

## **“Орон нутгийн бодлогын үйл явцад иргэдийн оролцоо: Нийслэлийн ИТХ” сэдэвт судалгаанд холбогдох ном зохиолын судалгаа**

Ардчилал, иргэдийн оролцоо хийгээд орон нутгийн удирдлагын асуудлаар олон талт асуудлыг хөндсөн маш олон бүтээлүүд хэвлэгдэн гарчээ. Эдгээр бүтээлүүдийг нэгд, ардчилалыг хэрхэн хөгжүүлэх, иргэдийн оролцоо гэж юу болох, түүнийг чухал болохыг тайлбарласан, хоёрт, нутгийн удирдлагын шинэчлэл, бусад орнуудын загвар, гуравт, шийдвэр гаргах явцад иргэд, иргэний нийгмийн оролцоо ямар байгаа, үүний учир шалтгаан юу болох, хэрхэн сайжруулж болох вэ хэмээн хувааж болох юм.

Эдгээр бүтээлүүдийг уншиж судлахдаа дараах үндсэн асуудалд хариулт олохыг гол зорилгоо болгов.

1. Бодлогын үйл явцад иргэдийн оролцоо ямар байна? Иргэдийн оролцоо тааруу байгаагийн гол шалтгаан нь юу вэ?
2. Орон нутгийн бодлогын үйл явцад иргэдийн оролцоог сайжруулах ямар арга замууд байна вэ?

### ***Нэг. Бодлогын үйл явцад иргэдийн оролцоо ямар байна? Иргэдийн оролцоо тааруу байгаагийн гол шалтгаан нь юу вэ?***

Бодлогын үйл явцад иргэдийн оролцоо хангалтгүй түвшинд байгааг өмнөх судалгааны бүтээлүүд бүгд нэгэн дуугаар хүлээн зөвшөөрч байна. Бодлогын үйл явцад иргэд оролцох явдал төрийн удирдлагын түвшнүүдэд харилцан адилгүй болохыг хэд хэдэн судалгаанууд мөн нотолж байна<sup>1</sup>. Тухайлбал МерсиКорын ТАН хөтөлбөрөөс Архангай, Булган, Хэнтий айсгуудад орон нутгийн шийдвэр гаргах явцад иргэдийн оролцоог судалсан судалгаагаар \2006\ багийн түвшинд иргэдийн оролцоо бусад түвшнийхээс харьцангуй өндөр, аймгийн түвшний төрийн удирдлагын шийдвэр гаргах үйл явцад иргэд оролцох явдал хамгийн хангалтгүй болохыг тогтоожээ. Түүнчлэн уг судалгаа нь оролцооны 3 түвшин болох мэдээлэл, зөвлөлдөх байдал, шууд оролцоонд анхаарсан ба 3-уул хангалтгүй, эдгээр нь нийгмийн явцуу хүрээ тодруулбал төрийн байгууллагад ажиллагсдын хүрээгээр хязгаарлагддаг талтайг илрүүлжээ. Мөн НДЭХ-өөс \2005\ явуулсан “Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын нээлттэй байдал- иргэдийн оролцоо” судалгаанаас ИТХ-ын төлөөлөгч ба иргэд хооронд тогтворжсон харилцаа байхгүй, ИТХ-ын шийдвэрт иргэдийн оролцоо хангагдахгүй байгаа нь илэрчээ. Хэдийгээр бодлогын судлаач Ч.Тамир нь “Парламентад бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх нь: эрх зүйн орчин ба институтчлэл” \2005\ сэдвээр судалсан ба уг судалгаанд шийдвэр гаргах үйл явцад иргэд оролцож чадахгүй байгаагаас иргэдийн хөдөлгөөн эрчимжсэн гэж үзсэнийг судлаач Д.Бямбажав \2006\ мөн дэмжжээ. Ч.Тамирын судалгаагаар иргэдийн зүгээс парламентад хандаж бичсэн захидлын тоо нэмэгдэж байгаа ч захидалд ямар нэгэн хуулийн талаар өөрийн саналаа бичих нь ховор, мөн уг захидлыг хүлээн авлаа л гэсэн хариулт өгөх түвшинд байгааг илрүүлжээ<sup>2</sup>. Ер нь бодлогын үйл явцад иргэд оролцох нэгэн механизм бол яах аргагүй иргэд өөрийн өргөдөл, гомдол саналаа илэрхийлэх явдал билээ. Гэтэл төрийн удирдлагын байгууллагуудад иргэдээс ирж буй өргөдөл гомдлын дийлэнхи нь хүсэлт \84,3%\ эзэлж, бодлогын асуудалд шууд холбоогүй хувийн

<sup>1</sup> Тамир Ч (2005), Бямбажав Д, 2007, ТАН, 2006, НДЭХ. 2005

<sup>2</sup> Тамир Ч (2005) Монгол дахь хууль тогтоох үйл явцад иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин болон институтчлэл. Хуу:

амьдрал, зовлон бэрхшээлийг дурьдаж, тусламж дэмжлэг хүссэн агуулгатай байдаг аж. Зарим бүтээлүүд иргэдийн оролцоо ямар байгааг ямар нэгэн баримтад үл түшиглэн тааруу хэмээн шууд дүгнэн бичсэн байлаа<sup>3</sup>.

Иргэдийн оролцоо тааруу байгаагийн шалтгааныг нэлээд олон бүтээлүүд авч үзэж тайлбарлажээ. Эдгээрийг бүлгүүдэд хуваан авч үзэж болох юм. Нэгд, иргэдийн оролцоо тааруу байгаагийн гол шалтгааныг иргэд, нийгэм, соёлтой холбон авч үзсэн хэсэг. Үүнд судлаач Д.Ганхуяг нар<sup>4</sup>, Г.Чулуунбаатар<sup>5</sup>, Н.Лүндэндорж<sup>6</sup>, Ч.Тамир<sup>7</sup> нарын илтгэл, өгүүлэл, тайланг дурьдаж болно. Гэхдээ Ч.Тамир нийгэм, соёлын шинжтэй шалтгааныг иргэдийн оролцоо тааруу байгаагийн нөхцөл байдлын шинжтэй шалтгаан гэж үзсэнээрээ ялгаатай. Тэд нийтлэг байдлаар монголчуудын төрийг дээдлэх үзэл, менталитет, оролцооны идэвхи, сонирхол төлөвшөөгүй, улс төрийн залхуурал, бэлэнчлэх сэтгэлгээтэй холбон тайлбарлажээ. Иргэдийн өөрсдийнх нь энэ байдал нь шийдвэр гаргагчдын хүнд суртал, эрх мэдлээрээ далайлгах, иргэдийн оролцоог дэмжихгүй байх хандлагад нөлөөлдөг гэж үзсэн байна.

Хоёр дахь бүлэг нь иргэдийн оролцоо тааруу байгаа нь ядуурал гүнзгийрсэн, газар нутгийн хувьд хэт том байдал хэмээн басхүү нөхцөл байдлын шалтгаанаар тайлбарласан хэсэг. Энэ бүлэгт Г.Чулуунбаатарын илтгэл<sup>8</sup>, Ч.Тамирын бодлогын судалгаа, ТАН-ын судалгаа<sup>9</sup> зэргийг хэлж болох юм. Судлаач Г.Чулуунбаатар иргэдийн оролцоо тааруу байгаагийн хамгийн гол шалтгаан бол ядуурал. Ядуугийн улмаас төрийн бодлого, шийдвэрт өөрийн санаа бодлоо илэрхийлж, тусгаж, оролцохыг чухалчлахаас илүү өөрсдийн эдийн засгийн үйл ажиллагаандаа гол анхаарлаа хандуулж байна гэж үзжээ. Судлаач Ч.Тамир нь газар нутгийн хэмжээ хэт том байгаа нь иргэд төрийн бодлого, шийдвэрт шууд оролцоход саад учруулж байна гэжээ. Харин ТАН-ын судалгаанд төрийн удирдлагын тухайн субъект иргэдээс хэдий хэмжээний зайд оршино төдий хэмжээнд иргэд оролцох боломж буурч, иргэд оролцож чаддаггүй, мэдээлэл нь ч түгэж чадахгүй байгааг нотолсон байна.

Ийнхүү богино хугацаанд үл өөрчлөгдөх нөхцөл байдлын хүчин зүйлсээр иргэдийн оролцоо доогуур байгааг судалгаанууд тайлбарлахаас гадна иргэд оролцох боломжийг төр хангалттай сайн хангаж чадахгүй байна, зарим хууль, хуульчилсан актын заалт нь иргэдийн оролцоонд хаалт болж байна гэж судалсан бүтээлүүд нэлээдгүй байна. Үүнд Ч.Тамир \2005\, Д.Бямбажав \2006\, НДЭХ \2005\, ТАН-ы судалгаануудыг \2006\ хэлж болох юм. Судлаач Ч.Тамир өөрийн судалгаагаараа зарим хуулиуд, хуульчилсан актууд нь нөхцөл заасан, тодорхойгүй, зохицуултыг бүрэн хийгээгүй зэргээс шалтгаалан иргэдийн оролцоог хангахаас илүү саад учруулж байна гэж нотолжээ. Үүнд УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай хууль, УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухайн хууль, Хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын

<sup>3</sup> Ганхуяг Д, Доржсүрэн Ц Улс төрийн намууд, улс төрийн өрсөлдөөн ба сонгуулийн үйл явц. хуу: 71, Чулуунбаатар Г. Иргэний нийгэм, иргэдийн оролцоо, олон нийтийн хэвлэл, мэдээллийн үүрэг. Хуу: 117. *Монгол дахь ардчилалын хөгжил: сорилт боломж сэдэвт Үндэсний бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл УБ: (2005)*

<sup>4</sup> Ганхуяг Д, Доржсүрэн Ц Улс төрийн намууд, улс төрийн өрсөлдөөн ба сонгуулийн үйл явц. хуу: 72. *Монгол дахь ардчилалын хөгжил: сорилт боломж сэдэвт Үндэсний бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл УБ: (2005)*

<sup>5</sup> Чулуунбаатар Г. Иргэний нийгэм, иргэдийн оролцоо, олон нийтийн хэвлэл, мэдээллийн үүрэг. Хуу: 120. *Монгол дахь ардчилалын хөгжил: сорилт боломж сэдэвт Үндэсний бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл (2005)*

<sup>6</sup> Лүндэндорж Н. Иргэний нийгэм төрийн сөрөг хүч. Үндсэн хуулийн 15 жилийн ойн баярт зориулсан нээлттэй лекц. МННФ (2007)

<sup>7</sup> **Тамир Ч (2005) Монгол дахь хууль тогтоох үйл явцад иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин болон институтчлэл. Хуу:**

<sup>8</sup> Чулаанбаатар Г. мөн тэнд

<sup>9</sup> МерсиКор, ТАН хөтөлбөр. Орон нутгийн шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоо: Архангай, Булган, Хэнтий. Хуу: 37. УБ: (2007)

тухай хууль, Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль, Парламентын гишүүдтэй уулзах уулзалтыг зохицуулсан дүрэм журам зэрэг нь иргэдийн зүгээс гарч буй саналыг яаж, ямар арга замаар, хэзээ, хэрхэн уламжлах, хариу өгөх зэрэг асуудал зохицуулалтгүй байна гэжээ. “Шаардлагатай нөхцөлд”, “хариу мэдэгдэх” гэх зэрэг хуулийн заалтууд нь зохицуулалтгүй, тодорхойгүй байдлыг бий болгож байна гэжээ. Иргэд хуулийн төсөл боловсруулах багт орж ажиллах боломж хуулиар олгогдсон хэдий ч, бодит байдал дээр яг яаж хэрэгжүүлэх нь тодорхойгүй. Мөн хуулийн төслийг олон нийтэд түгээх асуудал ч тодорхой зохицуулалтгүй байна. Хууль санаачлагч хуулийн төсөлд холбогдох ТББ, иргэний саналыг авч үндэслэлтэй гэж үзвэл тусгана гэж заасан нь сайн ч, ямар тохиолдолд санал авах, хэн авах, хэрхэн авах, үндэслэлийг хэрхэн тогтоох зэрэг нь тодорхойгүй, нарийвчилсан заалт байхгүй байгаа нь иргэдийн оролцоог хангахад саад учруулж байна гэж үзжээ. Мөн шийдвэр гаргагчаас санаачлага гаргасан тохиолдолд л иргэдтэй зөвлөлдөх арга хэмжээ авагдах боломжтой гэж үзсэн байна.

Судлаач Д.Бямбажав мөн судлаач Ч.Тамиртай адилаар хууль, тогтоомжууд дахь “шаардлагатай нөхцөлд”, “үндэслэлтэй гэж үзвэл” гэх мэт тодорхойгүй заалтууд нь иргэдийн зүгээс гаргасан санал, санаачлага шийдвэрт тусгалаа олоход сөргөөр нөлөөлж болох юм гэсэн саналыг дэмжжээ. Мөн орон нутгийн түвшинд зарим аймгийн ИТХ-ын дэгүүд иргэдийг мэдээллээр хангах, иргэдийн оролцоог хангахад хаалт учруулахуйц “хаалттай хуралдаж болно”, “хуралдааны нууцыг хадгална” гэх мэт заалтууд нь ИТХ-ын иргэдэд нээлттэй бус, хаалттай байх нөхцлийг бүрэлдүүлж байна. ИТХ-ын хуралдаанд иргэд, ТББ-ууд зөвхөн “урилгаар”, “Хурлын тэргүүлэгчид, ажлын албатай урьдчилан тохиролцсон” зэрэг нөхцөлтэйгээр оролцож, ажиглах боломжтой байгаа нь иргэдийн оролцоог хумигдуулж байна. Гэвч урилгаар оролцуулж байгаа явдал нь ИТХ-ын тэргүүлэгчид, дарга нарын зүгээс хийсэн сонголтоор хязгаарлагддаг байна. Гэтэл иргэний хүсэлтийг харгалзуулан оролцуулах нь яригдахгүй байна. Мөн тэрээр иргэд ИТХ-д хэлэлцэх асуудлын санал шууд гаргах боломжгүй, харин ИТХ-ын төлөөлөгчөөрөө дамжуулах боломж байгаа нь ганц нам дангаар ноёрхсон эсвэл 2 намд талцан хуваагдсан ИТХ байгаа тохиолдолд иргэдийн оролцоо, санаачлагад саад учруулж байна гэжээ. Тэрээр иргэд, ИНБ-тай зөвлөлдөх, хамтран ажиллах чиглэлээр УИХ-ын түвшинд харьцангуй санаачлагууд гарч байгаа бол ЗГ, орон нутгийн түвшинд тун бага гарч байна гэжээ<sup>10</sup>.

Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүдийн хөдөлгөөнөөс \НДЭХ\ 5 аймаг, нийслэлийн 2 дүүрэгт хээрийн судалгаа явуулж, нийслэл болон 21 аймгийн ИТХ-ын дэг, журмыг шинжлэн ИТХ-ын үйл ажиллагаа нь нээлттэй, ил тод байж иргэдийн оролцоог хангаж чадахгүй байгааг илрүүлэн тогтоожээ<sup>11</sup>. ИТХ-ын нээлттэй, иргэдийн оролцоог хангах явдал нь эрх зүйн хувьд ч, институтчлэлийн хувьд ч тааламжтай бус нөхцөлд байгааг тодорхой хэмжээгээр илрүүлсэн байна.

ТАН-ы судалгаа нь орон нутгийн шийдвэр гаргах үйл явцад иргэд оролцох механизмыг Үндэсний түвшний болон орон нутгийн хууль, тогтоомжууд нь тодорхой хэмжээгээр хангаж байгаа ч, тэдгээр нь иргэдийн оролцоог дэмжихээс

<sup>10</sup> Бямбажав Д (2007) Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад ТББ-ын оролцоо: эрх зүйн орчин болон институтчлэлийг сайжруулах нь. Бодлогын судалгааны тайлан

<sup>11</sup> НДЭХ. ИТХ-ын нээлттэй байдал-иргэдийн оролцоо судалгааны тайлан УБ., (2005)

илүү зарим тохиолдолд хаалт, саадыг бий болгож байгааг мөн адил илрүүлжээ<sup>12</sup>.

Басхүү үр нөлөөтэй оролцоог хангагдахгүй байгаагийн шалтгааныг санхүү, мөнгөний дутагдалтай байдалтай холбон тайлбарладаг судлаачид байна. Үр нөлөөтэй оролцоо нь амар хялбар бүрэлдэн тогтдоггүй тул иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхийн тулд олон улсын донор байгууллагууд болон засгийн газар тодорхой анхаарал тавьж, хөрөнгө мөнгө зарцуулах ёстой. Хөрөнгө мөнгөний гачаалаас иргэдийн оролцоог хангах механизмууд амьд болж чадахгүй байна гэж үздэг<sup>13</sup>.

### ***Хоёр. Иргэдийн оролцоог сайжруулах ямар арга зам байна вэ?***

Олон нийтийн оролцоо нь иргэдийг, төрийн ажилтнууд аль алиныг нь хариуцлагатай болгодог. Нэлээд олон судлаачдын ном, бодлогын судалгааны тайлан, сэтгүүлийн өгүүлэл зэрэгт иргэдийн оролцоог хангах дараах арга замуудын талаар өгүүлсэн байдаг<sup>14</sup>:

- Иргэдийн зөвлөх бүлэг ажиллуулах
- Иргэдийн санал асуулга явуулдаг байх
- Тодорхой асуудлаарх зорилтот бүлгийнхэнтэй бүлгийн ярилцлага хийх,
- Олон нийтийн дуу хоолойг сонсох арга хэмжээ зохион байгуулах
- Олон нийтийн санал, зөвлөмжийг авах уулзалт зохион байгуулах
- Олон нийтийн форум зохион байгуулах г.м.

Түүнээс гадна иргэдийн оролцоог ямар шатанд, яаж хамруулах ёстой вэ гэдгийг анхаарах ёстой аж.

- иргэдийн оролцоог бүхий л шатанд бүхий л хэлбэрээр хангах,
- мэдээлэл, боловсрол, сургалтыг зохион байгуулах,
- Ямар ч асуудлаар шийдвэр гаргахад талууд адил оролцоотой байх
- Иргэдийн оролцоог чиглүүлэх, удирдахаас татгалзах гэсэн зарчмуудыг баримтлах ёстой гэж Чарли Френч<sup>15</sup> өгүүлэлдээ үзжээ.

Бодлогын судлаач Д.Бямбажав төр-ТББ хоорондын хамтын ажиллагааг сайжруулах, бодлогын үйл явцад ТББ-ын оролцоог нэмэгдүүлэхийн тулд сонирхогч талуудын байр суурь, санаа бодлыг бодлогод харгалзах, Төр-ТББ-ын бодлогын яриа хэлэлцээрийн гэсэн 2 механизмын санал боловсруулсан. Тэрээр сонирхогч талуудын байр суурь, санаа бодлыг бодлогод харгалзах механизмын хүрээнд дараах 3 хувилбарыг дэвшүүлжээ<sup>16</sup>. Үүнд:

1. Хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийг боловсруулахад хэрэгжиж эхлээд байгаа Нээлттэй сонсголын механизмыг сажйруулж, бусад ЗГ, ИТХ-ын үйл ажиллагаанд нэвтрүүлэх. Энэ нь ИХ Британы парламентын засаглалд гүн шингэсэн ба энэ нь бусад орнуудын парламентэд жишиг болсон. Энэ нь сонирхогч талуудыг бодлогын асуудлыг хэлэлцэхэд биечлэн оролцуулж, нээлттэй уулзалт хийх механизм юм. Улс орны онцлогоос хамаарч хэрэгжүүлэх поцедур нь ялгаатай байдаг аж. АНУ-д нээлттэй сонсгол нь notice and comment \мэдэгдэл ба санал\ буюу хууль

<sup>12</sup> МерсиКор, ТАН хөтөлбөр. Орон нутгийн шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоо: Архангай, Булган, Хэнтий. УБ: (2007)

<sup>13</sup> <http://www.gdrc.org/uem/doc-comparti.html>: Hari Srinivas. Community Groups and Planning Action: The need for citizen's participation in decision making

<sup>14</sup> <http://extension.unh.edu/CommDev/Pubs/PubPart.pdf>: Charlie French: public participation in local decision making, Creighton Public Participation

<sup>15</sup> Мөн тэнд

<sup>16</sup> Бямбажав Д (2007) Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад ТББ-ын оролцоо: эрх зүйн орчин болон институтчлэлийг сайжруулах нь. хуу: 26-31

эрх зүйн бусад актын төслийг хэвлэн нийтэлж, олон нийтийн саналыг хүлээн авах механизмд нэмэлт болон хэрэгждэг. Германд ЗГ-ын холбогдох агентлаг бодлогын төслийг олон нийтэд танилцуулж, сонирхогч талуудыг нээлттэй сонсголд оролцуулдаг байна. Канадад нээлттэй сонсгол нь бодлогын үйл явцын салшгүй хэсэг бөгөөд ялангуяа парламентын байнгын хороод иргэдтэй зөвлөлдөх үндсэн механизм нь болдог. Энэхүү механизм нь манайд зөвхөн УИХ-н түвшинд хэрэгжиж эхлээд байгаа ба бусад түвшнүүдэд ийм механизм байхгүй байгааг тэрээр тогтоосон юм. Нээлттэй сонсголын сул тал нь нэг удаа л зохион байгуулагдах явдал бөгөөд зарим сонирхогч талуудын хувьд энэ нь зохион байгуулагдах байршил, цаг хугацаа, наад зах нь өрөө танхимын хүрэлцээ, багтаамж зэргээс шалтгаалан оролцох боломж олгогддоггүй гэж үзжээ.

2. Дахь хувилбараар хууль, нийтлэг хэм хэмжээ тогтоож буй шийдвэрийг боловсруулахдаа олон нийтийн саналыг бичгээр сонсох хэлбэрээр авах аргыг бүхий л түвшинд стандарт болгох явдлыг санал болгожээ. Notice and comment буюу мэдэгдэл ба санал нь олон улсад хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэг механизмуудын нэг. АНУ-д иргэд, сонирхогч талуудаас ирсэн саналыг хэрхэн авч үзсэн талаархи эргэн тайлагнах, хариуцлага хүлээх зарчмыг хангах зорилгоор иргэдээс ирсэн саналуудыг албан ёсоор бүртгэх ба шийдвэр гаргагчид уг саналыг хүлээн авахаас татгалзаж болох ч, татгалзах үндэслэл тодорхойгүй бол шүүхэд дуудагдах эрсдэлтэй байдаг нь хариуцлагын сайн механизм болдог байна.
3. Дээрх хоёрыг хослуулах. Энэ нь бодлогыг боловсруулахад иргэдийн саналыг бичгээр хүлээн авч, шүүмжлэл саналд хариу өгөх, ямар үндэслэлээр саналыг бодлогод тусгасан эсвэл эс тусгаснаа тайлбарлаж, хавсарган баримтжуулдаг “бичгийн” сонсголын арга гэж үзжээ. Тэрээр үүнийг ЗГ-ын түвшинд авч ашиглах нь илүү үр дүнтэй гэжээ. Энэ нь иргэдийн саналыг бичгээр хүлээн авч, тэднээс ирсэн шүүмжлэл саналд хариу өгөх, ямар үндэслэлээр шийдвэрт тусгасан эсвэл эс тусгаснаа хавсарган шийдвэрээ баримтжуулдаг. Уг баримтжуулах шаардлага нь ЗГ-ын хуралдааны журамд яамдаас авах визтэй холбоотой туссан байдгийг сонирхол нь хөндөгдлөж буй иргэд, ТББ-аас өгсөн саналд хамаатуулан өөрчилж хэрэглэх боломжтойн сацуу ЗГ, яамд, агентлагийн түвшинд нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэр, баримтлах нийлэг журам боловсруулах, түүнд иргэний оролцоог хангах зохицуулалтыг нарийвчлан тусгах шаардлагатай юм.

Төр-ТББ-ын бодлогын яриа хэлэлцээрийн механизмын хүрээнд дараах бодлогын хувилбаруудыг санал болгожээ<sup>17</sup>.

1. Төр-ТББ-ын бодлогын яриа хэлэлцээр болон харилцааны цаашдын зорилго, түүний хэрэгжилтийг тодорхойлсон гэрээ буюу компакт хэлбэрийн баримт бичгийг хоёр тал харилцан зөвшилцөж батлах. Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах явцад ТББ-ын оролцоог хангах талаар төрөөс ямар бодлого, чиглэл баримтлах вэ гэдгийг тодорхойлсон стратеги, хөтөлбөрийг нэлээд олон улсад баталж хэрэгжүүлж байна. Манайд төрийн удирдлагын аль ч түвшинд ТББ-тай харилцах нийтлэг зарчим, хамтын ажиллагааны хүрээ нь бүрхэг, ихэнхдээ шийдвэр гаргагчдаас хамааралтайгаар тодорхойлогдож байна гэж үзжээ.

<sup>17</sup> <sup>17</sup> Бямбажав Д (2007) Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад ТББ-ын оролцоо: эрх зүйн орчин болон институтчлэлийг сайжруулах нь. хуу: 26-31

2. ТББ-ыг бодлогын үйл явцад татан оролцуулахад чиглэгдсэн өнөөгийн туршлагаудыг сайжруулах, түгээн дэлгэрүүлэх, ялангуяа зөвлөх бүтцийн үйл ажиллагааны тогтвортой байдал, төлөөллийг хангах нь чухал гэжээ. Энэ талаар иргэний нийгэм, шийдвэр гаргагчдаас тодорхой санаачлагууд хийгдэж байгаа ч, нийтлэг жишиг болж чадахгүй байгааг дурьдаад “сайн” гэгдэхүйц туршлагаудыг төрийн албан ёсны бүтцэд шингээж институтчлэх нь илүү үр нөлөөтэй гэж үзсэн байна.
3. ТББ-ыг хариуцан ажиллаж, бодлогын үйл явцад оролцоход зуучлах, дэмжих, холбох үүрэг бүхий төрийн байгууллага эсвэл хамтарсан нэгжийг байгуулах. Энэ нь төрийн аппаратын бүтцэд багтах ба иргэний нийгмийг дэмжих нийтлэг зорилготой байх ёстой. Ардчилал өндөр хөгжсөн болон зүүн европын орнуудад дараах хэлбэрээр байгуулдаг байна. Үүнд:
  - Засгийн газрын бие даасан нэгж байгууллага бөгөөд дэргэдээ ТББ-ын өргөн төлөөллийг оруулсан зөвлөх нэгж бүхий байна.
  - Дэргэдээ зөвлөх нэгжгүй ЗГ-ын нэгж,
  - ЗГ-ын зарим яамд ТББ-ын асуудлыг хариуцан ажиллах
  - ЗГ-ын яамд, агентлагууд чиглэл чиглэлээрээ ТББ-тай хамтран ажиллах үүрэг хүлээдэг. Тэрээр эдгээр хувилбаруудаас нэг дэхийг нь манай нөхцөлд илүү чухал хэмээн үзжээ.

Бодлогын судлаач Ч.Тамир Хууль тогтоох үйл явцад иргэд, иргэний нийгмийн оролцоог хангахын тулд дараах бодлогын худилбаруудыг авч хэрэгжүүлэх нь зүтэй гэж үзжээ<sup>18</sup>. Үүнд:

1. УИХ-ын Тамгын Газарт бүтцийн өөрчлөлт хийж, олон нийттэй харилцах хэлтсийг бие даасан хэлбэрээр байгуулах,
2. Тамгын газар ба Байнгын хороодын функцийг уялдуулах
3. Бодлогын мэдээлэл, судалгааны институтыг байгуулан ажиллуулах гэсэн хувилбаруудыг дэвшүүлжээ.

Мерси Кори ТАН хөтөлбөрийн хүрээнд хийсэн судалгаанаас<sup>19</sup> Аймаг, сумдын ИТХ-ын хуралдааны дэгүүдэд шийдвэр гаргах үйл явцад иргэд оролцох боломжийг тодотгон тусгах, ИТХ-ын хэлэлцэх асуудал, хурлаас гарсан шийдвэрийг ил тод болгох гэсэн санал дэвшүүлсэнээс гадна дэгд дараах нарийвчилсан өөрчлөлтүүдийг хийхийг чухалчилжээ.

- а. ИТХ-ын тэргүүлэгчдийн шийдсэнээр биш, харин иргэдийн хүсэлтээр тэдгээрийн төлөөлөл ИТХ-ын хуралдаанд оролцохыг тусгах,
- б. Хуралдаанаар хэлэлцэх асуудлыг сайтар бэлтгэх, судалгаа дүгнэлт гаргах, шийдвэрийн төслийг урьдчилан боловсруулж нийт иргэдээр хэлэлцүүлэх зорилгоор хуралдаанд бэлтгэх ажлын хэсгийг эсвэл хариуцан ажилладаг нэгжийг хурлын тэргүүлэгчдээс байгуулан ажиллах тухай тусгах. Ингэхдээ ажлын хэсэг буюу нэгжид иргэн, ИНБ-ын төлөөлөлийг багтаах тухай тусгах,
- в. Хуралдаанаар хэлэлцэх асуудлыг болон иргэдийн оролцоотой гаргасан шийдвэрийг иргэдэд хэрхэн мэдээлэх талаар тодорхой тусгах,
- г. Шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог хангах, гаргасан шийдвэр сурталчлах талаар ИТХ-ын төлөөлөгчдийн үүргээ биелүүлэх, төлөөлөгчдийн сонгогчидтойгоо ажиллах боломжийг сайжруулах үүднээс ИТХ-ын төсөвт тодорхой хөрөнгө зарцуулах тухай тусгах,

<sup>18</sup> Тамир Ч (2007) Монгол дахь хууль тогтоох үйл явцад иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин болон институтчлэл. Хуу:

<sup>19</sup> МерсиКор, ТАН хөтөлбөр. Орон нутгийн шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоо: Архангай, Булган, Хэнтий. Хуу: 65-67 УБ: (2007)

- д. “Хуралдааны явцад гарсан санал, үзэл бодлын зөрүү, төлөөлөгчдийн ярианы нууцыг хуралдаанд оролцогчид бүрэн хадгалах үүрэгтэй” гэсэн дэгийн заалтыг хүчингүй болгох,
  - е. Иргэдийн төлөөлөгчийн хуралдаанд оролцож буй идэвхи, оролцоо, санал хураалтад оролцсон байдал зэргийн талаар иргэд мэдээлэл авах боломжийг дэгд тусгах,
  - ё. Иргэдийн саналыг зайлшгүй авсан байх ёстой эсвэл өргөтгөсөн хэлбэрээр зохион байгуулах асуудлуудын жагсаалтыг гарган дэгд тусгах,
4. Иргэдтэй зөвлөлдөх, санаа бодлыг нь сонсох, гарч буй шийдвэрт тэдний хэрэгцээ, санаа бодол туссан эсэхийг эргүүлэн тайлагнадаг зан үйлийг хэвшил болгож төрд үл итгэсэн олон нийтийн хандлагыг өөрчлөх /ялангуяа аймгийн ИТХ/.
  5. Сонгогчид ба ИТХ хоорондоо ямар харилцаатай байх талаар ИТХ-ын төлөөлөгчдийн мэдлэгийг нэмэгдүүлэх, иргэдийн оролцооны механизм, сонгогдсон тойргийн хөгжил зэрэг сэдвүүдээр ур чадварын сургалтад хамруулах ИНБ-уудыг чадваржуулах, тэдний үйл ажиллагааг дэмжих, хамтарсан хурлуудыг зохион байгуулах, цаашид хэрхэн хамтран ажиллах талаар зарчмуудыг тохиролцох.
  6. ИНБ-уудаас гарсан санал санаачлагуудыг дэмжин гаргаж буй шийдвэртэй тусгах, гүйцэтгэлийг олон нийтээр хянуулах, мониторингийн системийг бий болгох. Төрийн зарим үйлчилгээнд мониторинг хийхдээ ТББ-уудтай хамтарч ажиллах зэрэг саналуудыг дэвшүүлжээ. Энэхүү судалгааны үр дүнг шийдвэр гаргагчдад зориулан тайлангийн хурал хийсний үр дүнд шийдвэр гаргах үйл явцад иргэд, иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх, төрийн зарим чиг үүргийг ИНБ-аар гүйцэтгүүлэх зорилготойгоор нэг талаас аймгийн ИТХ, нөгөө талаас Засаг даргын ТГ-аас, мөн иргэд, ИНБ-ын төлөөлөл оролцсон ажлын хэсэг буюу зөвлөлийг байгуулан ажиллах болсон нь бусад орон нутгуудад түгээн дэлгэрүүштэй зүйл болсон юм.

НДЭХ-өөс хийсэн судалгаанаас ИТХ-ын дэг, бусад журмын загвар ямар байвал зохилтой, нээлттэй байдал, ил тод байдлыг хангахад чиглэсэн заалтуудыг нэмж оруулах зэрэг саналуудыг дэвшүүлсэний зэрэгцээ ИТХ-ын иргэний нийгэмд нээлттэй байдлыг хангахад санхүүгийн нөөц боломж дутмаг байгааг арилгаж, төсвийг нэмэгдүүлэх, шинээр тусгахыг санал болгожээ.

Нэг хэсэг судлаачдын хувьд е-оролцоог 21-р зуунд иргэд, ИНБ-уудын оролцоог хангах нэг алхам, хувилбар гэж үзэж байна<sup>20</sup>. Энэ талаар маш олон тооны бүтээлүүд хэвлэгдэж, олны хүртээл болоод байна. Манай улсын хувьд төрөөс анхаарч “Цахим хөтөлбөр” хэрэгжүүлэн төрийн захиргаа, үйлчилгээний байгууллагуудын нээлттэй байдлыг хангах, иргэдэд шуурхай үйлчлэх нөхцлийг нэмэгдүүлэхээр веб хуудсууд нээн ажиллуулсан. Гэвч төрийн байгууллагуудын веб хуудсуудын мэдээллийн чанар, хүртээмж зэрэг нь тааруухан, ажиллагаа, ашиглалт муутай хэвээр байна. Түүнчлэн интернет хэрэглээний түвшин тааруухан улс орны хувьд иргэд, ИНБ-ын өргөн, үр дүнтэй оролцоог хангах хэрэгсэл болж чаддаггүй байна.

УИХ, Нээлттэй нийгэм хүрээлэнгээс санаачилсан “Хууль боловсруулах, батлах үйл явцад иргэдийн оролцоо” сэдэвт олон улсын семинарт постсоциалист

<sup>20</sup> Гэрэлт-Од Э, [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment\\_research/eparticipation](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment_research/eparticipation), NIRA Policy research 1999

орнуудын бодлогын судлаачдын илтгэлд яригдсан иргэдийн оролцоог хангахад чиглэсэн “сайн” гэгдэхүйц туршлагуудын талаар тус бүрд нь авч үзье.

Эстоний Бодлого судалгааны PRAXIS төвийн судлаач Жон Эндер илтгэлдээ Эстони улс үндэсний бодлого тодорхойлох явцдаа иргэдийн оролцоог хангах дараах туршлагуудыг нэвтрүүлээд байгаа тухай дурьдсан<sup>21</sup>.

- Эстонид олон нийтийн хэлэлцүүлэг, зөвлөгөөнийг заавал явуулж байх зарчмыг дүрэм журмууддаа тусгаж, зөвлөгөөн явуулах удирдамжийг баталсан байна.
- Хуулийн төслийг боловсруулах тухай парламентын журамд хуулийн дагалдах тайлбарт ямар хүмүүст \ЗГ-ын ямар байгууллага, ямар орон нутгийн захиргаа, ТББ, шинжээч г.м\ хуулийн төслийн саналын нь авахаар хүргүүлсэн ба ямар хүмүүсийн саналыг хууль боловсруулахдаа анхааралдаа авсаныг тайлбарлах ёстой гэж заажээ. ИНБ, иргэдтэй зөвлөлдсөн үр дүнгийн тухай тодорхой тайлагнасан байх ёстой гэж заажээ. Хүлээж авсан бүх саналыг хүснэгтэд тусгаж, тэднээс зарим нь ямар учраас хуулийн төсөлд тусгаагүй болсон шалтгаанаа тодорхой тайлбарласан байх ёстой байна. Мөн уг дүрэмд хэрэв хуулийн төслийг ТББ-д явуулсан бол ямар учраас тухайн ТББ-г сонгосон тухайгаа тайлбарлах ёстой гэж заасан байдаг.
- Байгаль орчны тухай хуулийн тухай бодлогын хүрээнд сонирхлын бүлгүүдийн оролцоо, гурван талт хэлэлцүүлэгийг зохицуулсан заалтууд хамгийн их байдаг аж. Байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөний үнэлгээний хөтөлбөр, мэдэгдлийг танилцуулахад сонирхсон хүн болгоныг санал бодлоо илэрхийлэх боломжоор хангасан олон нийтийн хэлэлцүүлгийг явуулах ёстойг тусгажээ. Хэрэв ийнхүү тавигдсан санал бодлыг хөтөлбөр, мэдэгдэлдээ тусгаагүй бол ямар учраас тусгаагүйгээ байгаль орчны үнэлгээний эцсийн тайланд тайлбарласан байх ёстой байна.
- 2003 оны намар ЭИНХТҮБ-ыг хэрэгжүүлэх хамтарсан хороог төр, ИНБ-ууд байгуулсан. Уг хорооны нэг ажлыг хэсэг хууль тогтоох явцад иргэдийн оролцоог хангах асуудлаар ажилладаг. 2005 оны сүүлээр төрийн байгууллагуудад зориулсан Оролцоог хангах сайн туршлага нэртэй баримт бичгийг ЭИНХТҮБ-д тулгуурлан боловсруулсан.
- Эцэст нь бүх хуулийн төслийг eLaw хэмээх хуулийн төслийг хүлээн зөвшөөрөх электроник системээр дамжуулан нийтэд мэдээлдэг байна.

Польшийн хувьд бид тусгавал зохилтой дараах ололтууд иргэдийн оролцоог хангах талар хийгджээ. Судлаач д-р Г.Маковский илтгэлдээ<sup>22</sup>:

- Польшийн ҮХ-д зааснаар 100000 хүний дэмжлэг авсан хуулийн төслийг иргэд парламентад өргөн барих эрхтэй байна. Цөөн тооны нөхцөл байдлыг эс тооцвол иргэдийн өргөн барьсан хуулийн төсөл нь ЗГ-ын олон парламентын гишүүдийн хуулийн төсөлтэй ижил статустайгаар хэлэлцэгдэх ёстой аж.
- Польшийн Үндсэн хууль гишүүд нь сонгуулиар сонгогддог төрийн бүхий л байгууллагын хуралдаанд оролцох эрхийг иргэн бүрт олгожээ.
- Хууль тогтоох үйл явцад лобби хийх үйл ажиллагааны тухай хууль батлагдсан. Энэ нь лобби үйл ажиллагааг зохицуулахын зэрэгцээ “олон нийтийн хэлэлцүүлэг” гэсэн институцийг бий болгожээ.

<sup>21</sup> Эндер Ж. Үндэсний бодлого тодорхойлох үйл явц дахь иргэдийн оролцоо: тэргүүн туршлага ба сул талууд

<sup>22</sup> Маковский Г. Хууль тогтоох үйл явц дахь иргэдийн оролцоо. Польшийн жишээ: Үндсэн институцүүдийн тойм

Чех улсын хувьд хууль тогтоох үйл явц дахь иргэний нийгмийн байгуулагуудыг оролцуулах чиглэлээр дараах туршлага хуримтлуулсаныг судлаач Микал Штичка илтгэлдээ дурьджээ. Үүнд<sup>23</sup>:

- ЗГ-аас эрх зүйн акт гаргах тухай дүрэмд зааснаар Захиргааны байгууллага \ихэнх тохиолдолд яамд\ боловсруулсан хуулийн төслөө зөвхөн бусад яамдад бус, мөн нэр дурьдсан ИНБ-уудад санал авах зорилгоор давхар илгээж байх үүрэгтэй аж.
- Хууль тогтоох үйл явцэн эхний шатанд олон нийтийн оролцуулахдаа юуны түрүүнд Засгийн газар хуулийн төсөл болон бусад холбогдох мэдээллийг нийтэлдэг байх, тогтоосон хугацаанд багтааж хүссэн этгээд бүр саналаа өгөх эрхтэй бөгөөд холбогдох захиргааны байгууллага эдгээр саналыг хүлээн авч шийдвэрлэх үүрэгтэйг эрх зүйн хувьд тогтоож өгсөн байна. Хэрэв 300 хүн адилхан санал гаргасан боловч түүнийг нь захиргааны байгууллага хуульд тусгахаас татгалзсан бол үүнийг шийдвэрлэх тусгай журмыг ч баталжээ.

Словак улсын хууль тогтоох үйл явц дахь ТББ-ын оролцуулах талаар судлаач Милан Ветрак илтгэлдээ<sup>24</sup>:

- Засгийн газрын түвшинтэй адилаар орон нутгийн түвшинд олон нийт ганц нэгээрээ болон хамтран асуудалд шууд хамаатай, утга агуулгын шинж чанартай саналыг 10 хоногийн хугацаанд багтаан гаргах боломжтой. Олон нийтийн ердийн саналын хувьд 200 иргэд, тэдний бүрэн эрхэт төлөөлөгч байх шаардлага үүснэ. Олон нийтийг төлөөлж буй бүрэн эрхэт төлөөлөгч олон нийтийн саналыг хуралд шууд танилцуулах эрхтэй байна.
- Мөн хууль тогтоомжийн төслийг 15 хоногийн өмнө албан ёсны самбар дээр байршуулах, бичгээр ирүүлсэн саналуудыг хурал эхлэхээс 3 хоногийн өмнө шүүн хэлэлцэх зэрэг зохицуулалтыг орон нутгийн дэд түвшний шийдвэрээр хийсэн байдаг.

Хууль тогтоох үйл явц дахь олон нийтийн оролцоог Румын улсын хувьд<sup>25</sup>

- Нийтээр дагаж мөрдөх хууль, баримт бичгийн талаар иргэдэд албан, урьдчилсан байдлаар мэдээлэх,
- Захиргааны шийдвэр гаргах, нийтээр дагаж мөрдөх баримт бичиг боловсруулахдаа иргэдтэй зөвлөлдөх
- Орон нутгийн захиргаа, төрийн байгууллагууд, яамд санаачилсан хуулийн төслийн талаар иргэдтэй зөвлөлдөж болохыг холбогдох хуулиндаа тусгасан байна.
- Шийдвэр гаргах үйл явцын ил тод байдлын талаар төрийн байгууллагууд жил тутмын тайланг нийтлэх үүрэгтэй аж. Үүнд: нийт хэчнээн тооны зөвлөмж хүлээн авсан, гаргасан шийдвэртээ нийт хэчнээн зөвлөмжийг тусгасан, хуулийн төслийн талаар хэдэн удаа олон нийтийн хэлэлцүүлгийг зохион байгуулсан болох, хуулийн заалтыг биелүүлээгүйгээс болж шүүхэд дуудагдсан тохиолдлуудын нөхцөл байдлын талаар, иргэд тэдний хуулийн дагуу байгуулагдсан холбоотой хамтарч ажиллаж буй байдлын талаар гаргасан өөрийн дүгнэлт, нийт хаалттай хийсэн хурлын тоо, шалтгаан, үндэслэл зэргийг тусгасан талаар судлаач Кристина илтгэлдээ авч үзсэн байна.

<sup>23</sup> Штика М. Хууль тогтоох үйл явц дахь ИНБ-уудын үүрэг, оролцоо: Чех улсын туршлага

<sup>24</sup> Ветрак М. Словакийн хууль тогтоох үйл явц дахь олон нийтийн оролцоо

<sup>25</sup> Кристина Гумын улсын хууль тогтоох үйл явц дахь олон нийтийн оролцоо

Бразил, Энэтхэг, АНУ-ын зарим мужийн хотуудын удирдлагаас хэрэгжүүлсэн иргэдийн оролцоог хангасан тэргүүн гэгдэхүйц туршлагыг кейс болгон шинжилж бичсэн Эрик Олен Брайт нарын бичсэн “Deepening democracy” хэмээх бүтээл улс төр судлаачдын анхаарлыг нэлээд татаад байна. Арчон Фанг, Эрик Олин Брайт нарын энэхүү судалгааныхаа талаар Politics&Society-б хэвлүүлсэн “Deepening Democracy: Innovations in Empovered Participatory Governance” өгүүлэлд иргэдийн шууд оролцоог хангасан 5 кейсийн тухай өгүүлсэн байна. Эдгээр кейсүүд<sup>26</sup> нь иргэд нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэр гаргах, хөгжлийн хөтөлбөр боловсруулахдаа иргэд, өрх бүрийн оролцоог хангах, тэдгээрийн ялгаатай эрх ашигийг бодолцох, хэрэгцээ шаардлагыг хангах, үр дүнтэй хуваарилалтыг оролцоонд тулгуурлан хэрхэн үр нөлөөтэйгээр зохион байгуулж, амжилтад хүрч байгаа тухай өгүүлсэн нь иргэдийн үр нөлөөтэй оролцоог сайжруулах бодлогын хувилбаруудыг боловсруулахад “сайн жишээ” болохуйц юм.

## Дүгнэлт

1. Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоо доогуур байгаа нь иргэдийн өөрсдийнх нь идэвх санаачлага сул, ядуурал, уламжлалт соёлын итгэл үнэмшил, менталитетийн онцлогоос хамаарах хэдий ч иргэд оролцох боломжийг төр хангалттай сайн хангаж чадахгүй байгаа буюу тодруулбал эрх зүйн орчин нь оролцоог дэмжсэн гэхээс илүүтэй зарим хууль, эрх зүйн актын заалт нь иргэдийн оролцоонд хаалт болж байна гэсэн тайлбарлалыг өөрийн бодлогын судалгааны чиглэлийн үндэс болгож үзэх нь зүйтэй юм. Нийслэлийн ИТХ-ын бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх санаачлага төрөөс, шийдвэр гаргагчдаас гарахгүйгээр иргэдийн оролцоо нэмэгдэх боломжгүй бөгөөд иймд эрх зүйн орчныг сайжруулах нь эхний алхам болно.
2. Холбогдох хууль, эрх зүйн актуудад орон нутгийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн шууд оролцоог хэрхэн хангаж байгаад агуулгын шинжилгээ хийх шаардлагатай байна. Ингэхдээ дараах механизмуудыг хэрхэн бүрдүүлсэнд анхаарлаа хандуулах хэрэгтэй байна. Үүнд:
  - Иргэд бодлого, шийдвэрийн үйл явцын аль шатанд, ямар хэлбэрээр, ямар түвшинд оролцож болохыг тодорхойлох,
  - Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл гомдолд хариу өгөх, шийдвэрт тусгах эсэх, тусгасан эсэх, тусгаагүйн шалтгааныг тайлбарлах байдлыг,
  - Нийтийн эрх ашгийг хөндсөн, нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэр нь тодорхой бүлгийнхэний эрх ашигт халдсан тохиолдолд уг асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэж байгааг,
  - Нийслэлийн ИТХ-ын мэдээлэл түгээлт, түүний эрх зүйн зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийх: Үүнд хэнд, ямар сувгуудаар, юуны тухай мэдээллийг, хэзээ, ямар агуулга, зорилготойгоор, ямар хэмжээтэйгээр түгээж байгаа, иргэд, ИНБ-ууд хүлээн авах боломжоор хангагдсан эсэхийг,
  - ИТХ-аас нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэрийг гаргахдаа иргэдийн санал авах, иргэдтэй зөвлөлдөх ажлын хүрээнд:
    - А. Иргэдээс ИТХ-ын хуралдаанд хэлэлцэх асуудлын санал оруулах боломж бүрэлдсэн,

<sup>26</sup> Хавсралтад кейс тус бүрийн талаар авч үзсэн болно.

Б. ИТХ-ын Хуралдаанд оролцох, ажиглах, саналаа шууд илэрхийлэх нөхцөл хэр зэрэг бүрэлдсэн,

В. Ашиг сонирхол нь хөндөгдөх тулуудын саналыг авах ёстой эсэх, тэдгээрийн саналыг шийдвэрт хэрхэн тусгах, хэрхэн буцаах, хэрхэн хариу мэдэгдэхийг,

Г. Иргэдийн саналыг авах зорилгоор зөвлөлдөх, авсан саналыг шийдвэрт хэрхэн тусгаж байгаа,

Д. Иргэдийн зөвлөх бүлэг ажиллуулдаг эсэх, түүнийг хэн санаачлан зохион байгуулдаг, тэдгээрийн саналыг хэрхэн тусгадаг,

Е. Иргэдийн санал асуулга явуулах байдлыг,

Ж.. Иргэдийн саналыг хэрхэн авсан, ямар арга хэлбэрийг ашигладаг, хэрхэн тусгасан, хэдэн удаа, хэрхэн зөвлөлдсөн зэргийн тайлагнал бүрэлдсэн эсэх

- ИТХ-ын төлөөлөгчийн нийгмийн хариуцлага, харицлага тооцох арга зам хэрхэн тусгагдсан
- Иргэдийн оролцоог хангах болон иргэний боловсролыг нэмэгдүүлэхтэй холбогдсон санхүүжилт ямар байгааг
- Нээлттэй сонсголын болон мэдэгдэл санал хэмээх сонирхогч талуудын байр суурь, санаа бодлыг харгалзах механизм хэрхэн бүрэлдэж, хэрхэн ажиллаж байгааг,
- Төр-иргэний нийгмийн яриа хэлэлцээрийн механизмын хүрээнд Төр-ТББ-ын бодлогын яриа хэлэлцээр болон харилцааны цаашдын зорилго, түүний хэрэгжилтийг тодорхойлсон гэрээ буюу компакт, зөвлөх бүтэц, Иргэд, олон нийтийг хариуцан ажиллаж, бодлогын үйл явцад оролцоход зуучлах, дэмжих, холбох үүрэг бүхий төрийн байгууллага эсвэл хамтарсан нэгжийг байгуулах явдал ямар байгаа, хэрхэн байгуулж болохыг судлах шаардлагатай байгааг өмнөх судалгааны бүтээлүүдийг судалсаны үр дүнд дэвшүүлж байна.

## **ХАВСРАЛТ**

**Archon Fang, Eric Olen Wright. "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance" *Politics&Society*. 2001:29:5**

### ***1.АНУ-ын Чикаго хотын тусгай чиг үүрэг бүхий олон нийтийн зөвлөл***

2,5 сая хүн амтай, тэгш бус байдал, ядуурлын түвшин өндөр, АНУ-ын гуравдахь том хот болох Чикаго хотын нийтийн боловсрол, цагдаагийн асуудлыг анхаарсан жишээ. Чикагогийн бүх нийтийн сургуулийн тогтолцоо нь эцэг эх, тухайн орон нутгийн гишүүд, бизнесменүүдийн зүгээс төвлөрсөн сургуулийн бюрократ нь хүүхдүүдийн сурч боловсрох байдлыг нурааж байна гэж тал бүрээс нь шүүмжлэгдэх болсон байна. 1988 онд Иллиниос муж сургуулийн төвлөрсөн байдлыг халж, нутгийн иргэдийн оролцоог хангах талаар хуульчилжээ. Эрх зүйн энэхүү шинэчлэл нь хотын төвлөрсөн удирдлагын гараас эрх мэдэл, хяналтыг тухайн нэг сургуульд өгсөн байна. Сургууль цэцэрлэг бүр орон нутгийн сургуулийн зөвлөлтэй байх, энэхүү зөвлөл нь 6 эцэг эх, 2 тухайн орон нутгийн гишүүн, 2 багш, сургуулийн захирал, түүний зөвлөлд багтах дэд захирлуудаас бүрдэх ба тэдгээр нь 2 жилд сонгогдон ажиллахаар хуульчлагдсан байна. Ахлах сургууль нь 11 гишүүнтэй байсан ба 1 сурагч орж байв. Энэхүү зөвлөл нь захирал сонгох, 3 жил тутам мониторинг хийх тухай гэрээ, жил бүрийн Сургууль хөгжүүлэх төлөвлөгөө, түүний мониторинг, сургуулийн төсвийг батлах эрхтэй. Гишүүд сар бүр уулзах ажлын хуваарьтай. Сургуулиуд нь ийм зөвлөлийг байгуулах явцад мэдлэг, чадвар дутагдах, дотооддоо зөрчилдөх зэргээр төвөгтэй байдлууд бий болсон аж. Энэ асуудлуудыг шийдвэрлэхийн тулд Чикагогийн сургуулиудын хүрээнд шинэ зохицуулалт, хэлтсийг бий болгожээ. Мөн сургуулийн зөвлөлийн гишүүд сургалтад хамрагдах ёстойг заасан байна. Чикагогийн цагдаагийн хэлтэс нь 1990-ээд оноос төвлөрсөн бус байдлаар үйл ажиллагаа явуулах болжээ. Гэмт хэргийг бууруулах, орон нутгийн аюулгүй байдлыг хангахад олон нийтийн оролцоонд тулгуурласан Чикагогийн цагдаагийн стратегийг хэрэгжүүлэх болсон байна. Тухайн орон нутгийн цагдаагийн нэгж бүр дээр сонирхсон иргэд, цагдаагийн ажилтнуудын хамтарсан уулзалтуудыг сар бүр зохион байгуулах нь стратегийн нэг чухал зүйл нь байсан. Уг стратегийн хоёр дахь гол зүйл нь хэрхэн цагдаагийн үйл ажиллагааг явуулах вэ гэдгийг дахин шинээр авч хэлэлцэх явдал. Эхлээд цагдаагийн ажилтан, оршин суугчид тухайн орон нутагт амгалан тайван, аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой ямар ямар асуудлууд байгааг тодорхойлоод дараа нь тэдгээр асуудлуудыг хэрхэн шийдвэрлэх стратегийг боловсруулахаар ажилласан байна. Ингэхдээ стратегийн аль зүйлийг иргэд хариуцах вэ, алийг нь цагдаа хариуцах вэ гэдгээ тогтсон. Хотын удирдлага иргэдийг чадавхижуулах, идэвхжүүлэх үүднээс олон нийтийн зохион байгуулагчид, сургагч багш нарыг хөлслөн ажилласан байна. Иргэд оролцсон уулзалтуудаас стратегиуд, төлөвлөгөөнөөс гадна тайлан, үнэлгээ, менежментийн дэг журмыг тогтоож, боловсруулсан нь сайшаалтай.

### ***2. Висконсин мужийн Вилвейкий дэх Хөдөлмөрийн зах зээлийн ил тод байдал, ур чадварын төлөвшил***

2 дахь туршлага нь Вилвейкийд ажилчид, менежерүүд хамтдаа аж үйлдвэрлэлийн хөдөлмөрийн зах зээлийг зохицуулах эдийн засгийн шинэ институтыг бий болгосон тухай юм. WRTP нь 6000-аас дээш ажилчинтай фирмүүдийн нэгдсэн консерциум. Консерциумыг гишүүн фирмүүдийн ажилчид, менежерүүдийн төлөөлөл ажиллуулах ба Техникийн коллеж, Висконсины хөдөлмөрийн хэлтэс олон нийтийн талаас оролцож байлаа. Консерциум нь фирмийг шинэчлэхэд чухал үүрэгтэй байснаас гадна, сургууль ба фирмийн

ажил хоорондын холбоог сайжруулах, ажилчдын чадварыг дээшлүүлэх сургалтын механизмыг боловсронгуй болгож өгсөн. Тэд 1988 оноос Ажилчдын боловсролын төвийг байгуулсан. Энэ төв нь фирмийн дотоодод нь байх ба богино хугацааны анхан шатны болон ахьсан түвшний ур чадвар олгох сургалтуудыг зохион байгуулж байв. Консерциум нь 1998 он гэхэд гишүүн фирмүүддээ 40 гаруй боловсролын төвүүд байгуулсан ба тэдгээр нь өөрсдийн ажилчдыг давтан бэлтгэхээс гадна бусад фирмүүдэд техникийн туслалцаа үзүүлдэг. Эдгээр төвүүд нь ажилчид, менежерүүдийн хамтарсан зөвлөлөөс байгуулагдаж, загварчлагдаж, тодорхойлогдож байв. Эдгээр төвүүд нь санхүүжилтээ зөвхөн фирмээс бус, төрөөс бусад газраас олж байв. Тэд техникийн коллежоос багш нарыг хөлсөлдөг байв. Энэ төв нь коллежоос эсвэл менежерүүдээс зохион байгуулсанаас нь аль алианаас илүүтэй ажилчдыг чадавхижуулж, идэвхжүүлж чадсан гэдэг юм байна.

### **3. Экосистемийн талаархи оролцогч талуудын зөвлөгөөн**

1973 онд US Endangered Species Act батлагдсан. Гэтэл энэ нь төдийлөн амжилттай хэрэгжихгүй байсан. 1982 онд “Амьтан, ургамлын орчныг хамгаалах төлөвлөгөө”-г боловсруулахаар тогтсон. Энэ нь амьтан, ургамлын орчинд хүний үйл ажиллагаагаар хор хөнөөл учруулахгүй байх, урьдчилан сэргийлэхэд оршиж байсан. Гэтэл энэ нь бас амжилттай хэрэгжихгүй байсан ба 1982-1992 оныг хүртэлх хугацаанд 12-хон төлөвлөгөө болосвруулагдсан байна. Харин 1999 он гэхэд 11 сая акр газрыг хамарсан 254 төлөвлөгөө батлагдан, хэрэгжиж эхэлсэн байна. Үүнээс 200 гаруй нь тогтвортой хөгжлийн хэд хэдэн үе шатыг төлөвлөсөн байжээ. Энэхүү амжилт нь дотоодын нарийн бичгийн дарга Брюс Баббит болон өөр хэд хэдэн холбоодын үйл ажиллагааны үрээр тогтсон юм байна. Хөгжлийн бодлого боловсруулагчид, байгаль хамгаалагчид болон бусад талуудын оролцоотойгоор эдгээр амьтан, ургамлыг хамгаалах төлөвлөгөө боловсруулагдан, амжилттай хэрэгжих болжээ. Том хэмжээний нутаг дэвсгэрийн олон талт үйл ажиллагааг хамарсан хамгаалах төлөвлөгөөнүүдийг бүхий л талууд үндэсний болон орон нутгийн байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ажилтнууд, хөгжлийн бодлого боловсруулагчид, байгаль хамгаалагчид, орон нутгийн байгууллагуудын оролцоотойгоор боловсруулагдсан. Оролцогч талууд тодорхой, хэмжигдэхүйц хэдэн зорилгуудыг дэвшүүлж, тэдгээрийн мониторинг хийх журмыг тогтоож, шинжлэх ухааны шинэ ололтуудыг менежментдээ хэрхэн нэвтрүүлж байх талаар бүхий л зүйлсийг хамтран шийдэж тогтсон. Тусай хамгаалалтын талаархи орон нутгийн оролцогч талуудын эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлсэний зэрэгцээгээр үндэсний хэмжээнд нэгдсэн улсын түвшинд амьтан ургамлын орчныг хамгаалах төлөвлөгөөний журмыг авч хэлэлцүүлэхээр болсон байна. Орон нутгийн оролцогч талуудын үүргийг нэмэгдүүлсэн ч, нэгдсэн байдлаар тэдгээрийн төлөвлөгөөгөө боловсруулах, үнэлгээ мониторинг хийх, менежментээ боловсронгуй болгоход чиглэсэн нэгдсэн удирдлага, арга зүйгээр хангах болсон байна. Мөн энэ нь төрийн хүлээх үүрэг хариуцлагыг улам тодорхой болгож, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг илүү нээлттэй, хариуцлагатай болгож өгсөн байна.

### **4. Бразилийн Порте Алегро дахь оролцооны төсөв боловсруулалт**

1088 онд Ажилчдын намаар ахлуулсан зүүний намуудын эвсэл Порто Алегро хотын орон нутгийн сонгуульд ялалт байгуулжээ. Тэдний сонгуульд оролцсон нэг уриалга нь Иргэдийн оролцоотой төсөв байсан юм. Эхлээд 3-4 сард нь бүсчилсэн болон тодорхой асуудлаар хэлэлцүүлсэн уулзалтуудыг зохион байгуулсан. Энд иргэд тухайн орон нутгийн хувьд төсөвт зайлшгүй тусгах ёстой зүйлсийн саналаа илэрхийлж байлаа. Энэ шатанд дараагийн шатны форумд оролцох төлөөлөгчдийг сонгох сонгууль явуулсан. Үүнд иргэдээс гадна орон

нутгийн байгууллагууд, ИНБ-ууд, хотын захиргааны нарийн бичгийн дарга нар оролцсон байна. Завсрын уулзалтаараа хөрөнгө оруулах зайлшгүй шаардлагатай зүйлсийн талаар иргэд, ойролцоо хэсэг бүлэг өрхүүд уулзаж хэлэлцсэн байна. эндээс мөн нэмэлт форумд оролцох хүмүүсийг сонгожээ. Энд өмнөх уулзалтад оролцож байсан агентууд мөн оролцсоноос гадна тухайн засаг захиргааны нэгжийн удирдлага оролцжээ. 2-р үеийн уулзалтаар өмнөх уулзалтуудаас гарсан саналуудыг нэгтгэн, аль нь илүү чухал болох талаар хэлэлцсэн. Эндээс хотын захиргааныханд шилжүүлэх төсвийн саналыг боловсруулах комиссын гишүүдийг сонгосон байна. Үүний дараагаар уг комиссын гишүүд 7 хоног бүр уулзалдаж, төслийн саналын талаар хэлэлцэж, эцэслэн боловсруулаад хотын захиргааны зөвлөлд өгөхөөр бэлтгэжээ. Үүний дараагаар хотын захиргааны зөвлөл уг саналыг хэлэлцэж, төсвийн хөрөнгө оруулалтыг эцэслэн шийднэ. Ингэж Порто Алегрогийн иргэд хотын төсөв боловсруулах үйл явцад доод шатнаас өгсүүлэн эцсийн шат хүртэл оролцох болсон байна. Энэ бүхний үр дүнд төсөв орон нутгийн төсөвт сангууд руу хуваарилагдаж байсныг олон нийтийн хэрэгцээнд чиглүүлэн хуваарилдаг болгон өөрчилсөн байна. Мөн орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын төсвийн төлөвлөлтийн өмнөх туршлага олон нийтийн хэрэгцээ хооронд ихээхэн зөрөөтэй байсныг арилгаж, төсвийн хөрөнгийг иргэдийн хэрэгцээнд чиглүүлэх боломжийг нээж өгчээ.

##### **5. Энэтхэгийн тосгоны удирдлага: Баруун Бенгал ба Керала**

Бразилийн Порте Алегрогийн адилаар зүүний хүчин Энэтхэгийн Бенгал, Кералад сонгуульд ялаад орон нутгийн засаг захиргаанл шинэчлэл хийхийг улс төрийн гол зорилгоо болгосон юм. Уг Энэтхэгийн төр орон нутгийн бие даасан байдлыг албан ёсны хууль журмаараа хангалттай тогтоосон ч, энэ нь гадаад дотоод талаасаа хиймэл нэр төдий шинжтэй байсан аж. Нэг талаас төрийн асар том бюрократи тогтолцоо нь санхүүжилт, төсвийн хувьд орон нутгийн байгууллагууд нв хараат шинжтэй. Нөгөө талаас уламжлалт элитүүд нь нийгэм эдийн засгийн байр суурьтаа тулгуурлан орон нутгийн удирдлагад зонхилж давамгайлсан шинжтэй байжээ. Ийм учраас авилга өндөр, захиргааны үйлчилгээ бараг хэрэгждэггүй, хөрөнгө нөөц үр ашиггүйгээр үрэгдэж байв.

Энэтхэгт орон нутгийн төрийн удирдлагын иймэрхүү асуудлуудыг шийдвэрлэхээр ардчилалыг гүнзгийрүүлэх хэд хэдэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн. Ийм арга хэмжээний эхлэл нь Баруун Бенгалд 1970-ад онд эхлүүлсэн. 1977 онд зүүний хүчин эрх мэдлийг гартаа аваад Панчаят тосгоны хувьд хөдөлгөөнтэй болж, чадавхижиж эхэлж байгаа нь ажиглагдаж эхэлсэн байна. Тосгоны түвшинд хэрэгжсэн хамгийн гол радикал шинэчлэл нь газрыг дахин хуваарилах явдал байсан. Иймээс Баруун Бенгалын Банчаятын ядуу, дорой бүлгийнхэн газартай болж, улмаар улс төрийн эрх мэдэл нь нэмэгдэж, чадавхижиж эхэлжээ. Мөн төрөөс хөгжлийн олон тооны хөтөлбөрүүдийг шууд Панчаятад хэрэгжүүлэх болсон нь чадавхижихад нөлөөлсөн. Ийнхүү үүрэг хариуцлага нь нэмэгдсэнээр төсвийн хэмжээ 2 дахин нэмэгдсэн байна. 1993 оноос Панчаятын ардчилалыг бусад нутгуудад дэлгэрүүлэх алхамууд хийгдэх болсон бөгөөд инэгэхийн тулд 3 гол өөрчлөлтийг хийх нь маш чухал гэж үзсэн юм. Нэгд, Хамгийн доод анги Грам Панчаятуудын эдийн засгийн байр суурийг энэхүү өөрчлөлт ахиулж чадсан. Тэгэхээр нийгмийн доод давхрааныхны эдийн засгийн байр суурийг ахиуцахуйц өөрчлөлт хийх. Хоёрт, Панчаятын хурал, удирдлагын суудлын гуравны нэг нь эмэгтэйчүүд эсвэл нийгмийн доод давхрааны хүмүүс эрхлэхээр болсон. Гурав дахь Грам Банчаятын төлөөлөлийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн иргэд шууп оролцоог хангасан Грам Сабхас гэж нэрлэгдсэн хурал юм. Гам Сабхас нь жилд нэг удаа

12-р сард Грам Панчаятын бүх иргэдийг ойролцоогоор 10000 орчим оролцуулсан хурал зохион байгуулах явдал. Энэ хурлын үеэр Грам Панчаятын төлөөлөгчид ирэх жилийн төсвийн төслийг эргэн харж, өмнөх жилийн төсвийн хэрэгжилтийг авч хэлэлцдэг иймэрхүү хурал Панчаятад 2 өөр түвшинд хоёронтоо зохион байгуулагддаг байна.

1996 оноос Кералагийн баруун өмнөд нутгийн захиргаа энэхүү өөрчлөлтийг ажиглан өөрийн нутаг дэвсгэрт дэлгэрүүлэх санаачлага гаргасан. Энд Коммунист нам эрх барьж байсан ба тэд төсвийн үйл явцад иргэдийг оролцуулах, төрийн захиргааны үр ашгийг нэмэгдүүлэх хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн. Энэхүү хөтөлбөр ёсоор уламжлалт эрх мэдэлт төрийн захиргааны байгууллагын хэлтсүүдэд зарцуулдаг нийт төсвийн 40 хувийг тосгоны төлөвлөгөөний зөвлөл рүү шилжүүлэхээр болсон байна. Гэхдээ энэ мөнгийн авахын тулд осгод өөрсдийн хэрэгцээгээ тодорхойлж, хөгжлийн төлөвлөгөө төслийг боловсруулж, түүний хэрэгжилтийг үнэлэх, шинжлэх төлөвлөгөөгөө гаргасан байх ёстой аж. Энэхүү төлөвлөгөө иргэдийн хурлаас анхлан дэвшигдсэн байх ёстой. Ийм процедурын шаардлага байснаас гадна хөрөнгө мөнгийг юу юунд зарцуулах талаархи квотуудыг тогтоож өгсөн байна. 40-50 хувь нь эдийн засгийн хөгжилд, 40 хувь нийгмийн салбарт, 20 хувь нь эмэгтэйчүүдийг хөгжүүлэхэд зарцуулна г.м. Үүний үрээр тосгон өөрийн хөгжлийн төлөвлөгөөгөө боловсруулж, үнэлгээ хий чадвартай болсон байна. 1997-1998 онд 300000 иргэд хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулах семинарт оролцсон байна. Тосгоны төсөл боловсруулах үйл ажиллагаанд 100000 хүн, уг төслийг тосгоны төлөвлөгөөнд оруулахаар 25000 хүн оролцсон байна. Мөн 5000 хүн тэтгэвэртээ гарсан мэргэжилтнүүд тосгодын төслийг сайжруулах, санал зөвлөмж өгөхөөр “Сайн дурын техникийн зөвлөл”-ийг байгуулан ажилласан байна. Тосгодуудад ялгаатай хэрэгжсэн байна. Зарим тосгон нь маш тооцоолсон төлөвлөгөөг өгсөн бол зарим нь төлөвлөгөө нь чанар муутай байсан аж. Маш муу нэгтгэж, санхүүгийн тооцоо, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг муу боловсруулсан байсан байна. Ийнхүү энэ шинэчлэлийн үрээр тосгодын захиргааны үйл явцад оролцох иргэдийн оролцоо мэдэгдэхүйц нэмэгдсэн ч, нийт иргэдийн 10 хувийг л эзэлсэн хэвээр байна. Гэхдээ иргэд, өрх гэр, хөрш өрхүүдийн түвшинд хүрч, өөрсдийн нийтлэг хэрэгцээгээ тодорхойлж, төлөвлөлт хийх чадвартай болсон нь том амжилт юм.