлах нийтлэг зарчим, хүрээ хязгаар, иргэд, хуулийн этгээдийн эрхийг хөндөж буюу хязгаарлаж байгаа тохиолдолд хийгдэх үйл ажиллагааны дараалал, хугацаа, үндэслэл, гаргасан шийдвэрээ иргэд хуулийн этгээдэд хүргэх, мэдээлэх тухай болон захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны хоорондын уялдаа холбоо зэрэг нь тодорхойгүй буюу байхгүйгээс захиргааны хүлээх хариуцлага ч тодорхойгүй байна. Тэгвэл ХБНГУ-д орон нутгийн захиргааны үйл ажиллагаанд иргэдийн зүгээс хэрэгжүүлж байдаг хяналтын 3 механизм байдаг. Нэгдүгээрт, иргэдээс сонгогдсон зөвлөл нь томоохон шийдвэр гаргах эрх бүхий институт бөгөөд түүнээс гарсан шийдвэрийг захиргааны ажилтнууд дагаж мөрддөг. Хоёрдугаарт, Засаг даргыг иргэдийн шууд сонгуулиар сонгодог бөгөөд ингэснээр засаг даргын ажлыг үнэлэх, хариуцлага тооцох боломжийг олгодог. Гуравдугаарт, захиргаа болон удирдлагын улс төрийн хариуцлагыг төрийн албан хаагч хувь хүний хувьд бус харин орон нутгийн зөвлөл, засаг дарга хариуцдаг байна. Харин манай улсад аль субъект нь аль субъектдээ захирагдах эсвэл адил чиг үүрэгтэй оролцох эсэх, ямар тохиолдолд хэн хариуцлага хүлээх, хэрхэн хамтран ажиллах зэрэг нь хууль эрх зүйн зохицуулалтаар тодорхой бус байдаг. Тухайлбал орон нутгийн удирдлагын эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж байдаг

- Монгол улсын Үндсэн хууль 1992
- Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль 2006
- Монгол улсын төсвийн тухай хууль 2016
- Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль 1993

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль 2002 зэрэг гол хуулиудын эрх зүйн зохицуулалтаас үзвэл орон нутагт Засаг дарга нь ИТХ-аас илүү эрх мэдэлтэй байна. Энэ талаар Швед-Монголын Засгийн газрын хамтарсан “Монгол улсад нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь” төслийн хүрээнд хийгдсэн “Орон нутгийн улс төрийн ёс зүйн асуудал” сэдэвт судалгааны тайланд судалгаанд оролцогчдын 69 хувь нь Аймгийн Засаг дарга, Аймгийн ИТХ-аас илүү эрх мэдэлтэй, 64 хувь нь сумын Засаг дарга сумын ИТХ-аас илүү эрх мэдэлтэй гэж үзжээ. Бүх түвшингийн Засаг дарга нарын төв Засгийн газартай харилцах харилцаа нь Ерөнхий сайдын шууд хяналтын дор байна. Засаг дарга нь бодит байдалд Хурлын өмнө гэхээсээ илүү Ерөнхий сайд эсвэл дээд шатны Засаг даргын өмнө буюу төв Засгийн газрын өмнө илүүтэй хариуцлага хүлээж байна. Харин Засаг дарга, ИТХ-ын олонх нь нэг намаас гарч ирсэн тохиолдолд Засаг дарга, ИТХ-ын хамтын ажиллагаанд төдийлөн бэрхшээл гардаггүй бол ИТХ болон Засаг дарга нь өөр өөр улс төрийн хүчнийг төлөөлж байгаа тохиолдолд Хурлын шийдвэрт хориг тавих зэргээр нилээдгүй бэрхшээл гардаг гэдгийг орон нутгийн удирдлагууд ярьж байсан.

Манай орны хувьд засаг захиргааны нэгжийг нутаг дэвсгэрийн нэгжтэй хамтатган ИТХ болон ИНХ-уудыг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага байхаар тогтоосон нь эрх мэдэл, эрх үүргийн хуваарь алдагдаж, хяналтгүй, хариуцлагагүй байдал газар авч өмч хөрөнгийг зүй бусаар ашиглах, зарцуулах нөхцлийг бүрдүүлж байна. Нутгийн өөрийн удирдлагын талаарх олон улсын баримт бичигт нутгийн өөрийн удирдлага нь улс орны анхдагч хуваарь болох нутаг дэвсгэрийн нэгжийн оршин суугчид өөрсдийн чадах бүхнийг хийж, хариуцлагаа өөрсдөө хүлээдэг эрх, чадамж болохыг тодорхойлсон байдаг. Иргэдийн орон нутгийнхаа удирдлагын шийдвэр гаргах үйл явцад ямар үүрэгтэйгээр оролцох хүсэлтэй байгааг тандахад 8.4 хувь нь өөрийн саналыг боловсруулж өгөхийг, 27 хувь нь гаргасан саналуудад санал өгөхийг, 40.5 хувь нь гаргасан саналуудыг үнэлж дүгнэхийг, 12.9 хувь нь идэвхгүйгээр ажиглахыг хүсч байгаагаа илэрхийлсэн бол 11.3 хувь нь оролцохыг хүсэхгүй байна гэж хариулжээ. Өөрөөр хэлбэл иргэдийн 75.9 хувь нь орон нутгийнхаа удирдлагын шийдвэр ямар нэгэн байдлаар оролцох хүсэлтэй байгаагаа илэрхийлсэн байна.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага буюу Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь иргэдийн амьдралд ихээхэн нөлөөтэй асуудлуудаар хамтын шийдвэр гаргах, иргэдийн дуу хоолойг орон нутгийн бодлого, төсөв, төлөвлөгөөний тэргүүлэх чиглэлд тусгах, тэдгээрийн хэрэгжилтэд хяналт тавих үүргүүдийг хуулиар хүлээсэн бие даасан байгууллага болж бүрэн эрхээ хэрэгжүүлээд 20 гаруй жил өнгөрсөн байна. Олон улсын жишгээс харахад гагцхүү иргэдийн ашиг сонирхолд нийцсэн, тэдний зүгээс хяналт тавих боломж олгосон, иргэдээс сонгогдсон орон нутгийн засаглалд үндэслэсэн өөрөө удирдах ёсыг бүрдүүлэх нь чухал гэдэг нь тодорхой байна. Гэтэл манайд нэг талаас иргэд нь энэ талын мэдлэг багатай, орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаанд оролцох идэвх оролцоо сул, нөгөө талаас орон нутгийн удирдлагын зүгээс өөрийн эрх мэдлийн нөлөөллийг сулруулахгүй байх үүднээс иргэдийн оролцоог төдийлөн дэмждэггүй, нэр төдий оролцуулдаг байдал харагдаж байна.

## II. Орон нутгийн удирдлагын талаарх иргэдийн санал бодол

“Орон нутгийн тулгамдсан асуудал, орон нутгийн удирдлагын нэр хүнд, чадавх, төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийн талаар иргэд ямар бодолтой байдгийг тодруулах” зорилгоор Төв аймгийн Лүн, Баянхангай, Аргалант, Борнуур, Баянчандмань сумын 510 иргэдээс 2016 оны 06 сарын 02-ноос 06 сарын 08-ны хооронд анкетын аргаар судалгаа авсан. Судалгааны түүврийг сонгохдоо эх олонлогийн хэмжээтэй



уялдуулан түүвэр олонлогийг сонгох зарчмаар судалгаа хийсэн болно. Гэхдээ хамгийн бага хүн амтай Аргалант болон Баянхангай сумын иргэдийн 4.84 хувийг (хүн амын ихэнх нь сумын төвдөө болон ойролцоо амьдардаг, шилжилт хөдөлгөөн ихтэй), Лүн, Баянчандмань сумын иргэдийн 3.37 хувийг, хамгийн олон хүн амтай Борнуур сумын иргэдийн 3.02 хувийг тус тус судалгаанд хамруулсан гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй.

- Лүн сум - 2609 хүн амтай (88)
- Баянхангай сум - 1404 хүн амтай (68)
- Аргалант сум - 1632 хүн амтай (79)
- Борнуур сум - 5059 хүн амтай (153)
- Баянчандмань сум - 3609 хүн амтай (122)

Нийт 510 анкетын 49 нь хүчингүй байсан учраас 461 анкетаас судалгааны үр дүнг тооцсон болно. Мөн уг судалгааны асуулгыг өргөн хүрээнд боловсруулан авсан бөгөөд энэхүү өгүүлэлд зөвхөн орон нутгийн удирдлагатай холбоотой асуултуудын үр дүнг оруулсныг цохон тэмдэглэж байна. Судалгаанд оролцогчдын мэдээллийг тоймлон авч үзвэл дараах байдалтай байна.

Хүснэгт 1.

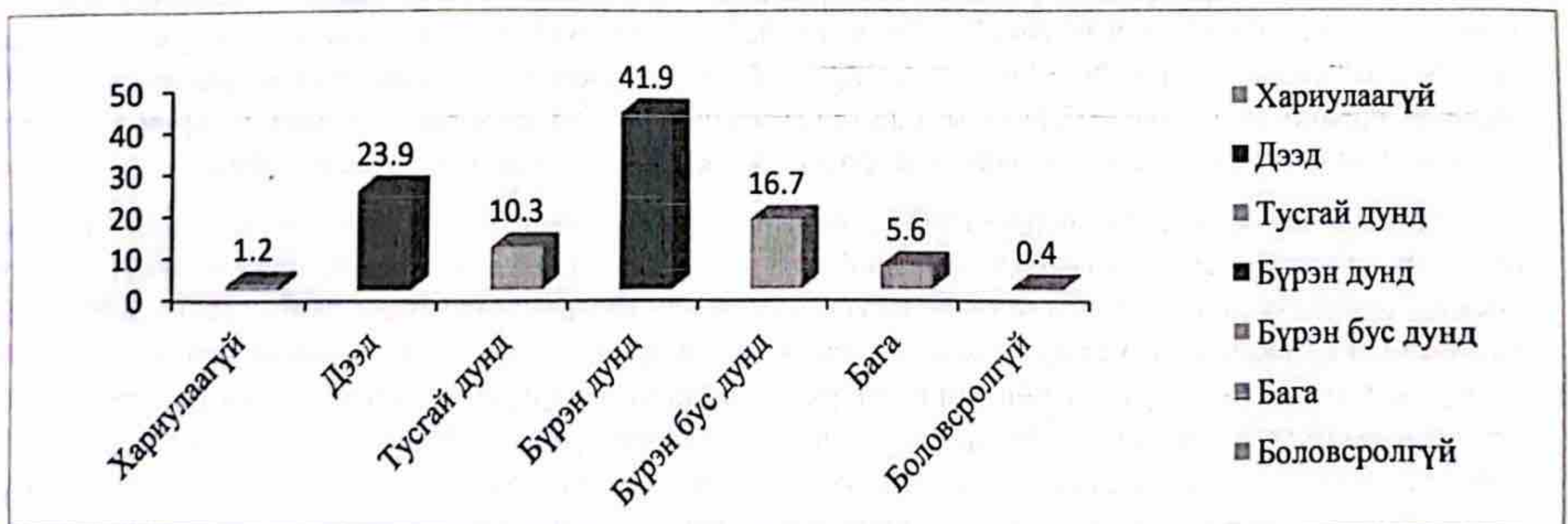
Судалгаанд оролцогчдын нас, хүйсийн бүтэц

Оролцогчдын нас, хүйсийн бүтэц		Сумдын нэр				
		Аргалант	Баянхангай	Баянчандмань	Борнуур	Лүн
Нас	18-24	30%	15%	20%	17%	10%
	25-35	39%	31%	18%	16%	18%
	36-45	18%	39%	29%	32%	29%
	46-55	12%	10%	24%	22%	32%
	55-аас дээш	-	5%	9%	13%	11%
Хүйс	Эрэгтэй	59%	43%	46.1%	36.5%	53%
	Эмэгтэй	41%	57%	53.9%	63.4%	47%
Судалгаанд оролцогчдын нийт тоо		79	68	115	111	88

Дээрх хүснэгтээс үзвэл судалгаанд хамрагдсан иргэдээс 36-45 насны бүлгийнхний эзлэх хувь хамгийн их байв. Харин 55-аас дээш насныхан харьцангуй бага хувийг эзэлж байгаа нь хөдөөний малчид бус сумын төв болон түүний ойр орчмын иргэдийг голчлон судалгаанд хамруулсантай холбоотой болов уу. Судалгаанд оролцогчдыг хүйсийн бүтцээр нь авч үзвэл дунджаар эрэгтэй 47.5%, эмэгтэй 52.5%-ийг эзэлж байв.

Зураг 1.

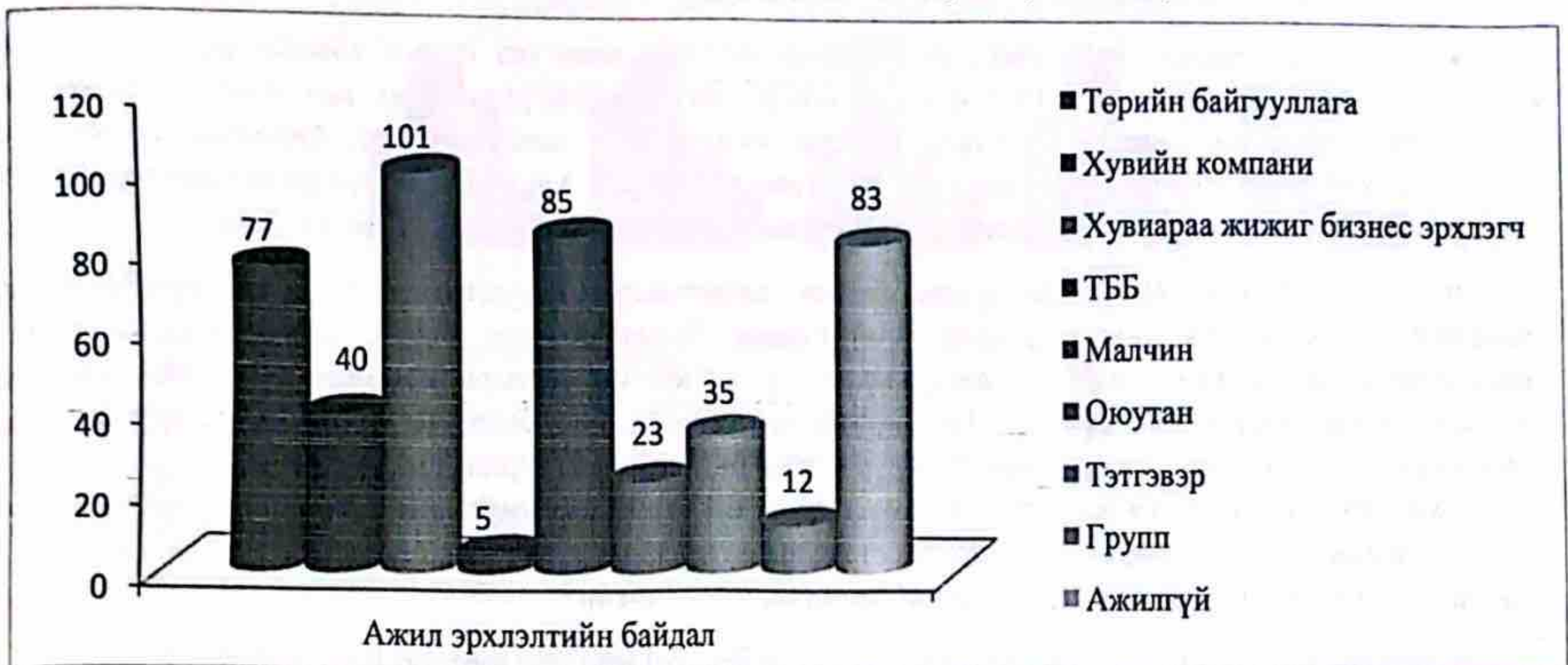
Судалгаанд оролцогчдын боловсролын түвшин (Хувиар илэрхийлбэл)



Бүрэн дунд боловсролтой иргэдийн эзлэх хувь хамгийн өндөр буюу 41.9 хувийг эзэлж байсан бөгөөд бага болон боловсролгүй иргэдийн эзлэх хувь 0.4 хувийг эзэлж байв.



Ажил эрхлэлтийн байдал (Тоогоор илэрхийлбэл)



Судалгаанд оролцогчдын хамгийн их нь буюу 22 хувь нь хувиараа жижиг бизнес эрхлэгч байснаас дийлэнх нь “ногоочин” байв. Мөн ажилгүй иргэдийн тоо их байгаа нь орон нутгийн иргэдийн тулгамдсан асуудлын нэг болоод байна.

Орон нутгийн өнөөгийн байдлыг тодруулах зорилгоор сүүлийн 4 жил танай сум хир зэрэг хөгжсөн бэ? гэсэн асуултанд Лүн сумын иргэдээс бусад нь ер нь хэвэндээ, байдал улам дордсон гэж хариулж байсан. Лүн сумын иргэдийн 70.5 хувь нь харьцангуй сайн хөгжсөн, 20.5 хувь нь хэвэндээ, 3.4 хувь нь дордсон, 5.7 хувь нь мэдэхгүй гэж хариулцаасан. Учир нь 2014 онд Засгийн газрын “Сумын төвийн шинэчлэл” төслийн хүрээнд нийт 16 сумыг жишиг сум болгох зорилгоор бүтээн байгуулалтыг хийж эхэлсний нэг нь Лүн сум бөгөөд 5 тэрбум төгрөгийн хөрөнгө оруулалтыг авсан байна. Эндээс орон нутаг хөгжихөд хамгийн их тулгамдаж буй гол асуудлыг тодорхойлох оролдлого хийсэн бөгөөд “Таны амьдарч буй орон нутагт нэн тэргүүнд шийдвэрлэх ёстой ямар тулгамдсан асуудал байна вэ? Чухал гэж үзэж буй 5 хариултыг сонгоно уу” гэсэн асуултанд тэд дараах байдлаар хариулт өгсөн. Эдгээрийг нэгтгэн үзүүлбэл дор дурдсан 5 асуудал нь бидний судалгаа хийсэн сумдад түгээмэл шинжтэй байв. Үүнд:

- *Ажилгүйдэл.* Судалгаанд оролцсон иргэдийн дийлэнх нь буюу 56.7 хувь нь тухайн орон нутагт хамгийн их тулгамдаж буй асуудлыг ажилгүйдэл гэж үзсэн. Иргэдийн зүгээс орон нутагт төрийн үйлчилгээний орон тоог эс тооцвол ажлын байр гээд байх юм алга, хувиараа хөдөлмөр эрхлэхээр зах зээл бага учраас борлуулалт муу байдаг. Төрийн үйлчилгээний байгууллагуудад хүн тэтгэвэрт гарах, шилжихээс бусад тохиолдолд ажлын байрны орон тоо гардаггүй, гарсан ч намын харьяаллаар ажилд авдаг, бүр зарим албан тушаалын тухайд үр хүүхэд, ах дүүгийнхээ хэн нэгэнд өвлүүлнэ гээд сургууль төгсөхийг нь хүлээгээд тэтгэвэрт гарахгүй байх тохиолдол нэг биш удаа гарч байсан гэдгийг шүүмжлэлтэйгээр хэлж байв.
- *Ядуурал.* Дараагийн нэг гол тулгамдсан асуудал нь ядуурал байсан бөгөөд 43.5 хувийг эзэлж байв. Орон нутагт ажлын байр байхгүйгээс мөнгөтэй хүн ховор, зээл авах боломжтой хүмүүс нь бүгд зээл авсан, тиймээс өрнөөс өрний хооронд, зээлээс зээлийн хооронд амьдарч байгаа тухайгаа ярьцгааж байсан. Нутгийн иргэд дэлгүүрт хар данс хөтлүүлсэн, талх таллаж авдаг, хүнсний ногоог ширхэглэж авдаг амьдрал маш хүнд байна энэ чигээрээ байвал сумын төвийн айлуудын амьдрал улам дордож, сум эзгүйрэх байдал үүснэ гэж байв. Мөн хүнсний талоноо үргэлжүүлэн авахын тулд албаар хөдөлмөр эрхэлдэггүй нэг хэсэг хүмүүс байдаг тухай иргэд ярьж байсан нь анхаарал татаж байсан.
- *Намчирхах байдал.* Орон нутгийн иргэд тулгамдаж буй асуудлынхаа гуравдугаарт 34.6 хувийн саналаар намын талцал, намчирхах байдлыг хэрээс хэтэрч аюулын харанга дэлдэх болсон гэж үзсэн. Тэд ямар ч асуудлыг шийдвэрлэхэд намын гишүүнчлэл чухал үүрэг гүйцэтгэдэг, сум орон нутаг жижиг учраас ялагдсан намын гишүүд, дэмжигчдийн тухайд бүх зүйл хаалттай болдог хэмээн ярьцгааж байв.
- *Орон нутгийн удирдлагын хүнд суртал, хариуцлагагүй байдал.* Энэ үзүүлэлтийг судалгаанд оролцогчдын 31.3 хувь нь онцолж үзсэн бөгөөд “бурхангүй газрын бумба галзуурна гэгчээр сумын удирдлагууд орон нутагт дураараа дургин, эрх мэдлээрээ далайлгаж, бүхнийг хувийн болон намын эрх ашгийн тулд шийдвэрлэдэг” гэж үзэх иргэд цөөнгүй байсан. Удирдлагууд төрийн албан хаагчийн



ёс зүй, хариуцлага гээчийг уландаа гишгэсэн, хүнд суртал, авлига, хээл хахуульд идэгдсэн тухай кейсүүдийг ярьцгааж байв. Мөн тэдэнд хариуцлага хэрхэн тооцдог эсэх нь тодорхой бус байдаг, энэ талаар мэдмээр байна гэсэн хүсэлтийг уламжилсан.

- *Архидалт.* Ажлын байр байхгүйгээс орон нутгийн ялангуяа сумын төвийн залуучуудын дунд архидалт их байна гэж 18.7 хувь нь хариулсан. “Хүүхдүүддээ талх авч өгөх мөнгө олдохгүй байхад архины мөнгө олдоод байх юм” гэх эмэгтэйчүүд тааралдаж байв. Архидалт ихтэйн улмаас эмэгтэйчүүд хөдөлмөр эрхэлж, орон гэрээ авч явж байна. Архидалтаас үүдэлтэй гэмт хэрэг, гэр бүл салалт ихсэхийн хирээр хүүхэд өнчрөх байдал нэмэгдэх хандлага ажиглагдаж байв.

Эндээс үзвэл хамгийн их тулгамдаж байгаа ажилгүйдэл, ядуурлын асуудал нь төрийн бодлого, шийдвэртэй холбоотой учраас үүнийг шийдвэрлэж болох боломж байна. Харин төрийн бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэгч орон нутгийн удирдлагууд нь хэт улс төржиж, намчирхах болсноос хоорондоо талцаж төрийн ажлыг хийдүүлдэг. Мөн төрийн залгамж холбоо байхгүй, урдны удирдлагуудын хийж байсан ажлыг үргэлжлүүлдэггүй, хөрөнгө оруулалтыг нь зогсоодог, царцаадаг, хөлдөөдөг зэргээс болж орон нутаг хөгжихгүй байна. Ажлын байрыг нэмэгдүүлж, иргэдийн амьжиргааны түвшинг дээшлүүлэх, сумаа хөгжүүлэхийн оронд улс төржсөөр байгаад сонгуульт хугацаагаа дуусгадаг, аль ашигтай гэсэн газар, уулын ам, рашаан ус зэргийг өмчилж авдаг гэдгийг иргэд онцолж байсан.

Харин нийгмийн бүлгүүд тус бүрт тулгамдаж буй асуудлыг багцлан авч үзвэл дараах байдалтай байна. Үүнд:

- Төрийн албан хаагчдын хувьд цалин бага, боловсон хүчний дутагдалд орсон, намын харъяаллаар ялгаварлан гадуурхдаг, төрийн албыг төрлийн алба болгодог, удам дамжуулан үр хүүхдэдээ өвлүүлэх явдал түгээмэл байна.
- Хувийн хэвшлийнхний хувьд татварын дарамт, банкны зээлийн хүү, шалгуур үзүүлэлт хэт өндөр, борлуулалт багассан, камер болон НӨАТ-ын пос машиныг хүчээр шахаж байгаа, ямар нэгэн арга хэмжээний үеэр хандив нэхдэг, орон нутгийн удирдлагын зүгээс дэмжлэг туслалцаа үзүүлдэггүй, мэдээллээс байнга хоцордог зэрэг асуудлууд байна.
- Эмэгтэйчүүдийн хувьд орон нутагт ихэвчлэн эмэгтэйчүүд гэр бүлээ тэжээж хөдөлмөр эрхэлдэг, эрэгтэйчүүд нь ажилгүйн улмаас архидалт хавтгайрсан, үүнээс болж гэр бүл салалт ихсэж байна.
- Залуучуудын хувьд ажлын байрны хомсдол, ажилд орох гэхээр ар оврийн хаалга, ажилласан туршлагыг харгалзан үздэг байдал, орон байрны асуудал чухал байна.
- Ахмад настнуудын хувьд тэтгэвэр тэтгэмж бага, эрүүл мэндийн үйлчилгээ хангалтгүй, сонгууль өгөхөөс бусад үед хүний тооноос хасагддаг зэрэг тулгамдсан асуудлууд байна.

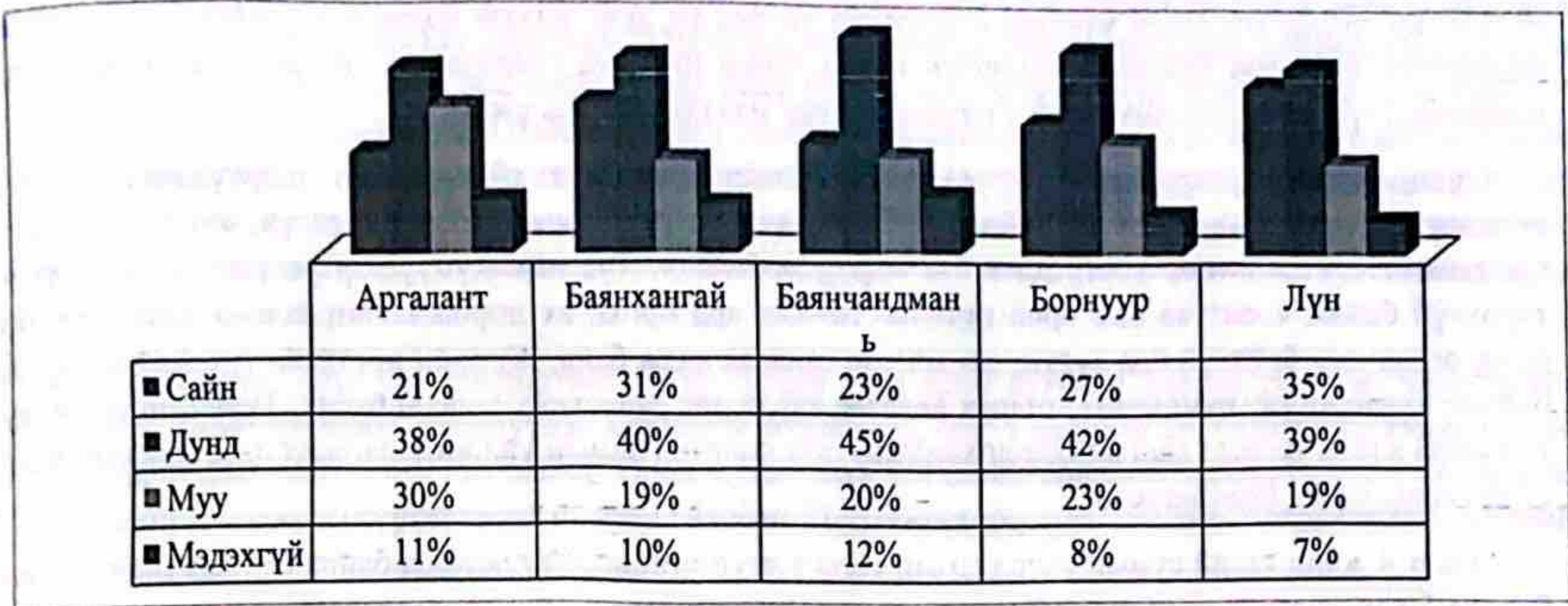
Дүгнэж үзвэл нийгмийн бүхий л бүлгүүдэд өрнөөс өрний хооронд амьдардаг хүн бүр банкны зээлтэй, худалдан авах чадвар буурсан, ажлын байрны хомсдол гэсэн нийтлэг тулгамдсан асуудал байгаа нь дээрх судалгааны дүнгээс харагдаж байна. Орон нутагт баян, ядуугийн нийгмийн ялгарал ихсэж дундаж давхаргад хамрагдах иргэдийн тоо багасч байгаа дүр зураг ажиглагдаж байсан. Хэдийгээр судалгаанд хамрагдсан сумдууд нь Улаанбаатар хоттой ойр, зам, дэд бүтэц харьцангуй сайн хөгжсөн зэрэг давуу тал ихтэй ч орон нутгийн удирдлагын түвшинд хүнд суртал их, ах дүү хамаатан саднаараа захиргааны байрыг дүүргэсэн, намын гишүүнчлэлээр ялгаварлан гадуурхдаг, улс төржсөн, намчирхсан байдлаар ажил хэрэг явуулдаг байдал газар авсан зэрэг асуудлыг иргэд дахин дахин хөндөж байсан. Энэ нь тухайн сумдын хөгжих боломж, гарцыг хааж байгаа гол асуудал нь болж байв. Үүнийг дээд шатандаа бүгд мэдсэн ч мэдээгүй юм шиг зөвхөн өнөө маргаашийн эрх мэдэл, суудлаа хадгалж үлдэх гэсэн явцгүй бодол тээн, орон нутгийн удирдлагуудыг өөгшүүлж байгаа нь манай төрийн эмгэнэл болоод байна.

Орон нутгийн удирдлагуудын талаарх иргэдийн санал, сэтгэгдлийг тодруулах зорилгоор “Өнгөрсөн 4 жилийн хугацаанд танай сумын удирдлагууд хир зэрэг ажилласан гэж та дүгнэж байна вэ?” гэсэн асуултанд сум тус бүрээр авч үзвэл дараах байдалтай байна.



Зураг 3.

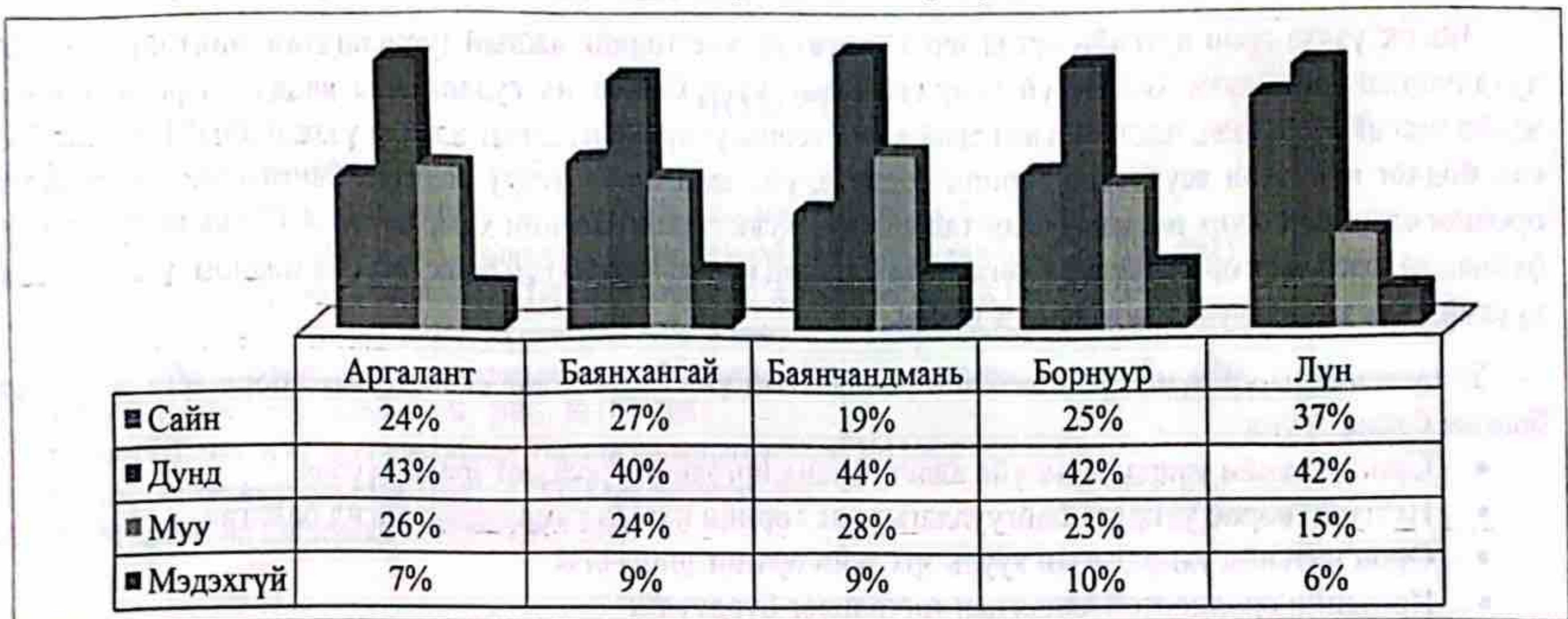
Сумын ИТХ-ын даргадаа өгч буй үнэлгээ



Судалгаанд оролцогчдын 27.4 хувь нь ИТХ-ын даргаа сайн, 40.8 хувь нь дунд зэрэг, 22.2 хувь нь муу ажиллаж байгаа гэж хариулжээ. Харин ИХТ-ынхаа талаар 9.6 хувь нь төдийлөн мэдээлэлгүй, тэдний үйл ажиллагааг үнэлж мэдэхгүй гэж хариулсныг анхааралдаа авч ажиллах нь зүйтэй болов уу.

Зураг 4.

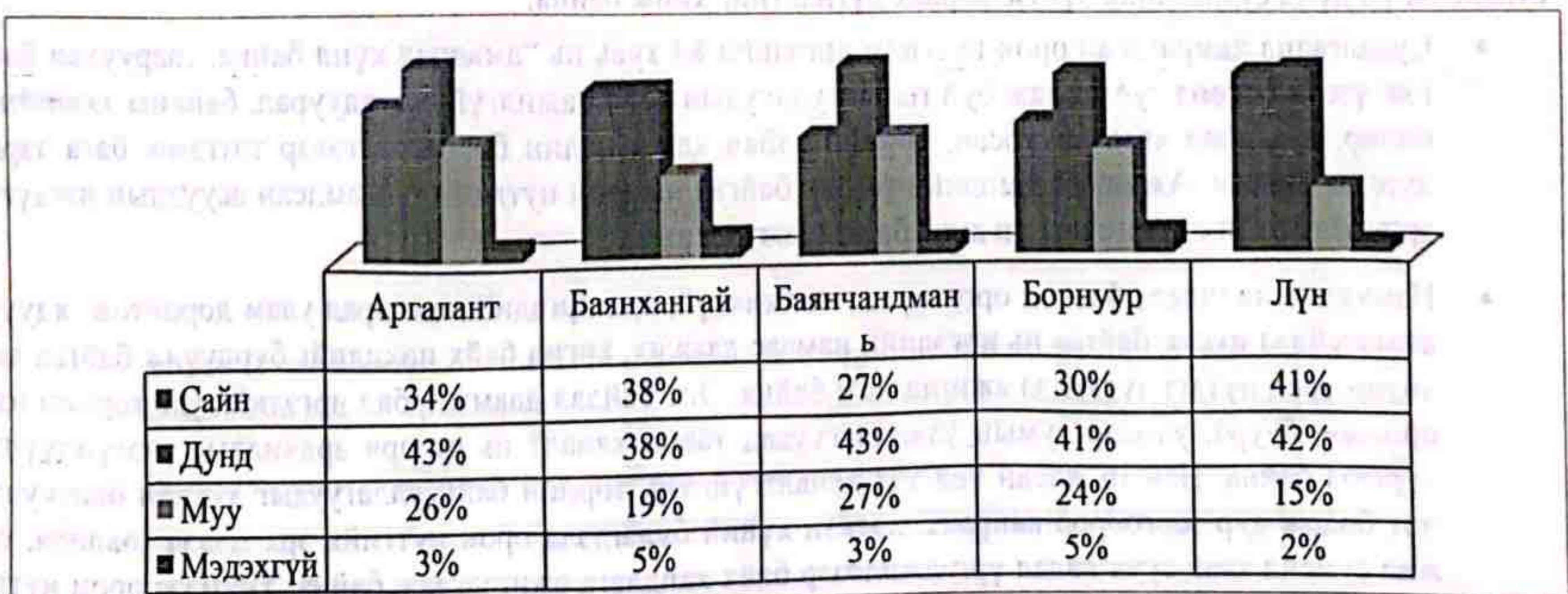
Сумын Засаг даргадаа өгч буй үнэлгээ



Энэхүү үнэлгээнээс харвал иргэд засаг даргаа арай илүү мэддэг болох нь харагдаж байна. Гэхдээ Лүн сумын Засаг даргаас бусад нь "сайн" гэсэн үнэлгээг 27% хувиас доош авсан нь хангалттай хэмжээнд ажиллаж чадахгүй байна гэсэн дүгнэлтэд хүрч байна.

Зураг 4.

Багийн даргадаа өгч байгаа үнэлгээ





Дээрх зургаас үзвэл сумын ИТХ-ын дарга болон Засаг даргатай харьцуулахад иргэд багийн Засаг даргатайгаа илүү ойр харилцдаг учраас харьцангуй сайн мэддэг, ажлыг нь бодитой үнэлж буй байдал ажиглагдаж байсан. Ерөнхийдөө иргэдийн дундах орон нутгийн удирдлага, үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийн талаар мэдээлэл муутай, тэдгээрийн ажлын үр дүнг үнэлэх боломжгүй байгаа нь удирдлагууд хангалтгүй ажиллаж байгааг илэрхийлж байна. Орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаа нь төдийлөн мэдрэгддэггүй, сонгууль дөхөхөөр л идэвхждэг гэж нэлээд хэсэг нь үзсэн.

Орон нутгийн удирдлагын нэр хүндийн талаар ярилцлага хийх явцдаа тодруулахад судалгаанд оролцогчдын ихэнх нь ам сайтай байгаагүй бөгөөд мэдлэг боловсрол нимгэн, ёс зүйгүй, өөрсдийн чадавхиар бус намын томилгоогоор сонгогддог гэж хариулж байсан. Тэд ийм хүмүүсээр удирдуулна гэхээр итгэл төрөхгүй байна, ялангуяа нам орон нутгийн цөөхөн ард иргэд, ах дүү хамаатан садныг талцуулж байна, болж өгвөл нам байхгүй бол зүгээр гэх мэтээр саналаа хэлж байв. Жирийн иргэдийн тухайд намаас ангид байхыг хүсэмжилж, намчирхах, талцах явдлаас аль болох зайлсхийх болсон байна. Түүнчлэн орон нутагт тодорхой албан тушаал хашдаг болон хашихыг эрмэлзэгчид намын үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцдог нь судалгааны явцад ажиглагдсан.

“Ирэх 4 жилд танай сумын удирдлагаар ямар хүн сонгогдоосой гэж хүсч байна вэ? Хамгийн чухал гэж бодсон 5 үзүүлэлтийг сонгоно уу” гэсэн асуултанд иргэд давхардсан тоогоор дараах хариултуудыг өгчээ. Үүнд:

- Төрд хариуцлагатай алба хашиж ирсэн улс төрийн туршлагатай-53.6%
- Хувь хүний ноён нуруу, шударга, ёс суртахуунтай байдал- 51.3%
- Нам, эвсэл, фракцийн эрх ашгаас илүү ард түмний эрх ашгийг эрхэмлэдэг-41.4%
- Нэр цэвэр, шинэ залуу боловсон хүчин- 28.8%
- Амалснаа хэрэгжүүлдэг, хэлсэн үгэндээ хүрдэг байдал- 24.9% гэжээ.

Эндээс үзвэл орон нутгийн иргэд эерэг имиштэй, улс төрийн ажлын туршлагатай, нийтийн эрх ашгийг чухалчилдаг, популизм хийдэггүй удирдлагуудыг хүсч байгаа нь судалгааны явцад илэрсэн. Өнөөгийн эдийн засгийн хүндрэл, иргэдийн амьдрал доройтсоны учир шалтгааныг хэрхэн үзэж байна? Юунаас болсон гэж боддог вэ? гэсэн асуултанд төрийн бодлого, үйл ажиллагаа буруу явагдаж байгаагаас гэж судалгаанд оролцогчдын 65,6 хувь нь, намуудын талцал 30,3 хувь, эдийн засгийн хямрал гэж 4,1 хувь нь тус тус үзсэн байна. Эндээс үзвэл орон нутгийн хөгжлийн гол гарц нь улс төржихгүй байх, төрийн бодлого үйл ажиллагааг хуулийн хүрээнд явуулах явдал болж байна.

Уг судалгааны үр дүнд орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааг сайжруулах доорх арга замыг санал болгож байна. Үүнд:

- Орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг улс төрийн намын хамаарлаас ангид байлгах
- Орон нутгийн удирдлагын хууль эрх зүйн орчинг шинэчлэх
- Иргэдийн оролцоотой хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэх
- Орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагуудын хоорондын уялдаа холбоог сайжруулах
- Улс төрчдөд эрх ашгийн эрэмбийг мэдрүүлэх
- Боловсон хүчнийг улс төрийн ажилд сургах, мэргэшүүлэх зэрэг болно.

### Дүгнэлт

Төв аймгийн дээрх сумдын иргэдийн амьдрал, нийгэм эдийн засгийн байдал, улс төрийн нөхцөл байдлыг судалсны үр дүнд судлаачийн зүгээс дараах дүгнэлтийг хийж байна.

- Судалгаанд хамрагдсан орон нутгийн иргэдийн 84 хувь нь “амьдрал хүнд байна, тааруухан байна” гэж үзсэн бөгөөд тулгамдаж буй гол асуудлуудын тоонд ажилгүйдэл, ядуурал, банкны зээлийн хүү өндөр, худалдан авалт буурсан, төрийн албан хаагч цалин болон тэтгэвэр тэтгэмж бага зэргийг дурдаж байсан. Ажилгүй иргэдийн тоо их байгаа нь орон нутгийн тулгамдсан асуудлын нэгдүгээрт эрэмбэлэгдсэн судалгааны үр дүнг баталгаажуулсан.
- Намуудын талцлаас болоод орон нутаг хөгжихгүй, ард иргэдийн амьдрал улам доройтож, ядуурал, ажилгүйдэл ихсэж байгаа нь иргэдийн намаас даажих, ангид байх нөхцлийг бүрдүүлж байгаа явдал хөдөө орон нутагт түгээмэл ажиглагдаж байна. Энэ байдал даамжирбал иргэдийн улс төрийн идэвх оролцоо буурч, улмаар сумын удирдлагуудад тавих хяналт нь суларч ардчиллыг үнэгүйдүүлэхэд хүргээд байна. Нам нь ялсан үед тэд хяналтгүйгээр, төрийн байгууллагуудыг хувийн байгууллага мэт бодож дур зоргоороо авирлах, хэдхэн хүний бүлэглэлд орон нутгийн эрх мэдэл төвлөрч, олон жил суманд хаан суух явдал үргэлжилсээр байх хандлага ажиглагдаж байна. Тиймээс орон нутгийг хөгжүүлэхийн тулд нэн тэргүүнд төрийн албаны тухай хуулийг яаралтай шинэчлэн батлуулах,



төрийн албанд мерит тогтолцоог бодитоор төлөвшүүлэх шаардлага тавигдаж байна.

- Хөдөө орон нутагт чадварлаг боловсон хүчин дутагдалтайгаас болж 8, 10 төгссөн боловсролгүй иргэд, наймаачид, сумандаа арай бийлэгжүү хүмүүс орон нутгийн удирдлагын багт орж ажилладагт иргэд тааламжгүй ханддаг. Тэд хэлсэндээ хүрдэггүй, хоосон амлалт өгдөг, иргэдийн тулгамдсан асуудал нь шийдэгдэхгүй, шударга бус байдал газар авсан учраас иргэдийн итгэл алдарч энэ хирээрээ шинэ хүн хүсэх хандлага бий болсон байна. Гэсэн ч шинээр ирж байгаа залуучууд нь орон нутгийг дараагийн албан тушаалд очих гүүр болгодог, нүүдлийн шувуу шиг ирээд буцдаг, сэтгэлгүй, амбиц ихтэй, нам дагагсад учраас нөхцөл байдал төдий л өөрчлөгдөхгүй байна. Иймд орон нутгийн удирдлагуудыг улс төрийн ажилд сургах, мэргэшүүлэх, боловсон хүчинг бэлтгэх ажлыг бодлогын түвшинд яаралтай шийдвэрлэх хэрэгцээ байна.
- Орон нутаг дахь улс төржилтийг бууруулахын тулд орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх нөхцлийг бүрдүүлэх, шууд ардчиллын хэлбэрийг дэмжих шинэ гарцуудыг хайх хэрэгтэй байна. Орон нутаг дахь иргэдийн оролцоог сайжруулахад иргэд, олон нийтэд мэдээлэл хүргэх явдал их чухал байсан. Тиймээс ил тод нээлттэй байдлыг эрхэмлэж, иргэдийн хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэх нь чухал гэж үзлээ.

**Abstract:** The people aren't satisfied with local government's authorities, capacities and activities when we researched. We considered that it's main reason is wrong policy of government and related to formation of political party. Thus, people have given their opinion that there are lot of formalism in local government and have transaction due to preparing their party interests. If this situation increase people will ignore the party. Further, people's political participation and monitoring will be decreased. On the other hand, it will be influenced to local government's behavior willfully.

### НОМ ЗҮЙ:

1. Монгол улсын Үндсэн хууль. УБ., 1992
2. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль. УБ., 2006
3. Батсүх Ш (Эрхлэн эмхэтгэсэн). Ардчилалд иргэдийн идэвх оролцоо чухал болох нь. УБ., 2015
4. Батсүх Ш, Долгоржав Я, Ганцоож Б. Төрийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах нь. УБ., 2015
5. ННФ. Ардчилсан засаглал, нээлттэй нийгмийн нэр томъёоны тайлбар толь. УБ., 2006
6. МННХ. Монголын нутгийн удирдлагын өнөөгийн төлөв байдал. Судалгааны тайлан. УБ., 2003
7. МУИС. Политологи сэтгүүл. УБ., 2013. № (10) 388
8. Сүнжид Д. Эрх зүйт төр ба захиргаа. Төрийн захиргаа сэтгүүл. 2015/№2
9. Нийгмийн хөгжил: Асуудал, шийдэл ЭШХ-ын эмхэтгэл. УБ., 2015
10. NUM leadership Conference booklet. UB., 2015.