



УДИРДЛАГЫН
АКАДЕМИ

2021

ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ ТӨВ
БОЛОН НУТГИЙН ЗАХИРГААНЫ
БАЙГУУЛЛАГА ХООРОНДЫН
ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ УЯЛДАА,
ЗОХИЦУУЛАЛТАД
ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ



УДИРДЛАГЫН АКАДЕМИЙН
СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

028



УДИРДЛАГЫН
АКАДЕМИ

**ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ ТӨВ БОЛОН
НУТГИЙН ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГА
ХООРОНДЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ
УЯЛДАА, ЗОХИЦУУЛАЛТАД
ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ**

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

028

Улаанбаатар хот
2021 он

ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ ТӨВ БОЛОН НУТГИЙН ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГА ХООРОНДЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ УЯЛДАА, ЗОХИЦУУЛАЛТАД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

Энэхүү бүтээлийн зохиогчийн эрхийг хуулийн дагуу хамгаалсан болно. Бүтээлийг бүтнээр буюу хэсэгчлэн хувилах, нийтлэх, электрон системд оруулах болон бусад ямар нэг хэлбэрээр олшруулахыг хориглоно.

СУДАЛГААНЫ БАГ

Зөвлөх:

Гэлэгпилийн Чулуунбаатар

Шинжлэх ухааны академийн дэд
ерөнхийлөгч, академич

Судалгааны багийн ахлагч:

Ланганы Отгонтуяа

Удирдлагын академийн Эдийн засаг,
санхүүгийн тэнхимийн багш, доктор,
профессор

Судалгааны багийн гишүүд:

Алтангэрэлийн Алтанзул

Удирдлагын академийн Эрх зүйн тэнхимийн
эрхлэгч, доктор, дэд профессор

Сандуйжавын Энхсайхан

Удирдлагын академийн Улсын салбарын
удирдлагын тэнхимийн багш, доктор,
дэд профессор

Пүрэвийн Зоригтбаатар

ЗГХЭГ-ын ОНУЗГ-ын дарга, Удирдлагын
академийн докторант

Милрагчаагийн Энхтуул

Удирдлагын академийн Хүний нөөцийн
удирдлагын тэнхимийн ажилтан, докторант

Гэрээт судлаач:

Отгонбаярын Мөнхбаяр

Сэлэнгэ аймгийн ЗДТГ-ын СТСХ-ийн дарга

Туслах ажилтан:

Батсүхийн Сумьяа

Удирдлагын академийн Эдийн засаг,
санхүүгийн тэнхимийн ажилтан

"Мөнхийн Үсэг" ХХК-д эхийг бэлтгэж хэвлэв.

АГУУЛГА

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ	V
ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ	VI
ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ	VI
ӨМНӨХ ҮГ	VII
НЭГ. УДИРТГАЛ	1
1.1. Судалгааны асуудал	1
1.2. Судалгааны ажлын зорилго	4
1.3. Судалгааны ажлын зорилтууд	5
1.4. Судалгааны асуулт	5
1.5. Хүлээгдэж буй үр дүн	5
ХОЁР. СУДАЛГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ	7
2.1. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны үзэл баримтлал, хандлага	7
2.2. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны ангилал	9
2.3. Нийгмийн (социаль) удирдлагын загвар: Субординац, координац	11
2.4. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааг судалж буй олон улсын арга зүйн үндэслэл	13
2.5. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцаанд нөлөөлөх хүчин зүйлс	17
2.6. Монгол Улсад төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааг судалсан бүтээлийн тойм	20
2.7. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ	24
ГУРАВ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ	26
3.1. Судалгааны эх олонлог, түүвэр	26
3.2. Судалгааны хамрах хүрээ	26
3.3. Судалгааны өгөгдлийн эх сурвалж	27
3.4. Судалгааны өгөгдөл цуглуулах, шинжлэхэд хэрэглэсэн аргууд	28
3.5. Судалгааны үйл явц	34
ДӨРӨВ. СУДАЛГААНЫ ӨГӨГДЛИЙН БОЛОВСРУУЛАЛТ, ШИНЖИЛГЭЭ	36
4.1. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны эрх зүйн зохицуулалт	36



4.2. Монгол улс дахь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдааг зохицуулсан хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгүүд, тэдгээрийн хэрэгжилтэд хийсэн шинжилгээ	40
4.3. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтыг үнэлсэн экспертийн үнэлгээний боловсруулалт, үр дүн	69
4.4. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад нөлөөлж буй хүчин зүйлийн шинжилгээний үр дүн	76

ТАВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ 82

АШИГЛАСАН НОМ ЗҮЙ 88

ХАВСРАЛТУУД 91

Хавсралт 1. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтыг шинжлэхэд ашиглах матриц.....	91
Хавсралт 2. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын талаар хийх судалгааны хүрээнд цуглуулах мэдээллийн жагсаалт	93
Хавсралт 3. Экспертийн үнэлгээний хуудас	95
Хавсралт 4. Төв, орон нутгийн харилцаанд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн үнэлгээний хуудас.....	98
Хавсралт 5. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын талаарх төрийн албан хаагчидтай хийх ярилцлагын удирдамж	101
Хавсралт 6. Экспертийн үнэлгээний нэгтгэл.....	105
Хавсралт 7. Хүчин зүйлийн нөлөөллийн үнэлгээний боловсруулалт, үр дүн	107

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АНУ	Америкийн нэгдсэн улс
БОЭТ	Бүсийн оношлогоо, эмчилгээний төв
БСГ	Боловсрол, соёлын газар
ЖДҮ	Жижиг, дунд үйлдвэрлэл
ЗЗНДНТУТ	Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай
ЗГХЭГ	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар
ЗДТГ	Засаг даргын Тамгын газар
ИТХ	Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
МУЗГ	Монгол улсын Засгийн газар
НҮБХХ	Нэгдсэн Үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр
ОНУЗГ	Орон нутгийн удирдлага, зохицуулалтын газар
ОНХС	Орон нутгийн хөгжлийн сан
СТСХ	Санхүү, төрийн сангийн хэлтэс
СЯ	Сангий яам
ТАЗ	Төрийн албаны зөвлөл
УИХ	Улсын Их Хурал
ҮСХ	Үндэсний статистикийн хороо
ХАА	Хөдөө аж ахуй
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс
ХЗДХЯ	Хууль зүй, дотоод хэргийн яам
ХХААГ	Хүнс, хөдөө аж ахуйн газар
ХХААХҮЯ	Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам
ХШҮ	Хяналт шинжилгээ, үнэлгээ
ШХА	Швейцарийн Хөгжлийн агентлаг
ЭМГ	Эрүүл мэндийн газар



ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдааг зохицуулж буй хууль тогтоомж, бодлогын хэрэгжилтийг шинжлэхэд ашиглах үзүүлэлтүүд	30
Хүснэгт 2. Эрх зүйн зохицуулалт, хэрэгжүүлэх механизм, хэрэгжилт	43
Хүснэгт 3. Хуульд заасан зохицуулалтын хэрэгжилт – Засгийн газар	45
Хүснэгт 4. Хуульд заасан зохицуулалтын хэрэгжилт – Ажлын хэсэг	49
Хүснэгт 5. ЗГХЭГ-т ирсэн, тус газраас явуулсан албан бичиг	53
Хүснэгт 6. Төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын хүчин зүйлийн индекс	78
Хүснэгт 7. Төр, орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын удирдлага, зохион байгуулалтын хүчин зүйлийн индекс	79
Хүснэгт 8. Төсөв, санхүүгийн хүчин зүйлийн индекс	79
Хүснэгт 9. Хүний нөөцийн хүчин зүйлийн индекс	80

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1. Судалгааны үйл явцын дараалал	34
Зураг 2. Төрийн байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын зарчим	40

ӨМНӨХ ҮГ

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай (2007) хуулийн 35.1 дэх заалт, шинэчилсэн найруулгаар 2020 онд батлагдсан уг хуулийн 72.1 дэх заалтад “Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга хууль тогтоомжийг биелүүлэх ажлыг зохион байгуулахдаа төрийн захиргааны төв байгууллага болох **яам, агентлагтай** хамтран ажиллаж, үйл ажиллагаагаа уялдуулан зохицуулна гэж хуульчилсан байдаг. Ийнхүү ЗГХЭГ-ын захиалгаар Удирдлагын академийн судлаачдын баг төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны нийцэл, уялдаа, зохицуулалтын өнөөгийн байдлыг баримт бичгийн шинжилгээ, экспертийн үнэлгээ, ярилцлагын зэрэг чанарын судалгааны аргуудыг ашиглан судалж, судалгааны үр дүнг нэгтгэн гаргаж, дүгнэн холбогдох санал, зөвлөмжийг боловсруулан энэхүү судалгааны тайланг нийтийн хүртээл болгож байна.

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдааг хангах гол агуулга нь хуульд заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд бодлого, эрх зүйн хувьд оновчтой зохицуулалт хийж, үр дүнд хүрэхтэй холбоотой юм. Орчин үед энэ үйл ажиллагаа нь дан ганц захирах-захирагдах зарчмын дагуу бус, харин харилцан итгэлцэл, туслалцаа, дэмжлэгээр хөгжиж байгаа нь онол, практикийн судалгааны бүтээлүүдээс харагдсан болно. Судалгааны хүрээнд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтийг Ван дэр Волт, Ду Тойт нарын тодорхойлсон 6 арга хэрэгсэл тус бүрээр босоо буюу субординац, координацийн босоо болон хэвтээ чиглэлээр ангилан судлав. Холбогдох хууль, тогтоомжид хийсэн шинжилгээний үр дүнд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, холбоог зохицуулах эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй, хэрэгжиж буй заалтууд нь тодорхой бус байгаа нь хууль тогтоогчид, шийдвэр гаргагчдын хувьд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын талаарх онол, арга зүйн ойлголт, мэдлэг дутмаг байгаатай холбоотой гэж үзлээ.

Төрөөс гаргаж буй хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгийг боловсруулах үйл ажиллагаанд орон нутгийн үүрэг, оролцоо, орон нутгаас санал авах үйл явц хангалтгүй, төрийн болон орон нутгийн бодлого хоорондын уялдаа сул, чиг үүргийн хуваарилалт хангалтгүй, Засгийн газар бодлого боловсруулахдаа орон нутгийн хөгжлийг анхаардаггүй, орон нутгийн боловсон хүчний чадвар сул, орон нутаг өөрийн орон нутгийн эдийн засгийг бүрдүүлж буй хэсгээ төрд даатгаж, тодорхой шийдвэртэй ажлуудад төсөв хуваарилдаггүйгээс төрийн бодлого доод шатандаа хэрэгждэггүй байна.

Судалгаанд хамрагдсан төв, орон нутгийн экспертүүд, судлаачдын төлөөлөл төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага

хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтыг “хангалтгүй” гэж үнэлсэн бөгөөд энэ нь эрх зүйн болон бодлогын баримт бичгүүдийн хэрэгжилтийн шинжилгээ, түүнчлэн төрийн албан хаагчидтай хийсэн ярилцлагын үр дүнгээр давхар ноглогдсон юм. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад нөлөөлж буй хүчин зүйлийг дөрвөн бүлэгт хамаарах нийт 28 үзүүлэлтээр үнэлүүлж, нөлөөллийг ач холбогдлын индексээр нь эрэмбэлэхэд нэгдүгээрт бодлогын уялдаа, зохицуулалт эрэмбэлэгдсэн бол ТАХ-дын чадавх, хандлага энэхүү харилцаанд голлон нөлөөлдөг болохыг судалгааны үр дүн харууллаа.

Энэхүү судалгаагаар бид төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны үндсэн ойлголт, зарчим, арга хэрэгслийн талаарх асуудлыг хөндөн тавьсан учир тус судалгааны хүрээнд цуглуулсан өгөгдөл, түүний боловсруулалт, шинжилгээний үр дүнг өргөтгөн хууль зүй, төрийн захиргааны шинжлэх ухааны талаас нь, мөн удирдлагын босоо, хэвтээ чиглэлийн харилцааны тухайд судалгааны өргөн хүрээтэй ажил хийгдэх боломжтой. Түүнчлэн төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны суурь зарчмуудын хэрэгжилт, үйл ажиллагааны уялдаа, холбоог зохицуулах механизм, арга хэрэгсэл, хамтын ажиллагааны хэлбэр, мэдээлэл, зөвлөгөө, хяналт, санхүүгийн хүрэлцээг төдийгүй энэхүү харилцаанд нөлөөлөх хүчин зүйлс болох төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалт, төр, орон нутгийн байгууллагуудын зохион байгуулалт, төсөв санхүү, хүний нөөцийн хүчин зүйлсийг хамтад нь болон тусгайлан нарийвчилж, үе шаттайгаар судлах хэрэгцээ байгаа нь судалгааг гүйцэтгэх явцад харагдсан тул эдгээр чиглэлээр Удирдлагын академи, ялангуяа төрийн захиргааны болон нутгийн удирдлагын эрдэмтэн, судлаачид, магистрант, докторантууд үргэлжлүүлэн судална гэдэгт итгэлтэй байна.

Судалгааны тайлангийн судлагдсан байдлын тойм, судалгааны өгөгдөл, үр дүнг Төрийн захиргаа, Нутгийн удирдлага, Захиргааны процесс, Захиргааны эрх зүй, Төрийн бодлого, Төрийн санхүү, төсвийн чиглэлийн хичээлүүдэд онол, арга зүйн болон практик хэрэглээ, жишээ баримт талаас нь авч үзэж, унших материал болгон ашиглах боломжтой.

Судалгааг гүйцэтгэхэд мэдлэг чадвар, сэтгэл зүтгэл, хүч хөдөлмөрөө дайчлан ажилласан судалгааны багийн гишүүддээ болон судалгаанд хамрагдсан экспертүүд, төв, орон нутгийн төрийн албан хаагчид, судалгааны хэлэлцүүлгүүдэд цаг, зав гарган оролцож, үнэтэй санал, зөвлөмжөө харамгүй хайрласан Удирдлагын академийн Эрдмийн зөвлөлийн эрхэм гишүүд, багш, докторантууд, Судалгааны төвийн эрхлэгч, ажилтнууддаа гүн талархал илэрхийлж, эрдэм судлалын ажилд нь амжилт хүсье.

Судалгааны багийн ахлагч доктор, профессор Л.Отгонтуяа

1.1. Судалгааны асуудал

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн удирдлагын байгууллага хоорондын харилцаа бол төрийн бүх бодлого, чиг үүрэг, үйл ажиллагаа иргэдийн хэрэгцээг хангахад чиглэсэн үйлчилгээнд дэмжлэг үзүүлэх замаар хамтын ажиллагаанд тулгуурлан удирдах, шийдвэр гаргах үйл явцыг идэвхжүүлэхэд чиглэдэг билээ. Мөн ийм харилцаа төрийн болон нутгийн удирдлагын байгууллагуудын түвшин бүрт салбар хоорондын харилцан үйлчлэлийн хүрээнд хэрэгжих улс төр, санхүү болон институцийн зохицуулалттай холбоотой гэдгийг судлаачид тэмдэглэсэн байна (Edwards, 2008). Стратегийн хувьд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцаа нь: (1) хамтран шийдвэр гаргах ажиллагааг дэмжих, идэвхжүүлэх, (2) харилцан уялдаа бүхий чиг үүргүүдэд хамаарах тэргүүлэх чиглэл, бодлого, үйл ажиллагаа, төсвийг уялдуулан зохицуулах, (3) төрийн байгууллагуудын дотоодод болон иргэдэд хүргэх мэдээллийн тасралтгүй урсгалыг хангах, бодлого, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг сайжруулах (Baatjies, 2010) зорилготой юм.

Сүүлийн жилүүдэд энэхүү харилцаа нь төр, орон нутгаас иргэдэд үйлчилгээ үзүүлэхэд ашигладаг хэрэгсэл болж үүрэг, ач холбогдол нь улам бүр нэмэгдсээр иржээ. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын харилцааны талаарх уг үзэл санаа иргэдийн амьдралд шууд нөлөөлөх цогц асуудлын талаар хамтран шийдвэр гаргах, нөөцийг үр дүнтэй ашиглах зорилтоос үүдэлтэй гэж болно. Төсвийг аль болох хэмнэж, үр ашигтай зарцуулах шаардлага тулгараад буй өнөө үед төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагууд бодлого, үйл ажиллагааныхаа уялдаа, зохицлыг илүү оновчтой болгож, нөөц болон мэдлэг, туршлагаа хуваалцах нь улам бүр чухал болж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлийн 1-д заасан “Монгол улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх” зарчмыг хангах хүрээнд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагууд үйл ажиллагаагаа уялдуулан зохицуулах чиглэлээр эрх зүйн шинэчлэл тасралтгүй явагдсаар ирсэн билээ. Сүүлийн 30-аад жилд хуримтлуулсан туршлага, сургамжид үндэслэн 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт болон түүнд нийцүүлэн 2020 оны 12 дугаар сард Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийг шинэчлэн найруулж УИХ-аас баталснаар энэ хүрээний эрх зүйн зохицуулалтад шинэ боломж нээгдсэн гэж үзэж болно. Тухайлбал, 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр

Үндсэн хуулийн 57-р зүйлийн 2 дахь заалтад “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хотын, түүнчлэн тосгоны өөрийн удирдлага, зохион байгуулалтын эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно. Хот, тосгонд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” гэж, мөн 59-р зүйлийн 2-т Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх, татварын хувь хэмжээг тогтоох эрхтэй. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүрэг, төсвийн харилцааны үндсийг тухайн нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралын тодорхой онцлогт нийцүүлэн хуулиар тогтоож болно” гэсэн нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ. Энэ нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын харилцаанд тодорхой хэмжээнд нөлөөлөх зохицуулалт юм.

Түүнчлэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 1-д “Засаг дарга тухайн Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийн хамт засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд харьяа нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомж, Засгийн газар, харьяалах дээд шатныхаа байгууллагын шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангах ажлыг Засгийн газар, дээд шатны Засаг даргын өмнө хариуцна” гэж заасан байдаг.

Өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 35.1 дэх заалтад аймаг, нийслэлийн Засаг дарга төрийн бодлого, хууль тогтоомжийг биелүүлэх ажлыг зохион байгуулахдаа төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран ажиллах, үйл ажиллагаагаа уялдуулан зохицуулах; харьяалах нутаг дэвсгэрийн салбарын болон салбар хоорондын бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ харьяалах нутаг дэвсгэртээ төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтарсан шийдвэр гаргаж биелэлтийг зохион байгуулах; эдийн засаг, нийгмийн хөгжил, хот байгуулалт, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах, төрөөс хүн амд үзүүлэх үйлчилгээтэй холбогдсон асуудлаар төрийн захиргааны төв байгууллагад санал тавьж шийдвэрлүүлэх зэрэг эрх хэмжээг хэрэгжүүлэхээр хуульчилсан байна.

Монгол Улсыг Засгийн газар “Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого”-ыг 2016 онд 350 дугаар тогтоолоор баталсан. Уг бодлогод орон нутгийн эдийн засгийн бие даасан байдлыг хангахад чиглэгдсэн татварын болон хөрөнгө оруулалтын уян хатан бодлогыг хэрэгжүүлж, ОНХС-ийн тогтолцоог боловсронгуй болгох; төв, орон нутгийн удирдах болон захиргааны байгууллагад хуулиар тогтоосон чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд хангалттай хөрөнгийг төсөвт тусгаж хуваарилах; төв, орон нутгийн удирдах болон захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангахад чиглэсэн нийтлэг, эсхүл нэг бүрчилсэн тодорхой арга хэмжээг шаардлагатай үед тухай бүр шуурхай авч хэрэгжүүлдэг механизм бүрдүүлэх; чиг үүргийн хэрэгжилтийг шат шатны хяналт, хариуцлагын тогтолцоотой нь нягт уялдуулах зэрэг гол гол чиглэлийг баримтлахаар тусгажээ. Үндсэн хуульд

оруулсан нэмэлт өөрчлөлт болон ЗЗНДНТУТ хуулийг шинэчлэн найруулснаар бий болсон бодлого, эрх зүйн шинэ зохицуулалтад нийцүүлэн энэ баримт бичгийг шинэчлэх шаардлага бий болох нь тодорхой юм.

Хэдийгээр Үндсэн хууль болон ЗЗНДНТУТ хууль, төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлогын баримт бичигт зааснаар Засаг дарга дээд шатны байгууллагын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх, хамтран ажиллах талаар суурь зохицуулалт байгаа хэдий ч төрийн захиргааны төв байгууллага болох яам, агентлаг тус бүрийн хувьд салбарын хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхийн хүрээнд харилцан уялдаа холбоо бүхий эрх зүйн зохицуулалтыг хангалттай хэмжээнд бий болгоогүй байна. Салбарын хуулиар яам, агентлаг, Засаг даргад өгсөн бүрэн эрхийн уялдаа холбоо хангалтгүй, давхардал, хийдэл их байдаг талаар орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагын албан хаагчид байнга асуудал тавьдаг. Тухайлбал, ЗЗНДНТУТ хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 1-д Засаг даргад нийт 6 чиглэлээр тус бүрдээ 10-аас доошгүй бүрэн эрхийг тогтоосон боловч дээд шатны байгууллагаас даалгасан үүрэг, даалгаврыг хэрэгжүүлэхээр ажилласаар байгаад үндсэн үүргээ бүрэн дүүрэн, үр дүнтэй гүйцэтгэж чаддаггүй гэж Засаг дарга нар илтгэдэг байна.

Үүний зэрэгцээ ЗГХЭГ-аас хэрэгжүүлж байгаа ХШҮ-ний тайланд “Төрийн захиргааны төв байгууллага болон аймаг, нийслэл нь тухайн салбарт хамаарах эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн суурь үзүүлэлт, судалгаа, тооцоон дээр тулгуурлан эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үзүүлэлтийн хүрэх түвшинг нэгдсэн байдлаар төлөвлөхгүй байгаагаас шалтгаалан салбар болон орон нутгийн бодлогын зорилт зөрүүтэй байна. Түүнчлэн салбарын яам нь орон нутгийн түвшинд салбарын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх нэгж, байгууллагыг нэгдсэн бодлогоор хангах ажиллагаа учир дутагдалтай байна. Үүний улмаас салбар болон орон нутгийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт хоорондын уялдаа холбоо сул байна” гэж дүгнэжээ.

ЗГХЭГ, Швейцарийн хөгжлийн агентлагийн “Төвлөрлийг сааруулах бодлогын дэмжлэг” төслийн захиалгаар орон нутгийн судлаачдын баг “Орон нутагт хэрэгжүүлэхээр заасан чиг үүргүүд, тэдгээрийн хэрэгжилт, хүндрэл бэрхшээл, шийдвэрлэх арга замууд: Нөхцөл байдлын судалгаа”-г Сэлэнгэ аймгийн жишээн дээр 2020 онд гүйцэтгэж, судалгааны тайландаа “Чиг үүргийн шинжилгээний дүнгээс харахад аймгийн Засаг даргын Тамгын газар (ЗДТГ) нь хамгийн их ачаалалтай ажилладаг бөгөөд хамгийн олон буюу 29 дэд чиг үүргийг 361 хуулийн 3,723 заалтын дагуу хэрэгжүүлж байгаа юм. Нэг албан хаагч тухайлбал, аймгийн ЗДТГ-ын Хөрөнгө оруулалт, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хэлтсийн Дэд бүтэц хариуцсан мэргэжилтний чиг үүрэгт барилга, зам, газар, тээвэр, цахилгаан, дулаан, харилцаа холбооны аймгийн хэмжээний асуудлуудыг хариуцахаар албан тушаалын тодорхойлолтод тусгагдсан байдаг. Гэтэл аймгийн ЗДТГ-ын Төрийн захиргааны удирдлагын хэлтсийн өргөдөл, гомдол, шагнал хариуцсан мэргэжилтний чиг үүрэг дэд



бүтэц хариуцсан мэргэжилтний чиг үүрэгтэй харьцуулахад маш бага байна. Иймд аймгийн ЗДТГ-ын бүтэц, орон тоог шинэчлэн тогтоох шаардлагатай” (ЗГХЭГ, ШХА, 2020) гэсэн дүгнэлтийг өгсөн байна. Мөн босоо удирдлагатай яам, агентлагийн хувьд орон нутагт томилогдсон албан хаагчид болон нутгийн захиргааны байгууллагын хамтын үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг нарийвчлан зохицуулаагүйгээс хамтын ажиллагаа нь ямар хэлбэртэй байх, төсөв, санхүү, хүний нөөцийн хувьд хэн ямар үүрэгтэй, хариуцлагатай байх зэргийг маш тодорхой зохицуулах шаардлага тулгарч байгаа юм.

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу босоо удирдлагын буюу “захирах-захирагдах” субординац зарчмаар ажилладаг яам, агентлаг, Засаг дарга нарын хамтын ажиллагааны уялдаа, зохицуулалттай холбоотой ажил, үүргийн хуваарилалт үндэслэлтэй тодорхойлогдсон эсэх, төсөв, санхүү нь оновчтой хуваарилагдсан эсэх, албан хаагчдын гүйцэтгэх үүрэг, албан тушаалын тодорхойлолтод нэг бүрчлэн тодорхой зааж өгсөн эсэхийг судалж тогтоох хэрэгцээ үүсч байна. Шинэчилсэн найруулгаар батлагдсан ЗЗНДНТУТ хуулийн 72 дугаар зүйлийн 72.1-д Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга хууль тогтоомжийг биелүүлэх ажлыг зохион байгуулахдаа яам, агентлагтай хамтран ажиллах, үйл ажиллагаагаа уялдуулан зохицуулна гэж ерөнхий заасан ба гагцхүү энэ зохицуулалтын дагуу салбарын хууль, захиргааны хэм хэмжээний актад хэрхэн нарийвчлан тусгаж өгөх вэ? гэдэг нь чухал. Яам, агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалттай холбоотой хууль, тогтоомжийн хэрэгжилтэд шинжилгээ хийж, уялдаа, зохицуулалт (тохиргоо) алдагдаж буй эсэх, төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад ямар хүчин зүйлс нөлөөлж байгааг судалгааны аргаар тодорхойлох нь энэ удаагийн судалгааны шийдвэрлэх асуудал болно.

Эл хэрэгцээг иш үндэс болгож бидний энэхүү судалгааны захиалга хийгджээ. Судалгааг гүйцэтгэснээр төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын хамтын ажиллагаа, харилцан уялдаа бүхий үйл ажиллагаа нь судалгаанд үндэслэсэн, үр ашиг, өртгийг тооцсон, төрийн үйлчилгээний хүртээмж, чанарт суурилсан загвар, үзэл баримтлалыг иш үндэс болгосон эрх зүйн зохицуулалт буюу холбогдох хууль, захиргааны хэм хэмжээний акт болох журмуудыг батлан гаргах нөхцөл бүрдэх юм.

1.2. Судалгааны ажлын зорилго

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны нийцэл, уялдаа, зохицуулалтын өнөөгийн байдлыг чанарын судалгааны аргаар судалж, дүгнэн санал, зөвлөмж боловсруулахад оршино.

1.3. Судалгааны ажлын зорилтууд

Судалгааны зорилгодоо хүрэхийн тулд дараах зорилтуудыг дэвшүүлэн ажиллав. Үүнд:

1. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, холбоог хангах талаар хийгдсэн судалгааны бүтээлүүдийг судалж судлагдсан байдлыг тоймлох;
2. Монгол улс дахь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын уялдаа холбоог зохицуулсан эрх зүйн актууд, бодлогын баримт бичгүүдэд контент шинжилгээ хийх;
3. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын уялдаа холбоог зохицуулсан эрх зүйн актууд, бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилтийн өнөөгийн байдлыг сонгож авсан салбар, орон нутгийн жишээгээр бодит кейст тулгуурлан судалж, нөлөөлж буй хүчин зүйлийг тодорхойлох;
4. Нутгийн захиргааны байгууллагад ажиллаж буй төрийн албан хаагчдын чадавх, хандлага нь захиргааны байгууллагуудын ажлын уялдаа зохицуулалтад нөлөөлж буй эсэхэд шинжилгээ хийх;
5. Судалгаанд тулгуурлан төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын механизмыг сайжруулах санал, зөвлөмж боловсруулах.

1.4. Судалгааны асуулт

- 1) Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдааг хангахад эрх зүйн зохицуулалтын механизм дутагдаж байна уу?
- 2) Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад удирдлага, зохион байгуулалт, төсөв санхүүгийн хүчин зүйл хэрхэн нөлөөлж байна вэ?
- 3) Захиргааны байгууллагуудын уялдаа зохицуулалт нь төрийн албан хаагчдын чадавх, хандлагаас хамаарч байна уу?

1.5. Хүлээгдэж буй үр дүн

- Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын өнөөгийн байдалд хийсэн шинжилгээнд үндэслэн уялдааг хангахад дутагдаж буй эрх зүйн зохицуулалтын механизм, удирдлага, зохион байгуулалт, төсөв санхүүгийн хүчин зүйлс хэрхэн нөлөөлж буй тодорхойлно.
- Академик салбарт голлон хэрэглэх системтэй цогц мэдлэг, мэдээлэл бий болгоно.



- Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалт төрийн албан хаагчдын чадавх, хандлагаас хамаардаг эсэхийг тодорхойлно.
- Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын механизмыг сайжруулах санал, зөвлөмж боловсруулна.

ХОЁР. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ

Тухайн судалгааны сэдэвтэй хамаарал бүхий хамгийн сүүлийн үеийн судалгааны үр дүнгийн талаарх төлөв байдлыг олж илрүүлэх, өөрийн судалгааны үр дүнгийн тайлбарыг сайжруулахад ашиглаж болох хэмжилтийн хамгийн сайн арга, хэрэгслүүдийг олж авах зорилгоор (Sokhela, 2006:51) судлагдсан байдлын тоймыг хийлээ.

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын уялдаа, холбоо нь улс төрийн шийдвэрүүд, эдийн засагтай холбоотой төсөв хөрөнгө, төрийн бодлогын зохицуулалт, засгийн газрын бүтэц бүрэлдэхүүн, тэдний эрх мэдлийн болон чиг үүргийн хуваарилалт, төрийн захиргааны байгууллагын чадамж, ажилтан албан хаагчдын мэдлэг, чадвар, хандлага, ёс зүй гээд олон асуудлыг хөндөнө. Эдгээр асуудлын мөн чанар, нэгдмэл байдлыг тодорхойлохын тулд төрийн захиргааны шинжлэх ухааны хүрээний улс төрийн онол, төрийн онол, системийн онол, байгууллагын онол төдийгүй хувь хүний асуудлыг хөндсөн онолын үзэл баримтлалуудын уулзвар дээр судлах шаардлагатай.

2.1. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны үзэл баримтлал, хандлага

Төрийн болон нутгийн удирдлагын хоорондын харилцааны үзэл баримтлалыг төрийн албан хаагчид, эрдэмтэд маш удаан хугацаанд судалж ирсэн боловч энэ ойлголт өнөөг хүртэл маргаантай хэвээр байна (Kahn, Madue and Kalema, 2011: 4). Энэ нэр томъёо 1930-аад оны үед анх удаа хэвлэгдэж байсан гэж Шнайдар (1995)-ын бичсэн улсын болон хотын удирдлагын өгүүлэлд дурдагджээ. 1960-аад онд Андерсон (Kahn et. al, 2011: 4) Засгийн газрын түвшин хоорондын харилцааны үзэл баримтлалыг “улс төрийн системийн хүрээнд бүх төрлийн, бүх түвшний засгийн газрын байгууллага, нэгжүүдийн хооронд явагдах үйл ажиллагаа буюу харилцан үйлчлэлийн чухал хэсэг” гэж тодорхойлохыг оролдсон байдаг. Шнайдер, Андерсон нар хоёулаа Засгийн газар хоорондын харилцаа гэсэн нэр томъёог хэрэглэсэн боловч энэ харилцааны гарал үүсэл, мөн чанарыг бүрэн тодорхойлоогүй байна.

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны үзэл баримтлал нь 1930-аад онд Америкийн Нэгдсэн Улс (АНУ)-ын төрийн захиргааны нэр томъёоны нэг хэсэг болжээ. АНУ-ын Холбооны Засгийн газар их хямралаас үүдсэн эдийн засаг, нийгмийн хямралтай тэмцэхийн тулд хүчин чармайлт гаргах болсон гэсэн үг юм (Kahn et. al, 2011:

4). Эдгээр бэрхшээлийг даван туулахын тулд АНУ-ын засгийн газрын бүх түвшинд зөвхөн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны үр дүнд хүрч болохуйц уялдаа холбоотой ажиллах ёстой байв. Асуудлын цар хүрээ нь нэг байгууллага шийдвэрлэхэд хэт том байх үед Засгийн газрын байгууллагууд хамтарч ажиллах магадлал өндөр байдаг. Ийнхүү АНУ-ын Ерөнхийлөгч Франклин Д.Рузвельтийн үед засгийн газар хоорондын харилцаа нь бодлогын хэрэгсэл болж, өөрөөр хэлбэл үйл ажиллагааны янз бүрийн арга замыг сонгоход чиглэж байжээ.

Эндээс “Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны үзэл баримтлал нь удирдлагын өөр өөр түвшний байгууллагууд хоорондоо харилцан уялдаатай ажиллахыг хэлнэ” гэж ойлгож болохоор байна (Kahn, S. and et. all, 2011).

Захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны үзэл баримтлал нь гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлийн хуваарилалтад чухал ач холбогдолтой, өөрөөр хэлбэл, энэ харилцаа нь босоо ба хэвтээ чиглэлийн байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад ашиглагддаг бүтээлч механизм юм.

Дээр авч үзсэнээс дүгнэж үзвэл, засгийн газар хоорондын харилцаа нь *нэгдүгээрт*, засгийн газрын янз бүрийн түвшний харилцан үйлчлэлийн хэлбэрүүд (босоо харилцан үйлчлэл) ба тухайн түвшин дэх удирдлагын эрх мэдэл (хэвтээ харилцан үйлчлэл)-ийн хамтын ажиллагааны хэлбэрийг илэрхийлдэг. *Хоёрдугаарт*, уялдаа зохицуулалт, хамтын ажиллагаа нь засгийн газрын байгууллага хоорондын харилцааны гол зорилт юм. Гэхдээ уялдаа зохицуулалт, хамтын ажиллагаа нь засгийн газар хоорондын харилцааны цорын ганц зорилго биш гэдгийг анхаарах хэрэгтэй (Kahn, S. and et. all, 2011).

Засгийн газар хоорондын харилцааны үзэл баримтлал нь засгийн газрын дээд түвшний оролцоо, чиглэл, хяналт, засгийн газрын бүх түвшинд зөвлөлдөх асуудлыг багтаасан өргөн цар хүрээтэй, хэвтээ ба босоо чиглэлд алинд нь ч хэрэгжих хандлага ажээ. Эдгээр элементийг үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтыг байнга сайжруулж, урагшлуулахад бус, харин субординац харилцааг буюу захирах-захирагдах үйл явцыг бэхжүүлэх, эсвэл удирдлагын доод түвшин нь дээд түвшингээс хараат байхыг дэмжих зорилгоор ихэвчлэн ашигладаг гэж судлаачид дүгнэжээ.

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааг судлах хандлага: Энэ харилцааг судалдаг янз бүрийн хандлага байдаг боловч дараах нийтлэг 4 хандлага байдаг гэж судлаач Hattingh үзжээ (Hattingh, 1998: 10). Үүнд:

- 1) Ардчилсан хандлага (Democratic approach)
- 2) Үндсэн хуулийн/эрх зүйн хандлага (Constitutional/Legal approach)
- 3) Санхүүгийн хандлага (Financial approach)

- 4) Норматив/үйл ажиллагааны хандлага (Normative/operational approach) багтана.

2.2. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны ангилал

Засгийн газар хоорондын харилцааг дараах байдлаар дөрөв ангилж болно. Үүнд:

- 1) Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцаа (субординац-босоо чиглэлийн, координац-босоо, хэвтээ чиглэлийн);
- 2) Төр, орон нутгийн байгууллагын дотоод харилцаа;
- 3) Төр, орон нутгийн байгууллага болон иргэдийн хоорондын харилцаа;
- 4) Улс хоорондын буюу олон улсын харилцаа юм.

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны эдгээр хэлбэр тус бүрдээ хууль эрх зүйн, шүүхийн, захиргааны, төсөв санхүүгийн хамтын ажиллагаа байдлаар хэрэгждэг төдийгүй энэ нь хамтын ажиллагаа бүхий Засгийн газар (Co-operative government)-ын үйл ажиллагаа болдог байна.

Онолын судлаачдын дунд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын уялдаа, холбоог судлах онол, үзэл баримтлалын хүрээнд өргөн маргаан мэтгэлцээн явагдсаар байгааг Манчестрийн их сургуулийн профессор Martin Loughlin-ийн “Understanding Central-Local Government Relations (Public administration (1996), volume 71, p. 101) сэдэвт өгүүлэл харуулдаг. Тэрээр профессор Gerry Stoker-ийн “Study of intergovernmental relations can justifiably claim to be in the theoretical vanguard of the discipline” (Public administration 1995, volume 73) гэсэн өгүүлэлд тусгагдсан үзэл санаатай онолын маргаан өрнүүлсэн байдаг.

Профессор Gerry Stoker тус өгүүлэлдээ засгийн газар хоорондын харилцааны өөрчлөгдөж буй шинж чанарыг:

- Улс төрийн онол
- Байгууллагын онол
- Рационал сонголт
- Төрийн онол зэрэгт тулгуурлан төрийн захиргааны хүрээнд түүхэн болон институтийн дүн шинжилгээ хийхийг санал болгосон байдаг.

Энд Martin Loughlin, Gerry Stoker нарын онолын мэтгэлцээний үндсэн асуудал нь төв болон орон нутгийн удирдлагын харилцааг ямар онол, арга зүйг үндэслэн судлах вэ? Гэдгийн хариултыг эрэлхийлсэн явдал юм. Martin Loughlin-ий дээр дурдсан өгүүлэл нь Gerry Stoker-ын төр болон орон нутгийн харилцааг судлахаар санал болгосон онол тус бүрийн асуудлын цар хүрээг

хамруулах чадвар, багтаамж зэргийн дутагдалтай талыг тайлбарласан. Тэрээр “засгийн газар хоорондын харилцааг тайлбарлахад хэрэглэж буй онолуудыг дараах үндэслэлээр эсэргүүцэхийг хичээсэн болно” гээд тохиромжгүй онолыг үндэс суурь болгож буй нь сэдвийн талаар хязгаарлагдмал үзэл баримтлалыг бий болгож байгаа учир сүүлийн үед хийгдсэн судалгааны ажлын ихэнх нь төрийн салбарт гарч буй хөгжлийн ач холбогдлыг хангалттай тайлбарлаж чадаагүй гээд дараах дүгнэлтийг хийсэн байдаг. Сэдвийн арга зүйн хүрээнд:

- *Нэгдүгээрт*: улс төр судлаачид институцийн хандлагаас зайлсхийх аваас орчин үеийн засаглалын үйл явцыг ойлгох чухал хэмжээсээс татгалзах болно.
- *Хоёрдугаарт*: сүүлийн жилүүдэд позитивист улс төрийн шинжлэх ухааны үзэл баримтлалд тулгуурлан төрийн удирдлагыг судалдаг болж байгаа тул төв, орон нутгийн захиргааны харилцаанд юу болж буй талаарх бидний ойлголт ноцтой гажуудсан.
- *Гуравдугаарт*: хууль - институцийн шинжилгээг санал болгож буй нь төрийн захиргааны уламжлалт хандлагыг тооцоолол, судалгаагүй эргэн сэргээх гэсэн оролдлого биш юм. Гэсэн хэдий ч бид орон нутгийн засаг захиргааны тогтсон хэм хэмжээг энгийнээр авч үзнэ гэсэн үг биш юм. Улс төрийн хөгжлийг “шинжлэх ухааны” аргаар тайлбарлах гэсэн буруу оролдлогоос хамаарч институцийн онолын судалгааг орхигдуулах явдал огтоос биш гэжээ.

Martin Loughlin сэдвийг институцийн онол, арга зүйд үндэслэн судлах санааг илэрхий дэмжсэн байдаг.

Төрийн захиргааны шинжлэх ухаанд шинээр орж ирж буй урсгалын нэг нь “New Institutionalism”-ын онол гэж үздэг. Ийнхүү төрийн удирдлагын асуудлыг институцийн онолд үндэслэн судалж болох тул “Шинэ институционал онол”-ыг илүү дэлгэрүүлэн судаллаа. Шинэ институционал онол буюу нео-институционализм нь байгууллагуудыг судлах хандлага бөгөөд албан ба албан бус зохицуулалт хувь хүн болон бүлэгт хэрхэн нөлөөлж буйг тодорхойлдог хуучин институцийн онолоос эхтэй гэдэг.

Уг онолыг March, Olsen нар behaviouralism, рационал сонголтын онолын үр нөлөө улам өсөн нэмэгдэж буйд хариулт болгох үүднээс эхлүүлсэн гэж үздэг. Тэд төрийн байгууллагууд улс төрийн үр дүнгийн илэрхийлэл гээд байгууллагууд үнэт зүйл, эрх мэдлийн харилцааг өөртөө хэрхэн тусган авч үзэж буйд төвлөрсний зэрэгцээ ялгаатай байгууллагуудын хамтын ажиллагаанд ач холбогдол өгч, хамтарч ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэхийг чухалчилсан байдаг.

Brunsson, Olsen нар засгийн газар хүрээлэн буй орчиндоо дасан зохицох бус, түүнийг бүрдүүлэх үйл ажиллагааг эрхэлдэг. Төрийн захиргааг нийгмийн алсын хараа, улс төрийн хөтөлбөрүүд удирддаг тул төрийн ажлыг зохицуулдаг байгууллагуудыг “хуулийн арга хэрэгслээс илүү институцийн тухай ойлголттой

болгох хэрэгтэй” (Brunsson and Olsen, 1997, p.20). Төрийн байгууллагууд тоглоомын дүрмийг тогтоож, хэрэгжүүлдэг. Энэ үүднээс: Тоглоомын хууль ёсны оролцогч нь хэн бэ? Зөвшөөрөгдсөн хөтөлбөрүүд нь юу вэ? Гажуудал гарсан тохиолдолд ямар хориг арга хэмжээ авах вэ? Ямар процесс бодит өөрчлөлтийг өдөөж чадах вэ? гэсэн асуултуудыг тавьсан байна.

Хүмүүсийн бодол санаанд төрийн захиргаа баримтыг тайлбарлах, үйл хөдлөл, зөрчилдөөнийг даван туулахад нөлөөлж хялбаршуулдаг гэсэн үзэл тогтсон байдаг учир төрийн захиргааны шинэчлэл нь нийгмийн хэрэгцээтэй нийцэж байна уу? Тэд ардчиллыг хөгжүүлэх, оролцоог нэмэгдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж тусалдаг уу? гэх мэт асуултуудад хариулт хэрэгтэй гэж үзжээ. Энэхүү онолын гол үзэл санааг “Нийгэм дэх ялгаатай институтуудын хоорондын хамтын ажиллагаа, тэдгээрийн динамик (төлөв байдлын өөрчлөлт), дүрэм журам, хэм хэмжээ нь хувь хүмүүсийн зан төлөв, үйлдэлтэй хамааралтай” гэж томъёолсон байна (Brunsson and Olsen, 1997, p.21).

Төрийн байгууллагууд нь шатлал, эрх зүйн болон бодлогын зохицуулалт, чиг үүргийн хамрах хүрээ, үндсэн чиг үүргийн ялгаа, орон нутгийн онцлог зэргээс хамааран хоорондоо ялгаатай. Тиймээс төрийн байгууллагын нэгдмэл бүтэц, зохион байгуулалт нь дандаа үр ашигтай байдаггүй гэдгийг анхаарсан. Мөн төрийн байгууллагыг зөвхөн хуулийн арга хэрэгслээр зохицуулах нь учир дутагдалтай гээд байгууллагын алсын хараа, үнэт зүйл, имиж, соёлын хүчин зүйлүүд удирдлагын үйл ажиллагаанд нөлөөлдөг. Төрийн захиргааны албан хаагчид сэтгэл ханамжийн зарим шалгуурт үндэслэн шийдвэр гаргадаг гэж үздэг. Энэ онолын гол давуу тал нь бодлогыг хэрхэн боловсруулж, зохицуулдгийг ойлгохын тулд аналитик сүлжээг бий болгож чаддаг гэж үздэг.

Шинэ институционал онолын хөгжилд “Байгууллагууд болон байгууллагын шийдвэр гаргах түвшин” (James March), “Шинэ институционализм: Улс төрд байгууллагын хүчин зүйл нөлөөлөх нь” (Johan Olsen), “Шинэ институцийн эдийн засаг, улс төрийн эдийн засгийн сэргэлттэй холбоотой” (Elinor Ostrom), “Хойд Ирландын асуудал, ардчилал, сонгууль, санал хураалт” (Richard Rose) зэрэг олон сэдвээр хийгдсэн судалгаанууд голлох үүрэг гүйцэтгэжээ.

2.3. Нийгмийн (социаль) удирдлагын загвар: Субординац, координац

Нийгэм дэх удирдлагын загварын онол, арга зүйг судалснаар төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг, үйл ажиллагааны харилцан уялдааг хангах бодлого, эрх зүйн зохицуулалтыг, мөн түүний хэрэгжилтийг үнэлж, тодорхойлох боломж бүрдэх юм. Удирдлага бол орчлон ертөнцийн ялгаатай (биологи, техник, нийгмийн) систем, тэдний зорилго, түүндээ хүрэх зорилтыг бий болгох бүтэц, үйл ажиллагааны зохицуулалтыг хангах чиг үүрэг гэж үзэж болох юм. Нийгмийн удирдлагын хүрээнд уг харилцаанд оролцогчдыг зохицуулах үйл ажиллагаа нь удирдлагын



харилцааны субординац буюу захирах-захирагдах (босоо чиглэлд), удирдлагын ижил түвшний субъектуудын координац буюу уялдан нийцэх (хэвтээ болон босоо чиглэлд) гэсэн үндсэн харилцааны шүтэлцээ, зангилаанд оршин байдаг.

Субординац буюу шатлан захирах удирдлага (лат. *Subordination* буюу *захирагдах*) нь нийгмийн удирдлагын босоо чигт удирдлагын төрөл бөгөөд үйл ажиллагааны эхлэлийг тодорхойлдог тэргүүлэгчтэй, бусад нь түүнд захирагддаг нэгдмэл удирдлагыг хэлнэ. Энэ харилцаа нь төрийн удирдлагын тогтолцоо буюу төрийн албанд голлон хэрэгждэг. Жишээлбэл, төрийн албан хаагч бүр зөвхөн шууд удирдлага төдийгүй төрийн шаталсан бүх дээд удирдагчдад захирагдана. Субординацийн харилцаа гэдэг нь нэг объектыг удирдах явцад нэгнийхээ нөгөөдөө захирагдах байдлыг илэрхийлсэн удирдлагын үйл ажиллагааны субъектуудын хоорондын харилцаа юм. Шатлан захирах харилцаа нь удирдлагын бүтцийн бүх байгууллага, албан тушаалтан, албан хаагчдын хоорондын бүхий л харилцаанд үйлчилнэ. Шатлан захирах харилцааны хувьд нийтийн ашиг сонирхол, нийтлэг зорилго, нийтлэг эрх хэмжээнд тусгай ашиг сонирхлууд нь захирагдаж байдаг. Дээд түвшний удирдлагын шийдвэрт доод шатны албан хаагчид захирагдана. Шатлан захирах ёсны онцлог нь удирдлагын хувьд доод шатны шийдвэрт шууд нөлөөлнө. Жишээлбэл, дээд шатны удирдлагын гаргасан шийдвэрийг биелүүлэх, хэрэгжүүлэх үүргийг доод шатны байгууллага, албан хаагч хүлээдэг.

Координац буюу уялдан зохицох удирдлага (лат. *coordinatio – хамтрах*) гэдэг нь нийгмийн нэг бүлгийн доторх болон ижил бүлгүүдийн (нийгэмлэг) түвшинд адил тэнцүү явагддаг нийгмийн удирдлагын харилцааны нэг хэлбэр. Энэ удирдлага нь дотроо босоо ба хэвтээ гэж ангилагдана. Босоо зохицуулалт гэдэг нь дээд, доод түвшний байгууллага хооронд үүсдэг удирдлагын харилцаа юм. Энэ тохиолдолд эдгээр бүтцийн байгууллагууд өөр хоорондоо хараат байдалд байж болно (тэдгээрийн нэг нь нөгөөдөө захирагддаг), үгүй ч байж болно. Хэвтээ зохицуулалт нь нэг тогтолцооны зохион байгуулалтын нэг түвшинд байгаа хоёр ба түүнээс дээш байгууллагыг хэлнэ.

Босоо ба хэвтээ удирдлагыг хослуулан авч үзэх удирдлагын хэлбэр гэж байна. Энэ нь дороос дээш гэсэн чиглэлийг заана. Энэ загварын онцлог нь субординац ба координац хоёрыг холбох техник, зохион байгуулалтын шинжтэй (<https://zdamsam.ru/b26650.html>. Романова Е.В. (2005), Муниципальное право) гэж хэлж болно.

2.4. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааг судалж буй олон улсын арга зүйн үндэслэл

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцаа нь “олон ба хоёр талт, албан ба албан бус, олон салбар болон тодорхой салбар, хууль тогтоох, гүйцэтгэх, захиргааны удирдлагын харилцан үйлчлэлийн механизм бөгөөд энэ нь хамтарсан шийдвэр гаргах, зөвлөлдөх, зохицуулах, хэрэгжүүлэх, заавар мэдэгдэл өгөхөд оршино. Эдгээр механизм нь засгийн газрын салбаруудын босоо болон хэвтээ, засгийн газрын үйл ажиллагааны бүхий л хүрээг хамарна” гэж Mentzel and Fick (1996, 101) нар тодорхойлжээ.

Олон улсын практикт төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцаа нь тодорхой зарчмуудаар зохицуулагддаг төдийгүй эдгээр зарчмыг чиг үүрэг, хариуцлагыг хуваарилах эрх зүйн зохицуулалтад болон энэхүү харилцааг зохицуулах арга хэрэгслийг (механизмыг) тодорхойлоход ашигладаг гэж Европын Холбооноос гаргасан “Төв болон орон нутгийн удирдлага хоорондын харилцаа” (2007) бүтээлд дурдсан байна.

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үүрэг, хариуцлагыг хуваарилахтай холбоотойгоор нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартид тусгагдсан нутгийн өөрийн удирдлагын зарчим (self-government), хууль дээдлэх зарчим (legality), ерөнхий эрх хэмжээний хүрээг тогтоох зарчим (general competence clause), субсидиар зарчим (subsidiarity), эрх мэдэл (төлөөлүүлэх) шилжүүлэх (delegation of competences) зарчмыг баримталдаг. Харин төв, орон нутгийн харилцааны арга хэрэгсэл нь эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагыг хуваарилсны дараа салбар, засаг захиргааны түвшин хоорондын харилцааг хангахад чиглэсэн хамтын ажиллагаа (co-operation), мэдээлэл (information), зөвлөгөө (consultation), санхүүгийн хүрэлцээ (financial sufficiency), хяналт (monitoring) зэргийг багтаадаг байна.

Эхний бүлэг зарчмууд нь эрх мэдэл тус бүрийн байр суурь, тэдний хүлээх хариуцлагыг эрх зүйн хүрээнд тогтоож өгдөг бол удаах нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргаа хоорондын харилцааг зохицуулах суурь нь болдог ажээ.

Mentzel and Fick нарын арга зүй нь засгийн газар хоорондын харилцааг зохицуулах арга хэрэгсэлд илүү төвлөрсөн байдаг бол Европын Холбооны (2007) судлаачдын ашигласан төв болон орон нутгийн удирдлага хоорондын харилцан үйлчлэлийг тодорхойлж буй арга зүй нь эрх зүйн зохицуулалт, арга хэрэгслийг хамтад нь авч үзсэн байна. Энэ хоёр арга зүйг харьцуулж үзвэл төв, орон нутгийн харилцааг зохицуулах арга хэрэгсэл нь үндсэндээ адил байна.



Европын Холбооны судлаачдын хэрэглэсэн арга зүйн хүрээнд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үүрэг, хариуцлагыг хуваарилахад баримталдаг зарчмуудын агуулгыг дараах байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

- **Нутгийн өөрийн удирдлагын зарчим:** Өөрийн удирдлагыг орон нутгийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим буюу ардчилсан механизм гэж үздэг. Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартийн 2 дугаар зүйлд “Орон нутгийн өөрийн удирдлагын зарчмыг дотоодын хууль, боломжтой нөхцөлд Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрнө” гэж заасан байдаг. Үндсэн хууль, бусад хууль, тогтоомжид орон нутгийн бие даасан байдал, орон нутгийн удирдлагын улс төрийн хүрээний зохицуулалтыг багтаана (өөрөөр хэлбэл, дээд газраас хяналт тавих арга хэрэгслээр хязгаарлагдахгүй хариуцлагын хүрээг хамруулна). Монгол улсын Үндсэн хуулийн 57.2-т орсон нэмэлт өөрчлөлтөөр орон нутагт татвар тогтоох, өмчөө удирдах эрх мэдлийг хуульчлан баталгаажуулж өгсөн.
- **Хууль дээдлэх зарчим:** Орон нутгийн эрх баригчид хууль ёсны бүрэн эрхэд захирагддаг. Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартийн 4 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад олгосон бүрэн эрх нь хангалттай бүрэн бөгөөд зөвхөн түүнд олгогдсон байна. Эдгээр бүрэн эрхэд төвийн болон бүсийн эрх барих байгууллага зөвхөн хуульд заасан хязгаарын дотор халдаж, түүнийг хязгаарлаж болно” гэж заажээ. Орон нутгийн удирдлагын үүрэг, хариуцлагыг хуулиар тогтоосон байдал, хууль эрх зүйн болон санхүүгийн хязгаарлалтууд, ерөнхий болон салбарын хууль, журам, дүрмийн зохицуулалт, Үндсэн хууль болон холбогдох эрх зүйн актууд нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааг (хамтын ажиллагаа, мэдээлэл, уялдаа холбоо гэх мэт) зохицуулсан байдлыг хамруулна.
- **Ерөнхий эрх хэмжээний хүрээг тогтоох зарчим:** Хуулиар орон нутагт тодорхой эрх мэдэл, хариуцлагыг ногдуулахдаа орон нутгийн эрх ашгийг хөндсөн аливаа асуудалд оролцох эрх мэдлийг хүлээн зөвшөөрч, ерөнхий эрх хэмжээг тогтоосон заалт нь орон нутгийн хүн амын эрх ашигт үйлчлэх шаардлага тулгарсан тохиолдолд орон нутгийн үйл ажиллагааны хүрээг өргөжүүлэх боломжийг олгосон байдлыг илэрхийлдэг. Орон нутгийн өөрийгөө удирдах ерөнхий эрх хэмжээг эрх зүйн хүрээнд хүлээн зөвшөөрсөн байдал, санхүү болон хууль ёсны үүрэг, хариуцлага нь ерөнхий эрх хэмжээг хязгаарлаж буй эсэхийг харуулна.
- **Субсидиар зарчим:** Ерөнхий эрх хэмжээний хүрээг тогтоох зарчим нь иргэнд хамгийн ойр эрх бүхий байгууллагууд эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхэд давуу эрх олгодог субсидиар зарчимтай уялдсан байдаг. Нутгийн

өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартийн 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Төрийн чиг үүргийг аль болох иргэнд хамгийн ойр захиргааны нэгж хэрэгжүүлнэ. Аль нэг чиг үүргийг бусад эрх барих байгууллагад шилжүүлэхдээ тухайн ажлын хэмжээ, шинж байдал, үр ашигтай, хэмнэлттэй байх шаардлагыг харгалзан үзэх ёстой” гэж заажээ. Хамтран хэрэгжүүлэх чиг үүргийг гүйцэтгэхдээ иргэдийн хэрэгцээнд нийцсэн үйл ажиллагаа явуулах чадвартай, иргэдэд хамгийн ойр байгаа түвшинг сонгох хэрэгтэй байдаг.

- **Эрх мэдэл шилжүүлэх (төлөөлүүлэх):** Төв, орон нутгийн харилцаа нь төрийн төв байгууллагаас эрх мэдлээ орон нутгийн түвшинд шилжүүлэх, төлөөлүүлэх байдлаар илрэх ба хууль, тогтоомжийн дагуу шилжүүлсэн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, хянах, санхүүжүүлэх механизм, мэдээлэл дамжуулах урсгалыг тогтоох байдлаар зохицуулдаг. Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартийн 8 дугаар зүйлийн 2 дахь заалтад “Аливаа захиргааны хяналт нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны зөвхөн хууль, Үндсэн хуулийн зарчимд нийцсэн байдлыг хангахад чиглэнэ. Гэхдээ дээд шатны эрх барих байгууллагаас нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад шилжүүлсэн үүргийн хэрэгжилтэд захиргааны хяналт хийгдэнэ” гэж тусгажээ.

Эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагыг хуваарилсны дараа салбар, засаг захиргааны түвшин бүрийн хооронд үүсэх харилцааг хамтын ажиллагаа, мэдээлэл, зөвлөгөө, санхүүгийн хүрэлцээ, хяналт гэсэн арга хэрэгслээр зохицуулдаг байна. Үүнд:

- **Хамтын ажиллагаа** нь уялдаа, холбооны зохицуулалт, тусламж, дэмжлэгийг багтаадаг байна. Үүнд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын хамтын ажиллагааны зарчмыг Үндсэн хууль, эрх зүйн актуудад тусгасан байдал, эрх бүхий байгууллага үүргээ хууль ёсны дагуу хэрэгжүүлэх уялдаа холбоо; өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ олон нийтийн ашиг сонирхлыг харгалзах, ялангуяа бусад эрх бүхий төрийн байгууллага холбогдох хүмүүсийн ашиг сонирхлыг харгалзахад туслах; үүрэг хариуцлагаа хэрэгжүүлэхийн тулд бусад байгууллагын холбогдох мэдээлэлд нэвтрэх зохицуулалт, бусад эрх бүхий байгууллага чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд үр дүнтэй дэмжлэг үзүүлэх зэрэг үйл ажиллагаа хамаарна.
- **Харилцан мэдээлэл солилцох, зөвлөгөө өгөх:** Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын харилцаа, уялдаа холбоог тодорхойлох механизм нь харилцан мэдээлэл солилцох ба зөвлөлдөх зарчим гэж үздэг. Орон нутгийн санаачилгын талаар мэдээлэх, төрийн бодлогыг тодорхойлох, хэрэгжүүлэх, шийдвэр гаргах явцад зөвлөлдөх, төрийн захиргааны төв байгууллагууд орон нутгийн иргэдэд хамааралтай төрийн бодлогыг боловсруулахын тулд орон нутгийн



талаарх мэдээлэлтэй байх, үндэсний бүртгэл мэдээлэл, статистикт өгөгдлийг нэгтгэх, орон нутгийн асуудлаар мэдээлэл өгөх, урьдчилан зөвлөлдөх зэргийг үүнд багтаадаг. Зөвлөгөөг ганцаарчилсан байдлаар, эсвэл нийтийг хамруулан, эсвэл орон нутгийн удирдлагын төлөөлөл болон төвийн байгууллагууд хамтран зохион байгуулж болно. Түүнчлэн нутгийн өөрийн удирдлагатай шууд холбоотой орон нутгийн хууль тогтоомж, төсвийн орлого, татварын бодлого, нутаг дэвсгэрийн өөрчлөлт хийх гэх мэт асуудлыг заавал зөвлөлдөх шаардлагатай байдаг.

- **Хяналт:** Хяналтын зохицуулалтад орон нутгийн захиргааны шийдвэрийг хянах механизм, төсвийн хяналт, хууль эрх зүйн хяналт, хяналтын мөрөөр авах арга хэмжээ (хүчингүй болгох, түдгэлзүүлэх, торгууль ногдуулах, хохирлыг барагдуулах), шилжүүлсэн эрх мэдлийн хяналт, хяналт хийх субъект, тэдгээрийн эрх мэдэл, орон нутгийн удирдлагад хариуцлага ногдуулах эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилт (ажлаас халах, солих, хуулийн байгууллагад шилжүүлэх) зэргийг хамруулна.
- **Санхүүгийн хүрэлцээ:** Санхүүгийн зохицуулалт нь эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагыг хэрэгжүүлэхийн тулд орон нутгийн удирдлагад орлого олох боломж олгосон (орон нутгийн татвар, санхүүгийн дэмжлэг шилжүүлэг, бусад орлого) байдал, түүний хэрэгжилт, төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын төсвийн хамтын ажиллагаа, хуваарилалтын зарчим, санхүүгийн хүртээмжийг баталгаажуулах, орон нутгийн орлогын зөрүүг зохицуулах (хэт их зөрүү гарахаас сэргийлэх) гэх мэтийг агуулна.

Эндэвч үзсэн зарчим, арга хэрэгслүүдийг Монгол улсын төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа зохицуултад хэрэглэж буй ойлголтуудтай харьцуулан авч үзэхэд:

- Нутгийн өөрийн удирдлагын зарчмыг Үндсэн хуулийн 58.2-т тодорхойлон ЗЗНДНТУТ хуулиар зохицуулсан.
- Хууль дээдлэх зарчмыг Үндсэн хуулийн 1.2, 62.2-т тодорхойлон Захиргааны ерөнхий хуулийн 4.1.1-ээр зохицуулсан.
- Ерөнхий эрх хэмжээний хүрээг тогтоох зарчмыг Үндсэн хуулийн 58.1, 62.1-д тодорхойлж, ЗЗНДНТУТ хуулийн 1.1-д тусгасан.
- Субсидиар зарчмыг Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр 59.2 дахь заалтад тусгаж, ЗЗНДНТУТ хуулийн шинэчилсэн найруулгад болон Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлогын баримт бичигт тусган хэрэгжүүлж байгаа.
- Эрх мэдэл шилжүүлэх зарчмыг Үндсэн хуулийн 62.3, ЗЗНДНТУТ хуулийн 2-р зүйлд тусган зохицуулсан ба Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого хэрэгжиж байгаа юм.

- Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын арга, механизмуудыг Захиргааны ерөнхий хуулийн 10-р зүйлд захиргааны байгууллагын харилцан туслах үүрэг гэдгээр зохицуулсан байдаг.

Менежментийн үзэл хандлагаар аливаа байгууллагын өдөр тутмын үндсэн үйл ажиллагаа нь байгууллагуудын дотоод, гадаад хамтын ажиллагаа, харилцан мэдээлэл солилцох, зөвлөн туслах чиглэлээр хэрэгждэг ба эдгээрт хяналт, санхүү, хүний нөөцийн удирдлагаар дэмжлэг үзүүлдэг.

Энэхүү тандалтын судалгаанд тулгуурлан тус арга зүйг манай улсын төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтыг судлах аргачлал болгон ашиглах боломжтой гэж үзлээ.

2.5. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцаанд нөлөөлөх хүчин зүйлс

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцаанд нөлөөлж болох хүчин зүйлүүдийг Ван дер Волт, Ду Тойт (1997: 165) нар дараах байдлаар тодорхойлсон болно. Үүнд:

- Төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалт
- Захиргааны байгууллагуудын удирдлага, зохион байгуулалт
- Төсөв, санхүү
- Хүний нөөцийн асуудал.

Түүнчлэн төвлөрлийг сааруулах, чиг үүргийг хуваарилах, төлөөлүүлэх, эрх мэдэл шилжүүлэх, харилцан холбоотой ажиллах, зохицуулалт хийх зэрэг нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд засгийн газрын байгууллагууд, албан тушаалтнуудын хоорондын харилцаанд нөлөөлдөг голлох хүчин зүйлс юм гэжээ.

Судалгааны хүрээнд нэгдсэн ойлголттой байх үүднээс хүчин зүйлсийн агуулгыг дараах байдлаар дэлгэрүүлэн авч үзье.

Төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалт: Засгийн газрын бүхий л салбарт юуг, яаж, хэн ямар үүргийг хэзээ гүйцэтгэх, эсвэл үйлчилгээ үзүүлэх ёстойг тодорхойлохын тулд төрийн бодлогыг боловсруулдаг (Roux et al., 1997, p.180). Бодлого нь тухайн нөхцөл байдалд тавьсан зорилго, зорилтууд, тэдгээрийг нэгэн зэрэг хэрэгжүүлэх арга замыг харуулна (Фокс, Мейер, 1995, p.96). Салбарууд засгийн газраас тогтоосон зорилго, бодлогыг хэрэгжүүлэх ёстой бөгөөд энэ нь засгийн газар хоорондын харилцааг дэмжинэ (Roux et al., 1997, p.180). Бодлогын удирдлага нь бодлогыг эхлүүлэх, загварчлах, дүн шинжилгээ хийх, боловсруулах, шийдвэр гаргах, харилцан яриа, хэрэгжилт, хяналт, үнэлгээ зэрэг цогц үйл явц (Mentzel and Fick, 1996, p.100)-ыг хамардаг.



Захиргааны байгууллагуудын удирдлага, зохион байгуулалт: Төрийн захиргааны байгууллага нь тодорхой зорилготой, нээлттэй, динамик, зорилгоо биелүүлэхийн тулд хувь хүний хүчин чармайлтыг нэмэгдүүлэх болон хамтын үйл ажиллагаа бүхий нийгмийн систем бөгөөд хүн, материал, зохицуулалтын арга хэрэгслүүд гэсэн нөөцийг хэрэглэгчдэд зориулсан гарц болгон хувиргадаг (Fox and Meyer, 1995, p. 90).

Зохион байгуулалтыг:

- Засгийн газар зорилгоо хэрэгжүүлэхийн тулд чиг үүрэг, үйл ажиллагаагаа хуваарилахад чиглэсэн салбарын болон орон нутгийн зохион байгуулалт
- Шат шатны төрийн захиргааны байгууллагууд, албан тушаалтнуудын чиг үүргийг хуваарилахад чиглэсэн зохион байгуулалт гэж ангилдаг.

Байгууллагуудыг нэгж, дэд нэгж болгон зохион байгуулах арга нь засгийн газар хоорондын харилцааг үндсэндээ тодорхойлно (Van der Waldt and Du Toit, 1997, p. 165). Хүн амын хэрэгцээг хангах зөв институтийг тодорхойлохын тулд зохион байгуулалт нь төвлөрлийг сааруулах, эрх мэдлийг шилжүүлэх, харилцаа холбоо, зохицуулалт, хяналтыг багтаасан хэд хэдэн бүрэлдэхүүн хэсгийг агуулдаг.

Эдгээр ойлголтыг дэлгэрүүлэн авч үзье. Үүнд:

- *Төвлөрлийг сааруулах, эрх мэдлийг шилжүүлэх:* Төвлөрлийг сааруулах, эрх мэдлийг шилжүүлэх нь засгийн газар хоорондын харилцаанд нөлөөлөх хүчин зүйл юм. Төвлөрлийг сааруулах нь үндэсний засгийн газраас чиг үүрэг, эрх мэдлийг үндэсний болон дэд бүтцийн нэгжүүдэд шилжүүлэх явдал бөгөөд түүнийг ардчиллын зайлшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг гэж үздэг (Fox and Meyer, 1995, 32). Төвлөрлийг сааруулах нь Засгийн газар харьяа байгууллагуудын эрх мэдлийг тогтоох, тэдгээрт чиг үүргийг хуваарилах; орлого төвлөрүүлэх эрхийг дээд шатны байгууллагаас доод шатны байгууллагад олгох; орон нутгийн байгууллагыг төрийн ямар нэгэн чиг үүргийг гүйцэтгэх зорилгоор байгуулах; засгийн газраас нутгийн захиргааны байгууллага, нэгжид эрх мэдэл өгөх; хууль тогтоох байгууллагаас улс төрийн албан тушаалтанд шийдвэр гаргах эрх мэдлийг олгох нөхцөлд хэрэгжинэ (Hattingh, 1998, p. 69). Монгол улсын Засгийн газрын 2016 оны 350 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого”-оор энэ асуудлыг зохицуулдаг. Төвлөрлийг сааруулах нь засгийн газрын бодлого, шийдвэрийг ард түмний хүсэл сонирхолд нийцүүлэх, ойртуулах, нийгмийн сайн сайхан байдлыг хангасан, эрх тэгш байдлыг дэмжсэн үйлчилгээ үзүүлэх, төрийн албан хаагчдын мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэх, өөрсдийгөө хөгжүүлэх, санал санаачилгатай ажиллахыг дэмжих боломж олгодог.

- *Харилцаа холбоо*: Харилцаа холбоо гэдэгт бодол, санаа, ойлголт, мэдээллийг бичгээр, аман болон аман бус хэлбэрээр солилцохыг багтаана. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны чанар нь албан ёсны харилцааны бүтцээс хамааралтай. Төрийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа нь мэдээлэл, харилцаа холбоогоор дамждаг учир үүнд зөвлөл, ажлын багууд, тусгай зорилго бүхий ажлын хэсэг, комисс гэх мэтийг ойлгох ба эдгээр нь харилцаа холбоог тогтоох чиг үүрэгтэй (Falcon and Lan, 1997, p. 321). Харилцаа нь хуулиар тогтоосон эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагыг гүйцэтгэх, эрх мэдэл шилжүүлэх, эсвэл засгийн газраас орон нутагт дамжуулах гол үүргийг гүйцэтгэнэ. Засгийн газраас салбар болон орон нутаг хоорондын харилцаа холбоог сайжруулахын тулд харилцааны зохих бүтэц, технологийг сонгож, ашиглах нь маш чухал байдаг.
- *Зохицуулалт*: Зохицуулалт гэдэгт засгийн газраас салбарын үйл ажиллагаа, чиг үүргийг давхцуулахгүй байх, чиг үүргийн давхардал үүсэхгүй байхыг баталгаажуулах үйл явц юм (Ван дер Волт, Ду Тойт, 1997, p. 192). Зохицуулалт нь төвлөрсөн бус нэгжээс бүрдсэн засгийн газрын үр дүнтэй тогтолцооны гол шалгуур болдог. Засгийн газар нь өөрийн чиг үүрэг, салбарын бусад хууль тогтоомжийн уялдааг зохицуулах ёстой бол гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд нь орон нутгийн түвшний чиг үүргийг зохицуулах ёстой. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааг зохицуулах үүрэгтэй үндсэн бүтэц нь засгийн газрын бүх салбарт бодлого, хөгжлийг зохицуулдаг форум (уулзалт, семинар, зөвлөгөөн), засгийн газрын салбар, хэлтэс, байгууллагуудын хооронд төлөвлөлтийг зохицуулдаг үр дүнтэй төлөвлөлт, хөгжлийн форум байх ба үүнийг төлөвлөлт хийх үүрэг бүхий төрийн байгууллагууд хариуцдаг. Орон нутгийн өөр өөр хэлтэс, агентлаг нь тус тусын зорилгоо биелүүлэхэд туслах өөрийн зохицуулах бүтэцтэй байж болдог.

Төсөв, санхүү: Төсөв, санхүүгийн хүртээмж ба орлогын хуваарилалт нь засгийн газрын зорилгыг хэрэгжүүлэх хамгийн чухал шалгууруудын нэг юм. Иймээс засгийн газар төсвийн зардлыг хязгаарлах замаар салбарын яамд болон орон нутагтай санхүүгийн харилцаа үүсгэдэг (Waldt, Du Toit, 1997, 167). Орлогыг тэнцвэртэй хуваарилах, байршуулахын тулд үндэсний эрх ашиг, засгийн газрын хэрэгцээ, ашиг сонирхлыг харгалзан үзэх ёстой бөгөөд энэ нь зорилтын шалгуураар тодорхойлогддог учир төв, орон нутаг хоорондын харилцаанд төсөв, санхүүгийн хүчин зүйлийн нөлөөг онцолдог.

Үндэсний хэмжээний ач холбогдол бүхий асуудлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлэх ёстой боловч засгийн газар тодорхой чиг үүргийг харьяа байгууллагад шилжүүлэхдээ түүнийг улсаас санхүүжүүлнэ (жишээлбэл, санхүүгийн дэмжлэг олгох) гэсэн ойлголтоор ханддаг (Roux et al., 1996, p. 181).

Орон нутаг өөрийн санхүүжилтээ шийдвэрлэх эрх мэдлийг хууль, эрх зүйн зохицуулалтаар олгодог.

Төв, орон нутаг хоорондын харилцаанд оролцогч бүх байгууллагыг санхүүжүүлэх гурван боломжит арга байдаг. *Нэгдүгээрт*, үндэсний засгийн газар бүх татварыг ногдуулж, зээл авч, татвар хураамж цуглуулах боломжтой бөгөөд дараа нь засгийн газрын зүгээс салбаруудад орлогын хуваарилалт хийдэг. *Хоёрдугаарт*, засгийн газрын хэвтээ чиглэлд тодорхой хязгаартай санхүүгийн эх үүсвэр хуваарилж, тодорхой эх үүсвэрээс татвар авах эрх мэдлийг өгч болно. *Гуравдугаарт*, төсөв хоорондын харилцааг зохицуулдаг байгууллага орлогын эх үүсвэрээ хуваалцахыг санал болгож болно.

Хүний нөөцийн асуудал: Төрийн албаны хүний нөөцийн асуудлыг Төрийн албаны тухай хуулиар нэгдмэл байдлаар зохицуулдаг учир төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцаанд хүний нөөцтэй холбоотой асуудлууд тулгардаг байж болно. Хүний нөөцийн удирдлагын хүрээн дэх сургалтын зохион байгуулалт, албан тушаал ахих тогтолцоо, цалингийн түвшнийг тодорхойлох, нийгмийн баталгааны арга, хэлбэрийг ижил стандарт, журмаар шийдвэрлэх албан ёсны зохицуулалт нь засгийн газрын харилцаанд асуудал үүсгэж болзошгүй юм (Roux et al., 1997, p. 183). Төрийн албан хаагчид, улс төрийн албан тушаалтныг ажиллаж буй орчноос нь салангид авч үзэх боломжгүй. Орчны нөлөөлөлд улс төрийн чиг хандлага, хууль тогтоомж, эдийн засгийн болон нийгмийн нөхцөл байдал, технологийн шийдэл багтана (Schwella et al., 1996, p. 37). Улс төрийн шийдвэрээс шалтгаалан төрийн албан хаагчдыг ажиллуулдаг төрийн байгууллагууд, эсвэл төрийн байгууллагуудын бодлоготой зөрчилдөж болзошгүй (Ван дер Волт, Ду Тойт, 1997, p. 167).

2.6. Монгол Улсад төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааг судалсан бүтээлийн тойм

Манай улсад төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцаа, үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалттай холбоотой дараах судалгаа, эрдэм шинжилгээний ажлууд хийгдсэн байна. Тухайлбал:

- Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ (2019)
- Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо. Монгол Улсын орон нутгийн бодлогын зөвлөмж (2017)
- Төрийн болон нутгийн удирдлагын байгууллагуудын чиг үүргийн шинжилгээ (2011)
- Монгол Улсын төсвийн төвлөрлийг сааруулах үйл явц ба орон нутгийн эдийн засаг, санхүүгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх арга зам (2019)

- Төвлөрөл сааруулалтын судлагдсан байдлын тойм, Монгол дахь нөхцөл байдлын шинжилгээ (2016)
- Орон нутагт хэрэгжүүлэхээр заасан чиг үүргүүд, тэдгээрийн хэрэгжилт, хүндрэл бэрхшээл, шийдвэрлэх арга замууд: Нөхцөл байдлын судалгаа (2020).

Энд дурдсан судалгааны ажлууд нь ихэнхдээ төрийн болон нутгийн удирдлагын байгууллагын харилцаа, тэдгээрийн эрх зүйн байдал, чиг үүргийн хуваарилалтын шинжилгээ, төвлөрлийг сааруулах асуудлын хүрээнд судалгаа хийсэн байна. Ингэхдээ нутгийн удирдлагын байгууллага гэдэг ойлголтын хүрээнд нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болон нутгийн захиргааны байгууллагыг хамтатган авч үзсэн байна.

Дээрх судалгааны ажлуудаас “Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад хийсэн шинжилгээ” сэдэвтэй холбоотой байж болох Удирдлагын академиас хийсэн “Төрийн болон нутгийн удирдлагын байгуулагуудын чиг үүргийн шинжилгээ”, ХБНГУ-ын Конрад Аденауерын Сангийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газраас санаачлан дэмжсэн “Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо” бодлогын судалгаа, Монгол Улсын Их Хурал, НҮБХХ-ийн захиалгаар “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ”, ЗГХЭГ, ШХА-ийн захиалгаар гүйцэтгэсэн “Орон нутагт хэрэгжүүлэхээр заасан чиг үүргүүд, тэдгээрийн хэрэгжилт, хүндрэл бэрхшээл, шийдвэрлэх арга замууд (Нөхцөл байдлын судалгаа: Сэлэнгэ аймгийн жишээн дээр)” гэсэн судалгаануудыг тоймлон авч үзье.

Бодлогын судалгааны хүрээнд үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоог бүрдүүлэх, төв, орон нутгийн харилцаа, чиг үүргийн зохистой хуваарилалт, Монголын нутгийн удирдлагын тогтолцооны эрх зүйн зохицуулалт, нутгийн удирдлагын сонгууль томилгоо, эрх мэдлийн хуваарилалт, үүрэг хариуцлагын тогтолцоо, Монгол Улсын орон нутгийн төрийн санхүүгийн хяналттай холбоотой асуудлыг голлон судалсан байна.

Удирдлагын академиас 2011 онд хийсэн “Төрийн болон нутгийн удирдлагын байгуулагуудын чиг үүргийн шинжилгээ” сэдэвт судалгааны тайланд Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ, Засаг даргын чиг үүргийн хэрэгжилтийг судалж үзвэл бодлогын болон хяналт, мониторингийн чиг үүргийн хэрэгжилт туйлын хангалтгүй байна. Нийтлэг байдлаараа хөрөнгө, санхүү дутагддаг, хууль тогтоомж доголдолтой, эрх хэмжээ дутмаг, төсвийн эрх мэдэл байхгүй гэсэн байна. Эдгээрээс “Хуулиар олгогдсон тодорхой чиг үүргүүдийг зарим тохиолдолд дээд шатны байгууллага булаан авч шийдвэрлэдэг”, “Хуулиар чиг үүргийг давхардуулан олгосноос шалтгаалан дээд шатны байгууллага булаан авч шийдвэрлэдэг” гэсэн хариултууд их байгаа нь Үндсэн хуулиар ногдуулсан

нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмыг практикт гажуудуулж байгааг харуулж байна.

Төрийн захиргааны төв байгууллага (Засгийн газар, яам, агентлаг) болон нутгийн захиргааны байгууллагын эрх хэмжээг зааглах асуудлыг онолын түвшинд зэрэгцүүлэн судлан тодорхойлж, энэ үндсэн дээр хууль тогтоомжийг өөрчлөх нь зүйтэй гэж үзжээ. Жишээлбэл, аймаг, нийслэлийн ЗДТГ-уудад боловсролын асуудал хариуцсан 1 ажилтан ажилладаг, БСГ-ын мэргэжилтнүүд нь багш нарыг мэргэшүүлэх ажлыг голлон хариуцдаг учраас бодлого боловсруулах чиг үүрэг орхигддог. Нөгөө талаас хууль, тогтоомжид аймаг, нийслэлийн ИТХ тухайн орон нутгийн онцлогт тохирсон бодлого боловсруулах талаар чиг үүрэг болгосон заалт байхгүй гэж дүгнэж бичсэн байна.

“Төв, орон нутгийн харилцаа, чиг үүргийн зохистой хуваарилалт” судалгааны тайланд профессор А.Цанжид төв, орон нутгийн харилцааны асуудлыг “Төв, орон нутгийн чиг үүргийг хуваарилах нь юуны өмнө төрийн удирдлагын тогтолцоонд нутгийн удирдлагын байр суурь ямар байх, төв орон нутгийн харилцаа ямар байх болон орон нутгийн бие даасан байдлын хэмжээ зэргээс хамааралтай юм. Эдгээр асуудал нь Үндсэн хуулийн зохицуулалттай юуны өмнө холбогдоно” (2017, хууд.19) гээд судалгаагаа орон нутгийн эрх зүйн байдлаас эхэлсэн байна. Энэ хүрээнд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон захиргааны эрх хэмжээний асуудал онолын хувьд нэг маргаан дагуулж буйг “... дээд шатны Засаг дарга хууль зөрчсөн эсэхийг шийдвэрлэж доод шатны хурлын шийдвэрийг хүчингүй болгодог нь хууль зөрчсөн эсэхийг зөвхөн шүүх тогтоодог зарчимтай зөрчилдөж байгаа явдал юм” (2017, хууд. 22) гэсэн нь төв, орон нутгийн захиргааны харилцаанд шүүхийн асуудлыг авч үзэх хэрэгцээ байгааг харуулж байна.

Тэрээр мөн нутгийн удирдлагын тогтолцоотой холбоотой асуудлаас чиг үүргийн хуваарилалтын асуудлыг шинжилсэн байна. Ингэхдээ төв, орон нутгийн эрх хэмжээг хэрхэн хуваарилсныг Польш, Чех, Дани, Албани, Болгар зэрэг улсуудын жишээгээр авч үзжээ. Хэдийгээр холбооны улсуудын жишээ ашигласан боловч үүнийгээ муж улсын төр, орон нутгийн харилцааны асуудлыг хөндсөн гэдгээ цохон тэмдэглэсэн байна. Судалгаагаар нэгдмэл улсын хувьд төр, орон нутгийн харилцааны зохицуулалтын 13 зарчмыг санал болгосны нэг нь “Орон нутаг чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ төрийн зарим чиг үүргийг төрийн нэрийн өмнөөс хууль тогтоомжийн дагуу эрхэлнэ” (2017, хууд. 31) гэсэн нь бидний судалгааны нэг орон зай байж болох талтай. Мөн судалгаанд сум, аймаг, төвийн чиг үүргүүдийг тодорхойлон тус чиг үүргээ хэрэгжүүлэх бололцоо нөхцөлийг бүрдүүлэхийг санал болгосон байна. Судалгаанаас Үндсэн хууль, Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай болон салбарын бусад хуулиудад төв, орон нутгийн чиг үүргийг илүү нарийвчлах талаар өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй гэсэн дүгнэлт хийжээ. Мөн

Үндсэн хууль, төв ба орон нутгийн чиг үүргийг хуваарилахад баримтлах зарчмууд, эдгээрийн хүрээнд сум, аймаг, төвийн чиг үүргийг гүйцэтгэх талаар зөвлөмж боловсруулсан байна. Энэхүү бодлогын судалгааны хүрээнд нутгийн удирдлагын байгууллагын үр нөлөөний асуудлыг илүүтэй авч үзжээ. Ингэхдээ төв, орон нутгийн асуудлыг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, нутгийн удирдлагын асуудлын уялдаан дээр авч үзсэн гэж нэгтгэн дүгнэж болох юм.

“Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” судалгаанд нутгийн өөрөө удирдах ёс, төрийн удирдлагыг хослуулах Үндсэн хуулийн зарчмын хэрэгжилт, чиг үүргийн хуваарилалт зэрэг асуудлыг судалсныг онцлон авч үзье. Нутгийн өөрөө удирдах ёс, төрийн удирдлагыг хослуулах талаар Үндсэн хуулиар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагад зэрэгцэн хэрэгжиж, нутгийн иргэдээс сонгогдсон “хөндлөн” хийгээд төв засгийн газар болон зохих дээд шатнаас томилогдсон “босоо” удирдлага хослон оршихоор зохицуулсан гэж томъёолсон байна. Мөн нутгийн удирдлагыг төрийн удирдлагатай хослуулах талаарх ойлголтыг бүрэн тодорхойлж чадаагүй байна гэж дүгнээд үүний гол шалтгааныг нутгийн удирдлага ба төв засгийн эрх мэдлийн тэнцвэрийг хангахтай холбоотой байна (хууд. 88) гэж үзжээ. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн чиг үүргийн хуваарилалтыг нэгжийн тухай болон бусад холбогдох салбарын хуулиар тодорхойлсон байна гэсний зэрэгцээ “Гэхдээ хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах, эрх мэдэл, чиг үүргийн давхардал, тодорхой бус байдлыг арилгахад цаашид эрх зүйн орчныг сайжруулах хэрэгцээ шаардлага байсаар байна” (хууд. 99) гээд үүнийг шийдвэрлэх саналуудыг дэвшүүлсэн байна.

“Орон нутагт хэрэгжүүлэхээр заасан чиг үүргүүд, тэдгээрийн хэрэгжилт, хүндрэл бэрхшээл, шийдвэрлэх арга замууд (Нөхцөл байдлын судалгаа: Сэлэнгэ аймгийн жишээн дээр)” сэдэвт судалгааны тайланд бидний судалгаатай холбоотой дараах дүгнэлтийг тусгажээ.

Аймгийн Засаг дарга болон ИТХ-ын хуулиар хүлээсэн бүрэн эрхийн шинжилгээ: Монгол Улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа нийт 723 хууль байгаагаас (136 нь хүчингүй болсонд тооцогдсон) хуульд нэг бүрчлэн шүүлт хийхэд аймгийн Засаг даргад 75 хуулиар, аймгийн ИТХ-д 37 хуулиар төсвийн талаарх эрх, үүргийг олгосон бөгөөд хуулиар тухайн харилцааг зохицуулсан үйл ажиллагааг явуулахад шаардагдах төсөв, хөрөнгийг Төсвийн тухай хууль болон холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд батлах, төсөвт тусгах, зарцуулах, аливаа арга хэмжээг төлөвлөх, удирдах, хэрэгжүүлэх, санхүүжүүлэх, тухайн хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэгч нэгж, алба, байгууллагыг байгуулах, үйл ажиллагаагаа явуулахад нь дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх, иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагыг шагнаж, урамшуулах зэргээр хэрэгжүүлэхээр зүйл, заалтууд тусгагдсаныг хууль тус бүрээр түүвэр бэлтгэж хавсралтаар танилцуулсан байна.

Орон нутгийн төсөв ба төсөв хоорондын шинжилгээ: Монгол Улсын хууль тогтоох болон удирдах эрх мэдэл нь төв засгийн газартаа төвлөрсөн төрийн нэгдсэн тогтолцоотой улс учир орон нутагт эрх мэдлийг хэсэгчлэн шилжүүлсэн байна. Бараг бүх татварыг Засгийн газар тогтоодог тул орон нутаг шинээр татвар бий болгох эрхгүй. Олон улсын туршлагаас үзэхэд орон нутаг нь өөрийн орлогын талаар нэлээд эрх мэдэлтэй байдаг, учир нь тэд өөрийн хэрэгцээ шаардлагыг тодорхой сайн мэддэг тул шаардлагатай зохицуулалтыг хийж чаддаг. Одоогийн мөрдөгдөж буй хуулийн дагуу орон нутаг цөөн тооны татварын болон төлбөрийн хувь хэмжээг УИХ-аас тогтоосон хязгаарт багтаан тогтоох эрхтэй байна. Гэхдээ эдгээр татварын зарим нэг нь харьцангуй бага орлого төвлөрүүлдэг. Жишээлбэл, үл хөдлөх хөрөнгийн болон тээврийн хэрэгслийн татвар нийт орлогын дөрвөн хувийг, бусад төлбөр нь нэгээс бага хувийг бүрдүүлж байна.

Орон нутаг дахь хүний нөөцийн чиг үүрэг: Аймгийн Засаг даргын эрхлэх асуудлын хүрээний агентлагуудын томилгооны эрх зүйн үндэслэлээс дүгнэж үзвэл орон нутагт төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч аймгийн Засаг дарга нь 7 агентлагийн даргаас бусад агентлагийн дарга нарыг томилох эрх байхгүй байна. Мөн босоо удирдлагатай буюу дээд шатны байгууллагаас томилогддог агентлагуудаас зарим байгууллагын хувьд төрийн захиргааны албан хаагчдыг өөрөө томилж, чөлөөлөх эрх зүйн зохицуулалтгүй байдаг. Жишээлбэл, Аймгийн Улсын бүртгэлийн хэлтсийн дарга улсын бүртгэгч нарыг Улсын бүртгэлийн ерөнхий газарт санал оруулж, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын даргын шийдвэрээр орон нутгийн албан хаагчид томилогдож, чөлөөлөгддөг байх. Өөрөөр хэлбэл, эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах бодлого практикт эсрэгээрээ хэрэгжиж байгаагийн тодорхой илрэл гэж үзэж болохоор байна. Салбарын хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар босоо тогтолцоог нэмэгдүүлж байгаа нь төвлөрлийг сааруулах биш төвлөрлийг бий болгож байна гэж дүгнэсэн байна.

2.7. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ

Судлагдсан байдлын тоймд авч үзсэн судалгааны бүтээлүүдэд тулгуурлан энэхүү судалгааны цар хүрээ, шатлал зэргээс шалтгаалан судалгааны арга зүйн үндэслэл болж чадах боломж, суурь зарчмуудыг нь чухалчлан нийгмийн амьдралын тодорхой үзэгдлүүдийг тайлбарладаг шинэ институционал онолыг иш үндэс болгон ажилласан болно. Энэ хүрээнд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцаа, үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын онолын үндсийг судлан олон улсын аргачлал, Монгол Улсад хийгдсэн тухайн сэдэвтэй холбоотой судалгаануудад тулгуурлан ойлголтоо цэгцлэх, судалгааны арга зүйг боловсруулах ажлуудыг гүйцэтгэлээ. Ингэхдээ нийгмийн удирдлагын хүрээнд уг харилцаанд оролцогчдыг зохицуулах үйл ажиллагаа нь удирдлагын харилцааны субординац буюу

захирах-захирагдах, удирдлагын ижил түвшний субъектуудын координац буюу уялдуулан зохицуулах гэсэн үндсэн харилцааны шүтэлцээ, зангилаанд оршин байдаг гэдэгт тулгуурлан судлав.

ГУРАВ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

3.1. Судалгааны эх олонлог, түүвэр

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалт нь төрийн захиргааны төдийгүй нийгэм, эдийн засгийн салбарт төрийн бүх шатны байгууллагуудын хооронд, улс орны нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд явагддаг. Иймээс судалгааны эх олонлогт Монгол улсын Засгийн газраас эхлээд баг, хорооны Засаг дарга хүртэлх төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны бүх шатны байгууллагууд, түүнчлэн нийгэм, эдийн засгийн бодлогыг хэрэгжүүлж буй шат шатны төрийн байгууллагууд хамаарна. Эдгээр байгууллагыг бүхэлд нь хамруулан судлах цаг хугацаа, хүн хүч, хөрөнгө санхүүгийн боломж хомс тул судалгааны түүврийг захиргааны удирдлагын тогтолцоо, нутаг дэвсгэрийн хамрах хүрээнээс хамааруулан 21 аймгаас 2 аймаг (Дорнод, Сэлэнгэ аймаг), улс орны эдийн засгийн хөгжилд гол үүрэг гүйцэтгэдэг эх олонлогийг төлөөлөх чадвартай нэг салбар (Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн салбар), нийгмийн үйлчилгээг үзүүлж буй эх олонлогийг төлөөлөх чадвартай нэг салбар (Эрүүл мэндийн салбар)-ыг тус тус сонгон судалгааг гүйцэтгэлээ.

3.2. Судалгааны хамрах хүрээ

Түүврийн төлөөлөх чадварт үндэслэн судалгааны хамрах хүрээний хувьд төрийн захиргааны босоо удирдлагын дагуу төрийн захиргааны төв байгууллага болон аймгийн түвшний захиргааны байгууллага хоорондын харилцааг Сэлэнгэ, Дорнод аймгуудыг төлөөлөл болгон судаллаа. Улс орны нутаг дэвсгэрийн хүрээг хамарч буй эдийн засаг, үйлдвэрлэлийн салбарыг төлөөлөх чадвартай гэж үзэн ХХААХҮ-ийн салбарыг, нийгмийн үйлчилгээний салбарыг төлөөлөх чадвартай гэж үзэн Эрүүл мэндийн салбарыг сонгосон болно. Аймгуудыг сонгохдоо дээрх хоёр салбарын төлөөлөх чадварыг харгалзсан бөгөөд Сэлэнгэ аймаг нь ХАА-н салбарын газар тариалангийн үйлдвэрлэлийн гол түшиц, Дорнод аймаг нь мал аж ахуй, хүнсний үйлдвэрлэл хөгжсөн төдийгүй эрүүл мэндийн салбарын орон нутаг дахь томоохон төлөөлөл болох бүсийн оношилгоо, эмчилгээний төв ажиллаж буй зэргийг харгалзан сонгосон.

Судалгааны хамрах хүрээ маш өргөн хүрээтэй тул дараах байдлаар хязгаарлаж авч үзлээ.

Босоо субординацийн удирдлагын тогтолцооны дагуу:

- Засгийн газраас аймаг, сумын Засаг дарга хүртэл (захиргааны чиглэл)
- Засгийн газар, Яам, Агентлаг, орон нутгийн нэгж, сумын мэргэжилтэн хүртэл (нийгэм, эдийн засгийн чиглэл) судаллаа.

Координацийн босоо чиглэл, зарчмын дагуу:

- Яам, агентлаг болон аймгийн Засаг даргын Тамгын газар хоорондын харилцаа (ХХААХҮЯ, ХАА-г дэмжих сан, аймгийн ЗДТГ, ХХААГ, ЭМГ)

Координацийн хэвтээ чиглэл, зарчмын дагуу:

- Аймгийн Засаг дарга, орон нутгийн агентлаг хоорондын харилцаа (Дорнод аймгийн ЗДТГ, Эрүүл мэндийн газар)
- Сумын Засаг дарга, салбарын асуудал хариуцсан мэргэжилтний ажлын уялдаа, зохицуулалт зэргийг судалсан болно.

3.3. Судалгааны өгөгдлийн эх сурвалж

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтыг хангах чиглэлээр гаргасан хууль, тогтоомж, бодлогын баримт бичгүүд голлох эх сурвалж юм. Мөн төрийн захиргаа, Эрүүл мэндийн үйлчилгээ болон бодит ХАА-н үйлдвэрлэлийн салбар болон орон нутгийн удирдлагын харилцааг зохицуулсан журам, бодлогын зохицуулалтыг судалгааны мэдээллийн үндсэн өгөгдөл гэж үзэж судласан. Мөн ТАЗ, ҮСХ, ЗГХЭГ, төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагаас гаргасан статистик мэдээллийг эх сурвалж болгон ашиглалаа.

Сонгогдсон аймгуудаас дараах хүчин зүйлсэд хамаарах судалгааны өгөгдөл болох 2020-2021 оны тоон буюу хоёрдогч мэдээллийг цуглуулж, мэдээллийн сан бүрдүүлэв. Үүнд:

- Судалгаанд хамаарах хууль тогтоомж, төрийн захиргааны төв болон нутгийн удирдлагын бодлого, шийдвэрийн хэрэгжилттэй холбогдох тайлан, мэдээ
- Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалттай холбоотой захиргааны акт, захиргааны гэрээ, байгууллагын гүйцэтгэлийн үнэлгээ, тэдгээрийг дүгнэсэн баримт
- Орон нутаг, байгууллагын төсөв санхүү, ажиллах нөхцөлтэй холбоотой мэдээлэл
- Хүний нөөцийн буюу төрийн албан хаагчидтай холбоотой мэдээлэл (албан тушаалын тодорхойлолт гэх мэт)

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын талаар хийх судалгааны хүрээнд төв, орон нутгаас цуглуулсан мэдээллийн жагсаалтыг хавсаргав (Хавсралт 2).

3.4. Судалгааны өгөгдөл цуглуулах, шинжлэхэд хэрэглэсэн аргууд

Судлаачид өгөгдөл цуглуулахдаа судалгааны дизайн дурдсан үзэл баримтлалын хүрээ, судалгааны мэдээлэл цуглуулах удирдамжид заасан чиглэлийг баримтлан ажиллав. Ингэхдээ экспертийн үнэлгээ, ярилцлагын асуултад орсон зүйлсийг тоон болон чанарын үзүүлэлтээр нотлох, тодотгох мэдээллийг цуглуулахад илүү анхаарсан болно.

Судалгааны ажлын хүрээнд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомж, түүний хэрэгжилтийг анхаарч судлахын тулд хууль эрх зүйн зохицуулалт нь байгууллагууд, удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалтнуудын бодит үйл ажиллагаа, харилцаанд хэрэгжиж буй байдлыг илтгэн харуулах судалгааны мэдээлэл цуглуулахад чиглэсэн юм. Засгийн газрын тогтоол, салбарын сайдын тушаал, Засаг даргын шийдвэрүүдэд судалгааны арга зүйн дагуу шинжилгээ хийхэд шаардагдах мэдээллийг цуглуулах удирдамжийг боловсруулж, түүний дагуу ажилласан.

Судалгааны өгөгдөл цуглуулж, түүнийг шинжлэхдээ чанарын судалгааны аргыг голлон хэрэглэв. Чанарын судалгааны арга нь тоон аргаас илүүтэйгээр бодлогын судалгааны асуултад илүү сайн хариулдаг гэж үздэг тул чанарын хандлага нь энэхүү судалгааны өгөгдөл, мэдээлэл цуглуулахад илүү тохиромжтой арга юм.

Түүнчлэн чанарын судалгаа нь ихэвчлэн “оролцогчдоос тухайн асуудлыг тайлбарлаж буй байдлын учир шалтгааныг тогтоох замаар нийгмийн асуудлыг ойлгоход” чухал ач холбогдолтойг онцолдог (Брайман, 2004, хууд. 266). Энэ нь хүмүүсийг бүтээлч, бусдын төлөө санаа тавьдаг энэрэнгүй гэж үзэх хэтийн хандлага гэдэг үзлийн үүднээс судалгааны объект гэж үздэггүй (Lawrence, 2003). Тиймээс чанарын аргыг ашиглах нь судалгаанд оролцогчдын төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын харилцааны талаарх туршлага, бодит байдлыг (кейс) илрүүлэхэд илүү хялбар бөгөөд олж авахад төвөгтэй өгөгдлийг цуглуулах боломжийг олгодог (Lawrence, 2003). Энэ нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын өдөр тутмын үйл ажиллагаа болон дээрх салбаруудын бодлогын хэрэгжилт, зохицуулалт, захиргааны үйл явцын тодорхой үе шатуудын харилцан үйлчлэлийн талаарх судалгаа учир бодлогын хэрэгжилтийн үйл явц, нөхцөл байдлыг онцолсон болно.

Ийнхүү төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтыг судалгааны хамрах хүрээнд тодорхойлсон засаглал, эрүүл мэнд, хөдөө аж ахуйн салбаруудын бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтийн өнөөгийн төлөв байдлыг шинжлэхийг зорилоо.

Судалгааны явцад дээрх гурван салбарын бодлогын үйл явцад оролцож буй оролцогчдоос баримт бичгийн судалгаа, экспертийн үнэлгээ, ярилцлагын

аргуудаар судалгааны өгөгдөл, мэдээллийг цуглуулав. Нэмж дурдахад Пиерсоны үзсэнээр контекст (Пиерсон, 2004) нь нийгмийн үйл явцыг ойлгоход чухал ач холбогдолтой гэснийг иш үндэс болгосон. Сонгосон салбаруудын орон нутаг дахь бодлогын хэрэгжилтийн үйл явц, бодит нөхцөл байдалд ажилладаг хүмүүсийн мэдээлэл, ялангуяа “практик утгаар” бодит өгөгдөл нь судалгааны зорилгод хүрэхэд маш их хувь нэмэр оруулсан гэж үзэж байна.

Чанарын судалгаанд “тохиолдол ба контекст”-ийг ашиглах нь бодит нийгмийн амьдралаас үүдэлтэй тохиолдлыг нарийвчлан судлахад анхаарлаа төвлөрүүлдэг бол тоон судалгаанд “хувьсагч ба таамаглал”-ыг хэл болгон ашиглаж, хувьсагч хэмжих буюу учир шалтгааны тайлбартай холбоотой таамаглалыг туршиж үзэх явдал чухал байдаг (Lawrence, 2003, хууд. 139). Энэхүү судалгааны ажлын гол зорилго нь “төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны мөн чанарыг ойлгох” явдал учир энэхүү харилцааны гүнзгий шинж чанаруудыг олж илрүүлэхийн тулд уг харилцааны эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж буй хууль, тогтоомж, бодлогын баримт бичгүүдэд контекстийн шинжилгээ хийсэн. Энэ шинжилгээний үр дүнг баталгаажуулах үүднээс экспертийн үнэлгээний арга болон тохиолдлын (кейс) судалгааны аргуудыг мөн ашиглав.

Судалгааны өгөгдөл, мэдээлэл цуглуулахад төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын хамтын ажиллагаа, харилцаатай нягт холбоотой ажилладаг албан хаагчид хамгийн чухал мэдээллийг өгөхөөс гадна эдгээр оролцогчдын өдөр тутмын ажлын туршлага нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын хоорондын харилцаа, үйл ажиллагааг практик утгаар ойлгоход хувь нэмэр оруулсан болно. Ийнхүү ярилцлага, экспертийн үнэлгээ зэрэг чанарын судалгааны арга нь илүү оновчтой мэдээллийг олж авч, шинжлэх боломжийг бүрдүүлж өглөө.

Судалгааны өгөгдлийн шинжилгээг хийхдээ дараах аргуудыг ашигласан. Баримт бичгийн шинжилгээний аргаар Монгол улсын Үндсэн хууль, ЗЗНДНТУТ хууль, салбарын хуулиуд болон төрийн бодлогын холбогдох баримт бичгүүдэд контент анализ хийв. Энэхүү судалгааг хийхдээ Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж, судалгааны ажлын үзэл баримтлалын хүрээнд тодорхойлсон онол, арга зүйд тулгуурлан гүйцэтгэсэн. Сонгож авсан салбаруудын холбогдох хууль тогтоомж, эрх зүйн актуудаас төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалттай холбоотой зүйл, заалтуудыг түүвэрлэн матриц (Хавсралт 1) үүсгэж шинжилгээг хийсэн. Энэ шинжилгээ нь субординац буюу захирах-захирагдах ёс, координац буюу уялдаа, зохицуулалтын харилцан шүтэлцээн дээр хийгдсэн болно. Мөн Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас гаргасан эрх зүйн зохицуулалтын хийдэл, зөрчил, давхардлыг тооцдог аргачлалын дагуу шинжилгээг хийв.



Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны чиглэлээр судалгаа хийдэг судлаачид болон мэргэшсэн экспертүүдээр үнэлгээ хийлгэж, орон нутагт холбогдох салбарын асуудал хариуцан ажиллаж буй мэргэжилтнүүдтэй уулзаж, ярилцлага хийх замаар судалгааны сэдвийн хүрээнд тулгарч буй асуудлуудыг тодруулан, шалтгааныг илрүүлж, гарц шийдлийг тодорхойлохыг хичээсэн болно. Экспертүүдийн үнэлгээ нь судалгааны сэдвийн асуудлын мөн чанарыг тодруулахад чиглэсэн ба үнэлгээ оновчтой эсэхийг конкердацийн аргаар шинжлэв.

Хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгүүд, тэдгээрийн хэрэгжилтийн судалгаа

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны нарийн төвөгтэй байдлаас шалтгаалан тэдний үйл ажиллагааны уялдаа, холбоог зохицуулах төрөл бүрийн механизм, бүтцийг улс орнууд өөр өөрийн онцлогт нийцүүлэн бүрдүүлж, ажиллуулдаг байна. Эдгээр механизм, бүтэц нь тогтвортой, байнга ажилласан тохиолдолд засгийн газрын олон салбарын, олон янзын зорилтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлнэ гэж үздэг. Тиймээс төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааг зохицуулах ямар бүтэц, механизм хэрхэн ажиллаж буйг, эсвэл ажиллах ёстойг тодорхойлох олон улсын практикт хэрэглэгддэг аргуудыг энэхүү судалгаанд ашиглан эдгээр бүтцийн хэлбэр, үүрэг, ялгаатай байдлыг дараах байдлаар тодорхойлж, авч үзлээ.

Хүснэгт 1. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдааг зохицуулж буй хууль тогтоомж, бодлогын хэрэгжилтийг шинжлэхэд ашиглах үзүүлэлтүүд

№	Үзүүлэлт	Тодорхойлолт	Асуулт
1	Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны эрх зүйн зохицуулалт	Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомж нь эдгээр байгууллагын чиг үүрэг, эрх мэдлийн зохицуулалтыг хэрхэн хангаж, ямар бүтэц, механизмыг бүрдүүлж байгааг судлана.	<ul style="list-style-type: none"> - Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах, хэрэглэх талаарх албан ёсны бүтэц буюу механизм үйлчилж байна уу? - Хууль тогтоомжийн зөрчлийг шийдвэрлэхэд хэн, хэрхэн, оролцож байна вэ? - Хууль зүйн яам, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн чиг үүрэгт энэ асуудал хэрхэн тусгагдсан байдаг вэ? Эсвэл тухайн үед нь ажлын хэсэг байгуулан ажиллуулж, шийдвэрлэж байна уу, эсвэл тогтвортой ажлын хэсэг ажиллаж байна уу? Тэд ямар үүрэг хүлээдэг вэ? онцлог нь юу вэ? - Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль, ЗЗНДНТУТХ зэрэг хуульд энэ талаарх зохицуулалтыг тусгасан уу?

2	Төв, орон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын институцийн зохицуулалт	Захиргааны байгууллага хоорондын харилцаа нь засгийн газрын босоо чиглэлийн чиг үүрэг, хэвтээ чиглэлийн асуудлын уялдаа холбоог шийдвэрлэхийн тулд төв, орон нутгийн захиргааны байгууллагууд, тэдгээрийн удирдах ажилтнуудын үйл ажиллагааг нэгтгэн уялдуулахад чиглэсэн харилцаа юм (Mentzel and Fick (1996), 119)	<ul style="list-style-type: none"> - Төв, орон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааг (Засгийн газар-аймгийн ЗДТГ, Яам-аймгийн ЗДТГ) дэмжих, зохицуулах зорилгоор албан ба албан бус ямар бүтцүүд <i>(Ажлын хэсэг, хороо, зөвлөл, комисс, форум гэх мэт механизм, институц)</i> ажиллаж байна вэ? - ЗГХЭГ <i>(ОНУЗГ)</i> энэ чиглэлээр ямар үүрэг гүйцэтгэж ажилладаг вэ? - Энэ бүтцийн хүрээнд хэн нь ямар асуудлуудыг хариуцаж байгаа вэ? Тухайлбал: төв, орон нутгийн хоорондын чиг үүргийн хуваарилалтын хувьд <i>бодлого, стратегийн төслийг боловсруулах</i> (энэ нь засгийн газрын хүрээнд орон нутаг өөрийн бодлого боловсруулахад чиглэл болох); <i>мэдээлэл дамжуулах; санхүүгийн нөөцийг хуваарилах, ашиглах; бодлого, стратегийг хэрэгжүүлэх; хууль тогтоомж, хөтөлбөрийг уялдуулах, хамтарсан төсөл хэрэгжүүлэхдээ хэм хэмжээ, стандартын талаар зөвлөлдөх, хэлэлцээр хийх</i> гэх мэт. - Аймгийн түвшинд байгууллага хоорондын (босоо, хэвтээ) харилцааг зохицуулах ямар бүтэц (албан ба албан бус) ажиллаж байна вэ? <i>(Ажлын хэсэг, хороо, зөвлөл, комисс, форум, "шуурхай" гэх мэт хэлбэр, механизм, институц)</i> - Захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны төсвийн асуудлыг шийдвэрлэх бүтэц нь төсвийн талаарх аливаа хэлэлцүүлэг, санхүүгийн асуудал, санхүүжилттэй холбоотой хууль тогтоомж, бодлогын үнэлгээ, санхүүгийн менежмент, эсвэл аймгуудын санхүүгийн байдалд хяналт тавих зэрэг чиг үүргийг хэрхэн гүйцэтгэдэг вэ? <i>(Дээд шатны Төсвийн ерөнхийлөн захирагч, Орон нутгийн төсвийн төвлөрүүлэн захирагч, СТСХ, ЭМГ, ХХААГ, Засаг даргын зөвлөл, ИТХ, СЯ, Салбарын яам гэх мэт)</i>
---	--	--	--



3	Засаг захиргааны нэгж хоорондын харилцааны зохицуулалт	Захиргааны үйл ажиллагаа явуулж буй нэгж хоорондын, албан тушаалтан хоорондын харилцааг зохицуулах бүтэцтэй байхыг шаарддаг. Энэ бүтэц нь тулгарч буй асуудлуудыг хамтран хэлэлцэх, харилцан туршлага солилцох, удирдлагын хувьд бие биеэсээ суралцах, хэлтэс, нэгж хоорондын уялдаа холбоог дэмжих зорилготой. Мөн төв, орон нутгийн хоорондын харилцаа, улс төрийн болон засаг захиргааны нэгжийн хоорондын босоо болон хэвтээ зохицуулалтыг дэмжихэд хувь нэмэр оруулна (Mentzel and Fick (1996), 125). Аймгуудын эрх мэдлээс гадуурх чиг үүргийг зохицуулах, хэлэлцэх зорилгыг ч агуулж болно.	<ul style="list-style-type: none"> - МУЗГ аймаг, орон нутгийн удирдлага хоорондын харилцааг ямар бүтэц, арга механизмаар зохицуулж байна вэ? (Зөвлөгөөн, семинар гэх мэт) - Засаг захиргааны нэгж хоорондын харилцааг зохицуулах ямар механизм, бүтэц үйлчилдэг вэ? - Энэ харилцааны албан болон албан бус ямар нэгэн хэлбэр хэрэгждэг бол хэн, ямар үүргийг хэрхэн гүйцэтгэдэг вэ? <i>Бэлчээрийн менежмент хийх, отрын бус нутгийг ашиглах, БОЭТ, сум дундын эмнэлэг гэх зэрэг аймгууд хооронд, сумд хооронд үүсэх харилцаа байдаг уу? Үүнийг хэрхэн зохицуулдаг вэ?</i>
4	Төв, орон нутгийн зөвлөлдөх байгууллагуудын зохион байгуулалт	Төв, орон нутгийн зөвлөлдөх байгууллагуудын үүрэг бол зөвлөгөө өгөх, зөвлөмж гаргах явдал юм. Ийм төрлийн зөвлөлдөх институцийн нэг жишээ нь ТАЭ. ТАЭ нь төрийн албанд ажиллагчдын үйл ажиллагааг судлах, хянах, үнэлэх; төрийн салбарт үр дүнтэй ажиллах арга зүйн зөвлөгөө өгөх; төрийн албан хаагчдыг ажилд авах, шилжүүлэх, албан тушаал ахиулах, чөлөөлөх, ажлаас халахтай холбогдсон боловсон хүчний журам, хүний нөөцийн талаар үндэсний болон орон нутгийн төрийн байгууллагуудад зөвлөгөө, чиглэл өгөх, журам боловсруулж хэрэгжилтийг хангуулах зэрэг үйл ажиллагааг хариуцан ажилладаг.	<ul style="list-style-type: none"> - Салбар, орон нутаг дахь Төрийн албаны салбар зөвлөлийн үйл ажиллагааны журам, түүний хэрэгжилт ямар түвшинд байна вэ? Ямар нэгэн хүндрэл, бэрхшээл учирдаг уу? (Төрийн албан хаагчдыг сонгон шалгаруулах үйл явц гэх мэт) - Үүнтэй төсөөтэй төсөв, санхүүгийн талаар ямар нэгэн бүтэц, механизм үйлчилж байгаа юу? - Орон нутаг засгийн газрын янз бүрийн салбар (эрүүл мэндийн болон хүнс, хөдөө аж ахуйн салбар)-тай харилцах харилцааг зохицуулах үүргийг ямар арга хэрэгслээр, хэрхэн гүйцэтгэж байгаа вэ? - Бодлого боловсруулах үйл явц дахь төв, орон нутгийн хоорондын харилцааг хэрхэн зохицуулдаг вэ? Орон нутгаас санал авдаг уу? Орон нутаг бодлогоо боловсруулахад төвөөс ямар нэгэн дэмжлэг, туслалцаа үзүүлдэг үү? - Засгийн газрын нэгжүүд болон салбаруудын үйл ажиллагааг орон нутагтай уялдуулах зохицуулалтын ямар арга, механизм (хамтын ажиллагаа, мэдээлэл, зөвлөгөө, хяналт, санхүү төсөв) үйлчилдэг вэ? - Мэдээллийн технологийг бодлогын болон захиргааны баримт бичиг хадгалах, төрийн захиргааны төв ба нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны хэрэгжилт, гүйцэтгэлд хяналт тавих зорилгоор ашиглах, хүчин чадал, боломж ямар түвшинд байна вэ? (Төрийн сан, Шилэн дансны цахим хуудас, ОНХС-ийн мэдээллийн систем, Худалдан авах ажиллагааны цахим хуудас г.м.)

Дээр дурдсан бүтэц, институцийн талаарх мэдээллийг экспертийн үнэлгээ, ярилцлагын судалгааны удирдамжид мөн ашигласан болно.

Судалгааны арга зүйд үндэслэн төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын хэрэгжилтэд экспертийн үнэлгээ хийх хуудсыг боловсруулсан. Экспертийн үнэлгээнд эрдэмтэд, судлаачид, шийдвэр гаргагчид болон орон нутгийн удирдлагуудыг хамруулсан учир асуулгыг боловсруулахдаа судалгааны үндсэн асуудал, бодлого, агуулга, мөн чанарыг үнэлүүлэхэд түлхүү анхаарсан болно. Экспертийн үнэлгээг судалгаанд хамрагдах Дорнод, Сэлэнгэ аймгийн удирдлагуудаар хийлгэн туршсаны дараа дахин сайжруулж, бусад экспертүүдээр үнэлүүлсэн.

Экспертийн үнэлгээний хуудсыг боловсруулахдаа экспертийг мэдээллээр хангах үүднээс арга зүйг дэлгэрэнгүй оруулсан. Үнэлгээг бодитой хийлгэхийн тулд бүлэг бүрт тохируулсан хариултын сонголт, үнэлгээний зөрүүг багасгах үүднээс оноог давтагдах байдлаар ашигласан болно. Үнэлгээний хуудас хоёр хэсэгтэй ба эхний хэсэг нь үнэлгээ хийлгэх, хоёр дахь хэсэг нь нэмэлт мэдээлэл авахад чиглэсэн юм. Үнэлгээг хийлгэхдээ тухайн асуудлыг хариуцсан нэгжтэй хамтран ажиллаж болох ба асуулт тус бүрт нэг хариултыг сонгож бүрэн үнэлүүлсэн. Нэмэлт мэдээллийн хэсэгт эрдэмтэн, судлаачид өөрсдийн судалгааны үр дүнтэй холбоотойгоор мэдээллийг нэмж өгч, шийдвэр гаргагч нар болон орон нутгийн удирдлагуудаас тухайн асуулт тус бүртэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалтын нэр дугаар, тухайн орон нутагтаа хэрэгжүүлж буй санаачилга, туршлага, тус үзүүлэлтийн хангалтгүй байгаагийн шалтгаан, цаашид авах арга хэмжээний талаарх санал зэргийг нь авсан болно.

Судалгааны дизайнд тусгасан арга зүйд үндэслэн төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг төрийн захиргааны албан хаагчидтай ярилцлага хийх аргаар үнэлүүлсэн юм. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцаанд нөлөөлж болох хүчин зүйлсийг:

- Төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалт
- Төр, орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалт
- Төсөв, санхүү
- Хүний нөөц гэсэн 4 багц болгон бүлэглэж ярилцав.

ТАХ-тай хийсэн ярилцлагад нийт 60 төрийн албан хаагч оролцсон бөгөөд үүнээс: удирдах албан тушаалтан 60 хувь, гүйцэтгэх албан тушаалтан, мэргэжилтнүүд 40 хувь нь байсан бол төрийн захиргааны төв байгууллагын албан хаагчид 19 буюу 31.7 хувь, нутгийн захиргааны байгууллагын албан хаагчид 41 буюу 68.3 хувь нь байна. Ярилцлагыг төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад нөлөөлж буй 4 хүчин зүйлд хамаарах 36 асуултад хариулт авах байдлаар ганцаарчилсан ярилцлага 45, бүлгийн ярилцлагыг 6 удаа хийсэн.

Ярилцлагын явцад аудио бичлэг хийж, ярилцлагын тэмдэглэлийг Чимэгэ програм ашиглан хөрвүүлсэн.

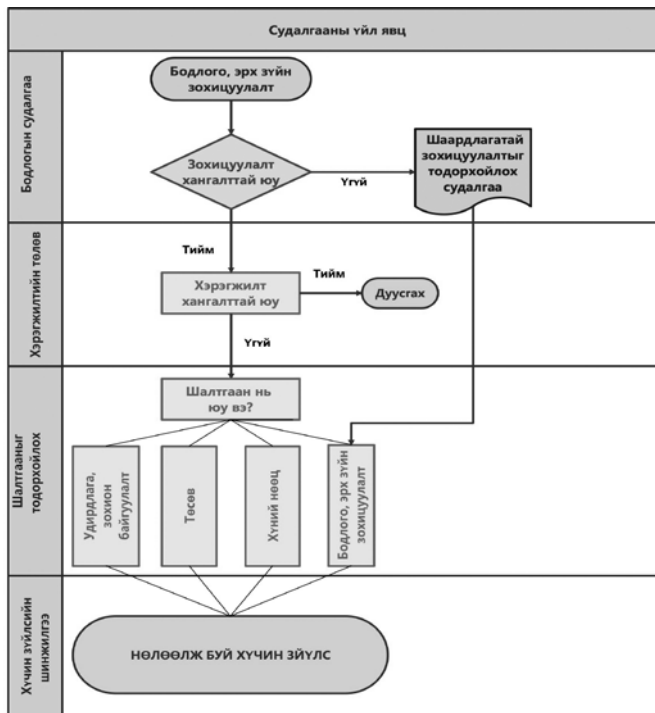
Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтыг экспертүүдээр үнэлүүлэх судалгаанд нийт 36 эксперт хамрагдсан. Үүнээс Сэлэнгэ аймгийн ЗДТГ-ын удирдах ажилтан 4, Дорнод аймгийн ЗДТГ-ын удирдах ажилтан 5, Эрүүл мэндийн яамны удирдах ажилтан 4, ХХААХҮ-ийн яамны удирдах ажилтан 4, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын удирдах ажилтан 3, аймгуудын Засаг даргын Тамгын газрын дарга нар 11 болон судлаач эрдэмтэн 5 эксперт хамрагдлаа.

Өгөгдлийг SPSS програмд оруулан тэг вариацийг шалгахад таван түүвэр алдаатай байсан тул түүнийг тооцооноос хасаж, 31 түүвэрт шинжилгээ хийсэн. Экспертүүдийн үнэлгээний үнэмшлийн зэргийг конкердацийн коэффициентээр шалгахад 0.79 гарсан учир судалгааны үр дүнг боловсруулан дүгнэлт хийх боломжтой гэж үзсэн.

3.5. Судалгааны үйл явц

Судалгааны сэдэв, зорилго, зорилт, үзэл баримтлал болон хамрах хүрээнд үндэслэн судалгааг дараах дарааллаар хийж гүйцэтгэлээ.

Зураг 1. Судалгааны үйл явцын дараалал



Судалгааны баг нь судалгааг үндсэн гурван үе шаттайгаар гүйцэтгэсэн. I үе шат буюу судалгааны бэлтгэл үе шатанд судалгааны дизайныг эцэслэн боловсруулж, Эрдмийн зөвлөлөөр батлуулах ажлыг гүйцэтгэсэн, II үе шатанд судалгааны өгөгдлийг цуглуулж, боловсруулалт, шинжилгээг хийснээс гадна III үе шатанд судалгааны дүнг нэгтгэн дүгнэж, тайланг эцэслэн боловсруулж, Эрдмийн зөвлөлөөр хэлэлцүүлэн захиалагчид хүлээн өгөх, хэвлүүлж нийтийн хүртээл болгох ажлуудыг гүйцэтгэлээ.

ДӨРӨВ. СУДАЛГААНЫ ӨГӨГДЛИЙН БОЛОВСРУУЛАЛТ, ШИНЖИЛГЭЭ

4.1. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны эрх зүйн зохицуулалт

Нэр томьёоны хувьд: Захиргааны Ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д заасны дагуу “Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно” гэж тодорхойлсон байна. Түүнчлэн:

- Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг **төв, орон нутгийн бүх байгууллага**; Энд Засгийн газар, яам, агентлаг, орон нутагт Засаг дарга орно. Энэ орон нутгийн байгууллага гэдэгт ИТХ-ыг багтаахгүй.
- 5.1.5. **Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага** болон шийдвэр, үйл ажиллагаанд нь захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргахаар хуульд тусгайлан заасан байгууллага гэсэн хэсэгт ИТХ-ууд багтдаг байна.

Захиргааны эрх зүйн нэр томьёогоор Захиргааны Ерөнхий хуулийн 5.1.1-д заасан байгууллагуудыг төрийн захиргааны байгууллага, 5.1.5-д байгааг нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага гээд бүх шатны ИТХ-ыг багтаана.

Монгол улсын Үндсэн хууль: Суурь эрх зүйн үндэс, зарчим

Субординац удирдлагын харилцаа: Төрийн захиргааны байгууллагуудын хувьд: Засгийн газар, төрийн захиргааны төв байгууллага яам, төрийн захиргааны байгууллага агентлаг, орон нутагт Засаг дарга нар юм. Эдгээр байгууллага нь нэгдмэл, хамтын удирдлагыг хэрэгжүүлэх шаталсан тогтолцоотой байгууллагууд билээ. Энэ тухай Монгол улсын Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 5-д: Засгийн газар нь “төрийн захиргааны төв байгууллагыг шуурхай удирдаж, нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх үүрэгтэй” гэж зааж өгсөн. Мөн Үндсэн хуулийн 60 дугаар зүйлийн 1-д: Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрт төрийн удирдлагыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга хэрэгжүүлнэ. 61 дүгээр зүйлийн 1-д “Засаг дарга тухайн Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийн хамт засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд харьяа нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомж, Засгийн газар, харьяалах дээд шатныхаа байгууллагын шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангах ажлыг Засгийн газар, дээд шатны Засаг даргын өмнө хариуцна гэж заасан байдаг.

Координац удирдлагын харилцаа: Орон нутагт өөрийн удирдлагын байгууллага болох бүх шатны ИТХ ба иргэдийн нийтийн хурал багтана. Монгол улсын Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 1-д Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах

ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ, 2 дахь заалтад Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хороонд иргэдийн Нийтийн Хурал байна гэж тусгасан. Мөн энэ харилцаанд нутгийн захиргааны байгууллага болох аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга, ЗДТГ, түүнчлэн Засаг даргын эрх мэдлийн хүрээнд ажилладаг агентлаг, байгууллагууд хамаарна. Энэ хоёр удирдлагын зарчмын уялдаа, холбоог авч үзэхдээ өмнө дурдсаны дагуу Монгол улсын Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлийн 1-д заасан “Монгол улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх” зарчимд үндэслэнэ.

Засгийн газрын тухай хууль буюу нарийвчилсан зохицуулалт

Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 3-т Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын шийдвэр хууль тогтоомжид нийцэж буй эсэхэд хяналт тавина. Энэ заалт бол **субординац зарчимд** хамаарах зохицуулалт юм. Мөн уг хуулийн 10 дугаар зүйлийн 6-д зааснаар Засгийн газар нь: Аймаг, бүс нутгийн харьцангуй жигд хөгжлийг хангах, тэдгээрийн хооронд эдийн засгийн зөв зохистой хэлхээ холбоо тогтоон бэхжүүлэх нийтлэг зарчим, загвар боловсруулан хэрэгжүүлж, энэ талаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудад шаардлагатай туслалцаа үзүүлнэ гэсэн нь **субординац, координац харилцааны уулзвар болсон зохицуулалт байна**. Тус зүйлийн 4 дэх заалтад Орон нутгийн байгууллага, аж ахуйн нэгжийн бие даасан байдлыг улс орны хөгжлийн болон үндэсний аюулгүй байдлын нийтлэг ашиг сонирхолтой уялдуулан зохицуулна гэсэн заалт нь **субординац болон босоо чиглэлийн координац харилцаанд хамаарна** гэж үзэж байна.

Мөн тус хуулийн 12 дугаар зүйлийн 5-д Засгийн газар нь төрийн захиргааны төв байгууллагуудын хоорондын болон тэдгээр байгууллага, аймаг, нийслэлийн захиргааны байгууллагын харилцан ажиллагааг нийтлэг зорилтод чиглүүлэн зохицуулна гэжээ. Энэ заалт бол **субординац зарчимд хамаарах** зохицуулалт. Харин практикт энэ зарчмын хэрэгжилт хангалтгүй байдаг. Үүнийг бид энэ судалгаагаар нотолж гаргана.

Мөн 12 дугаар зүйлийн 6-д Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгууламжийг боловсронгуй болгох шаардлагатай арга хэмжээг боловсруулан хэрэгжүүлж, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь зохион байгуулалтын болон аргачилсан туслалцаа үзүүлж, тэдгээрийн бие даасан ажиллагааг хангах арга хэмжээ авна. Энэ заалтын хувьд **субординац, координац хоёрын уулзвар** болсон зохицуулалт юм.

12.7 дахь заалтад Аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж байгаа байдлыг хянан шалгаж, тэдгээрийн үйл ажиллагааг нэгдсэн удирдлагаар хангана. Шаардлагатай бол өөрийн тодорхой бүрэн эрхэд хамаарах тухайлсан асуудлыг нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд шийдвэрлүүлэхээр аймаг, нийслэлийн Засаг даргад шилжүүлж болно гэсэн **субординац зарчимд** хамаарах зохицуулалт тусгагдсан байна.

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль буюу нарийвчилсан зохицуулалт

ЗЗНДНТУТ хуулийн 34 дүгээр зүйл. Засгийн газартай харилцах:

- 34.1.1. жил бүр үйл ажиллагааныхаа тайланг Засгийн газарт хүргүүлэх бөгөөд Засгийн газар уг тайланг хуралдаанаараа хэлэлцэж үнэлэлт, дүгнэлт өгөх;
- 34.1.2. нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх талаар санал, шийдвэрийн төсөл боловсруулж тухайн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүнд хүргүүлэх, эс дэмжвэл өөрийн саналыг Ерөнхий сайдад уламжлах;
- 34.1.3. нутаг дэвсгэрийнхээ болон бүс нутгийн эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг цогцолбороор хөгжүүлэх бодлого боловсруулахад Засгийн газраас зөвлөгөө, дэмжлэг авах;
- 34.1.4. нутаг дэвсгэрийнх нь эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн асуудлыг хэлэлцэхэд Засгийн газрын хуралдаанд оролцож санал, байр сууриа илэрхийлэх.

Эдгээр заалт нь субординац зарчимд хамаарах зохицуулалт юм.

34.2-т хууль тогтоомжид өөрөөр заагаагүй бол төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн төсвийг бүрдүүлэх, захиран зарцуулах, бүс нутгийн хөгжлийг төлөвлөх зэрэг асуудлаар Засгийн газар *аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргад зарим эрх, чиг үүргээ шилжүүлж* болно гэсэн заалтын хувьд субординац, координац хоёрын уулзвар болсон зохицуулалт байна.

35 дугаар зүйл. Төрийн захиргааны төв байгууллагатай харилцах:

35.1 дэх заалтад Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга төрийн захиргааны төв байгууллагатай дор дурдсан журмаар харилцана гэж хуульчилсан:

- 35.1.1. төрийн бодлого, хууль тогтоомжийг биелүүлэх ажлыг зохион байгуулахдаа төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран ажиллах, үйл ажиллагаагаа уялдуулан зохицуулах;
- 35.1.2. харьяалах нутаг дэвсгэрийн салбарын болон салбар хоорондын бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ харьяалах нутаг дэвсгэртээ төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтарсан шийдвэр гаргаж биелэлтийг зохион байгуулах;
- 35.1.3. нутаг дэвсгэрийнхээ хэтийн хөгжлийн асуудлаар төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран хэрэгжүүлэх нэгдсэн бодлогын талаар Ерөнхий сайдтай шууд харилцах;
- 35.1.4. орон нутгийн хүч, хөрөнгөөр шийдвэрлэх боломжгүй нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр Улсын Их Хурал, Засгийн газар, төрийн захиргааны төв байгууллагад саналаа уламжлах;

- 35.1.5. эдийн засаг, нийгмийн хөгжил, хот байгуулалт, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах, төрөөс хүн амд үзүүлэх үйлчилгээтэй холбогдсон асуудлаар төрийн захиргааны төв байгууллагад санал тавьж шийдвэрлүүлэх.

Эдгээр заалт нь субординац зарчимд хамаарах зохицуулалт гэж үзэж болно.

35.2 дахь заалтад “Эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хууль тогтоомжид нийцүүлэн гаргасан аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхэд төрийн захиргааны төв байгууллага саадучруулахыг хориглоно” гэсэн заалтын хувьд *субординац, координац хоёрын уулзвар* болсон зохицуулалт байна.

Хэдийгээр Үндсэн хууль болон ЗЗНДНТУТ хуульд зааснаар Засаг дарга дээд шатны байгууллагын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх, хамтран ажиллах талаар суурь зохицуулалт байгаа ч төрийн захиргааны төв буюу яам, агентлаг тус бүрийн салбарын хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхийн хүрээнд харилцан уялдаа холбоо бүхий эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй байна.

Салбарын хуулиар яам, агентлаг, Засаг даргад өгсөн бүрэн эрхийн уялдаа холбоо хангалтгүй, давхардал, хийдэл их байдаг талаар нутгийн төрийн захиргааны байгууллагын албан хаагчид байнга асуудал тавьдаг. Тухайлбал, ЗЗНДНТУТ хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 1-д Засаг даргад нийт 6 чиглэл тус бүрдээ 10-аас доошгүй өөрт харьяалах бүрэн эрхтэй боловч дээд шатны байгууллагаас даалгасан үүрэг, даалгаврыг хэрэгжүүлэхээр ажилласаар байгаад үндсэн үүргээ бүрэн дүүрэн, үр дүнтэй гүйцэтгэж чаддаггүй гэж Засаг дарга нар үздэг байна. Мөн яам, агентлагийн босоо удирдлагын хүрээнд орон нутагт томилогдсон албан хаагчид болон орон нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны хамтын ажиллагааны эрх зүйн үндсийг нарийвчлан зохицуулаагүй байна.

Хамтын ажиллагаа нь ямар хэлбэртэй байх, төсөв, санхүү, хүний нөөцийн хувьд хэн ямар үүрэгтэй, хариуцлагатай байх зэргээр маш тодорхой заах шаардлагатай. Хэдийгээр нэгдмэл улс, төрийн захиргааны байгууллагууд болохын хувьд босоо удирдлагын зарчимтай ч яам, агентлаг, Засаг дарга нарын хамтын ажиллагаатай холбоотой ажил үүргийн хуваарилалт нь үндэслэлтэй, төсөв, санхүүжилт нь шийдэгдсэн, албан хаагчдын албан тушаалын тодорхойлолтод нэг бүрчлэн тодорхой зааж өгөх нь чухал. Ийнхүү тодорхойлж өгөхдөө тухайн хамтын ажиллагаа, харилцан уялдаа бүхий үйл ажиллагаа нь судалгаанд үндэслэсэн, үр ашиг, өртгийг тооцсон, төрийн үйлчилгээний хүртээмж, чанарт суурилсан загвар, үзэл баримтлалыг иш үндэс болгосон эрх зүйн зохицуулалт буюу холбогдох хууль, захиргааны хэм хэмжээний акт болох журмуудыг батлан гаргах явдал юм.

Шинэчилсэн найруулгаар батлагдсан ЗЗНДНТУТ хуулийн 5 дугаар бүлэгт Нэгжийн удирдлагын бусад байгууллагатай харилцах зохицуулалтыг тусад нь

системчилэн гаргаж өгчээ. 71, 72 дугаар зүйлийн зохицуулалт нь субординац зарчимд хамаарах зохицуулалт болжээ. Энэхүү судалгааны хувьд эдгээр суурь хуульд тусгагдсан заалтуудыг дээрх хоёр зарчмын дагуу сонгож, салбарын хуулиудаар зохицуулж чадаж байна уу гэдгийг түүвэрлэн, зөрчил, хийдлийг илрүүлэх юм.

4.2. Монгол улс дахь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдааг зохицуулсан хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгүүд, тэдгээрийн хэрэгжилтэд хийсэн шинжилгээ

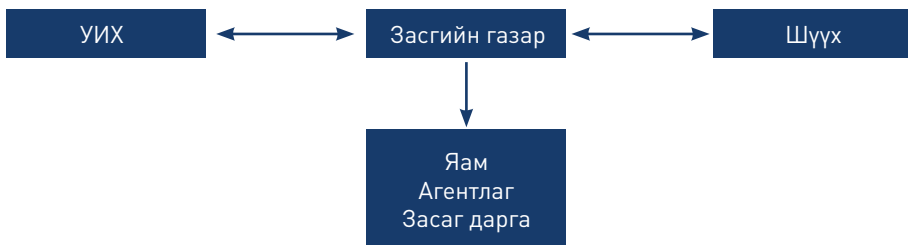
Монгол улсын Үндсэн хуулинд төрийн байгууллын тогтолцоог хуульчилсан. Төрийн байгууллын тогтолцоонд УИХ, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Шүүх эрх мэдлийн суурь зохицуулалтыг зааж өгснөөс гадна нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон байдаг. Эдгээр байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа зохицуулалтын зарчмыг дараах зурагт үзүүлэв (хэвтээ \longleftrightarrow), (босоо \downarrow).

Зураг 2. Төрийн байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын зарчим

Гадагш:



Дотогш:



УИХ, Засгийн газар, Ерөнхийлөгч, Шүүхийн хоорондын уялдаа холбоо нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах онол, зарчмын дагуу гадагш чиглэсэн үйл ажиллагаанд харилцан тэнцвэр, хяналт бүхий хэвтээ чиглэлээр тодорхойлогддог. Харин дотогш чиглэсэн үйл ажиллагаа нь босоо ба хэвтээ чиглэлтэй байна. Жишээ нь шүүх хэдийгээр анхан, давж заалдах, хяналтын шат гэж хуваагддаг ч удирдлагын хувьд шүүхүүд хэвтээ чиглэлд байна.

УИХ нь төлөөллийн байгууллага тул шууд харьяа байгууллагагүй байх ёстой ч засгийн газраас хараат бус бие даасан агентлагуудыг байгуулдаг. Гэхдээ удирдлагын босоо чиглэлд бус хэвтээ чиглэлээр ажилладаг байна.

Засгийн газрын хувьд төрийн удирдлагыг шууд хэрэгжүүлдэг бие даасан бүтцийн байгууллагуудаас бүрддэг тул дотогш чиглэсэн үйл ажиллагаа нь шатлан захирах ёсны буюу босоо чиглэл голлодог байна.

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага гэдгийг Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 12 дугаар зүйл, Захиргааны Ерөнхий хуулийн 5.1-д заасан байгууллага гэж ойлгоно. Төрийн захиргааны төв байгууллага гэдэгт Засаг газар, яам, агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллага гэдэгт аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, түүний харьяа агентлагууд орно.

Төрийн захиргааны төв, нутгийн захиргааны байгууллага болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага хоорондын харилцааг Европын Холбооноос гаргасан “Төв ба орон нутгийн хоорондын харилцаа” (2007) бүтээлд дурдсан зарчмуудын дагуу тодорхойлдог. Харин энэхүү судалгааны хүрээнд нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болох **ИТХ болон төрийн захиргааны төв, орон нутгийн байгууллагуудын** хоорондын үйл ажиллагааны харилцан уялдааг судлаагүй болно.

Харин гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх Засгийн газар, яам, агентлаг, орон нутаг дахь төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх Засаг дарга, түүний харьяа агентлаг, яамны орон нутаг дахь босоо удирдлагатай агентлагуудын хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтыг судална. Засгийн газрын бүтцийн байгууллага хоорондын харилцаа нь бүх салбарын бодлого, үйл ажиллагаа иргэдийн хэрэгцээг үр дүнтэйгээр хангах үйлчилгээг дэмжих замаар хамтын засаглал, шийдвэр гаргалтыг дэмжих, хөнгөвчлөх зорилготой юм (Эдвардс, 2008).

Төрийн захиргааны төв ба нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны (intergovernmental relation) гол агуулга нь хуульд заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд оновчтой зохицуулалт хийж, үр дүнд хүрэхтэй холбоотой юм. Энэхүү хэрэгжүүлэх ажиллагаа буюу удирдлагын механизм дан ганц захирах-захирагдах зарчмын дагуу бус, харин харилцан итгэлцэл, туслалцаа, дэмжлэгээр хөгжиж явдаг гэж хэлж болно. Ялангуяа төрийн захиргааны төв байгууллагаас нутгийн захиргааны байгууллагын бие даасан байдлыг хөгжүүлэх, дэмжихэд энэ харилцан уялдааны зарчим чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. ЗЗНДНТУТХ-ийн шинэчилсэн найруулгаар аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн чиг үүргийг тус тусад нь тодорхойлон хуульчилж өгсөн. Түүнчлэн тус хуулийн 71, 72 дугаар зүйлд нутгийн захиргааны байгууллага Засгийн газар, яам, агентлагтай харилцлах суурь эрх зүйн үндсийг зохицуулж өгсөн байна.

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын уялдаа, зохицуулалтыг босоо болон хэвтээ чиглэлийн удирдлагын тогтолцоонд хэрхэн хэрэгжиж байгааг Ван дер Волт, Ду Тойт (1997)-ын тодорхойлсон дараах 6 арга хэрэгслийн дагуу судаллаа. Үүнд:

- Хамтын ажиллагаа (cooperation)
- Харилцаа холбоо (communication)
- Зөвлөгөө (consultation)
- Зохицуулах (coordination) буюу хяналт
- Туслалцаа үзүүлэх (assisting)
- Дэмжлэг үзүүлэх (supporting)

Хамтын ажиллагаа (cooperation): Энэ нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагууд нэгдмэл чиг үүргүүд хэрэгжүүлэх явцад гарч ирдэг. Жишээлбэл, Монгол улсад хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх нийтлэг чиг үүрэг Засгийн газар, яам, агентлаг, орон нутагт Засаг даргад оногдсон. Энэ чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хамтын ажиллагааны хамтран ажиллах гэрээ байгуулах, форум, зөвлөгөөн зохион байгуулах, ажлын хэсэг, зөвлөл ажиллуулах, шууд харилцах гэх мэт хэлбэрүүдийг ашиглаж болно. Хамтын ажиллагаанд оролцогч талууд тэгш эрхтэй байх зарчим үйлчилнэ.

Харилцаа холбоо (communication): Харилцан мэдээлэл солилцох, санал авах, өгөх, тайлан гаргах зэргээр илэрнэ. Харилцаа холбоо нь дээрээс доошоо, доороос дээшээ урсгалыг тэнцвэртэй байлгах ёстой.

Зөвлөгөө (consultation): Бодлого, хууль тогтоомж, чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх, энэ нь мэдээлэл, зөвлөмж өгөх, сургалтад хамруулах зэргээр илэрнэ. Дээрээс доошоо чиглэсэн урсгал голлодог.

Зохицуулах (coordination) буюу хяналт: Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын хоорондын үйл ажиллагаанаас урган гарах асуудлыг шийдвэрлэх, ажил зохион байгуулах, маргаан үүсэх тохиолдолд зохицуулалт хийх, иргэдээс дээд шатны байгууллагад гомдол гаргах, дотоод хяналтын харилцаанд илэрдэг.

Туслалцаа үзүүлэх (assisting): Бодлого, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх хүрээнд хүний нөөц, зохион байгуулалтын талаас туслалцаа үзүүлэх харилцаанд гарч ирнэ. Энэ нь дээрээс доошоо, доороос дээшээ урсгалтай байна.

Дэмжлэг үзүүлэх (supporting): Энэ нь санхүү, төсөвтэй холбоотой гарч ирнэ.

Хүснэгт 2. Эрх зүйн зохицуулалт, хэрэгжүүлэх механизм, хэрэгжилт

Эрх зүйн зохицуулалт	Хэрэгжүүлэх механизм	Хэрэгжилт
- Монгол улсын Хууль - УИХ, Засгийн газраас баталсан Бодлогын баримт бичиг	Хэрэгжүүлэгч байгууллагын тогтолцоо	Захиргааны акт Захиргааны гэрээ
	Хууль тогтоомжид заасан уялдаа холбооны зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх журам	ТАХ-аас авсан ярилцлагад тематик шинжилгээ хийсэн

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, холбооны эрх зүйн зохицуулалт ямар байгаа, түүний хэрэгжилтийн өнөөгийн байдлыг гаргахын тулд дараах удирдлагын чиглэлийн дагуу холбогдох хууль тогтоомжуудаас түүвэр хийлээ.

Босоо субординацийн чиглэл: Засгийн газраас- Яам, агентлаг, -Засаг даргатай харьцах дээрээс доошоо шууд харилцаа (Засгийн газраас-Эрүүл мэндийн яам, ХХААХҮЯ, Дорнод, Сэлэнгэ аймгийн Засаг дарга нартай)

Координацийн босоо чиглэл: Яам-аймгийн Засаг дарга хоорондын харилцаа (Дорнод, Сэлэнгийн жишээн дээр)

Координацийн хэвтээ чиглэлийн дагуу: аймаг, сумын Засаг дарга- орон нутгийн босоо чиглэлийн агентлаг хоорондын харилцааг сонгон авч судаллаа.

Босоо субординацийн чиглэл: Энэ чиглэлд ЗАСГИЙН ГАЗРААС төрийн төв ба нутгийн захиргааны байгууллагуудтай харьцах харилцаа нь дээрээс доошоо шууд гэсэн чиглэлтэй байна.

А. Эрх зүйн суурь зохицуулалт, хэрэгжих механизм, хэрэгжилт

Эрх зүйн зохицуулалт

Суурь зохицуулалт бүхий хууль болон Монгол улсын Үндсэн хуулинд: Засгийн газар төрийн захиргааны байгууллагуудыг удирдах, тэдэнтэй харьцдаг харилцааг дараах байдлаар зохицуулсан. Үүнд: Тус хуулийн 38 дугаар зүйлийн 3-т “салбарын ба салбар хоорондын, түүнчлэн бүс нутгийн хөгжлийн асуудлаар арга хэмжээ боловсруулж хэрэгжүүлэх”; 5-д “төрийн захиргааны төв байгууллагыг шуурхай удирдаж, нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх гэж суурь зохицуулалтыг нь заасан.

Гадаад улсын зохицуулалтаас танилцуулбал: ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн VIIIa-д Хамтын чиг үүргүүд, төрийн захиргааны хамтын ажиллагаа гэсэн бие даасан бүлэг байна.



Арга хэмжээ боловсруулж хэрэгжүүлэх, удирдан чиглүүлэх үндсэн чиг үүргийг Ерөнхий зохицуулалттай хууль болох Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуульд дараах байдлаар нарийвчилан зааж өгсөн. Үүнд:

Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуулинд Засгийн газар тус 7 дугаар зүйлийн 1-д Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагаас хуулийн биелэлтийг зохион байгуулж хангах арга замыг тодорхойлон уул ажлыг **нэгтгэн удирдана**, 3-т Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын шийдвэр хууль тогтоомжид нийцэж буй эсэхэд **хяналт тавина**. 4 дэх заалтад “Хууль тогтоомж, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газрын шийдвэрийн биелэлтийг төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага, улсын үйлдвэрийн газар, байгууллага, төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжид хянан шалгаж, шаардлагатай бол тэдгээрийн удирдлагын **илтгэл, мэдээллийг хэлэлцэнэ**. 8 дугаар зүйлийн 3-т Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого, Хөгжлийн зорилтот хөтөлбөр, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, Монгол Улсыг хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл, Улсыг хөгжүүлэх жилийн төлөвлөгөө, улсын төсвийн биелэлтийг хангах ажлыг төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагаар **дамжуулан зохион байгуулна**. 9 дүгээр зүйлийн 4-т Хууль тогтоомжид заасны дагуу хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах ажилд улс, олон нийтийн байгууллага, иргэдийн хүчийг **нэгтгэн зохион байгуулна**. 10 дугаар зүйлийн 2-т Эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн нийтлэг зорилтыг шийдвэрлэхэд эдийн засгийн салбаруудын хүч чармайлтыг нэгтгэн чиглүүлж, салбар хоорондын **харилцан ажиллагааг зохицуулна**. 11 дүгээр зүйлийн 1-д Байгаль, орчныг хамгаалах эдийн засаг, эрх зүй, зохион байгуулалтын тогтолцоо бүрдүүлж, энэ хүрээн дэх Засгийн газрын болон Засгийн газрын бус /олон нийтийн/ байгууллагын **үйл ажиллагааг зохицуулна**. 12 дугаар зүйлд Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг **удирдан чиглүүлэх талаарх** Засгийн газрын бүрэн эрх, 14 дүгээр зүйлийн 4-т Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагаас иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авах, хянан шийдвэрлэх ажлыг **нэгтгэн удирдана** гэж тус тус зохицуулжээ.

Засгийн газрын тухай хуульд заасан нэгтгэн удирдана, хяналт тавина, илтгэл, мэдээллийг хэлэлцэнэ, дамжуулан зохион байгуулна, харилцан ажиллагааг зохицуулна, үйл ажиллагааг зохицуулна, удирдан чиглүүлэх гэснийг хууль зүйн техник талаас нь авч үзвэл эрх бүхий байгууллагаас, эсхүл хууль өөрөө тайлбарлаагүй байна. Энэ судалгаанд төрийн захиргааны төв болон нутгийн байгууллагын үйл ажиллагаа хоорондын уялдааг хангах арга хэрэгслийг тодорхойлсон Ван дер Волт, Ду Тойт нарын онолд үндэслэн тайлбар хийсэн.

Мөн эдгээр үйл ажиллагааг нэгдмэл удирдлагаар хангах, зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх үндсэн чиг үүргийг Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх

газарт тус хуулиар харьяалуулжээ. Тодруулбал, тус хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1-д “Хэрэг эрхлэх газар нь Засгийн газрын шийдвэр боловсруулах, хэрэгжүүлэх, төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын **харилцан ажиллагааг зохицуулахад туслах, хүний нөөцийн удирдлага, нийтлэг үйлчилгээний удирдлагаар хангах**” асуудлыг эрхлэн гүйцэтгэнэ гэжээ.

Эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжих механизм

Засгийн газрын тухай хуульд заасан нэгтгэн удирдана, хяналт тавина, илтгэл, мэдээллийг хэлэлцэнэ, дамжуулан зохион байгуулна, харилцан ажиллагааг зохицуулна, үйл ажиллагааг зохицуулна, удирдан чиглүүлэх гэсэн уялдааг холбоог хангах арга хэрэгслийг тус хуулийн 30 дугаар зүйлийн 1-д Засгийн газар бүрэн эрхийнхээ асуудлаар хуралдаанаас тогтоол, нэг удаагийн чанартай буюу шуурхай асуудлаар Ерөнхий сайд захирамж гаргах замаар хэрэгжүүлнэ. Ялангуяа Засгийн газрын хуралдаанаас гарсан эрх зүйн баримт бичиг нь төрийн захиргааны төв болон орон нутгийн захиргааны үйл ажиллагааг нэгдмэл, манлайлах чиглэлээр уялдаа холбоог хангах үндсэн механизм юм.

Ярилцлагын тэмдэглэл 1

Засгийн газрын хуралдаанаас тогтоол, захирамж, тэмдэглэл гардаг ба ихэнх шийдвэр нь төрийн захиргааны төв ба нутгийн захиргааны байгууллагад хамааралтай байдаг.

ЗГХЭГ-ын албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас

Засгийн газрын хуралдааны журмыг Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 3-т “Засгийн газрын хуралдааны нарийвчилсан дэгийг энэ хуулийн дагуу Засгийн газар тогтооно” гэж заасны дагуу 2009 оны 3 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталжээ. Иймд Засгийн газар салбар хоорондын үйл ажиллагааг удирдах, хамтрах харилцааг арга хэмжээ авах тухай Засгийн газрын тогтоолоороо, шуурхай удирдлагаар хангах зохицуулалт нь Ерөнхий сайдын захирамжаар хэрэгждэг байна.

Хэрэгжилт: Эрх зүйн суурь зохицуулалт, хэрэгжих механизмыг Монгол улсын Засгийн газрын тухай хууль заасан ба тэдгээр зүйл, заалтын хэрэгжилтийг дараах тоон баримтаар гаргасан.

Хүснэгт 3. Хуульд заасан зохицуулалтын хэрэгжилт – Засгийн газар

Он	Засгийн газрын шийдвэрийн нийт тоо	Засгийн газрын хуралдаанаас гаргасан тогтоол	Шуурхай удирдлагаар хангасан Ерөнхий сайдын захирамж
2021 оны 10 сарын байдлаар	199	23	1
2020	268	38	2
2021	252	29	0

Эх сурвалж. www.legalinfo.mn

2021 онд гаргасан 251 тогтоолоос 20 тогтоолд хууль зүйн техникийн талаас шинжилгээ хийхэд 11 тогтоолын хууль зүйн үндэслэх хэсэгт Засгийн газрын тухайн хуулийн 30 дугаар зүйлийн 1-ийг ганц удаа эшилсэн байна. Энэ Засгийн газрын шийдвэрийн нэршлийг заасан заалт бөгөөд тухайн хуралдаанаар хэлэлцсэн асуудлыг зохицуулж буй хуулийн зүйл, заалтыг заавал давхар эшлээгүй нь Захиргааны Ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.1-д заасан хуульд үндэслэх зарчим, 40.2.3- д “бодит нөхцөл байдал, хууль зүйн үндэслэлийг заах” гэсэн заалтуудыг тус тус зөрчсөн байна гэж үзлээ.

Б. Харилцан уялдааны арга хэрэгсэл тус бүрийн эрх зүйн зохицуулалт, хэрэгжих механизм, хэрэгжилтэд хийсэн шинжилгээ

Субординаци чиглэлд Засгийн газраас Яам, Засаг даргатай захирах, захирагдах зарчмын дагуу шаталсан тогтолцоогоор үйл ажиллагаа нь тодорхойлогддог буюу харилцан уялдааг нь дээр дурдсанчлан нэгтгэн удирдана, удирдан чиглүүлнэ, үйл ажиллагааг нь зохицуулна гэдгийг дээрээс доошоо хатуу удирдлагын зарчимтай холбож тайлбарласаар ирсэн. Энэ судалгаанд уян хатан, менежментийн шинэ онол, арга зүйн талаас авч үзэн тайлбарлаж байна. Үүнд:

1. Хамтын ажиллагаа (cooperation): Засгийн газар төрийн захиргааны байгууллагуудтайгаа харьцах хамтын ажиллагаа нь хуралдаан, хамтран ажиллах гэрээ байгуулах, ажлын хэсэг, комисс, зөвлөлийн бүтэц бий болгох, форум зохион байгуулах гэсэн хэлбэрүүдтэй ба эдгээрийг ерөнхий болон салбарын хуулиудад хэрхэн тусгагдсаныг судалбал:

Хуралдаан

Эрх зүйн зохицуулалт: Засгийн газрын тухай хуулийн 29 дүгээр зүйл, Засгийн газрын 2009 оны 3 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан журам.

Зохицуулалтын хэрэгжих механизм: Засгийн газрын хуралдаанаар сайдууд салбарын асуудлыг, агентлаг салбарын хүрээний асуудлыг, нийслэл, аймгийн Засаг дарга нар орон нутгийн асуудлаар хуралдаанд оролцдог. Засгийн газрын баталсан журмын 2.6-д “Шаардлагатай гэж үзвэл аймаг, нийслэлийн Засаг дарга болон холбогдох бусад этгээдийг оролцуулан хуралдааныг өргөтгөсөн хэлбэрээр хийж болно, 3.2.6. харьяа нутаг дэвсгэрийнх нь эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн асуудлыг хэлэлцэхэд аймаг, нийслэлийн Засаг дарга оролцоно” гэж заасан.

Хэрэгжилт: Яамны сайдууд хэлэлцэх асуудлын хүрээнд хуралдаанд санал оруулж ирдэг. Засгийн газрын хуралдаанд агентлагийн удирдлага, Засаг дарга нар жилд 2 удаа оролцдог байна. Энэ хуралдаанд холбогдох удирдлагын этгээд өөрийн чиг үүрэг, нутаг дэвсгэр, эрх хэмжээний хүрээнд асуудлаа тавьж хэлэлцүүлдэг.

Эрүүл мэндийн салбарт

Эрх зүйн зохицуулалт: Эрүүл мэндийн тухай хуульд зааснаар Засгийн газар төрөөс эрүүл мэндийн талаар баримтлах бодлогыг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах (7.1.1); эрүүл мэндийн тухай хууль тогтоомжийн биелэлтийг зохион байгуулах бүрэн эрхтэй (7.1.2) бол Эрүүл мэндийн яам эрүүл мэндийн тухай хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулж, биелэлтийг хангуулах (8.1.1) бүрэн эрхтэй.

Зохицуулалтын хэрэгжих механизм: Засгийн газрын хуралдаанд эрүүл мэнд хариуцсан сайд хэлэлцэх асуудлаа оруулна. Ингэхдээ Засгийн газрын тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 5-д зааснаар “хэлэлцэх асуудлыг Засгийн газрын гишүүн эрх хэмжээний дотор санаачлах эрхтэй. Бусад байгууллага, албан тушаалтан, иргэд хуульд өөрөөр заагаагүй бол Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцэх асуудлын тухай саналаа Засгийн газрын холбогдох гишүүнээр уламжлан тавьж болно” гэж заасан.

Хэрэгжилт: Эрүүл мэндийн сайд Засгийн газрын хуралдаанд сүүлийн 3 жилийн байдлаар 17 асуудал оруулж хэлэлцүүлсэн.

Хөдөө аж ахуйн салбарт

Эрх зүйн зохицуулалт: Жижиг, дунд, үйлдвэр, үйлчилгээг дэмжих тухай хуулиар Яам: жижиг, дунд үйлдвэр, үйлчилгээг дэмжих хууль тогтоомж, энэ хуулийн 10.1, 10.2, 15.1.2-т заасан хөтөлбөр, баримт бичгийн төслийг боловсруулах, биелэлтэд хяналт тавих бүрэн эрхтэй (16.1.1) гэж заасны дагуу энэ хүрээнд сайд хэлэлцэх асуудлыг Засгийн газрын хуралдаанд оруулна.

Газар тариалан, мал аж ахуйн харилцааг зохицуулж буй Тариалангийн тухай хуульд Засгийн газрын хамтран ажиллахтай холбоотой харилцааг зохицуулсан зүйл заалтгүй байна.

Зохицуулалтын хэрэгжих механизм: Процедур нь эрүүл мэндийн яамтай ижил.

Хэрэгжилт: ХХААХҮ-ийн сайд Засгийн газрын хуралдаанд сүүлийн 3 жилийн байдлаар 14 асуудал оруулж хэлэлцүүлсэн.

Хамтран ажиллах гэрээ

Эрх зүйн зохицуулалт: Монгол улсын Засгийн газрын тухай хууль болон бусад салбарын хуулиудад энэ хэлбэрийг шууд зааж өгөөгүй. Тус хуулийн 19 дүгээр зүйлд заасан гэрээгээр чиг үүрэг шилжүүлэх заалт нь төрийн бус бусад байгууллагатай холбоотой харилцаан дээр хэрэглэгддэг. Харин Төсвийн хуулийн 39 дүгээр зүйлд заасан зохицуулалт нь орон нутагт чиг үүрэг төлөөлүүлэн гүйцэтгэх тухай агуулгатай юм. Энэ нь чиг үүргийн харилцааг зохицуулж байгаа ба харин захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангах зохицуулалт гэж үзэхгүй байна.



Зохицуулалтын хэрэгжих механизм: Хуульд харилцан ажиллах энэ хэлбэрийг тодорхой зааж өгөөгүй тул нарийвчилсан журмыг тодорхойлох боломжгүй юм. Гэхдээ Захиргааны ерөнхий хуульд захиргааны гэрээний зохицуулалтыг 2016 оны 7 сарын 1-нээс оруулж ирсэн. Гагцхүү захиргааны байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаатай холбоотой харилцаанд хэрэглэгддэг гэрээний зохицуулалтыг захиргааны гэрээ гэж үзэх үү, үгүй юу гэдэг нэг мөр болоогүй байна. Мөн Иргэний хуулиар энэ харилцааг зохицуулна гэхээр иргэд хоорондын эдийн ба эдийн бус баялагтай холбоотой харилцаанд, түүнчлэн гэрээний чөлөөт байдлын зарчмыг баримталдаг тул энэ хамтын ажиллагаанд Иргэний гэрээг ашиглахгүй. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газар-сайд, Ерөнхий сайд-Засаг дарга нартай байгуулах гэрээний хувьд энэ шаардлага хангагдахгүй юм.

Хэрэгжилт: Практикт ерөнхий сайд сайдуудтай, сайд Засаг дарга нартай хамтран ажиллах гэрээ, харин аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нар Ерөнхий сайдтай батламж байгуулдаг байна. Энэ талын эрх зүйн зохицуулалт тодорхойгүй, Засгийн газрын тухай хуулиар эрх олгогдоогүй байна гэж үзлээ. Тус хуулийн 30 дугаар зүйлийн 10-т Засгийн газрын шийдвэрийн төсөл боловсруулах аргачлалыг Захиргааны ерөнхий хуульд нийцүүлэн Засгийн газар батална гэсэн аргачлал гараагүй байна.

Баримт 1

Хүнс хөдөө, аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн салбарын төсвийн ерөнхийлөн захирагч болон аймгийн Засаг даргын хамтран ажиллах гэрээ

Нийтлэг үндэслэл

- 1.1. Гэрээний зорилго нь Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн салбарын бодлого, зорилтыг хэрэгжүүлэх чиглэлээр авах арга хэмжээ, санхүүжилтийн талаар ХХААХҮ-ийн сайд, аймгийн Засаг дарга нарын харилцаанд хүлээх үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлоход оршино.
- 1.2. Төсвийн тухай хуулийн 39 дүгээр зүйл, 58.2 дахь хэсэг, 65.1.3 заалтыг удирдлага болгон

Салбарын зохицуулалттай хуулиудад энэ хэлбэрийн зохицуулалт байхгүй.

Хэрэгжилт: Ерөнхий сайд Эрүүл мэндийн болон Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдтай хамтран ажиллах гэрээ байгуулдаг.

Зөвлөл, ажлын хэсэг, комиссын бүтэц бий болгох

Эрх зүйн зохицуулалт: Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуульд Засгийн газрын хуулийн 17 дугаар зүйлийн 5-д “Засгийн газар үйл ажиллагааныхаа тодорхой чиглэлээр Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцэх асуудлаар урьдчилан санал, дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий орон тооны бус зөвлөлтэй байж болно”. Мөн хуулийн 18⁴ дугаар зүйлийн 4-т дэд сайд “Улсын Их Хурал, түүний

Байнгын хороо, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Ерөнхий сайдаас байгуулах хороо, комисс, зөвлөл, ажлын хэсэгт сайдын түр эзгүйд түүний даалгаснаар сайдыг төлөөлнө” гэжээ.

Зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм: Зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг Засгийн газар тогтооно гэсэн. Нарийвчилсан журам бол гараагүй. Харин 2009 оны 3 дугаар тогтоолын хавсралтаар Засгийн газрын хуралдааны журам батлагдсан. Энэ журмын 3.2-д Хуралдаанд төрийн байгууллагын удирдах албан тушаалтнуудыг зөвлөх эрхтэйгээр оролцуулахаар заасан. Комисс, хороо, ажлын хэсгийн эрх зүйн байдлыг Захиргааны Ерөнхий хуулийн 5.2-т зааснаар “Захиргааны байгууллага байнгын бус, нэг удаагийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэж зохицуулахаар байгуулагдаж болох бөгөөд татан буугдсан тохиолдолд түүнийг байгуулсан, томилсон эрх бүхий этгээд эрх зүйн үр дагаврыг хариуцна” гэж тодорхойлж болно.

Хэрэгжилт

Хүснэгт 4. Хуульд заасан зохицуулалтын хэрэгжилт – Ажлын хэсэг

Он	Засгийн газрын шийдвэрийн нийт тоо	Ажил хэсэг, комисс байгуулсан тухай
2021 оны 10 сарын байдлаар	199	Тодорхой мэдээлэл олдсонгүй
2020	268	
2019	252	

Харин эрх бүхий албан тушаалтнаас ярилцлага авахад: “Ерөнхий сайдын захирамж болон Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргын тушаалаар ажлын хэсэг байгуулагдан ажилладаг. Захирамж, тушаалтай нэгбүрчлэн танилцаж судалгаа хийх шаардлагатай тул холбогдох зөвшөөрлийг авах болон судалгаа хийх цаг хугацаа шаардлагатай” гэж хариуллаа.

Ажлын хэсэг, комисс байгуулах тухай шийдвэрийн агуулгын жишээг авч үзвэл дараах байдалтай байна.



Баримт 2

МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТОГТООЛ АЖ АХУЙН НЭГЖИЙН ТООЛЛОГО ЯВУУЛАХ ТУХАЙ

Статистикийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “з”, 7 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасныг тус тус үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газраас ТОГТООХ нь:

1. Аж ахуйн нэгжийн улсын тооллогыг 2021 оны 4 дүгээр улиралд багтаан зохион байгуулахаар тогтоосугай.
2. Аж ахуйн нэгжийн улсын тооллогыг зохион байгуулах Комиссын бүрэлдэхүүнийг хавсралт ёсоор баталсугай.
3. Аж ахуйн нэгжийн улсын тооллогод өөрийн аймаг, нийслэлийн нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгж, байгууллага, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг бүрэн хамруулах орон тооны бус ажлын хэсэг байгуулж, тооллогын ажилд татан оролцуулах зохион байгуулалтын арга хэмжээ авч ажиллахыг аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нарт, тооллогын ажилд бүх талын дэмжлэг үзүүлж **хамтран ажиллахыг** Засгийн газрын гишүүдэд тус тус даалгасугай.
4. Аж ахуйн нэгжийн улсын тооллогыг 2021 оны батлагдсан төсөвт багтаан зохион байгуулж, тооллогын дүнг нэгтгэн 2022 оны эхний хагас жилд багтаан Засгийн газарт танилцуулахыг Комисс (Б.Жавхлан)-т даалгаж, Үндэсний статистикийн хорооны дарга Б.Батдаваад зөвлөсүгэй.

Аж ахуйн нэгжийн тооллого явуулах хугацааг Засгийн газар тогтооно гэдгийг Статистикийн тухай хуулиар, төрийн захиргааны төв байгууллагыг хамтран ажиллах талаар энэ тогтоолоор зааж байна. Энэ кейс дээр хамтран ажиллах хэлбэрийг Комисс байгуулах гэж үзлээ.

Онцгой нөхцөл байдал болох гамшгийн нөхцөлд Засгийн газар түргэн шуурхай удирдлагаар хангах Улсын онцгой комисс, шуурхай албыг байгуулж байна. Засгийн газрын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 7-д Гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх арга хэмжээ авч, онцгой ажиллагааг удирдан чиглүүлнэ гэж заасан. Харин энэ бүрэн эрхээ Засгийн газар Улсын онцгой комисст шилжүүлсэн. Гамшгаас хамгаалах тухай хуулийн 22.3-т Гамшиг, гамшгийн онцгой нөхцөл байдлын үед гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагааг нэгдсэн удирдлага, зохицуулалтаар хангах, шийдвэр гаргах, шуурхай зохион байгуулах, хяналт тавих эрх бүхий Улсын онцгой комиссыг Засгийн газар, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн онцгой комиссыг тухайн шатны Засаг дарга байгуулна гэжээ. Мөн хуулийн 23.3-т Улсын онцгой комиссыг онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, орон нутгийн онцгой комиссыг тухайн шатны Засаг дарга тэргүүлнэ гэж заасан ба 2020 оны 2 сараас эхэлсэн цар тахлын онцгой нөхцөлд Засгийн газрын тэргүүн ерөнхий сайд тэргүүлэн, удирдан чиглүүлэх манлайллын талаар судлаач, иргэдээс санал гарч байсан. Мөн энэ онцгой нөхцөлд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдаа, холбоо түргэн шуурхай байх зарчим дээр үндэслэнэ.

Гэтэл Ковид-19 цар тахлаас хүний амь нас, эрүүл мэндийг хамгаалах талаар Монгол Улс зохих амжилт гаргаж байгаа хэдий ч цар тахалтай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэх явцад хүний амь нас хохирсон тохиолдол цөөнгүй гарлаа. Түүнчлэн бэлэн байдлын үеэр үүрэг гүйцэтгэж байгаа албан хаагчдад үүргээ гүйцэтгэх явцад нь тулгарсан гарцаагүй нөхцөл байдлын талаар шийдвэр гаргахдаа хүний амь нас, аюулгүй байдлыг хамгаалахыг нэн тэргүүнд тавих, хүнлэг харьцах чиглэл өгөгдөөгүй, багаар ажиллаж буй хэд хэдэн байгууллагын албан хаагчид хэрхэн шийдвэр гаргах зарчим, чиг үүргийн хуваарилалт, хамтын ажиллагааны уялдаа холбоо, мэдээлэл солилцох суваг тодорхой бус байснаас иргэд эмнэлгийн яаралтай тусламж, үйлчилгээ авч чадахгүй хугацаа алдсан, нас барсан зэргээр хүний эрхийн ноцтой зөрчил гарчээ.

Энэ судалгаанд хамрагдсан Сэлэнгэ, Дорнод аймгийн онцгой байдлын комисс, аймгийн Засаг дарга, Эрүүл мэндийн газар, нэгдсэн эмнэлэг хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа зохицлын талаар судалсан. Онцгой нөхцөл байдалд төрийн албан хаагч нар хуульд заасан үүргээ санаачилгатай зохион байгуулсан сайн жишээ байна.

Ярилцлагын тэмдэглэл 2

УОК-оос өгсөн үүргийн дагуу АОК шаардлагатай тохиолдолд өргөтгөсөн (34 хүн), бусад үед 7 хоног тутам цомхотгосон (26 хүн) байдлаар хуралдаан зохион байгуулж, аймаг, сумын онцлогт тохируулан тогтоол гаргаж шийддэг, шийдвэрээ иргэдэд мэдээлдэг.

Иргэд, байгууллагаас цахимаар хүсэлт авах программ хангамж боловсруулж ашигласан нь эрэмбэлэлт хийж, шуурхай ажиллах боломжийг олгосон.

Мөн УОК-ийн гаргасан шийдвэрийг орон нутагт шийдэхдээ УОК-той зөвшилцөж шийддэг, тухайлбал, сургууль, цэцэрлэг, хот хоорондын зам, үйлчилгээний газруудыг шууд хааж болдоггүй. УОК-ийн шийдвэрийг сумд, байгууллагуудад урьдчилан мэдэгдэж, албан шаардлага өгч, хариуцлагын гэрээ байгуулах замаар ажиллаж байна.

*Аймгийн Онцгой байдлын газар, АОК,
Шуурхай штабын ТАХ-тай хийсэн ярилцлага*

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын уялдаа зохицуулалтын асуудал хувь хүний манлайлал, мэдлэг, ур чадвараас шалтгаалж байгаа нь учир дутагдалтай гэж үзэж байна. Энэ нь төрийн үйлчилгээ иргэддээ хүрч чадахгүй, сөрөг үр дагавар гарах нөхцөлийг бүрдүүлдэг.

Салбарын зохицуулалттай хуулиудад Засгийн газрын оролцоотой холбоотойгоор Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 7.2-т “Монгол Улсын Ерөнхий сайдын дэргэд төрөөс эрүүл мэндийн талаар баримтлах бодлогын хэрэгжилтийг

улсын хэмжээнд зохицуулах үүрэг бүхий орон тооны бус Үндэсний зөвлөл байгуулан ажиллуулж болно” гэж заасан.

Зохицуулалтын хэрэгжих механизм: Энэ талаар нарийвчилсан журам байхгүй.

Хэрэгжилт: Үндэсний зөвлөл байгуулагдаагүй байна.

Форум зохион байгуулах

Эрх зүйн зохицуулалт: Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуульд тусгайлсан зохицуулалт байхгүй.

Зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм: Нарийвчилсан журам алга.

Хэрэгжилт: Нийгэм, эдийн засгийн асуудлуудыг шийдэхэд онцгой үүрэг гүйцэтгэж ирсэн хэлэлцүүлгийн энэхүү механизм 2010 онд анх Монголд зохион байгуулагдсан. Гэхдээ форум байгуулах эрх зүйн зохицуулалт тодорхойгүй тул Засгийн газраас санаачилсан гэх үндэслэл байхгүй. Харин зохион байгуулагч нар хүсэлт, урилга илгээдэг байна.

Ярилцлагын тэмдэглэл 3

“Монголын эдийн засгийн чуулган-2018” чуулганаар төр, хувийн хэвшил хамтран эдийн засагт тулгамдаж байгаа асуудлуудаар ярилцан гарц, шийдэл хайж, бодит үр дүн бий болгосон эдийн засгийн чуулганыг зохион байгуулсан. Хоёр өдөр үргэлжилсэн энэ удаагийн Эдийн засгийн чуулганд Засгийн газрын гишүүд, бүх яамдын Төрийн нарийн бичгийн дарга, хувийн хэвشلүүд болон анх удаа 18 аймгийн Засаг дарга нар өргөнөөр хамтдаа оролцсон байна.

ТАХ-тай хийсэн ярилцлага

Салбарын зохицуулалттай хуулиудад энэ хэлбэрийн эрх зүйн зохицуулалт байхгүй.

2. Харилцаа холбоо (communication): Засгийн газар бусад төрийн захиргааны байгууллагуудтай харилцан мэдээлэл солилцох, санал гаргахтай холбоотой хэрхэн харьцдаг эрх зүйн зохицуулалтыг судалбал: Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 7 дүгээр зүйлийн 4-т зааснаар Засгийн газар нь “Хууль тогтоомж, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газрын шийдвэрийн биелэлтийг төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага, улсын үйлдвэрийн газар, байгууллага, төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжид хянан шалгаж, шаардлагатай бол тэдгээрийн удирдлагын **илтгэл, мэдээллийг хэлэлцэнэ**” гэжээ.

Зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм: Засгийн газрын харилцан мэдээлэл солилцох харилцааг зохицуулах үндсэн чиг үүргийн байгууллага нь ЗГХЭГ юм.

Хэрэгжилт

Хүснэгт 5. ЗГХЭГ-т ирсэн, тус газраас явуулсан албан бичиг

Он	Ирсэн бичиг	Явуулсан бичиг
2021 оны 10 сарын байдлаар	11,306	
2020	13,531	5,528
2019		5,637

Салбарын зохицуулалттай хууль буюу Эрүүл мэндийн тухай хуульд 8.1.14. эрүүл мэндийн удирдлага, мэдээллийн тогтолцооны бодлогыг тодорхойлох, **мэдээллээр хангах**; 8.1.19. эрүүл мэндийн статистик **мэдээллийг нэгтгэн гаргах, мэдээлэх**; 8.1.20. эрүүл мэндийн салбарын хөгжил, эрүүл мэндийн ажилтны хөгжлийн бодлогын хэрэгжилтийг хангах, **судалгаа хийх** зэргээр Засгийн газартай харилцана гэжээ.

Зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм: Нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй.

Хэрэгжилт: Эрүүл мэндийн яамнаас жилд дунджаар 15 мэдээллийг Засгийн газар руу хүргүүлдэг.

Жижиг, дунд, үйлдвэр, үйлчилгээг дэмжих тухай хуульд Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яамыг 16.1.4. жижиг, дунд үйлдвэр, үйлчилгээ эрхлэгчид үзүүлэх төрийн үйлчилгээг нээлттэй, шуурхай хүргэх, шат дамжлагыг багасгах, хяналт шалгалт, бүртгэл, зөвшөөрлийн тогтолцоог боловсронгуй болгох **санал боловсруулж, шийдвэрлүүлэх** үүрэгтэй гэж заасан.

Зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм: Нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй.

Хэрэгжилт: Энэ бүрэн эрхийн хүрээнд сүүлийн 3 жилд 11 санал хүргүүлсэн.

3. Зөвлөгөө (consultation): Бодлого, хууль тогтоомж, чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх, үүнд зөвлөмж өгөх, сургалтад хамруулах зэргээр харилцан уялдааг тодорхойлно.

Зөвлөмж өгөх

Эрх зүйн зохицуулалт: Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7-д Засгийн газар “Хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох арга хэмжээ авч, эрх зүйн мэдээлэл, сургалт, хууль тогтоомж тайлбарлан таниулах ажлыг зохион байгуулна, 33 дугаар зүйлийн 4-т “нийтлэг үйлчилгээний бодлогыг боловсруулж, түүнийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг шаардлагатай зөвлөгөө, удирдлага, зохицуулалтаар хангана” гэж заасан.

Зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм: Нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй.

Хэрэгжилт: Холбогдох албан тушаалтантай хийсэн ярилцлагаас үзэхэд “энэ хүрээнд Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газраас яам, агентлаг, аймаг, нийслэлд ажиллах бүрт холбогдох зөвлөмжийг өгдөг” гэж хариулсан.

34 дүгээр зүйлийн 1-д “Ерөнхий сайдын дэргэд эдийн засгийн стратеги, төлөвлөлтийн алба ажиллана”. 2-т “Ерөнхий сайд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ зөвлөгөө авах, шуурхай ажил гүйцэтгүүлэх зөвлөхтэй, ажлын хэсэгтэй байна” гэж заажээ.

Хэрэгжилт: 1) Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын бүтцэд Эдийн засгийн бодлогын зөвлөл ажиллаж байсан. 2) Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын бүтцэд 16 хүний бүрэлдэхүүнтэй “Ерөнхий сайдын ажлын алба” ажилладаг.

Салбарын зохицуулалттай хууль буюу Эрүүл мэндийн тухай хуульд Засгийн газар яам, агентлагт зөвлөх талаар зохицуулалт байхгүй. Жижиг, дунд, үйлдвэр, үйлчилгээг дэмжих тухай хуульд ч Засгийн газрын бүрэн эрхийг тусгайлан заагаагүй.

Сургалтын чиглэлээр

Эрх зүйн зохицуулалт: Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 2-т “Төрийн албаны ажилтан бэлтгэх, давтан сургах, мэргэшлийг нь дээшлүүлэх, дахин мэргэшүүлэх, тэдний ажиллах нөхцөл, нийгмийн баталгааг хангах арга хэмжээ авч хэрэгжүүлнэ” гэж тус тус заасан.

Хэрэгжилт: Засгийн газрын энэ бүрэн эрхийг Удирдлагын академи хэрэгжүүлдэг.

4. Зохицуулах (coordination) буюу хяналт: Удирдан чиглүүлэх ба хяналт шалгалт, хяналт шинжилгээ хийхийг хэлнэ.

Удирдан чиглүүлэх

Зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм: Чиглэл өгөх хэлбэртэй. Харин чиглэл өгөх талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй. Харин Засгийн газар яам, агентлаг, Засаг дарга нарт чиглэл гэсэн нэртэй албан бичиг илгээдэг ба энэ бичиг нь эрх зүйн үр дагавар үүсгэх ба үүсгэхгүй захиргааны актын хэлбэр мөн эсэх талаар тодорхой зохицуулалт байхгүй.

Хэрэгжилт: Засгийн газраас сүүлийн 3 жилд чиглэл өгсөн нэгдсэн тоон мэдээлэл олдсонгүй.

Хяналт тавих

Зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм: Бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилт болон захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх нийтлэг журам. Засгийн газрын 206 дугаар тогтоолын дагуу хэрэгждэг.

Хэрэгжилт: Жил бүр ЗГХЭГ-аас байгууллагуудын хяналт шинжилгээний тайланг гаргуулдаг.

5. Туслалцаа үзүүлэх (assisting): Бодлого, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх хүрээнд хүний нөөц, зохион байгуулалтын талаас туслалцаа үзүүлэх харилцаанд гарч ирнэ.

Зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм: Нарийвчилсан журам байхгүй. Харин ЗЕХ-ийн 10 дугаар зүйлийн дагуу төрийн захиргааны байгууллагуудын хоорондын туслалцаа авах харилцаа зохицуулагдаж болно.

Хэрэгжилт: Захиргааны Ерөнхий хуулийн дагуу байгууллага хоорондын туслалцаа авсан мэдээлэл байхгүй. Энэ хуулийн заалт огт хэрэгждэггүй байна.

Салбарын зохицуулалттай хууль буюу Эрүүл мэндийн тухай хууль, хөдөө аж ахуйн чиглэлийн хуулиудад Засгийн газартай харилцах үйл ажиллагааны талаар тусгагдаагүй байна.

6. Дэмжлэг үзүүлэх (supporting): Энэ нь санхүү, төсөвтэй холбоотой гарч ирнэ.

Эрх зүйн зохицуулалт: ЗГХЭГ 33 дугаар зүйлийн 2-т “Засгийн газрын стратегийн удирдлага, төлөвлөлт санхүүгийн нөөцийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлнэ” гэж заасан.

Зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм: Нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй.

Хэрэгжилт Сүүлийн 3 жилд дэмжлэг үзүүлсэн тоон мэдээлэл олдсонгүй.

Салбарын зохицуулалттай хууль буюу Эрүүл мэндийн тухай хууль, хөдөө аж ахуйн чиглэлийн хуулиудад Засгийн газартай харилцах үйл ажиллагааны талаар тусгагдаагүй байна.

КООРДИНАЦИЙН БОСОО ЧИГЛЭЛ

ЯАМ -ЗАСАГ ДАРГА

1. Хамтын ажиллагаа (cooperation): Энэ чиглэлд хамтран ажиллах хуралдааны хэлбэр хамаарахгүй.

Хамтран ажиллах гэрээ

Эрх зүйн зохицуулалт: Монгол улсын Яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.4-т “төсвийн ерөнхийлөн захирагчаас яам, агентлаг, Засгийн газраас байгуулсан бусад байгууллага, холбогдох аймаг, нийслэлийн Засаг даргатай үр дүнгийн гэрээ байгуулах, гэрээний биелэлтийн явц, үр дүнд хяналт тавих, дүгнэх” гэсэн зохицуулалт байна.

Зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм: Өмнөх хэсэгт дурдсан.

Хэрэгжилт: Яамны сайд аймаг, нийслэлийн Засаг даргатай хамтран ажиллах гэрээ байгуулдаг. Судалгаанд Дорнод, Сэлэнгэ аймгийн Засаг дарга нарын Эрүүл мэндийн болон Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яамтай хийсэн 2020, 2021 оны гэрээнүүдийг судалсан. Гэрээнүүд хууль зүйн хувьд зөрчилтэй байгаа нь судалгаанаас харагдлаа. Тодруулбал, Монгол улсын Эрүүл мэндийн сайд Дорнод аймгийн Засаг даргын хамтран ажиллах гэрээний хууль зүйн үндэслэх хэсэгт эшилсэн хуулийн зүйл, заалт уг гэрээний зүйлтэй зөрчилдөж байна. Төсвийн тухай хуулийн 39.1 дэх хэсэгт эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үйлчилгээг үзүүлэх чиг үүргийг төлөөлөн хэрэгжүүлэх тухай бөгөөд тухайн аймаг дахь эрүүл мэндийн салбарын бүхий л харилцааг энэ гэрээнд тусгасан нь зөрчилтэй байдлыг бий болгож байна. ХХААХҮЯ-ны хувьд Дорнод аймгийн Засаг даргатай байгуулсан хамтран ажиллах гэрээний хууль

зүйн үндэслэл хэсэгт эшилсэн хууль нь Төсвийн тухай хуулийн 39 дүгээр зүйл дээр 58 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, 65.3-ийг нэмсэн байна. Гэрээнд тавигдах Захиргааны болон Иргэний хуульд заасан шаардлагыг хангахгүй байна (энэ талаар өмнөх хэсэгт дэлгэрэнгүй тайлбарласан).

Салбарын зохицуулалттай хууль буюу **Эрүүл мэндийн тухай хуульд**

Эрх зүйн зохицуулалт: 8.1.10. эрүүл мэндийн ажилтны нийгмийн баталгааг хангах асуудлыг холбогдох байгууллагатай хамтран шийдвэрлэх; 8.1.12. эрүүл мэндийн даатгалын санхүүжилтийн бодлогыг холбогдох байгууллагатай хамтран тодорхойлох; Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих талаар дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ (11.1): эрүүл мэндийн тухай хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан Засгийн газар, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас гаргасан шийдвэрийн биелэлтийг харьяалах нутаг дэвсгэртээ зохион байгуулах (11.1.1); эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагатай зөвшилцөн харьяалах нутаг дэвсгэрийнхээ эрүүл мэндийн байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох, оновчтой байршуулах, материаллаг бааз, хүний болон санхүүгийн нөөцийг зохистой хуваарилах (11.1.3); аймаг, нийслэлийн эрүүл мэндийн газрын даргыг эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүнтэй зөвшилцөн Төрийн албаны тухай хуулийн дагуу томилох, чөлөөлөх (11.1.6) зэргээр хамтран ажиллах зохицуулалт байна.

Зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм: Хамтран ажиллах хэлбэр нь гэрээ, ажлын хэсэг байгуулах зэргийн аль нь байх нь тодорхойгүй байна. Энэ талаар нарийвчилсан журам алга.

Хөдөө аж ахуйн чиглэлээр

Эрх зүйн зохицуулалт: Жижиг, дунд, үйлдвэр үйлчилгээг дэмжих тухай хуулийн 17.1.1-д “жижиг, дунд үйлдвэр, үйлчилгээний хууль тогтоомж, төрийн бодлого, чиглэлийг хэрэгжүүлэх, биелэлтийг тайлагнах бүрэн эрхийн хүрээнд Засаг даргатай харьцаж болно” гэж заасан.

Зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм: Хамтран ажиллах хэлбэр нь гэрээ, ажлын хэсэг байгуулах зэргийн аль нь байх нь тодорхойгүй байна. Энэ талаар нарийвчилсан журам алга.

Хэрэгжилт: Хүнс, хөдөө аж ахуйн, хөнгөн үйлдвэрийн яамнаас 2019 онд Дорнод аймгийн Засаг даргад хандаж нийт 34 албан бичиг хүргүүлснээс хамтран ажиллах тухай 2, хамтран ажиллах санал хүргүүлэх тухай 2, бэлчээрийн ургамал хамгаалах төсөв баталж хамтран ажиллах 1, 2020 онд нийт 39 албан бичиг ирснээс зөвлөгөөн зохион байгуулах тухай, хамтран ажиллах тухай 2, 2021 оны хагас жилийн байдлаар нийт 22 албан бичиг ирснээс хамтран ажиллах тухай 4 албан бичиг ирсэн байна.

Баримт 3

Дорнод аймгийн Засаг дарга Танаа

Хамтран ажиллах тухай

Малын генетик нөөцийн тухай хуулийг баталж, малын генетик нөөцийн төлөв байдлыг тодорхойлох, үнэлэх ажлыг 2019 оны 11 сарын 1-ний дотор явуулж, дүнг онд багтаан УИХ-д тайлагнах үүргийг Засгийн газарт даалгасан.

Дээрх ажлын хүрээнд аймаг, сумдын мал аж ахуйн салбарын статистик тоон үзүүлэлт зэргийг нарийвчлан тогтоох шаардлагатай тул бүх шатны Засаг дарга, Статистикийн хэлтэс, мэргэжлийн агентлагийн оролцоог бүрэн хангаж хамтран ажиллахыг хүсье.

САЙД

Энэ албан бичигт хууль зүйн үндэслэл огт заагаагүй байна.

Ярилцлагын тэмдэглэл 4

Хамтын ажиллагааны талаар гэрээ байгуулдаг. Гэтэл хууль зүйн үндэслэлийг харахад хуульд үндэслээгүй, буруу хуулийг тавьсан байна. Мөн сая ковидын нөхцөл байдал Эрүүл мэндийн яамнаас эмч ажиллагчдын цалин, хөлстэй холбоотойгоор аймгийн төсвөөс мөнгө өгнө үү гэсэн. Хамтран ажиллах гэрээтэй гэх агуулгаар бичиг явуулсан. Гэтэл хуульд Засаг даргад мөнгө гаргах эрх байхгүй шүү дээ. Бид хуулиа дагах уу, гэрээгээ дагах уу?

Аймгийн ЗДТГ-ын ТАХ-тай хийсэн ярилцлагаас

Судалгаанд оролцсон эрх бүхий албан тушаалтнууд ярилцлагадаа яам-Засаг даргатай хамтран ажиллах гэрээтэй боловч зарим тохиолдолд Засаг даргын бүрэн эрхэд хамаарахгүй асуудлаар хамтран ажиллах гэрээний зүйл заалтыг дурдан албан бичиг илгээдгийг дээрх кейсээс харж болно.

Зөвлөгөөн, чуулган зохион байгуулах

Эрх зүйн зохицуулалт: Хуульд зохицуулалт байхгүй.

Хэрэгжилт: Яам, агентлаг, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нартай хамтран улсын зөвлөгөөн хийдэг байна.



Ярилцлагын тэмдэглэл 5 - Сайн туршлага

Сэлэнгэ аймгийн Засаг даргын ивээл дор аймгийн Эрүүл мэндийн газар, Засаг даргын Тамгын газрын дарга, Засаг даргын орлогч зэрэг бүрэлдэхүүнтэйгээр хамтарсан баг гаргаж, Халдварт өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх үзлэгийг бүх сумдуудад зохион байгуулсан. Энэ ажлыг Эрүүл мэндийн яам дэмжиж 2019 онд манай аймагт улсын хэмжээний чуулганыг зохион байгуулж, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга эрүүл мэндийн байгууллагууд цугларсан.

Эх хүүхдийн эрүүл мэндийг хамгаалах, сүрьеэтэй тэмцэх тухай зэрэг сэдвээр зөвлөгөөн зохион байгуулсан. Уг зөвлөгөөнөөс гарсан үр дүнтэй ажил бол аймаг, сумын Засаг даргын ширээн дээр төрөх гэж буй эмэргтэйчүүдийн талаар, бага насны хүүхдийн талаар мэдээлэл байнга байдаг. Засаг дарга эрүүл мэндийн асуудлаар ядаж санхүүжилтийг шийдэхдээ түргэн шуурхай болсон. Энэ зөвлөгөөнөөс аймгийн “Засаг даргын Сүрьеэгүй Сэлэнгэ” хөтөлбөр батлагдсан. Бид ингэж хамтран ажиллаж байна.

Эрүүл мэнд хариуцсан албан хаагчийн ярилцлагаас

Ажлын хэсэг, комисс, зөвлөлийн бүтэц бий болгох

Эрх зүйн зохицуулалт: Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 6-д “Монгол Улсын сайд өөрийн ажлын хэсэгтэй байж болно”. Мөн Монгол улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.1-д заасны дагуу хууль тогтоомж, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газрын шийдвэр, үүрэг даалгаврыг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулж, биелэлтийг хангуулах бүрэн эрхийн хүрээнд зөвлөл, ажлын хэсэг байгуулж ажилладаг байна.

Хэрэгжилт: ХХААХҮЯ-ны жишээн дээр:

Баримт 4

Дорнод аймгийн Засаг дарга Танаа

Ажлын хэсгийн хурал зохион байгуулах тухай

Хөдөөгийн хүн ам, мал аж ахуйн усан хангамжийн өрөмдлөгийн хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор Хүнс, хөдөө аж ахуйн сайдын 2016 оны А-83 дугаар тушаалаар Усны өрөмдлөгийн иж бүрдлийг танай аймагт хуваарилсан байна. Уг тушаалаар олгосон 5 жилийн хугацаатай худаг шинээр бариулахаар Д компанитай ЗДТГ гэрээ байгуулсан байна. Энэ ажлыг эрчимжүүлэх зорилгоор ажлын хэсгийн хурлыг 2020 оны 3 сарын 3-ны өдөр хуралдуулах тул холбогдох мэргэжилтэн, Д компанийн удирдах албан тушаалтныг хамт ирүүлэх арга хэмжээг авна уу.

Төрийн нарийн бичгийн дарга

Энэ албан бичигт хууль зүйн үндэслэл огт заагаагүй байна.

Засгийн газрын тухай хуулийн 18^д дугаар зүйлийн 3-т “сайдын даалгаснаар Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, аймаг, нийслэлийн Засаг даргатай харилцах” гэсэн дэд сайдын эрх хэмжээний зохицуулалт тусгагджээ. ХХААХҮ-ийн дэд сайд Дорнод аймгийн Засаг даргад арга хэмжээ зохион байгуулах тухай албан бичиг хүргүүлсэн байна.

Баримт 5

“Давс багатай бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлтийг дэмжье” арга хэмжээг төрийн ба төрийн бус байгууллагатай хамтран орон даяар зохион байгуулах тухай. Тус аймгаас оролцох аж ахуйн нэгж, байгууллагыг өргөнөөр оролцуулж, холбогдох мэдээллийг яаманд ирүүлнэ үү.

Энэ албан бичигт хууль зүйн үндэслэл огт заагаагүй байна.

Салбарын зохицуулалттай хуулиар Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 8.2-т “Эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын дэргэд эрүүл мэндийн салбарын бодлого, хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлох, эрүүл мэндийн тухай хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулж, биелэлтийг хангуулахад нь зөвлөх чиг үүрэг бүхий орон тооны бус мэргэжлийн зөвлөл байгуулан ажиллуулж болно” гэжээ.

Зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм: Нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй.

Жижиг, дунд, үйлдвэр, үйлчилгээг дэмжих тухай хуульд зохицуулалт байхгүй.

Харилцаа холбоо (communication)

Мэдээлэл солилцох, санал авах

Эрх зүйн зохицуулалт: Монгол улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.5-д “хууль тогтоомж, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газрын болон сайдын шийдвэрийг сурталчлах, хуулийг хэрэглэж байгаа практикийг судалж нэгтгэн, боловсронгуй болгох санал боловсруулж холбогдох байгууллагад оруулах”; 7.1.11-д “салбарын мэдээллийн тогтолцоог бүрдүүлэх, бодлого боловсруулах, түүнийг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулахад шаардагдах тооцоо, судалгаа, мэдээ материалыг бусад яам, агентлаг, Засгийн газраас байгуулсан бусад байгууллага, аж ахуйн нэгжээс гаргуулж авах” тухай заалт байна.

Салбарын зохицуулалттай хууль буюу **Эрүүл мэндийн тухай хуулийн** 8.1.14-т эрүүл мэндийн удирдлага, мэдээллийн тогтолцооны бодлогыг тодорхойлох, мэдээллээр хангах; 8.1.19-д эрүүл мэндийн статистик мэдээллийг нэгтгэн гаргах, мэдээлэх; 8.1.21-д иргэний эрүүл мэндээ хамгаалах, өвчлөхөөс урьдчилан сэргийлэх, өвчин, эмгэг, гэмтлийн улмаас эрүүл мэндэд үүсэх үр

дагаврыг багасгах, арилгах чиглэлээр сургалт, сурталчилгаа хийх, эрүүл мэндийг дэмжих арга хэмжээг зохион байгуулах заалт тусгагджээ.

Хэрэгжилт:

Баримт 6

Дорнод аймгийн Засаг дарга Танаа

Мэдээлэл ирүүлэх тухай

Тус яамнаас Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хуулийн 6.4 дэх хэсэг, Засгийн газрын тогтоолыг тус тус үндэслэн согтууруулах ундаа худалдах, үйлчлэх цэгийн тоо, төрлийг тогтоох нормативыг шинэчлэн боловсруулахаар ажиллаж байна.

Иймд аймаг орон нутгийн хэмжээнд архи, согтууруулах ундаа худалдаалах, түүгээр үйлчлэх цэгийг судалгааг хавсралтад заасан маягтын дагуу өдрийн дотор ирүүлнэ үү.

Төрийн нарийн бичгийн дарга

Хөдөө аж ахуйн чиглэлээр

Эрх зүйн зохицуулалт: Жижиг, дунд, үйлдвэр, үйлчилгээг дэмжих тухай хуулийн 18.3-т Тухайн шатны Засаг дарга жижиг, дунд үйлдвэр, үйлчилгээг кластераар хөгжүүлэх тухай саналаа боловсруулж, дээд шатны эрх бүхий албан тушаалтанд хүргүүлнэ.

Хэрэгжилт: Хүнс, хөдөө аж ахуйн, хөнгөн үйлдвэрийн яамнаас 2019 онд Дорнод аймгийн Засаг даргад хандаж нийт 34 албан бичиг хүргүүлснээс мэдээлэл хүргүүлэх тухай 2, санал авах тухай 5, 2020 оны нийт 39 албан бичгээс санал ирүүлэх тухай 2, санал хүргүүлэх тухай 1, санал дэмжих тухай 1, 2021 оны хагас жилийн байдлаар нийт 22 албан бичгээс санал дэмжих тухай 5, санал ирүүлэх тухай 2 бичиг иржээ.

Баримт 7

Дорнод аймгийн Засаг дарга Танаа

Санал авах тухай

Тус яамнаас Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хуулийн 6.4 дэх хэсэг, Засгийн газрын тогтоолыг тус тус үндэслэн согтууруулах ундаа худалдах, үйлчлэх цэгийн тоо, төрлийг тогтоох нормативыг шинэчлэн боловсруулахаар ажиллаж байна.

Иймд холбогдох байгууллагуудын төлөөллийг хангасан уулзалт, хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, төсөлд саналаа 2019 оны 1 сарын 20-ны дотор ирүүлнэ үү.

САЙД

3. Зөвлөгөө (consultation)

Зөвлөмж өгөх

Эрх зүйн зохицуулалт: Монгол улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.6-д “аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, Засаг даргын Тамгын газрын бүтцийн нэгж, Засаг даргын дэргэдэх холбогдох байгууллагыг мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангах” гэж заажээ.

Салбарын зохицуулалттай хууль буюу *Эрүүл мэндийн тухай хуульд* Яам 8.1.3.төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, тусгай мэргэжлийн төв, нэгдсэн болон тусгай эмнэлэг, эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагын харьяанд ажилладаг бусад төрийн байгууллагыг мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангах; 8.1.5.хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих талаар иргэд, төрийн болон төрийн бус байгууллагад мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх; 8.8.Энэ хуулийн 16.16-д заасан төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг улсын болон бүсийн хэмжээнд бусад эрүүл мэндийн байгууллагыг мэргэжил, арга зүйгээр хангах үйл ажиллагааг зохицуулах журам, тусламж, үйлчилгээний чиглэл, хамрах хүрээг эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална.

Хөдөө аж ахуйн чиглэлээр хууль тогтоомжид тодорхой заалт байхгүй.

Хэрэгжилт: Тус яамнаас 2019 онд Дорнод аймгийн Засаг даргад хандаж нийт 34 албан бичиг хүргүүлсэн байна. Үүнээс зөвлөмж 4, 2020 онд томилгооны зөвлөмж хүргүүлэх тухай 1, зөвлөмж өгөх тухай 1, 2021 оны хагас жилийн байдлаар зөвлөмж 2 ирсэн байна.

Баримт 8

Дорнод аймгийн Засаг дарга Танаа

Зөвлөмж хүргүүлэх тухай

Тус яамнаас цар тахлын үед авч хэрэгжүүлж буй салбарын цаг үеийн технологит ажлуудыг хэвийн явуулахад зориулж, Хот хооронд зорчих хүсэлт, зөвшөөрлийн <http://pass.mofa.gov.mn/> системийг хөгжүүлээ.

Албан хэрэгцээндээ ашиглахыг зөвлөж байна.

САЙД....

Сургалт зохион байгуулах

Эрх зүйн зохицуулалт: Монгол улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.8-д төрийн албан хаагчдын хэрэгцээг тодорхойлох, тэднийг бэлтгэх, давтан сургах, мэргэшлийг нь дээшлүүлэх, дахин мэргэшүүлэх, ажиллах нөхцөл, нийгмийн баталгааг нь хангахтай холбогдсон бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх гэж заасан.



Хэрэгжилт: Хүнс, хөдөө аж ахуйн, хөнгөн үйлдвэрийн яамнаас 2019 онд Дорнод аймгийн Засаг даргад хандаж, нийт 34 албан бичиг хүргүүлснээс сургалтад хамруулах тухай 1, 2020 оны нийт 39 албан бичгээс, 2021 оны хагас жилийн байдлаар нийт 22-оос энэ талаарх нэг ч албан бичиг бичиг ирээгүй байна.

4. Зохицуулах (coordination) буюу хяналт

Эрх зүйн зохицуулалт: Монгол улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.7-д Засгийн газрын агентлаг, Засгийн газраас байгуулсан бусад байгууллагын хоорондын болон эдгээр байгууллага, аймаг, нийслэлийн захиргааны холбогдох байгууллагын харилцан ажиллагааг уялдуулан зохицуулах гэж заасан

Салбарын зохицуулалттай хууль буюу **Эрүүл мэндийн тухай хууль** 8.1.6.хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах, бэхжүүлэх үндэсний хөтөлбөр, төсөл боловсруулах, хэрэгжилтийг зохицуулах, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийж, үр дүнг тооцох; 8.1.13.аймаг, нийслэлийн эрүүл мэндийн байгууллагын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх, хянах;

Хэрэгжилт: Практикт арга хэмжээ, ажил зохион байгуулах чиглэл өгөх, судалгаа, тайлан ирүүлэх, улсын үзлэг зохион байгуулах, хөтөлбөр, төлөвлөгөө, тушаалын хэрэгжилт, биелэлт ирүүлэх зэргээр харилцааг тодорхойлж байна.

Баримт 9

Дорнод аймгийн Засаг дарга Танаа

Улсын үзлэг зохион байгуулах тухай

Засгийн газрын өдрийн хуралдаанаар Сум хөгжүүлэх сангийн эх үүсвэрийн ашиглалтыг сайжруулах зорилгоор Улсын үзлэг зохион байгуулж, санал дүгнэлтээ Засгийн газарт танилцуулахыг ХХААХҮЯ болон сангийн сайд нарт үүрэг болголоо.

.....

Улсын үзлэгийг удирдамжийн дагуу тогтоосон хугацаанд чанартай зохион байгуулж, мэдээллийг нэгтгэн, дүгнэлт хийж, үр дүнг тайлагнаж, хамтарч ажиллахыг хүсье.

САЙД

Баримт 10

Дорнод аймгийн Засаг дарга Танаа

Чиглэл хүргүүлэх тухай

Жижиг дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх, хөнгөлөлттэй зээл олгоход санхүүжилтийн эрхийг аймгуудад олгосон. Гэвч зарим аймаг дэд хороо байгуулах, зээл олгох тэргүүлэх салбар зэргийг зарлахдаа холбогдох журмыг мөрдөхгүй байгаа тул дараах чиглэлийг хүргүүлж байна. Үүнд:

1.Төсөл сонгон шалгаруулах дэд хороонд ажиллах төрийн бус байгууллагын 4 төлөөлөл нь энэ чиглэлээр 3-аас доошгүй жил үйл ажиллагаа явуулсан байх

.....

САЙД

Баримт 11

Дорнод аймгийн Засаг дарга Танаа

Тариалангийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах тухай

Тариалангийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.2 дахь хэсэгт заасан Тариалангийн бүс нутаг, түүний заагийг тогтоох асуудлыг ИТХ-ын шийдвэрийг харгалзан төрийн захиргааны төв байгууллага Засгийн газарт оруулж шийдвэрлүүлнэ гэж заасны дагуу аймгийн ИТХ-аар хэлэлцэн, гарсан шийдвэрийг тус яамны хариуцсан нэгжид ирүүлнэ үү.

САЙД

Баримт 12

Дорнод аймгийн Засаг дарга Танаа

Төлбөр барагдуулах ажлыг зохион байгуулах тухай

Иргэн, аж ахуйн нэгжүүдэд бага оврын тракторыг мал аж ахуй, газар тариалан болон өрхийн аж ахуйд өргөнөөр хэрэглэж, ашигласнаар өрхийн үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлсэн ач холбогдолтой төсөл болсон.

Гэвч ТЭДС-аас шат дараалан төлбөр барагдуулах ажил хийгдсэн боловч зээлийн эргэн төлөлтийн явц хангалтгүй байгаа тул ХХААХҮ-ийн Сайдтай байгуулсан үр дүнгийн гэрээний хэрэгжилтийг хангаж, аймгийн ХХАА-н газартай хамтран дээрх сангаас авсан техникийн өр төлбөрийг барагдуулах ажлыг зохион байгуулан ажиллахыг хүсье.

Хавсралтаар бага оврын трактор авсан иргэн, ААН-ийн жагсаалтыг хүргүүлэв.

Төрийн нарийн бичгийн дарга



5. Туслалцаа үзүүлэх (assisting)

Эрх зүйн зохицуулалт: Монгол улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.8-д төрийн албан хаагчдын хэрэгцээг тодорхойлох, тэднийг бэлтгэх, давтан сургах, мэргэшлийг нь дээшлүүлэх, дахин мэргэшүүлэх, ажиллах нөхцөл, нийгмийн баталгааг нь хангахтай холбогдсон бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх гэжээ.

Салбарын зохицуулалттай хууль буюу **Эрүүл мэндийн тухай хууль** 8.1.8.эрүүл мэндийн салбарын хүний нөөцийн хөгжлийн бодлогыг тодорхойлон хэрэгжүүлэх; Засаг дарга 11.1.5.эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих чиглэлээр идэвх, санаачилгатай ажиллаж байгаа хамт олон, аж ахуйн нэгж, байгууллагыг урамшуулах, сурталчлах ажлыг зохион байгуулах; 11.1.7.харьяалах нутаг дэвсгэрийн эрүүл мэндийн байгууллагад ажиллаж байгаа эмнэлгийн мэргэжилтний нийгмийн баталгааг хангах, тогтвор суурьшилтай ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх ажлыг зохион байгуулах гэж заажээ.

Хэрэгжилт:

Баримт 13

ЭМЯ-ны Сайд Танаа

Хүсэлт хүргүүлэх тухай

Таныг Дорнод ажиллах үед эмнэлгүүдэд үүсч буй нөхцөл байдлыг танилцуулж дараах асуудлаар дэмжлэг хүссэн. Үүнд:

1. Хүний хөгжлийн ордонд нэмэлтээр 100 ор шинээр дэлгэх зөвшөөрөл хүсч байна.
2. Амьсгалын аппарат 2-оос доошгүйг нэмэлтээр хуваарилуулах хүсэлтэй байна.....
3.

Дорнод аймгийн Засаг дарга

6. Дэмжлэг үзүүлэх (supporting)

Эрх зүйн зохицуулалт: Монгол улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1.3-т салбарын хэтийн болон дунд хугацааны стратегийн төлөвлөгөө, үндсэн чиглэл, төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн төслийг боловсруулах, төсвийн гүйцэтгэлийн биелэлтийг хангуулах, хөрөнгө оруулалт, хөгжлийн бодлого, чиглэлийг тодорхойлж, хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх гэж заажээ.

Салбарын зохицуулалттай хууль буюу **Эрүүл мэндийн тухай хуулийн** 8.1.11-т “эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний санхүүжилтийн бодлогыг тодорхойлох, төсвийг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах”; 11.1.3-т “эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагатай зөвшилцөн харьяалах нутаг дэвсгэрийнхээ эрүүл мэндийн байгууллагын бүтэц, зохион

байгуулалтыг боловсронгуй болгох, оновчтой байршуулах, материаллаг бааз, хүний болон санхүүгийн нөөцийг зохистой хуваарилах” гэж заасан.

КООРДИНАЦИЙН ХЭВТЭЭ ЧИГЛЭЛ

Эрх зүйн зохицуулалт: аймгийн Засаг дарга, орон нутгийн босоо чиглэлийн агентлаг хоорондын харилцааг тусгайлан зохицуулсан эрх зүйн зохицуулалт байхгүй.

Харин Аймгийн Засаг дарга өөрийн харьяаны агентлагуудтай харьцахдаа Эрүүл мэндийн тухай хуульд зааснаар 12.1.1.эрүүл мэндийн тухай хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан Засгийн газар, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, Засаг даргаас гаргасан шийдвэрийн биелэлтийг харьяалах нутаг дэвсгэртээ зохион байгуулах; 12.1.2.улсын хэмжээний үйлчилгээтэй болон гадаадын хөрөнгө оруулалттайгаас бусад эрүүл мэндийн байгууллага байгуулах, түүнд тусгай зөвшөөрөл олгох эсэх асуудлаар санал, дүгнэлт гаргаж, тухайн шатны Засаг даргад танилцуулах гэж хуульд зааж өгсөн.

Зохицуулалтын механизм: Аймгийн Засаг дарга, эрүүл мэндийн төвийн даргатай хамтран ажиллах гэрээ байгуулдаг байна.

Бодлогын баримт бичгүүдэд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааг тусгасан байдал, түүний хэрэгжилт

Бодлогын удирдлагын асуудлыг Хөгжлийн бодлого төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуулиар зохицуулсан байдаг бөгөөд энэ хуульд засгийн газрын олон салбар, байгууллагуудын харилцааг зохицуулах замаар төв, орон нутгийн удирдлагын хоорондын харилцааны үндсийг тодорхойлсон. Энэ хуулийг хэрэгжүүлэх хүрээнд олон журам, гэрээ үйлчилдэг бөгөөд эдгээр нь төв, орон нутгийн харилцаанд хэрхэн хэрэгжиж байгааг судлах болно. Бодлогын удирдлагаар хангах чиглэлээр Хөгжлийн бодлого төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуульд дараах заалтууд тусгагдсан байна. Үүнд:

- Засгийн газар 9.3.7, 9.3.8 дахь заалтыг хэрэгжүүлнэ (энэ чиглэлээр гаргасан журам байгаа эсэхийг ярилцлагын явцад тодруулна).
- Үндэсний хөгжлийн газар 9.4.1, 9.4.5, 9.4.6, 9.4.8 дэх заалт - боловсон хүчин бэлтгэх, 9.4.9 - мэдээллийн сангийн журам, 9.4.11 - арга зүйгээр хангах
- Сангийн яам 9.5.1 дэх заалт
- Яамд 9.6.3, 9.6.4 дэх заалт
- Статистик 9.7.2 дахь заалт
- Аймаг, нийслэл 9.10 дахь заалт бүхэлдээ гэх мэт.

Бодлогын баримт бичиг бол Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуульд зааснаар: “улс, салбар, салбар хооронд болон

бүс, орон нутгийн түвшинд, урт, дунд, богино хугацаанд хөгжлийн тодорхой асуудлаар ахиц дэвшилд хүрэхээр дэвшүүлсэн хэмжигдэхүйц зорилго, зорилт, тэдгээрийн суурь түвшин, хүрэх үр дүн, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, санхүүжилтийн эх үүсвэрээр баталгаажсан төсөв, хэрэгжилтийг хянах шалгуур үзүүлэлтийг тусгасан эрх бүхий этгээдээс баталсан баримт бичгийг” хэлнэ. Хөгжлийн бодлого нь урт, дунд, богино хугацааны баримт бичиг байна.

Урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг:

- УИХ-аас баталсан Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого

Зорилго 5. Монгол хүний хөгжлийг хангасан ухаалаг-тогтвортой засаглал тогтож, захиргааны оновчтой бүтэц, зохион байгуулалт бүхий төрийн алба төлөвшин, цахим технологид тулгуурласан иргэн төвтэй төрийн үйлчилгээнд бүрэн шилжиж, төр-хувийн хэвшил-иргэний нийгмийн хамтын ажиллагаа бүх хүрээнд өргөжин, хүний эрхийг бүрэн хангасан, шударга ёсны тогтолцоо төлөвшсөн, авлигагүй улс болно.

Ухаалаг бүтэц

Зорилт 5.2. Төрийн захиргааны байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалтыг оновчтой тодорхойлох замаар чиг үүрэг, эрх мэдлийн хуваарилалтыг нарийвчилна.

I үе шат (2021-2030): Төрийн захиргааны байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалт, чиг үүрэг, эрх мэдлийн зааг, ялгааг оновчтой тодорхойлж, оролцоог зохистой хангасан, иргэдээ сонсдог, хувийн хэвшилтэйгээ хамтарч ажилладаг тогтолцоог төлөвшүүлэх үе.

1. Хөгжлийн бодлого, чиг үүргийн шинжилгээнд тулгуурласан захиргааны оновчтой, уян хатан, үр дүнтэй, үр ашигтай бүтэц тогтсон байна.
2. Хөгжлийн бодлогод нийцсэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн оновчтой хуваарилалт бий болж, орон нутгийн бие даасан байдал хангагдана.

Дунд хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг:

- УИХ-аас баталсан Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл

5.2.1. Төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийг оновчтой болгож, ажил үүргийн давхцалыг арилгах шинэчлэл хийгдэж эхэлнэ.

- Засгийн газраас баталсан Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого

2.2. Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлогыг дараах чиглэлээр хэрэгжүүлнэ:

2.2.4. төв, орон нутгийн удирдах болон захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангахад чиглэсэн нийтлэг, эсхүл нэг

бүрчилсэн тодорхой арга хэмжээг шаардлагатай үед тухай бүр шуурхай авч хэрэгжүүлдэг механизм бүрдүүлэх;

Богино хугацааны бодлогын баримт бичиг:

- Монгол улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр

4.2. Төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны давхардлыг арилгах, төрийн чиг үүргийн уялдааг хангах замаар бүтэц, зохион байгуулалтыг оновчтой, цомхон болгоно.

4.2.2. Төрийн захиргааны байгууллагад чиг үүргийн иж бүрэн шинжилгээ хийж, чиг үүргийг оновчтой болгож, ажил үүргийн давхцалыг арилгах бодлогын шинэчлэлийг эхлүүлнэ гэж тус тодорхойлжээ.

Хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичигт орон нутгаас санал авдаг байдал

Дээр дурдсан хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг боловсруулах, түүнийг хэрэгжүүлэх явцад төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа хэрхэн хангагдаж буй талаар төрийн албан хаагчидтай ярилцлага хийхэд дараах хариултыг өгсөн болно.

Ярилцлагын тэмдэглэл 6 - Төр, орон нутгийн байгууллага хоорондын харилцаа

Төрийн албаны тухай хууль, түүнийг дагаж гарч байгаа дүрэм, журмуудад Төрийн албаны зөвлөл орон нутгаас санал авдаг. Харин Засгийн газрын гаргаж байгаа тогтоол, шийдвэр, бодлогын баримт бичигт орон нутгаас бараг санал авдаггүй. Нийтийг хамарсан, нийтлэг харилцаа зохицуулж байгаа хуулиудад илүү анхаараад, салбарын хуулиудад санал авах ажиллагаа орхигддог юм болов уу л гэж санагддаг. Санал авах тал дээр дээрээсээ доошоо гэсэн чиглэлтэй л харилцаа байдаг. Сэлэнгэ аймаг УИХ-аар хэлэлцэгдэх гэж байгаа хуульд иргэдээсээ санал аваад явуулж байсан практик сүүлийн 16 жилийн дотор бол гараагүй, ер нь дороосоо дээшээ санал өгөх ажиллагаа бол маш идэвхгүй байдаг гэхэд болно.

Аймгийн ЗДТГ-ын удирдах ажилтантай хийсэн ярилцлага

Ярилцлагын тэмдэглэл 7 - Төр, орон нутгийн байгууллага хоорондын харилцаа

Төрийн бодлого боловсруулах үйл ажиллагаанд орон нутгийн оролцоо хангалтгүй байдаг. Ихэвчлэн УИХ-д суудал авсан намын мөрийн хөтөлбөрийн дагуу ЗГ-ын үйл ажиллагааны хөтөлбөр боловсруулж, урт дунд хугацааны хөтөлбөрүүдийг хийж байгаа нь хангалтгүй гэж үздэг. Төрийн бодлого нь улс төр, намаас хэт хамааралтай. Төрийн захиргааны төв байгууллага буюу салбарын яамны бодлогын газар урт, дунд хугацааны бодлогын баримт бичиг болон ЗГ-ын үйл ажиллагааны хөтөлбөртэй уялдуулж боловсруулдаг. Төрийн бодлогын хоорондын уялдаа сул, чиг үүргийн хуваарилалт хангалтгүй, орон нутаг өөрийн орон нутгийн эдийн засгийг бүрдүүлж буй хэсгээ төрд даатгаж, тодорхой шийдвэртэй ажлуудад төсөв хуваарилдаггүйгээс төрийн бодлого доод шатандаа хэрэгждэггүй. Засгийн газар бодлого боловсруулахдаа орон нутгийн хөгжлийг анхаардаггүй, орон нутгийн боловсон хүчний чадвар сул, орон нутгийн хөгжлийн чиг хандлагын судалгааг ҮХГ хийдэг боловч хамааралтай төрийн захиргааны байгууллагад өгдөггүйгээс бодлогын хоорондын уялдаа сул байдаг. ТАХ-ийн орон нутгийн цалингийн сүлжээ хэт доогуураас чадварлаг ТАХ ажиллах нөхцөл бүрддэггүй.

Яамны ТАХ-тай хийсэн ярилцлага

Төрийн бодлого боловсруулах үйл ажиллагаанд төрийн төв байгууллагуудын үүрэг, оролцоо давамгайлж, орон нутгийн оролцоо хангалтгүй байгаагаас төрийн бодлого хоорондын уялдаа сул, чиг үүргийн хуваарилалт хангалтгүй, орон нутаг төрийн тодорхой шийдвэр гарсан ажлуудад төсөв хуваарилдаггүйгээс төрийн бодлого бүрэн хэрэгжихгүй байгаа төдийгүй Засгийн газар бодлого боловсруулахдаа орон нутгийн хөгжлийг анхаардаггүй зэрэг асуудал тулгамдаж буйг төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын албан хаагчдын ярилцлага нотолж байсан юм.

Харин Ерөнхий сайд аймагт ирээд, аймгийн Засаг дарга болон холбогдох хүмүүстэй уулзаад сум, аймаг орон нутагт тулгамдаж буйгаа асуудалтай танилцаж, эдгээр асуудлыг шийдвэрлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг заавал боловсруулж ирүүлдэг болсон байна.

Ярилцлагын тэмдэглэл 8 - Төр, орон нутгийн байгууллага хоорондын харилцаа

Өнгөрсөн 10-р сард Ерөнхий сайд аймагт ирээд намрын ургац хураалт, явц байдалтай танилцаад явсан, мөн 6-р сард бас ирсэн. Ирэхдээ Ковидын нөхцөл байдал, хил гаалийн асуудал, ургац хураалт болон орон нутгийн цаг үеийн бүхий л асуудлыг үзээд 5 асуудлыг шийдвэрлэхээр болсон. Тэр нь хамгийн түрүүнд иргэдийн ковидын нөхцөл байдалтай буюу эмнэлгийн үйлчилгээг сайжруулахтай холбоотой эмнэлгийн барилга барих, эмнэлгийн дулаан хангамжийн асуудал, мөн хөдөө аж ахуй, газар тариалантай холбоотой усалгаатай газар тариалан эрхлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, төрийн үйлчилгээ, төрийн албан хаагчийн орон сууцыг үргэлжлүүлэн барих гэх мэт тодорхой хөрөнгийн дэмжлэгийг шийдээд, хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг явсан аймгууддаа ирүүлдэг. Төлөвлөгөөг орон нутгийн засаг захиргаа, Засгийн газартай хамтарч хэрэгжүүлэх ёстой.

Гэхдээ энэ нь Ерөнхий сайд аймаг, орон нутагт ажилласан тохиолдолд л илүү биеллээ олж байгаа, тэрнээс биш өдөр тутам бичиг явуулаад зарим нь шийдэгдэнэ, зарим нь шийдэгдэхгүй, мэдээж ирж үзээд, харахаар хаана, ямар хөрөнгө шаардлагатай, хаана ямар асуудал байна гэдгийг олж харж байгаа болохоороо илүү шийдэгдэж байгаа юм. Ерөнхий сайд 3 аймгаар яваад тэр 3 аймаг дээрээ асуудлаа шийдвэрлээд, төлөвлөгөө нь 3 аймгаар нэгдэж гарсан байх, манай аймгийн таван заалт орсон байгаа. Ингээд албажиж гараад, тэрийгээ холбогдох сайд болон холбогдох аймгийн дарга нар руу чиглэл өгчихөөр төсөв, төлөвлөгөөндөө суулгаад, маш их давуу талтай болсон.

Тийм болохоор Ерөнхий сайд орон нутагт ирж байвал их сайн байдаг гэх юм уу даа. Оюун-Эрдэнэ сайд ерөнхий сайд болсноор баримт бичиг цаасан дээр бууж, бидний гар дээр эргэж ирсэн тохиолдол бол энэ л дээ. Өмнөх бүрэн эрхийн хугацаанд харахан ийм төлөвлөгөө бидэнд ирж байгаагүй.

Аймгийн ЗДТГ-ын ТАХ-тай хийсэн ярилцлага

Энэ нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын тухайлсан нэг харилцаа, хамтын ажиллагааны жишээ болж байгаа юм.

Төрийн захиргааны төв ба нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны харилцан уялдааны эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй байгаатай холбоотойгоор асуудлууд гарч ирж байна. Жишээлбэл, координацийн босоо чиглэлд ЭМЯ ба аймгийн Засаг дарга нар хамтран ажиллах гэрээ байгуулдаг. Харин гэрээний нэг тал болох дээд шатны байгууллага нь гэрээний нөгөө тал болох анхан шатны байгууллагад хуульд заасан чиг үүрэг, мөн гэрээнд байхгүй ажил гүйцэтгэх, эсвэл шийдвэр гаргуулахаар албан бичиг явуулдаг байна. Тухайлбал, 2021 онд ЭМЯ-наас Дорнод аймгийн Засаг даргад ковидын нөхцөл байдалтай холбоотойгоор тус аймгийн эрүүл мэндийн ажилчдын илүү цагийн мөнгийг аймгийн төсвөөс шийдвэрлэж өгөхийг хүссэн албан бичиг явуулжээ. Гэтэл Засаг даргад Нэгжийн болон Төсвийн тухай хуулиар ийм эрх олгогдоогүй.

Ярилцлагын тэмдэглэл 9 - Төр, орон нутгийн байгууллага хоорондын харилцаа

Хоорондын харилцаа, уялдааны зохицуулалтыг тодорхой болгохгүй бол шатлан захирах гэдэг зарчим гээд аймгийг бүх зүйлийг хийдэг байгууллага болгох гээд байдаг. Гэтэл бид чинь энэ орон нутагтаа өөрсдийн асуудал зөндөө байна шүү дээ. Энэ мэтчилэн яамнаас чиглэл, албан даалгавар, албан бичиг зөндөө ирдэг.

Аймгийн удирдах ажилтантай хийсэн ярилцлага

Дорнод аймгийн эрх бүхий албан тушаалтнаас ярилцлага авахад дээрх хариултыг өгсөн нь төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх нь “төвлөрсөн байх” гэсэн үг биш, нэгдсэн нэг субординацийн тогтолцоонд оролцоходоо бүгд адил байх ёстойг төрийн захиргааны төв байгууллагууд үл анхааран чиглэл, албан даалгавар, албан бичиг орон нутагт ирүүлдгийн нэгэн нотолгоо болсон юм.

4.3. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтыг үнэлсэн экспертийн үнэлгээний боловсруулалт, үр дүн

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын өнөөгийн байдлыг үнэлсэн экспертийн үнэлгээний боловсруулалтыг хийхдээ экспертүүдийн үнэлгээг ерөнхийд нь нэгтгэхийн зэрэгцээ төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын экспертүүд, мөн эрдэмтэн судлаачдын өгсөн үнэлгээг харьцуулсан болно.

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт бүлгийг “Зохицуулалт боломжийн” гэсэн үнэлгээний хамгийн бага түвшинд (5.65) гэж үнэлсэн байна. Тус бүлгийн дэд үзүүлэлтүүдийг төрийн захиргааны төв байгууллагын экспертүүд “Засгийн

газрын тогтоол, шийдвэр, дүрэм, журмын зохицуулалт”-ыг хамгийн өндрөөр буюу “Зохицуулалт боломжийн” гэсэн үнэлгээний доод түвшингээр (6.4), “Төв ба орон нутгийн харилцааны санхүүгийн зохицуулалт”-ыг хамгийн багаар буюу “Зохицуулалт хангалтгүй” (4.7) гэж үнэлсэн бол орон нутгийн захиргааны байгууллагын экспертүүд “Засгийн газрын тогтоол, шийдвэр, дүрэм, журмын зохицуулалт”-ыг хамгийн өндрөөр (6.3), “Төв ба орон нутгийн харилцааны хууль, эрх зүйн зохицуулалт”-ыг хамгийн багаар (5.2) үнэлсэн байна. Харин судлаачид “Үндсэн хууль болон бусад хуулиар төв, орон нутгийн захиргааны байгууллагын харилцааг зохицуулсан байдал”-ыг хамгийн өндрөөр (5.6), “Төв ба орон нутгийн харилцааны хууль, эрх зүйн зохицуулалт”-ыг хамгийн багаар буюу “Зохицуулалт хангалтгүй”-н дээд түвшинд байна гэсэн үнэлгээг өгчээ. Энэ нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт хангалттай түвшинд хүрээгүй байгааг харуулж байгаа юм.

Ярилцлагын тэмдэглэл 10 - Эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний кейс

Эрүүл мэндийн салбарын үйл ажиллагаа гүйцэтгэлээр санхүүжихтэй холбоотойгоор харилцаа өөрчлөгдөж байна. Тухайлбал, аймгийн нэгдсэн эмнэлэг эмчилгээ, оношилгооны зардлыг эрүүл мэндийн даатгалаас, тогтмол болон урсгал зардлыг аймгийн Засаг даргын багц болон өөрийн үйл ажиллагааны орлогоос санхүүжүүлдэг. Засаг дарга орон нутгийн ард иргэдийг эрүүл байлгах үүрэг хүлээдэг боловч төсөв, санхүүгийн хувьд ямар ч асуудлыг шийдэх эрх мэдэл байдаггүй.

Аймгийн Эрүүл мэндийн газрын мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлага

Энэ байдал хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичигт хийсэн шинжилгээний үр дүн төдийгүй ТАХ-тай хийсэн ярилцлагаар ч батлагдаж байна.

Ерөнхий эрх хэмжээний хүрээг тогтоосон байдлыг бүхэлд нь хангалтгүй болон хангалттай үнэлгээний завсарт (5.43) үнэлсэн байна. Тус бүлгийн дэд үзүүлэлтүүдийг авч үзвэл төрийн захиргааны төв байгууллагын экспертүүд “Эрх зүйн хүрээнд ерөнхий эрх хэмжээг хүлээн зөвшөөрсөн байдал”-ыг хамгийн өндрөөр буюу хангалттай гэсний доод түвшинд байгаа (6.4) гэж “Ерөнхий эрх хэмжээг санхүүгийн боломжоор хангасан байдал”-ыг хамгийн багаар буюу хангалтгүй (5.2) гэж үнэлсэн бол нутгийн захиргааны байгууллагын экспертүүд “Эрх зүйн хүрээнд ерөнхий эрх хэмжээг хүлээн зөвшөөрсөн байдал”-ыг хамгийн өндрөөр буюу хангалттай гэсний доод түвшинд (5.9) гэж харин “Чиг үүрэг нь иргэнд хамгийн ойр нэгжид хуваарилагдсан байдал”-ыг хамгийн багаар буюу хангалтгүй (4.8) гэж үнэлжээ. Судлаачдын үнэлгээг авч үзвэл “Эрх зүйн хүрээнд ерөнхий эрх хэмжээг хүлээн зөвшөөрсөн байдал”-ыг өндрөөр (5.6) буюу хангалттай гэдгийг доод түвшинд, харин “Ерөнхий эрх хэмжээг санхүүгийн боломжоор хангасан байдал”-ыг хамгийн бага (4.4) буюу хангалтгүй гэж үнэлсэн байна. Энэ нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн

захиргааны байгууллагуудын ерөнхий эрх хэмжээний хүрээг өнөөгийн байдлаар эрхзүйн хувьд хүлээн зөвшөөрч байгаа хэдий ч энэ хүрээнд хууль ёсны үүрэг, хариуцлагыг хуваарилж, зохицуулах болон санхүүгийн боломжоор хангах, чиг үүргийг иргэнд хамгийн ойр нэгжид хуваарилах асуудлын зохицуулалт хангалтгүй байгааг илтгэж байна. Үүнийг дараах байдлаар баримтад тулгуурлан тайлбарлаж болно.

Төрөөс төвлөрөл сааруулалтын бодлогын баримт бичгийг 2016 онд 8 жилийн хугацаатай, 2 үе шаттайгаар хэрэгжүүлнэ гэсэн бодлогын баримт бичиг гаргасан боловч энэ бодлого хэрхэн хэрэгжиж байгаа талаар ТАХ-даас асуухад орон нутгийн түвшинд ч, төрийн захиргааны төв байгууллагуудад ч төвлөрөл сааруулалт явагдахгүй байна, хэрэгжилт хангалтгүй байна гэж хариулж байв. Төвлөрлийг сааруулахын тулд гэж ЗЗНДНТУТ хуулинд өөрчлөлт оруулсан хэдий ч 2022 оноос эхлэн аймаг, нийслэлийн түвшинд аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын 40 хувьтай тэнцэх орлого нэмэгдэж байгаа боловч сум, дүүрэг рүү 3 төрлийн татварын орлогоо шилжүүлж байгаа. Гэтэл орон нутгийн зарлагын чиг үүргүүдийг нь Нэгжийн шинэ хуулиар Төлөөлөн гүйцэтгэх чиг үүрэг болгож (хуучин Төсвийн тухай хуулийн 61.1-д зааснаар 7 чиг үүргийг төлөөлөн гүйцэтгэдэг байсан бол одоо 26 чиг үүрэг болсон) буцаагаад дээш татахаар болсон.

Төсвийн тооцоог хийж үзэхэд аль санхүүжилтийг нь яам хариуцах, аль санхүүжилтийг нь орон нутаг хариуцах нь тодорхойгүй байхад ирэх оны төсөв батлагдсан. ЗЗНДНТУТ хууль нь төвлөрөл сааруулах биш, магадгүй төвлөрүүлэх хандлагатай болохоор байна. Учир нь сум, дүүргүүд аймаг, нийслэлдээ, харин аймаг, нийслэл буцааж улсын төсөвт мөнгө өгдөг систем бий болно гэсэн үг. Эндээс төв, орон нутгийн уялдааг хангахуйц механизмуудыг бүрдүүлж чадаагүй, цогц байдлаар нь харж чадаагүй, эрх зүйн зохицуулалт нь бий болж чадаагүй, арга механизмууд нь тодорхой болоогүй байна гэдэг нь харагдаж байна.

Эрх мэдэл шилжүүлсэн (төлөөлүүлсэн) байдлыг хэрэгжихэд хүндрэлтэй (5.2) гэж үнэлсэн байна. Тус бүлгийг бүрдүүлж буй үзүүлэлтүүдийг төрийн захиргааны төв байгууллагын экспертүүд “Төрөөс орон нутагт эрх мэдэл шилжүүлсэн (төлөөлүүлсэн) байдал”-ыг хамгийн өндрөөр буюу “хэрэгжих боломжтой”-н доод түвшингээр (5.7), “Шилжүүлсэн эрх мэдлээ санхүүжүүлэх бүтэц, арга хэрэгсэл, түүний хэрэгжилт”-ийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй (4.4) гэж хамгийн багаар үнэлсэн бол нутгийн захиргааны байгууллагын экспертүүдийн үнэлгээ төрийн захиргааны төв байгууллагын экспертүүдийн үнэлгээтэй ижил байна.

Ярилцлагын тэмдэглэл 11

Хэдийгээр төрийн захиргааны байгууллага босоо удирдлагын байгууллагууд, мөн Монгол улс нэгдмэл улс гэдгийг бид мэднэ. Гэтэл төвлөрлийг сааруулах бодлого явдаг. Гэхдээ өөрийн нутаг дэвсгэрийн ард иргэдийн итгэлийг хүлээхийн тулд тэдэнд тулгарч буй асуудлыг бид бас шийдэж, иргэдээ хамгаалах эрхтэй шүү дээ. Ялангуяа ашигт малтмалын ордыг эзэмшихтэй холбоотойгоор дээрээс олгогдсон лицензийн хувьд тухайн аймаг, сумын иргэдийн асуудлыг сайн судалдаг юм уу. Алтыг нь аваад авдрыг нь орхидог гэдэг шиг энэ олон иргэдийн асуудлыг шийдвэрлэсэн үү. Тиймээс бид зарим кейсыг шүүхэд өгсөн. Харин дээрээс эсэргүүцэлтэй тулж байна.

Аймгийн эрх бүхий албан тушаалтантай хийсэн ярилцлага

Судлаач *экспертүүдийн үнэлгээний хувьд тэд “Төрөөс орон нутагт эрх мэдэл шилжүүлсэн (төлөөлүүлсэн) байдал”, “Шилжүүлсэн эрх мэдлээ хянах бүтэц, арга хэрэгсэл, түүний хэрэгжилт”-ийг тус бүр хэрэгжих боломжтой (5.6) гэж өндрөөр үнэлсэн хэдий ч “Шилжүүлсэн эрх мэдлээ санхүүжүүлэх бүтэц, арга хэрэгсэл, түүний хэрэгжилт”-ийг хамгийн багаар (4.8) үнэлж, хэрэгжихэд хүндрэлтэй гэж үзсэн байна. Эндээс эрх мэдлийг төрөөс орон нутагт шилжүүлсэн мэт боловч хэрэгжих боломж нөхцөл, арга хэрэгсэл, механизм бүрдээгүй гэсэн дүгнэлт хийхэд хүргэж байгаа юм.*

Хамтын ажиллагаа бүлгийг “хэрэгжих боломжтой”-н доод түвшинд (5.6) гэж үнэлсэн байна. Тус бүлгийн дэд үзүүлэлтүүдийн үнэлгээг авч үзвэл *төрийн захиргааны төв байгууллагын экспертүүд “Засгийн газар ба орон нутгийн удирдлага (ОНУ)-ын уялдаа холбоог зохицуулж буй бүтэц, арга хэрэгсэл”-ийг хамгийн өндрөөр буюу хэрэгжих боломжтой (6.8) гэж, харин “Чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд бусад эрх бүхий байгууллагын мэдээлэлд нэвтрэх боломж”-ийг хамгийн багаар буюу хэрэгжихэд хүндрэлтэй (4.7) гэж үнэлсэн бол нутгийн захиргааны байгууллагын экспертүүд “Аймгийн ЗДТГ-аас салбарын бусад байгууллагууд чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх байдал”-ыг хамгийн өндрөөр буюу хэрэгжих боломжтой (6.2), “Салбарын удирдлага ба орон нутгийн удирдлагын уялдаа холбоог зохицуулж буй бүтэц, арга хэрэгсэл”-ийг хамгийн багаар буюу хэрэгжихэд хүндрэлтэй (5.6) гэж үнэлсэн байна. Судлаачид “Засгийн газар ба орон нутгийн удирдлага (ОНУ)-ын уялдаа холбоог зохицуулж буй бүтэц, арга хэрэгсэл”-ийг хамгийн өндрөөр (6.0) буюу хэрэгжих боломжтой гэсний доод түвшинд, харин “Чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд бусад эрх бүхий байгууллагын мэдээлэлд нэвтрэх боломж”-д хамгийн бага (3.8) буюу хэрэгжихэд хүндрэлтэй гэсэн үнэлгээ өгчээ.*

Ярилцлагын тэмдэглэл 12

Аймгийн босоо агентлагууд нэгдмэл удирдлагаар хангагдаад болоод байдаг. Гэтэл яг газар дээрх асуудлуудыг шийдвэрлэдэг Тамгын газрын хувьд зөндөө бэрхшээл тулгардаг. Ялангуяа босоо агентлагт ажилладаг албан хаагчид нэгдмэл удирдлага дор ажилладаггүй. Ажил өгөхөөр босоо агентлагатайгаа харьцдаг гээд авдаггүй. Мөн нөгөө босоо агентлаг нь ажил бас даалгах гэхээр Тамгын газрын ажил хийж байна гээд хоёр талд тайлбар хийгээд сул чөлөөтэй явдаг албан хаагчид мэр сэр байдаг. Нэрлэсэн ч болно.

Тэгээд тэд Тамгын газрын албан хаагчдаас илүү өндөр цалинтай, мөн сургалтад их хамрагддаг. Гэтэл аймаг, сумын Тамгын газар ажиллаж байгаа бид хэд ачаалал ихтэй, цалин анхан шат гэдгээр бага, сургалтад хамгийн сүүлд л хамрагддаг, эсвэл хамрагддаггүй. Жишээлбэл, академийн сургалт гээд байдаг бид яаж хамрагдах вэ гэдгээ мэдэхгүй л сууна.

Сая ковидын нөхцөлд байдал гэхэд зочид буудлуудад хүн байрлуулах болсон чинь босоо агентлагуудыг дайчлах гэхэд дээрээс битгий оролц гэж хэлсэн гээд төрийн албан хаагчид нь ирээгүй. Нөгөө аймаг, сумын Тамгын газрын албан хаагчид л дайчлагдсан.

Аймгийн ЗДТГ-ын ТАХ-тай хийсэн ярилцлага

Энэ нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын хамтын ажиллагааны арга хэрэгсэл, механизм бүрдээгүйгээс гадна харилцан мэдээллээ хуваалцаж хамтран ажиллах боломж хязгаарлагдмал байгааг илтгэнэ. Үүнийг ТАХ-тай хийсэн дээрх ярилцлага ч нотолж байгаа юм.

Мэдээлэл, зөвлөгөө бүлгийг эхлэл төдий (5.5) гэж үнэлжээ. Тус бүлгийг бүрдүүлж буй үзүүлэлтүүдийг үнэлэхдээ *төрийн захиргааны төв байгууллагын экспертүүд* “Заавал зөвлөлдсөний үндсэн дээр шийдвэр гаргах асуудлыг тодорхойлсон байдал”-ыг хамгийн өндрөөр буюу шаардлагатай үед хэрэгждэг (6.8) гэж, “Төрийн бодлого боловсруулахдаа орон нутагтай зөвлөлдөх байдал”-ыг хамгийн багаар буюу эхлэл төдий (5.6) гэсэн бол *нутгийн захиргааны байгууллагын экспертүүд* “Төрийн бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэхдээ орон нутагтай зөвлөлдөх байдал”-ыг бусад үзүүлэлттэй харьцуулахад хамгийн өндрөөр буюу эхлэл төдий (5.7) гэж, “Төв байгууллагууд орон нутгийн иргэдтэй хамааралтай бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахад орон нутгийн мэдээллийг ашиглах байдал”, “Заавал зөвлөлдсөний үндсэн дээр шийдвэр гаргах асуудлыг тодорхойлсон байдал”-д тус бүр хамгийн бага буюу эхлэл төдий (5.3) гэж үнэлсэн байна. Харин судлаач экспертүүд мэдээлэл, зөвлөгөө бүлгийн 5 дэд үзүүлэлтийг 4.8-5.0 буюу “эхлэл төдий” (дунджаар 4.9) гэж үнэлжээ.



Ярилцлагын тэмдэглэл 13

Яамнаас маш их мэдээлэл, тоон судалгаа нэхдэг. Мэдээж бид шаталсан тогтолцоотой байгууллагууд учир дээрээс ирсэн үүрэг даалгаврыг биелүүлнэ. Гэхдээ тэр их мэдээллийн хариу өгөх хугацааг 3 хоног, эсхүл маргааш гэж хугацаа заадаг. Хэрэв амжихгүй бол ажлаа муу хийж байна гэж дүгнэдэг. Өөрсдөө ч тэр, мөн биднийг нэгдмэл удирдлагаар хангах ерөнхий төлөвлөгөө ингэхэд байдаг уу. Бүх зүйл урьдчилан төлөвлөгөөтэй, хугацаатай бол ийм асуудал гарахгүй шүү дээ.

Зөвлөгөө авах талаар дээшээ санал илгээдэг ч хариу байхгүй. Орон нутагт ажиллаж, нөхцөл байдлыг сайн судалдаггүй. Утас, дотоод сүлжээгээр л төрийн ажил явж байна шүү. Амьдрал мэдэхгүй талаар нэг жишээ хэлэхэд манай аймагт намар отроор ирсэн малыг мал төллөлт болдог 4 сард гаргах тухай дээрээс албан даалгавар ирж байсан. Малчин хүний амьдрал мэддэг хүн яам, агентлагт ажилладаг уу. Бодлого боловсруулдаг хүн гэж ямар хүн байх вэ? энэ мэтчилэн шүүмжлэлтэй асуудал их байна.

Аймгийн ЗДТГ-ын Хяналт шинжилгээ хариуцсан албан хаагчтай хийсэн ярилцлага

Төрийн бодлого, шийдвэрийг боловсруулж, хэрэгжүүлэхдээ орон нутагтай зөвлөлдөх байдал, заавал зөвлөлдсөний үндсэн дээр шийдвэр гаргах асуудлыг тодорхойлох байдал одоогоор хэрэгжиж эхлэх шатандаа байгаа нь өмнө дурдсан ТАХ-тай хийсэн ярилцлагаар мөн баталгаажсан болно.

Хяналт бүлгийг хангалттай гэсэн үнэлгээний доод түвшинд (6.2) гэж үнэлсэн байна. Тус бүлгийн дэд үзүүлэлтүүдийг төрийн захиргааны төв байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллагын экспертүүд “Төрийн аудитын хяналт”-ыг хамгийн өндрөөр буюу хангалттай хэрэгждэг (7.3; 6.2) гэж, харин “Орон нутгийн эрх баригчдад хариуцлага ногдуулах зохицуулалт”-ыг хамгийн багаар буюу үр нөлөө багатай (4.8; 5.4) гэж ойролцоо байдлаар үнэлжээ. Судлаачид “Эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтэд тавих хяналт”, “Төсвийн хяналт”-ыг адил хамгийн өндрөөр (7.5) буюу хангалттай гэж, харин “Орон нутгийн эрх баригчдад хариуцлага ногдуулах зохицуулалт”-ыг бусад экспертүүдийн адил багаар буюу “үр нөлөө багатай” гэж үнэлсэн байна.

Ярилцлагын тэмдэглэл 14 – Эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний кейс

Орон нутагт эрүүл мэндийн салбартай холбоотойгоор ЗДТГ-ын бүтцэд эрүүл мэндийн газрын чиг үүргийг шинэ нөхцөл байдалтай уялдуулан өөрчлөх шаардлагатай болсон. Энэ бүтцийн чиг үүрэг бүхэлдээ даатгалын газарт шилжсэн. Аймгийн төвийн сумын Өрхийн эмнэлгийн дарга аймгийн Засаг дарга, эрүүл мэндийн газрын даргатай гурвалсан гэрээ байгуулдаг. Гэтэл төсвийг нь эрүүл мэндийн даатгалын газар олгодог боловч гэрээнд оролцдоггүй. Тусгай зөвшөөрөл нь орон нутгаас олгогддог учир хяналтыг хэн хийх нь тодорхойгүй. Санхүүжилт өгч буй эрүүл мэндийн даатгалын газраас ямар нэг хяналт хийх боломжгүй байдаг. Учир нь нэг иргэнээр тогтмол санхүүжилт авдаг.

Аймаг, сумын ЗДТГ-ын ТАХ-тай хийсэн ярилцлага

Ийнхүү аймаг, сумын эрүүл мэндийн нэг байгууллага Эрүүл мэндийн сайд, Эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий газар; аймаг, сумын төсөв (ашиглалтын зардлууд болох гэрэл цахилгаан, түлш халаалт, цэвэр бохир усны зардал), төсвийн байгууллагын өөрийн орлого зэрэг 3-4 эх үүсвэрээр санхүүжиж байгаа нь ямар төсвийн захирагчийн өмнө, хэрхэн хариуцлага хүлээж, үр дүнгээр буюу гүйцэтгэлээр санхүүжиж, хэрхэн хянуулах нь тодорхойгүй болсон нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицол хангагдахгүй байгаагийн нэг томоохон илрэл гэж үзэж байна.

Санхүүгийн зохицуулалт, хүрэлцээ бүлгийг хэрэгжихэд хүндрэлтэй (5.2) гэж үнэлсэн байна. Тус бүлгийг бүрдүүлж буй үзүүлэлтүүдийг төрийн захиргааны төв байгууллагын экспертүүд “Орон нутагт орлого олох боломжийг олгосон байдал”, “Шилжүүлсэн чиг үүргийн санхүүжилт” гэсэн хоёр асуултыг хамгийн өндрөөр буюу хангалттай (6.0), “Төсвийн хуваарилалт, хүрэлцээ” -г хамгийн багаар буюу хангалтгүй (4.4) гэж үнэлсэн бол нутгийн захиргааны байгууллагын экспертүүд “Төв ба орон нутгийн төсвийн харилцааны хэрэгжилт” (5.7), “Шилжүүлсэн чиг үүргийн санхүүжилт” (5.5) гэсэн үзүүлэлтэд бусад үзүүлэлтийн үнэлгээнээс өндөр буюу “хангалтгүй”-н дээд түвшинд, “Орон нутгийн орлогын зөрүүний зохицуулалт”-д хамгийн бага буюу хангалтгүй (4.3) гэсэн үнэлгээ өгсөн байна. Харин судлаачид “Төв ба орон нутгийн төсвийн харилцааны хэрэгжилт” нь хангалттай гэдгийн доод түвшинд (5.7) байгаа бол “Орон нутагт орлого олох боломжийг олгосон байдал” нь хангалтгүйн дунд (4.2) түвшинд байгаа гэж үнэлжээ.

Ярилцлагын тэмдэглэл 15 - Хүнс, хөдөө аж ахуйн салбарын кейс

Төв болон орон нутгийн төсвийн харилцааг Төсвийн тухай хууль болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль болон салбарын бусад хуулиар зохицуулж байгаа ч хэрэгжилт нь сайн биш байна. Орон нутаг чиглэлийн яам нь байгаа гэсэн хандлагаар орон нутагт хэрэгжүүлэх ёстой чиг үүрэгтээ төсөв төлөвлөдөггүй. Жишээлбэл, бэлчээр ашиглалт хамгаалалт, малын үзлэг ангилалт, 2022 оны төсөвт гэхэд мал эмнэлгийн үйлчилгээг төсөвлөж оруулаагүй. Мөн Мал, амьтны эрүүл мэндийн тухай хуулийн 34 дүгээр зүйл, Малын генетик нөөцийн тухай хуулийн 18.3-д орон нутгийн төсвөөс санхүүжигдэхээр заасан боловч аймгийн Мал эмнэлэг, хөдөө аж ахуйн газар нь Хөдөө аж ахуйн сайдын төсвийн харьяаны байгууллага гэдэг утгаар орон нутгийн төсөвт зардлыг хангалтгүй тусгадаг.

Яамны ТАХ-тай хийсэн ярилцлага

Аймгийн хувьд өнөөгийн байдлаар хүнс, хөдөө аж ахуйн үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүргийг орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлэх эрх зүйн зохицуулалт байхгүй, харин сумын түвшинд ЗДТГ-т Хөдөө аж ахуйн тасагт ажиллаж буй мэргэжилтний үйл ажиллагаатай холбоотой зардлыг санхүүжүүлэн ажиллуулж

байгаа ч 2022 оноос эхлэн энэ салбарын байгууллагуудын урсгал шинжтэй тогтмол зардал буюу ашиглалтын зардал аймаг, сумын төсөвт шилжин ирэхээр хуульчлагдсан байна.

Экспертүүдийн үнэлгээгээр **төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалт** нийтдээ **хангалтгүй (5.5)** гэж үнэлэгдэж байна. Үүний дотор: Хяналт, Хамтын ажиллагаа, Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт бүлгүүдийг “хэрэгжих боломжтой”-н доод түвшингээр, Ерөнхий эрх хэмжээний хүрээг тогтоосон байдал, Санхүүгийн зохицуулалт, хүрэлцээ бүлгүүдийг “хангалтгүй”, Эрх мэдэл шилжүүлсэн (төлөөлүүлсэн) байдал бүлгийг “хэрэгжихэд хүндрэлтэй”, Мэдээлэл, зөвлөгөө бүлгийг “эхлэл төдий” гэж үнэлжээ.

4.4. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад нөлөөлж буй хүчин зүйлийн шинжилгээний үр дүн

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад нөлөөлж буй хүчин зүйлийг тодорхойлох судалгаанд төв, орон нутгийн төрийн захиргааны албан хаагчдыг хамруулсан. Судалгаанд нийт 75 төрийн захиргааны албан хаагч хамрагдсанаас Сэлэнгэ, Дорнод аймгуудаас тус бүр 16, Эрүүл мэндийн яамнаас 6, ХХААХҮ яамнаас 7, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газраас 5, судлаачид 5, бусад аймгийн 11, сонгосон сумдаас 9 албан хаагч хамрагдав. Хүчин зүйлийг тодорхойлохдоо хүчин зүйлийг эрэмбэлж, нөлөөллийн хүчийг тогтоосны үндсэн дээр ач холбогдлоор нь эрэмбэлсэн болно.

Өгөгдлийг SPSS програмд оруулан тэг вариацийг шалгахад есөн түүвэр алдаатай байсан тул түүнийг тооцооноос хасаж, 70 түүвэрт шинжилгээ хийсэн. Өгөгдлийн найдвартай байдлыг шинжлэхэд кронбах альфа коэффициент 0.926 гарсан учир ямар нэг хувьсагч хасах шаардлагагүй гэж үзсэн. Түүврийг КМО-гоор шалгахад 0.798 байгаа нь түүвэр хүрэлцээтэйг илэрхийлж байна.

Нөлөөллийн хүчний индекс, давтамжийн индекс, ач холбогдлын индексийг тус бүр дараах аргуудаар тооцсон.

- a. **Нөлөөллийн индекс** (Severity Index): Тухайн үзүүлэлтийн нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд харгалзах тоог жин тус бүрээр тооцсон жигнэсэн дундаж үзүүлэлт юм. Энэ нь 0-100 хооронд утга авна.

$$S.I = \sum_{s=1}^n s(n/N) * 100/5$$

Энд, N-тухайн асуултад хариулсан нийт тоо

n- асуулт бүрийн хариултын үнэлгээний давтамж

s- хариулт бүрийн үнэлгээ

- b. **Давтамжийн индекс** (Frequency Index): Тухайн үзүүлэлт нөлөөлөх байдлын эрэмбийн давтамжид харгалзах тоог жин тус бүрээр тооцоолсон жигнэсэн дундаж үзүүлэлт юм. Энэ нь 0-100 хооронд утга авна.

$$F.I = \sum_{f=0}^n f \left(\frac{n}{N} \right) * 100/n$$

- c. **Ач холбогдлын индекс** (Importance Index): Ач холбогдлын индексийг нөлөөллийн индекс, давтамжийн индекс хоёрын үржвэрээр тодорхойлно. Энэ нь 0-100 хооронд утга авна.

$$Imp.I = (F.I * S.I)/100$$

Хүчин зүйлийн нөлөөллийн хүчийг түүний индексийг тооцох аргаар тодорхойлсон. Нөлөөллийн хүчний индексийг дараах аргаар тооцлоо.

Үнэлгээнд Лакертийн аргыг ашиглан хүчтэй эерэг-5 оноо, дунд зэрэг нөлөөлөлтэй-4 оноо, сул нөлөөтэй-3 оноо, нөлөөлөлгүй – 2 оноо, сөрөг нөлөөтэй-1 оноогоор, нийт 4 бүлэг хүчин зүйлийг 28 үзүүлэлтээр үнэлүүлсэн.

Хүчин зүйлийн үнэлгээний бүлгүүдийн үр дүнг нэгтгэн тооцоход:

- Төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын хүчин зүйл 80.2
- Төр, орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалтын хүчин зүйл 77.5
- Төсөв, санхүүгийн хүчин зүйл 79.8
- Хүний нөөцийн хүчин зүйл 79.7-оор тус тус үнэлэгдсэн.

Эндээс төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад “Төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалт” илүү нөлөөлдөг гэж үнэлэгдсэн байна. Хүчин зүйл тус бүрийг бүрдүүлж буй үзүүлэлт тус бүрээр авч үзэж, үнэлгээг тооцоход дараах үр дүн гарсан болно.

Төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын хүчин зүйлийн үзүүлэлтүүдийг дараах байдлаар үнэлсэн байна.

Хүснэгт 6. Төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын хүчин зүйлийн индекс

№	Үзүүлэлтүүд	Нөлөөллийн индекс	Давтамжийн индекс	Ач холбогдол	
				Индекс	Эрэмбэ
1	Бодлогын агуулга, хамрах хүрээ, зорилго, зорилт	80.5	13.7	11.03	4
2	Бодлого, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх хугацаа, цаглабар	78.5	1.7	1.33	6
3	Бодлого, хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай арга хэрэгслүүд	82.8	7.1	5.88	5
4	Хэрэгжилтийг хариуцах байгууллага, орон нутгийн үүрэг, хариуцлага	81.5	24.9	20.29	2
5	Зөвлөгөө, дэмжлэгээр хангах байдал	75.5	19.1	14.42	3
6	Бодлогын уялдаа	82.0	33.6	27.55	1

Эх сурвалж: Хүчин зүйлийн нөлөөллийн үнэлгээний нэгтгэсэн үр дүн

Төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын хүчин зүйлийг бүрдүүлж буй үзүүлэлтүүдийн нөлөөллийн хүчийг “дунд зэрэг” гэж үнэлсэн бөгөөд үүний дотроос “Бодлого, хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай арга хэрэгслүүд”, “Бодлогын уялдаа зохицуулалт” илүү нөлөөтэй гэж үзсэн байна. Давтамжийн индексээр “Бодлогын уялдаа зохицуулалт” мөн өндөр нөлөөтэй гэж гарсан ба ач холбогдлын индексээр ч тус үзүүлэлт нэгдүгээрт эрэмбэлэгдэж байна. Тиймээс төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын бодлогын уялдааг хангах, тэдгээрийн хэрэгжилтийг хариуцах байгууллага, орон нутгийн үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгох шаардлагатай гэж дүгнэхээр байна.

Төр, орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалтын хүчин зүйлийн үзүүлэлтүүдийг дараах байдлаар үнэлсэн байна.

Хүснэгт 7. Төр, орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын удирдлага, зохион байгуулалтын хүчин зүйлийн индекс

№	Үзүүлэлтүүд	Нөлөөллийн индекс	Давтамжийн индекс	Ач холбогдол	
				Индекс	Эрэмбэ
1	Төвлөрлийг сааруулах бодлогын хэрэгжилт, үйл ажиллагаа	76.0	21.4	16.26	3
2	Харилцаа холбооны албан ёсны бүтэц, үйл ажиллагаа	78.5	1.9	1.55	5
3	Харилцаа холбооны техник, технологи	76.5	1.9	1.52	6
4	Төв, орон нутгийн чиг үүргийн давхардал	75.5	34.5	26.02	1
5	Төв, орон нутгийн харилцааны хууль, эрх зүйн уялдаа, зохицуулалт	81.0	27.7	22.45	2
6	Зохицуулалтын бүтэц, арга хэрэгслүүд	77.5	12.5	9.76	4

Эх сурвалж: Хүчин зүйлийн нөлөөллийн үнэлгээний нэгтгэсэн үр дүн

Төр, орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалтын хүчин зүйлийг бүрдүүлж буй үзүүлэлтүүдийг бүхэлд нь “сул нөлөөтэй” гэж дүгнэсэн байгаа ба эдгээрээс “Төв, орон нутгийн харилцааны хууль, эрх зүйн уялдаа, зохицуулалт”-ын нөлөөллийн хүч бусдаасаа өндөр нөлөөлөлтэй бол давтамжийн индексээр “Төв, орон нутгийн чиг үүргийн давхардал” өндөр нөлөөтэй ба энэ үзүүлэлт ач холбогдлын индексийг тэргүүлж байгаа учир “Төв, орон нутгийн чиг үүргийн давхардал”-ыг шийдвэрлэн, төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулж, тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай нь харагдаж байна.

Төсөв, санхүүгийн хүчин зүйлийн үзүүлэлтүүдийг дараах байдлаар үнэлсэн байна.

Хүснэгт 8. Төсөв, санхүүгийн хүчин зүйлийн индекс

№	Үзүүлэлтүүд	Нөлөөллийн индекс	Давтамжийн индекс	Ач холбогдол	
				Индекс	Эрэмбэ
1	Төв, орон нутгийн төсөв хоорондын шилжүүлэг, санхүүгийн дэмжлэг	82.0	8.8	7.22	5
2	Орон нутгийн төсвийн орлого бүрдүүлэх эрх мэдэл	79.0	25.3	19.99	2
3	Орон нутгийн төсвийн давсан орлогыг зарцуулах боломж	80.0	14.0	11.20	4
4	Төв, орон нутгийн чиг үүргийн хуваарилалт ба төсвийн уялдаа	82.0	14.0	11.48	3
5	Эрх мэдэл шилжүүлэлт ба төсвийн уялдаа	77.5	6.2	4.81	6
6	Төсөв, санхүүгийн хүрэлцээ, хангамж	78.5	31.6	24.81	1

Эх сурвалж: Хүчин зүйлийн нөлөөллийн үнэлгээний нэгтгэсэн үр дүн

Нөлөөллийн хүчний шинжилгээгээр төсөв, санхүүгийн хүчин зүйл бүлгийг бүрдүүлж буй үзүүлэлтүүдийн гурвыг нь дунд зэрэг, гурвыг нь сул нөлөөтэй гэж үзсэн ба үүний дотроос “Төв, орон нутгийн чиг үүргийн хуваарилалт ба төсвийн уялдаа”-г илүү нөлөөтэй гэж үнэлсэн байна. Давтамжийн индексээр “Төсөв, санхүүгийн хүрэлцээ хангамж” өндөр нөлөөтэй гэж үнэлэгдсэн ба энэ нь бүлэг үзүүлэлтийн нэгдүгээрт эрэмбэлэгдэж байгаа учир уг асуудлыг анхаарах шаардлагатай бөгөөд үүнийг шийдвэрлэх арга зам нь орон нутгийн төсвийг бүрдүүлэх эрх мэдэл гэж үзсэн байна.

Төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлага нь төрийн албан хаагчдын асуудлыг бүхэлд нь хамруулж байдаг учир 10 үзүүлэлтээр үнэлүүлэхэд дараах үр дүн гарчээ.

Хүснэгт 9. Хүний нөөцийн хүчин зүйлийн индекс

№	Үзүүлэлтүүд	Нөлөөллийн индекс	Давтамжийн индекс	Ач холбогдол	
				Индекс	Эрэмбэ
1	Төрийн албан хаагчидтай холбоотой улс төрийн шийдвэрүүд	76.0	16.7	12.69	3
2	Төрийн албан хаагчдын талаарх эрх зүйн зохицуулалт	81.5	7.7	6.28	6
3	Удирдлагын арга барил, мэдлэг, хандлага	81.0	12.2	9.88	4
4	ТАХ-дын сонгон шалгаруулалт	77.5	2.8	2.17	8
5	ТАХ-дын харилцаа, хандлага	82.5	7.7	6.35	5
6	ТАХ-дын мэдлэг, ур чадвар	83.0	19.8	16.43	2
7	ТАХ-дын ёс зүй	85.0	4.6	3.91	7
8	ТАХ-дын сургалт хөгжлийн хөтөлбөрүүд	76.5	2.8	2.14	9
9	ТАХ-дын цалин хөлсний тогтолцоо	78.0	24.4	19.03	1
10	ТАХ-дын ажлын орчин нөхцөл	76.5	1.4	1.07	10

Эх сурвалж: Хүчин зүйлийн нөлөөллийн үнэлгээний нэгтгэсэн үр дүн

Хүний нөөцийн хүчин зүйлийг үнэлүүлсэн 10 үзүүлэлтийн тав нь дунд зэргийн нөлөөлөлтэй, тав нь сул нөлөөтэй гэж нөлөөллийн хүч үнэлэгдсэн ба үүнээс ТАХ-ын ёс зүй илүү нөлөөтэй гэж үзсэн төдийгүй төрийн албаны хүний нөөцтэй холбоотой бусад үзүүлэлтээс төрийн албан хаагчдын мэдлэг, ур чадвар, харилцаа, хандлага илүү нөлөөтэй гэж дүгнэжээ.

Ярилцлагын тэмдэглэл 16

Орон нутагт ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчийн цалингийн сүлжээ хэт доогуур байдгаас шинээр сургууль төгссөн хүүхдүүд орон нутагт ажиллах сонирхолгүй, орон нутагт намын талцал хэт өндөр, тогтвор суурьшил багатай сонгуулийн үр дүнгээс хамаарч байнга солигддог зэрэг нь орон нутгийн чадавхыг сулруулж байна гэж үздэг.

Яамны ТАХ-тай хийсэн ярилцлага

Ярилцлагын тэмдэглэл 17

Суманд нэг өрөөнд ажиллаж байгаа адил түвшний 2 албан хаагчийн цалин 2 өөр шатлалаар тогтоогдсон байдаг. Тухайлбал, сумын ЗДТГ-ын ХАА-н тасгийн 3 мэргэжилтэн нь ТЗ-3-аар цалинжиж, сумын ХАА-н бүх асуудлыг хариуцан ажилладаг бол тухайн суманд ажиллаж байгаа Мал эмнэлгийн тасгийн улсын байцаагч, мэргэжилтэн гэсэн 2 албан хаагч ТЗ-6-аар цалинжиж, ажлын ачаалал багатай байдаг тул ЗДТГ-т ажиллах хүн олдохгүй болж байгаа, иймээс энэ 2 тасгийг нэгтгэх хэрэгтэй гэж үздэг.

Аймаг, сумын ЗДТГ-ын удирдах ажилтантай хийсэн ярилцлага

Давтамжийн нөлөөллөөр “Төрийн албан хаагчдын цалин, хөлсний тогтолцоо”-г нэрлэсэн ба энэ үзүүлэлт ач холбогдлын индексийг тэргүүлж дараагийн асуудалд “ТАХ-дын мэдлэг, ур чадвар”, “Төрийн албан хаагчидтай холбоотой улс төрийн шийдвэрүүд” тус бүрийн үнэлгээ эрэмбэлэгдэж байгаа тул эдгээр асуудлыг анхаарах шаардлагатай гэж дүгнэх байна.

Хүчин зүйлийг үнэлүүлсэн 28 үзүүлэлтээс нөлөөллийн хүчний индексийг “ТАХ-ын ёс зүй” (85.0), давтамжийн нөлөөллөөр “Төв, орон нутгийн чиг үүргийн давхардал” (34.5) тус бүрийг хамгийн өндөр нөлөөтэй гэж үнэлсэн байна.

Нийт 28 үзүүлэлтийн нөлөөллийг ач холбогдлын индексээр нь эрэмбэлэхэд нэгдүгээрт “Бодлогын уялдаа, зохицуулалт” (27.55) орж байгаа бол дараагийн таван үзүүлэлтэд “Төв, орон нутгийн чиг үүргийн давхардал” (26.02), “Төсөв, санхүүгийн хүрэлцээ, хангамж” (24.81), “Төв, орон нутгийн харилцааны хууль, эрх зүйн уялдаа, зохицуулалт” (22.45), “Хэрэгжилтийг хариуцах байгууллага, орон нутгийн үүрэг, хариуцлага” (20.29), “Орон нутгийн төсвийн орлого бүрдүүлэх эрх мэдэл” (19.99) гэсэн үзүүлэлт тус тус эрэмбэлэгдэж байна.

ТАВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад хийсэн шинжилгээний үр дүнд тулгуурлан дараах дүгнэлтийг өгч байна. Үүнд:

1. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцаа, үйл ажиллагааны уялдааны гол агуулга нь хуульд заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд хэрхэн оновчтой зохицуулалт хийж, үр дүнд хүрэхтэй холбоотой юм. Орчин үед энэ хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа буюу удирдлагын механизм дан ганц захирах-захирагдах зарчмын дагуу бус, харин харилцан итгэлцэл, туслалцаа, дэмжлэгээр хөгжиж байгаа нь онол, практикийн судалгааны бүтээлүүдээс харагдаж байна.
2. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын уялдаа, холбоог зохицуулж буй хууль тогтоомжийн заалтуудыг хууль зүйн техник талаас нь судалбал эрх зүйн албан ёсны тайлбар гараагүй байна. Тодруулбал, Монгол улсын Үндсэн хуулинд Засгийн газрын бүрэн эрх гэсэн хэсэгт **арга хэмжээ боловсруулж** хэрэгжүүлэх, **удирдан чиглүүлэх** гэж маш ерөнхий байдлаар зохицуулалтыг тусгасан. Харин ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн VIII а -д Хамтын чиг үүргүүд, төрийн захиргааны хамтын ажиллагаа гэсэн бие даасан бүлэг байдаг. Дээрх Үндсэн хуулийн заалтыг үндэслэн Засгийн газрын тухай хуульд нарийвчилсан заалтууд оруулсан боловч хоорондын уялдаа, холбооны онол, арга зүйн талаас авч үзвэл хангалтгүй, бас тодорхойгүй байна. Тухайлбал, нэгтгэн удирдана, хяналт тавина, илтгэл, мэдээллийг хэлэлцэнэ, дамжуулан зохион байгуулна, харилцан ажиллагааг зохицуулна, үйл ажиллагааг зохицуулна, удирдан чиглүүлнэ гэснийг хууль зүйн техник талаас нь эрх бүхий байгууллагаас, эсвэл хууль өөрөө тайлбарлаагүй байна. Иймд энэ судалгаанд төрийн захиргааны төв ба орон нутгийн байгууллагын үйл ажиллагаа хоорондын уялдаа, холбооны арга хэрэгслийг тодорхойлсон Ван дер Волт, Ду Тойт нарын онолд үндэслэн эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтийг судаллаа.
3. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын 6 арга хэрэгсэл тус бүрийг босоо буюу субординац, координацийн босоо, координацийн хэвтээ чиглэлд гэж ангилан холбогдох хууль, тогтоомжид шинжилгээ хийхэд *нэгдүгээрт*, тухайн уялдаа холбоог зохицуулах эрх зүйн

зохицуулалт байхгүй, *хоёрдугаарт*, байгаа заалтууд нь тодорхойгүй байлаа. Энэ нь өмнө дурдсанчлан хууль тогтоогч нар төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын онол, арга зүйн талаарх ойлголт, мэдлэг дутмаг байгаатай холбоотой гэж үзлээ. Тухайлбал, төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын хамгийн түгээмэл уялдаа, холбооны хэрэгсэл болох хамтын ажиллагаа, тэр дундаа зөвлөгөөн, форум зохион байгуулах, хамтын ажиллагааны санамж бичиг солилцох зэрэг хэлбэрүүдийн хувьд эрх зүйн зохицуулалт байхгүй. Хэдийгээр практикт эдгээр ажлууд хийгддэг ч (судалгаанаас харна уу) эрх зүйн зохицуулалт байхгүйгээс зохион байгуулах төсөв, хөрөнгө дутагдалтай, төрийн албан хаагчийн албан тушаалын тодорхойлолтод заасан чиг үүрэг байхгүй гэдгээс шалтгаалан ажил үүрэгт нь цалингүй нэмэлт ачаалал ирэх зэрэг бэрхшээлүүд тулгардаг нь судалгаанд оролцсон төрийн албан хаагчидтай хийсэн ярилцлагаас харагдлаа.

4. Хамтран ажиллах гэрээгээр захиргааны байгууллагууд хамтран ажилладаг гэдэг ч уг гэрээний хууль зүйн үндэслэл нь тодорхойгүй, ерөнхий зөвшөөрсөн хуулийн заалт зөрчилтэй байна. Эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй, тодорхойгүй байх тохиолдолд зарим албан тушаалтан дур зоргоор асуудлыг шийдвэрлэх, төсөв хөрөнгийг шамшигдуулах, нийтийн ашиг сонирхолд сөрөг нөлөө үзүүлэхүйц захиргааны шийдвэр гаргах боломжийг бүрдүүлдэг. Энэ талаар ялангуяа судалгаанд оролцсон аймгуудын эрх бүхий албан тушаалтан, төрийн албан хаагчид ярилцлагадаа байнга дурдаж байсан.
5. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтыг дан ганц хуульчлаад орхисноор асуудлыг шийдэх бус, тухайн хуулийн зүйл, заалтыг хэрэгжүүлэх механизм, тогтолцоо, ялангуяа үүнийг хангах нэгжийн үүрэг, оролцоо, санаачилга чухал юм.
6. Төрөөс гаргаж буй хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгийг боловсруулах үйл ажиллагаанд орон нутгийн үүрэг, оролцоо, орон нутгаас санал авах үйл явц хангалтгүй байгааг ТАХ-тай хийсэн ярилцлагын судалгааны дүн харуулж байна. Төрийн захиргааны төв байгууллага буюу салбарын яамны бодлогын газар урт, дунд хугацааны бодлогын баримт бичиг болон Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөртэй уялдуулж хөгжлийн урт, дунд, богино хугацааны бодлогыг боловсруулдаг. Төрийн бодлого хоорондын уялдаа сул, чиг үүргийн хуваарилалт хангалтгүй, орон нутаг өөрийн орон нутгийн эдийн засгийг бүрдүүлж буй хэсгээ төрд даатгаж, тодорхой шийдвэртэй ажлуудад төсөв хуваарилдаггүйгээс төрийн бодлого доод шатандаа хэрэгждэггүй байна.



7. Засгийн газар бодлого боловсруулахдаа орон нутгийн хөгжлийг анхаардаггүй, орон нутгийн боловсон хүчний чадвар сул, орон нутгийн хөгжлийн чиг хандлагын судалгааг Үндэсний хөгжлийн газар хийдэг боловч хамаарал бүхий төрийн захиргааны байгууллагуудад судалгааны үр дүнг өгдөггүйгээс бодлого хоорондын уялдаа сул байгаа нь харагдлаа.
8. Төвлөрөл сааруулалтын бодлогын хэрэгжилт хангалтгүй, шинэчлэгдэн батлагдсан ЗЗНДНТУТХ-ийн дагуу Төсвийн тухай хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлтөөр аймаг, нийслэлийн төсөвт төвлөрөх орлого багасч, харин сум, дүүргийн төсвийн орлого нэмэгдэж байгаа ч төлөөлөн хэрэгжүүлэх чиг үүргийн тоо нэмэгдсэн нь нутгийн удирдлагын байгууллагуудын зардлыг бууруулж, орон нутгийн төсвөөс дээд шатны төсөвт төвлөрүүлэх орлогын хэмжээг өсгөх нөлөөтэй болсон байна.
9. Экспертүүдийн үнэлгээгээр төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтыг “хангалтгүй” гэж үнэлсэн байна. Үүний дотор Хяналт, Хамтын ажиллагаа, Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт бүлгүүдийг “хэрэгжих боломжтой”-н доод түвшингээр, Ерөнхий эрх хэмжээний хүрээг тогтоосон байдал, Санхүүгийн зохицуулалт, хүрэлцээ бүлгүүдийг “хангалтгүй”, Эрх мэдэл шилжүүлсэн (төлөөлүүлсэн) байдал бүлгийг “хэрэгжихэд хүндрэлтэй”, Мэдээлэл, зөвлөгөө бүлгийг “эхлэл төдий” гэж үнэлжээ. Энэ нь эрх зүйн зохицуулалт, бодлогын баримт бичгүүдийн хэрэгжилтийн шинжилгээ, түүнчлэн төрийн албан хаагчидтай хийсэн ярилцлагын үр дүнгээр давхар нотлогдож байгаа юм.
10. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын уйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад нөлөөлж буй хүчин зүйлийг 4 бүлэгт хамаарах нийт 28 үзүүлэлтээр үнэлүүлж, нөлөөллийг ач холбогдлын индексээр нь эрэмбэлэхэд нэгдүгээрт “Бодлогын уялдаа, зохицуулалт” (27.5) эрэмбэлэгдэж, дараагийн таван үзүүлэлтэд “Төв, орон нутгийн чиг үүргийн давхардал” (26), “Төсөв, санхүүгийн хүрэлцээ, хангамж” (24.8), “Төв, орон нутгийн харилцааны хууль, эрх зүйн уялдаа, зохицуулалт” (22.4), “Хэрэгжилтийг хариуцах байгууллага, орон нутгийн үүрэг, хариуцлага” (20.3), “Орон нутгийн төсвийн орлого бүрдүүлэх эрх мэдэл” (20.0) тус тус эрэмбэлэгдсэн байна.
11. Үүний зэрэгцээ төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад хүний нөөцийн хүчин зүйл буюу ТАХ-дын чадавх, хандлага голлон нөлөөлдөг болохыг судалгааны үр дүнд харууллаа. Хүний нөөцийн хүчин зүйлийг үнэлүүлсэн 10 үзүүлэлтийг нөлөөллийн хүчээр нь авч үзвэл тал нь дунд зэргийн нөлөөлөлтэй, тал нь сул нөлөөтэй гэж үнэлэгджээ. Үүнээс ТАХ-

ийн ёс зүй илүү нөлөөтэй гэж үзсэн төдийгүй төрийн албаны хүний нөөцтэй холбоотой бусад үзүүлэлтээс төрийн албан хаагчдын мэдлэг, ур чадвар, харилцаа, хандлага илүү нөлөөтэй гэсэн дүгнэлт гарч байна. Давтамжийн нөлөөллөөр хамгийн их нөлөөтэйгээр “Төрийн албан хаагчдын цалин хөлсний тогтолцоо”-г нэрлэсэн ба энэ үзүүлэлт ач холбогдлын индексийг тэргүүлж дараагийн асуудалд “ТАХ-дын мэдлэг, ур чадвар”, “Төрийн албан хаагчидтай холбоотой улс төрийн шийдвэрүүд”-ийн үнэлгээ эрэмбэлэгдэж байгаа юм. Түүнчлэн хүчин зүйлийг үнэлүүлсэн 28 үзүүлэлтээс нөлөөллийн хүчний индексийг “ТАХ-ын ёс зүй” (85.0), давтамжийн нөлөөллөөр “Төв, орон нутгийн чиг үүргийн давхардал” (34.5) тус бүр хамгийн өндөр нөлөөтэй гэж үнэлэгдсэн байна.

Ийнхүү судалгааны хүрээнд дэвшүүлсэн үндсэн 3 асуултад судалгааны үр дүн бүрэн хариулт өгсөн болох нь дээрх дүгнэлтээс харагдаж байгаа бөгөөд судалгааны багийн зүгээс дараах зөвлөмжийг санал болгож байна.

- Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны харилцан уялдаа, зохицуулалтын эрх зүйн орчныг сайжруулахын тулд дараах хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Үүнд:
 - Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуульд Төрийн захиргааны дээд, төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалттай холбоотойгоор 18 дугаар зүйлийн дараа нэг зүйл нэмэх
 - Захиргааны ерөнхий хуульд зааснаар төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, холбоог зохицуулж буй захиргааны шийдвэрийн эрх зүйн байдлыг тодорхой зааж өгөх
 - Монгол улсын Яамны болон Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд Засгийн газрын тухай хуулийн өөрчлөлтийн дагуу өөрчлөлт оруулах
 - Уялдаа, холбоог хангах удирдлага, зохион байгуулалт нь ямар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарахыг Засгийн газрын тухай хуульд тодорхой заах зэрэг болно.
- Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын бодлогын уялдааны үндсийг хангах, түүний хэрэгжилтийг хариуцах байгууллага, орон нутгийн үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгох
- Төв, орон нутгийн харилцааны хууль, эрх зүйн уялдаа, зохицуулалт болон төв, орон нутгийн чиг үүргийн давхардлыг хооронд нь харьцуулж,



нарийвчлан шинжилж, энэхүү харилцааны эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулан тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх

- Төсөв, санхүүгийн хүрэлцээ, хангамж гэсэн үзүүлэлт өндөр нөлөөтэй гэж үнэлэгдэн тухайн бүлэг үзүүлэлтийн нэгдүгээрт эрэмбэлэгдэж байгаа учир уг асуудлыг анхаарах шаардлагатай бөгөөд үүнийг шийдвэрлэхийн тулд орон нутгийн төсвийг бүрдүүлж, зарцуулах эрх мэдлийг нэмэгдүүлж, хэрэгжүүлэх нөхцөлийг хангахдаа төсвийн төвлөрлийг сааруулах асуудлыг төвлөрөх, эс төвлөрөхийн харьцаанд нь авч үзэх
- Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад төрийн албан хаагчдын чадавх буюу мэдлэг, ур чадвар, харилцаа, хандлага ихээхэн нөлөөтэй гэсэн судалгааны үр дүн гарч байгаа тул үүнд үндэслэн төв, орон нутгийн захиргааны байгууллагыг туршлага чадвартай, сэтгэл зүтгэлтэй, тогтвортой ажилладаг хүний нөөцөөр хангах, тэднийг чадавхжуулах, цалин хөлсийг оновчтой тогтоох нэгдсэн бодлогыг судалгаанд тулгуурлан боловсруулж, бодитой хэрэгжүүлж, үр дүнд хүрэх нь чухал гэж үзэж байна.

Цаашид хийх судалгааны талаарх санал, зөвлөмж:

Энэхүү судалгаагаар бид төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны үндсэн ойлголт, зарчим, арга хэрэгслийн талаарх асуудлыг хөндөн тавьсан тул тус судалгааны хүрээнд цуглуулсан өгөгдөл, түүний боловсруулалт, шинжилгээний үр дүнг өргөтгөн философи, хэл шинжлэл, хууль, төрийн удирдлагын чиглэлийн судлаачид хамтран хууль зүйн болон төрийн захиргааны шинжлэх ухааны талаас нь үгийн үндэс, түүний хэрэглээг нарийвчлан судлахад судалгааны өргөн хүрээтэй ажил хийгдэж болох юм.

Төв болон орон нутгийн харилцааг судлах санал болгож буй чиглэл:

Удирдлагын босоо чиглэлийн харилцааны тухайд:

- Яам болон орон нутгийн агентлагуудын хоорондын харилцаа
- ЗГХЭГ болон орон нутгийн Засаг дарга, ЗДТГ-ын харилцаа
- Яам болон нутгийн удирдлага хоорондын харилцаа
- Тохируулагч болон хэрэгжүүлэгч агентлагууд орон нутагтай харилцах харилцаа

Удирдлагын хэвтээ чиглэлийн харилцааны тухайд:

- Засаг дарга, ЗДТГ болон орон нутгийн агентлаг хоорондын харилцаа гэх зэргээр ангилан судалж болно.

Түүнчлэн төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны суурь зарчмуудын хэрэгжилт, үйл ажиллагааны уялдаа, холбоог зохицуулах механизм, арга хэрэгсэл, хамтын ажиллагааны хэлбэр, мэдээлэл, зөвлөгөө, хяналт, санхүүгийн хүрэлцээг төдийгүй энэхүү харилцаанд нөлөөлөх хүчин зүйлс болох төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалт, төрийн болон орон нутгийн байгууллагуудын зохион байгуулалт, төсөв санхүү, хүний нөөцийн хүчин зүйлсийг хамтад нь болон тусгайлан нарийвчилан, үе шаттайгаар судлах хэрэгцээ, тодорхой сэдвүүд байна гэдэг нь судалгааг гүйцэтгэх явцад харагдсан тул дээрх чиглэлүүдээр Удирдлагын академи, ялангуяа төрийн захиргаа, нутгийн удирдлагын эрдэмтэн, судлаачдын зүгээс үргэлжлүүлэн судална гэдэгт итгэлтэй байна.

“Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад хийсэн шинжилгээ” сэдэвт энэхүү судалгааны судлагдсан байдлын тойм, судалгааны өгөгдөл, үр дүн, тайланг Төрийн захиргаа, Нутгийн удирдлага, Захиргааны процесс, Захиргааны эрх зүй, Төрийн бодлого, Төрийн санхүү, төсвийн чиглэлийн хичээлүүдэд онол, арга зүйн болон практик хэрэглээ, жишээ баримт талаас нь авч үзэж, унших материал болгон ашиглах бүрэн боломжтой. Төв, орон нутаг хоорондын харилцааны асуудлыг технологийн талаас нь судлахаар Төрийн үйлчилгээ хичээлийн агуулгад нарийвчлан тусгахыг судалгааны багийн зүгээс санал болгож байна.



АШИГЛАСАН НОМ ЗҮЙ

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992. <http://www.legalinfo.mn/law/details/367?lawid=367>
2. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 2007 (Шинэчилсэн найруулга) <http://www.legalinfo.mn/law/details/343?lawid=343>
3. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 2020 (Шинэчилсэн найруулга)
4. Төсвийн тухай Монгол Улсын хууль (Шинэчилсэн найруулга), 2011.11.23 <http://www.legalinfo.mn/law/details/504?lawid=504>
5. Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого (2016). Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 6 дугаар сарын 28-ны 350 дугаар тогтоол. <https://www.legalinfo.mn/law/details/12026?lawid=12026>
6. Ариунаа Л. Төсөв, санхүүг тэнцвэржүүлэх замаар төсвийн харилцааг шинэчлэх нь. УА, Эрдэм шинжилгээний бичиг, №16.
7. Бямбаяр Я., Отгонтуяа Л. (2015). Төвлөрөл сааруулалтын судлагдсан байдлын тойм, Монгол дахь нөхцөл байдлын шинжилгээ. ЗГХЭГ, ШХА. Төвлөрлийг сааруулах бодлогын дэмжлэг төсөл. Улаанбаатар.
8. Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ (2019). Судалгааны тайлан. УИХТГ, НҮБХХ. “Монгол Улсад төлөөллийн байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх нь” төсөл. Улаанбаатар.
9. НҮБХХ (2019). Монгол улсын төсвийн төвлөрлийг сааруулах үйл явц ба орон нутгийн эдийн засаг санхүүгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх арга зам. Судалгааны тайлан. <http://www.khural.mn/medias/3f2971cc-2ad4-42f1-a1f7-1c8576843a12.pdf>
10. Отгонтуяа Л., Түмэнцэцэг Т. (2011). Нутгийн удирдлагын үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүргийн хуваарилалт (гадаадын зарим орны туршлага). Удирдлагын Академи. “Удирдахуйн онол, практикийн асуудлууд” эрдэм шинжилгээний бичиг. №10, 32-45 дахь тал.
11. Отгонтуяа Л., Мөнхсоёл Б. (2014). Нийтийн зориулалттай барилга байгууламжийн хөрөнгө оруулалтын шийдвэр гаргахад оролцож буй талуудын чиг үүрэг. “Эрчим хүчний үр ашиг” төсөл, ШХА, ГОУХАН. Улаанбаатар.
12. Чиг үүрэг дахин хуваарилах аргачлалын гарын авлага (2018). ЗГХЭГ, ШХА. Төвлөрлийг сааруулах бодлогын дэмжлэг төсөл. Улаанбаатар.
13. Gerry Stoker (1995), Study of intergovernmental relations can justifiably claim to be in the theoretical vanguard of the discipline. Public policy and Administration (1995), volume 73.

14. Lawrence, N.W. (2003) *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Boston & London: Allyn and Bacon.
15. Martin Loughlin. (1996). Understanding Central-Local Government Relations. *Public Policy and Administration* (1996), volume 71.
16. ХБНГУ-ын Конрад Аденауер Сангийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газар (2017) “Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо” Монгол Улсын орон нутгийн бодлогын зөвлөмж Судалгааны тайлан https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_51042_18.pdf/4b84a6e2-7d5e-4e11-954f-bf8bca3d8cfb?version=1.0&t=1539648144872
17. <https://opentextbc.ca/introductiontosociology2ndedition/chapter/chapter-17-government-and-politics/>
18. https://www.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/98899_Chapter_1_Introduction_to_State_and_Local_Government_They_Tax_Dogsfrom_Smith_Governing_States_and_Localities_7e.pdf
19. <https://core.ac.uk/download/pdf/46518072.pdf>
20. <https://www.slideshare.net/denissanchawa/local-governance-lecture-seven>
21. <https://ecrc.mn/бодлогын-судалгааны-аргачлал-шинэ-соёл-монголд/>
22. https://www.researchgate.net/publication/344119493_TRIJN_ZAHIRGAANY_SINZLEH_UHAANY_SEL_HGZIL (захиргааны шинжлэх ухааны үечлэл)
23. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-008>
24. <https://www.scribd.com/doc/164630830/Rhodes-Understanding-Governance>
25. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.990.9506&rep=rep1&type=pdf>
26. https://www.researchgate.net/publication/233707118_Decentralisation_and_Control_central-local_government_relations_in_Sweden
27. https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122019000601040&script=sci_arttext
28. https://tidsskrift.dk/scandinavian_political_studies/article/view/32707/30863
29. <http://econbooks.ru/books/view/113>
30. https://www.researchgate.net/publication/276395569_Managing_Central-Local_Government_Relationships_The_Case_of_New_Zealand/link/564249bd08aec448fa623ee8/download



31. <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/26679/01chapter1-2.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
32. https://researchspace.ukzn.ac.za/xmlui/bitstream/handle/10413/14490/Phakathi_Mlungisi_Suprise_2016.pdf
33. https://dspace.nwu.ac.za/bitstream/handle/10394/10336/Mphasane_ME.pdf

ХАВСРАЛТУУД

Хавсралт 1. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтыг шинжлэхэд ашиглах матриц



Судалгааны өгөгдлийн эх сурвалж болгон ашигласан хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичиг, захиргааны шийдвэрүүд

Хууль:

1. Монгол улсын Үндсэн хууль
2. Монгол улсын Засгийн газрын тухай хууль
3. Монгол улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль
4. Засгийн газрын агентлагын эрх зүйн байдлын тухай хууль
5. Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль
6. Эрүүл мэндийн тухай хууль
7. Жижиг дунд үйлдвэр үйлчилгээг дэмжих тухай хууль
8. Мал, амьтны эрүүл мэндийн тухай хууль
9. Гамшгаас хамгаалах тухай хууль
10. Коронавируст халдвар /КОВИД-19/-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль



Бодлогын баримт бичиг:

11. УИХ-аас Алсын хараа-2050
12. УИХ-аас баталсан Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл
13. Засгийн газраас баталсан Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого
14. Монгол улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр

Захиргааны шийдвэр:

15. Засгийн газрын 2019, 2020, 2021 оны тогтоол: нийт 11
16. УОК-ын 2020,2021 оны захиргааны акт: нийт 27

Хавсралт 2. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын талаар хийх судалгааны хүрээнд цуглуулах мэдээллийн жагсаалт

2021.07.08

№	Мэдээллийн нэр	Хаанаас авах
1.	МУ-ын Ерөнхий сайдтай Засаг даргын байгуулсан батламж, түүний хэрэгжилт	ЗГХЭГ, Сэлэнгэ, Дорнод
2.	Аймгийн Засаг даргын Засгийн газрын гишүүдтэй байгуулсан "Хамтран ажиллах гэрээ", түүний хэрэгжилт	ЗГХЭГ, ХХААХЯ, ЭМЯ, Сэлэнгэ, Дорнод
3.	Сэлэнгэ, Дорнод аймгийн Засаг даргын үйл ажиллагаанд хийсэн ХШҮ-ний дүгнэлт, тайлан	ЗГХЭГ
4.	Ковид-19 цар тахлын нөхцөл дэх УОК, шуурхай штаб болон АОК, СОК, шуурхай штабын үйл ажиллагааны уялдаа зохицуулалт	УОК, шуурхай штаб, аймаг, сумдын онцгой комисс, шуурхай штабын тайлан, мэдээлэл Кейс сонгож, холбогдох албан тушаалтнуудтай ярилцлага хийж баталгаажуулна.
5.	Жижиг, дунд үйлдвэрлэл хөгжүүлэх асуудлаар төв, орон нутгийн үйл ажиллагааны уялдаа. (ЖДҮҮДТХ-ийн 6.1, 15, 16, 17, 18 дугаар зүйл) <ul style="list-style-type: none"> ХХААХҮЯ-наас хэрэгжүүлж байгаа үйл ажиллагаа Дорнод, Сэлэнгэ аймагт хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ 	ХХААХҮЯ-ны ЖДҮГ Дорнод, Сэлэнгэ аймгийн ИТХ, ЗДТГ, ХХААГ, Сүхбаатар, Хэрлэн сумын ИТХ, ЗДТГ-ын бодлого, тайлангийн баримт бичиг Кейс сонгож, ажил хариуцаж буй дарга, мэргэжилтнүүдтэй ярилцлага хийж баталгаажуулна
6.	Эрүүл мэндийн салбарын үйл ажиллагааны уялдаа: <ul style="list-style-type: none"> ЭМЯ-наас орон нутагтай харьцаж байгаа хэлбэр, түүний хэрэгжилт Аймгийн ИТХ, Засаг даргаас хэрэгжүүлж байгаа бодлого, арга хэмжээ 	ЭМЯ, холбогдох агентлагууд Сэлэнгэ, Дорнод аймгийн ЗДТГ, ЭМГ Сэлэнгэ, Дорнод аймгийн ИТХ, ЗДТГ, Сүхбаатар, Хэрлэн сумын ИТХ, ЗДТГ-ын бодлого, тайлангийн баримт бичиг Кейс сонгож, ажил хариуцаж буй дарга, мэргэжилтнүүдтэй ярилцлага хийж баталгаажуулна
7.	Газар тариалангийн асуудлаар төв, орон нутгийн үйл ажиллагааны уялдаа: <ul style="list-style-type: none"> ХХААХҮЯ-наас хэрэгжүүлж байгаа үйл ажиллагаа Сэлэнгэ аймагт хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ 	ХХААХҮЯ Сэлэнгэ аймгийн ИТХ, ЗДТГ, ХХААГ, Шаамар сумын ИТХ, ЗДТГ, ярилцлага



8.	Мал аж ауйн асуудлаар төв, орон нутгийн үйл ажиллагааны уялдаа: <ul style="list-style-type: none">• ХХААХҮЯ-наас хэрэгжүүлж байгаа үйл ажиллагаа• Дорнод аймагт хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ	ХХААХҮЯ Дорнод аймгийн ИТХ, ЗДТГ, Хэрлэн сумын ИТХ, ЗДТГ, ярилцлага
9.	Нутгийн удирдлагын байгууллагын албан хаагчдын ажиллах нөхцөлийн талаарх судалгаа	Сэлэнгэ, Дорнод аймгийн ИТХ, ЗДТГ, Шаамар, Хэрлэн сумын ИТХ, ЗДТГ

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын талаар хийх судалгаанд ашиглах мэдээллийн жагсаалт болон маягтуудыг excel файл дээр хийж, хавсаргасан.

Хавсралт 3. Экспертийн үнэлгээний хуудас

№	Үнэлгээ хийх үзүүлэлтүүд	Бодит байдлын үнэлгээ											
		Зохицуулалтгүй			Зохицуулалт хангалтгүй			Зохицуулалт боломжийн			Зохицуулалт сайтай		
1.	Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт												
1.1	Үндсэн хууль болон бусад хуулиар төв, орон нутгийн захиргааны байгууллагын харилцааг зохицуулсан байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1.2	Эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагыг хуулиар тогтоож, хуваарилсан байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1.3	Төв ба орон нутгийн харилцааны хууль, эрх зүйн зохицуулалт	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1.4	Төв ба орон нутгийн харилцааны санхүүгийн зохицуулалт	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1.5	Засгийн газрын тогтоол, шийдвэр, дүрэм, журмын зохицуулалт	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
2.	Ерөнхий эрх хэмжээний хүрээг тогтоосон байдал	Маш хангалтгүй			Хангалтгүй			Хангалттай			Хангалттай сайн		
2.1	Эрх зүйн хүрээнд ерөнхий эрх хэмжээг хүлээн зөвшөөрсөн байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
2.2	Ерөнхий эрх хэмжээний хүрээнд хууль ёсны үүрэг, хариуцлагыг хуваарилж зохицуулсан байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
2.3	Ерөнхий эрх хэмжээг санхүүгийн боломжоор хангасан байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
2.4	Чиг үүрэг нь иргэнд хамгийн ойр нэгжид хуваарилагдсан байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
3.	Эрх мэдэл шилжүүлсэн (төлөөлүүлсэн) байдал	Хэрэгж-дэггүй			Хэрэгжихэд хүндрэлтэй			Хэрэгжих боломжтой			Бүрэн хэрэгждэг		
3.1	Төрөөс орон нутагт эрх мэдэл шилжүүлсэн (төлөөлүүлсэн) байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
3.2	Шилжүүлсэн эрх мэдлээ хянах бүтэц, арга хэрэгсэл, түүний хэрэгжилт	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
3.3	Шилжүүлсэн эрх мэдлээ санхүүжүүлэх бүтэц, арга хэрэгсэл, түүний хэрэгжилт	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
3.4	Шилжүүлсэн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх мэдээллийн урсгалын тогтолцоо	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
4.	Хамтын ажиллагаа	Тодорхойгүй			Хэрэгжихэд хүндрэлтэй			Хэрэгжих боломжтой			Бүрэн хэрэгждэг		
4.1	Засгийн газар ба орон нутгийн удирдлага (ОНУ)-ын уялдаа холбоог зохицуулж буй бүтэц, арга хэрэгсэл	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
4.2	Салбарын удирдлага ба ОНУ-ын уялдаа холбоог зохицуулж буй бүтэц, арга хэрэгсэл	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	



4.3	Аймгийн ЗДТГ, сумын удирдлагын уялдаа холбоог зохицуулж буй бүтэц, арга хэрэгсэл	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4.4	Аймгийн ЗДТГ ба салбарын нэгжийн удирдлагын уялдаа холбоог зохицуулж буй бүтэц, арга хэрэгсэл	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4.5	Эрх, үүргээ хэрэгжүүлэхдээ олон нийтийн эрх ашгийг харгалзах байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4.6	Аймгийн ЗДТГ салбарын бусад байгууллагууд чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4.7	Чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд бусад эрх бүхий байгууллагын мэдээлэлд нэвтрэх боломж	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5.	Мэдээлэл, зөвлөгөө	Хэрэгждэггүй			Эхлэл төдий			Шаардлагатай үед			Тогтвортой хэрэгждэг	
5.1	Төрийн бодлого боловсруулахдаа орон нутагтай зөвлөлдөх байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5.2	Төрийн бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэхдээ орон нутагтай зөвлөлдөх байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5.3	Төв байгууллагууд орон нутгийн иргэдтэй хамааралтай бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахад орон нутгийн мэдээллийг ашиглах байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5.4	Орон нутгийн сайн туршлагыг мэдээлэх, хөхиүлэн дэмжих байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5.5	Заавал зөвлөлдсөний үндсэн дээр шийдвэр гаргах асуудлыг тодорхойлсон байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6.	Хяналт	Хангалтгүй			Үр нөлөө багатай			Хангалттай			Хангалттай сайн	
6.1	Орон нутгийн захиргааны шийдвэрт тавих хяналт	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6.2	Эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтэд тавих хяналт	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6.3	Төсвийн хяналт	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6.4	Хяналтын мөрөөр авах арга хэмжээний төлөв байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6.5	Орон нутгийн эрх баригчдад хариуцлага ногдуулах зохицуулалт	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6.6	Төрийн аудитын хяналт	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7.	Санхүүгийн зохицуулалт, хүрэлцээ	Маш хангалтгүй			Хангалтгүй			Хангалттай			Хангалттай сайн	
7.1	Төв ба орон нутгийн төсвийн харилцааны хэрэгжилт	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7.2	Орон нутагт орлого олох боломжийг олгосон байдал	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7.3	Төсвийн хуваарилалт, хүрэлцээ	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

7.4	Орон нутгийн орлогын зөрүүний зохицуулалт	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7.5	Шилжүүлсэн чиг үүргийн санхүүжилт	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Та дээрх чиглэл, асуулт тус бүрээр нэмэлт мэдээлэл өгөх боломжтой. Нэмэлт мэдээлэлд эрх зүйн зохицуулалтын нэр, дугаар, заалт, өөрийн орон нутагт хэрэгжүүлж буй санаачилга, тухайн үзүүлэлтийн хангалтгүй байгаагийн шалтгаан, цаашид авах арга хэмжээний талаарх санал гэх мэтийг багтааж болно.

№	Үнэлгээ хийх чиглэл, үзүүлэлт	Нэмэлт мэдээлэл
1.	Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт	
2.	Ерөнхий эрх хэмжээний хүрээг тогтоосон байдал	
3.	Эрх мэдэл шилжүүлсэн (төлөөлүүлсэн) байдал	
4.	Хамтын ажиллагаа	
5.	Мэдээлэл, зөвлөгөө	
6.	Хяналт	
7.	Санхүүгийн зохицуулалт, хүрэлцээ	



Хавсралт 4. Төв, орон нутгийн харилцаанд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн үнэлгээний хуудас

Төрийн бодлого, эрх зүйн хүчин зүйл, төрийн болон орон нутгийн байгууллагуудын зохион байгуулалтын хүчин зүйл, төсөв санхүүгийн болон хүний нөөцийн хүчин зүйлс төв, орон нутгийн харилцаанд хэрхэн нөлөөлж буйг үнэлнэ үү.

Хүчин зүйлсийн эрэмбийг тогтоох үнэлгээ

Хүчин зүйлсийг ач холбогдлоор нь эрэмбэлж, хүчин зүйлийн бүлэг тус бүрээс хамгийн ач холбогдол өндөртэй гэж үзсэн 3 хүртэлх хүчин зүйлийг сонгож, арын баганад байгаа дугаарыг дугуйлж тэмдэглэнэ үү.

№	Хүчин зүйлс	Үнэлгээ (эрэмбэ)
Нэг. Төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын хүчин зүйл		
1	Бодлогын агуулга, хамрах хүрээ, зорилго, зорилт	1
2	Бодлого, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх хугацаа, цаглабар	2
3	Бодлого, хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай арга хэрэгслүүд	3
4	Хэрэгжилтийг хариуцах байгууллага, орон нутгийн үүрэг, хариуцлага	4
5	Зөвлөгөө, дэмжлэгээр хангах байдал	5
6	Бодлогын уялдаа	6
Хоёр. Төр, орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалтын хүчин зүйл		
1	Төвлөрлийг сааруулах бодлогын хэрэгжилт, үйл ажиллагаа	1
2	Харилцаа холбооны албан ёсны бүтэц, үйл ажиллагаа	2
3	Харилцаа холбооны техник, технологи	3
4	Төв, орон нутгийн чиг үүргийн давхардал	4
5	Төв, орон нутгийн харилцааны хууль, эрх зүйн уялдаа, зохицуулалт	5
6	Зохицуулалтын бүтэц, арга хэрэгслүүд	6
Гурав. Төсөв, санхүүгийн хүчин зүйл		
1	Төв, орон нутгийн төсөв хоорондын шилжүүлэг, санхүүгийн дэмжлэг	1
2	Орон нутгийн төсвийн орлого бүрдүүлэх эрх мэдэл	2
3	Орон нутгийн төсвийн давсан орлогыг зарцуулах боломж	3
4	Төв, орон нутгийн чиг үүргийн хуваарилалт ба төсвийн уялдаа	4
5	Эрх мэдэл шилжүүлэлт ба төсвийн уялдаа	5
6	Төсөв, санхүүгийн хүрэлцээ, хангамж	6
Дөрөв. Хүний нөөцийн хүчин зүйл		
1	Төрийн албан хаагчидтай холбоотой улс төрийн шийдвэрүүд	1
2	Төрийн албан хаагчдын талаарх эрх зүйн зохицуулалт	2
3	Удирдлагын арга барил, мэдлэг, хандлага	3
4	Төрийн албан хаагчдын сонгон шалгаруулалт	4
5	Төрийн албан хаагчдын харилцаа, хандлага	5
6	Төрийн албан хаагчдын мэдлэг, ур чадвар	6
7	Төрийн албан хаагчдын ёс зүй	7
8	Төрийн албан хаагчийн сургалт хөгжлийн хөтөлбөрүүд	8
9	Төрийн албан хаагчийн цалин хөлсний тогтолцоо	9
10	Төрийн албан хаагчийн ажлын орчин нөхцөл	10

Хүчин зүйлсийн нөлөөллийн хүчийг үнэлэх нь

Та төв, орон нутгийн харилцаанд нөлөөлж буй хүчин зүйл тус бүрийн хүчийг үнэлэх ба үнэлгээг хийхдээ дараах таван хариултын аль нэгийг сонгон дугуйлж тэмдэглэнэ үү.

№	Хүчин зүйлс	Нөлөөллийн хүч				
		Хүчтэй эерэг	Дунд зэрэг	Сул нөлөөтэй	Нөлөөгүй	Сөрөг нөлөөтэй
Нэг. Төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын хүчин зүйл						
1	Бодлогын агуулга, хамрах хүрээ, зорилго, зорилт	5	4	3	2	1
2	Бодлого, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх хугацаа, цаглабар	5	4	3	2	1
3	Бодлого, хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай арга хэрэгслүүд	5	4	3	2	1
4	Хэрэгжилтийг хариуцах байгууллага, орон нутгийн үүрэг, хариуцлага	5	4	3	2	1
5	Зөвлөгөө, дэмжлэгээр хангах байдал	5	4	3	2	1
6	Бодлогын уялдаа	5	4	3	2	1
Хоёр. Төв, орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалтын хүчин зүйл						
1	Төвлөрлийг сааруулах бодлогын хэрэгжилт, үйл ажиллагаа	5	4	3	2	1
2	Харилцаа холбооны албан ёсны бүтэц, үйл ажиллагаа	5	4	3	2	1
3	Харилцаа холбооны техник, технологи	5	4	3	2	1
4	Төв, орон нутгийн чиг үүргийн давхардал	5	4	3	2	1
5	Төв, орон нутгийн харилцааны хууль, эрх зүйн уялдаа, зохицуулалт	5	4	3	2	1
6	Зохицуулалтын бүтэц, арга хэрэгслүүд	5	4	3	2	1
Гурав. Төсөв, санхүүгийн хүчин зүйл						
1	Төв, орон нутгийн төсөв хоорондын шилжүүлэг, санхүүгийн дэмжлэг	5	4	3	2	1
2	Орон нутгийн төсвийн орлого бүрдүүлэх эрх мэдэл	5	4	3	2	1
3	Орон нутгийн төсвийн давсан орлогыг зарцуулах боломж	5	4	3	2	1
4	Төв, орон нутгийн чиг үүргийн хуваарилалт ба төсвийн уялдаа	5	4	3	2	1
5	Эрх мэдэл шилжүүлэлт ба төсвийн уялдаа	5	4	3	2	1
6	Төсөв, санхүүгийн хүрэлцээ, хангамж	5	4	3	2	1
Дөрөв. Хүний нөөцийн хүчин зүйл						
1	Төрийн албан хаагчидтай холбоотой улс төрийн шийдвэрүүд	5	4	3	2	1
2	Төрийн албан хаагч (ТАХ)-дын талаарх эрх зүйн зохицуулалт	5	4	3	2	1



3	Удирдлагын арга барил, мэдлэг, хандлага	5	4	3	2	1
4	ТАХ-дын сонгон шалгаруулалт	5	4	3	2	1
5	ТАХ-дын харилцаа, хандлага	5	4	3	2	1
6	ТАХ-дын мэдлэг, ур чадвар	5	4	3	2	1
7	ТАХ-дын ёс зүй	5	4	3	2	1
8	ТАХ-дын сургалт хөгжлийн хөтөлбөрүүд	5	4	3	2	1
9	ТАХ-дын цалин хөлсний тогтолцоо	5	4	3	2	1
10	ТАХ-дын ажлын орчин нөхцөл	5	4	3	2	1

Танд баярлалаа, ажлын амжилт хүсье!

Хавсралт 5. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтын талаарх төрийн албан хаагчидтай хийх ярилцлагын удирдамж

Судлаач нь ярилцлагын зорилго, хамрах хүрээг товч тайлбарлаж өгнө.

Зорилго: Судалгааны дизайнд тусгасан арга зүйд үндэслэн төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа, зохицуулалтад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг төрийн захиргааны албан хаагчидтай ярилцлага хийх аргаар үнэлүүлэх явдал юм.

Хамрах хүрээ: Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцаанд нөлөөлж болох хүчин зүйлсийг:

- Төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалт
- Төр, орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалт
- Төсөв, санхүү
- Хүний нөөц гэсэн 4 багц болгон бүлэглэж ярилцана.

Түүнчлэн төвлөрлийг сааруулах, чиг үүргийг хуваарилах, төлөөлүүлэх, эрх мэдэл шилжүүлэх, харилцан холбоотой ажиллах, зохицуулалт хийх зэрэг нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд засгийн газрын байгууллагууд, албан тушаалтнуудын хоорондын харилцаанд нөлөөлдөг голлох хүчин зүйлс болдог учраас эдгээр асуудлыг ярилцлагын явцад товч хөндөн ярилцах болно.

Судалгааны дизайнд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааг субординац, координац удирдлагын хүрээнд авч үзнэ гэснийг үндэслэн дараах чиглэлүүдээр төрийн албан хаагчидтай ярилцана. Үүнд:

1. Засгийн газар ба орон нутгийн удирдлагын харилцаа (Төрийн захиргааны байгууллага хоорондын кейс)
2. Яам ба орон нутаг дахь салбарын байгууллага хоорондын удирдлагын харилцаа (ХАА, Эрүүл мэндийн кейс)
3. Яам, ба орон нутгийн удирдлагын харилцаа (Төрийн захиргааны байгууллага хоорондын кейс, ХАА, Эрүүл мэндийн кейс)
4. Аймгийн ЗДТГ ба орон нутаг дахь салбарын байгууллага хоорондын харилцаа (ХАА, Эрүүл мэндийн кейс)
5. Сумын удирдлага ба салбарын мэргэжилтний харилцаа (ХАА, Эрүүл мэндийн кейс)

Судлаач ярилцлагад оролцогчид ярилцлагын зорилго, хамрах хүрээг тайлбарлаж өгсний дараа ярилцлагын удирдамжид тусгагдсан тодорхой асуултыг тавьж хариулт авах байдлаар ярилцлага үргэлжилнэ.



Ярилцлагыг ганцаарчилсан ба бүлгийн хэлбэрээр зохион байгуулж болно. Мөн тухайн нөхцөл байдлаас хамаарч цаасаар бичүүлж авах, аудио бичлэг хийх хэлбэрүүдийг хослуулах, эсвэл аль нэгээр нь зохион байгуулахыг судлаач шийдвэрлэнэ.

Ярилцлагын асуултын ерөнхий агуулга

Төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалт

1. Төрийн бодлого боловсруулах үйл ажиллагаанд салбар, эсвэл орон нутаг хэрхэн оролцдог вэ?
2. Төрийн бодлого боловсруулах үйл явцад аль түвшний ямар байгууллага, албан тушаалтан шийдвэрлэх үүрэгтэй оролцдог гэж Та боддог вэ?
3. Бодлого боловсруулах үйл явцад төв, орон нутгийн харилцаатай холбоотой учирч буй гол хүндрэл, бэрхшээлийн талаар тодорхой жишээ дурдаж саналаа хэлнэ үү.
4. Хэрэв ямар нэгэн хүндрэл, бэрхшээл тулгардаг бол түүний шалтгаан нь юу вэ?
5. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааг зохицуулах ямар бодлого, бүтэц хэрхэн үйлчилж байна вэ?
6. Танай орон нутагт төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааг зохицуулах өөрийн санаачилга бүхий ямар бодлого, бүтэц, үйл ажиллагаа явагдаж байна вэ? (Сайн кэйс болох)
7. Танай орон нутагт ЗДТГ, салбарын байгууллагын харилцааг зохицуулах өөрийн санаачилга бүхий ямар бодлого, бүтэц, үйл ажиллагаа явагдаж байна вэ? (Сайн кэйс болох)
8. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын харилцааны бодлого, эрх зүйн зохицуулалттай холбоотойгоор Танд нэмж хэлэх санал байна уу?

Төр, орон нутгийн байгууллагуудын зохион байгуулалт

Төвлөрлийг сааруулах бодлогын хүрээнд:

1. Төрөөс төвлөрлийг сааруулах талаар баримтлах бодлого хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?
2. Төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр ямар эрх мэдэл, үүргийг орон нутагт шилжүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна вэ?
3. Үүрэг, хариуцлага хуваарилагдаж ирсэн үед эрх мэдэл дагалдаж ирж чадаж байгаа эсэхийг та тодорхой жишээгээр тайлбарлана уу!
4. Орон нутагт ямар эрх мэдэл шилжин ирсэн, энэ нь ямар үр дүнг бий болгосон бэ?

5. Албан хаагчдад эрх мэдэл шилжин ирсний давуу болон сул талыг хэлнэ үү!

Харилцаа, холбооны хүрээнд:

1. Харилцаа, холбооны албан ба албан бус ямар бүтцийг аль тохиолдолд илүү ашиглаж байна вэ?
2. Харилцаа, холбооны ямар (бичгийн, аман, аман бус) хэлбэрийг ашиглахыг эрмэлздэг вэ? Эдгээрийн давуу, сул талууд нь юу вэ? Тодорхой жишээгээр тайлбарлана уу!
3. Харилцаа, холбооны бүтэц (техник тоног төхөөрөмж, арга технологи) нь өнөөгийн хэрэгцээ шаардлагыг хангаж чадаж байна уу? Чадахгүй байгаа бол гол шалтгаан нь юу вэ?

Зохицуулалтын хүрээнд:

1. Засгийн газраас чиг үүргийн давхардал гаргахгүй байхын тулд салбар, орон нутгийн байгууллага (салбарууд, засгийн газрын шат шатны байгууллагууд, салбарын шат шатны байгууллага, орон нутгийн захиргааны байгууллагууд) хооронд ямар арга, хэрэгслээр, зохицуулалтыг хэрхэн хийж байна вэ?
2. Засгийн газар эрх зүйн зохицуулалтыг салбар, байгууллага (салбарууд, засгийн газрын шат шатны байгууллагууд, салбарын шат шатны байгууллага, орон нутгийн захиргааны байгууллагууд) хооронд ямар арга, хэрэгслээр хэрхэн хийж байна вэ?
3. Бодлого, төлөвлөлтийг хийхдээ зохицуулалтын ямар арга хэрэгслийг ашиглаж байна вэ? Эдгээрийн үр дүн ямар түвшинд байна вэ?
4. Төв болон орон нутгийн бодлого, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хангахын тулд зохицуулалтын ямар арга хэрэгслийг ашиглаж байна вэ? Эдгээрийн үр дүн ямар түвшинд байна вэ?
5. Хэрэв үр дүн нь сайнгүй байгаа гол шалтгаан нь юу вэ? Үүнийг тодорхой жишээгээр тайлбарлана уу.

Төр, орон нутгийн байгууллагуудын зохион байгуулалттай холбоотойгоор Танд нэмж хэлэх санал байна уу?

Төсөв, санхүү

1. Төв болон орон нутгийн төсвийн харилцааг ямар арга хэрэгслээр зохицуулж байгаа вэ? Түүний хэрэгжилт ямар түвшинд байна вэ?
2. Хэрэв хэрэгжилт хангалтгүй байгаа бол шалтгааныг тодорхой жишээгээр тайлбарлана уу.
3. Салбар болон орон нутгийн төсвийн харилцаанд тулгарч буй асуудлыг тодорхой жишээгээр тайлбарлана уу.
4. Чиг үүрэг шилжүүлэх, эсвэл шилжүүлэн авах үйл явцтай төсвийн



санхүүжилт нь хэрхэн уялдаж байна вэ? Ямар нэгэн асуудал тулгарч байна уу? Асуудлын шалтгааныг тодорхой жишээгээр тайлбарлана уу.

5. Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааг хэрхэн зохицуулах шаардлагатай гэж үзэж байна вэ? Үндэслэлийг жишээгээр тайлбарлана уу.
6. Төр, орон нутгийн байгууллага хоорондын харилцааны төсөв, санхүүтэй холбоотойгоор Танд нэмж хэлэх санал байна уу?

Хүний нөөц

1. Хүний нөөцийн сургалт хөгжлийг төв, орон нутаг хоорондын харилцааны хүрээнд хэрхэн шийдвэрлэж байна вэ?
2. Сургалтын чанар, хүртээмж ямар түвшинд байна вэ? Хэрэв шаардлага хангахгүй байгаа бол гол шалтгааныг жишээгээр тайлбарлана уу.
3. Төрийн албан хаагчдын сонгон шалгаруулалт нь төв, орон нутгийн харилцаанд хэрхэн нөлөөлж байна вэ?
4. Хэрэв сөргөөр нөлөөлж байгаа бол шалтгааныг нь тодорхой жишээгээр тайлбарлана уу.
5. Төрийн албан хаагчдын цалин, урамшуулал, нийгмийн хамгааллын нэгдсэн тогтолцоо нь хэр үр өгөөжтэй байна вэ?
6. Төрийн албан хаагчид тогтвор суурьшилтай, үр бүтээлтэй ажиллахад орон нутгийн ямар асуудал, хэрхэн нөлөөлж байна вэ?
7. Төрийн албан хаагчдын ажлын орчин, нөхцөл ажлын гүйцэтгэлд хэрхэн нөлөөлж буйг тодорхой жишээгээр тайлбарлана уу.
8. Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа зохицуулалтыг хангахад орон нутгийн байгууллагаас төрийн албан хаагчтай холбоотой хэрэгжүүлж буй ямар сайн туршлага байна вэ?
9. Төр, орон нутгийн байгууллагуудын хүний нөөцтэй холбоотойгоор Танд нэмж хэлэх санал байна уу?

Хавсралт 6. Экспертийн үнэлгээний нэгтгэл

№	Үзүүлэлтүүд	Нийт	Төв	Орон нутаг	Суд-лаачид
1	Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт	5.6	5.8	5.9	5.3
1.1	Үндсэн хууль болон бусад хуулиар төв, орон нутгийн захиргааны байгууллагын харилцааг зохицуулсан байдал	6.0	6.3	6.1	5.6
1.2	Эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагыг хуулиар тогтоож, хуваарилсан байдал	5.7	5.9	5.7	5.4
1.3	Төв ба орон нутгийн харилцааны хууль, эрх зүйн зохицуулалт	5.2	5.7	5.2	4.6
1.4	Төв ба орон нутгийн харилцааны санхүүгийн зохицуулалт	5.4	4.7	6	5.4
1.5	Засгийн газрын тогтоол, шийдвэр, дүрэм, журмын зохицуулалт	6.0	6.4	6.3	5.4
2	Ерөнхий эрх хэмжээний хүрээг тогтоосон байдал	5.4	5.9	5.4	5.0
2.1	Эрх зүйн хүрээнд ерөнхий эрх хэмжээг хүлээн зөвшөөрсөн байдал	6.0	6.4	5.9	5.6
2.2	Ерөнхий эрх хэмжээний хүрээнд хууль ёсны үүрэг, хариуцлагыг хуваарилж зохицуулсан байдал	5.7	6.1	5.8	5.2
2.3	Ерөнхий эрх хэмжээг санхүүгийн боломжоор хангасан байдал	4.9	5.2	5.1	4.4
2.4	Чиг үүрэг нь иргэнд хамгийн ойр нэгжид хуваарилагдсан байдал	5.1	5.8	4.8	4.8
3	Эрх мэдэл шилжүүлсэн (төлөөлүүлсэн) байдал	5.2	5.0	5.3	5.3
3.1	Төрөөс орон нутагт эрх мэдэл шилжүүлсэн (төлөөлүүлсэн) байдал	5.7	5.7	5.7	5.6
3.2	Шилжүүлсэн эрх мэдлээ хянах бүтэц, арга хэрэгсэл, түүний хэрэгжилт	5.3	5.1	5.2	5.6
3.3	Шилжүүлсэн эрх мэдлээ санхүүжүүлэх бүтэц, арга хэрэгсэл, түүний хэрэгжилт	4.7	4.4	5.0	4.8
3.4	Шилжүүлсэн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх мэдээллийн урсгалын тогтолцоо	5.0	4.8	5.1	5.0
4	Хамтын ажиллагаа	5.6	5.7	6.1	4.8
4.1	Засгийн газар ба орон нутгийн удирдлага (ОНУ)-ын уялдаа холбоог зохицуулж буй бүтэц, арга хэрэгсэл	6.3	6.8	6.1	6.0
4.2	Салбарын удирдлага ба ОНУ-ын уялдаа холбоог зохицуулж буй бүтэц, арга хэрэгсэл	5.3	5.6	5.6	4.6
4.3	Аймгийн ЗДТГ, сумын удирдлагын уялдаа холбоог зохицуулж буй бүтэц, арга хэрэгсэл	6.2	6.7	6.2	5.6
4.4	Аймгийн ЗДТГ ба салбарын нэгжийн удирдлагын уялдаа холбоог зохицуулж буй бүтэц, арга хэрэгсэл	5.5	5.1	6.3	5.0
4.5	Эрх, үүргээ хэрэгжүүлэхдээ олон нийтийн эрх ашгийг харгалзах байдал	5.4	4.8	6.7	4.6
4.6	Аймгийн ЗДТГ салбарын бусад байгууллагууд чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх байдал	5.5	6.1	6.1	4.2



4.7	Чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд бусад эрх бүхий байгууллагын мэдээлэлд нэвтрэх боломж	4.8	4.7	6.0	3.8
5	Мэдээлэл, зөвлөгөө	5.5	6.0	5.4	4.9
5.1	Төрийн бодлого боловсруулахдаа орон нутагтай зөвлөлдөх байдал	5.3	5.6	5.4	4.8
5.2	Төрийн бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэхдээ орон нутагтай зөвлөлдөх байдал	5.7	6.4	5.7	5.0
5.3	Төв байгууллагууд орон нутгийн иргэдтэй хамааралтай бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахад орон нутгийн мэдээллийг ашиглах байдал	5.3	5.7	5.3	4.8
5.4	Орон нутгийн сайн туршлагыг мэдээлэх, хөхиүлэн дэмжих байдал	5.4	5.7	5.4	5.0
5.5	Заавал зөвлөлдсөний үндсэн дээр шийдвэр гаргах асуудлыг тодорхойлсон байдал	5.7	6.8	5.3	5.0
6	Хяналт	6.2	6.0	5.9	6.7
6.1	Орон нутгийн захиргааны шийдвэрт тавих хяналт	6.1	5.3	5.9	7.0
6.2	Эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтэд тавих хяналт	6.4	6.1	5.7	7.5
6.3	Төсвийн хяналт	6.8	6.4	6.4	7.5
6.4	Хяналтын мөрөөр авах арга хэмжээний төлөв байдал	5.8	5.8	5.7	6.0
6.5	Орон нутгийн эрх баригчдад хариуцлага ногдуулах зохицуулалт	5.2	4.8	5.4	5.3
6.6	Төрийн аудитын хяналт	6.8	7.3	6.2	6.8
7	Санхүүгийн зохицуулалт, хүрэлцээ	5.2	5.4	5.1	5.0
7.1	Төв ба орон нутгийн төсвийн харилцааны хэрэгжилт	5.8	5.7	5.7	6.0
7.2	Орон нутагт орлого олох боломжийг олгосон байдал	5.1	6.0	5.2	4.2
7.3	Төсвийн хуваарилалт, хүрэлцээ	4.7	4.4	5.0	4.6
7.4	Орон нутгийн орлогын зөрүүний зохицуулалт	4.7	5.1	4.3	4.6
7.5	Шилжүүлсэн чиг үүргийн санхүүжилт	5.6	6.0	5.5	5.4

Экспертийн үнэлгээний бүлгүүдийн үнэлгээний харьцуулалт

№	Үзүүлэлтүүд	Нийт	Төв	Орон нутаг	Суд-лаачид
1	Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт	5.65	5.80	5.86	5.28
2	Ерөнхий эрх хэмжээний хүрээг тогтоосон байдал	5.43	5.88	5.40	5.00
3	Эрх мэдэл шилжүүлсэн (төлөөлүүлсэн) байдал	5.17	5.00	5.25	5.25
4	Хамтын ажиллагаа	5.55	5.69	6.14	4.83
5	Мэдээлэл, зөвлөгөө	5.46	6.04	5.42	4.92
6	Хяналт	6.17	5.95	5.88	6.67
7	Санхүүгийн зохицуулалт, хүрэлцээ	5.18	5.44	5.14	4.96
	Нийт үнэлгээ	5.51	5.68	5.59	5.27

Хавсралт 7. Хүчин зүйлийн нөлөөллийн үнэлгээний боловсруулалт, үр дүн

№	Хүчин зүйлс	Нөлөөллийн индекс	Давтамжийн индекс	Ач холбогдол	
				Индекс	Үнэлгээ (эрэмбэ)
Нэг. Төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын хүчин зүйл					
1	Бодлогын агуулга, хамрах хүрээ, зорилго, зорилт	80.5	13.7	11.03	4
2	Бодлого, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх хугацаа, цаглабар	78.5	1.7	1.33	6
3	Бодлого, хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай арга хэрэгслүүд	82.8	7.1	5.88	5
4	Хэрэгжилтийг хариуцах байгууллага, орон нутгийн үүрэг, хариуцлага	81.5	24.9	20.29	2
5	Зөвлөгөө, дэмжлэгээр хангах байдал	75.5	19.1	14.42	3
6	Бодлогын уялдаа	82.0	33.6	27.55	1
Хоёр. Төр, орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалтын хүчин зүйл					
1	Төвлөрлийг сааруулах бодлогын хэрэгжилт, үйл ажиллагаа	76.0	21.4	16.26	3
2	Харилцаа холбооны албан ёсны бүтэц, үйл ажиллагаа	78.5	1.9	1.55	5
3	Харилцаа холбооны техник, технологи	76.5	1.9	1.52	6
4	Төв, орон нутгийн чиг үүргийн давхардал	75.5	34.5	26.02	1
5	Төв, орон нутгийн харилцааны хууль, эрх зүйн уялдаа, зохицуулалт	81.0	27.7	22.45	2
6	Зохицуулалтын бүтэц, арга хэрэгслүүд	77.5	12.5	9.76	4
Гурав. Төсөв, санхүүгийн хүчин зүйл					
1	Төв, орон нутгийн төсөв хоорондын шилжүүлэг, санхүүгийн дэмжлэг	82.0	8.8	7.22	5
2	Орон нутгийн төсвийн орлого бүрдүүлэх эрх мэдэл	79.0	25.3	19.99	2
3	Орон нутгийн төсвийн давсан орлогыг зарцуулах боломж	80.0	14.0	11.20	4
4	Төв, орон нутгийн чиг үүргийн хуваарилалт ба төсвийн уялдаа	82.0	14.0	11.48	3
5	Эрх мэдэл шилжүүлэлт ба төсвийн уялдаа	77.5	6.2	4.81	6
6	Төсөв, санхүүгийн хүрэлцээ, хангамж	78.5	31.6	24.81	1
Дөрөв. Хүний нөөцийн хүчин зүйл					
1	Төрийн албан хаагчидтай холбоотой улс төрийн шийдвэрүүд	76.0	16.7	12.69	3
2	Төрийн албан хаагчдын талаарх эрх зүйн зохицуулалт	81.5	7.7	6.28	6
3	Удирдлагын арга барил, мэдлэг, хандлага	81.0	12.2	9.88	4
4	Төрийн албан хаагчдын сонгон шалгаруулалт	77.5	2.8	2.17	8
5	Төрийн албан хаагчдын харилцаа, хандлага	82.5	7.7	6.35	5
6	Төрийн албан хаагчдын мэдлэг, ур чадвар	83.0	19.8	16.43	2
7	Төрийн албан хаагчдын ёс зүй	85.0	4.6	3.91	7
8	Төрийн албан хаагчийн сургалт хөгжлийн хөтөлбөрүүд	76.5	2.8	2.14	9
9	Төрийн албан хаагчийн цалин хөлсний тогтолцоо	78.0	24.4	19.03	1
10	Төрийн албан хаагчийн ажлын орчин нөхцөл	76.5	1.4	1.07	10





Удирдлагын академи,
Удирдлагын академийн гудамж -100,
Стадион Оргил -3, Хан-Уул, Улаанбаатар хот 17012

Судалгааны төв
Утас: 70132135
Цахим шуудан: researchcenter@naog.gov.mn
Цахим хаяг: www.naog.gov.mn