



Нээлттэй
Нийгэм
Форум

БОДЛОГЫН СУДАЛГААНЫ ТЭТГЭЛЭГТ ХӨТӨЛБӨР

БОДЛОГО БОЛОВСРУУЛАХ, ШИЙДВЭР ГАРГАХ ҮЙЛ ЯВЦ ДАХЬ ТББ-ЫН ОРОЛЦОО

ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН БА ИНСТИТУТЧИЛАЛ

Бодлогын судлаач: Я.БЯМБАЖАВ
2005 оны Бодлогын судалгааны
тэтгэлэгт хөтөлбөрийн судлаач

Судалгааны зөвлөх: ДЭВИД РЕКОШ
АНУ-ын Колумбийн Их
Сургуулийн багш

Судалгааны шүүмжлэгч: Д.ЛАМЖАВ

ОИН.МН
СУДАЛГААНЫ САН

2007 он

DDC
320.019
Б-983

НЭЭЛТТЭЙ НИЙГЭМ ФОРУМ

Хаяг: Жамъян гүний гудамж-5/1,
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-48,
Монгол Улс
Утас: 976-11-313207
Факс: 976-11-324857
Вэб: <http://www.forum.mn>
И-мэйл: osf@forum.mn

Уг судалгаагаар гаргасан дүгнэлт, саналууд нь
судлаачийн үзэл бодлыг илэрхийлнэ.

© Энэхүү номыг хэсэгчлэн болон бүтнээр нь хэвлэхийг хүсвэл
ННФ-ын хаягаар хандаж зохих зөвшөөрөл авна уу.

Энэ судалгааны тайланг сонирхсон байгууллага, хувь хүмүүст
хямдралтай үнээр худалдана.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

ISBN 978-99929-0-258-2

“ADMON” компанид эхийг бэлтгэж хэвлэв.

ГАРЧИГ

Товчилсон үгийн жагсаалт	4
Товчоо	5
Удиртгал	6
Судалгааны арга зүй	9
1. ТББ-ын оролцоо: Үндэслэл, давуу тал	11
1.1. Төрийн удирдлагын шинэчлэл ба иргэний	11
1.2. Бодлогын үйл явц дахь ТББ-ын оролцооны давуу тал	14
1.3. Олон улсын чиг хандлага	16
2. Төр-ТББ-ын харилцаа: Ерөнхий дүр зураг	23
2.1. Төр-ТББ: Бодлогын яриа хэлэлцээр	23
2.2. Төр-ТББ: Санхүүжилтын асуудал	25
3. ТББ-ын оролцооны эрх зүйн орчин	28
3.1. УИХ	28
3.2. Засгийн газар	31
3.3. ИТХ	33
4. ТББ-ын оролцооны механизм	35
4.1. Албан бус уулзалтууд	35
4.2. Зөвлөх бүтэц	36
4.3. Түншлэлийн санаачилгууд	40
5. ТББ - Бодлогын үйл явцад оролцогч болох нь	43
5.1. Төлөөлөл	44
5.2. Чадавхи	45
5.3. Хамтын ажиллагаа	46
6. Эрх зүйн орчин, институтчиллыг сайжруулах нь	47
6.1. Сонирхогч талуудын оролцоог хангах нь	47
6.2. Төр - ТББ-ын бодлогын яриа хэлэлцээрийг дэмжих нь	51
Дүгнэлт	56
Зөвлөмж	58
Ашигласан материал	61
Хавсралт	63

Товчилсон үгийн жагсаалт

АХБ	Азийн хөгжлийн банк
БНОУХ	Бүгд найрамдахчуудын олон улсын хүрээлэн
ИНБ	Иргэний нийгмийн байгууллага
ИТХ	Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал
ЗДТГ	Засаг даргын тамгын газар
ЛЭОС	Либерал эмэгтэйчүүдийн оюуны сан
ОНРТ	Олон нийтийн радио телевиз
МАХ	Монголын ахмадын холбоо
МАСЗХ	Монголын ардчилсан социалист холбоо
МЗХ	Монголын залуучуудын холбоо
МННХ	Монголын нээлттэй нийгэм хүрээлэн
МОХ	Монголын оюутны холбоо
МУЗН	Монголын улаан загалмайн нийгэмлэг
МҮЭ	Монголын үйлдвэрчний эвлэл
МҮЭНХ	Монголын үйлдвэрчний эвлэлүүдийн нэгдсэн холбоо
МХАҮТ	Монголын худалдаа аж үйлдвэрийн үндэсний танхим
МХЭАХН	Монголын хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах нийгэмлэг
НҮБХХ	Нэгдсэн үндэстний байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр
НХХЯ	Нийгмийн хамгаалал хөдөлмөрийн яам
ТББ	Төрийн бус байгууллага
УИХ	Улсын их хурал
ХБИҮХ	Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн үндэсний холбоо
ХЗДХЯ	Хууль зүй дотоод хэргийн яам
ХТҮТ	Хүүхдийн төлөө үндэсний төв
ХЭҮТ	Хүчирхийллийн эсрэг үндэсний төв
ҮХЯ	Үйлдвэр худалдааны яам
ЭЗХАХБ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллага
ЭМЯ	Эрүүл мэндийн яам

Товчоо

Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэний нийгмийн оролцоо, төр иргэний нийгмийн түншлэл нь чанартай бодлого, ардчилсан засаглалын үндэс гэдгийг тунхаглал, бодлогын зорилтын түвшинд хүлээн зөвшөөрчээ. Харин түүний хэрэгжих эрх зүйн таатай орчин, институтчиллыг хангах асуудлыг ТББ-ын жишээн дээр судлан үзэж цаашид сайжруулах бодлогын чиглэлийг санал болгож байна.

Иргэний нийгмийн оролцоог сайжруулахад нэгдүгээрт, эрх ашиг нь хөндөгдөж буй иргэд, сонирхогч талуудын бодлогын үйл явцад оролцох эрхийг хангах, хоёрдугаарт, бодлогын яриа хэлэлцээр, түншлэлийн үр нөлөө бүхий механизмыг бий болгох, бэхжүүлэх нь эрх зүйн орчин, институтчиллын түвшинд суурь нөхцөл юм. Энэ үүднээс УИХ, Засгийн газар, ИТХ-ын түвшинд дүн шинжилгээг хийсэн.

Сонирхогч талуудын бодлогын үйл явцад оролцох эрхийг хангахад Нээлттэй сонсголын механизмыг УИХ, Засгийн газар, ИТХ-ын бодлого боловсруулах үйл явцын салшгүй бүрдэл болгох явдал чухал байна.

Төр болон ТББ-ын бодлогын яриа хэлэлцээрийг дэмжихэд чиглэсэн өнөөгийн санаачлага, механизмыг цаашид боловсронгуй болгохын сацуу уг асуудлыг дагнасан Засгийн газрын нэгж байгууллагыг байгуулан ажиллуулах нь түншлэлийн чухал алхам болно.

Удиртгал

“Бид иргэний нийгэм болон засгийн газар хоорондын түншлэлийг дэмжин урагшлуулах болно. Энэ зорилгоор бид орон нутгийн болон үндэсний түвшинд шийдвэр гаргах үйл явцад иргэний нийгмийг өргөнөөр татан оролцуулах үүрэг хүлээж байна”

Улаанбаатарын тунхаглал. 2003

Шийдвэр гаргах үйл явцад иргэний нийгмийн оролцоо, төр иргэний нийгмийн түншлэлийн асуудлыг тунхаглал, бодлогын зорилтын түвшинд хүлээн зөвшөөрч цөөнгүй хөтөлбөр, төлөвлөгөөнд зүйлчлэн тусгажээ¹. Асуудлын гол нь түүний хэрэгжилт болж байна.

Жагсаад, зам хаагаад цонхыг нь хагалбал л сонсдог байх уу, эсвэл иргэдийг сонсдог, тэдэнтэй зөвлөлддөг хууль, дүрмээр зохицуулсан оролцооны механизм байх хэрэгтэй юу. Шийдвэр гаргах үйл явцад эрх ашиг нь хөндөгдөж буй болон сонирхогч талуудын санаа бодол, байр суурийг сонсох, бодлогод харгалзан үзэхийг эрмэлзэх нь ардчилсан төрийн нийтлэг зарчим бөгөөд тэднийг сонсох хамгийн энгийн арга зам нь бодлогын үйл явцад оролцуулах явдал биш гэж үү гэсэн асуулт өнөөгийн улс төрийн нөхцөл байдлаас урган гарч байна.

Хэдийгээр бодит байдалд талуудын байр суурийг сонсох, бодлогод харгалзах эсэх нь шийдвэр гаргагчдын хүсэл эрмэлзлээс хамаарч ирсэн боловч оролцооны боломжуудыг эрх зүйн хувьд баталгаажуулж, хэрэгжилтийг хангах институтийг бэхжүүлэх нь чухал байна. Ийм суурь нөхцөл бүрдэхгүйгээр төр, иргэний нийгмийн түншлэлийг урагшлуулна гэх нь эргэлзээтэй.

Иргэний нийгмийн гол бүрдэл хэсэг бол ТББ бөгөөд түүний хөгжил, төлөвлөөс иргэний нийгмийн төлөв байдал олон талаар хамаарна. ТББ бол иргэдийн сайн дурын үндсэн дээр, ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулдаг, төрөөс хараат бус байгууллага бөгөөд иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх, сонирхлоо илэрхийлэх, эрх ашгаа хамгаалах нэг хэлбэр юм. ТББ-ууд өнгөрсөн 10 гаруй жилд ардчилсан

¹ 2000-2004, 2004-2008 оны Засгийн газрын үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөр, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөр. 2005. Төрөөс хүн амын талаар баримтлах бодлого 1996. Хүний аюулгүй байдлыг хангах сайн засаглал хөтөлбөр. 2000

тогтолцооны бүрдэл хэсэг болон төлөвшиж өнөөдөр хүний эрх, байгаль орчин, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллын зэрэг олон чиглэлд тогтвортой ажиллаж байна. ХЗДХЯ-нд бүртгэлтэй 5000 гаруй ТББ байгаагийн 80 орчим хувь нийгэмд, 20 гаруй хувь нь гишүүддээ үйлчилдэг байна.

ТББ-уудыг ерөнхийд нь ардчилал, шударга ёс, эмэгтэйчүүд, хүний эрх, байгаль орчны зэрэг нийтийн болон бүлгийн үзэл санаа, эрх ашгийг илэрхийлэх, түүнийг хамгаалахад чиглэдэг байгууллагууд болон хөгжлийн чиглэлийн буюу боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг нийгмийн хэрэгцээтэй хэсэгт туслалцаа дэмжлэг, үйлчилгээ үзүүлэхэд чиглэсэн байгууллагууд гэж ангилан үзэж болох ба үүнээс бодлого боловсруулах үйл явц дахь ТББ оролцох шаардлагыг 2 үндсэн зүйлээр тайлбарлаж болно.

Юуны өмнө бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэд оролцох нь тэдний улс төрийн эрхээр тодорхойлогдоно. Төрийн бодлого нь нийт иргэдийн нэрийн өмнөөс гарч тэдний сайн сайхны төлөө гэсэн зорилго агуулах ёстой агаад хэн нэгний эрх ашгийг хөндөж байгаа, эсвэл шууд нөлөөлж байгаа шийдвэрийг төр гаргахдаа тэдний санаа бодлыг асуухгүй байна гэдэг нь энэ зорилгыг умартаж, түүгээр үл барам хүн гэдэг талаас нь хүндэтгэж үзэхгүй байгаа хэрэг гэж үздэг². Сонирхол, эрх ашиг нь нийтлэг иргэд сайн дурын үндсэн дээр эвлэлдэн нэгдэх агаад дан ганцаар бус бүлгийн зохион байгуулалтаар өөрсдийн байр суурь, сонирхлоо төрд уламжлах нь илүү үр нөлөөтэй байдаг.

Нөгөө талаас ТББ-ыг бодлогын үйл явцад оролцуулснаар түүний давуу талууд, нөөц, санаачлагыг төрийн бодлогод харгалзаж, улмаар энэ нь бодлогыг чанарт эерэгээр нөлөөлж, наад зах нь хяналт, хэрэгжилт сайжирдаг болох нь олонтаа нотлогдож ирсэн.

Тиймээс төрийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад ТББ-ын оролцоог хоёр талтайгаар авч үзэх хэрэгтэй. Энэ нь нэг талаас эрх ашиг, сонирхол нь хөндөгдөж буй иргэд, сонирхогч талуудын бодлого боловсруулах үйл явцад оролцох эрхийн хэрэгжилт болон нөгөө талаас бодлогын асуудлаар ТББ-тай яриа хэлэлцээр хийх, зөвлөлдөх, хамтран ажиллах явдлыг хэрхэн хангах асуудал юм.

Монгол Улсын Засгийн Газар, Ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрт, төрөөс ардчилал, сайн засаглалыг бэхжүүлэх, эмэгтэйчүүд, нийгмийн хамгаалал, хүн амын зэрэг асуудлаар баримтлах бодлогын баримт бичгүүдэд ТББ-ыг дэмжинэ, хамтарч ажиллана, оролцоог нь нэмэгдүүлнэ гэсэн заалтууд байдаг ч бодит байдал дээр төдийлэн хэрэгжиж чадалгүй тунхаг төдий байж

² D.J Galligan. Due Process and Fair Procedures: A Study of Administrative Procedures. Oxford: Clarendon Press, 1996

иржээ³. Үүнд олон хүчин зүйлс нөлөөлсөн нь дамжиггүй. Гэхдээ төр ТББ-ын оролцооны эрх зүйн орчинг бүрдүүлж, оролцооны арга замууд, механизмыг төрийн институтын бүрдэл болгосон эсэх нь бодлогын суурь хүчин зүйл юм. Үүнээс уг судалгааны үндсэн асуудал дэвшигдэж байна. Энэ нь:

1. Бодлого боловсруулах үйл явц дахь ТББ-ын /мөн бусад сонирхогч талуудын/ оролцоог зохицуулсан эрх зүйн орчин бүрдсэн үү?
2. ТББ-ын оролцооны механизмууд бодлого боловсруулах үйл явцын бүрдэл болж чаддаг уу?

Зохион байгуулалтын тогтсон бүтэцтэй, давтагдах чанартай, оролцогчид нь тодорхой үр дүн хүлээж, түүнд тэмүүлж байх нь институтийн үндсэн шинжүүд юм. Өөрөөр хэлбэл, ТББ-ын оролцооны албан болон албан ёсны бус механизмууд хэрэгжиж, тэдгээр нь давтагдах буюу бодлогын үйл явцад хэвшил болсон, оролцогчид /төр ба ТББ/ нь түүнд ач холбогдол өгч үр дүн хүлээж байх нөхцлийг бүрдүүлэхэд эрх зүйн ерөнхий хүрээг тодорхойлж хэрэгжилтийг хангах тогтолцоог бүрдүүлэх нь суурь нөхцөл юм.

Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц бол өргөн хүрээтэй асуудал. Шийдвэр гаргах түвшин, асуудлын мөн чанар, онцлогоос хамааран процедур нь янз бүр байна. Гэхдээ төрийн удирдлагын бүхий л түвшинд, үндэсний болон орон нутгийн түвшинд бодлого боловсруулж шийдвэр гаргах гол тогтолцоо болох парламент, засгийн газар, орон нутгийн өөрийн удирдлагад иргэд, сонирхогч талуудын оролцоог зохицуулах нийтлэг хэм хэмжээ, ерөнхий хүрээ тодорхойлогдсон байх ёстой бөгөөд энэ хүрээнд байгууллагын онцлог, шийдвэр гаргах түвшингээс хамаарсан тусгай арга механизмууд хэрэгжих нь үр дүнтэй.



³ Center for Citizen's Alliance. Status of NGO-Government Relations in China, Kazakhstan, Mongolia and Vietnam: Country Report. 2006.

Ж.Занаа. Монгол улсад ардчиллыг бэхжүүлэх үндэсний үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн төсөлд иргэний нийгмийн зүгээс оруулах санал ба Монголын иргэний нийгмийн индекс боловсруулах ажлын явц. Монгол дахь ардчиллын хөгжил: сорилт, боломж. Үндэсний бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл. УБ: 2005. Зохистой хөгжил жендер төв. Төсвийн үйл явцад иргэний нийгмийн оролцоог хангах нь: судалгааны тайлан. УБ: 2005

Судалгааны арга зүй

Энэ судалгааны зорилго нь Монголд төрийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад ТББ-ын оролцоог хангасан эрх зүйн орчин болон институтчиллыг сайжруулах арга замуудыг тодорхойлж бодлогын зөвлөмжийг боловсруулах явдал байлаа.

Судалгааны анхдагч мэдээллийг цуглуулахад чанарын судалгааны аргуудыг ашигласны сацуу хоёрдогч эх сурвалжуудад дүн шинжилгээ хийсэн.

Анхдагч мэдээллийг хагас бүтэцлэгдсэн ярилцлага, мөн бүлгийн болон экспертийн ярилцлага хийх, хууль, эрх зүйн баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх замаар цуглуулсан.

Хагас бүтэцлэгдсэн ярилцлагыг нэгдүгээрт, УИХ-ын Тамгын газар, ЗГХЭГ, зарим яамдын Стратеги бодлого төлөвлөлтийн газрын дарга, мэргэжилтнүүд, Хэнтий, Дундговь аймгийн засаг даргын тамгын газар болон ИТХ-ын төлөөлөлтэй хийсэн. (Нийт 24 респондент). Ярилцлагаар төрийн албан хаагчдын ТББ-ын талаарх ойлголт хандлага, хамтран ажиллах, бодлогын үйл явцад оролцуулах сонирхол, өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалт, институтчиллын талаарх үнэлгээ дүгнэлтийг, мөн ТББ-тай харилцахад гардаг бэрхшээл, болгоомжлол, итгэлцлийн талаархи байр суурийг илрүүлэхэд чиглэв.

Хоёрдугаарт, ТББ-ын төлөөлөлтэй ярилцлага хийсэн. ТББ-уудын төлөөллийг үйл ажиллагааны чиглэл болон төрлийг харгалзан сонгож, УБ хот болон Дундговь, Хэнтий аймагт нийт 30 хүнтэй ярилцлага хийсэн. Ярилцлагаар төрийн бус байгууллагын зүгээс төрийн бодлого шийдвэрт оролцох, нөлөөлөх, хянах, хэрэгжүүлэх үйл явцад учирдаг бэрхшээл, өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалт, оролцооны механизмын тухай ойлголт, хандлага, цаашид сайжруулах боломжуудын талаарх санаа бодлыг илрүүлэхэд чиглэгдсэн. Мөн судалгааны явцад Архангай, Булган, Өвөрхангай аймгийн зарим ТББ-уудын төлөөлөлтэй нэмэлт ярилцлага хийх боломж бүрдсэн юм.

Гуравдугаарт, судалгааны үндсэн асуудлын чиглэлд өргөн мэдлэг туршлага бүхий судлаачид, иргэний нийгмийн зарим экспертүүдтэй ярилцлага хийсэн.

Бичиг баримтад шинжилгээ хийхдээ нэгдүгээрт; төрийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад төрийн бус байгууллагын оролцоонд холбогдох эрх зүйн актууд, засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрүүд, олон улсын тунхаглал хөтөлбөрүүдэд, хоёрдугаарт; төрийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад төрийн бус байгууллагын оролцоог дэмжсэн эрх зүйн зохицуулалтыг хангаж, хоёр талын түншлэлийг амжилттай хэрэгжүүлж байгаа улс орнуудын холбогдох хууль эрх зүйн баримт бичиг, хөтөлбөр, төслийн баримт бичигт шинжилгээ хийсэн. Баруун Европ болон Хойд Америкийн ардчилал өндөр хөгжсөн, Зүүн Европын шилжилтийн, мөн хөгжиж буй зарим улсуудын кэйс болон харьцуулсан судалгаанд дүн шинжилгээ хийж туршлага, сургамжийг илрүүлэхийг зорьсон.

Фокус бүлгийн ярилцлагыг байгууллагын чиглэл, төрлийг харгалзан УБ хот болон Хэнтий, Дундговь аймагт хийсэн. УБ хотод 4 цуврал, аймаг тус бүрт нэг удаа хийсэн. Бодлогын үйл явцад оролцоход учирдаг саад бэрхшээл, цаашид бий болгох шаардлагатай эрх зүйн зохицуулалт болон институтчилсан механизмын талаархи байр суурь хандлагыг илрүүлэхэд ярилцлага чиглэсэн. Мөн нэмэлт байдлаар Архангай, Булган аймгийн ТББ-уудын төлөөлөлтэй бүлгийн ярилцлага хийсэн.

Судалгаанд хоёрдагч эх сурвалжуудыг чамгүй ашиглаж дүн шинжилгээ хийлээ. Сүүлийн жилүүдэд олон улсын донор байгууллагууд болон ТББ-ууд иргэний нийгмийн хөгжил, ил тод байдал, нийгмийн хариуцлага, ардчиллын хөгжлийн талаар цөөнгүй судалгаа хийсэн бөгөөд Монгол дахь иргэний нийгмийн индексийг тогтоох судалгаа⁴, Нийгмийн хариуцлагын орчны талаарх судалгаа⁵, ТББ-уудын дүр төрхийг тодорхойлох⁶ зэрэг суурь судалгааны шинжтэй бүтээлүүд гарсан нь энэ судалгааны чухал эх сурвалжууд байлаа.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

⁴ Center for Citizens' Alliance. State of Civil Society in Mongolia. 2004-2005 Civil Society Index Report for Mongolia. Ulaanbaatar: 2006

⁵ The World Bank. The Enabling Environment for Social Accountability in Mongolia. Report No32584-MN. Draft. 2006

⁶ Нээлттэй Нийгэм Форум. Монгол улс дахь ТББ-уудын мэдээлэл. Судалгааны тайлан. 2005
Center for Citizens' Alliance. State of Civil Society in Mongolia. 2004-2005 Civil Society Index Report for Mongolia. Ulaanbaatar: 2006

1. ТББ-ын оролцоо: Үндэслэл, ач холбогдол

Шийдвэр гаргагчид бодлогын үйл явц дахь ТББ-ын оролцоог яагаад дэмжих вэ? Шалтгаан нь нэгдүгээрт, иргэдийн оролцох эрхийг хүндэтгэж түүнийг хангах үүргээ биелүүлэх, хоёрдугаарт, оролцоо нь бодлогыг чанаржуулж, хэрэгжилт сайжирна гэж тооцох, гуравдугаарт, оролцоог бодлогоо “дэмжих” буюу иргэд, сонирхогч талуудын оролцоо бүхий гэж харагдуулах хэрэгсэл болгох явдал юм. Мэдээж хэрэг үр нөлөө бүхий “жинхэнэ” оролцоо нь гурав дахь тохиолдолд хэрэгжихгүй.

Энэ хэсэгт бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад ТББ-ын оролцооны үндэслэл хэрэгцээг тодорхойлох чингэхдээ оролцоог улс төрийн онол, үзэл баримтлалын үүднээс тайлбарлаж дээр өгүүлсэн эхний хоёр шалтгааныг үндэс болгож нэг талаас төрийн удирдлагын шинэчлэлд иргэний оролцоо хэрхэн уялдах, нөгөө талаас бодлогын үйл явц дахь ТББ-ын оролцооны давуу талуудыг нотлохыг зорилоо⁷.

1.1. Төрийн удирдлагын шинэчлэл ба иргэний оролцоо

“Төрийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах явцыг нээлттэй болгож, дээрх асуудлыг аль болох ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа тал болон иргэдийн санаа бодолд тулгуурлаж шийддэг жишиг тогтооно”

Засгийн газрын үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөр 2004

Ардчилсан ёс бол Монгол улсын төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмын нэг мөн. Төрийн институт нь эрх зүйт ёсыг

⁷ Орчин үеийн улс төрийн философи, ардчиллын онолд иргэний оролцооны асуудал чухлаар тавигдаж, *Participatory democracy*, *Advocacy democracy*, *Deliberative democracy*, *Strong democracy* зэрэг ардчиллын онолын шинэ чиг хандлагууд бий болжээ.

хэрэгжүүлдэг, үйл хэргээ олон нийтэд тайлагнадаг, олон нийтээс оролцох, хянах боломж бүрдүүлсэн, төрийн бодлогын үйл явц нь олон нийтэд нээлттэй байх нь ардчилсан ёсны агуулга болдог. Ардчилсан ёсны зарчим нь төрийн бодлого, шийдвэрийн үр дүнг бус харин түүнийг боловсруулах, гаргах үйл явцыг тусгаж байдаг.

Төрийн удирдлага ардчилсан ёсыг баримтлахын сацуу үр ашигтай байх зарчим буюу дэвшүүлсэн зорилгод тодорхой хугацааны хүрээнд хамгийн бага зардлаар хүрэх явдлыг чиглэл болгодог. Зарим нөхцөлд ардчилсан байх, үр ашигтай байх нь харилцан эсрэг тэсрэг зүйл мэтээр ойлгогдож ч болох юм. Тухайлбал, бодлого дахь ТББ-ын оролцоо нь хугацаа, мөнгө, хүн хүч шаардсан зүйл байдаг нь тулгамдсан асуудлыг богино хугацаанд бага зардлаар шийдэх гэсэн сонирхолтой үл авцалдаж бодлого тодорхойлогч оролцоог хойш тавих нь олонтаа ажиглагддаг. Гэтэл иргэний оролцоо үгүй, эрх ашиг нь хөндөгдөж буй талуудын санаа бодол, байр суурийг харгалзаагүй гарсан бодлогын хэрэгжилт, үр нөлөө тааруухан байдаг нь үр ашигтай байх зарчим бодлогын үр дүнг, харин ардчилсан байх нь бодлогын үйл явцыг тодорхойлох харилцан нөхцөлдсөн зарчмууд гэж дүгнэхэд хүргэж байна.

Монгол улс ардчилалд шилжсэнээс хойш улс төрийн системийн хувьд маш их өөрчлөлтүүд хийсэн. Ардчилсан Үндсэн хууль, олон намын тогтолцоо, чөлөөт хэвлэл мэдээлэл, иргэний нийгэм, парламентийн засаглал гэх зэргээр ардчилсан тогтолцооны суурь, “араг яс” бүрэлдэн бий болсон гэж үздэг. Харамсалтай нь энэ суурь бүтэц нь хүний эрх, эрх чөлөөг хангах, нийгэмд шударга ёсыг хэрэгжүүлэх, төрийн ил тод байдлыг хангах чиг үүргээ хэрэгжүүлэх байдал нь хангалтгүй байгаа нь түүнд тогтолцооны /ардчилсан тогтолцоон дахь/ өөрчлөлт шинэтгэл хийх шаардлага бий болгож байна. Энэ нь төрийн удирдлага, бодлогын үйл явцад шууд хамаатай бөгөөд түүний ардчилсан, ил тод байдлыг хангахад иргэний, энд бидний онцлож буй ТББ-ын оролцоог нэмэгдүүлэх нь гол арга замуудын нэг юм⁸.

Төрийн удирдлагын ардчилсан, үр ашигт зарчмыг хэрэгжүүлэх нь өнөөгийн төрийн удирдлагын шинэчлэлийг гүнзгийрүүлэх, бүтэц тогтолцоог нь илүү боловсронгуй болгох хэрэгцээг бүрдүүлж байна. Дээрх зарчмыг хэрэгжүүлэх нь төрийн удирдлагын үйл явцад иргэдийн оролцоог хангах явдлаар илэрч байдаг. Төрийн эрх мэдэл болон удирдлагын боловсронгуй тогтолцооны сацуу шийдвэр

⁸ Ардчилалд шилжих үйл явцад өнөөгийн манай улс төрийн тогтолцоонд оролцооны ардчиллын зарчим орхигдож ирсэн нь улс төрийн намын дотоод ардчилал, гишүүний оролцоо хангагдаж чадахгүй, орон нутагт нутгийн өөрийн удирдлагад иргэдийн оролцоо бага, хууль боловсруулах үйл явцад иргэний оролцоо хангагдахгүй байгаагаар илэрч эргээд ардчиллын хөгжилд саад болж байна. Оролцооны сул байдлыг зөвхөн иргэний боловсрол, улс төрийн соёлоор хязгаарлан тайлбарлаж харин оролцоо замаар тэрхүү боловсролыг эзэмшиж, соёл төлөвших нөхцөлийг бүрдүүлэх институт орчинг бий болгоход анхааралгүй иржээ. Иргэний боловсрол нь оролцоот орчноор дамжих буюу оролцоот гэр бүл, оролцоот хичээл, оролцоот сургууль, оролцоот ажлын байр, оролцоот төрд ардчилсан иргэн төлөвшиж байдаг.

гаргах, түүнийг хэрэгжүүлэх үйл явцад хүн амын өргөн төлөөллийг оролцуулсан механизм байх нь удирдлагын ардчилсан, үр ашигт байдлыг үндэс болох юм.

Цогцоор нь авч үзвэл төрийн удирдлагын шинэчлэл, хөгжил нь төрийн институт, төрийн албаны шинэчлэлийн сацуу бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах, түүнийг хэрэгжүүлэх үйл явц буюу бодлогын үйл явцын (*policy process reform*) шинэчлэлийг өөртөө агуулж байна. Бодлогын үйл явцын шинэчлэлд ард түмний өргөн төлөөллийг төрийн удирдлагын үйл явцад татан оролцуулах явдал нэн чухал нь юм. Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх бүрэн эрх нь төрийн тодорхой байгууллагуудад хамаардаг гэдэг утгаар иргэдийн оролцоо нь тодорхой хязгаартай боловч иргэдийг өргөнөөр оролцуулах нь төрийн удирдлагын өөрийнх нь шинж төрхийг өөрчилж иргэний оролцоог өөрийн зайлшгүй нэг бүрдэл болгосон нээлттэй үйл явц болгож байна⁹. Хүнтэй зүйрлэвэл тогтолцооны шинэчлэл нь төрт ёсны бат бөх араг яс, төрийн албаны шинэчлэл нь түүний булчин шөрмөс, харин олон талт оролцоог хангасан бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцын шинэчлэл нь түүний мэдрэлийн тогтолцоо гэлтэй.

Төр болон иргэдийн харилцаа нь хэрэгцээ, шаардлагын тухай мэдээллийг зөвхөн “доороос дээш” эсвэл “дээрээс доош” дамжуулах явдлаар хязгаарлагддаггүй. Иргэд асуудал, бэрхшээлтэй тулгараад түүнийг яаж шийдвэрлэх талаар өөрсдийн байр суурь, сонирхолтой байдаг. Шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийг татан оролцуулж, энэ байр суурь, сонирхлыг харгалзах нь асуудлыг шийдэх сонголтын хувилбар, боломжийг нэмэгдүүлдэг. Харамсалтай нь бодит байдалд асуудлыг шийдэх арга, шийдэл зөвхөн төрд л байдаг мэт ойлголт, үнэлэмж манай төрийн удирдлага, төрийн албанд өдий хир амь бөхтэй байсаар байна. Төрийн албан хаагч болон иргэдэд төрийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэд оролцох боломж хийгээд ач холбогдлыг төдийлэн сайн мэдэхгүй байгаа хандлага зонхилж буйг Дэлхийн банкнаас хийсэн саяхны нэгэн судалгаа харуулсан¹⁰ нь оролцооны боломж, ач холбогдлыг төрийн алба хийгээд иргэдэд өргөн хүрээнд сурталчлан, таниулах хэрэгцээг харуулахын сацуу хамгийн чухал нь мэдээлэл аваад, оролцоод, санаа бодлоо хэлэлцүүлээд, хэрхэснийг нь мэдэрч болох оролцооны нөхцөл, механизм байх хэрэгтэйг илэрхийлж байна¹¹.

Сонгууль - иргэдийн улс төрийн оролцооны гол хэлбэр. Гэтэл сонгуулиар улс төрчид, төрийн албаны хүмүүст хариуцлага тооцох, нийгмийн хариуцлагатай байдлыг хангах нь хязгаарлагдмал бөгөөд

⁹ ПРООН. Реформа государственного управления: институционализация консультаций между институ-тами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. Условия, формы, практика. 2002. стр. 7

¹⁰ The World Bank. The Enabling Environment for Social Accountability in Mongolia. Report No32584-MN. Draft. 2006

¹¹ Иргэний оролцоог хангах, тэдний санаа бодлыг сонсох олон арга замууд бий. Хавсралт 1-д тэдгээрийн гол онцлог, давуу, сул талуудыг бүдүүвчлэн үзүүлсэн.

шууд болон оролцооны ардчиллын механизмыг сонгууль хоорондын хугацаанд хариуцлага тооцох арга болгон хэрэгжүүлэх нь үр дүнтэй юм¹². Үүнтэй ч холбоотой Монголд ард нийтийн санал асуулга явуулах хуулинд заасан босгыг бууруулж хэрэгжих нөхцлийг хангах, иргэдийн хууль санаачлах эрхийг хүлээн зөвшөөрөх, парламентын гишүүнийг эргүүлэн татах эрх мэдлийг сонгогчид олгох зэрэг шууд ардчиллын механизмуудыг нийгмийн зүгээс шаардах болсон. Эдгээр нь Үндсэн хууль болон төрийн байгууллын талаарх гол хуулиудад зарчмын шинжтэй өөрчлөлт хийх шаардлагыг буй болгодог.

Иргэд, сонирхогч талуудын оролцоог хангасан бүтэц нь төрийн “дотоод” хяналтыг сайжруулахад чухал үүрэгтэй. Ялангуяа энэ нь эрх зүйн хувьд баталгаажиж, эрх мэдэлтний дур зоргоос хараат бус хэвшиж, төрийн институтын бүрдэл болох нь үр нөлөөтэй гэж үздэг бөгөөд оролцооны механизмыг өнөөгийн төрийн байгууллын талаарх гол хуулиудад өөрчлөлт оруулах, холбогдох нарийвчилсан журам болон дэгийг батлаж, мөрдөх замаар төрийн тогтолцоонд нэвтрүүлэх бололцоотой юм.

1.2 Бодлогын үйл явц дахь ТББ-ын оролцооны давуу талууд

Нэгэнт сонгогдсон төр засаг нь бодлого боловсруулж удирдах ёстой биш үү гэдэг асуулт олонтаа гардаг. Төр удирдах үүрэгтэй, тэр үүргээ биелүүлэхийг нь ард түмэн хүсч хүлээдэг. Асуудлын гол нь хэн удирдахад биш харин хэрхэн удирдахад байна¹³. Энэ иргэдийг мэдээллээр хангах, идэвхтэй оролцоо, санаа бодлыг хэлэлцэн зөвлөлдөөд ямар хандлага байр суурь баримтлах талаар сонголт хийх, эцэслэн шийдвэрлэхэд төрийн удирдах үүрэг оршдог гэсэн үг.

ТББ-ын төрийн бодлогын үйл явцад оролцох үндэслэлийг хоёр үндсэн зүйлээр авч үзэж болох юм. Нэгдүгээрт, Төрийн бодлого нь нийт иргэдийн нэрийн өмнөөс гарч тэдний сайн сайхны төлөө гэсэн зорилго агуулах ёстой гэж үзвэл хэн нэгний эрх ашгийг хөндөж байгаа, эсвэл шууд нөлөөлж байгаа шийдвэрийг төр гаргахдаа тэдний санаа бодлыг асуухгүй байна гэдэг нь энэ зорилгыг умартаж, түүгээр үл барам хүн гэдэг талаас нь хүндэтгэж үзэхгүй байгаа хэрэг гэж үзсэн байдаг¹⁴. Сонирхол, эрх ашиг нь нийтлэг иргэд сайн дурын үндсэн дээр

¹² Кармен Маленагийн үзсэнээр (2005) сонгууль бол төрд хариуцлага хүлээлгэх эрс бөгөөд хязгаарлагдмал арга. Улс төрийн аль нэгэн нэр дэвшигчийн талаар иргэд зөв, бүрэн мэдээлэлтэй байсан ч (энэ нь хэзээ ч тийм байдаггүй) иргэд сонгуульд өрсөлдөгч цөөн хэдэн хүн, улс төрийн намын дундаас л сонгох боломжтой байх бөгөөд тодорхой асуудлаар санаа бодлоо илэрхийлэх, шийдвэр гаргахад хувь нэмрээ оруулах, тодорхой шийдвэр үйлдлийн төлөөх хариуцлагыг төрийн албаны хүмүүст тооцох боломжийг сонгууль иргэдэд олгодоггүй.

¹³ ЭЗХАХБ. Иргэн түншлэгч болох нь: бодлого боловсруулах явцад мэдээлэх, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах. Гарын авлага. 2001

¹⁴ D.J.Galligan Due Process and Fair Procedures: A Study of Administrative Procedures. Oxford: Clarendon Press, 1996

эвлэлдэн нэгдэх агаад тэд тулгамдсан асуудлыг шийдэх өөрсдийн байр суурь, санаа бодлыг төрд уламжлах эрхтэй бөгөөд төр түүнийг сонсож, бодлогодоо хэрхэн харгалзах талаар тунгаах үүрэгтэй¹⁵.

Иргэний нийгэм нь бодлогын үйл явц ил тод, нээлттэй байхыг, түүнд оролцох боломжийг үргэлж шаардаж байдаг. Хэрэв ийм боломж байхгүй эсвэл хамтын ажиллагааны механизм бүрдээгүй бол төрийн бодлогын хэрэгжилт хязгаарлагдмал болдог. Яагаад? Юуны өмнө, хэрэв олон нийт бодлогын үйл явцад оролцоогүй (оролцсон гэх байр суурь үүсээгүй бол) эсвэл бодлогын үйл явц болон түүнд оролцох дүрэм журмын талаарх мэдээлэл, ойлголт үгүй бол төрийн бодлого олон нийтийн дэмжлэг авах нь эргэлзээтэй болдог. Мөн сонирхлын бүлгүүд нь өөрсдийн ашиг сонирхлоо оролцооны аргаар хэрэгжүүлэх боломжгүй нөхцөлд “гудамжинд гарах” буюу жагсаал, цуглаан, эсэргүүцлийг хэрэгслээ болгодог. Энэ нь төрийн бодлогын үр нөлөөг саармагжуулж, түүний тогтвортой байдалд ч таагүй нөлөөлдөгийг манайд өнгөрсөн 2 жилийн хугацаанд өрнөж буй иргэдийн хөдөлгөөний жагсаал цуглаан тодорхой харуулж байна.

Тодорхой бодлогод өртөж буй иргэдийг бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц болон сонголтод үл оролцуулах нь бодлогыг хэрэгжүүлэгч институт болон бодлогод хамаарч буй иргэдэд аль алинд нь сөрөг үр дагавартай¹⁶. Бодлогын үйл явц хаалттай байх тусам иргэдэд шийдвэр гарч буй үйл явцад эргэлзэх эргэлзээг бий болгож, шийдвэрийг үл ойшоох, эсэргүүцэх, шүүмжлэх хандлагыг бий болгодог. Энэ нь бодлогыг хэрэгжүүлэгч байгууллагын хувьд ихээхэн бэрхшээл үүсгэж эцсийн үр нөлөөг бууруулдаг.

Өнөөдөр төрийн байгууллагын үйл ажиллагаан дахь хаалттай байдал, авилгал, хүнд суртлын улмаас иргэдийн төрд итгэх итгэл суларч байна. Төрийн тогтолцоо, улс төрийн системийг бүхэлд нь өөрчлөн шинэтгэх тухай үзэл санаа судалгаа шинжилгээний болон улс төрийн хүрээнд олонтаа яригдах болсон нь өнөөгийн төрийн тогтолцооны үр нөлөөтэй эсэхэд эргэлзэх явдал үлэмж болсныг илтгэж байна. Ийм нөхцөлд төрд итгэх итгэлийг дээшлүүлэх, эрх зүйт ёсны хэм хэмжээг хангахад иргэд, тэдний бүлгүүдийн оролцоо, хөндлөнгийн хяналтыг хангах эрх зүйн болон бүтцийн зохицуулалтыг төрийн зүгээс боловсруулж хэрэгжүүлэх нь чухал ач холбогдолтой байна.

Хоёрдугаарт, ТББ-ыг бодлогын үйл явцад оролцуулах нь бодлогын чанарыг сайжруулах үр нөлөөтэй. ТББ-ын давуу талууд, нөөц, санаачлагыг төрийн бодлогод харгалзах нь бодлогын чанарт эерэгээр нөлөөлж, хэрэгжилт сайжирдаг болох нь нотлогдож ирсэн. Дэлхий дахинаа ТББ-ууд бодлогын үйл явцад оролцох нь нийгмийн

¹⁵ МХАҮТ-аас 2002 онд явуулсан Авилгалын талаарх олон нийтийн санаа бодлын талаарх цуврал судалгаагаар иргэдийн 54,0 хувь нь авилгалтай тэмцэхэд иргэний нийгмийн байгууллагууд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ гэж үзсэн байдаг.

¹⁶ Benjamin Crosby. Participation Revisited: A managerial perspective.. A publication of USAID's Implementing Policy Change Project. Monograph No. 6 April 2000 Ibid. p.4

эмзэг хэсэг ялангуяа ядуу, доод давхаргын иргэдийн эрх ашгийг харгалзаж мэдэрсэн бодлого гарна гэдэгт олон хүмүүс итгэж, энэ чиглэлд ажиллаж байна.

Монгол дахь иргэний нийгмийн байгууллагууд нь нийгмийн олон асуудлаар тухайлбал хүчирхийллийн эсрэг, байгаль хамгаалал, ядуурлыг бууруулах зэрэгт үр нөлөөтэй ажиллаж, нийгмийн хэрэгцээ шаардлагыг илэрхийлж нэгтгэх, ялангуяа эмзэг бүлгийн эрх ашгийг хангахын төлөө зүтгэж байна. Олон байгууллагууд бүтэц зохион байгуулалтын хувьд бэхжиж, боловсон хүчний хувьд чадваржиж, ажиллаж буй чиглэлдээ мэргэшиж туршлагажсан зэрэг иргэний нийгмийн давуу тал болжээ¹⁷. Энэ давуу талыг төрийн удирдлагад үр нөлөөтэй тусгах, иргэний нийгмийн хөгжилд эерэг нөлөө үзүүлэх, иргэний нийгмийн байгууллагын нөөц, чадавхийг бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд татан оролцуулснаар иргэдэд хэрэгцээтэй байгаа нийгмийн үйлчилгээг хүргэх, хөгжлийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэх чиглэлд ТББ болон төр харилцан үр ашигтай хамтран ажиллах боломж их бий. Манай ТББ-ууд иргэдтэй ойртож ажиллах илүү боломжтой, нийгмийн эмзэг хэсгийн хэрэгцээг илүү мэдэрч хангах чадвартай, орон нутгийн онцлогийг илүү мэддэг гэх зэргээр өөрсдийн давуу талуудаа тодорхойлохын сацуу санхүүгийн нөөц бага, төрийн дэмжлэг байхгүй, төрийн байгууллагын хаалттай, хүнд сурталтай байдал зэрэг бэрхшээлтэй тулгарч байна. Энэ давуу талыг төр бодлогодоо ашиглах, тохиолдож буй бэрхшээлийг даван туулахад дэмжлэг үзүүлэх нь харилцан ач холбогдолтой юм.

Өнөөдөр төр маш олон асуудалтай тулгарч байна. Хувийн сектор эсвэл иргэний нийгмийн байгууллагуудын гүйцэтгэх олон чиг үүргийг өнөөгийн “халамжит” төр өөрт хамааруулан данхайсны сацуу өнөөгийн даяаршиж буй нийгэмд ядуурал, ажилгүйдэл, байгаль орчин, эрүүл мэндийн гэх мэт олон асуудлыг төр ганцаар шийдэх боломж байхгүй. Тиймээс ч төр өөрийн зарим чиг үүргийг хувийн болон иргэний нийгмийн секторт шилжүүлэх, татварын болон бусад дэмжлэг үзүүлэх зэрэг алхмуудыг шийдвэртэй хийх шаардлагатай юм.

1.3 Олон улсын чиг хандлага

Төрийн ил тод байдал, иргэний оролцоонд тулгуурласан оролцооны ардчилал нь Баруун Европоос эхлэлтэй бөгөөд энэ нь мэдээллийн эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрч баталгаажуулах явдалтай салшгүй холбоотой байсан. Анх Шведэд 1766 онд төрөөс мэдээлэл олж авах эрхийг баталгаажуулсан хууль батлагдаж төрийн ил тод

¹⁷ Center for Citizens' Alliance. State of Civil Society in Mongolia. 2004-2005 Civil Society Index Report for Mongolia. Ulaanbaatar: 2006. p. 78-79

байдлыг хангахад чухал алхам болсон ба иргэддээ мэдээллээр үйлчлэх нь ардчилсан төрийн салшгүй шинж болж ирсэн. Төрийн бодлого, үйл ажиллагааны талаарх нээлттэй мэдээлэлгүйгээр, ялангуяа хууль, бусад шийдвэрийн төслийн талаарх /батлагдахаас өмнөх/ мэдээлэлгүйгээр бодлого дахь иргэний үр нөлөө бүхий оролцоо байх боломжгүй юм. Хууль, бусад шийдвэрийг боловсруулахад нээлттэй сонголт хийх, иргэдийн саналыг бичгээр хүлээн авах зэрэг иргэдийн оролцооны механизмууд нь нээлттэй мэдээлэл хийгээд иргэд санаа бодлоо нэгтгэж илэрхийлэх, түүнийг нь хэлэлцэн бодлогод харгалзах зохистой хугацааг шаарддаг.

Сонгосон төлөөлөгчдөөр дамжуулан төрийг удирдах хэрэгт оролцох төдий бус харин өөрөө шууд оролцох ардчилсан зарчмыг хэрэгжүүлэхэд ардчилал өндөр хөгжсөн улс орнууд их анхаарах болжээ. ЭЗХАХБ-ын баримт бичгээс үзвэл түүний бүх гишүүн улсуудад ардчиллыг хөгжүүлэх, бодлогын үйл явцад иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагыг оролцуулах явдал нь нийгэм, улс төрийн үндсэн зорилтуудын нэг болсон байна¹⁸.

Тус байгууллага нь олон нийтийн оролцоог мэдээлэл, зөвлөлгөөн, идэвхтэй оролцоо гэсэн 3 талтайгаар авч үздэг бөгөөд эдгээр нь бодлогын бүхий л үе шатанд чухал болохыг онцолдог¹⁹. Энэ нь төр бодлого боловсруулахдаа мэдээллийг өөрийн санаачилгаар түгээдэг, бодлого боловсруулах асуудлаараа иргэдийн хариу үйлдлийг хүсч байхын сацуу түүнийг хүлээн авдаг, шийдвэр гаргах, бодлого боловсруулахад нь иргэд идэвхтэй оролцдог явдлаар илэрч байдаг аж. Улс орнууд үүнийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны олон янзын арга хэрэгслийг ашиглаж байна. Хамгийн нийтлэг нь шийдвэрийн төслийг нийтлэх ба санал авах, нээлттэй сонголт, иргэний нийгмийн өргөн оролцоо бүхий төрөл бүрийн зөвлөх бүтцүүдийг байгуулах, олон нийтийн санаа бодлын судалгаа авах, сонирхогч талуудыг оролцуулсан хэсэгчилсэн хэлэлцүүлэг явуулах зэрэг механизмууд ажиглагдаж байна. (Хавсралт 1-ийг үзнэ үү)

Посткоммунист орнуудын тухайд бодлогын үйл явцад ТББ-уудыг оролцуулах асуудлаар чухлаар тавигдах болсон бөгөөд ялангуяа Төв болон Зүүн Европын улсуудад энэ чиглэлд шинэчлэл хурдацтай хийгдэж байна. Эдгээр орнуудад төр - ТББ-ын хамтын ажиллагааг дэмжин ажиллах зорилго бүхий ТББ хариуцсан засгийн газрын нэгж байгууллага байгуулах эсвэл тодорхой нэгжүүд хавсран хариуцах туршлагаууд байна. Туршлагаас үзэхэд энэ нь хэд хэдэн хэлбэрээр ажиллаж байна. Үүнд:

1. Төрөөс ТББ-ыг хариуцсан нэгж нь засгийн газрын бие даасан нэгж байгууллага бөгөөд дэргэдээ ТББ-ын өргөн төлөөллийг оруулсан

¹⁸ Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа Хөгжлийн Байгууллага (ЭЗХАХБ) нь 1960 онд үүсгэн байгуулагдсан. Эдийн засгийн хувьд өндөр хөгжсөн 30 гаруй улс гишүүн болдог.

¹⁹ ЭЗХАХБ. Иргэн түншлэгч болох нь: бодлого боловсруулах явцад мэдээлэх, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах. Гарын авлага. 2001

зөвлөх нэгжтэй байна. Польш, Чех, Словени, Словак, Хорватад ийм хэлбэртэй байна. Тухайлбал, Польшид 2003 оны “Нийтэд ашиг тустай ба сайн дурын үйл ажиллагааны тухай” гэдэг хуульд төр-ТББ-ын хамтын ажиллагааны хэлбэрийг зохицуулсан байдаг²⁰. Хуулиар нийтэд үйлчлэх ТББ-тай хамтран ажиллах эрх зүй, санхүү, институт орчинг тодорхойлж, төв болон орон нутгийн удирдлагаас ТББ-тай харилцах үүргийг зааж өгчээ. Төрийн байгууллагууд ТББ-уудаар гэрээний үндсэн хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг нарийвчлан зааснаас гадна норматив акт боловсруулах явцад сонирхогч ТББ-ыг татан оролцуулах, хамтарсан ажлын хэсэг ажиллуулах үүрэг хүлээлгэжээ. Хуулийн дагуу Польшийн Засгийн газар Нийтэд тустай үйл ажиллагаа хариуцсан хэлтсийг Эдийн засаг, Хөдөлмөр, Нийгмийн бодлогын яаманд байгуулсан. Мөн хуульд зааснаар Нийтэд тустай үйл ажиллагааны Зөвлөл гэдэг зөвлөх статус бүхий нэгжийг төр, ТББ-ын ижил төлөөлөлтэй (Засгийн газраас 5, орон нутгийн удирдлагаас 5, ТББ-аас 10 төлөөлөл) байгуулжээ. Уг зөвлөл байгуулагдахаас өмнө 15 ТББ-ын төлөөллөөс бүрдсэн “холбоо тогтоох бүлэг” засгийн газрын холбогдох төлөөлөлтэй нилээд хэдэн жилийн туршид тогтмол харилцаж санал солилцдог байсан бөгөөд энэ явцад засгийн газарт зөвлөх нэгж байгуулах санаачлага гарч хэрэгжсэн түүхтэй аж. Хэлтэс нь хуулийн хэрэгжилт, мэдээлэл сурталчилгааг хангах чиг үүрэгтэй бол Зөвлөл нь төр, ТББ-ын хамтын ажиллагааг урагшлуулах санал санаачлагыг хэлэлцэж, бодлогын асуудлаар яриа хэлэлцээр өрнүүлж, ТББ-ууд шаардлагатай мэдээлэл, зөвлөлгөөг хүргэдэг. Польшийн туршлагаас үзэхэд төр, ТББ-ын хамтын ажиллагааны цар хүрээ, уламжлал сайтай, иргэний нийгмийн зүгээс санаачлага гарган оролцсон нь чухал түлхэц болжээ.

Төр-ТББ-ын хамтын ажиллагааг институтчилах шинэлэг санаачлагыг Хорват улсад хэрэгжүүлж байна²¹. Засгийн газрын ТББ-ын нэгжийг 1998 онд байгуулжээ. Гол чиг үүрэг нь ТББ-ыг санхүүгийн хувьд болон зөвлөгөө, сургалтаар дэмжих, мэдээлэл солилцох замаар харилцан итгэлцэл хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх явдал байжээ. Нэгж нь 2001 онд хоёр талаас гарын үсэг зуралцсан ба Төрийн бус, ашгийн бус салбарын хамтын ажиллагааны хөтөлбөр гэдэг баримт бичгийг боловсруулах ажлыг хариуцан ажилласан байна. Төр - ТББ-ын хамтын ажиллагааг цаашид дэмжих зорилгоор тус нэгж нь бүтцээ өөрчлөн зохион байгуулж төвлөрсөн бус бүтэц рүү шилжих алхмууд хийжээ. Ийнхүү 2002 онд тус нэгж “Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөл” гэсэн нэртэй хамтын ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, төрийн зүгээс ТББ-д үзүүлэх санхүүжилтийг боловсронгуй болгох стратегийг боловсруулах үндсэн чиг үүрэгтэй Засгийн газарт зөвлөх эрх бүхий нэгжийг иргэний нийгмийн тэгш оролцоотой байгуулсан. Мөн 2003 онд Иргэний нийгмийн хөгжлийн Үндэсний санг үүсгэн байгуулжээ. Уг сан нь Хорватийн Үндэсний сангийн тухай хуулийн дагуу байгуулагдсан бөгөөд иргэний нийгмийн тогтвортой хөгжлийг хангах, салбар

²⁰ <http://www.efc.be/cgi-bin/articlepublisher.pl?filename=IG-SE-06-03-1.html>

²¹ http://www.icnl.org/globalforum/ConferenceMaterials/GO_NGO_Cooperation_Croatia.doc

хоорондын хамтын ажиллагааг дэмжихэд чиглэсэн сургалт, мэдээлэл, хэвлэн нийтлэл, кампанит ажил өрнүүлэх, судалгаа үнэлгээ, тэтгэлэг олгох зэрэг төрөл бүрийн үйл ажиллагааг зохион байгуулах үүрэгтэй. Улсын төсөв, сугалааны сан, хандив, эдийн засгийн үйл ажиллагаа зэргээс санхүүждэг байна. Хорватад яамд болон агентлагууд ТББ-д санхүүжилт олгох эрхтэй болсон. Тэдгээрт ТББ-тай харилцах ажлыг хариуцсан ажилтантай байх шаардлага тавьсан. Ингэснээр хамтын ажиллагаа болон санхүүжилтийн асуудлыг Засгийн газрын нэг нэгжид төвлөрүүлэх бус засгийн газрын харьяа байгууллагууд, үндэсний болон орон нутгийн сангууд, Засгийн газрын ТББ-ын нэгж, зөвлөл гэсэн олон субъектүүдэд хамааруулжээ.

Төвлөрсөн бус бүтцийг нэвтрүүлэх болсон нь Засгийн газар-ТББ-ын хамтын ажиллагааг улам уялдуулах, тухайлбал холбогдох салбарын яам, газруудтэй шууд харилцах боломж бүрдүүлэх, мөн ТББ-уудад Засгийн газартай хамтран ажиллах олон талбарыг буй болгох, санхүүгийн дэмжлэг авах боломжийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгджээ.

2. Засгийн газрын нэгж байгууллага. (Зөвлөх нэгжгүй) Унгар, Румын улсад энэ хэлбэрийн нэгж байгууллага ажилладаг байна. Унгар улсад 1998 онд иргэний нийгмийн талаарх эерэг хандлага бүхий ерөнхий сайдын санаачлагаар ТББ хариуцсан тусгай байгууллагыг ИНБ-ын оролцоогүйгээр байгуулж байжээ. Тус байгууллага нь Засгийн газар, ТББ-ын бодлогын яриа хэлэлцээрийг хангах чиг үүрэг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй. Үндэсний Иргэний Сан гэдэг ТББ-д санхүүжилт олгодог төрийн гол санг хариуцан ажилладаг.

Румынд 2000 оноос хойш төв хийгээд орон нутгийн удирдлагын байгууллагуудад иргэний нийгэм хариуцсан нэгжтэй байх үүрэг хуулиар хүлээлгэжээ. Харин үндэсний хэмжээнд Ерөнхий сайдын дэргэд ТББ-тай харилцах асуудал хариуцсан нэгж ажилладаг байна²². Гол чиг үүрэг нь иргэний нийгмийн түншлэл, засаглалын ил тод байдлыг хангах, Ерөнхий сайд болон иргэний нийгмийн төлөөллийн хамтын ажиллагааг дэмжих явдал юм. Гол онцлог нь орон нутгийн иргэний нийгэм хариуцсан төлөөлөгч нарыг холбох үүрэг хүлээдэг. Орон нутагт идэвхтэй ажиллаж буй байгууллага, тэдгээрийн үйл ажиллагаа, туршлагыг орон нутгаас илгээх, харин төвөөс орон нутгийн удирдлагыг ТББ-тай хамтран ажиллах сургалт, мэдээллийн үйл ажиллагаагаар дэмжих үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Ерөнхийдөө гол үйл ажиллагаа нь мэдээлэл, сургалт, сурталчилгаанд чиглэгддэг байна.

3. Засгийн газрын зарим яамд тухайлбал нийгмийн асуудал, бүс нутгийн хөгжил, орон нутаг хариуцсан яамд ТББ-ын асуудлыг давхар хариуцан ажиллах хэлбэр Эстони, Латви улсад хэрэгжиж

²² Directorate of Institutional Analysis and Relations with Associative Environment

байна. Эстонид Дотоод хэргийн яамны Бүс нутаг, орон нутгийн хөгжлийн газар иргэний нийгэмтэй хамтран ажиллах явдлыг дэмжих, зохицуулах үүрэг хүлээдэг. Латви улсад Нийгмийн интеграцийн газар гэдэг засгийн газрын байгууллага ТББ-ын асуудлыг давхар хариуцан ажилладаг. Латви улс нь үндэсний цөөнхийн асуудалд онцгой анхаардаг бөгөөд энэ чиглэлд ажилладаг газар нь иргэний оролцоо, иргэний нийгмийн асуудлыг хариуцан ажиллах үүрэг хүлээж байна.

ТББ-ын асуудлыг аль нэгэн яам давхар хариуцан ажиллах нь бусад салбарын яамдын ТББ-тай хамтран ажиллах чиг үүргийг дэмжих, уялдуулахад нилээд бэрхшээлтэй учирдаг. Засгийн газрын бусад яамд, газрууд ТББ-тай тогтмол харилцаж буй үед нэг яаманд төвлөрсөн загварыг нэвтрүүлэх нь үр дүн багатай байж болох юм²³.

4. Засгийн газрын яамд, агентлагууд чиглэл чиглэлдээ ТББ-тай хамтран ажиллах үүрэг хүлээх хэлбэр Литва улсад байна. Гэхдээ засгийн газрын бие даасан нэгж байгууллага байх хэрэгцээ шаардлагыг харгалзан ТББ-ын байнгын зөвлөл, ТББ-хариуцсан зөвлөх зэрэг бүтцийг бий болгох алхмууд эхэлж байгаа аж²⁴.

Тухайн улс ТББ-ын талаарх бодлогоо ямар хэлбэрийн бүтцээр хэрэгжүүлэх нь ялгаатай байна. Ихэнх тохиолдолд иргэний нийгмийн идэвхтэй оролцоотойгоор ийм бүтцүүд бий болсон нь нийтлэг байна. Засгийн газрын нэгж байх нь дараах 3 чиглэлд чухал хувь нэмэр оруулж ирснийг ажиглаж болохоор байна.

1. Иргэний нийгмийн хөгжих эрх зүйн орчин бүрдэж төлөвшихэд чухал түлхэц болдог байна. Иргэний нийгмийн талаарх бодлогын баримт бичгүүд, хууль эрх зүйн актуудыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх үүрэг ихэвчлэн энэ нэгжээр дамжиж ингэхдээ иргэний нийгэмтэй зөвлөлдөх боломж илүү нээгддэг.
2. Төрөөс ТББ-д санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх үйл ажиллагааг нэгдсэн стандарт хэм хэмжээнд оруулах, удирдлагаар хангах, хяналт тавих нөхцөл бүрдэхэд чухал.
3. Төр - ТББ-ын бодлогын холбоо харилцааг хангахад чухал үүрэгтэй. Мэдээлэл түгээхээс эхлээд хамтарсан ажлын хэсэг байгуулах хүртэл олон янзын арга замаар хоёр талыг холбох үүргийг гүйцэтгэдэг.

Төр иргэний нийгмийн харилцан итгэлцэл, төрийн байгууллагын ил тод байдал, иргэний нийгмийн чадавхи, идэвх зүтгэл байх нь амжилттай хэрэгжих гол хөшүүрэг болдог. Нөгөө талаас иргэний нийгмийн талаарх эерэг хандлага, иргэний нийгэмтэй түншлэх эрмэлзэл бүхий улс төрийн лидер, нам хүчний шинэ эрч хүчтэй бодлого, хөтөлбөр маш чухал байжээ.

²³ http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol7iss3/special_1.htm

²⁴ Marc Segal. Lithuanian NGOs Advocates for Change. SEAL 1999 //www.efc.be/cgi bin/articlepublisher.pl?filename=HR-SE-10-99-8.html

Төр - иргэний нийгмийн түншлэлийг дэмжихэд чиглэсэн өөр нэгэн хандлага нь иргэний нийгмийн талаарх төрийн бодлогыг тодорхойлсон төр-ТББ-ын харилцаа, хамтын ажиллагааны хүрээ, зарчмыг тогтоосон үндэсний хөтөлбөр, бодлогын баримт бичиг батлах²⁵, төр-ТББ-уудын харилцан хүлээн зөвшөөрсөн хамтын ажиллагааны гэрээ, хэлэлцээр байгуулж хамтын ажиллагаа, түншлэлээ хэлбэршүүлэн төлөвшүүлэх²⁶ алхмууд юм.

Харилцаа, хамтын ажиллагааны ерөнхий хүрээ, зарчмыг бий болгохын сацуу бодлогын үйл явцын ил тод байдлыг хангах, хариуцлагын механизмыг бэхжүүлэх үр нөлөө бүхий арга, механизмуудыг төрийн зүгээс санаачлан хэрэгжүүлэх явдал нэмэгдэж байна. Ялангуяа ядуурлын эсрэг тэмцэх, хүн амын нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх, эрүүл мэнд, байгаль орчныг хамгаалах зэрэгт иргэний нийгмийн бодлогын оролцоо, яриа хэлэлцээр, хэрэгжүүлэх шатан дахь хувь нэмрийг олон улсын хөгжлийн байгууллагууд хүлээн зөвшөөрч Засгийн газруудад зөвлөдөг²⁷.

Ядуу буурай болон хөгжиж улс орнуудад засаглал, хөгжлийн үйл явцад иргэний оролцоог хангасан амжилттай туршлага цөөнгүй байна. Оролцооны аргаар орон нутгийн төсөв боловсруулан амжилттай хэрэгжиж буй Бразилийн Порто Алэгре хотын туршлага, төрийн удирдлага, санхүүжилтийн төвлөрсөн тогтолцоог өөрчилж орон нутгийн удирдлага, төсвийг оролцооны аргаар хэрэгжүүлсэн Энэтхэгийн Баруун Бенгал, Керала мужийн туршлагаас 3 зүйлийг онцлон дүгнэж болохоор байдаг. Нэгд, удирдлага, санхүүжилтийн төвлөрлийг сааруулж орон нутагт эрх мэдэл шилжүүлэх нь иргэний оролцоог орон нутагт хангах чухал нөхцөл болдог. Хоёрт, иргэдийн оролцоо аль ч тохиолдолд өндөр байсан бөгөөд үүнд иргэний нийгмийн байгууллагууд болон удирдлагын арга барил чухал хувь нэмэртэй. Гуравт, оролцоо нь удирдлага, санхүүжилтийн үр ашгийг дээшлүүлж чадсан. Эцэст нь энэ туршлагауд нь улс төрийн хүчний тууштай бодлого тухайлбал сонгуульд ялалт байгуулсан зүүний хүчнүүдийн оролцоог дэмжих, иргэдэд эрх мэдлийг шилжүүлэх улс төрийн хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилт байсан юм.

²⁵ Тухайлбал Эстони улсад 2002 онд Эстонийн иргэний нийгмийн хөгжлийн үзэл баримтлал (ЕКАК)-ыг тус улсын парламент батлаж төрөөс иргэний нийгмийн байгууллагуудтай харилцах, хамтран ажиллах стратегийн баримт бичигтэй болж түүнийг хэрэгжүүлэх шатанд явж байна. Мөн Хорватад Төр - ТББ-ын харилцаа, хамтын ажиллагааны хүрээ, зарчмыг тогтоосон хоёр талын харилцан зөвлөлдөж боловсруулсан Хамтын ажиллагааны хөтөлбөрийг баталсан байна. Эдгээр баримт бичиг хоёр талын харилцаа, хамтын ажиллагааны ерөнхий хүрээ, үндсэн зарчмыг тогтоож өгсөн байдаг.

²⁶ Зөвхөн Европт төдийгүй дэлхийн олон улсад ийм хэлбэрийн зөвшилцөл явагдаж байна. Анх Их Британий Лейборист нам “Ирээдүйг хамтдаа бүтээхүй: Засгийн газар ба төрийн бус, ашгийн бус салбарын хамтын ажиллагааны талаарх Лейборист намын хөтөлбөр”-ийг 1997 онд гаргаж 1998 онд Англи, Уэльс, Шотланд, Умард Ирландад эрх баригчид болон ТББ-уудын хооронд хэлэлцээр хийгдэж “Сопрас”-ыг хоёр тал хүлээн зөвшөөрөн баталгаажуулжээ. Энэ туршлага нь Их Британи төдийгүй дэлхийн нилээд улсад тухайлбал Канад, Гана зэрэгт хэрэгжиж байна.

²⁷ Тухайлбал АХБ 2004 онд хийсэн “Монгол улс: засаглалын үнэлгээ” судалгаагаараа “ТББ-тай илүү ойртож хамтран ажиллах Засгийн газрын бодлого, стратеги, зохицуулалт, журмыг тодорхойлох нь ТББ-ын үүрэг, хувь нэмрийг хангах болно” гэдэг зөвлөмж өгч байжээ. 77-р тал

Орон нутгийн удирдлагад иргэний нийгмийн оролцоог хангах амжилттай туршлага хөгжиж буй улсууд олон бий. Филиппин улсад 1991 онд батлагдсан Орон нутгийн удирдлагын тухай хуулийн дагуу нутгийн удирдлагын бүхий л түвшинд иргэний оролцоог шаарддаг. Энэ нь орон нутгийн хөгжлийн зөвлөлөөр хэрэгжих ёстой бөгөөд боловсрол, эрүүл мэнд, дуудлага худалдаа, гэрээ, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх асуудал болон хөгжлийн төлөвлөлт боловсруулах оролцох эрхтэй байдаг²⁸.

1994 оны Болив улсын “Олон нийтийн оролцооны тухай хууль” оролцоог хангах өвөрмөц туршлага юм²⁹. Хуулиар иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоог чухалчилж хот болон орон нутгийн хөгжлийн төлөвлөлтийг 5 жилээр хийх бөгөөд үүнд тухайн орон нутагт бүртгэлтэй ТББ-уудыг оролцох эрх олгожээ. Мөн орон нутгийн төсвийн хэрэгжилтийг хянах эрх бүхий хяналтын хороодыг 6 ТББ-ын бүрэлдэхүүнтэй байгуулж хэрэв төсвийн зарцуулалт төлөвлөснөөс зөрөх тохиолдолд Хууль тогтоох байгууллагад хандаж асуудлыг нягталтал санхүүжилтийг зогсоох эрх олгожээ. Хяналтын хороо нь хэдийд ч төсвийн зарцуулалтад хөндлөнгийн аудит оруулах эрхтэй байдаг. Иргэд, ТББ-уудад бодит эрх мэдлийг шилжүүлсэн дээрх механизм нь 3 чиглэлд төвлөрсөн байна.

- Төлөвлөлтөд оролцох
- Зөвлөлдөх, хэрэгжилтэд оролцох
- Хөндлөнгийн аудит хийх механзмыг хангах

Дээрх хууль нь иргэний нийгмийн бус цөөн тооны улс төрчдийн хүрээнд яригдаж боловсруулагдсан, оролцох эрхийг орон нутгийн бүртгэлээр хязгаарладаг нь зарим гол ТББ-д хаалт болдог, хяналтын зөвлөлийн гишүүд нь хөлсгүй ажилладаг учраас элит хэсгийн нөлөөнд автах магадлалтай, бодлогын төлөвлөлтөд иргэдийн төлөөлөл оролцсон гэх тайлбараар иргэдийн шүүмжлэл, эсэргүүцлийг хаах боломж олгодог зэрэг шүүмжлэлийг судлаачид хэлжээ³⁰. Гэсэн хэдий ч энэ хууль нь бодлогын үйл явц дахь иргэний нийгмийн оролцоог хүлээн зөвшөөрч, бодит эрх мэдлийг шилжүүлснээс гадна төрд хөндлөнгийн хяналт тавих “сахиул”-ын үүргийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх боломжийг ТББ-д олгожээ.

²⁸ John Gaventa. Strengthening Participatory Approaches to Local Governance Learning the Lessons from Abroad. University of Sussex. IDS 2004

²⁹ Law of Popular Participation Bolivia. Case Study. University of Sussex. IDS. <http://www.ids.ac.uk/ids/govern/citizenvoice/pdfs/lawpopa-bolivia.pdf>

³⁰ Мөн тэнд. Зарим ажиглагчдын үзсэнээр уг хууль Боливийн эрх баригчид олон улсын донор байгууллагуудаас эерэг үнэлгээ авч санхүүгийн дэмжлэг хүртэх, мөн олон жилийн хэт төвлөрсөн төрийн удирдлагын тогтолцоог эрс шинэчлэх арга замыг эрэлхийлсний үр дүн гэж үзсэн байдаг.

2. Төр - ТББ-ын харилцаа: Ерөнхий дүр зураг

Энэ бүлэгт төр-ТББ-ын харилцааны ерөнхий дүр зургийг тодорхойлохыг зорив. Ингэхдээ төр-ТББ-ын санхүүгийн болон санхүүгийн бус харилцааны өнөөгийн байдлыг товч авч үзэж тайлбар дүгнэлт хийсэн болно.

2.1. Төр - ТББ: Бодлогын яриа хэлэлцээр

Бодлогын үйл явц дахь ТББ-ын оролцоо нь төр - ТББ-ын харилцааны онцлог, хамрах хүрээнээс хамаарна. 2004-2005 оны Монголын иргэний нийгмийн төлөв байдал буюу индекс тогтоох судалгаанаас үзэхэд төр - ТББ-ын харилцаа маш хязгаарлагдмал хүрээнд байгаагийн сацуу төрийн хөндлөнгийн оролцоо, дарамт ихээхэн байгаа гэдэг дүр зураг харагдаж байна³¹.

Дэлхийн Банкны Нийгмийн хариуцлагын талаарх судалгаанд оролцогчдын 79.4 хувь нь төр-иргэний нийгмийн байгууллагын харилцаа маш хязгаарлагдмал гэж үзсэн байна. Мөн судалгаагаар төр-ТББ-ын тогтмол бөгөөд үр нөлөө бүхий харилцааг хангах институтжсэн бүтэц алга байна гэж дүгнэжээ. Оролцооны албан ёсны механизм тогтмолжоогүй учраас ТББ-ууд төрийн албан хаагчидтай ихэвчлэн албан бус шугамаар харилцах шаардлагатай болдог. Түүнчлэн ТББ-ууд өөрсдөө санаачлан уулзалт, форум олонтаа зохион байгуулж төрийн албан хаагчид болон донор байгууллагуудтай хамтран ажиллаж ухуулан сурталчлах, гэгээрүүлэх, нөлөөлөх оролдлогуудыг хийдэг нь хоёр талт гэхээс илүүтэй нэг талын л санаачилгууд юм.

Хэдийгээр ТББ-уудын зүгээс төрийн байгууллагуудын хаалттай, хүнд сурталтай, хариуцлагагүй байдлыг, нөгөө талаас төр нь ТББ-уудын чадавх сул, идэвхгүй, нэгдэл нягтралгүй байдлыг шүүмжлэх хандлага

³¹ Center for Citizens' Alliance. State of Civil Society in Mongolia. 2004-2005 Civil Society Index Report for Mongolia. Ulaanbaatar: 2006.-г үз.

ажиглагддаг ч төр - ТББ-ын харилцаа ерөнхийдөө зөрчилдөөнт гэхээсээ илүү хамтран ажиллах тал, сонирхол нь давамгайлсан байна гэж дүгнэж болох юм³². Төрийн албан тушаалтнуудын иргэдийн оролцоо, иргэний нийгмийн хувь нэмрийг ойлгох, үнэлэх явдал сүүлийн жилүүдэд харьцангуй нааштайгаар өөрчлөгдөж буй хандлага байгаа ч бодит ажил хэргийн түвшин дэх илрэл бараг алга байна³³. Иргэний нийгмийн зүгээс тавьсан санал, хүсэлтийг үгүйсгэх, эсэргүүцэхгүй ч дэмжинэ, хамтран ажиллана, харгалзаж үзнэ гэдэг байдлаар аргацааж ирсэн нь төв болон орон нутгийн түвшинд ялгаагүй байна. Зарим нэг бодитой алхмууд гарч байгаа ч иргэний нийгмийн хөгжилд сөргөөр нөлөөлөх үр дагавар ажиглагдаж байна. Тухайлбал Монгол улсын ерөнхийлөгчийн 2005-2009 оны бодлого, үйл ажиллагааны хөтөлбөрт төрийн бус байгууллагуудаас нийгмийн тогтвортой байдал, улс орны хөгжилд дорвитой хувь нэмэр оруулж буй 3 хүртэл байгууллагыг жил бүр шалгаруулж Ерөнхийлөгчийн нэрэмжит өргөмжлөл гардуулах, төрийн байгууллагын чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа ТББ-ын үйл ажиллагааг онцгойлон дэмжих бодлого баримтална гэж тусгасны сацуу иргэний нийгмийн зүй зохистой оролцоог хангах замаар төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд мониторинг хийж, ажлын чиглэл, зөвлөмж өгнө гэсэн байна³⁴. ТББ-уудыг төрийн зүгээс шагнаж урамшуулах явдлыг тэдгээрийг дэмжих арга болгох нь иргэний нийгмийн зарим төлөөлөгчидийн талархалыг хүлээж болох ч түүний хөгжилд таатай зүйл биш юм. ТББ төрөөс өргөмжлөгдөх, эсвэл төр аль нэгэн байгууллагыг онцгойлон дэмжих нь иргэний нийгмийн төрөөс хараат бус байх, түүнд хяналт тавих мөн чанарт харшилах сөрөг үр дагавартай.

Орон нутгийн түвшинд ТББ-ын ажилтнууд төрийн байгууллагад давхар алба хаших нь нийтлэг ажиглагдаж байгаа бөгөөд энэ нь нэг талаас мэдээлэл олж авах, төрийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах, дэмжлэг авах илүү боломжийг бий болгодог ч түүний хараат бус бие даасан байдлыг хязгаарлаж байна³⁵. Төрд ажилладаг учраас хүний эрхийн төлөө шаардлага тавьж, орон нутгийн удирдлагаа шүүмжилж чаддаггүй, ад үзэгдэж, ажлаас халагдах гэдэг айдас ч байдаг бололтой. Гэтэл улс төрчид, төрийн албан тушаалтнууд өөрсдөө эсвэл ойр тойрны хүнээрээ дамжуулан ТББ байгуулах, өөрийн нөлөө, албан тушаалд дулдуйдан олон улсын хөтөлбөр, төслүүдийг түлхүү авах явдал байдаг нь бусад ТББ-уудын төртэй хамтран

³² Гэхдээ харилцааг ерөнхийд нь авч үзэхэд хамтын ажиллагаа бий болсон гэж үзэх хараахан боломжгүй юм. Судлаачид хамтын ажиллагаа гэдгийн дор 3 зүйлийг буюу мэдээлэл, нөөцөө харилцан солилцох /хуваалцах/, хамтарсан үйл ажиллагаа явуулах явдал гэж ойлгож болно гэж үзсэн байх ба аль аль нь харилцааны давамгайл шинж болж чадаагүй байна. Тухайлбал мэдээллийн солилцоо нь тайлангаа харилцан илгээх, түгээх, уулзалт зохион байгуулах, хариуцсан нэгж байгуулан үйл ажиллагаагаа уялдуулах, хамтарсан хороод байгуулан зөвлөлдөх зэрэг механизмаар хэрэгждэг нь манайд эхлэлийн түвшинд л байна.

³³ Дэлхийн Банкны Нийгмийн хариуцлагын талаарх судалгаагаар мөн ийм байдал ажиглагдаж байгаа.

³⁴ Монгол улсын ерөнхийлөгчийн бодлого, үйл ажиллагааны хөтөлбөр. 2005-2009. /Хөтөлбөрийг Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үеэр иргэдээс ирүүлсэн саналд үндэслэн боловсруулсан гэж онцолжээ/

³⁵ Тухайлбал Дундговь аймагт ЗДТГ-ын гурван ч хэлтсийн дарга харьцангуй нэр хүнд бүхий ТББ-ыг тэргүүлэн ажиллаж байна.

ажиллах, итгэх итгэлд таагүй нөлөөлж байна гэж үзэх үндэс байна³⁶. Энэ нь орон нутгийн ТББ-ын цаашдын хөгжлийг хангахад тэдгээрийн удирдлагын чадавхи, бие даасан байдал, манлайллыг хөгжүүлэхэд анхаарах шаардлагатай болсоныг илтгэж байна.

Төр - ТББ-ын зохистой, үр нөлөө бүхий харилцаанд төв болон орон нутгийн түвшинд намчирхалд автсан улс төрийн орчин буй болсон нь маш сөргөөр нөлөөлж байна. ТББ-ууд (ялангуяа ардчилал, хүний эрх, хэвлэл мэдээллийн чиглэлийн) ихэвчлэн сөрөг хүчний талд тооцогдож, түүнээс улбаатай янз бүрийн дарамт шахалтад орох явдал байна. Бодлогын чанартай шүүмжлэл өрнүүлэх тохиолдолд түүнийг хүлээн авч судлахаас илүүтэй аль нам, хүчний гар хөл, эсвэл улс төрийн ямар сонирхолтой байна гэдэг байдлаар хандах нь нийтлэг байдаг³⁷.

Хүчтэй иргэний нийгэм, ТББ-ыг сулруулах бодлогыг зарим улс төрийн хүчнүүд, эрх мэдэлтнүүд хэрэгжүүлж ирсэн нь ийм сөрөг уур амьсгалыг дэврээхэд нөлөөлж байна. Ялангуяа сүүлийн жилүүдэд өрнөж буй иргэдийн хөдөлгөөний эрчийг сулруулах оролдлогуудыг сөрөг жагсаал, сөрөг хөдөлгөөнөөр дамжуулан хийх явдал гарч байсан. Нөгөө талаас ТББ-ууд улс төрийн нам хүчнийг сонгуулийн үеэр дэмжиж, ухуулга сурталчилгаанд нь оролцдог зэрэг нь төр дэх хэт намчирхал иргэний нийгэмд халдаж буйн илрэл юм.

2.2 Төр - ТББ: Санхүүжилтийн асуудал

Төр болон ТББ-т холбогдох санхүүгийн асуудал нь иргэний нийгмийн байгууллагуудын хөгжил, ардчилсан нийгэм дэх тэдний үүрэгт нөлөөлж байдаг. Өнөө үед төрөөс ТББ-д шууд болон шууд бус санхүүжилт олгох нь ердийн зүйл болсноос гадна төр, иргэний нийгмийн үр нөлөөтэй хамтын ажиллагааны нэгэн нөхцөл гэж үзэх явдал бий. Төрөөс ТББ-т үзүүлэх дэмжлэг нь байгууллагын хэрэгцээг харгалзаж бус харин нийгмийн тодорхой хэрэгцээ, шаардлагыг хангахад зориулагдахад чиглэх ёстой.

Монгол Улсын Засгийн Газар нь төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тодорхой чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр ТББ-д хариуцуулан гүйцэтгүүлж, холбогдох зардлыг бүрэн буюу хэсэгчлэн санхүүжүүлэх тухай хуулийн заалт байгаа ч хэрэгжсэн нь тун ховор. Төрийн гүйцэтгэх чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр ТББ-аар гүйцэтгүүлэх явдал цөөн хэдэн яамд тухайлбал НХХЯ, ЭМЯ-нд харьцангуй цөөн ТББ-ыг хамруулан хэрэгжиж иржээ. Гэрээний үндсэн дээр ТББ-аар ажил гүйцэтгүүлж, холбогдох санхүүжилт олгох

³⁶ УБ хотноо хийсэн фокус бүлгийн 2 ч ярицлагын үеэр ийм хандлага илэрч байв.

³⁷ Яамыг шүүмжилсэн хүн яамны дайсан болдог./Фокус бүлгийн ярилцлагаас. 2006.06.15/

процедур нь нээлттэй бус, зохицуулсан журам байхгүй, сонголт нь албан тушаалтны сонирхлоос хамааралтай байгаа нь ТББ-уудын хувьд төрд үл итгэсэн, эргэлзсэн, цөхөрсөн хандлагыг буй болгож байна.

Орон нутгийн түвшинд байдал мөн л нийтлэг байгаа ч зарим нэгэн аймагт шинэ санаачлага гарч хэрэгжиж эхэлжээ. Тухайлбал, Өвөрхангай аймагт Эрүүл мэндийн газрын ажил үйлчилгээний нэг болох Эрүүл мэндийн сургалт сурталчилгааны хэрэгцээг тодорхойлох судалгааны ажил, мөн ДОХ, БЗДХ-аас сэргийлэх, сургалт сурталчилгаа явуулах ажлуудад гүйцэтгэгчийг сонгон шалгаруулж аймгийн Залуучуудын холбоо, Скаутын зөвлөл гардан хэрэгжүүлсэн ба энд хариуцсан хэлтсийн даргын ажлын арга барил, иргэний нийгэмд хандах хандлага эерэгээр нөлөөлжээ³⁸.

Төрөөс ТББ-д санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх өөр нэгэн хэлбэр бол тэтгэлэг юм. Манайд 2001-2005 оны байдлаар нийт 17 байгууллагад 150.0 гаруй сая төгрөгийн тэтгэлгийг олгосон дүн байна³⁹. МХЭАХН, ХБИУХ, МАСЗХ, МАХ, ХЭҮТ зэрэг үндэсний хэмжээний томоохон ТББ-ууд харьцангуй тогтмол тэтгэлэг авдгаас гадна намын дэргэдэх ТББ-ууд, мөн жэндер, залуучууд, гэр бүлийн чиглэлийн цөөн хэдэн байгууллага л үүнд багтаж байна⁴⁰. Олонхи ТББ-уудын хувьд ЗГ, холбогдох яамдад төсөл бичиж, тэтгэлэг авах явдал бараг байхгүй гэж хэлж болно⁴¹. Энэ нь хаалттай, тендер зарлагддаггүй, өөрөө гүйж, хөөцөлдөж цаг заваа бардаг, тодорхой бус байдалтай ямагт тулгардаг, эдгээр хүнд суртлыг давах магадлал тун бага байдагтай холбоотой⁴².

Зарим аймагт тухайлбал Хэнтий аймагт Аймаг хөгжүүлэх сан гэж байх бөгөөд түүнээс зарим ТББ-д тэтгэлэг олгож, төсөл хэрэгжүүлэх явдал байна. Гэвч мөн л ямар нэгэн нээлттэй сонгон шалгаруулалтгүйгээр зөвхөн эрх баригчдын сонирхлоор шийдэгдэж байна⁴³. Ерөнхийдөө төр дэмжихгүй гээд хориглоогүй ч дэмжлээ гээд туслаад байгаа юмгүй л дүр зураг нийтлэг байна.

Энэ судалгааны зорилго санхүүгийн асуудал биш тул нарийвчлан авч үзээгүй боловч дээрх дүр зургаас харахад төр - ТББ-ын хооронд санхүүгийн харилцаа маш өчүүхэн хүрээнд байна⁴⁴.

³⁸ Экспертийн ярилцлага. УБ. 2006.07.7

³⁹ Нээлттэй Нийгэм Форум. Монгол улс дахь ТББ-уудын мэдээлэл. Судалгааны тайлан. 2005 www.forum.mn

⁴⁰ Тухайн жилийг ЗГ-аас “залуучуудын”, “гэр бүлийн”, “хүүхдийн” гэх мэтээр онцлон үзэж байсантай холбоотой.

⁴¹ Фокус бүлгийн ярилцлагын үеэр байнга хөндөгдсөн асуудал бол төрөөс ТББ-уудыг санхүүгийн талаар дэмжих явдал байсан бөгөөд хэн хэрхэн төрөөс дэмжлэг, тэтгэлэг авч буй тухайд ихээхэн эргэлзээ, хардлага гарч байлаа.

⁴² Ганцаарчилсан ярилцлагаас. 2006.06.12

⁴³ Фокус бүлгийн ярилцлага. Хэнтий. 2006.06.27

⁴⁴ Төр-ТББ-ын хооронд санхүүгийн холбоо хамаарал нь хоёр үр дагаврыг агуулж болно. Нэгд, энэ хамаарал их байх нь ТББ-ын бие даасан байдлыг алдагдуулж, цаашлаад төрөөс хараат болгох сөрөг үр дагавартай, хоёрт, энэ хамаарал бага байх нь гадны донор байгууллагын санхүүжилтээс үндсэндээ хамаарсан өнөөгийн санхүүгийн тогтвортой бус байдлыг өөрчлөх бололцоогүй болгох талтай. Иргэд, хувийн хэвшилээс ТББ-д өгөх хандив нь татвараас чөлөөлөгдөх эсвэл хөнгөлөлт эдлэх, мөн Зүүн Европын улс орнуудад өргөн дэлгэрсэн 1 хувийн татварын зохицуулалтыг нэвтрүүлэх нь дээрх хоёр сөрөг үр дагавраас сэргийлэх оролдлого юм.

Өөрөөр хэлбэл санхүүгийн дэмжлэгт үндэслэсэн хамтын ажиллагаа, түншлэл хөгжөөгүй, төрийн зүгээс үүнд ач холбогдол өгөлгүй иржээ. 2006 онд шинэчлэгдэн батлагдсан Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хуулиар ТББ нь татвар төлөгч биш болсон нь нэг талаас төрөөс дэмжиж буй бодлого мэт боловч хуулийн төслийг хэлэлцүүлж, шинэчлэн өөрчилж, УИХ-аар хэлэлцсэн процессоос харахад төрд иргэний нийгмийг хэрхэн дэмжих талаарх тодорхой үзэл баримтлал байхгүйгээс асуудлыг ерөнхийлөн шийдэж орхисон гэж дүгнэж болохоор байна.

3. ТББ-ын оролцооны эрх зүйн орчин

“Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас гаргах шийдвэрийн төсөл боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд саналыг нь үндэслэн төрийн бус байгууллагыг оролцуулж болно. Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаатай холбогдсон төрийн нууцад үл хамаарах мэдээлэл төрийн бус байгууллагад нээлттэй байна”

ТББ-ын тухай хууль 1997

Энэ бүлэгт бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц дахь ТББ-ын оролцооны өнөөгийн эрх зүйн орчинг УИХ, Засгийн газар, ИТХ-ын түвшинд авч үзлээ.

3.1. УИХ

Сайн хууль боловсруулж гаргах нь парламентын үүрэг. Хууль нийтийн эрх ашгийг хангахад чиглэсэн байх боловч түүнд шууд өртөж буй өөрөөр хэлбэл сонирхол нь хөндөгдөж буй иргэд, нийгмийн бүлгүүд байдаг. Тухайн иргэн эсвэл бүлгийн эрх ашгийг шийдвэрт заавал тусгах гэдэг утгаар биш харин төр эрх ашгийн тэнцвэрийг хангасан шийдвэр гаргахдаа тэднийг юун түрүүнд сонсох хэрэгтэй агаад цаашлаад эндээс асуудлыг шийдэх альтернатив хувилбарууд, нарийвчилсан мэдээллийг олж авч болно.

Монгол улсад хууль санаачлах эрх зөвхөн Ерөнхийлөгч, УИХ-ын гишүүн, Засгийн газарт хадгалагддаг. Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн нь санаачилж буй хуулийн төслийнхөө талаар Засгийн газрын, түүнчлэн хуулийг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих үүрэг бүхий холбогдох бусад байгууллагын санал, дүгнэлтийг авсан байх үүрэг хүлээдэг⁴⁵. Энд холбогдох бусад байгууллага гэдэг томъёолол орсон байдаг бөгөөд

⁴⁵ Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хуулийн 3.1.4-д ийм заалт бий. Мөн хуулийн 4.2-т үндсэн чиглэлийн төслийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага холбогдох бусад байгууллагын саналыг авч нэгтгэн судалсны үндсэн дээр Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт нийцүүлэн боловсруулна гэж заасан.

практикт ихэнхдээ ХЗДХЯ төслийг хянаж саналаа өгдөг туршлага байдгийг экспертүүд хэлдэг. Харин Засгийн Газраас боловсруулж буй хуулийн төслүүд нь холбогдох яамдууд болон хуулийн төслийг хянах үүрэг бүхий ХЗДХЯ-тай хамтран боловсруулагддаг байна.

Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хуулийн 18.3-д “Хууль санаачлагч хуулийн төсөлд холбогдох төрийн захиргааны төв болон бусад байгууллага, мэргэжлийн шинжээч, эрдэмтэн, төрийн бус байгууллага, иргэний саналыг авч, үндэслэлтэй гэж үзвэл төсөлд тусгана” гэсэн заалт байдаг. Зарим хуулийн төслийг боловсруулахад ТББ-аас санал авах тохиолдол тодорхой хэмжээнд байдаг ч тухайн хуулийг санаачлагч, ажлын хэсгийн санаачлагаас шалтгаалдаг⁴⁶.

Мөн УИХ-ын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 19.2.9-д “Байнгын хороо нь хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн төслийн талаар санал, дүгнэлт гаргахад туслалцаа авах, мэргэжлийн байгууллага болон олон нийтийн санал авах зорилгоор шинжээч мэргэжилтнээс бүрдсэн ажлын хэсэг байгуулж ажиллуулах эрхтэй” гэсэн заалт бий. 1992-2006 оны байнгын хороодын тогтоолыг шүүн үзэхэд хууль боловсруулах ажлын хэсэгт иргэд, иргэний нийгмийн төлөөллийг оролцуулсан тохиолдол 20 гаруйхан л байгаа бөгөөд МҮЭ, Монголын Эмэгтэйчүүдийн холбоо зэрэг уламжлалт гэгдэх ТББ-ууд болон зарим мэргэжлийн холбоод л орж байжээ.

Түр хороо, ажлын хэсэг, судалгааны нэгж зэрэг хууль боловсруулах, бодлого, хөтөлбөр боловсруулах зохион байгуулалтын хэсэгт ТББ-уудын төлөөлөл орох явдал нилээд байдаг ч төрийн байгууллагаас олон нийтийн төлөөллийг оролцуулах гэхээс илүүтэй тухай салбарын экспертийг татан оролцуулах сонирхол байдаг. УИХ-ын Байнгын хороодоос байгуулан ажиллуулж байсан хуулийн төсөл боловсруулах ажлын хэсгийг байгуулж ирсэн бүрэлдэхүүнийг харахад ихэвчлэн салбарын мэргэжилтнүүдийг л татан оролцуулж иржээ. Олонх тохиолдолд ХЗДХЯ-наас тодорхойлж өгсөн мэргэжилтнүүдтэй ажилладаг байна. Тухайн асуудлаар хэн их дуугардаг, хэн хаана ямар хичээл заадаг зэргээр л тодорхойлж зарим нэгэн эрдэмтдийг л оролцуулж иржээ⁴⁷.

ТББ-ыг ажлын хэсэгт оруулах нь хэлбэрдлийн шинжтэй байна⁴⁸. Ажлын хэсэг байгуулаад нэгээс хоёр ТББ байгууллагыг ёс юм шиг оруулдаг боловч харамсалтай нь ТББ-ын саналыг ингэж авч үзлээ гэх байдлаар төрийн ажилтан эргээд хариу өгдөггүй. Түүнчлэн, тухайн ТББ-ыг ямар шалгуураар оруулж байгааг тодорхойлох механизм байдаггүй. Ажлын хэсэгт хэн нэгэн албан тушаалтан улс төр, нам, итгэл үнэмшлээр хандаж хамтрагчаа авдаг хандлага байна гэж дүгнэж болохоор байна.

⁴⁶ Ганцаарчилсан ярицлагаас. 2006.06.05

⁴⁷ Экспертийн ярилцлагаас. Улаанбаатар. 2006.07.08

⁴⁸ Фокус бүлгийн ярилцлагаас. Улаанбаатар. 2006.

Засгийн газраас санаачилж буй хуулийн төслүүдийг нь юуны өмнө холбогдох яамдууд боловсруулдаг бөгөөд яамдаас зохион байгуулсан ажлын хэсэгт иргэний нийгмийн төлөөлөл орсон тохиолдлуудыг үзэхэд мөн л ихэнхдээ салбарын мэргэжилтнүүд буюу мэргэжлийн холбоодын төлөөлөл л байх бөгөөд хууль, эрх зүйн акт боловсруулахад иргэний нийгмийн төлөөлөл орсон гэдэг нь түүний сонирхогч талуудын өргөн төлөөлөлд мэдээлэх, санал дүгнэлтийг нь авахаас татгалзах шалтгаан болчихдог хандлага ажиглагдаж байна.

2006 онд эмхтгэж найруулсан УИХ-ын Чуулганы хуралдааны дэгд төр нийгмийн анхаарал, ашиг сонирхлыг хөндсөн төслийг нэгдсэн хуралдаан хэлэлцэх нь зүйтэй гэж шийдвэрлэсний дараа анхны хэлэлцүүлэг явуулахаас өмнө уг төслийг өдөр тутмын хэвлэлд нийтлүүлж олон нийтээс санал авах ажлыг байнгын хороо зохион байгуулж болно гээд олон нийтээс ирүүлсэн саналыг судалж үзсэний үндсэн дээр холбогдох байнгын хороо шаардлагатай гэж үзвэл төсөлд санал өгсөн иргэн хуулийн этгээдийн төлөөлөгчийг байнгын хорооны хуралдаанд урьж ирүүлэн саналынх нь талаар асууж болно гэсэн зохицуулалт байгаа. Энэ нь төр, нийгмийн анхаарал, ашиг сонирхлыг хөндсөн төсөл, шаардлагатай гэж үзвэл гэдэг хэрхэн яаж тодорхойлох нь бүрхэг утгыг агуулах бөгөөд угтаа хууль болгоныг олон нийтээр хэлэлцүүлээд байх шаардлагагүй гэдэг хандлагын илрэл юм.

Дээрх дэгийн дагуу Байнгын хорооны төслийн талаар эрдэмтэд шинжээчид, сонирхлын бүлэг, мэргэжлийн байгууллагын санал сонсох, мэдээлэл авах зорилгоор нээлттэй хуралдаан зохион байгуулж хуралдаанд оролцогчдоос санал, мэдээлэлтэй нь холбогдуулж гишүүд асуулт асуух боломж бүрдсэн⁴⁹. Энэ үйл ажиллагааг УИХ-ын Тамгын газар болон Байнгын хороод зохион байгуулах үүрэг хүлээдэг. Байнгын хороод нээлттэй сонсгол зохион байгуулж байсан гэдэг ч олон улсын жишгийн дагуу 2006 оны 2-р сарын 5-нд хамгийн анхны нээлттэй сонсголыг явуулсан. АНУ-ын БНОУХ-ийн нилээд олон жилийн идэвх зүтгэл, дэмжлэгтэйгээр АНУ-ын хууль тогтоох байгууллагад хэрэглэдэг дүрэм журмыг загвар болгож хэрэглэжээ.

Ер нь хуулийн төслийг урьдчилан хэлэлцүүлэх үйл явц ихэнхдээ НҮБХХ, БНОУХ зэрэг доноруудын санаачлага дэмжлэгтэйгээр эсвэл Авилгалын тухай хууль зэрэг олон нийтийн анхаарлын төвд орсон, байр суурийн хурц зөрчил бүхий хуулийн тухайд хийгдэж ирсэн. Хэлэлцүүлгийн үр дүн тодорхойгүй буюу хэлсэн санал, дүгнэлтүүдийг төсөлд хэрхэн авч үзсэн эсэх, цаашид хэрхэн боловсрогдож байгаа талаарх мэдээллийг эргэж сонирхогч талуудад өгдөггүй, энэ талаар олж мэдэх боломж, арга нь тодорхойгүй байдаг нь цаашдын уулзалт, хэлэлцүүлэгт оролцсоноор өөрчлөлт хийхэд хувь нэмэр оруулж,

⁴⁹ Дээрх механизмыг public hearing буюу нээлттэй сонсгол гэж олон улсад нэрлэх бөгөөд хууль тогтоох байгууллагад хэрэглэж буй зорилгоос нь хамааруулж (1) хууль бусад норматив акт боловсруулах, (2) бодлогын хэрэгжилтийг хянах, (3) хянан шалгах, (4) бататгах гэж ангилан үзсэн байдаг. Нээлттэй сонсгол нь гүйцэтгэх засаглал болон орон нутгийн удирлагад нийтлэг хэрэглэгдэх жишиг олон улсад бий.

хэлсэн саналыг зохих хэмжээнд судлан үзсэн гэдэг итгэлийг үгүй хийхэд хүргэж байна⁵⁰. Төр хүн бүхний саналыг бодлогод тусгах үүрэггүй бөгөөд ямар шийдэл зөв болохыг тодорхойлох эрхтэй гэдгээр асуудлыг шийдэх альтернатив хувилбар, үр ашигтай саналыг үл ойшоох хандлага байсаар байна.

Ашиг сонирхол, байр суурийн хурц зөрчилдөөн бүхий бүлгүүдийн төлөөллийг нээлттэй сонголд урьж оролцуулах нь шийдвэр гаргагчдын зүгээс улс төрийн хүлээцтэй байдлын сацуу сонирхогч талуудын оролцооны соёлыг шаардаж байдаг нь Ашигт малтмалын хууль, Авилгалын эсрэг хуулийн талаарх сонсголоос ажиглагдаж байв.

Тийнхүү ТББ-уудын хувьд хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийг боловсруулах үйл явцад албан ёсоор оролцох хоёр л боломж байна. Нэгд, ажлын хэсгийн бүрэлдэхүүнд үндсэндээ экспертийн хувиар оролцох /энэ нь цөөн хэдэн байгууллагаар хязгаарлагдана/, хоёрдугаарт, хэрэв байнгын хорооноос нээлттэй хэлэлцүүлэг зохион байгуулаад түүнд оролцохыг урьвал байр сууриа илэрхийлэх /гэхдээ эрх ашигт шууд хөндөгдөж байгаа эсвэл энэ асуудлаар ажиллаж буй бүлгүүд/ явдал юм. Аль ч тохиолдолд оролцогч талуудын хүрээ болон оролцох боломж маш хязгаарлагдмал байдаг.

3.2. Засгийн газар

Монгол улсын Засгийн газар хуулийн хэрэгжилтийг хангаж ажлаа УИХ-ын өмнө тайлагнах ёстой бөгөөд эрх хэмжээнийхээ хүрээнд нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр болон бодлогын баримт бичгийг боловсруулж гаргадаг. Засгийн газрын хуралдаанаар бүрэн эрхтэй холбогдсон асуудлыг хэлэлцэх бөгөөд хуулийн төсөл, УИХ-д өргөн мэдүүлэх шийдвэрийн төсөл, засгийн газрын бодлогод өөрчлөлт оруулах тухай засгийн газрын гишүүнээс ирүүлсэн санал зэргийг заавал хэлэлцэх үүрэгтэй.

Хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр боловсруулсан асуудлаар холбогдох ТББ-ын санал авах буюу хөндлөнгийн шинжээчийн дүгнэлт гаргуулж болно гэдэг заалт хуралдааны журамд бий. Хуралдаанаар хэлэлцэх асуудалд эрх ашиг нь шууд хөндөгдөж буй иргэд, тэдний бүлгийн байр суурь, санаа бодлыг шийдвэрт хэрхэн харгалзах талаар тодорхой зохицуулалт байхгүй бөгөөд хэрэв наад зах нь холбогдох ТББ-аас санал авсан бол түүнийг хэрхэн авч үзсэнийг илтгэх шаардлага байдаггүй. Хуралдаанд хэлэлцүүлэх асуудлыг санаачилсан засгийн газрын гишүүн буюу аймаг, нийслэлийн засаг дарга уг төсөлд холбогдох

⁵⁰ Үндэсний хөтөлбөр, хуулийн төсөл, хөтөлбөр, төсөл боловсруулах явцад ТББ-уудын санал, дүгнэлтийг сонсох явдал байдаг ч цаашид хэрхэн авч үзсэн талаарх мэдээлэл байдаггүй, тусгаагүй бол яагаад гэдэг тайлбар гардаггүйг фокус бүлгийн ярилцлагад оролцогчид онцлож байв.

яамны виз /санал/-ийг авдаг бөгөөд хэрэв төслийг илгээснээс хойш 10 хоногт багтаан санал ирүүлээгүй бол зарчмын өөр саналгүйд тооцдог энэ журмаа эрх ашиг нь хөндөгдөж буй сонирхогч талуудын саналыг авахдаа ижил мөрдөх нь төслийг илүү үндэслэлтэй, олон нийтийн эрх ашгийг харгалзахад хүргэх юм. Мөн журамд байгаа холбогдох сайдаас ирүүлсэн саналыг төсөлд тусгах шаардлагагүй гэж үзвэл энэ үндэслэлээ хүснэгтээр гаргаж танилцуулгад хавсаргана гэдэг зарчмыг мөн ижил утгаар иргэд, ТББ-ын саналд хамааруулан өөрчлөх боломжтой юм. Хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр Засгийн газарт ирүүлсэн материалыг Хэрэг эрхлэх газар хүлээн авахдаа дээр дурьдсан шаардлагыг харгалзаж хэрэв шаардлагатай бол буцаах тухай асуудлыг хуралдаанд оруулж шийдвэрлүүлдэг байх нь хэрэгжилтийг хангах боломж бүрдүүлэх юм.

Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуульд ТББ-тай хэрхэн харилцах тухайд заалт бий. Тухайлбал уг хуулийн 7.6-д зааснаар Засгийн газар шаардлагатай бол нам, олон нийтийн байгууллага, хувийн өмчийн аж ахуйн нэгжийн удирдлагын хүсэлтийг үндэслэн тэдгээрийн мэдээллийг хэлэлцэж болно. Мөн Засгийн газар нь хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах, хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах ажилд ТББ-тай хамтран ажиллаж, хүчийг нэгтгэн зохион байгуулах бүрэн эрхтэйг тодорхойлж өгчээ⁵¹. Хуульд зөвхөн энэ гурван чиглэлд ТББ-тай хамтран ажиллахыг тодотгон заасан нь хууль батлагдах үеийн нийгэм, улс төрийн нөхцөл, хууль боловсруулагчдын мэдээллээс хамаарсан болов уу. Учир нь уг хуульд Засгийн газар нь олон нийтийн байгууллагаас улс орныг хөгжүүлэх, төр, нийгмийн байгууллыг бэхжүүлэх, төрийн бодлого, хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангахад тус дөхөм үзүүлэх талаар гаргасан санал, санаачилгыг дэмжих шаардлагатай арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх талаар тэдгээр байгууллагатай харилцан ажиллана гэж заасан байна⁵². Энэ ч утгаар Монгол улсын бүхий л яамдын стратегийн бодлого зохицуулалтын хэрэгцээний эх үүсвэр буюу үйлчлүүлэгчид ТББ-ыг хамааруулсан байдаг. Яамд нь эрхлэх асуудлынхаа хүрээний тодорхой чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг ТББ-д нийтлэг зорилтыг хэрэгжүүлэхэд туслалцаа үзүүлнэ гэж хуульд заасан байдаг⁵³. Мөн хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжийн хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахтай холбогдсон нийтлэг асуудлаар тэдгээрийн улсын чанартай холбоо, нийгэмлэг зэрэг нэгдлээр нь дамжуулан шууд харилцаж болох аж. Яам нь сайдаас иргэдийг хүлээн авч уулзах ажлыг сард 2-оос доошгүй удаа зохион байгуулна гэдэг цор ганц заалт нь гол төлөв хүмүүсийн хувийн чанартай ажил хэргийн уулзалтуудаар л хязгаарлагдахаас бус иргэдийн өргөн төлөөлөл бүхий зөвлөлдөх шинжийг олж чаддаггүй⁵⁴.

Засгийн газар, яамдын эрх зүйн байдал, бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах бүтцийг үзэхэд иргэд, иргэний нийгмийн

⁵¹ Монгол Улсын Засгийн Газрын тухай хууль. 2001. Шинэчилсэн найруулга. 9.4, 11.1, 14.3-т

⁵² Хуулийн 38.3-т.

⁵³ Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль.

⁵⁴ Экспертийн ярилцлагаас.

байгууллагатай зөвлөлдөх, идэвхтэй оролцоог дэмжихэд чиглэсэн ямар нэгэн зохицуулалт одоогоор алга байна⁵⁵. Харин Засгийн газрын 2004 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт төрийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах явцыг нээлттэй болгож, дээрх асуудлыг аль болох ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа тал болон иргэдийн санаа бодолд тулгуурлаж шийддэг жишиг тогтооно гэдэг зорилт тавьж энэ хүрээнд хууль тогтоомж болон нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон бусад актын төслийг боловсруулах явцад цахим хэлбэрээр иргэд, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдээс санал авах талаар журам боловсруулж мөрдүүлэх арга хэмжээг төлөвлөсөн нь маш чухал ажил байсан боловч өдий хир хэрэгжээгүй л байна. Ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй тал болон иргэдийн санаа бодлыг сонсох, түүнийг нухацтай хэлэлцэж шийдвэр гаргах нь нэг талаас хүний эрхийг хүндэтгэж буй нөгөө талаас бодлогын чанарыг сайжруулах зорилгыг агуулдаг. Дээр төлөвлөсөн журам эсвэл хуралдааны дэгийн өөрчлөлт нь энэ зорилгыг хууль болон бусад эрх зүйн актыг боловсруулах үйл явцын албан ёсны бүрдэл болгох ач холбогдолтой юм.

3.3. ИТХ

Нийслэл болон аймгийн ИТХ-ын хуралдааны дэгд хийсэн дүн шинжилгээнээс үзэхэд энэ түвшний бодлого дахь иргэд, ТББ-ын оролцооны боломж тун хязгаарлагдмал. Зарим нэгэн аймагт тухайлбал Ховд аймагт иргэдийн төлөөлөл ИТХ-д оролцох, санал гаргах, товч үг хэлэх эрхийг олгосон дэгтэй байгаа зэрэг мэр сэр сайн туршлага байгаа ч энэ нь бусад аймагт төдийлөн нийтлэг бус байна.

Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуульд ИТХ-ын хурлын төлөөлөгч, Тэргүүлэгчид, тухайн нэгжийн Засаг дарга Хуралд хэлэлцүүлэхээр асуудал санаачлан оруулах эрхтэй бөгөөд төр, олон нийтийн байгууллага, аж ахуйн нэгж, тухайн шатны Хуралд, сум, дүүрэг, баг, хорооны Хурал зохих дээд шатны Хуралд асуудал хэлэлцүүлэхээр санал дэвшүүлж болно хэмээн заасан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, иргэд ИТХ-д асуудал оруулахыг хүсвэл дээрх эрх бүхий субъектуудээр дамжуулах шаардлагатай гэсэн үг. Дээрх хуулийн энэ заалт нь зөвхөн 11 аймгийн л ИТХ-ын хуралдааны дэгд тусгагдсан байгаа нь иргэдийн оролцоонд ямар ач холбогдол өгч буйн тусгал гэж хэлж болохоор байна⁵⁶. Орон нутгийнхаа тулгамдсан асуудлыг иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, доод шатны хурлаас асуудал болгон

⁵⁵ Гэхдээ зарим хуульд тухайлбал Аялал жуулчлалын тухай хуульд Засгийн газрын дэргэдэх зөвлөлд энэ чиглэлийн ТББ-аас төлөөлөл орох тухай заасан байна. Хэрэгжилт ямар түвшинд байгаа нь тодорхойгүй байна.

⁵⁶ Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн. Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын нээлттэй байдал - иргэдийн оролцоо: судалгааны тайлан. УБ:2005

санаачлах эрх байхгүй нь улс төрийн хоёр намд талцан хуваагдсан, зарим тохиолдолд нэг нам үнэмлэхүй олонхи болсон хурлын төлөөлөгчидөөр л уламжлахаас өөр аргагүй болгож байна.

ИТХ-ын хуралд иргэд, нийгмийн бүлгүүдийг оролцуулах тухайд орон нутгийн иргэд, байгууллагууд “урилгаар”, гол төлөв хуралдаанаас өмнө “Хурлын тэргүүлэгчид, ажлын албатай урьдчилан тохиролцсон” зэрэг нөхцөлтэйгээр хуралдаанд оролцож ажиглах боломжтой байна⁵⁷. Тухайлбал: Булган аймгийн ИТХ-ын дэгийн 7-р зүйл, Хэнтий аймгийн ИТХ-ын дэгийн 2.9-д тухайн хуралдаанаар хэлэлцэх асуудалтай холбогдуулан Монгол Улсын Их Хурлын гишүүд, төр, нам, аж ахуй, хоршоолол, олон нийтийн байгууллагын ажилтан, хэвлэл мэдээллийн албаны хүмүүс, иргэдийг урилгаар оролцуулах асуудлыг хурлын тэргүүлэгчдээс зохион байгуулж болно. Урилгаар оролцогсод нь хуралдааны дотоод журам, дэгийг биелүүлэх үүрэгтэй гэж заажээ.

Иргэдийг урилгаар оролцуулах нь иргэний оролцоог жинхэнэ утгаар хангаж буй хэрэг биш юм. Учир нь хурлын тэргүүлэгчид болон даргын сонирхол, үзэмжээр сонголт хийгдэж ирсэн бөгөөд жирийн иргэн, сонирхсон ТББ өөрийн хүсэлтээр оролцох боломж бага байдаг. Урилгаар оролцох гэдэг нь санал хэлэх эрхгүйгээр ажиглагчийн байр сууриар л орж байгаа хэрэг юм. Энэ тохиолдолд иргэдийн хуралд ажиглагчаар оролцох хүрээг өргөжүүлж урилгаар бус харин иргэний хүсэлтийг харгалзан оролцуулж байх нь ардчиллын зарчимд нийцтэй. ИТХ-ын хуралдаан зарчмын хувьд нээлттэй явагдах ёстой ч түүнийг урилгаар оролцуулах гэдэг ойлголтоор хязгаарлаж байгаа нь ажиглагдаж байна. Иргэний саналын эрхгүй ч оролцох эрхээ эдлэх нөхцөлийг бүрдүүлж оролцоог өргөжүүлэх шаардлагатай байна.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулийн дагуу аймаг, сумын ИТХ-ын тэргүүлэгчид, түүний дарга нь эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр хуулийн төсөл, төр, нийгмийн амьдралын чухал асуудал ард нийтээр хэлэлцүүлэх, санал асуулга явуулах ажлыг нутаг дэвсгэртээ зохион байгуулах бүрэн эрхтэй ч энэ эрх бүхий байгууллага буюу УИХ-ын шийдвэрт үндэслэж хэрэгжих ёстой байдаг.

Орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага нь орон нутгийнхаа хөгжлийн чухал асуудал тухайлбал төсөв, хөгжлийн үзэл баримтлал, газар, байгаль орчны зэрэг асуудлыг авч хэлэлцэхдээ иргэдийн саналыг тусгах, эрх ашиг нь хөндөгдөж буй болон сонирхогч талуудыг бодлогод оролцуулах зорилгоор УИХ-ын хууль, бусад шийдвэрийг хэлэлцэхэд хэрэгжүүлж эхлээд байгаа Нээлттэй сонголыг зохион байгуулах шаардлагыг дэгд тусгах нь сонирхогч талуудын оролцоог хангах чухал нөхцөл болох юм. Орон нутгийн удирдлагад Нээлттэй сонголт хийх туршлага нь зарим сумдад Иргэдийг оролцуулсан өргөтгөсөн хурлын хэлбэрээр нэг бус хэрэгжиж байсныг /Архангай аймгийн Цэнхэр сумын жишээ/ иргэд нааштай үнэлсэн байдаг⁵⁸.

⁵⁷ Мөн тэнд

⁵⁸ ТАН. Орон нутгийн шийдвэр гаргах үйл явц дахь иргэдийн оролцоо: Судалгааны тайлан. УБ, Мерси Кор.:2007 45 дахь тал

4. ТББ-ын оролцооны механизм

Энэ хэсэгт бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад ТББ-ын оролцооны гол механизмууд, тэдгээрийн давуу, сул талуудад дүн шинжилгээ хийв. 1997 онд батлагдсан Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас гаргах шийдвэрийн төсөл боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд саналыг нь үндэслэн төрийн бус байгууллагыг оролцуулж болох бөгөөд төрийн байгууллагын үйл ажиллагаатай холбогдсон төрийн нууцад үл хамаарах мэдээлэл төрийн бус байгууллагад нээлттэй байна гэж заасан байдаг нь өнөөдөр үйлчилж буй эрх зүйн орчны хүрээнд төдийлэн дэмжигдэж чадалгүй ирсэнийг бид дээр авч үзсэн. Харин бодлого боловсруулах практикт ТББ-тай зөвлөлдөх зарим механизм хэрэгжиж буй туршлагауд байна.

4.1. Албан бус уулзалт/зөвлөлгөөн/

ТББ-ууд бодлогын үйл явцад оролцож буй албан бус арга зам, хэлбэрүүд ямар байна вэ?

Оролцооны хамгийн түгээмэл хэлбэр нь улс төрчид, төрийн албан тушаалтнуудтай биечлэн уулзах явдал. Ажил хэргийн холбоо, танил тал, ижил сонирхол зэрэгтээ дулдуйдан уулзах, ярилцах нь ч илүү үр нөлөөтэй гэж үзэх нь их байна⁵⁹. Энэ нь оролцооны албан бус хэлбэр бөгөөд биечлэн уулзах, утсаар ярих, бичгээр харилцах гэх мэт олон аргаар явагддаг. Шийдвэр гаргагчдын хувьд бодлогын бүхий л үе шатанд албан бус хэлбэрээр холбогдох талуудтай зөвлөлдөх явдал аль болох их байх тусмаа л ач холбогдолтой ч засаглалын ил тод байдлыг хангаагүй тохиолдолд сөрөг үр дагавар их байх магадалтай. Ихэнх тохиолдолд шийдвэр гаргагчдын зөвлөлдөх, санал дүгнэлтийг нь сонсох хэрэгцээгээр бус харин сонирхогч талуудын сонирхлоор ийм харилцаа явагддагийг талууд хүлээн зөвшөөрдөг. Нэг талаас энэ нь

⁵⁹ Экспертийн ярилцлага. 2006.07.17

ганцаарчилсан ингэхдээ хувь хүмүүсийн ажил хэргийн болон хувийн холбоонд тулгуурлах тул сонирхогч аль нэгэн талд илүү давуу боломж олгож бусад талуудын зүгээс эргэлзээ, хардалтыг үүсгэдэг⁶⁰. Нөгөө талаас шийдвэр гаргагчидтай танилын хэлхээ холбоо байхгүй ТББ-уудад УИХ-ын гишүүд, яамны сайдтай уулзаж өөрийн санал, хүсэлтээ уламжлах нь тун хэцүү⁶¹.

Нөгөөтэйгүүр томоохон ТББ-уудын тэргүүн нар олон жилийн туршид иргэний нийгмийн салбарт ажилласан, ажил мэргэжлийн туршлага, төрийн байгууллагатай хамтран ажиллаж байсан уламжлал зэрэгтээ тулгуурлан шийдвэр гаргагч нартай тогтоосон хэлхээ холбоогоо ашиглан албан бус байдлаар нөлөөлөл хийх оролдлогууд ч нилээд хийгдэж ирсэн бөгөөд цаашид ч сонирхол улам их нэмэгдсээр байна. Энэ нь зөвхөн ТББ-уудын хувьд биш харин үйлдвэрчний эвлэл, бизнесийн холбоод, доноруудын дунд ч ажиглагдаж байна⁶². Албан бус лобби бүлэг ч нилээд хэд байна⁶³. Нэгэнт хувь гишүүн асуудалд нөлөөлөх боломжгүй учраас асуудал хариуцсан байнгын хороодын гишүүдийг эсвэл олонхид нөлөөлөхүйц тооны гишүүдтэй холбоо тогтоож нөлөөлөх оролдлого гарч байна.

Уулзалт, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, түүнд оролцох нь ТББ-уудын бодлого дахь оролцооны мөн нийтлэг хэлбэр болж ирсэн. Дэлхийн банкнаас хийсэн судалгаагаар манай ТББ-уудын 66.0 хувь нь ийм хэлбэрийн оролцоог харьцангуй үр дүнтэй гэж үзсэн байна. Гэвч ийм арга хэмжээг ихэнх тохиолдолд ТББ өөрсдөө эсвэл олон улсын доноруудын зүгээс зохион байгуулдаг бөгөөд төрийн албан тушаалтнууд уригдаж оролцож ирсэн.

4.2. Зөвлөх бүтэц

Судлаачдын үзсэнээр бодлогын үйл явцад зөвлөх бүтцийг байгуулан ажиллуулах нь АНУ-аас эхлэлтэй гэх бөгөөд Америкийн ерөнхийлөгч Т.Рузвельт 1903-1904 онд нийтийн эзэмшлийн газрын ашиглалтын талаар комисс байгуулснаас эхлэлтэй ажээ. Баримт мэдээллийг цуглуулж дүн шинжилгээ хийн шийдвэр гаргагчдад зөвлөх үүрэг бүхий ийм бүтэц АНУ төдийгүй бусад улсуудад жишиг болсон байна. Гэхдээ ийм бүтэц нь зөвлөх статустай, гишүүд нь томилогддог, гишүүдийн наад зах нь нэг нь тухайн асуудлаар эксперт биш байх,

⁶⁰ Олон ТББ-ууд ийм шүүмжлэл хэлж байсан.

⁶¹ Фокус бүлгийн ярилцлагаас. 2006.06.23

⁶² Б.Гинзбург. УИХ-ын хууль эрх зүйн судалгааны болон дүн шинжилгээний чадавхийг сайжруулах нь. УБ:Азийн сан.

⁶³ Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нэгдсэн холбоо УИХ-ын 24 гишүүнтэй албан бус лобби бүлэг байгуулсан. Бүлэгт намуудаас болон бие даагч гишүүн байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн талаарх хууль тогтоомжийг орчин үеийн шаардлагад нийцүүлэн, үүний төлөө санал өгөөч гэдэг шаардлагыг тавьдаг байна. Мөн Онги голынхон хөдөлгөөн 7 гишүүн бүхий албан бус лобби бүлэгтэй.

олон нийтэд тайлагнадаг байх гэдэг шинжийг агуулж ирсэн гэдгийг тэмдэглэх хэрэгтэй. Өрнөдийн төрийн удирдлагын туршлагаас харахад зөвлөх бүтэц нь бодлогын тодорхой салбар дахь яриа хэлэлцээр, зөвшилцлийг бий болгоход чиглэх бөгөөд төрийн зүгээс бодлогын үйл явц дахь ТББ-ын оролцоог албан ёсны хэв шинжид оруулахад ашиглаж иржээ.

Манайд зөвлөл, хороо, комисс зэрэг бүтцэд ТББ-ын төлөөллийг оролцуулах явдал байдаг. Ихэнх тохиолдолд бодлого боловсруулах түвшний бус харин бодлогын хэрэгжилтийг хангах, тодорхой арга хэмжээ зохион байгуулах чиглэлд уламжлалт гэгдэх ТББ-ууд болох Ахмадын холбоо, ХТҮТ, МЗХ, МХБИҮХ зэргийг татан оролцуулж ирсэн⁶⁴. Сүүлийн жилүүдэд бусад ТББ-ууд ч ийм хэлбэрийн хороо, зөвлөлд харьцангуй оролцох болсон.

ОНРТ-ийн Үндэсний зөвлөл, Авилгатай тэмцэх Олон нийтийн орон тооны бус зөвлөл зэргийг иргэний нийгмийн төлөөллөөс бүрдүүлэх зохицуулалтыг холбогдох хуулиудад тусгасан нь ТББ-уудын зүгээс дээрх чиглэлд нийтийн ашиг сонирхлыг хангах бодлого тодорхойлох, хэрэгжилтэд хяналт тавих боломж бүрдүүлж өгсөн.

Мөн иргэний хөдөлгөөний эрчимтэй тэмцэл, шахалт шаардлагын үрээр нийгмийн хариуцлага тооцох, хяналт шалгалт хийх комисст тэдний төлөөллийг оролцуулах эхлэл тавигдаж байна⁶⁵. Энэ ажлын хэсгүүд иргэний хөдөлгөөний эрс ширүүн тэмцлийн үр дүн байсан бөгөөд иргэний нийгэм хөндлөнгийн аудит хийсэн анхдагч тохиолдол байв. Нийгмийн ихээхэн бухимдал, үзэл бодол сонирхлын ялгаа бүхий бүлгүүдийн мэтгэлцээн, шийдвэр гаргагчдын идэвхгүй оролцоо зэрэг өвөрмөц нөхцөлд энэ комисс ажилласан утгаараа хамтран ажиллах боломж арга механизмын жишиг болж болох юм.

Ер нь зөвлөх бүтэц нь экспертийн болон олон нийтийн төлөөллийн бүрэлдэхүүнтэй байх гэсэн ялгаа зааг байдгийг анхаарах хэрэгтэй бөгөөд “экспертийн” бүтэц нь олон нийтийн оролцоог илэрхийлэхгүй⁶⁶. Харин олон нийтийн төлөөлөл бүхий зөвлөх бүтэц нь түүний мандат, дотоод нэгдэл, шийдвэр гаргагчдын хандлага, мөн бие даасан байдлаас ихээхэн хамаардаг бөгөөд бие даасан хараат бус байдлыг нь хуулиар тодорхойлох эсвэл захиргааны шүүх, омбудсмений

⁶⁴ Ялангуяа орон нутагт тодорхой үйл ажиллагааг зохион байгуулах хороо, комисс зэрэгт уламжлалт гэгдэх ТББ-ууд нилээд оролцдог.

⁶⁵ 2006 оны 4-р сарын 24-нд Ерөнхий сайд М.Энхболд захирамж гаргаж зарим яамд болон иргэний хөдөлгөөний төлөөлөл бүхий хоёр ажлын хэсгийг байгуулсан. Эхний ажлын хэсэг нь Тогтвортой байдлын гэрээ Монгол улсын эрх ашигт нийцэж байгаа эсэх, Аж ахуйн нэгж байгууллагын орлогын албан татварын тухай хуульд орсон үнэт металлтай холбоотой нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох эсэхийг судалж санал боловсруулах, хоёр дахь ажлын хэсэг нь стратегийн ач холбогдол бүхий зарим орд газрын ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглах лиценз авсан байдлыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу судлан үзэх зорилготой байгуулагдсан. Ажлын хэсгүүдэд холбогдох яам, агентлагын мэргэжилтнүүд, Эрс шинэчлэл хөдөлгөөн, Эрүүл нийгэм иргэний хөдөлгөөн, Иргэний альянс төв, Нээлттэй академи гэсэн иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөөлөл орсон.

⁶⁶ Graham Smith Mechanisms for Public participation at a Normative Planning Level in Canada. Canadian Public Policy. 1982/Autumn, 566

институцээр хамгаалах туршлага байдаг.

УИХ-ын түвшинд бодлогын асуудлаар ТББ-уудтай харилцах, зөвлөлдөх тогтсон албан ёсны механизм байгаагүй бөгөөд харин 2005 оноос Нийгмийн бодлогын байнгын хорооны дэргэд Төрийн бус байгууллагын орон тооны бус зөвлөл ажиллаж эхлээд байна. Тус зөвлөл нь Нийгмийн бодлогын байнгын хороо, НҮБ-ын Хүн Амын сантай хамтран ТББ-уудын төлөөлөгчдийн дунд зохион байгуулсан “Төр ба Төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагаа” сэдэвт нээлттэй хэлэлцүүлгээс гаргасан саналыг үндэслэн тухайн үед тус байнгын хорооны дарга байсан С.Ламбаа гишүүний санаачлага, дэмжлэгээр байгуулагдсан аж. Зөвлөл нь нийгмийн бодлогын чиглэлээр төрийн бодлого, хууль тогтоомжийг боловсруулах, хэлэлцэх явцад иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх зорилготойгоор 2005 оны 2-р сард 16 ТББ-ын төлөөлөл бүхий бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулагджээ⁶⁷. Сар бүрийн эхний 7 хоног бүр уулзаж нийгмийн бодлогын асуудлаарх холбогдох шийдвэр, хуулийн төслийн талаарх санал, дүгнэлтээ солилцдог, чиглэл чиглэлээрээ ажиллаж эргээд УИХ-ын гишүүдэд саналаа уламжлах байдлаар ажиллаж ирсэн боловч сүүлийн үед үйл ажиллагаа нь зогсонги болсон байна. Зөвлөлийг бүрэлдэхүүний байгууллагуудаас зохицуулагчаар ээлжлэн сонгож ажиллуулдаг бөгөөд зөвлөлийн ахлагч түүний үйл ажиллагааг удирдан зохицуулах үүрэгтэй байдаг. Парламентийн түвшний ийм зөвлөл нь иргэний нийгмийн байр суурь, санал дүгнэлтийг бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахад нөлөөлж болохуйц хамгийн үр нөлөө бүхий механизм байх боломжтой. Учир нь зөвлөлөөр дамжуулан УИХ-ын гишүүд холбогдох асуудлаар ТББ-уудын мэдээлэл, судалгаа, санал дүгнэлтийг шууд хүлээн авах, улмаар ТББ-ууд хуулийн хэлэлцүүлэг, нээлттэй сонсгол зэрэгт оролцох, мэдээллийг иргэний нийгэмд хүргэх, түгээх боломжийг хангах нөхцөл бүрдэх юм.

2006 оны 1-р сард Ц.Элбэгдоржийн Засгийн Газар огцорч, М.Энхболдын тэргүүлсэн Засгийн Газар байгуулагдах үйл явцад УИХ дахь улс төрийн намуудын хүчний харьцаа нилээд өөрчлөгдөж үүнээс үүдэн УИХ-ын байнгын хороодын бүтэц, бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт орсон. Нийгмийн бодлогын байнгын хороо нь Нийгмийн бодлого, боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны байнгын хороо болон өргөжиж, дарга, бүрэлдэхүүн нь өөрчлөгдсөн. Одоогоор ЛЭОС ТББ тус зөвлөлийн үйл ажиллагааг зохицуулах үүрэг хүлээж буй бөгөөд дээрх өөрчлөлтөөс хойш хэдийгээр хэд хэдэн удаа байнгын хороонд хүсэлт тавьсан боловч одоо хир ээлжит уулзалтаа зохион байгуулах талаар нааштай хариу аваагүй байна. Нэг талаас, эрх баригчид ихэнхдээ иргэний нийгмийг сөрөг хүчин гэж ойлгож ханддаг нь зөвлөлийн үйл ажиллагааг гацаасан байж болохын сацуу улс төрчдийн иргэний нийгэмтэй хамтран ажиллах, бодлогод татан оролцуулах эрмэлзэл, сонирхолтой холбоотой. Нөгөө талаас, энэ зөвлөлийн талаарх

⁶⁷ Монгол Улсын Их Хурлын Байнгын Хорооны Тогтоол. 2005.02.02. Дугаар 03.

мэдээлэл бусад сонирхогч талуудад сайн хүрээгүй бөгөөд институтжих цаг хугацааны боломж бага байсан нь ажиглагдаж байна.

Монгол улсын Ерөнхийлөгч ТББ хариуцсан зөвлөхтэйн сацуу 2005 оны 4-р сард ТББ-ын орон тооны бус зөвлөлийг дэргэдээ байгуулжээ. Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд 12 ТББ орсон. Одоогоор уг зөвлөл ямар тодорхой үйл ажиллагаа явуулсан мэдээлэл хараахан алга байна. Зөвлөлийг хэрхэн бүрдүүлсэн үйл явц нь тодорхойгүй буюу нээлттэй бус, ямар зорилготой, цаашид хэрхэн ажиллах талаар иргэний нийгмийн бусад байгууллагад мэдээлэл байхгүй нь эргэлзээ төрүүлдэг.

Яамдын түвшинд мөн л бодлогын үйл явцад иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагуудтай зөвлөлдөх, тэднийг оролцуулах талаар нийтлэг мөрддөг хэм хэмжээ алга байна. Хууль, үндэсний хөтөлбөр, журам боловсруулах ажлын хэсэгт зарим нэгэн байгууллагын мэргэшил, чадавх, хамтын ажиллагааны туршлагаа харгалзан оруулж ирсэн.

Үйлдвэр, худалдааны яамны сайдын дэргэд 2005 оны 2-р сард тус яамны сайдын тушаалаар Бодлогын зөвлөл байгуулагджээ⁶⁸. Энэ зөвлөл нь салбарын эрх зүйн баримт бичиг, үзэл баримтлал, бизнес төлөвлөгөө, мэргэжлийн холбоодоос гаргасан санал болон сайдаас хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн асуудлыг хэлэлцэхэд чиглэдэг сайдын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх зорилготой бүтэц юм. Өнөөгийн бүрэлдэхүүнд 6 бизнесмен орсон бөгөөд бусад нь мэргэжлийн холбоод, эрдэмтэд, мэргэжилтнүүд байна. Ийм бүтцийг бий болгосон нь бодлого боловсруулах үйл явц дахь холбогдох иргэд, байгууллагын саналыг тусгах нилээд үр дүнтэй арга хэмжээ болсон гэж дүгнэж болохоор байна. Яамны Нэгдсэн бодлого, стратеги төлөвлөлтийн газрын дарга нь зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга байхаар зохион байгуулсан нь бодлогын уялдааг хангаж өгөхөд дөхөмтэй болгожээ. Нэгэнт сайдад зөвлөх баг учраас зөвлөлийн 15 хүртэлх хүний бүрэлдэхүүнийг сайд сонгодог тул үзэл бодол, байр суурийн эрс тэс зөрчилдөөн хуралдаанд төдийлэн байхгүй байдаг. Зөвлөл хэлэлцсэн асуудлаараа зөвлөмж гаргах эрхтэй нь зөвлөлийн үйл ажиллагааны үр дүнг тодорхой болгох сайн талтай юм.

Зарим яамдын сайдын зөвлөл болон аймгийн засаг даргын зөвлөлд зарим нэг ТББ-ын төлөөлөл орох явдал бий ч үүнийг иргэний нийгмийн оролцоо гэж үзэх боломжгүй юм. Аймгийн хувьд гол төлөв Ахмадын хорооны дарга зөвлөлд орох нь элбэг байдаг. Өөр ТББ-ыг оруулсан талаарх мэдээлэл хараахан алга байна. Яамдын хувьд энэ хэлбэр тун цөөн⁶⁹. Зөвлөлд яамдын дэд сайд, төрийн нарийн бичгийн дарга, газрын дарга нар орж сайдад зөвлөх чиг үүрэг гүйцэтгэдэг.

⁶⁸ ҮХЯ-ны сайдын 2005 оны 2-р сарын 1-ний өдрийн 17 тоот тушаал. Тухайн үед УИХ-ын гишүүн Сү.Батболд сайдын албыг хашиж байсан.

⁶⁹ НХХЯ-ны сайдын зөвлөлд ХХБНХ, МХАҮТ-ын төлөөлөл байдаг гэсэн мэдээлэл бий.

Зөвлөх бүтэц нь иргэний нийгмийн бодлого дахь оролцоог хангахад чухал механизм бөгөөд манайд энэ чиглэлд тодорхой алхмууд хийгдэж байгаа нь цаашид оролцоог сайжруулахад нөлөөлөх нь дамжиггүй. Гэхдээ зөвлөх бүтэц нь олон нийтэд ил тод бус, тэдэнд тайлагнадаггүй байж ирсэн нь өнөөгийн төрийн тогтолцоон дахь хаалттай байдлыг задлах бус харин түүнд шингэж уусах, төрийн хаалттай аппаратын л нэг хэсэг болох хандлага үүсч буйг анхаарах хэрэгтэй юм.

4.3 Түншлэлийн санаачлагууд

Бодлогын үйл явцад иргэний нийгмийг татан оролцуулах, төр, ТББ-ын хамтын ажиллагааг дэмжих талаар иргэний нийгмийн зүгээс болон зарим улс төрчдөөс санаачилга гарган тодорхой ажлууд хийж байна. Энд хоёр тохиолдлыг авч үзлээ.

Орон нутгийн удирдлагын түвшинд төр-ТББ-ын харилцаа, хамтын ажиллагааны зарим механизмыг бий болгох санаачлага гарч байна. Үүнд олон улсын байгууллагууд тухайлбал МерсиКор байгууллагын ТАН (Training, Advocacy and Networking) хөтөлбөр ихээхэн анхаарч ажиллаж байгаа бөгөөд тус байгууллагын санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр Дундговь аймагт “Төрийн болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа” зөвлөлгөөнийг зохион байгуулсан байна⁷⁰. Гол зорилго нь шийдвэр гаргах түвшинд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх болон нийгмийн үйлчилгээг сайжруулахад төр, иргэний нийгмийн байгууллагууд хэрхэн хамтарч ажиллах талаар чиглэл гаргах, ИНБ-аар гүйцэтгүүлэх боломжтой төрийн үйлчилгээг тодорхойлох явдал байсан бөгөөд зөвлөлгөөний төгсгөлд төр, иргэний нийгмийн байгууллагуудын хамтын ажиллагааны чиглэлүүдийг шийдвэр болгон гаргаж түүнийг хэрэгжүүлэх Зөвлөлийг иргэний нийгмийн болон шийдвэр гаргагчдын төлөөлөлтэйгээр байгуулсан байна⁷¹. Зөвлөлийн үйл ажиллагааны үр дүнг дүгнэж цэгнэх хараахан боломжгүй ч иргэний нийгмийн байгууллагуудын зүгээс маш идэвхтэй оролцоо, шахалт шаардлага гарч байж тодорхой үр дүнд хүрч болохыг талууд онцлож байна. Зөвлөлд орсон гишүүддээ даатгаж орхих эсвэл төрөөс ямар арга хэмжээ авахыг хүлээн суух хандлага байдаг нь бэрхшээл бий болгож болохыг ч зөвлөлийн гишүүд хэлж байсан. Цаашид Зөвлөл нь нийгмийн бодлогын түшмэл, түүнд ТББ-ыг хариуцан ажиллах ажил үүрэг ногдуулж, түүний холбох, мэдээлэл түгээх үйл ажиллагаагаар дэмжигдвэл цаашид тогтвортой ажиллах, бодлогын уялдааг хангах илүү боломжтой байж болох юм.

⁷⁰ 2006 оны 04-р сарын 17-18-ны өдрүүдэд болсон. Зөвлөлгөөнд төв хөдөөгийн ИНБ-ын төлөөлөгчид, аймгийн ИТХ, Засаг дарга, ЗДТГ-ын хэлтсийн дарга нар, агентлагийн дарга нар, 14 сумын ИТХ-ын нарийн бичгийн дарга нар гээд бүгд 76 төлөөлөгч оролцжээ.

⁷¹ Зөвлөл нь 5 хүний бүрэлдэхүүнтэй бөгөөд Аймгийн ИТХ-аас нэг, ЗДТГ-аас хоёр, ТББ-аас хоёр хүний төлөөлөлтэй.

Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яамнаас санаачлан Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчидийн хуралтай хамтран 2006 оны 6-р сард “Нийгмийн хамгаалал-иргэний нийгэм” үндэсний чуулган зохион байгуулсан нь төр-иргэний нийгмийн хамтын ажиллагаа, түншлэлийг хөгжүүлэхэд маш чухал зөвшилцөлийг бий болгожээ. Чуулганд МУ-ын Ерөнхий сайд болон УИХ-ын НББСШУ-ы байнгын хорооны дарга нар оролцжээ. Нийт 120 гаруй төлөөлөгчид оролцсон чуулганаас хэлэлцсэн асуудлаараа 27 зүйл бүхий зөвлөмж гаргасны дотроос энд онцлон үзүүштэй дараах зүйлүүд байна. Үүнд:

1. Төрийн зарим ажил үйлчилгээг иргэний нийгмийн байгууллагуудаар гүйцэтгүүлэх хамтын ажиллагааны журам гаргах
2. Засгийн газарт иргэний нийгмийн байгууллагуудыг хариуцсан нэгж (ажилтан)-тэй болох
3. Иргэний нийгмийн мэдээллийн нэгдсэн сан байгуулах
4. Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал санаачлан ТББ-уудын хамтын ажиллагааг дэмжих “Зохицуулах зөвлөл” байгуулан, хүчийг нэгтгэх ажлыг зохион байгуулах
5. Орон нутгийн төсөв боловсруулах, батлах явцад иргэний нийгмийн байгууллагын саналыг хэлэлцэх, тусгах, хэрэгжилтэнд хяналт тавихад оролцуулах
6. Нийгмийн хамгааллын бүх шатны байгууллагын олон нийттэй ажиллах стратегийг боловсруулж мөрдүүлэх

Хэдийгээр чуулган нийгмийн хамгаалалд иргэний нийгмийн оролцоонд түлхүү анхаарсан ч төр-иргэний нийгмийн харилцаанд нийтлэг илэрч буй саад бэрхшээлийг даван туулах хэрэгцээ буйг харгалзан түүнд чиглэсэн зөвлөмжүүд гаргажээ.

Зөвлөмжид мэдээллийн сан байгуулах тухай орсон нь үнэхээр бодит хэрэгцээг тусгажээ. ТББ-уудын талаарх мэдээллийн сантай төрийн байгууллага алга байна. Өөрөөр хэлбэл салбарын хүрээнд ажилладаг, хамтран ажиллах, бодлогод татан оролцуулж болох ТББ-уудын дэлгэрэнгүй мэдээллийг албан ёсоор боловсруулж хэрэглэдэг явдал байхгүй. Ихэнхдээ хариуцсан мэргэжилтний л харьцдаг цөөн хэдэн байгууллагуудын мэдээлэл ашиглагддаг. МННХ-ээс гаргасан ТББ-ын лавлахын мэдээлэл хэдий нь хуучирсанаас гадна ТББ-уудын онлайн мэдээллийн сүлжээ төрийн байгууллагын хүрээнд төдийлэн ашиглагддаггүй. Мэдээллийн нэгдсэн сүлжээг бий болгох, түүний цаашдын шинэчлэгдэх явдлыг хангахад энэ чиглэлд ажиллаж буй ТББ-ууд тухайлбал Нээлттэй Веб төв, Ардчиллын Боловсрол төв зэрэгтэй хамтран ажиллах нь дөхөмтэй. Мэдээллийн нэгдсэн сан нь онлайн бөгөөд зөвхөн ТББ-уудын талаарх мэдээлэл төдий бус харин төр-ТББ-ын хамтын ажиллагааг дэмжих, бодлогод сонирхогч талуудын байр суурийг харгалзахад чиглэсэн байнгын ажиллагаа бүхий портал сайт байх нь үр нөлөөтэй.

Төсөв боловсруулах батлах явцад ТББ-ыг оролцуулах талаар асуудал нь оролцоог нэмэгдүүлж бодлогын үр нөлөөг сайжруулах гол арга зам бөгөөд улсын болон орон нутгийн аль ч түвшинд шийдвэр гаргагчид үүнд анхаарал хандуулж шинэ санаачлага гаргаж оролцооны үр нөлөөг туршиж үзэх хэрэгтэй болов уу. Туршиж үзэх гэсний учир нь оролцооны механизмууд нь тухайн орон нутгийн онцлогоос хамаарах тул өөрийн орон нутгийн нийгэм эдийн засгийн онцлогыг харгалзсан шинэлэг алхам хийх явдал юм. Өнөөдөр авилгал, хүнд суртал зэргээс шалтгаалан төрийн байгууллагын нэр хүнд, олон нийтийн итгэх итгэл суларч, иргэний хөдөлгөөнүүд олноор үүсч, иргэд, иргэний нийгмийн ардчилсан шаардлага ихсэж буй үед тэдний оролцоог хангах, ялангуяа нийгэм, эдийн засгийн чухал асуудлын нэг төсөв боловсруулах, хэлэлцэх үе шатанд татан оролцуулах санаачлага гаргаж турших нь улс төрчдийн хувьд улс төрийн үр нөлөө бүхий стратеги, олон түмний итгэлийг хүлээх арга ч болж болох юм.

ТББ-ыг төрөөс хариуцан ажиллах, хамтын ажиллагааг дэмжих нэгжтэй болох хэрэгцээг судалгаанд оролцогчдын олонхи нь илэрхийлж байсан бөгөөд уг чуулганд ч энэ асуудлыг олонтаа хөндөж эцэст нь түүнийг байгуулах үүргийг сайд хариуцах болжээ. Бусад улс орны туршлагаас үзэхэд ТББ-ыг дэмжих, хамтран ажиллах, заримдаа зохицуулах зорилго бүхий төрийн тусгай нэгж байгууллага байх нь төрөөс олгох санхүүжилтийг хуваарилах, бодлогын уялдаа холбоог хангах, мэдээлэл түгээх, бодлогын үйл явцад оролцох боломжийг нэмэгдүүлэх зэрэгт эерэгээр нөлөөлж иржээ⁷². Төрийн албан дахь улс төржсөн орчин, сонгуулийн дараах намын харьяаллаас үүдэлтэй халаа сэлгээ нь ТББ-ын төрийн байгууллагатай тогтвортой харилцахад бэрхшээл учруулдаг. Нэгэнт байгууллагын бүтцэд иргэний нийгмийн байгууллагуудтай харилцах асуудлыг хариуцдаг албан ёсны нэгж эсвэл албан тушаалтан байдаггүй нь ТББ-ууд ялангуяа хамтын ажиллагааны өмнөх туршлагагүй байгууллагад маш хүнд байдаг. Мэдээлэл олж авахад туслах, мэдээллийг хоёр талд түгээх зэргээр мэдээллийн урсгалыг бий болгох нь ийм бүтцийн нэг үндсэн чиг үүрэг байдаг бөгөөд дээр авч үзсэн мэдээллийн санг бүрдүүлэх, шинэчлэх явдал нь түүний чиг үүрэгт багтах боломжтой.

⁷² Maria Gerasimova. The Liaison Office as a Tool for Successful NGO Government Cooperation' An Overview of the Central and Eastern European and Baltic Countries Experiences. International Journal of Non for Profit Law. Vol 7, no 3, June 2005, 4

5. ТББ бодлогын үйл явцад оролцогч болох нь

ХЗДХЯ-нд бүртгэлтэй 5000 гаруй ТББ байна⁷³. Эдгээрийн 80 орчим хувь нь УБ хотод, бусад нь хөдөө орон нутагт байдаг. Нийт ТББ-уудын 20 орчим хувь нь байнгын үйл ажиллагаа явуулдаг⁷⁴ гэж дүгнэж болох ч бусад нь ажилладаггүй гэсэн үг биш юм. Байнгын үйл ажиллагаа нь ТББ-аас санхүүгийн болон хүний ихээхэн нөөц шаардах бөгөөд гадны болон төрийн дэмжлэг хомс, иргэдийн филантропийн үйл ажиллагаа хязгаарлагдмал нөхцөлд түүнийг бий болгох нь маш хүнд байдагтай холбоотой болов уу. Төрлийн хувьд 80 орчим хувь нь нийгэмд үйлчилдэг, үлдсэн нь гишүүддээ үйлчилдэг гэсэн статустай бол хэлбэрийн хувьд олон янз байна.

Үйл ажиллагааны чиглэлийн хувьд хамгийн олон ТББ ажиллаж буй салбарууд бол эдийн засаг, ХАА, бизнес, спорт, аялал жуулчлал, чөлөөт цаг, нийгмийн асуудал, мэргэжлийн холбоод, соёл, урлаг, шинжлэх ухааны салбар байна (300-аас дээш байгууллага бүртгэгдсэн). Гэхдээ энэ нь зөвхөн ХЗДХЯ дахь бүртгэлд үндэслэж буй тул нилээд харьцангуй дүгнэлт юм.

Бодлогын үйл явцад оролцож ирсэн байдлыг үзэхэд ТББ-уудыг бодлогын хүрээний болон хүрээний бус буюу түүний гаднах гэж ялгаж үзэж болохуйц байна. Бодлогын үйл явцад тогтвортой оролцож ирсэн шийдвэр гаргагчидтай харилцаа холбоо тогтоож хамтран ажилладаг, шийдвэр гаргагчид бодлогод тэдгээрийг татан оролцуулж зөвлөх сонирхолтой, оролцооны туршлага бүхий байгууллагууд нь бодлогын хүрээнд байх бөгөөд харин шинэ үүсэн байгуулагдсан, эсвэл нөлөөллийн байгууллагын хувьд бодлогын хүрээнд ороход маш хэцүү.

ТББ-уудын зүгээс бодлогын үйл явцад үр нөлөөтэй оролцоход түүний чиг үүрэгт холбогдох хэд хэдэн хүчин зүйл чухал байдаг.

⁷³ Нээлттэй Нийгэм Форумын судалгаагаар 2005.09.01-ний байдлаар 5077 ТББ ХЗДХЯ-нд бүртгэлтэй байна. Монголд үйл ажиллагаа явуулдаг 100 гаруй олон улсын ТББ-уудыг дээр нь тооцох ёстой.

⁷⁴ ННФ-ын “Монгол дахь ТББ-уудын дүр зураг” 2006 судалгаанд татварын албан дахь бүртгэл, ХЗД-ХЯ-нд тайлан өгсөн байдал зэрэг үндэслэж 20.0 хүрэхгүй хувь гэсэн бол Иргэдийн Альянс төвөөс хийсэн Иргэний Нийгмийн Индексийн судалгааны тайланд нийт ТББ-уудын 5/1 нь тогтмол үйл ажиллагаатай байх гэдэг дүгнэлт хийсэн байна.

Ялангуяа шийдвэр гаргагчдын зүгээс эдгээрийг онцлон үзэх явдад олонтаа ажиглагддаг.

5.1. Төлөөлөл

ТББ-ын ард иргэдийг төлөөлөх чадварын асуудлыг энд авч үзлээ. Нэг талаас шийдвэр гаргагчид зарим ТББ-уудыг бодлогын зөвлөл эсвэл хурал, уулзалтад оруулсныгаа олон нийтийн оролцоог хангаж байна хэмээн үзэх явдал байгаа бол нөгөө талаас бодлого боловсруулах түвшинд ТББ-ууд өөрийн гишүүд эсвэл ард иргэдийн өргөн төлөөллийн нэрийн өмнөөс байр сууриа илэрхийлж байгаа эсэхэд шийдвэр гаргагчид эргэлздэг⁷⁵.

Олон нийтийг төлөөлөх чадвар нь гишүүнчлэлтэй эсэхээс хамаарч ялгаатай тодорхойлогдоно. Энэ нь ТББ-уудад өөрийн гишүүд эсвэл үйл ажиллагааг дэмжигчдийн өргөн төлөөллийг буй болгох, иргэд олон нийтэд илүү ойртож ажиллах шаардлага байгааг харуулж буй боловч бодлогод оролцохын тулд заавал төлөөллийг хангах хэрэгтэй гэсэн үг биш юм. Байгаль орчин, ДОХ, тэнэмэл хүүхдийн зэрэг нийгмийн тулгамдсан асуудлаар ажиллаж ирсэн туршлагатай байгууллага хэдий гишүүнчлэлгүй ч бодлогын асуудлаарх чухал түнш болох нь ойлгомжтой.

Ер нь ТББ-ын төлөөлөл нь онолын болон практикт ихээхэн бэрхшээлтэй үйл явц байдгийг судлаачид онцолсон байна. Онолын хувьд ТББ-ын төлөөллийг ард түмний төлөөлөл гэдэгтэй хутгаж ойлгох явдал байдаг. Зарим ТББ-ууд ч өөрсдийн өргөн хүрээний гишүүнчлэлийг харгалзан өөрсдийгөө “ард түмний” төлөөлөл хэмээн үзэж тэдний дуу хоолойг төр сонсох ёстой хэмээдэг. Гэтэл бодит байдал дээр ТББ нь нийгэм дэх тусгай сонирхлыг л илэрхийлж байдаг. Өөрөөр хэлбэл өрсөлдөгч сонирхлуудын л нэг. Мөн ТББ-ууд нь сонгогдсон төлөөлөгчид биш бөгөөд тэдний легитим шинж нь хэн нэгнийг төлөөлөх байдлаар бус харин нийгэмд шийдвэрлэвэл зохих асуудлыг шийдэхэд чиглэсэн хүсэл эрмэлзэл, эрхэм зорилгоос бий болж байдаг. Нийгмийн өөрчлөлтийг бий болгох тэдний чадавх нь ТББ-ыг төлөөллийн бус харин оролцооны ардчиллын хөшүүрэг гэдгийг илтгэдэг юм.

⁷⁵ Дээрх судалгаагаар ХЗДХЯ-нд бүртгэлтэй 3.270 ТББ-ын 50.0 гаруй хувь нь холбоо, нийгэмлэг хэлбэртэй буюу гишүүнчлэлтэй байгууллагууд байна. Тэдгээрийн тэн хагас нь 50-иас илүүгүй гишүүдтэй, 25.0 орчим хувь нь 50-100 гишүүдтэй бол зөвхөн 2.0 орчим хувь нь 100-аас дээш гишүүдтэй байна.

5.2. ТББ-ын чадавхи

Донор байгууллагуудын зүгээс ТББ-уудын чадавхийг бэхжүүлэх, үүнд боловсон хүчний нөөц, чадавхийг сайжруулахад маш их анхаарч ирсэн бөгөөд хүний нөөцийн өндөр чадавхи бүхий олон байгууллагууд өнөөдөр бий болжээ. Иргэний нийгмийн зарим экспертүүд Монголчуудын боловсролын ерөнхий түвшин харьцангуй өндөр гэдгийг бодолцон үзвэл ТББ-ын хүний нөөцийн чадавхи тийм ч бэрхшээлтэй асуудал биш гэдэг. Бодлогын асуудлаар судалгаа, дүн шинжилгээ хийх, нөлөөлөл хийх чадавх ихэнхи ТББ-уудын хувьд сул боловч бие даан судалгаа шинжилгээ хийх, түүнд түшиглэж бодлогын өөрчлөлт хийх оролдлого гарах болсон. Үүний хамгийн сайн жишээнд ХЭҮТ-өөс Гэр бүлийн хүчирхийллийн тухай хуулийг батлуулсан явдал зүй ёсоор орох болов уу. Боловсрол, жендер, хүний эрх, авилгал, хэвлэл мэдээллийн чиглэлээр бие даасан судалгаа шинжилгээ хийх чадвар бүхий ТББ-ууд харьцангуй нэмэгдэж байна. Ялангуяа 2000 оноос өмнө байгуулагдсан хөл дээрээ боссон ТББ-ууд бодлогын чанартай асуудал руу илүү орж байна. ТББ-ууд төрөл бүрийн чиглэлээр мэргэшиж байна. Нутгийн иргэдийн хөдөлгөөн болон бусад ТББ-уудад зөвлөгөө өгч дэмжлэг үзүүлэх хэмжээнд хүрсэн байна. Цөөнгүй ТББ олон улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулах чадвартай болсон нь иргэний нийгмийн чадавх сайжирч буйн илрэл юм.

ТББ-уудын санхүүгийн боломж, чадавх харилцан адилгүй байгаа ч санхүүжилтийн эх үүсвэр нь тогтвортой бус шинжтэй. Санхүүжилтийнх нь 60.0 орчим хувийг гадаадын донор байгууллагуудаас, 30.0 орчим хувь нь хувь хүн болон аж ахуйн нэгжийн хандив, 10 орчим хувь нь үйл ажиллагааны орлогоос бүрдэж байна⁷⁶. Хот болон хөдөө орон нутаг дахь ТББ-уудын хооронд санхүү, хүний нөөц гэх мэт их ялгаа бий бөгөөд хөдөө орон нутгийн ТББ-уудын бие даасан хараат бус байдлыг сайжруулахад санхүү болон боловсон хүчний нөөц, манлайллыг дээшлүүлэхэд анхаарах хэрэгтэй байна.

Иргэний нийгмийн талаарх судалгаанд ихэвчлэн дурьдалгүй өнгөрдөг зүйл бол Монголд үйл ажиллагаа явуулж буй гадаадын ТББ-ууд байдаг⁷⁷. Гэтэл Булган, Архангай, Хэнтий аймагт хийсэн судалгааны дүнгээс үзэхэд иргэдийн хувьд Дэлхий зөн зэрэг хөгжлийн байгууллагууд ТББ-ын жишиг болж буй лүр зураг харагдаж байна⁷⁸.

⁷⁶ Нээлттэй Нийгэм Форум. Монгол улс дахь ТББ-уудын мэдээлэл. Судалгааны тайлан. 2005

⁷⁷ Албан ёсны бүртгэлтэй 100 гаруй олон улсын/гадаадын ТББ-ууд үйл ажиллагаа явуулж байна.

⁷⁸ ТАН. Орон нутгийн шийдвэр гаргах үйл явц дахь иргэдийн оролцоо. УБ: МерсиКор 2007, 58 дахь тал

5.3 Хамтын ажиллагаа

ТББ-уудын хооронд харилцаа, хамтын ажиллагааны механизм хэр төлөвшсөн, хоорондоо яриа хэлэлцээр хийх, зөвшилцөлд хүрэх чадавхтай бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах шатанд байр сууриа илэрхийлж, тусгахад чухал гэж үздэг. Шийдвэр гаргагчдын хувьд мөн ТББ-уудын зүгээс баримталж буй нэгдмэл байр суурь, саналыг сонсох сонирхолтой байдаг нь ажиглагдсан. ТББ-ууд ч өөрсдийн харилцаа, хамтын ажиллагааг сайжруулах зорилгоор сүлжээ байгууллагыг байгуулж ирсэн. МҮЭНХ, МЭХ, МУЗН зэрэг уламжлалт сүлжээ байгууллагуудын сацуу эмэгтэйчүүд, байгаль орчин, эрүүл мэнд нөхөн үржихүй, сайн дурын, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн байгууллагуудын, нутаг усаа хамгаалах хөдөлгөөнүүдийн сүлжээ буюу сүлжээ байгууллагууд байна. Орон нутагт 7 аймагт ТББ-уудын сүлжээ, зөвлөл байна⁷⁹. Бодлогын асуудлаар сүлжээ нь мэдээлэл солилцох, харилцан зөвлөлдөх, нэгдмэл байр сууриа илэрхийлэхэд чухал арга зам болдгийг оролцогчид хүлээн зөвшөөрдөг. Тухайн сүлжээний гишүүн байгууллагуудын харилцан итгэлцэл, сүлжээний зохион байгуулалт, хамтран ажиллах хэрэгцээнээс түүний үр нөлөө нилээд шалтгаалж байна. ТББ-ууд сүлжээ, холбооны бүтцээр ажиллах илүү үр нөлөөтэй байдаг гэдэг боловч дотоод ардчилал, харилцан ойлголцол бүхий бүтцийг бий болгохгүйгээр оршин тогтноход бэрхтэй болдог. Иргэний нийгэм нь өөрөө нэгдмэл байдаггүй бөгөөд олон янзын эрх ашиг, байр суурийн ялгарал байдгийг хүлээн зөвшөөрөлгүй шийдвэр гаргагчдын зүгээс ТББ-тай нэгтгэсэн бүтэц, сүлжээ байгууллагаар дамжуулан харилцахыг илүүд үзэх нь өрөөсгөл хандлага юм.

UIN.MN
СУДАЛГААНЫ САН

⁷⁹ Center for Citizens' Alliance. State of Civil Society in Mongolia. 2004-2005 Civil Society Index Report for Mongolia. Ulaanbaatar: 2006

6. Оролцооны эрх зүйн орчин, институтчиллыг сайжруулах нь

Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад сонирхогч талуудын оролцоог хангах, төр - ТББ-ын бодлогын яриа хэлэлцээрийг дэмжсэн механизмыг сайжруулах асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх тухайд тус бүрт хэд хэдэн бодлогын хувилбарт дүн шинжилгээ хийхийг зорив.

6.1 Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад сонирхогч талуудын оролцоог хангах нь

Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц, тухайлбал УИХ, Засгийн газар, ИТХ-ын түвшинд ТББ-ын оролцооны /мэдээж хэрэг сонирхол нь хөндөгдөж буй иргэд, бусад сонирхогч талуудын мөн адил/ эрх зүйн орчинг сайжруулж, институтжих нөхцөл бүрдүүлэх ямар боломж байна вэ? Бодлогын дараах хувилбаруудыг шинжлэн үзлээ. Үүнд:

1. Хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийг боловсруулахад хэрэгжиж эхлээд байгаа Нээлттэй сонголт механизмыг цаашид сайжруулж, бусад институтэд тухайлбал Засгийн газар, ИТХ-ын үйл ажиллагаанд нэвтрүүлэх.
2. Хууль, нийтлэг хэм хэмжээ тогтоож буй бусад шийдвэрийг боловсруулахад олон нийтийн саналыг бичгээр авах механизмыг бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах бүхий л түвшинд стандарт болгох
3. Дээрх хоёрыг хослуулах буюу бодлогыг боловсруулахад иргэдийн саналыг бичгээр хүлээн авч, шүүмжлэл саналд хариу өгөх, ямар үндэслэлээр саналыг бодлогод тусгасан эсвэл эс тусгаснаа тайлбарлаж хавсарган баримтжуулдаг “бичгийн” сонголлын аргыг нэвтрүүлэх

Хувилбар тус бүрийг авч үзье.

1. Нээлттэй сонголт нь хууль тогтоох дээд байгууллагаас эхлэн гүйцэтгэх засаглал, орон нутгийн удирдлагын байгууллагуудад хүртэл хэрэгжүүлж болдог нийтлэг механизмын нэг юм. Энэ нь Их Британи улсын парламентын засаглалд гүн шингэсэн байх бөгөөд бусад улс орны парламентад туршлага болж ирсэн. Их Британи болон ардчилал өндөр хөгжсөн орнуудад Нээлттэй сонголын механизм нь албан болон албан бус хэлбэрээр тогтвортой хэрэгжих бөгөөд төрийн удирдлагын норматив хэм хэмжээ болсон байдаг.

Нээлттэй сонголт нь сонирхогч талуудыг бодлогын асуудлыг хэлэлцэхэд биечлэн оролцуулж нээлттэй уулзалт хийх механизм юм. Оролцогч талуудыг илтгэл бэлтгэх, шаардлагатай баримт мэдээллийг танилцуулах хүсэлт тавих тохиолдол байдаг. Улс орны онцлогоос хамаарч хэрэгжүүлэх процедур ялгаатай байна. АНУ-д нээлттэй сонголт нь *notice and comment /Мэдэгдэл ба Санал/* буюу хууль, эрх зүйн бусад актын төслийг хэвлэн нийтлэж, олон нийтийн саналыг хүлээн авах механизмд нэмэлт болон хэрэгждэг. Германд засгийн газрын холбогдох агентлаг бодлогын төслийг олон нийтэд танилцуулж сонирхогч талуудыг нээлттэй сонголт оролцуулах практик бий. Канадад нээлттэй сонголт нь бодлогын үйл явцын салшгүй хэсэг бөгөөд ялангуяа парламентийн байнгын хороод иргэдтэй зөвлөлдөх нэг үндсэн механизм болдог.

	Нээлттэй сонголт	Мэдэгдэл ба Санал	Бичгийн сонголт
УИХ	2006 оноос хэрэгжиж эхэлсэн боловч зөвхөн УИХ-аас шаардлагатай гэж үзсэн хуулийн төслийг л хэвлэн олон нийтийн санал авах боломжтой	Хуульд өндөр босго заасан нь хуулийг хэрэглэх магадлалыг маш бага болгосон	Ийм практик байхгүй
ЗГ	Ийм механизм байхгүй	Ийм механизм байхгүй	Ийм механизм байхгүй
ИТХ	Ийм механизм байхгүй	Ийм механизм байхгүй	Ийм механизм байхгүй

УИХ-аас Нээлттэй сонголт хийх процесс нь төр нийгмийн анхаарал, ашиг сонирхлыг хөндсөн төслийг нэгдсэн хуралдаан хэлэлцэх нь зүйтэй гэж шийдвэрлэсний дараа анхны хэлэлцүүлэг явуулахаас өмнө уг төслийг өдөр тутмын хэвлэлд нийтлүүлж олон нийтээс санал авах ажлыг дараах журмаар холбогдох байнгын хороо зохион байгуулж, төслийг өдөр тутмын хэвлэлд нийтлэхдээ санал ирүүлэх хугацаа, түүнийг хүлээн авах БХ-ны нэрийг заасан байх ба олон нийтээс ирүүлсэн саналыг судалж үзсэний үндсэн дээр холбогдох байнгын хороо шаардлагатай гэж үзвэл төсөлд санал өгсөн иргэн буюу хуулийн этгээдийн төлөөлөгчийг БХ-ны хуралдаанд урьж ирүүлэн саналынх нь талаар асуулт асуух гэж дэгээр тодорхойлогдсон

бөгөөд байнгын хороод сонсгол хийх журмаа боловсруулж мөрдөх ёстой болсон. Энд өмнө авч үзсэнчлэн төр нийгмийн анхаарал, ашиг сонирхлыг хөндсөн төсөл болон шаардлагатай гэж үзвэл гэсэн ямар шалгуураар тодорхойлох нь ойлгомжгүй заалт бий. Хуулийн зорилго нь нийтийн сайн сайхны төлөө байдаг ч тухайн иргэний болон иргэдийн нийтлэг, бүлгийн анхаарал, ашиг сонирхлыг хүндэтгэж, харгалзах нь шударга ёсны зарчимд нийцэлтэй. Тиймээс төр нийгмийн анхаарал, ашиг сонирхол хөндсөн гэдэг энэ заалтыг хасах эсвэл ямар асуудлуудыг үүнд хамааруулахыг тодорхойлох шаардлагатай юм.

Нээлттэй сонсгол нь мэдээлэлд ойр байгаа, зохион байгуулалт сайтай, нөлөө бүхий сонирхлын бүлгүүдэд бодлогод нөлөөлөх боломж илүүтэй олгодог гэж үздэг. Тийм учраас иргэдийн болон бүлгүүдийн ирүүлсэн саналыг шүүн үзэж, түүнээс шаардлагатай гэсэн төлөөллийг урьж оролцуулах нь сонирхогч талуудын эрх ашиг, байр суурийг жигд хангах эсэхэд эргэлзээ төрүүлдэг.

Нээлттэй сонсголын гол сул тал нь нэг л удаа зохион байгуулагдах явдал бөгөөд зарим сонирхогч талуудын хувьд энэ нь зохион байгуулагдах байршил, цаг хугацаа, наад зах нь өрөө танхимын хүрэлцээ, багтаамж зэргээс шалтгаалан оролцох боломж олгодоггүй гэж үздэг. Мөн олон нийтийн анхаарлыг татсан тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай үед үзэл бодлын болон үнэлэмжийн эрс ялгаа бүхий олон янз бүлгүүдийн оролцоо нь асуудлыг бодитой мэдээлэлд тулгуурлан шийдэх гэсэн оролдлогыг боломжгүй болгодог. Өмнө дурьдсанчлан ашиг сонирхол, байр суурийн хурц зөрчилдөөн бүлгүүдийн төлөөллийг Нээлттэй сонсголд урьж оролцуулах нь шийдвэр гаргагчдын зүгээс улс төрийн хүлээцтэй байдлын сацуу сонирхогч талуудын оролцооны соёлыг шаардаж байдаг. Энэ нь 2006 онд УИХ-ын Хууль Зүйн Байнгын Хороо дээр зохиогдсон Ашигт малтмалын хуулийн талаарх сонсголоос ажиглагдсаны сацуу уг үйл явдал нь тухайн хуулийн төслийн агуулга, үзэл баримтлалд хэрхэн нөлөөлсөн нь тодорхойгүй үлдсэн юм.

Нээлттэй сонсголыг Засгийн Газрын болон орон нутгийн удирдлагын түвшинд бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад хэрэгжүүлэх бололцоотой. Гол бэрхшээл нь цаг хугацааны болон санхүүгийн нөөцийг харгалзах шаардлага юм.

2. Хууль, нийтлэг хэм хэмжээ тогтоож буй бусад шийдвэрийг боловсруулахад *notice and comments* буюу Мэдэгдэл ба санал нь олон улсад хамгийн нийтлэг механизмуудын нэг юм.

Энэ механизмыг анх АНУ-д 1946 онд Захиргааны процедурын тухай хууль батлагдаж Холбооны засгийн газрын агентлагууд нийтлэг хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргахдаа олон нийтэд урьдчилан мэдээлэх, саналыг биечлэн болон бичгээр авах, хэлэлцэх, саналыг хэрхэн авч үзсэн тайланг мэдээлэх үүрэг хүлээлгэсэн хэм хэмжээг

тогтоож 1935 онд хэвлэгдэж эхэлсэн Федерал Режистр гэдэг албан ёсны хэвлэлээр холбооны засгийн газраас батлах болон батлагдсан эрх зүйн актууд, хурал, нээлттэй сонсголын мэдээллийг иргэдэд хүргэх болсон. Энэ туршлага нь бусад улс орнуудад нэвтэрч 1986 онд Канад, 1991 онд Португали, 1999 онд Япон зэрэг цөөнгүй улс орнуудад энэ механизмыг хууль болон эрх зүйн бусад акт боловсруулахад хэрэгжүүлж байна. Процедурын хувьд улс орнууд ялгаатай хэрэглэх боловч төслийг хэвлэн нийтлэх буюу электрон хэлбэрээр олон нийтэд хүргэх нь нийтлэг шаардлага болдог. Иргэд, сонирхогч талуудаас ирүүлсэн саналыг хэрхэн авч үзсэн талаар эргэн тайлагнах, хариуцлага хүлээх зарчмыг хангах зорилгоор АНУ-д иргэдээс ирүүлсэн саналууд нь албан ёсны бүртгэлд орох бөгөөд шийдвэр гаргагчид хэдийгээр саналыг хүлээн авахаас татгалзаж болох ч хэрэв татгалзах үндэслэл тодорхойгүй бол шүүхэд дуудагдах эрсдэлтэй байдаг нь хариуцлагын сайн механизм болдог.

Олон улсын туршлагаас харахад Мэдэгдэл ба саналын механизм нь хууль болон эрх зүйн бусад актын хувьд аль алинд нь хамаатай хэрэглэгддэг ч Засгийн Газрын түвшний шийдвэр гаргах үйл явцад /энд парламенттай адил нээлттэй мэтгэлцээн, хэлэлцүүлэг хийгддэггүй учраас/ илүүтэй хэрэгжих хандлагатай байдаг.

3. Нээлттэй сонсгол болон бичгээр санал авах аргыг хослуулах үндсэн дээр цаг хугацаа болон эдийн засгийн харьцангуй бага хүчин зүйл шаардах “Бичгийн” сонсголын аргыг ЗГ-ын түвшинд нэвтрүүлэх. Энэ нь иргэдийн саналыг бичгээр хүлээн авч, тэднээс ирсэн шүүмжлэл саналд хариу өгөх, ямар үндэслэлээр саналыг бодлогод тусгасан эсвэл эс тусгаснаа тайлбарлаж хавсарган шийдвэрээ баримтжуулдаг. Уг баримтжуулах шаардлага нь ЗГ-ын хуралдааны журамд яамдаас авах визтэй холбоотой туссан байдгийг сонирхол нь хөндөгдөж буй иргэд, ТББ-аас өгсөн саналд хамаатуулан өөрчилж хэрэглэх боломжтойн сацуу Засгийн газар, яамд, агентлагийн түвшинд нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэр баримтлах нийтлэг журам боловсруулах түүнд иргэний оролцоог хангах зохицуулалтыг нарийвлан тусгах боломжтой юм.

Монгол улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт зорилт болж буй хууль тогтоомж болон нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон бусад актын төслийг боловсруулах явцад цахим хэлбэрээр иргэд, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдээс санал авах талаар журам боловсруулах явдал хэрэгжих нь сонирхогч талуудын санаа бодлыг харгалзан үзэхэд ач холбогдолтой алхам болох ч иргэдийн зүгээс бусад хэлбэрээр/бичгийн болон сонсох хэлбэрээр/ ирүүлэх саналыг хэрхэн авах процедурыг тусгалгүй зөвхөн цахим хэлбэрээр хязгаарлагдвал оролцогчдын хүрээ, төлөөлөл явцуу болох талтай.

Нээлттэй сонсгол болон бичгээр санал авах нь төрийн үүргийн хэрэгжилтийг хангах, хяналт тавихад шүүх, ялангуяа захиргааны хэргийн шүүх чухал үүрэг гүйцэтгэдэг туршлага байдаг бөгөөд сонирхол нь хөндөгдсөн талуудыг оролцоог хангаж чадаагүй гэдэг үндэслэлээр шүүхэд хандах боломж ч бүрдэх юм. Энэ нь шийдвэр гаргагчдын олон нийтийн санаа бодол, сонирхогч талуудын эрх ашиг, сонирхлыг харгалзан үзэх хандлагад нааштайгаар нөлөөлөх үр нөлөөтэй байж болох юм.

Нээлттэй сонсгол	Мэдэгдэл ба Санал	Бичгийн сонсгол
УИХ	Дээрх хоёр механизмыг хослуулан УИХ-аар хэлэлцэх нь зүйтэй гэж үзсэн бүхий л хуулийн төслийг хэвлэн нийтлэх, иргэдийн саналыг бичгээр болон электрон хэлбэрээр хүлээн авах, төлөөллийг сонсголд урьж оролцуулах	Хууль тогтоох үйл явцад хэрэглэхэд төдийлэн тохиромжгүй буюу парламентын хэлэлцүүлэг нь энэ механизмыг орлох боломжтой.
Засгийн газар	Тогтмол хэрэгжих боломж багатай ч асуудлын онцлог болон сонирхогч талуудын шаардлагаар Засгийн газраас зохион байгуулах боломжтой.	- Засгийн газрын хуралдааны журамд яамдаас авах визтэй холбоотой заалт байдгийг сонирхол нь хөндөгдөж буй иргэд, ТББ-аас өгсөн саналд хамаатуулан өөрчилж хэрэглэх боломжтой. - Засгийн газар, яамд, агентлагийн түвшинд нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон бусад актын төслийг боловсруулах явцад иргэд, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдээс санал авах талаар үлгэрчилсэн журам боловсруулж бүх шатанд мөрдүүлэх ажлыг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.
ИТХ	Хэрэгжүүлэх бүрэн бололцоотой. Орон нутаг дахь мэдээллийн хэрэгсэл, хүртээмжээс хамаарсан бэрхшээл учирч болох ч орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн гол асуудлууд хэлэлцэхэд, тухайлбал төсвийн үйл явцад хэрэгжүүлэх бөгөөд хууль, дэгийн хүрээнд үүрэг хүлээлгэх боломжтой	ИТХ-д хэрэгжүүлэхэд бэрхшээлтэй бөгөөд үр дүн муутай.

6.2 Төр - ТББ-ын бодлогын яриа хэлэлцээрийг дэмжих

Төр-ТББ-ын бодлогын яриа хэлэлцээрийн механизмыг сайжруулах тухайд дараах бодлогын хувилбарууд авч үзлээ. Үүнд:

- Төр-ТББ-ын бодлогын яриа хэлэлцээр болон харилцааны цаашдын зорилго, түүний хэрэгжилтийг тодорхойлсон гэрээ буюу компакт хэлбэрийн баримт бичгийг хоёр тал харилцан зөвшилцөж батлах
- ТББ-ыг бодлогын үйл явцад татан оролцуулахад чиглэгдсэн өнөөгийн туршлагаудыг сайжруулах, түгээн дэлгэрүүлэх,

ялангуяа зөвлөх бүтцийн үйл ажиллагааны тогтвортой байдал, төлөөллийг хангах

- ТББ-г хариуцан ажиллаж, бодлогын үйл явцад оролцоход зуучлах, дэмжих, холбох үүрэг бүхий төрийн байгууллага эсвэл хамтарсан нэгжийг байгуулах

Хувилбаруудыг тус бүрт шинжлэн үзье.

1. Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад ТББ-уудын оролцоог хангахад төрөөс тэдгээртэй хэрхэн хамтран ажиллах, санаа бодлыг нь сонсох, зөвлөлдөх, бодлогын үйл явцад оролцуулах зарчим, чиглэл, хэлбэрийг тодорхойлсон стратеги, хөтөлбөрийг боловсруулж батлах явдал нилээд олон улсад хэрэгжиж байна. Өмнө дурьдсанчлан Монгол улсад буй бодлогын баримт бичгүүдэд ТББ-ыг дэмжинэ, хамтарч ажиллана, оролцоог нь нэмэгдүүлнэ гэсэн заалтууд байдаг ч бодит байдал дээр төдийлэн хэрэгжиж чадсангүй. Төрийн удирдлагын аль ч түвшинд ТББ-уудтай харилцах нийтлэг зарчим, хамтын ажиллагааны хүрээ нь маш бүрхэг, ихэнхдээ шийдвэр гаргагчдын идэвх, сонирхлоос хамааралтай явж ирсэн байна. Хэдий санаачлагууд гарч буй ч улс төрийн тогтворгүй байдал, төрийн албан дахь намчирхсан нөхцөлөөс үүдэн тэдгээр нь түгэн дэлгэрэх, хөгжихөд хүнд байна гэж хэлж болох юм.

Төр - ТББ-ын харилцаа, хамтын ажиллагааг дэмжихэд чиглэсэн бодлогын баримт бичгийг дэлхийн нилээд олон улс оронд гаргасан нь харьцангуй амжилт олж байна. Хамгийн түргэн түгэн дэлгэрч буй туршлага бол Их Британы “Компакт” (Гэрээ, хэлэлцээр) юм. Энэ нь 1997 онд баталсан Лейборист намын “Ирээдүйг хамдаа бүтээцгээе - Засгийн газар болон төрийн бус ашгийн бус сектортой хамтран ажиллах Лейборист намын хөтөлбөр” гэдгээс эхлэлтэй. Энэ санаачлагыг бодит ажил хэрэг болгож 1998 онд Англи, Уэльс, Шотланд болон Умард Ирландад эрх баригчид болон ТББ-уудын хооронд гэрээ байгуулсан юм. Энэ туршлага Их Британид төдийгүй дэлхийн олон улсад хэрэгжсэн.

Ерөнхийд нь ийм баримт бичгүүдийг Компакт гэдэг нэрийн дор ойлгож байгаа ч улс орнуудын онцлогоос хамааран янз бүрийн нэртэй байна Тухайлбал: Канадад “Канадын засгийн газар болон Сайн дурын секторын хоорондын гэрээ”, Хорватад “ТББ-уудтай хамтран ажиллах хөтөлбөр”, Эстонид “Иргэний нийгмийг хөгжүүлэх үзэл баримтлал”, Данид “Данийн Сайн дурын сектор ба төрийн байгууллагын харилцааны дүрэм” гэх мэт. Эдгээр нь их товчхон (Их Британы) эсвэл нилээд дэлгэрэнгүй (Эстони) байж болохын сацуу зарим нь хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөг хавсарган баталдаг.

Бусад орнуудын туршлагаас үзэхэд ийм бодлогын баримт бичигт хоёр үндсэн зорилго агуулагдаж байдаг. Нэгд, бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц дахь олон нийтийн оролцоог дэмжих, хоёрдугаарт төрийн зүгээс үзүүлэх нийгмийн үйлчилгээний ачааллыг хөнгөвчлөх явдал байдаг. Үүний тулд баримт бичигт төр болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын хоорондын хамтын ажиллагааны үндсэн зарчмуудыг тодорхойлж, цаашдын түншлэлийн бүтцийг томъёолдог. Ерөнхий зарчим бүтцийг бодит ажил хэрэг болгохын тулд хэрэгжилтийн тодорхой алхмуудыг боловсруулдаг.

Манайд ч гэсэн ийм хэрэгцээг харгалзаж төрийн зарим ажил үйлчилгээг иргэний нийгмийн байгууллагуудаар гүйцэтгүүлэх хамтын ажиллагааны журам гаргах⁸⁰, төрөөс ТББ-ыг дэмжих бодлого боловсруулах, төр ба ТББ хамтарч ажиллах ойр болон хэтийн төлөвлөгөө боловсруулах⁸¹ зэрэг саналыг иргэний нийгмийн зүгээс дэвшүүлэх болжээ.

Компакт батлагдсан нийгэм улс төрийн нөхцлийг авч үзэхэд Зүүн Европын улсуудад Европын Холбоонд элсэн орохтой холбоотой тавигдсан шаардлагын хүрээнд төрөөс иргэний нийгэмтэй нягт түншлэх, олон талаар дэмжлэг үзүүлэх хэрэгцээ үүссэнээс гадна ТББ-уудын бодлогын үйл явцад оролцох чадавх бэхэжсэнтэй холбоотой байна. Харилцан хүлээн зөвшөөрсөн, үйл ажиллагааны зарчим, хүрээг тодорхойлсон баримт бичгийг хууль тогтоох байгууллага баталгаажуулах нь үндэсний хэмжээнд нийтлэг хэрэгжих нөхцөлийг бий болгодог байна.

2. Төрийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад ТББ-уудтай зөвлөлдөж буй үйл ажиллагааг нийтлэг байдлаар хэвшүүлэн түгээн дэлгэрүүлэх шаардлага байна. Энэ судалгаанд дурьдагдсан иргэний нийгэм болон шийдвэр гаргагчдын зүгээс гаргаж буй бодлогын санаачлагууд нь нийтлэг жишиг болж хараахан хэвшээгүй байна. Тиймээс төр болон иргэний нийгмийн зүгээс “сайн туршлагауудыг” түгээн дэлгэрүүлэх, түүнийг улам хөгжүүлэх идэвх, санаачлага хэрэгтэй байна. Цаашлаад эдгээр туршлагауудыг төрийн албан ёсны бүтцэд шингээж, институтчилах нь илүү үр нөлөөтэй юм.

Парламент, Засгийн газар, орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагад иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөөллийг хангасан зөвлөлдөх механизмуудыг хэвшүүлэх хэрэгтэй байна.

УИХ-ын байнгын хороодын дэргэд иргэний нийгмийн төлөөллийг багтаасан нээлттэй, үйл ажиллагаагаа олон нийтэд тайлагнадаг, зөвлөх эрх бүхий бүтцийг одоогийн НББСШУ-ы Байнгын хорооны дэргэдэх зөвлөлийн туршлагаар байгуулах, байнгын

⁸⁰ 2006 оны 6-р сард болсон “Нийгмийн хамгаалал-иргэний нийгэм” үндэсний чуулганаас гаргасан 27 зүйл бүхий зөвлөмжид ингэж орсон.

⁸¹ Ардчиллын Боловсрол Төвийн төлөөлөгчид 2006 оны 03-р сарын 01-ний өдөр МУ-ын Ерөнхийлөгчид төрийн ордонд уулзаж, уулзалтынхаа үеэр тавьсан саналуудын нэг нь энэ байсан.

хороодын үйл ажиллагааны тайланд иргэний нийгэмтэй зөвлөлдөх талаар хийсэн ажлын тухайд мэдээлдэг жишиг тогтоох нь үр дүнтэй юм.

Засгийн газрын түвшинд Засгийн газраас нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон бусад актын төслийг боловсруулах явцад иргэд, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдээс санал авах, зөвлөлдөх талаар үлгэрчилсэн журам боловсруулж, түүнд хамтарсан зөвлөл байгуулах шаардлага, зарчим, эрх, үүргийг нарийвчлан тусгаж бүх шатанд мөрдүүлэх ажлыг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Тодорхой албан тушаалтаны сонирхлоор зөвлөх бүтцийг байгуулах, түүгээр иргэний нийгэмтэй зөвлөлдөж байна гэдэг дүр үзүүлэх үр дагавраас сэргийлэх арга нь зөвлөх бүтцийн эрх, үүрэг, байгуулах процедурыг нийтлэг байдлаар журмаар зохицуулах нь зүйтэй болов уу.

Зөвлөлдөх үйл явцыг үр нөлөөтэй болгоход хууль тогтоомж болон нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон бусад актын төслийг боловсруулахад ашиг сонирхол хөндөгдөж буй иргэд, сонирхлын бүлгүүд, бусад сонирхогч талуудын саналыг авах боловсронгуй арга хэлбэрийг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал, шийдвэрийн төслийн танилцуулгыг илгээх явдлыг нэвтрүүлж болно. Төрийн байгууллагын үүрэг нь шийдвэрийн төслийг сонирхогч талуудад илгээж шийдвэр гаргахаас өмнө тэднээс санал дүгнэлтийг авах боломж олгох ёстой. Энэ нь ТББ-уудыг бодлогын үйл явцад татан оролцуулах чухал хэлбэр болж болох юм. Энэ тохиолдолд төрийн бодлогын зөвхөн нэг хувилбар бус өөр альтернатив сонголтыг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй болдог.

3. ТББ-г хариуцан ажиллаж, бодлогын үйл явцад оролцоход зуучлах, дэмжих, холбох үүрэг бүхий төрийн байгууллага эсвэл хамтарсан нэгжийг байгуулах нь төрөөс иргэний нийгэмтэй түншлэх чухал арга болдог. Ийм байгууллага нь төрийн аппаратын бүтцэд багтах бөгөөд иргэний нийгмийг дэмжих зорилго агуулдаг нийтлэг шинжтэй. Ардчилал өндөр хөгжсөн болон зүүн Европын улс орнууд дахь туршлагаас үзэхэд ийм байгууллагыг хэд хэдэн хэлбэрээр байгуулан ажиллуулж байна. Үүнд:

- Төрөөс ТББ-ыг хариуцсан нэгж нь засгийн газрын бие даасан нэгж байгууллага бөгөөд дэргэдээ ТББ-ын өргөн төлөөллийг оруулсан зөвлөх нэгж бүхий
- Засгийн газрын бие даасан нэгж
- Засгийн газрын зарим яамд ТББ-ын асуудлыг хариуцан ажиллах
- Засгийн газрын яамд, агентлагууд чиглэл чиглэлдээ ТББ-тай хамтран ажиллах үүрэг хүлээдэг

Монгол улсад ХЗДХЯ нь ТББ-ын хуулийн хэрэгжилтийг хангах, энэ хүрээнд түүний бүртгэл, тайлагналтыг хариуцан ажилладаг. Үндсэндээ дээрх яамны нэг мэргэжилтнээс өөр ТББ-

ын асуудлыг албан ёсоор хариуцан ажиллаж буй нэгж төрд байхгүй. Засгийн газар нь олон нийтийн байгууллагаас улс орныг хөгжүүлэх, төр, нийгмийн байгууллыг бэхжүүлэх, төрийн бодлого, хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангахад тус дөхөм үзүүлэх талаар гаргасан санал, санаачилгыг дэмжих шаардлагатай арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх талаар тэдгээр байгууллагатай харилцан ажиллана гэж хуульд заасан байх бөгөөд энэ ч утгаар Монгол улсын бүхий л яамдын стратегийн бодлого зохицуулалтын хэрэгцээний эх үүсвэр буюу үйлчлүүлэгчид ТББ-ыг хамааруулсан байдаг. Яамд нь эрхлэх асуудлынхаа хүрээнийн тодорхой чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг ТББ-д нийтлэг зорилтыг хэрэгжүүлэхэд туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй гэсэн ч өнөөг хүртэл ТББ-ыг хариуцсан ямар нэгэн нэгж эсвэл мэргэжилтэн алга байна.

Өнөөгийн төр-ТББ-ын харилцаанд тулгарч буй бэрхшээлийг бодолцон үзвэл төрийн бодлого боловсруулах үйл явцад иргэний нийгмийн өргөн төлөөллийг татан оролцуулах, түншлэлийг дэмжих, хоёр талыг мэдээлээр хангах, чадавхижуулах чиг үүрэг бүхий байгууллага байх хэрэгтэй юм. Дээрх нөхцлийг хангахад Засгийн газрын харьяа нэгжийг бий болгож, түүнд зөвлөх нэгжийг иргэний нийгмийн өргөн төлөөллөөс бүрдүүлэх нь үр нөлөөтэй юм.

Дүгнэлт

Шийдвэр гаргах үйл явцад иргэний нийгмийн оролцоо, төр, иргэний нийгмийн түншлэлийн асуудлыг Монгол улсын төр тунхаглал, бодлогын зорилтын түвшинд хүлээн зөвшөөрч цөөнгүй хөтөлбөр, төлөвлөгөөнд зүйлчлэн тусгасан боловч бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад тухайлбал УИХ, Засгийн газар, ИТХ-ын түвшинд тэдгээрийн оролцооны эрх зүйн зохицуулалт маш хязгаарлагдмал байна. Оролцооны талаарх хуулийн заалтууд нь тунхаглалын шинжтэй, шийдвэр гаргагчдад үүрэг хүлээлгэсэн бус эрх олгосон, эргэн хариуцан тайлагнах механизм нь тодорхойгүй байгаа нь хэрэгжилтийг хязгаарлаж байна.

Мөн төрөөс ТББ-гай зөвлөлдөх, хамтран ажиллах талаарх нэгдмэл үзэл баримтлал, нийтлэг бүтэц, механизм нь хараахан төлөвшөөгүй улс төрчдийн хувийн санаачлагаар холбогдох зарим салбарт эхлэлийн түвшинд байна.

Өнөөдөр Төр-ТББ-ыг холбосон цөөн механизмууд нь эхлэлийн шинжтэй, төрийн институцийн дотоод бүрдэл болж төлөвшиж чадаагүй, улс төрийн өөрчлөлт, төрийн албан дахь сэлгээнээс шууд хамааралтай, ТББ-ын өргөн төлөөллийг оролцуулах нээлттэй тогтолцоо болж чадахгүй байна.

Төрийн албан тушаалтнуудын иргэдийн оролцоо, иргэний нийгмийн хувь нэмрийг ойлгох, үнэлэх явдал сүүлийн жилүүдэд харьцангуй нааштайгаар өөрчлөгдөж буй хандлага байгаа ч бодит ажил хэргийн түвшин дэх илрэл бага буюу бодлогын яриа хэлэлцээр, оролцоог дэмжихэд чиглэсэн төрийн бодлого, механизм алга байна.

Ийм нөхцөлд бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц дахь ТББ-ын оролцоо нь зохион байгуулалтын тогтсон бүтэцтэй, давтагдах чанартай, оролцогчид нь тодорхой үр дүн хүлээж түүнд тэмүүлж байх институт болж чадаагүй байна.

Энэ нөхцөлд төрийн зүгээс дараах чиглэлд өөрчлөлт шинэчлэл хийх шаардлага тулгарч байна.

1. Бодлого боловсруулах үйл явцад тухайлбал УИХ, Засгийн газар, ИТХ-ын түвшинд иргэд, сонирхогч талуудын оролцоог хангах механизмыг эрх зүйн хувьд нарийвчлан зохицуулж, ингэхдээ мэдээллийн эрх чөлөө, хариуцлагын тогтолцоогоор дэмжиж өгөх шаардлагатай байна

2. Шийдвэр гаргах түвшин, бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах онцлогоос хамааран УИХ, Засгийн газар, ИТХ тус бүрт илүү зохистой оролцооны механизмыг нэвтрүүлэх хэрэгтэй.

3. Төр-ТББ-ын бодлогын яриа хэлэлцээр, түншлэлийг сайжруулахад төрийн институцийн дотоод бүрдэл болж чадах хоёр талын яриа хэлэлцээр, түншлэлд чиглэсэн механизмуудыг нэвтрүүлж, үйл ажиллагааных нь тогтвортой байдлыг хангах шаардлагатай байна.

Зөвлөмж

Төр болон ТББ-ын зүгээс цаашид хамтран ажиллах, бодлогын яриа хэлэлцээр өрнүүлэх санаачлагууд гарч буй нөхцөлд дараах бодлогын алхмуудыг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байна.

А. Төрийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад сонирхогч талуудын оролцоог хангах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх. Энэ хүрээнд:

1. Хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийг боловсруулах үйл явцад:

- Нээлттэй сонсгол /дэгд хуралдаан гэж заасан/-ыг Мэдэгдэл ба саналын механизмтай хослуулах хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, УИХ-аар хэлэлцэхээр шийдвэрлэсэн бүхий л хуулийн төслийг цахим хэлбэрээр УИХ-ын вэб хуудсаар иргэдэд танилцуулах үүргийг холбогдох байнгын хороодод үүрэг болгосон зохицуулалт хийх хэрэгтэй. УИХ-аас Нээлттэй сонсгол хийх процесс нь төр нийгмийн анхаарал, ашиг сонирхлыг хөндсөн төслийг нэгдсэн хуралдаан хэлэлцэх нь зүйтэй гэж шийдвэрлэсний дараа анхны хэлэлцүүлэг явуулахаас өмнө уг төслийг өдөр тутмын хэвлэлд нийтлүүлж олон нийтээс санал авах ажлыг зохион байгуулах тухай хуулийн зохицуулалтыг өөрчилж, төр нийгмийн анхаарал, ашиг сонирхол хөндсөн гэдэг энэ заалтыг хасах эсвэл тодруулж ямар асуудлуудыг үүнд хамааруулахыг тодорхойлох, мөн байнгын хороо төсөлд ирсэн саналуудыг хэлэлцээд, иргэд буюу хуулийн этгээдийн төлөөлөгчидөөс урьж оролцуулах зарчмыг хуулиар зохицуулах.

2. Засгийн газрын бодлого, шийдвэрийг боловсруулах үйл явцад:

- Өнөөгийн байдлаар Засгийн газрын бодлого боловсруулах үйл явцад олон нийт, сонирхогч талуудын саналыг хэрхэн авч үзэх талаар албан ёсны зохицуулалт байхгүй байна. Нээлттэй сонсгол болон бичгээр санал авах аргыг хослуулах үндсэн дээр цаг хугацаа болон эдийн засгийн харьцангуй бага хүчин зүйл шаардах “Бичгийн” сонсголын аргыг ЗГ-ын түвшинд нэвтрүүлэх

нь илүү үр дүнтэй. Энэ нь иргэдийн саналыг бичгээр хүлээн авч, ямар үндэслэлээр саналыг бодлогод тусгасан эсвэл эс тусгаснаа тайлбарлаж хавсарган шийдвэрээ баримтжуулдаг, түүнтэй олон нийт танилцах боломжийг хангасан арга юм. Уг баримтжуулах шаардлага нь ЗГ-ын хуралдааны журамд яамдаас авах визтэй холбоотой туссан байдгийг сонирхол нь хөндөгдөж буй иргэд, ТББ-аас өгсөн саналд хамаатуулан өөрчилж хэрэглэх бололцоотой.

- Монгол улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт буй хууль тогтоомж болон нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон бусад актын төслийг боловсруулах явцад цахим хэлбэрээр иргэд, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдээс санал авах талаар журам боловсруулна гэсэн зорилтыг өргөжүүлж “цахим хэлбэрээр” гэдгийг өргөжүүлж сонирхогч талуудыг оролцооны нөхцөлийг харгалзан боловсруулж хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.
- Засгийн газар, яамд, агентлагийн түвшинд нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон бусад актын төслийг боловсруулах явцад иргэд, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдээс санал авах талаар үлгэрчилсэн журам боловсруулж бүх шатанд мөрдүүлэх ажлыг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.

3. ИТХ-ын бодлого, шийдвэрийг боловсруулах үйл явцад:

- Нутгийн удирдлагын орон нутгийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад ТББ-ын оролцоог хангах, удирдлагын ил тод байдлыг дээшлүүлэхэд болон орон нутгийн төсөв хэлэлцэхэд ИТХ-д Төсвийн нээлттэй мэдэгдэл болон Нээлттэй сонсгол хийх үүрэг ногдуулсан зохицуулалтыг төсөв, удирдлага санхүүжилтийн хуулиуд болон хуралдааны дэгд шинээр оруулах,
- Иргэд, ТББ-уудад ИТХ-ын хуралдаанд өөрийн хүсэлтийн үндсэн дээр оролцох эрхийг баталгаажуулах, энэ зарчмыг Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хууль болон хуралдааны дэгд суулгах хэрэгтэй

Б. Төр-ТББ-ын бодлогын яриа хэлэлцээрийг дэмжсэн механизмыг бий болгох хүрээнд:

1. ТББ-ын хөгжлийг дэмжих, бодлогын үйл явц дахь оролцоог хангахад чиглэсэн төрийн нэгж байгууллага байгуулах

- Засгийн газрын харьяа нэгжийг бий болгож, түүнд зөвлөх нэгжийг иргэний нийгмийн өргөн төлөөллөөс бүрдүүлэх нь үр нөлөөтэй. Тус байгууллага нь төрийн бодлого боловсруулах үйл явцад иргэний нийгмийн өргөн төлөөллийг татан оролцуулах, түншлэлийг дэмжих, хоёр талыг мэдээллээр хангах чиг үүрэг бүхий

байгууллага бий болгох.

- Түүнчлэн ТББ-уудын үйл ажиллагаа харьцангуй төвлөрсөн байдаг нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд, байгаль орчин, боловсрол, эдийн засгийн хөгжлийн чиглэлийн яам, агентлагууд нь ТББ-уудтай харилцах, бодлогын яриа хэлэлцээрт татан оролцуулах чиг үүргийг өөрийн холбогдох хэлтэст хариуцуулах.

2.Оролцооны механизмыг түгээн дэлгэрүүлэх нь

- Парламент, Засгийн газар, орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагад иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөөллийг хангасан зөвлөлдөх механизмуудыг хэвшүүлэх хэрэгтэй байна. Үүнд: УИХ-ын байнгын хороодын дэргэд иргэний нийгмийн төлөөллийг багтаасан зөвлөх эрх бүхий бүтцийг одоогийн НББСШУ-ы Байнгын хорооны дэргэдэх зөвлөлийн туршлагаар байгуулах, байнгын хороодын үйл ажиллагааны тайланд иргэний нийгэмтэй зөвлөлдөх талаар хийсэн ажлын тухайд мэдээлдэг жишиг тогтоох,
- Засгийн газрын түвшинд Засгийн газраас нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон бусад актын төслийг боловсруулах явцад дээр санал болгосон иргэд, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдээс санал авах, зөвлөлдөх талаар үлгэрчилсэн журам боловсруулж, түүнд хамтарсан зөвлөл байгуулах шаардлага, зарчим, эрх, үүргийг нарийвчлан тусгаж бүх шатанд мөрдүүлэх ажлыг хэрэгжүүлэх.
- Зөвлөлдөх үйл явцыг үр нөлөөтэй болгоход ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй иргэд, сонирхлын бүлгүүд, бусад сонирхогч талуудын саналыг авах олон арга хэлбэрийг хэрэгжүүлэх шаардлагатай бөгөөд тухайлбал шийдвэрийн төслийн танилцуулгыг сонирхогч талуудад илгээх явдлыг нэвтрүүлж болно. Төрийн байгууллагын үүрэг нь шийдвэрийн төслийг сонирхогч талуудад илгээж шийдвэр гаргахаас өмнө тэднээс санал дүгнэлтийг авах боломж олгох ёстой. Энэ нь ТББ-уудыг бодлогын үйл явцад татан оролцуулах чухал хэлбэр болох юм.
- Засгийн газар, яамд нь иргэд, ТББ-тай зөвлөлдөх арга хэлбэрээ нээлттэй, тогтмол шинж рүү чиглүүлэх хэрэгтэй байна. Энэ хүрээнд салбарын сайд сар бүрийн аль нэгэн тогтсон өдөр иргэдтэй нээлттэй уулзалт зохион байгуулж зөвлөлддөг хэвшил бий болгох нь үр нөлөөтэй.

Ашигласан материал

1. Гинзбүрг Б. УИХ-ын хууль эрх зүйн судалгааны болон дүн шинжилгээний чадавхийг сайжруулах нь. УБ:Азийн сан 2006
2. Зохистой хөгжил жендер төв. Төсвийн үйл явцад иргэний нийгмийн оролцоог хангах нь: судалгааны тайлан. УБ: 2005
3. МННХ. Монголын ТББ-уудын лавлах. УБ: 2000
4. Монгол дахь ардчиллын хөгжил: сорилт, боломж. Үндэсний бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл. УБ: 2005
5. Монгол дахь Олон улсын ТББ-уудын лавлах. УБ: 2006
6. Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн. Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын нээлттэй байдал - иргэдийн оролцоо: судалгааны тайлан. УБ:2005
7. Нээлттэй Нийгэм Форум. Монгол улс дахь ТББ-уудын мэдээлэл. Судалгааны тайлан. 2005
8. Тамир Ч. Парламентад бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх нь: эрх зүйн орчин ба институтчилал. ННФ Судалгааны тайлан. 2006
9. ТАН. Орон нутгийн шийдвэр гаргах үйл явц дахь иргэдийн оролцоо: Судалгааны тайлан. УБ: Мерси Кор 2007
10. ЭЗХАХБ. Иргэн түншлэгч болох нь: бодлого боловсруулах явцад мэдээлэх, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах. Гарын авлага. 2001
11. Bullain, Nilda and Radost Toftisova. A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation. Report. European Center for Non-for-Profit Law. 2004
12. Galligan D.J. Due Process and Fair Procedures: A Study of Administrative Procedures. Oxford: Clarendon Press, 1996
13. Center for Citizen's Alliance. Status of NGO-Government Relations in China, Kazakhstan, Mongolia and Vietnam: Country Report. 2006.

14. Center for Citizens' Alliance. State of Civil Society in Mongolia. 2004-2005 Civil Society Index Report for Mongolia. Ulaanbaatar: 2006
15. Cornwall, A. Making spaces, changing place: situating participation in development. University of Sussex. IDS Working Paper 2002 No 173
16. Crosby, Benjamin. Participation Revisited: A managerial perspective.. A publication of USAID's Implementing Policy Change Project. Monograph No. 6 April 2000
17. Fung, A., and E.O.Wright, eds, Deepening Democracy Institutional Design in Empowered
18. Participatory Governance. London. Verso 2003
19. Gaventa John. Strengthening Participatory Approaches to Local Governance Learning the
20. Lessons from Abroad. University of Suusex. IDS 2004
21. Graham Smith Mechanisms for Public participation at a Normative Planning Level in Canada. Canadian Public Policy. 1982/Autumn, 566
22. Law of Popular Participation Bolivia. Case Study. University of Sussex. IDS.
23. <http://www.ids.ac.uk/ids/govern/citizenvoice/pdfs/lawpopa-bolivia.pdf>
24. Malena Carmen. Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice. The World Bank, 2004
25. Maria Gerasimova. The Liaison Office as a Tool for Successful NGO Government Cooperation An Overview of the Central and Eastern European and Baltic Countries Experiences. International Journal of Non for Profit Law. Vol 7, no 3, June 2005, 4
26. Pateman, C. Participation and Democratic Theory. Cambridge. Cambridge University Press 1970
27. The World Bank. The Enabling Environment for Social Accountability in Mongolia. Report No32584-MN. Draft. 2006
28. Toftisova Radost. Implementation NGO-Government Cooperation Documents: Lessons Learned. International Journal for Non-For-Profit Law. Volume 8, Issue 1, November 2005
29. ПРООН. Реформа государственного управления: институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. Условия, формы, практика. 2002.

Хавсралт 1. Иргэдтэй зөвлөлдөх, оролцоог хангах зарим аргууд

АРГА	Товч тайлбар	Давуу тал	Сул тал	Зөвлөмж
Иргэдийн уулзалт (Citizens Panels)	<ul style="list-style-type: none"> - Тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугчдаас статистик түүврээр сонгосон төлөөлөл орно. - Хүн амын хэмжээнээс хамаарч 500-2500 хүнээс бүрдэнэ. - Тодорхой хугацаанд давтамжтайгаар асуулга авдаг. /жилд 2-3 удаа г.м/ - Шуудангаар асуулга илгээх, утсаар хариулт авах зэргээр мэдээлэл цуглуулдаг. 	<ul style="list-style-type: none"> - Иргэдийн хэрэгцээ, хандлагыг судлах хямд төсөр, үр дүнтэй арга - Цуглуулсан мэдээллийг олон зүйлд ашиглах боломжтойн сацуу дэд бүлгээр /хүйс, нийгэм эдийн засаг, газар зүйн г.м/ задлан шинжилдэг. - Давтамжтай явуулснаар бодлогын үр нөлөөний талаарх мэдээллийг цуглуулах. 	<ul style="list-style-type: none"> - Түүврийг тэнцвэртэй хийх нь адармаатай. - Ямар асуудал хэлэлцэхийг шийдвэр гаргагч л тодорхойлдог. - Оролцохоос татгалздаг хүмүүс төлөөлөлгүй болдог. 	<ul style="list-style-type: none"> - Тухайн орон нутгийн хөгжлийн гол баримт бичгүүдийг боловсруулахад хэрэглэх. - Бодлогын хэрэгжилт, иргэдийн сэтгэл ханамжийг тодорхойлоход тохиромжтой. - Иргэдийн байр суурь болон бодлогын чиглэл хараахан тогтоогүй байгаа шинэ асуудлаар санал авахад тохиромжгүй.
Нээлтэй танхим (Open house)	<ul style="list-style-type: none"> - Төрийн байгууллагаас урьдчилан зохион байгуулах газар, огноог зарладаг. - Иргэд төрийн албан хаагчидтай ярилцах, үзүүлэн танилцуулах материалтай танилцах, бүлэгт хуваагдаж асуудал хэлэлцдэг. 	<ul style="list-style-type: none"> - Албан бус уур амьсгал - Шийдвэр гаргагчид иргэдийн асуулт, хэрэгцээг тусгах боломжтой - Зөрчилтэй асуудлыг хэлэлцэх нөхцөл бүрдэнэ 	<ul style="list-style-type: none"> - Зорилго тодорхой бус байх тохиолдол гарна. - Албан тушаалтны санаачлагаас хамаарна. 	<ul style="list-style-type: none"> - Зөрчилтэй асуудлыг хэлэлцэхэд хэрэглэх - Орон нутгийн төсвийн мэдэгдлийг танилцуулах, хэлэлцүүлэх - Ажлын явц, төлөвлөгөөг танилцуулах, санал авахад тохиромжтой

Хавсралт 1. Иргэдтэй зөвлөлдөх, оролцоог хангах зарим аргууд /үргэлжлэл/

АРГА	Товч тайлбар	Давуу тал	Сул тал	Зөвлөмж
Иргэний Зөвлөх Хороо (Citizen Advisory Committee)	<ul style="list-style-type: none"> - Ихэвчлэн иргэний бүлгүүдийн төлөөлөөс бүрддэг. /хувийн хэвшил, иргэд оролцож болдог/ - Олон нийтийг төлөөлөх зорилготой. - Тодорхой бодлогын асуудлаар шийдвэр гаргагчдад зөвлөмж өгөх зорилготой. 	<ul style="list-style-type: none"> - Төлөөллийг тэнцвэртэйгээр бүрдүүлбэл үр дүнтэй. - Шийдвэр гаргах үйл явцад нөлөөлөх боломж их. - Иргэнийг чадваржуулах, төрд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх, зөрчилдөөнийг багасгах. 	<ul style="list-style-type: none"> - Хүн амыг төлөөлсөн бүлэг биш. 	<ul style="list-style-type: none"> - Сонирхогч талуудын оролцоог сайн хангах. - Агаарын бохирдол, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, байгаль хамгаалал, нийгмийн халамж гэх мэт тодорхой асуудал, чиглэлээрх бодлогыг сайжруулах хэрэглэх. - Хууль, журмаар эрх, үүргийг зохицуулах.
Иргэдийн оролцоот төлөвлөлт (Community Planning)	<ul style="list-style-type: none"> - Бодлогын ерөнхий чиглэл болон нутаг орныг хөгжүүлэх, төрийн үйлчилгээний чанар хүртээмжийн талаарх нэгдмэл зорилгыг тодорхойлох. - Оролцооны явцыг биш үр дүнг чухалчилдаг. - Оролцоог хангах олон янз арга техникийг ашигладаг. /баримт бичгийн төслийг тараах, бичгээр санал авах, хэлэлцүүлэг зохиох г.м/ 	<ul style="list-style-type: none"> - Хөгжлийн суурь асуудлаар хэлэлцэх боломж олгодог. - Зөвшилцөл, хамтын ажиллагааг онцолдог. - Албан ёсны үр дүн нь төлөвлөгөө байх боловч ямар асуудал тулгарч түүнийг хэрхэн шийдэх тухайд нийтлэг байр суурь, зөвшилцөлд хүрдэг нь маш чухал. - Байгууллагуудын хоорондын хамтын ажиллагаа, түншлэлийг хөгжүүлдэг 	<ul style="list-style-type: none"> - Төрийн байгууллагын неэц боломжоос хэтийдсэн зорилт дэвшүүлэх, хүлээлт үүсгэх. 	

Хавсралт 1. Иргэдтэй зөвлөлдөх, оролцоог хангах зарим аргууд /үргэлжлэл/

АРГА	Товч тайлбар	Давуу тал	Сул тал	Зөвлөмж
Мэдээлэл өгөх, түгээх, санал авах (Notification, Distribution and Solicitation of Comments)	<ul style="list-style-type: none"> - Хамгийн хялбар арга зам. - Баримт бичгийн төслийг урьдчилан тараадаг. - Иргэдийн санал, мэдээллийг бичгээр хүлээн авах. /цахим болон бусад хэлбэрийн мэдээлэл байж болдог/ 	<ul style="list-style-type: none"> - Өргөн төлөөллийг хангана. - Хялбар, хямд төсөр. 	<ul style="list-style-type: none"> - Хүн амын зарим хэсэгт хүрч чаддаггүй. - Мэдээлэлд ойр буй иргэд, бүлгүүд давамгайлах эрсдэлтэй. - Иргэдийн оролцоог хангах хэдий ч иргэд, шийдвэр гаргагчдын хооронд шууд холбоо харицаа байдаггүй нь хязгаарлагдмал. - Саналыг хэрхэн үнэлж харгалзсан нь эргэлзээ төрүүлдэг. 	
Ард нийтийн санал асуулга (Referenda)	<ul style="list-style-type: none"> - Асуудлыг олон нийтийн саналаар шийдэх. - Санаачлагч нь төрийн байгууллагууд, зарим тохиолдолд иргэд байдаг. - Санал асуулгын үр дүнг нь заавал даган мөрдөх, эсхүл эс мөрдөх. 	<ul style="list-style-type: none"> - Иргэдийг хууль тогтоох үйл явцад шууд оролцуулах арга зам. - Сонгогч бүр тэгш эрхтэй. - Нийтийн оролцоог хангах боломжтой. - Санал асуулгын үр дүнг төр үгүйсгэх боломж бага. 	<ul style="list-style-type: none"> - Сонгогчдын оролцооны хувь доогуур тохиолдолд төлөөлөл хангагдахгүй. - Хэрэглээ нийтлэг биш - Зөрчилтэй асуудлаар гол бүлгүүд олон нийтэд нөлөөлдөг. - Өртөг зардал өндөр. 	<ul style="list-style-type: none"> - Төлөөллийн ардчиллыг үгүйсгэхгүй байх. - “тийм”, “үгүй” гэсэн харилцанттай байх. - Хэлэлцэж буй тухайн асуудлыг л шийдэх зорилготой байх. - Иргэд урьдчилан мэдээлэл авсан байх.

Хавсралт 1. Иргэдтэй зөвлөлдөх, оролцоог хангах зарим аргууд /үргэлжлэл/

АРГА	Товч тайлбар	Давуу тал	Сул тал	Зөвлөмж
Фокус бүлгийн ярилцлага (Focus Group)	<ul style="list-style-type: none"> - Тодорхой сэдвийг нэг удаагийн уулзалтаар хэлэлцэх. - Нийгмийн тодорхой бүлгийг төлөөлж чадахуйц 6-12 хүнийг сонгож оролцуулна. - Албан бус, нээлттэй ярилцах. 	<ul style="list-style-type: none"> - Тодорхой бүлгийг сонирхол, хэрэгцээг судлах сайн арга. - Албан бус учраас оролцогчид асуудлыг хэлэлцэх боломж бүрдэнэ. 	<ul style="list-style-type: none"> - Оролцогчдын тоо хязгаарлагдмал байдаг нь бүлгийн санаа бодлыг бүрэн илэрхийлэх эсэхэд эргэлзээ төрүүлдэг. - Оролцогчид бусдын нөлөөнд автах, гол хүний ярианд орох. 	
Иргэдийн төлөөлөгч (Citizens Juries)	<ul style="list-style-type: none"> - Орон нутгийн хүн амын төлөөлөл /түүвэр/ 12-20 хүн. - Бодлогын асуудлаар 2-3 өдөр уулзана. - Асуудлын талаарх мэдээллийг урьдчилж авсан байх ба гэрч, экспертүүдээс асуулга авах, түүнийг хэлэлцэх, эцэст нь шийдвэр гаргах чиг үүрэгтэй. 	<ul style="list-style-type: none"> - Бодлогын шинэ шийдэл, хандлага гаргах. - Идэвхтэй, мэдээлэлтэй иргэн төлөвших. - Төр, иргэний харилцааг сайжруулах. 	<ul style="list-style-type: none"> - Шийдвэр нь албан бус зөвхөн зөвлөмжийн шинжтэй. - Цөөн иргэд оролцдог. - Зохион байгуулалтын туршлага, нөөц шаардлагатай. 	<ul style="list-style-type: none"> - Зохион байгуулж буй ямар асуудлыг шийдэх талаар тогтсон байх. - Сонирхлын бүлгүүд бус жирийн иргэдийн төлөөлөл байх. - Хэлэлцэх асуудал нь зарчмын/үнэлэмжийн/ шинжтэй байх нь үр дүнтэй.

