



Empowered lives.
Resilient nations.

ТӨСЛИЙН БАРИМТ БИЧИГ
Монгол Улс

Төслийн нэр: Монгол Улсын төлөөллийн байгууллагыг бэхжүүлэх нь

Төслийн дугаар:

Хэрэгжүүлэгч байгууллага: Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар

Эхлэх хугацаа: 2017 оны 1 дүгээр сар

Дуусах хугацаа: 2020 оны 12 дугаар сар

Төслийн үнэлгээний хурлын огноо: 2016 оны 6 дугаар сарын 14

Товч агуулга

Монгол Улсын шинэ Үндсэн хууль 1992 онд батлагдсанаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эхлэл тавигдсан билээ. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (ИТХ) нь өнөөдөр тогтвортой ажиллагаатай байгууллага болж чадсан бөгөөд ардчиллыг бэхжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн юм. Гэхдээ орон нутгийн иргэдийн төлөөллийг жинхэнэ утгаар хангасан, тэдний өмнө хариуцлага хүлээдэг байгууллага болж төлөвших зорилт бүрэн хэрэгжээгүй байна. Шилжилтийн эхэн үед бүрдсэн эрх зүйн орчин нь улс орны нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн өөрчлөлтийг даган шинэчлэгдэж чадаагүй байна. Хууль батлахдаа нутгийн удирдлагатай хангалттай зөвлөдөггүй учраас орон нутагт хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гардаг. ИТХ-ын мэдэлд хангалттай хөрөнгө нөөц байдаггүй, зарим чиг үүрэг тодорхойгүй, ерөнхий удирдлага чиглэл хангалтгүй байдаг нь зохион байгуулалтын чадавхад нөлөөлдөг. ИТХ-ын бүрэлдэхүүн сонгууль бүрийн дараа ихээхэн өөрчлөгддөг учраас сонгогдсон төлөөлөгч болохын хувьд тэдний үүрэг, хариуцлагын талаарх мэдлэгийг тогтмол сэлбэх хэрэгцээ гардаг. Нөгөөтэйгүүр иргэдийн өдөр тутмын амьдралд нөлөөтэй чухал шийдвэрийг гаргадаг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын (НӨУБ) үйл ажиллагааны талаарх иргэдийн мэдлэг хангалтгүйгээс тэдэнтэй хариуцлага тооцох чадавх сул байна.

Төсөл нь чадавхыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн гурван цогц стратеги буюу НӨУБ-ын эрх зүйн болон институцийн харилцан уялдаатай асуудлууд, ИТХ-ыг зохион байгуулалтын хувьд болон хувь төлөөлөгчдийн чадавхыг бэхжүүлэх замаар дээр дурдсан асуудлыг шийдвэрлэх зорилготой болно. Үүний зэрэгцээ саяхан батлагдсан хууль, бодлогын шийдвэрийг иргэд шийдвэр гаргах ажиллагаанд утга учиртай оролцох бодит боломж болгоход чиглэсэн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх, эдгээр хуулийг иргэдэд сурталчлах, хэрэгжилтийн байдалд нь мониторинг хийхэд ИТХ-ын дэмжлэгийг дайчлахад Монгол Улсын Их Хуралд туслалцаа үзүүлнэ. Ингэснээр хууль тогтоомжийн болон бодлогын тунхаглалын иргэдийн түвшин дэх үр нөлөөг дээшлүүлэх юм. Төслийг УИХ-ын Тамгын газраас НҮБХХ, ШХА-ийн дэмжлэгтэйгээр 2013-2016 онд хэрэгжүүлсэн “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх нь”, “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” төслүүдийн бий болгосон үр дүнд суурилан хэрэгжүүлнэ.

НҮБХТХ, НҮБХХ-ийн улс орны хөтөлбөрийн холбогдох үр дүн: 2021 гэхэд засаглалын байгууллагууд залуучуудын үр нөлөөтэй оролцоог хангаж, ядуу, эмзэг бүлгийн эрхийг хамгаалан, иргэдийн өмнө хүлээх хариуцлага дээшилнэ.

Төслийн үр дүн:

1. Нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчин сайжирсан байна
2. ИТХ-ын зохион байгуулалтын чадавх сайжирсан байна
3. Сонгогдсон төлөөлөгчдөд зориулсан сургалтын үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх байнгын механизм бий болсон байна.
4. УИХТГ-ын Хууль тогтоомжийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх чадавх дээшилсэн байна

Нийт төсөв:	\$3,800,000	
Хуваарилагдсан төсөв:	НҮБХХ Өөрийн эх үүсвэр:	\$ 500,000
	Хандивлагч ШХА:	\$3,200,000
	УИХ:	
	Биет хувь нэмэр:	
Санхүүжилтийн эх үүсвэр дутагдалтай:		

Зөвшөөрсөн (Хэрэгжүүлэгч байгууллага):

Миезгомбын Энхболд, Монгол Улсын Их Хурлын дарга

Зөвшөөрсөн (НҮБХХ):

Биатэ Транкман, НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгч

I. ХӨГЖЛИЙН СОРИЛТУУД

1.1 Институцийн ерөнхий нөхцөл байдал

Монгол Улс нь төв засгийн газар ба засаг захиргааны гурван түвшингээс бүрдсэн нэгдмэл улс юм. Монгол Улс засаг захиргааны хувьд 21 аймаг, нийслэл хот, аймгууд нь 330 сум, 1602 багт, нийслэл хот нь 9 дүүрэг, 152 хороонд хуваагддаг. Монгол Улсын Үндсэн хуульд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ гэж заажээ. Үндсэн хуульд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хороонд иргэдийн Нийтийн Хурал байна хэмээн тодорхойлсон. Эдгээр Хуралд нийт 8000 гаруй төлөөлөгч сонгогдон ажиллаж байна.

Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь орон нутгийн иргэдийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх, нутаг орныхоо асуудлаар тогтоол (хэм хэмжээ тогтоосон акт) гаргах, иргэдийн өмнөөс гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүргийг хуулиар хүлээсэн байгууллага юм.¹ Сонгогдсон төлөөлөгчид нь иргэд, иргэний нийгмийн байгууллага, бизнесийн бүлгийн дуу хоолой болж, доороос гарч байгаа саналыг орон нутгийн шийдвэр, төлөвлөлт, төсөвт үр нөлөөтэй, шударгаар тусгах, төрийн үйлчилгээ, нутгийн захиргааны ажлын үр дүнгийн талаарх гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэх, нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааны талаар иргэдэд мэдээлэл өгөх замаар ил тод байдлыг хангах, иргэдийн өмнө хариуцан тайлагнахад чухал үүрэгтэй. Нутгийн захиргааны үйл ажиллагаа, төрийн санхүүгийн менежмент, үйлчилгээнд хяналт тавих утгаараа орон нутгийн түвшин дэх хариуцлагын тогтолцоонд тооцоход мөн чухал үүрэгтэй.

Шинэ Үндсэн хууль 1992 онд батлагдсанаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллага үүсч бий болсон бөгөөд Монгол Улс ардчилсан тогтолцоонд шилжих өнгөрсөн хорь гаруй жилийн хугацаанд тус байгууллага чухал үүрэгтэй байв. Гэхдээ бусад орнуудын нэг адил төвлөрлийг сааруулах болон орон нутгийн засаглалын шинэтгэл нь хялбар, түргэн биш үйл явц байв. “Дуусаагүй шинэтгэлийг” хэрэгжүүлэх буюу эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, нутгийн удирдлагын болон түүнтэй хариуцлага тооцох иргэдийн чадавхыг бэхжүүлэх хэрэгцээ байсаар байна.

1.2 Нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчин

Нутгийн удирдлагын асуудлыг зохицуулж буй гол хууль нь 1992 онд батлагдаж, 2006 онд шинэчилсэн найруулга хийгдсэн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (ЗЗНДНТУХ) юм. Уг хууль шилжилтийн эхэн үед батлагдан учраас улс орны нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн өөрчлөлтийг даган шинэчлэгдэж чадаагүй. Социализмын үеийн уламжлалыг хадгалсан олон элементийн зэрэгцээ ИТХ, Засаг дарга хоорондын хариуцлагын тогтолцоо, сонгогдсон төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдал, шат шатны ИТХ-ын эрх хэмжээ, хариуцлагын зааг ялгаа зэрэг олон чухал асуудлыг зохицуулалтгүй орхисон. Тухайлбал, ИТХ Засаг даргыг огцруулах үндэслэлийг тодорхой заагаагүйгээс Хурлаас Засаг даргын үйл ажиллагаанд саад учруулах, байн байн огцруулна хэмээн нутгийн удирдлагын тогтолцоонд гацаа үүсэх тохиолдол гардаг. Мөн ИТХ-ын олон чухал эрх мэдлийг Тэргүүлэгчдэд шилжүүлсэн хэрнээ тэднийг сонгох журам, төлөөлөгчдийн өмнө хүлээх хариуцлага тодорхойгүй байна. ЗЗНДНТУХ-ийг баталснаас хойш хэд хэдэн удаа нэмэлт өөрчлөлт хийсэн боловч эдгээр суурь асуудлыг шийдээгүй жижиг өөрчлөлтүүд байв.

ЗЗНДНТУХ-иас гадна ИТХ-ын эрх хэмжээг тодорхойлсон 50 орчим хууль үйлчилж байна. Нутгийн удирдлагын эрх мэдлийг хязгаарласан, эсхүл шинэ чиг үүрэг ногдуулсан хууль, Засгийн газрын шийдвэрийг тэдэнтэй урьдчилан зөвлөхгүйгээр гаргадаг харамсалтай практик бий болсон. Энэ нь нутгийн удирдлагын үндсэн хуулийн хамгаалалт сул байгааг харуулж байна хэмээн ажиглагчид дүгнэжээ.²

Засаг захиргааны түвшингүүдийн хооронд чиг үүргийн зааг ялгаа тодорхойгүй, ЗЗНДНТУХ болон салбарын хуулиуд хоорондоо зөрчилтэй байдгаас төв засгийн газар болон нутгийн удирдлагын байгууллагуудын шийдвэр нь өөр хоорондоо зөрчилдөх, эсхүл давхцах явдал гарч хариуцлагын тогтолцоог сулруулдаг. Иймэрхүү зөрчилтэй шийдвэрүүд газрын

¹ Монгол Улсын Үндсэн хууль (62.1, 62.2), ЗЗНДНТУХ (8.2)

² НӨУБЧБ төслийн хүрээнд 2015 оны 12 дугаар сард зохион байгуулсан “Нутгийн удирдлага: Асуудал, шийдэл” үндэсний чуулганы материалаас

харилцаа, өмчлөл, уул уурхайн лиценз олгох, байгаль хамгаалах, томоохон хөрөнгө оруулалтын төслүүд дээр гарч байв.

Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн талаар сүүлийн үед өрнөж байгаа мэтгэлцээнд нутгийн удирдлагын тогтолцооны асуудал гол байр суурь эзэлж байгаа юм. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах саналыг боловсруулах үүрэг бүхий УИХ-ын ажлын хэсэг Монгол Улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоонд ихээхэн нөлөөтэй санал дэвшүүлсний дотор Засаг даргыг томилох талаар ИТХ-ын эрх хэмжээг хязгаарлах, ИТХ-ын сонгуулийг шууд бус болгох зэрэг санал багтжээ.³ Гэвч хамгийн чухал оролцогч тал болох нутгийн удирдлагын байгууллагуудтай санал солилцоогүй байна.

Орон нутгийн төлөөллийн чанарт сонгуулийн хууль, сонгуулийн тогтолцоо ихээхэн нөлөөтэй байдаг. Одоогийн сонгуулийн тогтолцоо нь том намуудад ээлтэй, харин жижиг намууд, бие дааж нэр дэвшигчдэд нээлттэй бус тогтолцоо юм. Монгол Улсад улс төржилт, намаар талцах байдал, магадгүй, орон нутгийн түвшинд хамгийн хурц илэрдэг. 2015 оны 12 дугаар сард батлагдсан Сонгуулийн тухай хуулиар холимог тогтолцоог олонхийн тогтолцоо болгож өөрчилсөн нь ялангуяа хүн ам цөөнтэй нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн хувьд сөрөг үр дагавар нь хурцаар мэдрэгдэж байсан улстөржилтийг багасгана гэсэн хүлээлттэй байна.

1.3 ИТХ-ын чадавх

Өмнөх сонгуулиудын дүнгээс харахад ИТХ-ын төлөөлөгчдийн 60 гаруй хувь нь шинээр сонгогдож байжээ. ИТХ-ын төлөөлөгчдийн мэдлэг боловсролын түвшин, туршлага харилцан адилгүй байдаг. Тэдний олонхи нь анх удаа сонгогддог учраас сонгуульд албан тушаалаа эхлэхэд төлөөлөгчийн эрх, үүргийн талаар хангалттай мэдлэггүй байдаг.

Шийдвэр гаргах чиг үүрэг. ИТХ нь хамтын шийдвэр гаргадаг байгууллага тул гаргасан шийдвэрийнхээ төлөө хамтын хариуцлага хүлээдэг. Зохион байгуулалтын үндсэн хэлбэр нь хуралдаан бөгөөд хуульд зааснаар ИТХ жилд хоёроос доошгүй удаа хуралддаг. ЗЗНДНТУХ-д ИТХ-ын дотоод журмыг тодорхой заагаагүй. Тухайлбал, “төлөөлөгчдийн олонхи” гэснээс өөрөөр хуралдааны ирц хүчинтэй болохыг нарийвчлан заагаагүй байна. Нийтлэг жишиг дэг байхгүй тул ИТХ бүр хуралдааны дэгийг батлан мөрдөж байна. Эдгээр дэг нь ил тод байдлыг хэрхэн хангаж байгаа, хэр үр нөлөөтэй болох талаар хийсэн үнэлгээ байхгүй байна.

ИТХ-ын чиг үүрэгт Засаг даргын мөрийн хөтөлбөрийг хэлэлцэж батлах, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих, төсөв батлах, тодотгол хийх, төсвийн гүйцэтгэлийн тайланг хэлэлцэх, иргэдэд мэдээлэх асуудал багтдаг.⁴ Түүнчлэн нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн амьдралын ямар ч асуудлыг хэлэлцэж тогтоол гаргадаг. Хурлаас гаргаж буй хэм хэмжээ тогтоосон акт нь Үндсэн хууль, бусад хууль, Засгийн газар, төрийн эрх бүхий дээд байгууллагын шийдвэрт нийцсэн байх ёстой. Хэдийгээр нийтлэг биш боловч Хурал хуульд нийцээгүй шийдвэр гаргасан тохиолдлууд байна. Авлигатай тэмцэх газар 2013-2015 онд 15 аймаг, 208 сумын ИТХ-аас баталсан тогтоол, шийдвэрийг хянаж үзэхэд гол төлөв хуулиар тогтоосон хэмжээнээс хэтрүүлэн төлбөр хураамж тогтоосон 97 зөрчил илэрчээ.⁵ Одоогийн хуулиар зөвхөн ИТХ өөрөө гаргасан шийдвэрээ өөрчлөх буюу хүчингүй болгох зохицуулалттай.

Саяхан батлагдсан Захиргааны ерөнхий хуулиар дээрх байдал засагдана гэж үзэж байгаа бөгөөд уг хуулиар гарч болох нөлөөллийн үнэлгээ хийх, олон нийтээр хэлэлцүүлэх, хуульд нийцэж буй эсэхийг Хууль зүй, дотоод хэргийн яамаар хянуулах, шийдвэрт хувийн хэрэг хөтлөх зэргээр захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хатуу шаардлага тавигдах болсон.

Хяналтын чиг үүрэг. Засаг даргын мөрийн хөтөлбөр, төсвийн хэрэгжилтэд хяналт тавихаас гадна боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг салбарын хуулиудаар тухайн нутаг дэвсгэрийн хүн амын боловсрол, эрүүл мэндийн хөтөлбөр, төлөвлөгөө боловсруулж хэрэгжүүлэх үүргийг Засаг даргад, эдгээрийн хэрэгжилтэд хяналт тавих үүргийг ИТХ-д ногдуулсан байдаг. Нийтийн сонсголын тухай хуулиар ИТХ төсвийн сонсголыг жил бүр явуулж байхаар заасан. Ихэнх тохиолдолд ийм төрлийн нэмэлт чиг үүргийг шаардагдах төсөв, тодорхой зааваргүйгээр ногдуулдаг. Хурлууд хяналт шалгалт хийх, ажлын хэсэг байгуулах, орон нутаг дахь төрийн үйлчилгээний байгууллагуудын тайланг хэлэлцэх зэргээр хяналтын чиг үүргээ янз бүрийн арга замаар хэрэгжүүлж байна. Гэхдээ хэрэгжүүлэх механизм нь тодорхойгүй, орон нутагт

³ УИХ-ын ажлын хэсэг саналаа 2015 оны 11 дүгээр сард танилцуулсан. Олон нийтээр хэлэлцүүлээгүй, сонгууль дөхсөнтэй холбоотойгоор асуудлыг шинэ парламентаар хэлэлцүүлэхээр орхисон.

⁴ Төсвийн тухай хууль, 2011 он, 64 дүгээр зүйл.

⁵ АТГ-ын мэдээлэл, 2015.

дээрээс томилогддог төрийн албан хаагчидтай хариуцлага тооцох боломжгүй (16 ажилтны 3 нь л сумын Засаг даргад ажлаа хариуцан тайлагнадаг), бие дааж мэдээлэл цуглуулах, сонсох ажиллагаа явуулах зэргээр хяналтын чиг үүргээ зохистой хэрэгжүүлэх санхүү, хүний нөөц байхгүйгээс үйлчилгээнд хяналт тавих асуудал ор нэр төдий байна.

Төлөөлөх чиг үүрэг. Сум, дүүргийн хурлын төлөөлөгчдийн 30 орчим хувь нь эмэгтэйчүүд байдаг бол аймаг, нийслэлийн Хуралд эмэгтэй төлөөлөгчдийн эзлэх хувь тус тус 17 ба 13 байна. Залуучуудын төлөөлөл ч хангалтгүй байдаг. Төрөл бүрийн судалгаанаас харахад залуучууд нутаг орны амьдралд төдийлөн оролцдоггүй, тэдний санал бодлыг улс төрд ойшоож үздэггүй гэж үздэг учраас ИТХ-ын төлөөлөгчидтэйгөө шууд харилцдаггүй байна. Иймд ИТХ залуучуудын оролцоог хангах шинэлэг арга замыг хайх шаардлагатай байна.

ИТХ иргэдийг төлөөлж, тэдний эрх ашгийг хамгаалах ёстой ч судалгаанд оролцогчдын тал хувь нь ИТХ-ын үйл ажиллагааны талаар мэдлэггүй байна. Судалгаанд оролцсон орон нутгийн иргэдийн 50 хүрэхгүй хувь нь хурлын төлөөлөгчид иргэдийг төлөөлдөг гэдэгт итгэдэг гэсэн бол Улаанбаатар хотод энэ үзүүлэлт ердөө 1/3 байна.⁶ Энэ нь НӨУБ-ын талаарх иргэдийн мэдлэг, ойлголтыг дээшлүүлэх, харилцаа холбоог бэхжүүлэх, үүнийг хот, хөдөөгийн онцлог нөхцөлд тохирсон арга хэлбэрээр хэрэгжүүлэх шаардлагатай болохыг харуулж байна.

1.4. Засаглалд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх эрх зүйн шинэ орчин

Хууль тогтоох, шинэтгэлийн үйл явцад оршиж буй дутагдал нь аливаа шинэтгэлийг нэвтрүүлэхдээ хангалттай судалгаа шинжилгээ, эрсдэл ба боломжийн үнэлгээ, хэрэгжүүлэх стратеги, бодлогын хэлэлцүүлэг, зөвшилцөл хийхгүйгээр яардаг явдал юм. Оролцогч талуудын ойлголт, дэмжлэг дутагдалтай байдгаас хуулийг хэрэгжүүлж эхэлмэгц дутагдал гарч засварлахад хүрдэг.⁷

Дээрх байдлыг засах зорилгоор УИХ-аас 2015 онд хэд хэдэн чухал хууль баталж гаргасан нь Хууль тогтоомжийн тухай хууль, Нийтийн сонсголын тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хууль, Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хууль юм. Эдгээр хуулийн зорилго нь хууль боловсруулах нэгдсэн стандарт тогтоох, хуулиуд, захиргааны акт, бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгүүдийн чанар, уялдаа холбоог сайжруулах, иргэдтэй зөвлөлдөх, иргэдийн зүгээс хяналт тавих нөхцөлийг бий болгоход чиглэж байна. Энэ нь цаашид батлагдан гарах хуулийн чанар, Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцооны уялдааг сайжруулахад шийдвэрлэх алхам болох юм.

Эдгээр хууль нь шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэж байгаа ч хэрэгжүүлэх үйл явц нь төр засгийн ажиллагааны өртгийг нэмэгдүүлнэ. УИХ-ын Тамгын газар, ИТХ-аас дээрх хуулиудыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн нарийвчилсан журам, зааварчилгаа боловсруулахад гадны дэмжлэг тусалцаа шаардлагатай байгаа.

1.5 ИТХ-д үзүүлж буй дэмжлэг тусалцаа

Монгол Улсад төв засгийн газрын бүтцэд орон нутгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах орон нутгийн засаг захиргаа хариуцсан яам, эсхүл түүнтэй төстэй байгууллага байдаггүй. Засгийн газрын тухай хуулийн дагуу Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар ИТХ-д “мэргэжил, арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх”, төв Засгийн газрын бодлого, шийдвэрийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, нутаг дэвсгэрийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох талаар Засгийн газрын бодлого боловсруулах чиг үүрэгтэй. ЗГХЭГ-ын оролцоо нь орон нутгийн удирдлагад төр засгийн бодлого, зааварчилгааг хүргэх, хэрэгжилтийг нь хянах байдлаар хязгаарлагддаг. Харин нутгийн удирдлагатай холбоотой бодлогын болон эрх зүйн шинэчлэлийг санаачлах, ИТХ-ын чадавхыг бэхжүүлэх чадавх, нөөц бололцоо байхгүй. ЗГХЭГ нь аймгуудын ИТХ-аас үйл ажиллагааны тайланг нь жил бүр авдаг ч Хурлын ажлын үр дүнг системтэйгээр үнэлэх хэрэгсэл болж чадаагүй байна.

ШХА, НҮБХХ “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх нь” (НӨУБЧБ), “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” (ИОХТАД) төслүүдийг 2013 онд УИХ-ын Тамгын газартай хамтран хэрэгжүүлж эхэлсэн. НӨУБЧБ төслийн хүрээнд шинээр

⁶ 5 аймаг, 15 сум, 7 дүүрэг, 20 хорооны 1200 өрхийг хамруулан 2015 онд хийсэн “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын талаарх иргэдийн хандлагын суурь түвшин тогтоох” судалгаа

⁷ НҮБХХ (2012), Засаглал, авлигатай тэмцэх, иргэний оролцооны институцийн ба нөхцөл байдлын шинжилгээ, Хэлэлцүүлэгт зориулсан тайлан.

сонгогдсон ИТХ-ын төлөөлөгчдийн үндсэн чиг үүрэгтэй холбоотой сургалтын хөтөлбөр боловсруулж, түүхэнд анх удаа улсын хэмжээнд 8000 гаруй сонгогдсон төлөөлөгчийг сургаж бэлтгэв. Сургалтын хөтөлбөрийг шинэ агуулга, жишээ баримтаар тогтмол шинэчлэхийн сацуу сэдэвчилсэн сургалтын модулиудыг боловсруулж, ИТХ-ын тэргүүлэгчдийг сургасан.

Тус хоёр төслийн дэмжлэгтэйгээр УИХ-ын Тамгын газар цахим өргөдлийн систем, хууль тогтоомжийн сан, видео хурлын систем зэрэг цахим засаглалын арга хэрэгслүүдийг нэвтрүүлсэн нь мэдээллийн хүртээмж, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд эерэг нөлөө үзүүлээ. Үүний дотор бүх ИТХ-ыг нэгтгэсэн www.khural.mn цахим хуудсыг бий болгосон нь бодит үр дүн байв. Тус цахим хуудаст бүх шатны 361 хурал холбогдсон бөгөөд төлөөлөгчдийн танилцуулга, хурлын бүтэц, шийдвэр, сайн туршлага, шинэ мэдээ, мэдээллийг багтаадаг. Цахим хуудас нь хурлууд бие биенээсээ суралцах, иргэд Хурлын шийдвэрийг олж үзэх чухал хэрэгсэл болж байна.

НӨУБЧБ төслийн хүрээнд хурлын хяналтын чиг үүрэг, шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог хангах талаарх сайн туршлагыг дэмжих зорилгоор тэтгэлэгт хөтөлбөр хэрэгжүүлсэн. 2014, 2015 онд нийт 41 ИТХ сонгон шалгаруулалтын журмаар тэтгэлэгт хөтөлбөрт хамрагджээ. Үйл ажиллагааны төсөвгүй ажилладаг ИТХ-уудын хувьд энэхүү тэтгэлэгт хөтөлбөр нь шинэ санаачилга гарган турших боломж олгосон. ИТХ-д мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх баазыг цаашид нэмэгдүүлэх зорилгоор нутгийн удирдлагын чиглэлээр ажилладаг төрийн бус байгууллагуудын чадавхыг бэхжүүлсэн. .

Бүх шатны ИТХ-ын эмэгтэй төлөөлөгчдөд зориулсан манлайллын сургалтыг явуулсны дээр сонгогдсон эмэгтэй төлөөлөгчдийг хэвлэл мэдээлэл, олон нийтэд таниулахад чиглэсэн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлсэн. Үүнд эмэгтэй төлөөлөгчдийн талаар баримтат нэвтрүүлэг бэлтгэж, УИХ-ын эмэгтэй гишүүд, бүх шатны ИТХ-ын төлөөллийг оролцуулан “Шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцоо” үндэсний чуулганыг 2016 онд амжилттай зохион байгуулав. Эдгээр үйл ажиллагааны үр дүн нь 2016 оны орон нутгийн сонгуульд эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь өссөнөөр хэмжигдэх болно.

Энэ хугацаанд УИХ-ын Тамгын газар төслийн ерөнхий хэрэгжилтийг бодлогын удирдлагаар хангаж, хүчтэй дэмжлэг үзүүлж ирсэн.

II. СТРАТЕГИ

Монгол Улсын анхны ардчилсан сонгуулийн 25 жилийн ой 2015 онд тохиосон. Өнөөдөр дэлхий дахинаа Монгол Улсыг хүний эрхийг хүндэтгэн сахидаг, чөлөөт хэвлэлтэй, улс төрийн өрсөлдөөн жинхэнэ утгаараа хөгжиж, ардчилал тогтворжсон, зах зээлийн эдийн засагтай чөлөөт улс хэмээн үздэг.⁸ Эрдэс баялгийн нөөцийг хэр сайн удирдаж, хүртээмжтэй, тогтвортой өсөлт болгох нь Монголын ардчиллын дараагийн сорилт болж байна. Улс орны хөгжлийн энэ зааг дээр дэлхий нийтээр баталсан 2030 он хүртэлх Тогтвортой хөгжлийн зорилтод тулгуурлан Монгол Улс 2030 он хүртэлх Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг 2016 оны 2 дугаар сард баталсан. Эдгээр зорилт нь эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх, ядуурал, тэгш бус байдлыг арилгах, боловсролын түвшин, дундаж наслалтыг нэмэгдүүлэх, экологийн тэнцвэрийг хадгалах, бизнесийн орчныг сайжруулах, мэргэжлийн, тогтвортой, авлигагүй засаглалын тогтолцоог бий болгоход чиглэж байна.

Энд ардчиллыг гүнзгийрүүлэх, төр засгийн шийдвэрт иргэдийн санаа бодлыг тусгах, тогтвортой хөгжил, хүртээмжтэй үйлчилгээ үзүүлэхэд төрийн байгууллагуудын хариуцлагыг дээшлүүлэх чиглэлээр гол гол институцийг бэхжүүлэх нь амжилтын шийдвэрлэх хүчин зүйл болно. Улс төрийн институцид итгэх итгэлийг сэргээх, төр засаг тэдэнд шударга ханддаг, ардчилалтай, эдийн засгийг сэргээж чадна гэдэгт иргэд итгэдэг байх нь Монголын засаглалын тулгуур асуудал болж байна.⁹

Үүнтэй холбогдуулан НҮБ-ын системийн байгууллагууд (үүний дотор НҮБХХ) Монгол Улсын хувьд тэргүүлэх чиглэлийн зорилтуудын нэгийг “2021 гэхэд засаглалын байгууллагууд залуучуудын үр нөлөөтэй оролцоог хангаж, ядуу, эмзэг бүлгийн эрхийг хамгаалан, иргэдийн өмнө хүлээх хариуцлага дээшилнэ.” хэмээн тодорхойлсон.¹⁰ ШХА-ийн Улс орны хөтөлбөрт

⁸ Дэлхийн эрх чөлөөний байдлын тайлан 2015, Freedom House

⁹ НҮБХХ, Улс орны хөтөлбөрийн баримт бичиг 2017-21

¹⁰ НҮБ-ын Хөгжлийн туслалцааны хүрээ 2017-21

“Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийн тэнцвэртэй, тогтвортой өсөлтөд нутгийн удирдлагын үр нөлөөтэй, үр ашигтай, шударга ажиллагаа, иргэдийн сэтгэл ханамжийг дээшлүүлэх, жинхэнэ төлөөлөл, үр нөлөөтэй иргэний нийгмийг хөхиүлэн дэмжих замаар хувь оруулах”¹¹ хэмээн тусгасан.

Төр засгийн хариуцлагыг дээшлүүлснээр үйлчилгээ, тэр тусмаа ядуу иргэдэд чиглэсэн үйлчилгээний хүртээмж сайжрахын зэрэгцээ иргэд орон нутгийн түвшинд төр засагт нөлөөлөх боломж хамгийн их байдаг хэмээн үздэг.¹² Гэхдээ энэ нь иргэдийн төр засгаас хариуцлага нэхэх чадвар, боломж, тэдний хариуцлагатай байлгах болон үйлчилгээг сайжруулах шаардлагад нутгийн удирдлага хариу арга хэмжээ авах бололцоо, хөшүүрэг байгаа эсэхээс хамаарна. Уг төслийн **өөрчлөлтийн онол** буюу дизайн, стратеги нь дээрх учир шалтгаант холбоон дээр үндэслэсэн болно.

Төсөл нь чадавхыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн гурван цогц стратеги буюу НӨУБ-ын эрх зүйн болон институцийн харилцан уялдаатай асуудлууд, ИТХ-ын институцийн болон хувь төлөөлөгчдийн чадавхыг бэхжүүлэх замаар дээр дурдсан асуудлыг шийдвэрлэх зорилготой болно. Үүний зэрэгцээ саяхан батлагдан гарсан хууль тогтоомжийг иргэдэд сурталчлах, хэрэгжилтийн байдалд нь хяналт-шинжилгээ хийхэд ИТХ-ын дэмжлэгийг дайчлах, эдгээр хуулийг иргэдийн хувьд шийдвэр гаргах ажиллагаанд утга учиртай оролцох бодит боломж болгоход чиглэсэн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд Монгол Улсын Их Хуралд туслалцаа үзүүлнэ. Ингэснээр хууль тогтоомжийн болон бодлогын тунхаглалын иргэдийн түвшин дэх үр нөлөөг дээшлүүлэх юм. Эдгээр арга хэмжээ нь хоорондоо харилцан үр нөлөө үзүүлж, эцсийн үр дүн буюу засаглалын байгууллагуудын иргэдийн хэрэгцээ шаардлагад мэдрэмжтэй хандаж, тэдний өмнө хариуцлага хүлээдэг болоход хувь нэмэр оруулна. Төслийг УИХ-ын Тамгын газраас НҮБХХ, ШХА-ийн дэмжлэгтэйгээр 2013-2016 онд хэрэгжүүлсэн “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх нь”, “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” төслүүдийн бий болгосон үр дүнд суурилан хэрэгжүүлнэ.

Стратеги нэг. Эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох замаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад ээлтэй орчныг бий болгох

УИХ-ын 2016 оны сонгуулийн дараа Үндсэн хууль, ЗЗНДТУХ зэрэг гол хуулиудыг хамарсан эрх зүйн шинэчлэл хийгдэнэ гэсэн таамаглал дээр төслийн үйл ажиллагаа үндэслэж байна.

Төслөөс эдгээр шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд олон улсын харьцуулсан судалгаа, Монголын бодит нөхцөл байдлын шинжилгээн дээр тулгуурласан шинэчлэлийн хувилбарыг боловсруулах, төв засаг болон нутгийн удирдлагын хооронд зөвлөлдөж, зөвшилцөл бий болгох орон зайг бий болгох, УИХ-ын Төрийн байгуулалтын Байнгын хороо, Нутгийн удирдлагын дэд хороонд бодлогын дүн шинжилгээ хийх, хуулийн төслүүдэд үр нөлөөний шинжилгээ хийх, холбогдох талуудтай зөвлөлдөх, УИХ-аар хэлэлцүүлэх хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн санал боловсруулахад дэмжлэг үзүүлнэ. Үүний үр дүнд нутгийн удирдлагын хамгааллыг сайжруулах, хууль хоорондын зөрчил, давхцлыг арилгах, 1.2 дахь хэсэгт өгүүлсэн орон нутгийн гүйцэтгэх засаглал болон төлөөллийн байгууллагын хооронд хяналт тэнцвэрийн тогтолцоо буюу нутгийн удирдлагын иргэдийн өмнө хүлээх хариуцлагыг сайжруулах зорилготой өөрчлөлтийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, ЗЗНДНТУХ-д тусгуулахад тус төсөл хувь нэмэр оруулна. Захиргааны шатуудын хооронд чиг үүргийг хуваарилахад субсидар зарчмыг баримтлах бөгөөд энэ нь дээд шатны нэгж доод шатны нэгж хангалттай сайн гүйцэтгэж чадах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхгүй байх зарчим юм.

Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах талаарх сүүлийн үеийн мэтгэлцээн, ЗЗНДНТУХ-д тохиолдлын чанартай оруулсан өөрчлөлтүүд (тухайлбал ИТХ-ын өмчлөх эрхтэй холбоотой хуулийн зүйл заалтыг хүчингүй болгуулах Засгийн газрын санал) нь орон нутгийн өмчлөл, бэлчээрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын сонгууль, томилгоотой холбоотой асуудлуудыг илүү гүнзгийрүүлэн судлах хэрэгцээ байгааг харуулж байна. Төсөл УИХ-аас ИТХ-ын гүйцэтгэх үүрэгтэй холбоотойгоор тухайлсан асуудлуудаар судалгаа шинжилгээ хийхэд УИХ-д дэмжлэг үзүүлнэ. Ингэснээр мэтгэлцээн явуулах мэдлэгийн суурь бий болж, үзэл баримтлалын хувьд үндэслэлтэй шинэчлэлийн цогц стратеги боловсруулахад хувь нэмэр оруулна. УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо (ТББХ), Нутгийн удирдлагын дэд хороо (НУДХ) нь эрх зүйн шинэчлэлийн хувилбарын талаар зөвшилцөл бий болгох, хуулийн

¹¹ Swiss Cooperation Strategy Mongolia 2013–2016, page 7.

¹² World Development Report, 2004, the World Bank.

төслийн эх бэлтгэж, УИХ-аар батлуулах чиг үүрэгтэй байдаг тул төслийн тус бүрэлдэхүүн хэсгийг хэрэгжүүлэхэд эдгээр хороотой нягт хамтран ажиллаж, бодлого, мэргэжил арга зүйн чиглэл авна.

Стратеги хоёр. ИТХ-ын зохион байгуулалтын чадавхыг дээшлүүлэх

Тус стратегийн хүрээнд авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь дотоод бүтэц, бодлого, журмыг сайжруулах замаар Хурлыг институцийн хувьд үр нөлөөг нь дээшлүүлэхэд чиглэнэ.

Хурлын байнгын хороодын ажиллагааны журмыг боловсронгуй болгох, жишиг журмыг боловсруулах, сайн туршлагыг судалж бусад Хурлуудад дэлгэрүүлэхэд төсөл дэмжлэг үзүүлнэ. Байнгын хороодын үйл ажиллагаа сайжирснаар илүү өргөн хүрээнд санал бодол солилцох, хамтын хариуцлага хүлээх, мэргэжлийн тусгай мэдлэг, экспертиз шаардлагатай асуудлаар мэргэжлийн хүмүүсийн дүгнэлт, зөвлөмжийг авч үзэх давуу талтай.

Захиргааны ерөнхий хуулиар (ЗЕХ) захиргааны байгууллагууд гаргаж буй акт, хэм хэмжээ тогтоосон актаа хуульд нийцүүлэх шаардлага тавьж, энэ үйл явцад хяналт тавих төв байгууллагыг (Хууль зүй, дотоод хэргийн яам) тодорхойлсон. Зарчмын хувьд ЗЕХ хэрэгжиж эхэлснээр ИТХ тогтоол шийдвэр гаргахдаа хууль зөрчдөг өмнөх практик арилах юм. Үүний зэрэгцээ тухайн актын хэрэгцээ шаардлагыг нотлох үр нөлөөний үнэлгээ хийж байх, цар хүрээ, эрх ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болох бүлгийг урьдчилан тодорхойлох, тухайн актыг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах эдийн засаг, хүний нөөцийн тооцооллыг гаргах, актын төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх, төрийн төв байгууллагад бүртгүүлэх, хэрэгжилтэд нь жил бүр хяналт үнэлгээ хийж, үр дүнг тайлагнаж байх шаардлагууд нэмэгдсэн. Энэ бүхэн нь ИТХ-ын Ажлын албаны ачааллыг нэмэгдүүлэх нь тодорхой бөгөөд үүнийг хэрэгжүүлэхэд практик дэмжлэг шаардлагатай. Иймд төсөл Хурлаас батлан гаргах тогтоолын талаар хялбаршуулсан гарын авлага буюу шалгах хуудас, олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулахтай холбоотой дүрэм журмыг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлнэ.

ИТХ хяналтын болон төлөөллийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх чиглэлээр сайн туршлагыг хөхиүлэн дэмжих үүднээс төслийн хүрээнд тэтгэлэгт хөтөлбөрийг үргэлжлүүлнэ. Өмнөх төслөөс ялгаатай нь ИТХ эмэгтэйчүүд, залуучууд, ядуу, эмзэг бүлэгтэй ажиллах, нийгмийн эдгээр бүлэгт үзүүлж буй төрийн үйлчилгээний чанарт хяналт тавих асуудалд анхаарна. Энэ хүрээнд холбогдох хууль, ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн төрийн бодлого, хөтөлбөр (Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих хөтөлбөр, Сум хөгжүүлэх сан г.м.) –ийн орон нутагт хэрэгжиж буй байдалд мониторинг хийх арга хэмжээ багтана. Мөн төслийн өмнөх шатанд бий болсон сайн туршлагыг ИТХ-д дэлгэрүүлэх үйл ажиллагааг дэмжинэ. Тэтгэлэгт хөтөлбөрөөс бий болсон туршлага, сургамжийг ядуурлыг бууруулах үндэсний болон орон нутгийн бодлого, холбогдох хуулийг боловсронгуй болгоход ашиглана.

Төрийн бус байгууллагуудад олгосон тэтгэлгийн үр дүнд ИТХ-ын хуралдааны үлгэрчилсэн дэг, ёс зүйн жишиг дүрэм, ашигт малтмал олборлох лиценз олгох журам, хяналтын чиг үүргээ хэрэгжүүлэх талаарх зааварчилгаа, оролцоонд тулгуурласан мониторинг хийх аргачлал, “ИТХ-аа танья” иргэдэд зориулсан гарын авлага, төлөөлөгчдөд зориулсан үндэсний сургалтын хөтөлбөрийн агуулгыг нэмж баяжуулах бодит жишээ баримтын эмхэтгэл, сайн туршлагын гарын авлага зэрэг мэдээллийн чухал эх сурвалж бий болсон. Тэтгэлгийн дүн их биш ч (дунджаар 10 сая төгрөг) ирээдүйд ИТХ-ын чадавхыг бэхжүүлэх чиглэлээр үйлчилгээ үзүүлэх байгууллагуудад оруулж буй үр ашигтай хөрөнгө оруулалт болох нь харагдсан. Иймд ИТХ-ын хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн чиглэлээр ТББ-ын тэтгэлгийн хөтөлбөрийг үргэлжлүүлнэ.

ИТХ-ын Ажлын албаны админы сургалтыг үргэлжлүүлэх, хуралдааны дэг, шийдвэрийн талаар хурлууд цахим хуудаст мэдээллээ цаг хугацаанд нь оруулж буй эсэхэд төслийн зүгээс тогтмол хяналт тавих зэргээр ИТХ-ын нэгдсэн цахим хуудсыг байнгын ажиллагаатай болгоход анхаарна. Мониторингийн тайланг Засгийн газрын хяналт шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоонд хамруулан нэгтгэнэ. Цахим хуудсын агуулгыг баяжуулах, ялангуяа ном товхимол, зааварчилгаа, судалгааны тайлан, сэдэвчилсэн бага хурлын материал зэргийг цахим байдлаар оруулахад анхаарах шаардлагатай байна. Дэлхийн улс орнуудын нутгийн удирдлагын холбооны ижил төстэй цахим хуудаснаас тэдний сайн туршлагыг олж үзэх бүрэн боломжтой.

Үүрэг даалгаврын биелэлт болон хийсэн ажлын талаар тайлагнадаг өнөөгийн хэлбэрээс татгалзаж ИТХ-ын ажлын үр дүнгийн талаар иргэдэд ойлгомжтой мэдээлэхэд чиглэсэн үр

дүнгийн үзүүлэлтүүдийг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлнэ. Үр дүнгийн үнэлгээний энэ шинэ хүрээ нь ИТХ-ын ажиллагааг сайжруулахад туслах зорилготой. Төслийн энэ бүрэлдэхүүн хэсгийг ЗГХЭГ болон Төрийн албаны зөвлөлтэй хамтран хэрэгжүүлнэ. ЗГХЭГ нь аймгийн ИТХ-ын жил бүрийн үйл ажиллагааны тайланг хүлээн авах албан ёсны чиг үүрэгтэй байдаг бол Төрийн албаны зөвлөл нь НҮБХХ-ийн төслийн дэмжлэгтэйгээр төрийн албаны ажлын үнэлгээний нийтлэг арга зүйг боловсруулахаар төлөвлөж буй.

Стратеги гурав. ИТХ-ын төлөөлөгчдийн шийдвэр гаргах, хяналтын болон төлөөллийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх чадварыг нэмэгдүүлэх

Сонгогдсон төлөөлөгч гэдэг бол хариуцлагатай албан тушаал юм. Сонгогчиддоо хүрч ажиллах төсөв хөрөнгө багатайн зэрэгцээ төлөөлөгчөөс гадна өөр ажил үүрэг эрхэлдэг. Төлөөлөгчийн үүргээ сайн гүйцэтгэхийн тулд тэдэнд туршлага, ур чадвар шаардлагатай. Нутгийн удирдлагын ажиллах зарчим, төв засгийн газартай харилцах харилцаа, нутгийн удирдлагын хуулиар хүлээсэн эрх, үүрэг, боломж бололцоо, бэрхшээл саадын талаар ИТХ-ын төлөөлөгчид мэдлэг, мэдээлэлтэй байх хэрэгтэй болдог.

НӨУБЧБ төслийн хүрээнд 2014 онд Хурлын төлөөлөгчдөд зориулсан үндэсний сургалтын хөтөлбөр, үүний дотор шинээр сонгогдсон төлөөлөгчдөд зориулсан суурь сургалт, тодорхой бүлэгт чиглэсэн бусад богино сургалтын хөтөлбөрийг боловсруулж хэрэгжүүлсэн нь энэ чиглэлээр гарсан сайн үр дүн байв.¹³ Хурлуудаас дайчилсан орон нутгийн сургагч багш нарын сүлжээгүйгээр ИТХ-ын 8000 гаруй төлөөлөгчийг хамруулсан сургалтыг зургаан сар хүрэхгүй хугацаанд зохион байгуулах боломжгүй байлаа. Төслөөс сургагч багш нарын сүлжээг өргөтгөх, мэдлэгийг нь шинэчилж байх арга хэмжээг үргэлжлүүлнэ. Одоо байгаа сургалтын хөтөлбөрийг сайжруулан боловсруулж, сургалтыг зохион байгуулахаас гадна үндэсний байгууллагуудын оролцоо, Хурлуудын сургалтанд зориулсан төсвийг нэмэгдүүлэх стратегийг баримтална. Үндэсний сургалтын хөтөлбөрийг 2020 оноос цааш тогтвортой үргэлжлүүлэх үүднээс хөтөлбөрийг Удирдлагын академид үе шаттайгаар шилжүүлнэ.

Суурь сургалтын ач холбогдол, агуулгын талаар оролцогчдын сэтгэгдэл өндөр байсан боловч ИТХ-ын төлөөлөгчөөр сонгогдмогц сургалтыг зохион байгуулах, багийн иргэдийн Нийтийн Хурлын дарга нарыг хамруулах шаардлагатайг онцолж байв. Баг, хорооны Нийтийн Хурал нь захиргааны анхан шатны нэгжид иргэдтэй шууд харилцдаг, өөрөө удирдах ёсны чухал институц боловч чадавх бэхжүүлэх аливаа хөтөлбөрт хамрагддаггүй бүлэг юм. 2016 оны 10 дугаар сард явагдах орон нутгийн сонгуулиар сонгогдсон төлөөлөгчдөд зориулсан суурь сургалтыг 2017 оны нь эхний хагаст багтаан зохион байгуулна.

Орон нутгийн Хурлын төлөөлөгчидтэй харьцуулахад нийслэл, дүүргийн төлөөлөгчдийн сургалтын ирц, сонирхол доогуур байсан¹⁴ учраас сургалтын хэрэгцээг нарийвчлан судалж, сургалтын агуулга болон сургалт явуулах арга замыг хотын онцлогт тохируулан өөрчлөх ажлыг төслийн одоогийн үе шатанд хийж байна. Төслийн дараагийн шатанд сургалтыг зохион байгуулах, сургалтын сэдэв, аргачлалыг сонгох, дүүргийн төлөөлөгчдийг сургалтанд хамруулахад Нийслэлийн ИТХ-ын Ажлын албыг түшиглэн ажиллана.

Сонгогдсон төлөөлөгчдийн ур чадварын нэг чухал хэсэг нь тэдний манлайллын ур чадвар бөгөөд тэд чухамдаа нийгмийн хүсэн хүлээж байгаа өөрчлөлтийг хийх, уг хүсэл зорилгоо бусдад ойлгуулах, нөлөөлөх, өөрийн хүрээндээ үлгэр дууриал болох зорилгоор сонгогдон ажилладаг. Ийм хэрэгцээ байгааг хурлын төлөөлөгчид байнга илэрхийлдэг. НӨУБЧБ төслийн хүрээнд ИТХ-ын тэргүүлэгчид болон эмэгтэй төлөөлөгчдөд зориулж манлайллын хоёр төрлийн сургалт явуулсан. Эмэгтэй төлөөлөгчдөд зориулсан манлайллын сургалт нь оролцогчдод нутаг орныхоо тулгамдсан асуудлыг эмэгтэйчүүдийн нүдээр олж тодорхойлох, тухайн асуудлаар хамтран санал дэвшүүлэх зэрэг ур чадварыг эзэмшихэд нь дэмжлэг үзүүлсэн бөгөөд энэ нь тэдний өөртөө итгэх итгэл, үнэлэмжийг дээшлүүлэхэд хувь нэмэр болсон. Харин ИТХ-ын Тэргүүлэгчдэд зориулсан манлайллын сургалтын хөтөлбөр, заах арга аль аль нь сонгогдсон төлөөлөгчдийн хэрэгцээг хангахуйц хэмжээнд байж чадаагүй. НҮБХХ дараагийн үе шатанд сургалтын агуулгыг сайжруулах, сургагч багш нарыг бэлтгэхэд олон улсын шилдэг туршлагыг эрж хайх ажлыг хийнэ.

¹³ НӨУБЧБ төслийн дунд хугацааны үнэлгээний тайлан, 2015, 10 дах тал.

¹⁴ Аймаг, сүмийн ИТХ-ын төлөөлөгчдөд зориулсан суурь сургалтын ирц дунджаар 86.5% байсан бол дүүргийн ИТХ-ын төлөөлөгчдийн ирц 59% байв. НӨУБЧБ төслийн 2014 оны тайлан, 16 дах тал.

Хурлын төлөөлөгчдийн сургалтын тасралтгүй байдлыг хангах үүднээс тэдний хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн сэдвээр богино хугацааны сургалтын модулиуд боловсруулна. Энэ сургалтыг цаашид орон нутгийн сургагч багш нар, эсвэл орон нутгийн засаглалын чиглэлээр ажилладаг ТББ, Удирдлагын академи зохион байгуулж болно.

Цахим хэлбэр ашиглан ганцаарчилсан болон тодорхой бүлэгт зориулсан сургалт явуулах, сургалтын материалуудыг онлайн хэлбэрт оруулах, ИТХ-ын төлөөлөгчдийн хоорондын харилцаа холбоо, туршлага солилцох бололцоог нэмэгдүүлэхийн тулд олон нийтийн сүлжээ ашиглах зэргээр шинэлэг арга замыг эрэлхийлнэ. Мөн хурлын төлөөлөгчдийн дунд бие биенээс харилцан суралцах, орон нутгийн байгууллагууд хоорондын хамтын ажиллагааг дэмжих хөтөлбөр хэрэгжүүлнэ.

НӨУБ-ын талаарх иргэдийн мэдлэг ойлголтыг тандах судалгааны үр дүнд үндэслэн НӨУБЧБ төслийн хүрээнд ИТХ, төлөөлөгчийн чиг үүрэг, эмэгтэй төлөөлөгчдийн нутаг орондоо гүйцэтгэх үүргийн талаар телевизийн нэвтрүүлгүүд, ИТХ-ын чиг үүрэг, ардчилсан засаглалд төлөөллийн байгууллагын гүйцэтгэх үүргийн талаар “ИТХ-аа танья” иргэдэд зориулсан сургалтын модуль боловсруулж, олон нийтийн хүртээл болгосон. Гэвч энэ нь иргэдийн ерөнхий мэдлэг ойлголтыг дээшлүүлэх, сонгосон төлөөлөгчдөө хандах хандлагыг өөрчлөхөд хангалттай биш юм. Тиймээс төслийн хүрээнд нэг талаас сонгогдсон төлөөлөгчдийн үүргийн талаар иргэний боловсролыг нэмэгдүүлэх, нөгөө талаас тэдний сонгогчидтойгоо ажиллах байдлыг сайжруулахад чиглэсэн арга хэмжээ хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлнэ.

Стратеги дөрөв. УИХ-ын Тамгын газарт Хууль тогтоомжийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн дагуу УИХ-ын Тамгын газарт дараах шинэ чухал чиг үүргүүд нэмэгдэж буй. Үүнд: 1) хууль санаачлагчаас ирүүлсэн хууль тогтоомжийн төсөлд уг хуулийн шаардлагад нийцэж буй талаар эрх зүйн дүгнэлт гаргах (19.2, 41.2-6); 2) Хууль тогтоомжийг олон нийтэд таниулах ажлыг Улсын Их Хурлын холбогдох Байнгын хороо Улсын Их Хурлын Тамгын газартай хамтран зохион байгуулах (46.1); 3) хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн хяналт шинжилгээ, үнэлгээг Улсын Их Хурлын холбогдох Байнгын хороотой хамтран хэрэгжүүлж, хяналт шинжилгээний дүнг хууль санаачлагчид тогтмол мэдээлэх (49.2, 49.5), хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг байдлыг тодорхойлж, зохистой, үр дүнтэй хэрэгжих, хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг санал болгох (51). Үүнтэй холбоотойгоор хууль санаачлагчийн өргөн мэдүүлсэн үр нөлөөний шинжилгээ, зардал-үр ашгийн шинжилгээнд дүгнэлт хийх, хуулийн хэрэгжилтэнд мониторинг хийх техникийн мэдлэг, ур чадварыг Тамгын газрын ажилтнуудад бий болгох шаардлагатай байгаа юм.

Төсөл нь УИХ-ын Тамгын газрын ажилтнуудыг шаардлагатай шинэ ур чадварт сургах, шинэ туршилт, эрх зүйн дүгнэлт хийх, хэрэгжилтэнд мониторинг хийх журам, аргачлал боловсруулахад нь дэмжлэг үзүүлнэ. ИОХАД, НӨУБЧБ төслүүдийн туршлага дээр үндэслэн УИХ-ын Тамгын газар нутгийн удирдлага, төрийн байгуулалтай холбоотой буюу ТББХ-ны эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарах хуулиудыг сонгон мониторинг хийх ба Төслийн удирдах зөвлөл энэ шийдвэрийг гаргана. Практик туршилтаас бий болсон үр дүнд үндэслэн холбогдох дүрэм журам, аргачлалыг боловсруулахаас гадна ажилтнуудад хийнгээ суралцах боломж олгох юм. Хуулийн мониторингийг гуравдагч этгээдээр хийлгэх бололцоог УИХТГ-т олгоно.

УИХ-ын Тамгын газар шинээр батлагдсан хуулийг иргэдэд сурталчлах, орон нутагт хэрхэн хэрэгжиж буйд мониторинг хийх, тодорхой сэдвээр нийтийн сонсгол зохион байгуулахад ИТХ-тай хамтран ажиллахад нь төсөл дэмжлэг үзүүлнэ.

УИХ-ын Тамгын газар нь хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлыг зохион байгуулах шууд чиг үүрэггүй ч бүх аймаг, дүүргийг холбосон видео хурлын систем зэрэг ИОХТАД, НӨУБЧБ төслийн хүрээнд өмнө нь бий болгосон мэдээллийн технологийн дэвшилтэт арга хэрэгслийг УИХ, Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, Засгийн газраас зохион байгуулах олон нийтийн хэлэлцүүлэгт ашиглах төлөвлөгөөтэй байгаа бөгөөд үүнтэй холбоотой журам, зааварчилгааг одоо боловсруулж байна. Ингэснээр төр засгийн байгууллагууд хоорондын уялдаа холбоо сайжраад зогсохгүй төв, орон нутгийн удирдлага, иргэд хооронд харилцахад орон зай, цаг хугацааны хэмнэлт гарна.

III. ҮР ДҮН БА ТҮНШЛЭЛ

Хүлээгдэж буй үр дүн

Төслийн зорилго нь ИТХ-ын шийдвэр гаргах, хяналт тавих, төлөөлөх чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх чадавхыг сайжруулахад оршино. Энэ нь 2017-2021 онд хэрэгжих НҮБ-ын Хөгжлийн тусламжийн хүрээ/Улс орны хөтөлбөрийн стратеги зорилго болох “2021 он гэхэд засаглалын институцууд иргэдэд үйлчилдэг, тэдэнд тайлагнадаг болохын зэрэгцээ залуучуудын үр дүнтэй оролцоо болон бага орлоготой, эмзэг бүлгийнхний эрхийг хамгаалдаг байх” гэсэн зорилгыг хангахад хувь нэмрээ оруулна.

Төслийн зорилго/Үр нөлөөг хангахын тулд 4 үр дүнд хүрсэн байна. Үүнд:

1. Нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчин сайжирсан байна.
2. ИТХ-ын зохион байгуулалтын чадавх сайжирсан байна.
3. Орон нутгийн сонгогдсон төлөөлөгчдөд зориулсан сургалтын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх байнгын механизм бүрдсэн байна.
4. УИХ-ын Тамгын газрын Хууль тогтоомжийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх чадавх дээшилсэн байна.

Үр дүн 1. Нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчин сайжирсан байна

ЗЗНДТУТХ-д өөрчлөлт оруулах. Энэ үр дүнгийн хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь үндсэндээ ЗЗНДТУТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулахтай холбоотой ажлууд юм. Төрийн байгуулалтын Байнгын хороо, Нутгийн удирдлагын дэд хорооноос Монгол улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоонд шинэчлэл хийх үзэл баримтлал боловсруулах, харьцуулсан дүн шинжилгээнд тулгуурласан шинэчлэлийн хувилбарууд гаргах, бүсийн болон үндэсний чуулган, цахим хэлэлцүүлэг хийх зэргээр үзэл баримтлалын талаар харилцан ойлголцол, зөвшилцөл бий болгоход дэмжлэг үзүүлнэ. Түүнчлэн бусад холбогдох хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг боловсруулах, үр нөлөөний шинжилгээ хийх, хуулийн төслийн хэлэлцүүлэг хийх зэргээр хууль боловсруулах үйл явцад төслөөс дэмжлэг үзүүлж болно.

Тодорхой асуудлаар судалгаа хийх. Монгол Улсын нутгийн удирдлагатай холбоотой тодорхой сэдвээр, тухайлбал, бэлчээрийн удирдлага, орон нутгийн өмчийн удирдлага зэрэг маргаан дагуулсан, практикт хүндрэлтэй байгаа асуудлаар нарийвчилсан судалгаа хийх замаар дээр дурдсан эрх зүйн шинэчлэлийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлнэ. Судалгааны сэдвийг төсөл хэрэгжүүлэх явцад Төслийн удирдах зөвлөлөөс тодорхойлно. Бодлого боловсруулагч, энэ чиглэлээр практикт ажиллаж буй мэргэжилтэн, судлаачдад Монгол улстай адил төстэй эдийн засгийн шилжилт хийж, орон нутгийн өмч, өмчийн удирдлагын асуудлыг амжилттай шийдэж чадсан Зүүн Европын орнуудын туршлагаас суралцахад дэмжлэг үзүүлнэ. Эдгээр судалгааны ажлын зорилго нь орон нутгийн засгийн газар хэрхэн ажилладаг талаар мэдлэгийн бааз бий болгохын зэрэгцээ Үндсэн хуулийн өөрчлөлт, эрх зүйн бусад шинэчлэлийн үйл явцад хувь нэмэр оруулах, судалгааны үндэсний чадавхыг дээшлүүлэхэд оршино. Шаардлагатай үед тухайн чиглэлээр мэргэшсэн олон улсын зөвлөх ажиллуулна.

Бодлогын хэлэлцүүлэг хийх талбар бий болгох. Төслийн хүрээнд нутгийн удирдлагатай холбоотой сэдвээр чуулган, ТВ-ийн болон онлайн хэлэлцүүлэг хийх зэргээр орон нутгийн удирдлагуудаас бодлого боловсруулагчидтай харилцан яриа хэлцэл өрнүүлэх орон зай бий болгоно. Эдгээр яриа хэлэлцүүлэгт сонгуульт албан тушаал хашиж буй эмэгтэйчүүд оролцож, санааг нь зовоож буй асуудал болон нутгийн иргэдийнхээ ашиг сонирхлыг төлөөлөх боломж олгохын хамт шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог дээшлүүлэхэд чиглэсэн тодорхой үйл ажиллагааг төслөөс хэрэгжүүлнэ. Жендэрийн тэгш байдлын асуудлыг эрх зүйн хүрээнд болон институцийн түвшинд шийдвэрлэхийн тулд ИТХ-ын төлөөлөгч эмэгтэйчүүд хамтдаа бодлого боловсруулагчид, УИХ-ын эмэгтэй гишүүд, улс төрийн намын удирдлага, иргэний нийгмийн байгууллагуудтай харилцах, хамтран ажиллах талбар бий болгоно. Ийм үйл ажиллагаа нь сонгуульт албан тушаалд ажиллаж буй эмэгтэйчүүдийг нийтэд таниулахад тус дэм болно. Түүнчлэн шинээр батлагдаж буй хуулиуд орон нутгийн засаг захиргаанд сөрөг нөлөө үзүүлэхээс сэргийлэх үүднээс Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар ИТХ-д олгогдсон боломжийг ашиглан хууль боловсруулах үйл явцад саналаа өгөх, мэтгэлцээн өрнүүлэх, нэгдсэн байр сууриа илэрхийлэхэд дэмжлэг үзүүлнэ.

Үр дүн 2. ИТХ-ын зохион байгуулалтын чадавх сайжирсан байна.

ИТХ-ын дотоод журмыг сайжруулах. ИТХ-уудын сайн туршлага, олон улсын харьцуулсан жишигт тулгуурлан шат шатны ИТХ-ын (аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг) загвар дэгийг боловсруулна. Эдгээр жишиг загварыг ашиглан ИТХ дотоод журмаа өөрчлөн сайжруулж болно. Шаардлагатай тохиолдолд ИТХ-ын Ажлын албаны ажилтнуудад сургалт хийж болно. ИТХ-уудаас гарсан саналаас үзэхэд загвар журамд хуралдааны дэг, ИТХ-ын Тэргүүлэгчид, хороодыг сонгох, тэдгээрийн ажиллах журам; төсөв хэлэлцэх журам; ОНХС-гийн хөрөнгөөр хийгдэх ажлын саналыг үнэлэх, хэрэгжилтэд хяналт тавих журам; Засаг даргын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө болон төсвийн гүйцэтгэлд үнэлгээ өгөх; орон нутгийн тусгай хамгаалалттай газар байгуулах зэрэг асуудал багтаж болно.

ИТХ-ын шийдвэрийн чанарыг сайжруулах. ИТХ-аас тогтоол, шийдвэр гаргах үйл явцад зориулсан хялбаршуулсан гарын авлага, шалгах хуудсыг боловсруулна. Захиргааны ерөнхий хуулийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн гарын авлага гаргах, ИТХ-уудаас гаргаж байсан хуульд нийцээгүй тогтоол, шийдвэрийг цуглуулан жишээ болгон оруулах, мөн Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр, АТГ-аас хийсэн шалгалтаар илэрч байсан зөрчлийг судлан түгээмэл зөрчигдөж буй асуудлыг тодорхойлох замаар ИТХ-ын Ажлын албанд зориулсан практик удирдамж боловсруулна. Хэлэлцүүлэг өрнүүлэх, зөвлөлдөх арга замаар ИТХ-аас шийдвэрийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх нарийвчилсан журам боловсруулахад дэмжлэг үзүүлнэ. ИТХ-аас зохион байгуулсан эдгээр хэлэлцүүлэг, зөвлөлдөөний тоо баримтыг цуглуулан, түүнийг Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилт хэр үр дүнтэй байгааг хэмжих, зөвлөлдөх үйл явцаас гарсан сургамжийг баримтжуулж, эрх зүйн орчин, журмыг сайжруулахад мэдээлэл болгох, мөн ИТХ-уудын дунд сайн туршлагыг түгээн дэлгэрүүлэхэд ашиглана.

Хяналт, төлөөллийн чиг үүрэг. Төслийн үйл ажиллагаа ядуурлыг бууруулахад хувь нэмэр оруулах үүднээс ИТХ-д жил бүр 20 тэтгэлэг өрсөлдөөний үндсэн дээр олгоно. Түүнд эмэгтэйчүүд, залуучууд, орлого багатай болон эмзэг бүлгийн иргэд гэх мэт зорилтот бүлгийг татан оролцуулах, мөн эдгээр зорилтот бүлэгт гүйцэтгэх засаглалаас хүргэж буй үйлчилгээ, ядуурлыг бууруулах чиглэлээр Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн байдлыг үнэлэх үр дүнтэй журам, арга хэмжээ дэвшүүлсэн эсэхийг сонгон шалгаруулалтын гол шалгуур болгоно. Ерөнхий хяналтын чиглэлээр ИТХ-аас санаачлан зохион байгуулах нийтийн сонголд төсөл дэмжлэг үзүүлэх боломжтой. Өмнөх төслийн нэгэн адил, ИТХ-ууд харилцан бие биенээсээ суралцах үйл ажиллагаагаар дамжуулан энэ чиглэлээр сургамжийг хуваалцахын зэрэгцээ ИТХ-ын сайн туршлагын ном гарган баримтжуулна. Мөн тухайн орон нутгийн болон үндэсний түвшний ядуурлыг бууруулах бодлого, хөтөлбөр, холбогдох хууль тогтоомжид дээрх сургамж, зөвлөмжийг тусгахад дэмжлэг үзүүлнэ.

www.khural.mn цахим хуудсыг байнгын ажиллагаатай болгох. ИТХ-ын нэгдсэн цахим хуудсыг хөтлөгчдөд нэмэлт сургалт явуулах; ИТХ-ын төлөөлөгчдөөс тодорхой сэдвээр хөтөчтэй хэлэлцүүлэг өрнүүлэх; цахим хуудасны агуулгыг ИТХ-д зориулсан онлайн материалаар баяжуулах; хэрэглэхэд хялбар, олон нийтэд хүртээмжтэй болгох; 2020 оноос хойш тогтвортой үргэлжлэх байдлыг хангахын тулд түүний менежмент, арчилгаа үйлчилгээг Удирдлагын академид аажмаар шилжүүлэх замаар тус цахим хуудсыг сайжруулах, тогтвортой ажиллагааг хангахад дэмжлэг үзүүлнэ.

Гүйцэтгэлийн удирдлагын хүрээг тодорхойлон хэрэгжүүлэх. Олон улсын туршлагаас суралцан, мөн төв засгийн газар, ИТХ, холбогдох сэдвийн мэргэжилтнүүд, иргэдтэй зөвлөлдсөний үндсэн дээр ИТХ-ын гүйцэтгэлийн багц үзүүлэлтийг боловсруулж, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний одоогийн шаардлагуудтай харьцуулан боловсруулна. Үүнд ИТХ-ын ирц, гаргасан шийдвэрээ цаг тухайд нь ил тод нийтэлж буй байдал, цахим хуудасны хөтлөлт, сургалтын ирц зэрэг энгийн үзүүлэлт орж болно. Ийнхүү ажлын гүйцэтгэлийн үр дүнгээр тайлагнах нь ИТХ-ын ажлын ачааллыг нэмэгдүүлэх тул төслөөс зохих удирдамжаар ханган, хэрэгжилтийн явцад дэмжлэг үзүүлнэ. Энэ хүрээнд гүйцэтгэлийн тайлагналтыг цаг тухайд нь үнэн зөв хийх талаар холбогдох ажилтнуудад сургалт хийх, мөн төлөөлөгчдөд ажлын биелэлтийн дүнг хэрхэн ойлгож, тайлбарлах талаар сургалт хийнэ. Эхний жил тодорхой тооны ИТХ-д энэхүү гүйцэтгэлийн удирдлагын хүрээг туршилтаар хэрэгжүүлэх бол дараагийн жилүүдэд өргөжүүлэн, засгийн газар, иргэдэд тайлагнах албан ёсны механизм болгон нэвтрүүлнэ.

Үр дүн 3. Орон нутгийн сонгогдсон төлөөлөгчдөд зориулсан Сургалтын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх байнгын механизмтай болсон байна.

Шинээр сонгогдсон төлөөлөгчдөд зориулсан суурь сургалт. Тус сургалтын агуулга, хөтөлбөрийг шинэчлэн, 2017 оны эхний хагас жилд сонгогдсон төлөөлөгчид, баг, хорооны Иргэдийн нийтийн хурлын дарга нарыг сургалтанд хамруулна. Сургалтын гарын авлагыг хэвлэмэл болон онлайн хэлбэрээр бэлтгэн, төлөөлөгчид цаашид хэрэглэх боломж бүрдүүлнэ. Төсөл хэрэгжих явцад уг сургалтын хөтөлбөрийг байнга шинэчлэн сайжруулах ажлыг Удирдлагын академи хариуцна.

Манлайллын сургалтын хөтөлбөр. Стратеги хэсэгт дурдсанчлан, манлайллын сургалтын агуулга, хөтөлбөрийг одоо хэрэгжиж буй төслийн хүрээнд шинэчилнэ. Манлайллын сургалтыг бүх шатны ИТХ-ын дарга, тэргүүлэгчдийг хамруулан зохион байгуулна.

Эмэгтэйчүүдийн манлайллын сургалт. Сонгуульт албан тушаал хашиж буй эмэгтэйчүүд орон нутагтаа болон ИТХ-д манлайлж ажиллах, сонгуульд өрсөлдөх, орон нутагт тулгарч буй асуудалд нэгдсэн шийдэл олох, ИТХ-ын шийдвэрт нөлөөлөх чадварыг нь дээшлүүлэх, ИТХ дахь эмэгтэйчүүдийн төлөөллийг нэмэгдүүлэхийн тулд манлайллын сургалтыг үргэжлүүлнэ.

Сэдэвчилсэн сургалтын модулиуд боловсруулах. ИТХ-уудаас чухал хэрэгцээтэй гэж тодорхойлсон сэдвүүдээр сургалтын нэмэлт хөтөлбөр боловсруулан, төлөөлөгчийн суурь сургалтыг өргөжүүлнэ. Эдгээр сэдэвчилсэн сургалтыг эрэлтэд суурилан хүргэх бөгөөд видео, онлайн гэх мэт сургалтын янз бүрийн хэлбэрийг ашиглана. Сургалтанд бэлчээрийн удирдлага, орон нутгийн өмчлөлийн хэлбэр ба удирдлага, ИТХ-д нөлөө үзүүлж буй шинэ хууль тогтоомж зэрэг сэдэв байж болно. Сэдэвчилсэн болон онлайн сургалтын хөтөлбөрийг Удирдлагын академи боловсруулна. Түүнчлэн орон нутагт бодлогоо хэрэгжүүлэхэд ИТХ-ын хамтын ажиллагаа шаардагддаг салбарын яамд өөрсдийн сонирхсон чиглэлээр сургалтын хөтөлбөр боловсруулахад төсөлтэй хамтран ажиллах боломжтой. Эдгээр богино хугацааны сургалт нь эрэлтэд суурилсан байх тул зардлыг холбогдох ИТХ, яамд гаргана.

Сургагч багш нарын сүлжээг өргөжүүлж, тогтвортой байдлыг хангах. Аймаг тус бүрийн сургагч багшийн тоог нэмэгдүүлэн, тэдний мэргэжлийн мэдлэг, заах аргаа тасралтгүй дээшлүүлнэ. Сургагч багш нарын сургалтыг Удирдлагын академи жил бүр хийнэ. Үндэсний сургалтын байгууллагуудтай хамтран сургагч багш нарыг гэрчилгээжүүлэх боломжийг судлан хэрэгжүүлнэ.

Сургалтын хөтөлбөрийн тогтвортой үргэлжлэх байдал. УИХ-ын Тамгын газраас 2016 онд байгуулсан Ажлын хэсэг төлөөлөгчийн суурь сургалтын хөтөлбөрийг институтчлах хувилбаруудыг боловсруулна. Тус Ажлын хэсгийн үндсэн зорилго нь УИХ, эсвэл Засгийн газраас ИТХ-ын сургалтыг санхүүжүүлэх тогтвортой эх үүсвэр бий болгосон албан ёсны шийдвэр гаргуулахад оршино.

ИТХ-ын төлөөлөгчдийн талаарх иргэдийн ойлголт, мэдлэгийг дээшлүүлэх. Сонгогдсон төлөөлөгчдийн ач холбогдол, гүйцэтгэх үүрэг, үүргийн биелэлтийн талаарх иргэдийн ойлголт, мэдлэгийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн иргэний боловсролын арга хэмжээ, түүнийг дотор телевизийн сурталчилгаа, сургалт, онлайн материал, нийгмийн сүлжээг ашиглах зэрэг үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлнэ. Эдгээр ажлын үр дүн судалгаагаар тогтоосон суурь түвшингээс хэр ахисныг хэмжих зорилгоор олон нийтийн ойлголт, хандлагыг тодорхойлох судалгааг давтан хийнэ.

Үр дүн 4. УИХ-ын Тамгын газрын Хууль тогтоомжийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх чадавх дээшилсэн байна.

Хуулийн дүн шинжилгээ хийх чадавхыг сайжруулах. УИХ-ын Тамгын газрын ажилтнуудад Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар тэдэнд хүлээлгэсэн шинэ үүргийг үр дүнтэй гүйцэтгэх, тухайлбал, хуулийн төсөлд дүн шинжилгээ, зардал ба эрсдэлийн тооцоолол, нийгэм эдийн засгийн үр нөлөөний үнэлгээ, зардал-үр ашгийн шинжилгээ зэргийг хийх арга техник эзэмшихэд нь дэмжлэг үзүүлнэ. Энэ чиглэлд олон улсын зөвлөхийн дэмжлэг авна. Үүнд макроэдийн засаг, олборлох үйлдвэрлэл, байгаль хамгаалал, хөрөнгө оруулалт, олон улсын санхүү, гэрээний эрх зүй, өрийн удирдлага зэрэг нарийн мэргэшил шаардсан чиглэлээр ажилтнуудын мэдлэгийг дээшлүүлэх үйл ажиллагаа багтана. Мөн Байнгын хороодын ажилтнуудын сургалт багтана.

Хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хяналт-шинжилгээ хийх. УИХ-ын Тамгын газар, Төрийн байгуулалтын байнгын хорооноос хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн байдалд хяналт-шинжилгээ хийх, аргачлал боловсруулахад дэмжлэг үзүүлнэ. Үүнийг хэрэгжүүлэхдээ орон нутгийн засаглал болон төрийн байгуулалтай холбоотой хуулиудын жишээнд тулгуурлана. Мөн шаардлагатай тохиолдолд уг хяналт-шинжилгээний ажлыг хийхдээ хараат бус гуравдагч тал болон ИТХ-уудын дэмжлэгийг авч болно. УИХ-ын Тамгын газрын ажилтнууд парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх талаар суралцах, хяналтын аргачлал боловсруулахад дэмжлэг үзүүлнэ. Хяналт-шинжилгээний ажлын үр дүнд засгийн газрын холбогдох байгууллагаас залруулах арга хэмжээ авсан байх ёстой бөгөөд энэ нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг дээшлүүлэх юм.

Судалгаа шинжилгээний чадавхыг сайжруулах. Энд сургалт ба сонгосон сэдвээр хэрэглээний судалгааг хослуулах, мөн Тамгын газрын ажилтнуудад олон улсын эх сурвалжаас мэдлэг, мэдээлэл олж авахад туслах арга хэлбэрийг ашиглана. Судалгааны арга зүй, бодлогын дүн шинжилгээ хийх арга техник, эрх зүйн харьцуулсан судалгаа хийх зэрэг сэдвээр сургалтын модуль боловсруулан хэрэгжүүлнэ. Судалгааны нэгжээс сонгосон тодорхой сэдвээр судалгаа хийхэд дэмжлэг үзүүлж, судалгааны явцад тухайн чиглэлээр мэргэшсэн олон улсын зөвлөх ажиллуулан, УИХ-ын Тамгын газрын ажилтнуудад практик зөвлөгөө, удирдамж өгөх арга хэлбэрийг ашиглана. (2014 онд Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагаа төслийн хүрээнд Үндсэн хуулийн судалгаа хийсэнтэй адил).

Олон нийттэй зөвлөлдөх үйл явцыг сайжруулах. УИХ-ын Тамгын газраас орон нутгийн засаг захиргаанд зориулан олон нийтийн хэлэлцүүлэг, зөвлөлдөх ажиллагааг хэрхэн зохион байгуулах тухай нарийвчилсан журам, удирдамж боловсруулна. Энэ нь Хууль тогтоомжийн тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хууль, Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хууль зэрэг шинээр батлагдсан хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах нэг механизм болох юм. УИХ-ын Тамгын газраас ИТХ-уудтай хамтран хууль тогтоох ажиллагаа, эрх зүйн шинэ орчны талаар ойлголт, мэдлэг нэмэгдүүлэх нийтэд хандсан аян зохион байгуулах замаар иргэд эрхээ мэддэг байх, хууль тогтоох болон бодлого боловсруулах ажилд илүү идэвхтэй оролцох нөхцөлийг хангана. Түүнчлэн холбогдох Байнгын хорооноос орон нутаг, иргэдэд ихээхэн нөлөө үзүүлж болзошгүй хуулийн төслөөр нийтийн сонсгол хийхэд төслөөс дэмжлэг үзүүлэх боломжтой. Мөн хууль тогтоох ажиллагааны явцад олон нийтийн санал авах, зөвлөлдөхөд видео хурлын төхөөрөмж, бусад онлайн хэлбэрийг төрийн байгууллагууд нэгдмэл байдлаар хэрэглэдэг болоход шаардагдах дэмжлэгийг УИХ-ын Тамгын газарт үзүүлнэ.

Хүлээгдэж буй үр дүнг хангахад шаардагдах хөрөнгө нөөц

УИХ-ын Байнгын хороодоос шинэчлэлийн хувилбар боловсруулах, шийдлийн талаар холбогдох талуудтай зөвлөлдөх, мөн шаардлагатай бол ЗЗНДНТУТХ-ийн шинэчилсэн найруулгыг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлнэ. УИХ-ын Тамгын газар, Байнгын хорооноос шинэчлэлийн үйл явцыг бодлогын удирдамжаар хангах, боловсруулсан бүтээгдэхүүнд (сургалтын гарын авлага, зохиол бүтээл, журам, удирдамж) чанарын хяналт тавих, мөн Тамгын газраас хариуцсан худалдан авах ажиллагааны үнэлгээний хороонд ажиллахад цагаа зарцуулах үүрэг хүлээнэ. УИХ-ын Тамгын газрын Мэдээллийн технологийн хэлтэс www.khural.mn цахим хуудас, видео хурлын системийн арчилгаа, дэд гэрээлэгчдийг ажлыг хариуцана.

НҮБХХ-өөс Суурин төлөөлөгчийн газар, Бангкок дах бүсийн төвийн орон нутгийн засаглалын мэдлэг туршлагад тулгуурлан бодлогын зөвлөх үйлчилгээ үзүүлнэ. Бүсийн зөвлөхөөс төслийн хэрэгжилтийн байдалд мэргэжлийн үүднээс дүгнэлт өгөх үүднээс хагас жил тутам ирж ажиллан, төслийн ерөнхий чиг хандлагын талаар төслийн холбогдох талуудтай зөвлөлдөж байна.

Төлөөлөгчдийн суурь сургалт, эмэгтэй төлөөлөгчдийн манлайллын сургалтын зардлыг төслөөс санхүүжүүлнэ. Нийслэл, аймгийн ИТХ-ын Ажлын албанаас сургалтуудын зохион байгуулалтыг хариуцаж, сум, дүүргийн ИТХ-ын ажиллагааг зохицуулж, уялдуулж ажиллана.

Төслийн тодорхой үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд ТББ, сургалтын байгууллагын үйлчилгээ, зөвлөх үйлчилгээг өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалтын журмаар авч гүйцэтгүүлэх бөгөөд үүнд чадавх бэхжүүлэх аргачлал боловсруулах, төлөөлөгчдийн сургалтын агуулга боловсруулах, сургалт хийх зэрэг ажлууд багтана.

Орон нутгийн өмчийн удирдлага, хуулийн төслийн зардал, үр ашгийн шинжилгээ зэрэг тодорхой сэдвээр мэргэжлийн зөвлөгөө авахын тулд олон улсын зөвлөх ажиллуулна. Мөн эдгээр асуудлыг үр нөлөөтэй шийдвэрлэсэн улс орны туршлагаас суралцахад дэмжлэг үзүүлнэ.

Түншлэл

Үр дүн 1-ийн үйл ажиллагаа нь УИХ-ын ТББХ, Нутгийн удирдлагын дэд хорооны удирдлага дор хэрэгжих бөгөөд Байнгын хороод нь шинэчлэлийн хувилбарууд дээр улс төрийн зөвшилцөл бий болгохын тулд УИХ дах намын бүлгүүд, УИХ-ын гишүүд, Засгийн газар, орон нутгийн удирдлагууд, иргэний нийгэмтэй түншилж ажиллах үүрэг хүлээнэ.

Үүний зэрэгцээ ШХА-ийн дэмжлэгтэйгээр ЗГХЭГ-аас хэрэгжүүлж буй “Төвлөрлийг сааруулах бодлогын дэмжлэг” төсөлтэй уялдаатай ажиллана. Тус төслийн зорилго нь Засгийн газраас төвлөрлийг сааруулах бодлого боловсруулахад дэмжлэг үзүүлж, төв ба орон нутгийн засгийн газрын чиг үүргийн хуваарилалтыг субсидар зарчмын дагуу оновчтой болгоход оршино. Эрх зүйн орчныг сайжруулах ажил нь төвлөрлийг сааруулах бодлогын хүрээнд явагдана.

Харин Үр дүн 2-ын хувьд төслөөс нийслэл, аймгийн ИТХ-ын Ажлын албадтай хамтарч ажиллах бөгөөд тэдгээр нь дүүрэг, сумдын ИТХ-ын Ажлын албадтай холбогдож ажиллана. ИТХ-ын гүйцэтгэлийн удирдлагын асуудлаар ЗГХЭГ гол түншлэгч байна. Түүнчлэн Монголын нутгийн удирдлагын холбоо, Монголын нутгийн удирдлагын нийгэмлэг, Монголын баг, сумдын үндэсний холбоо, Орон нутгийн хөгжлийн хүрээлэн, Иргэний боловсролын төв, Тунгаамал төв зэрэг өмнөх үе шатанд сургагч багшаар ажиллаж, ИТХ-уудад зориулсан гарын авлага боловсруулахад оролцож байсан орон нутгийн засаглалын асуудлаар ажилладаг ТББ, нутгийн удирдлагын холбоодтой хамтарч ажиллана.

Үр дүн 3-ын хүрээнд төлөөлөгчдийн сургалтыг зохион байгуулах гол түнш нь нийслэл, аймгуудын ИТХ-ын Ажлын албад, сургалтын агуулгыг шинэчлэх чиглэлээр гол түнш нь Удирдлагын академи, мөн ёс зүй, сонирхлын зөрчлийн асуудлаар Авлигатай тэмцэх газар гэх мэтээр холбогдох төрийн байгууллага болон судалгааны байгууллага байна. Мөн сонгуульт албан тушаал хашиж буй эмэгтэйчүүдийн сургалтын хөтөлбөр боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд Монфемнет зэрэг эмэгтэйчүүдийн ТББ-уудын үйлчилгээг авна.

Үр дүн 4-ийн хүрээнд шинэ батлагдсан хуулиудын талаарх ойлголт мэдлэгийг нэмэгдүүлэх, орон нутаг дах хэрэгжилтийн байдалд хяналт-шинжилгээ хийхэд УИХ болон ИТХ-ууд хамтран ажиллана.

Эрсдэл, таамаглал

Монгол Улс дор дурдсан улс төрийн эрсдлээс гадна өрийн буцаан төлөлт, түүхий эдийн үнийн уналтаас үүдэлтэй санхүүгийн бэрхшээлтэй тулгараад байгаа нь ирэх жилүүдэд улсын төсөв болон орон нутагт очих шилжүүлэгт сөргөөр нөлөөлж болно. Төв засгийн болон орон нутгийн захиргаадын түвшинд орлогын баазыг нэмэгдүүлэх, гадаадын хөгжлийн албан ёсны хандивын хөрөнгийг дайчлах боломж хязгаарлагдмал байгаа нь санхүү, төсвийн байдлыг улам хүндрүүлж байна. Энэ байдал нь аливаа хөрөнгө оруулалтыг зохистой хийх, өртаг зардлыг хэмнэх, тогтвортой байдлыг хангах стратегийг нарийн төлөвлөж хийхийг төслөөс шаардаж байгаа гэсэн үг юм.

Үр дүн 1-ийн хүрээнд тавьсан зорилтдоо хүрэхэд улс төрийн орчин, 2016 оны сонгуулийн дараах УИХ-ын бүтэц, түүнчлэн улс төрийн томоохон намууд Үндсэн хууль, ЗЗНДНТУТХ-ийн өөрчлөлт хийх талаар өмнөх УИХ-ын ажлыг үргэлжлүүлэх, төвлөрлийг сааруулах бодлого хэрэгжүүлэх эсэх нь ихээхэн нөлөөлнө. Үүнтэй холбоотой хоёр томоохон эрсдэл бий. Нэг нь УИХ-аас эдгээр шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх сонирхолгүй байх, нөгөө нь, улс төрийн зөвшилцөлд хүрч чадахгүй байх, улмаар тавьсан зорилт дутуу биелэх явдал юм. Түүнчлэн, ТББХ, НУДХ-ны дарга нарын зүгээс эдгээр эрх зүйн шинэчлэлийг эхлүүлэх хүсэл зориг гаргах эсэхээс үр дүн ихээхэн шалтгаална. Тиймээс дээрх шинэчлэлийн хэрэгцээ, шаардлагын талаарх ойлголт, мэдлэгийг дээшлүүлэх ажлыг хэлэлцүүлэг, олон нийтийн мэтгэлцээний хэлбэрээр зохион байгуулж, Байнгын хороод, түүний дарга нарыг тэрхүү шинэчлэлд хэрэг болох нотолгоотой үндэслэл, бодлогын дүн шинжилгээгээр хангаж, нутгийн удирдлагын дэмжлэгийг дайчлахад төслөөс дэмжлэг үзүүлнэ. НҮБХХ, ШХА-ийн удирдлагаас Байнгын хороодын дарга нарыг томилогдсоноос эхлэн нягт хамтран ажиллана.

2016 оны орон нутгийн сонгуулийн дүнгээр ИТХ-ийн төлөөлөгчдийн бүрэлдэхүүн ихээхэн өөрчлөгдөнө хэмээн тооцоолов. Түүнчлэн ИТХ-ын Ажлын албаны ажилтнууд, үүний дотор Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн дарга нар Төрийн албаны тухай хуулиар хамгаалагдсан байдаг ч улс төрийн хүчний шилжилттэй холбоотойгоор тэдний зарим нь солигдох магадлалтай. Гэхдээ энэ нөхцөл байдалтай холбоотойгоор Үр дүн 2-т хүрэхэд зөвхөн дунд зэргийн эрсдэл бий хэмээн тооцооллоо. Учир нь төслийн өмнөх шатанд ИТХ-ын Ажлын албад төсөлтэй идэвхтэй хамтран ажиллаж дэмжлэг үзүүлж ирсэн.

Харин сонгогдсон төлөөлөгчдийн сургалтын хөтөлбөрийг байнгын механизм болгох зорилт нь улс орны эдийн засгийн байдал, сүүлийн хоёр жил улсын салбар хэмнэлтийн горимд шилжсэнтэй холбоотойгоор өндөр эрсдэлтэй байна. Байнгын механизмын гол элемент нь ИТХ-д зориулсан сургалтын төсвийг улсын төсөвт тусгах замаар төсөл дууссаны дараа ч үргэлжлэх боломжийг хангах явдал гэж тооцсон. 2020 он гэхэд улс орны эдийн засгийн байдал сайжирч, дэвшүүлж буй хувилбаруудыг хэрэгжүүлэх боломжтой болно гэж төсөөлж байна.

УИХ-ын Тамгын газрын ажилтнуудын чадавхыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн ажил удаашрах дунд зэргийн эрсдэл бий. Учир нь шаардагдах мэдлэг, чадвар, туршлага бүхий дотоодын болон олон улсын зөвлөх олоход хялбар биш байх талтай. Тиймээс тухайн жилдээ багтаан хэрэгжихийн тулд жилийн Ажлын төлөвлөгөөг сайн боловсруулах шаардлагатай.

Төслийн баримт бичгийн Хавсралт 2-т эрсдэлийн үнэлгээг хавсаргав.

Холбогдох талуудын оролцоо

Төслийн шууд зорилтот бүлэг бол ИТХ-ын 8000 гаруй төлөөлөгч (үүнээс 2000 орчим эмэгтэй, 6000 орчим эрэгтэй), ИТХ-ын Ажлын албад, УИХ-ын Тамгын газар юм.

НӨУБЧБТ-ийн нэгэн адил эмэгтэй төлөөлөгчдийн манлайлал, сонгуульд дахин өрсөлдөх, анхан шатнаас эхлээд дараагийн шатны буюу аймаг, нийслэлийн ИТХ-д сонгогдон ажиллах чадавхыг дээшлүүлэхэд тусгайлан анхаарна. Мөн аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын сонгуульд өрсөлдөхөд эмэгтэйчүүдэд тулгарч буй саад бэрхшээлийн талаар судалгаа хийнэ. Учир нь сум, дүүргийн ИТХ-тай (30 орчим хувь) харьцуулахад аймаг, нийслэлийн ИТХ-д сонгогдсон эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь маш доогуур буюу аймагт 17, нийслэлийн ИТХ-д 13 хувь байна. Тус судалгааны дүнд үндэслэн шат, шатны ИТХ-д эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн нэмэлт үйл ажиллагааг төслөөс хэрэгжүүлэх боломжтой.

Төслийн шууд бус буюу эцсийн зорилтот бүлэг бол ИТХ-ын сонгогчид буюу тухайн нутаг дэвсгэрийн хүн ам юм. ИТХ-ын үйл ажиллагаа сайжирснаар хүн амын суурь үйлчилгээний хэрэгцээг гүйцэтгэх засаглал илүү сайн мэдэрч, төлөвлөгөө, төсөвтөө бодитой тусгадаг болно. Төслийн зарим үйл ажиллагаа нь ИТХ-ын төлөөлөгч ба залуучууд, эмэгтэйчүүд, хот, хөдөөгийн орлого багатай иргэд зэрэг “дуу хоолойгоо” сайн хүргэж чадахгүй байгаа бүлгийн хоорондын харилцааг дээшлүүлэхэд чиглэх бөгөөд тэдний ашиг сонирхол ИТХ-ын шийдвэр, үйл ажиллагааны нэг тэргүүлэх чиглэл байх үүднээс тэдний дуу хоолойг төлөөлөгчдөд хүргэх, мөн төлөөлөгч, эдгээр бүлгийн хооронд хариуцлагын холбоос үүсгэхийг зорьж ажиллана.

Төслийн үйл ажиллагаа нь үндэсний институцуудын чадавхыг бэхжүүлэхэд чиглэж байгаа тул дээр тодорхойлсон хүн амын бүлэгт нийгмийн болон байгаль орчны шууд нөлөө байхгүй. Мөн хүлэмжийн хийн ялгаралд нөлөө үзүүлэхгүй. Тиймээс байгаль орчны нөлөөллийн тусгайлсан үнэлгээ хийгдээгүй болно.

Өмнөд-өмнөд болон гурван талт хамтын ажиллагаа (Хөгжиж буй орнууд өөр хоорондоо болон хөгжилтэй орнуудтай хамтран ажиллах)

Төсөл хэрэгжих явцад НҮБХХ-ийн орон нутгийн засаглал, төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр хуримтлуулсан олон улсын болон бүсийн туршлага, ялангуяа Ази-Номхон далайн бүсэд хэрэгжсэн адил төстэй төслийн сайн туршлагаас суралцах боломжоор хангана. ШХА-аас тус бүс нутагт НҮБХХ-тэй хамтран орон нутгийн засаглал, төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр 4 төсөл хэрэгжүүлж байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй. ШХА, НҮБХХ-ийн бүсийн төв, дээрх 4 төсөлтэй туршлага солилцох, мөн тогтвортой хөгжлийн зорилтуудыг орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлэхэд орон нутгийн засаглалын ач холбогдлыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр нэгдмэл арга барил ашиглах зэргээр хамтран ажиллана.

Бодлогын болон стратегийн түвшинд авч үзвэл, Монгол улсын улс төрийн нөхцөл байдал, шилжилтийн үйл явц нь төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн засаглалын шинэтгэлийн чиг хандлагад нөлөөлж буй. Тус бүс нутгийн хэд хэдэн улс орон адил төстэй нөхцөл байдалд байгаа бөгөөд төслийн (мөн Суурин төлөөлөгчийн газрын) зүгээс ийм өөрчлөлтийг урьдчилан харж, хариу арга хэмжээ авах чадавхыг дээшлүүлэхийн тулд тэдний хуримтлуулсан сургамжаас суралцана. Үүнтэй холбоотойгоор, өрийн буцаан төлөлт, түүхий эдийн үнийн уналтаас үүдэн Монгол улс эдийн засаг, төсвийн хүндрэлтэй байгаа нөхцөлд хэрэгжилтийн зардлыг бууруулах (тухайлбал, ИТХ-ын сургалт) шинэлэг шийдлийг төслөөс дэвшүүлэх шаардлагатай болж байна. Иймд бүс нутагт бий болсон онлайн сургалтын хөтөлбөр, үүрэн холбооны технологиор дамжуулан иргэд, нутгийн захиргааг холбох, хөрөнгийн зүй бус зарцуулалтыг мэдээлэх зэрэг туршлагыг төслийн хүрээнд турших боломжтой.

НҮБХХ-ийн Бангкок дах бүсийн төвтэй хамтран Монгол Улсын туршлага, сайн жишээг мөн тус бүс нутаг, олон улсад НҮБХХ-ийн сүлжээгээр дамжуулан түгээнэ.

Мэдлэг

Өмнөх төслийн хүрээнд олон нийтийн ойлголт, хандлагыг тодорхойлох судалгаа, төлөөлөгчдийн сургалтын гарын авлага, сонгуульт албан тушаалтай эмэгтэйчүүдэд зориулсан манлайллын сургалтын гарын авлага, ИТХ-ын сайн туршлагын ном, тэтгэлэгт хөтөлбөрийн сайн туршлага, ИТХ-аас батлах загвар журмууд, төлөөлөгчид, түүний дотор эмэгтэй төлөөлөгчдийн талаарх хоёр баримтат кино зэрэг мэдлэгийн бүтээгдхүүн боловсруулсан билээ. Эдгээрийн агуулгыг шинэчлэн, цаасан болон онлайн хэлбэрээр дахин хэвлэж түгээнэ.

Төслөөс Монгол улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоо, бодит байдал ба боломж, орон нутгийн засаг захиргаанд тулгарч буй эрх зүйн болон практик бэрхшээл, ИТХ-д ач холбогдолтой бусад сэдвээр мэдлэгийн бүтээгдхүүн бий болгоход анхаарна. Түүнчлэн нутгийн удирдлагад ажиллагчдын ихэнх нь англиар ярьдаггүй тул олон улсын холбогдох эх сурвалжийг ашиглан мэдлэгийн бүтээгдхүүн буюу уншиж судлах материалууд бий болгоно. ИТХ-ын нэгдсэн цахим хуудсыг шинэ агуулгаар баяжуулж, ИТХ-ын лавлах материал, бүтээл, судалгааны өгүүлэл, тайлан, бага хурлын эмхтгэл, олон улсын сайн туршлага зэргийг байршуулна.

УИХ-ын Тамгын газрын судалгааны чадавхыг бэхжүүлэх хүрээнд олон улсын зөвлөхийн тусламжтайгаар судалгаанууд хийнэ.

Үр дүнг тогтвортой хадгалах, бодлогын түвшинд дэлгэрүүлэх

Төслийг боловсруулахдаа 2013-2016 онд НҮБХХ, ШХА-гийн дэмжлэгтэйгээр УИХ-ын Тамгын газраас хэрэгжүүлсэн “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх”, “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагаа” төслийн хүрээнд гарсан үр дүнг цаашид тогтвортой үргэлжлүүлэхийг зорьсон. Харин 2020 оноос хойш төслийн үр дүнг тогтвортой хангахын тулд дараах тодорхой зүйлсийг төслийн дизайн д тусгасан. Үүнд:

Төслийн үр дүнг тогтвортой үргэлжлүүлэх нарийвчилсан төлөвлөгөөг төслийн эхний жилд боловсруулж, төслийн Удирдах зөвлөлөөр батлуулна. Энэхүү хамтарсан төлөвлөгөөнд төслийн үр дүнг хадгалан үргэлжлүүлэх ажлыг хариуцах байгууллага, хүний нөөцийн хөгжил, санхүүгийн хуваарилалтын хувьд тавих зорилт, арга хэмжээг тусгах бөгөөд төслийн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний хүрээнд тус төлөвлөгөөний хэрэгжилтэнд хяналт тавина.

Төслийг Хэрэгжүүлэгч байгууллага нь УИХ-ын Тамгын газар байх бөгөөд холбогдох Байнгын хороод өмнөх төслийн нэгэн адил идэвхтэй манлайлж ажиллан, ялангуяа эрх зүйн шинэчлэлийг санаачлах, шинэчлэлийн хувилбарууд дээр зөвшилцөл буй болгох, үйл ажиллагаанд чанарын хяналт тавих зэрэгт голлон оролцоно гэж үзэж байна. ЗЗНДНТУТХ-ийн өөрчлөлт нь ИТХ-ын хариуцлагын тогтолцоо, Ажлын албаны эрх зүйн байдлыг тодорхой болгосноор НӨУБ-ын үйл ажиллагаа, ажлын гүйцэтгэлд чухал нөлөө үзүүлнэ гэж үзлээ.

ИТХ-ын үйл ажиллагаанд нөлөөлж буй зарим асуудал, тухайлбал, тэргүүлэгчдийн шийдвэр гаргах эрх мэдэл ба нийт төлөөлөгчдийн өмнө хариуцлага хүлээдэггүй байдал, ИТХ-уудын зөрчилдсөн шийдвэр, ИТХ-ын Ажлын албаны эрх зүйн тодорхой бус байдал зэргийг хуулиар залруулах шаардлагатай бөгөөд Стратеги 1-ийн хүрээнд энэ чиглэлийн ажлууд хийгдэнэ.

Төслийн зорилго нь төлөөлөгчдийн сургалтын хөтөлбөрийг боловсруулж, сургалт зохион байгуулаад зогсохгүй цаашид гадны дэмжлэггүйгээр чанарын өндөр түвшинд, зардал багатайгаар үргэлжлэх бололцоотой болгон институтчлах явдал юм. Институтчлах гэдэг нь нөхцөл байдал өөрчлөгдөх, сургалтын шинэ эрэлт хэрэгцээ үүсэхэд тус хөтөлбөр, модулийг байнга хянан шинэчлэх байгууллага, бүтэц, механизм шаардагатай гэсэн үг юм. Сургалтын гарын авлагыг шинэчилж байх, сургагч багш нарын сургалт зохион байгуулах үүргийг төрийн албан хаагчдын сургалт хариуцсан засгийн газрын байгууллага болох Удирдлагын академид аажим шилжүүлнэ. НҮБХХ ба Удирдлагын академи гэрээ байгуулж, тогтвортой үргэлжлэх байдлыг хангахын тулд хийгдэх ажил, цаг хугацааг тодорхойлон заах бөгөөд төслийн хүрээнд түүний хэрэгжилтэнд хяналт тавина.

ИТХ-аас томилогдсон орон нутгийн сургагч багш нарын сүлжээг өргөжүүлж, тэдний мэдлэг, заах аргыг байнга дээшлүүлэх бөгөөд тэд сургалтыг явуулна. Аймгийн ИТХ-ын Ажлын албад шинээр сонгогдсон төлөөлөгчдийн сургалтын хоёр удаа зохион байгуулж явуулсан байх тул ийм цар хүрээний сургалт хийх хангалттай туршлагатай болсон байна. 2016 онд байгуулагдсан Ажлын хэсгээр дамжуулан УИХ-ын Тамгын газраас шинээр сонгогдсон төлөөлөгчдийн сургалтын зардлыг ИТХ-ын төсөвт оруулан тусгахын тулд төв засгийн холбогдох байгууллагуудад ойлгуулах, таниулах ажил хийнэ.

Түүнчлэн khural.mn цахим хуудасны ажилагаа жигдэрч, ИТХ-ууд мэдээллээ тогтмол шинэчилж байхын зэрэгцээ тус цахим хуудас ирээдүйд учир холбогдолтой, тогтвортой ажиллахын тулд түүнд арчилгаа үйлчилгээ, агуулгын ерөнхий шинэчлэлийг байнга хийж байх шаардлагатай. Энэ шилжилтийг хийх нэг арга хэмжээ болгон УИХ-ын Тамгын газрын Мэдээллийн технологийн хэлтсийн дэмжлэгтэйгээр Удирдлагын академиас цахим хуудасны хөтлөлийн талаар ИТХ-ын ажилтнуудад сургалт явуулна. Мөн цахим хуудасны агуулгыг хариуцах Удирдлагын академийн чадавхыг бэхжүүлэх, цаашлаад ИТХ-уудаас зардлаа нөхөх журмаар ажиллах нөхцөлийг хангахад анхаарна.

Төслийг үндэсний гүйцэтгэлийн журмыг үргэлжлүүлэн баримтлах буюу төслийн худалдан авах болон сонгон шалгаруулах ажиллагаа, санхүүгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхдээ үндэсний хууль тогтоомжийг удирдлага болгоно. Үүний зэрэгцээ төслийн төсөв нь улсын төсвийн нэг хэсэг болж батлагсанаар Төсвийн тухай хууль (төсвийн цагалбар), Шилэн дансны тухай (төсвийн ил тод байдал) хуулийн дагуу хяналт тавигдана.

IV. ТӨСЛИЙН УДИРДЛАГА

Зардлын үр ашигтай, үр нөлөөтэй байх зарчим

Төсөл нь үндэсний түвшинд буюу нийт 330 сум, 21 аймаг, нийслэлийн 9 дүүргийг хамруулан хэрэгжинэ. Шинээр сонгогдсон төлөөлөгчдийн сургалтыг эс тооцвол нийт 361 ИТХ-ыг бүгдийг хамруулсан үйл ажиллагааг төслийн одоогийн санхүүжилтээр явуулах боломжгүй. Иймд өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалт бүхий тэтгэлэг зарлах замаар ИТХ-уудын хяналтын болон төлөөллийн чиг үүргийг бэхжүүлэх сайн туршлагыг дэмжинэ. Сургамж, сайн туршлагыг онлайн сургалт, бүсийн болон үндэсний форум, чуулган зэрэг хэлбэрийг ашиглан орон даяар түгээнэ. Мэдээллийн технологийн шийдэл, үүний дотор ИТХ-ын нэгдсэн цахим хуудас, видео хурлын төхөөрөмжийг ашиглах нь ИТХ-уудад хүрэх, санал бодол солилцоход ашиглаж болох зардал багатай, үр дүнтэй арга гэдэг нь харагдсан. Төслийн үйл ажиллагаанд эдгээр арга хэлбэрийг үргэлжлүүлэн ашиглана.

Төслийн гол үр шимийг хүртэгч тал болох ИТХ-ууд шинээр сонгогдсон төлөөлөгчдийн сургалтыг сонгуулийн дараа нэн даруй зохион байгуулах хэрэгцээтэй байгааг илэрхийлсэн. Төлөөлөгч ажлаа хийж гүйцэтгэхэд сургалтын үзүүлэх нөлөө болон дөнгөж сонгогдмогц шинэ зүйл сурах эрмэлзэлтэй байдлыг харгалзан үзнэ.¹⁵ Энэ нь 6 хүрэхгүй сарын дотор нийт 8,000 гаруй төлөөлөгчийн сургалтын зохион байгуулах шаардлагатай гэсэн үг бөгөөд нэг аймагт дунджаар 300, зарим аймагт 500-600 төлөөлөгч оролцоно. Аймгийн ИТХ-ын Ажлын албадаас ажилтнуудаа үнэ төлбөргүй гаргаж өгөх, сургалтын байр, бусад зохион байгуулалтыг хариуцах замаар маш чухал дэмжлэг үзүүлж ирсэн. Мөн төслөөс орон нутгийн сургагч багш бэлтгэсэн нь ийм цар хүрээний сургалт хийх боломж олгосон. Нийслэлээс сургагч багш ажиллуулахад хүрэлцэхгүй, зохион байгуулалтын хувьд боломжгүй тул энэ нь хамгийн бага зардалтай арга байв. Төслөөс энэхүү сургагч багш нарын сүлжээг өргөжүүлж,

¹⁵ 2015 онд хийгдсэн Дунд хугацааны үнэлгээ ба сургалтын үр нөлөөний үнэлгээнд дурдсан сургамж.

2017 оны эхний хагас жилд шинээр сонгогдсон төлөөлөгчийн сургалтанд ашиглахыг зорьж байна. Тэдний сургагч багшийн багшлах ур чадвар, ИТХ-д цаашид дэмжлэг болох мэргэжлийн чадавхыг нь тасралтгүй дээшлүүлэхэд төслөөс хүчин чармайлт гаргана.

Түүнчлэн нутгийн удирдлагын холбоод, нутгийн удирдлагаар мэргэшин ажиллаж буй ТББ-ын мэдлэг, чадвар, туршлагад тулгуурлан ажиллана. Энэ нь эдгээр байгууллагаас цаашид ИТХ-уудад үйлчилгээ үзүүлж байх чадавхыг нь дээшлүүлэх, мөн зардал хэмнэх гэсэн давхар зорилготой. Өмнө нь төслөөс нээлттэй сонгон шалгаруулалтын журмаар гаднаас зөвлөх үйлчилгээ авч байсан боловч энэ нь өртөг өндөртэйн дээр ИТХ-ын үйл ажиллагааны талаарх туршлагагүй байдаг нь харагдсан.

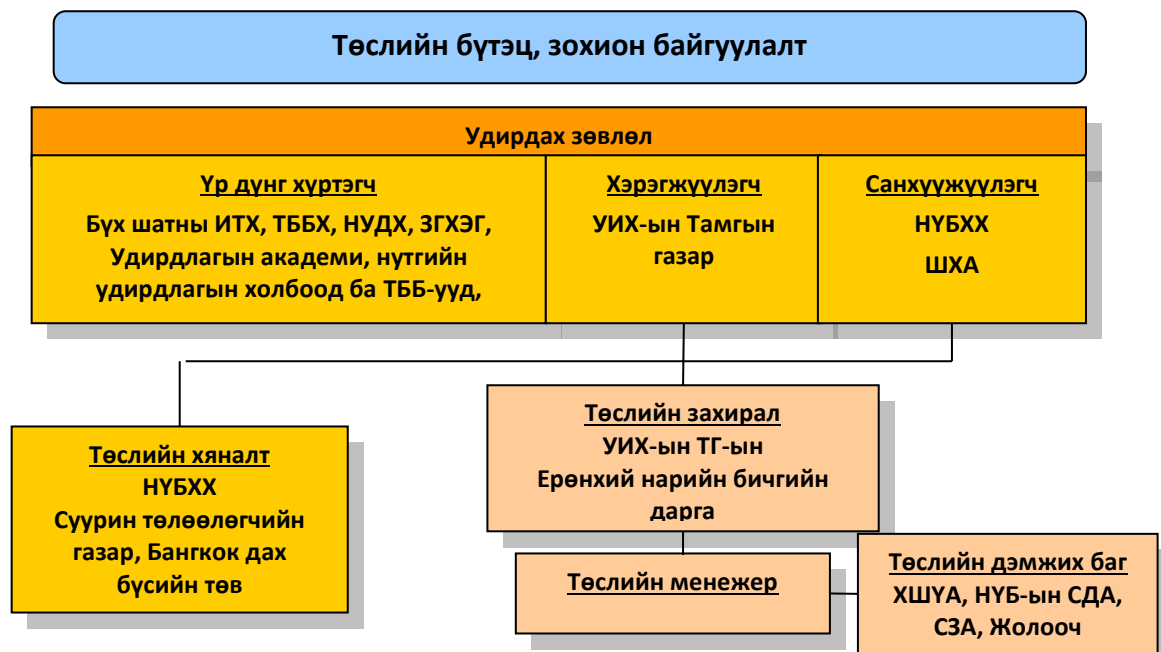
Төслийн өмнөх шатанд үндэсний экспертиз, тухайлбал УИХ, НҮБХХ-ын Суурин төлөөлөгчийн газрын дотоод экспертиз, ИТХ-уудын сайн туршлагын хөтөлбөрөөр дамжуулан тэдний дотоод нөөц бололцоонд тулгуурлах замаар зардал хэмнэж байсан. Төслийн дараагийн шатанд дотоодын экспертиз хангалтгүй байгаа зан үйлийн шинжлэх ухаан (манлайлал), хуулийн төслийн зардал, үр ашгийн шинжилгээ зэрэг тодорхой чиглэлээр олон улсын мэргэжилтэнг ажиллуулан энэ чиглэлээр үндэсний чадавхыг бэхжүүлнэ.

Төслийн удирдлагын хувьд төслийн баг нь Төслийн менежер, Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний ажилтан, Захиргаа, санхүүгийн ажилтан, НҮБ-ын сайн дурын ажилтан, жолооч гэсэн бүрэлдэхүүнтэй байна. Ажлын ачааллаас шалтгаалан, сургалт, томоохон семинар зэрэгт богино хугацааны туслах ажилтан ажиллуулна. Мөн тодорхой ажил үүрэг гүйцэтгүүлэхээр дотоодын мэргэжилтэн богино хугацаагаар ажиллуулна. Ингэснээр төсөл зардал хэмнэхийн хамт шаардлагатай олон төрлийн мэдлэг, туршлагыг авч ашиглах боломжтой болно.

V. УДИРДЛАГЫН БҮТЭЦ, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТ

Төслийг **Хэрэгжүүлэгч байгууллага** нь УИХ-ын Тамгын газар байна. Төслийг хэрэгжүүлэхдээ “НҮБХХ-ийн дэмжлэгтэй хэрэгжүүлэх төслийн удирдамж, журам” (2011 оны 7-р сард батлагдсан), “Мөнгөн хөрөнгийг зарцуулах журам” (2005 он)-ыг удирдлага болгоно. **Хэрэгжүүлэгч байгууллага** нь төслийн жилийн төлөвлөгөөнд тусгасан зорилго, хүрэх үр дүнгийн биелэлт, төслийн хөрөнгийн зарцуулалтыг НҮБХХ-т хариуцан тайлагнана. Үүнд: 1) төлөвлөсөн үр дүнг хангахын тулд төслийн үйл ажиллагааг зохицуулах; 2) батлагдсан төсөв, жилийн төлөвлөгөөний дагуу төслийн зарцуулалтыг баталгаажуулах; 3) төслийн худалдан авах ажиллагаа, бүтээгдхүүний нийлүүлэлт, гүйцэтгэлд хяналт тавих, тайлагнах; 4) төслийн гэрээт ажлыг гүйцэтгэх зөвлөх, тендерийн материалын ажлын даалгаврыг батлах; 5) төслийн үйл ажиллагааны гүйцэтгэл, үр нөлөөг НҮБХХ-т тайлагнах ажлыг гүйцэтгэнэ.

Төслийн удирдлагын ерөнхий бүтцийг дор харуулав.



Төслийн Удирдах зөвлөл (ТУЗ) нь төслийн үйл ажиллагаа жилийн төлөвлөгөө, төслийн баримт бичигт тусгагдсаны дагуу хэрэгжиж байгаа эсэхэд хяналт тавина. ТУЗ-ыг Хэрэгжүүлэгч байгууллагын удирдлага даргалах бөгөөд ТУЗ төслийн үр дүнг хүртэгчид, санхүүжүүлэгч буюу нийлүүлэгчээс бүрдэнэ. ТУЗ жилд хоёроос доошгүй удаа хуралдана. ТУЗ нь ажлын төлөвлөгөө, төсөв, төслийн баримт бичигт өөрчлөлт оруулах зэрэг асуудлаар удирдлагын шийдвэр гаргана. ТУЗ нь: 1) Засгийн газрын байгууллагууд хоорондын ажлын уялдааг хангах; 2) Төслийн үйл ажиллагааг үндэсний болон орон нутгийн тэргүүлэх чиглэл, хөрөнгө нөөцийг тогтвортой ашиглах бодлоготой нийцүүлэх; 3) хэрэгжүүлэгч нэгжүүдийн ажил, үр дүнд хяналт тавих, тайланг хүлээн авах; 4) санхүүгийн менежмент, санхүүгийн тайланд хяналт тавих; 5) Төсөл үр нөлөөтэй хэрэгжиж байгаад хяналт тавих үүрэгтэй.

Төслийн **хэрэгжүүлэгч/гүйцэтгэгч** буюу УИХ-ын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, НҮБХХ-ийн Орлогч суурин төлөөлөгч хамтран ТУЗ-ын хурлыг даргална. Төслийн гүйцэтгэгч нь төслийн үйл ажиллагаанд ерөнхий чиглэл өгөх, үр дүнд хяналт тавих, шаардлагатай тохиолдолд залруулга хийхээр ТУЗ-д санал гаргах үүрэгтэй. Төслийн гүйцэтгэгч өдөр тутмын үйл ажиллагааг хариуцах үүрэгтэй **Төслийн захирлыг** томилох бөгөөд Төслийн захирал нь УИХ-ын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга буюу Төсвийн ерөнхийлөн захирагч байж, төсөлтэй холбоотой санхүүгийн болон бусад баримт бичигт УИХ-ыг төлөөлөн гарын үсэг зурах эрхтэй байна.

Үр дүнг хүртэгчид нь аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (ИТХ), ЗГХЭГ, УИХ-ын Төрийн байгуулалтын Байнгын хороо, Нутгийн удирдлагын дэд хороо, Удирдлагын академи, нутгийн удирдлагын холбоод ба ТББ-ууд байх бөгөөд хэрэглэгчийн өнцгөөс төсөлд оролцож, төслийн үйл ажиллагааг үр дүнг хүртэгчдийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэх, ТУЗ-ын хуралд оролцож санал бодлоо илэрхийлэх, төлөвлөгөө, тайланг хянах, шаардлагатай тохиолдолд залруулга хийх үүрэгтэй.

НҮБХХ ба ШХА нь төслийн **Санхүүжүүлэгч/Нийлүүлэгч** байх бөгөөд төслийн үр нөлөөтэй ажиллагааг хангахад шаардлагатай хөрөнгийг цаг тухайд нь нийлүүлэх, шаардагдах чиглэл, мэргэжлийн зөвлөгөөгөөр хангах, НҮБХХ-ийн дотоод болон бүс, олон улсын экспертийн үйлчилгээ үзүүлэх, төлөвлөгөө, тайланг хянах, шаардлагатай тохиолдолд залруулга хийх үүрэгтэй.

Төсөл хэрэгжүүлэх баг

Төслийн менежер (ТМ) (i) “төслийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны удирдамж”-ийн дагуу төслийг хэрэгжүүлэх, төслийн хэрэгжилтэд хяналт тавих (ii) төслийн хэрэгжилтэд холбоотой талуудтай харилцах (iii) ТУЗ-н хурлыг зохион байгуулах (iv) орон нутгийн оролцогч тал/байгууллагыг дэмжиж ажиллах үүрэгтэй. ТМ нь ТУЗ-ийн нэрийн өмнөөс түүнээс тогтоосон хязгаарын хүрээнд төслийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг зохион байгуулж шийдвэр гаргах үүрэгтэй. Төслийн баримт бичиг болон ажлын төлөвлөгөөнд заасан үр дүнгүүдийг чанарын шаардагдах түвшин, заасан цаг хугацаа, зардалд багтаан хүргэх нь ТМ-ийн үндсэн үүрэг юм. Мөн төслийн явцын тайланг бэлдэж ТУЗ-ийн гишүүдэд хүргэнэ. ТМ нь төслийн үйл ажиллагааг зохицуулах талаар НҮБХХ-тэй хамтран ажиллана. Ажлын төлөвлөгөөний дагуу төлөвлөсөн ажил, төсвийн дагуу хэрэгжиж байгаа эсэхэд хяналт тавих уулзалтыг төслийн нэгж, НҮБХХ, ШХА хамтран сард нэг удаа зохион байгуулна.

Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний ажилтан нь хяналт-шинжилгээний төлөвлөгөөний дагуу явцын хяналт тавьж, суурь түвшин болон явцыг илэрхийлэх тоо баримт, мэдээлэл цуглуулах тайлагнах үүрэгтэй. Захиргаа, санхүүгийн ажилтан нь төслийн нягтлан бодох, бүртгэлийг зохих ёсоор хөтөлж, зохих журмын дагуу явуулах үүрэг хүлээнэ. ШХА-ийн санхүүжилт бүхий НҮБ-ын сайн дурын ажилтан гурван жилийн хугацаатай мэдлэгийн удирдлага хариуцаж ажиллана. Төслийн баг ШХА-ийн Засаглалын төслүүдийн уулзалтанд тогтмол оролцоно. Төслийн үндсэн ажилтнууд нь НҮБХХ-тэй хөдөлмөрийн гэрээтэй ажиллана. Шаардлагатай үед, төсөлд туслах ажилтан, мэргэжилтэнг Хэрэгжүүлэгч байгууллагаас богино хугацаагаар авч ажиллуулж болно.