

ДЭЛХИЙН ЗАРИМ УЛС ОРНУУДАД ЗӨВЛӨЛДӨХ АРДЧИЛЛЫГ АШИГЛАСАН ТУРШЛАГУУД

Ц. Ганболд

*Монгол улсын их сургууль, шинжлэх ухааны сургууль
Улс төр судлалын тэнхимийн профессор
ts.ganbold@num.edu.mn*

Ц. Бямбачулуун

*Ховд их сургууль, Нийгэм хүмүүнлэгийн ухааны сургууль
Түүх, нийгмийн ухааны тэнхимийн багш
byambachuluuntseden@gmail.com*

Хураангуй: Зөвлөлдөх ардчиллыг ашигласан туршилага, эрдэмтэн, судлаачдын үзэл санаа, ингэхдээ улс төрийн тэгш байдал ба асуудлыг зөвлөлдөн хэлэлцэх боломжийг хосолж иргэдийн оролцоог хангаж буй шийдвэр, хувилбар, өөрчлөлтийн талаар дурьдсан.

Түлхүүр үгс: Зөвлөлдөх ардчилал, шийдвэр, олон нийтийн санаа бодол, хэлэлцэх

I. УДИРТГАЛ ХЭСЭГ

XX, XXI зууны зааг үеэс дэлхийн олон оронд төлөөллийн ардчилал томоохон сорилт, бэрхшээлүүдтэй тулгарах болсон билээ. Тэдгээрийг даван туулах гарц олох, ардчиллыг хамгааллан бэхжүүлхийн төлөө эрдэмтэн судлаачдын онол, практикийн эрэл хайгуулын явцад зөвлөлдөл ардчиллын тухай онол, үзэл санаа боловсрон хөгжсөн байдаг. Энэ онолын гол цөм агуулга нь: Нэг талаас, шууд ардчиллыг нийгмийн амьдралын бүх салбарт үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх боломж хязгаарлагдмал байдгийг даван туулах, нөгөө талаас төлөөллийн ардчиллын төлөөх чадварыг сайжруулах замаар нийтийн эрх ашгийг хөндсөн аливаа чухал шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог хангаж, тэдний санал бодлыг тусгах явдал мөн. Өөрөөр хэлбэл, шууд ба төлөөллийн ардчиллын сул талуудыг нөхөх, давуу талуудыг бататгах үзэл санаа зарчимд суурилсан ардчиллын хэлбэр ажээ [1].

Манай улсад одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй, гэхдээ одоог хүртэл хэрэглэгдээгүй байгаа 2017 оны 02 дугаар сарын 09-ний өдөр батлагдсан “Зөвлөлдөх санал асуулгын хууль”-иар тодорхой асуудлыг иргэдийн оролцоотойгоор шийдвэрлэхээр хуульчилсан байна. Монголын нутгийн удирдлагыг боловсронгуй болгох зорилгоор Зөвлөлдөх ардчиллын механизмыг ашиглах эхлэлийг тавиад байна.

Тиймээс дэлхийн зарим (Их Британи, АНУ, Австрали, Хятад) улсуудад зөвлөлдөх ардчиллыг ашигласан тохиолдлууд нь орон нутгийн гэхээс илүүтэй улс төрийн шинж чанартай санал асуулгууд байсан бөгөөд цөөн тохиолдолд хотын (муниципалетит) удирдлагад ашигласан байдаг бөгөөд энэ талаарх

тодорхой мэдээлэл багатай юм. Харин олон улсын болон үндэсний судлаачдыг үнэлгээ, дүгнэлтээс гарч буй нутгийн удирдлагын тулгамдсан асуудлын тухай тойм мэдээлэлд тулгуурлан тэдгээрийг шийдвэрлэхэд зөвлөлдөх ардчиллыг ашиглах боломжийн тухай санаа бодлоо илэрхийлж, бусад дэлхий улс орнуудын туршлага, цаашид хэрэгжүүлэх шинжтэй зарим санааг дэвшүүлж байна.

II. ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН ХЭСЭГ

Зөвлөлдөх ардчиллаар сонгуулийн тойргийг дахин хуваарилах, санал хураах арга технологи, бусад олон хэлбэрийн шинэчлэлийг тэгшитгэн хийх замаар хүн бүрийг санаа бодлоо илэрхийлэх эрхээр тэгш хангах боломжийг олгодог. АНУ-ын Стэнфордын Их сургуулийн “Зөвлөлдөх ардчилал судлалын төв”-ийн Захирал, Профессор, Др. Жеймс Фишкин “Зөвлөлдөх ардчиллын төслүүдийг өөр өөр эх үүсвэрээс санхүүжилттэй нэлээд хэдэн тооны төслийг хэд хэдэн улсад хэрэгжүүлээд байна гэжээ. 1995-2004 оны хооронд үндэсний хэмжээнд явуулсан есөн зөвлөлдөх санал асуулгын 58 асуудалд иргэдийн хандаж буй хандлагад өөрчлөлт гарч байгаа эсэхийг судалсан.

Эдгээр санал асуулгын дөрөв нь АНУ-д, дөрөв нь Их Британи улс, үлдсэн нэг нь Австрали улсад явагдсан. Уг төслүүдийн дийлэнхийг тус тусын зорилгод нийцүүлэн боловсруулсан хөтөлбөрийн дагуу тухайн орон нутгийн төлөөлөлтэй хамтран хэрэгжүүлсэн. Дээрх төслүүдээр дараах дүгнэлтүүдийг гаргасан. Үүнд:

- a) Бодлогын чиглэлд гарах өөрчлөлт;
- b) Санал өгөх хандлагад гарах өөрчлөлт;
- c) Мэдлэгийн өөрчлөлт;
- d) Иргэний чадавхийн өөрчлөлт буюу сайн иргэнийг бий болгох;
- e) Нийтлэг шинж чанартай шийдвэр гарах өөрчлөлт;
- f) Олон нийтийн харилцан ярианд гарах өөрчлөлт;

Жишээ нь зөвлөлдөх санал асуулга явагдсаны дараа Австралид орон нутгийн сонгуулиар Либерал ардчилсан нам 13%-иас 33% болж, Хөдөлмөрийн нам 52%-иас 44 хувь болж өөрчлөгдсөн байна. Дэлхийн өнцөг булан бүрт янз бүрийн байгууллагуудын санаачилга, санхүүжилтээр зохион байгуулагдсан олон төрлийн асуудлаарх төслүүд нь бидэнд тодорхой үндэслэл бүхий урьдчилсан дүгнэлтийг гаргах боломжийг олгосон. Зөвлөлдөх санал асуулгын талаарх 1994-2008 оны ерөнхий мэдээллийг (хүснэгт-1)- т харж болно [2]. Тус хүснэгт нь анх удаагаа буюу 1994 онд Их Британид хэрэгжиж байсан зөвлөлдөх санал асуулгаас 2008 он хүртэлх хугацаанд болсон зөвлөлдөх санал асуулгын талаарх түүхэн замналыг харуулсан байна.

Ш. СУДАЛГААНЫ ХЭСЭГ

Хамгийн анхны зөвлөлдөх санал асуулга Их Британийн телевизийн 4-р суваг, мөн АНУ-ын “Пи Би Эс” сувгуудын хүрээнд зохион байгуулагдсан. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн төслүүд, нэн ялангуяа “Пи Би Эс” нь үндэсний болон орон нутгийн хэмжээнд энэхүү үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлсээр байгаа. Гэвч удалгүй өөр асуудлууд гарч ирсэн. Техасын Нийтийн Хэрэглээний Комисстой холбоотойгоор цахилгаан эрчим хүчний байгууллагуудаар санхүүжүүлэгдсэн цуврал зөвлөлдөх санал асуулгуудын үр нөлөөгөөр цаашид салхины эрчим хүч болон эрчим хүчний хангамжийн тал дээр хийгдэх хөрөнгө оруулалтын тухай чухал шийдвэрүүд Техаст гарсан. Орон нутгийн мэдээллийн хэрэгслүүд үйл явцыг мэдээлж, олон нийтийн саналыг бодлогын хэрэгжилтэд тусгах замаар олон нийтийн үзэл бодлыг хамруулсан байдал энэхүү шийдэлд хүргэсэн хамгийн гол хүчин зүйл байв. Үүнтэй ижил тохиолдлуудаас дурдахад Ромын “Регионс Лазео” гэгдэх төрийн төсвийн зохицуулалтыг шийдвэрлэхэд нөлөөлсөн зөвлөлдөх санал асуулга, Тайландын эрүүл мэндийн тогтолцооны асуудлаар зөвлөлдөх санал асуулгуудыг тус тус нэрлэж болно. Грект улс төрийн намын санаачилгаар хэрэгжсэн төсөл, Дани болон Австралид бүх нийтийн санал асуулгын өмнө өргөн хүрээтэй оролцогч талуудын эвслээр удирдуулсан төслүүдийг хэрэгжүүлсэн байна.

“Зөвлөлдөх ардчилал судлалын төв”-ийнхөн өөр өөр нөхцөлд зөвлөлдөх бичил орчны зөвлөлдөөнийг явуулах талаар авч үзсэн. АНУ, Итали, Дани, Австрали, Англи зэрэг орнуудад хэдий нь бий болсон ардчилал доторх “хэвийн улс төр”-ийн жишээг дурдсан. Хятад дахь орон нутгийн хүчин чармайлт, ямар нэг намуудын өрсөлдөөнгүй системийн талаар ч дурдсан. Хойд Ирланд, Унгар, Болгар дахь (Рома)-чуудын асуудлууд зэрэг үндэсний буюу үндэстэн хуваагдсан онцгой сорилтуудыг ч дурдсан. “Зөвлөлдөх ардчилал судлалын төв”-ийнхөн мөн Европын нийгмийн орчин дахь үндэстэн дамнасан сорилт, цахим (виртуал) ертөнцөд зөвлөлдөөнийг хэрэгжүүлэхийн хүндрэлүүдийг авч үзсэн байна.

“Зөвлөлдөх ардчилал судлалын төв”-ийнхөн 1995-2004 оны хооронд үндэсний хэмжээнд явуулсан есөн зөвлөлдөх санал асуулгын 58 асуудалд иргэдийн хандаж буй хандлагад өөрчлөлт гарч байгаа эсэхийг судалсан. Судалгааны хэлэлцүүлгийн сэдэв нь 2003 оны АНУ-ын гадаад бодлого, 2004 оны АНУ-ын сонгууль, 1995 оны Европ дахь Их Британи улсын ирээдүй ба 1997 оны Их Британи улсын сонгууль зэргийг хамарсан байсан юм. Хэлэлцүүлэгт оролцогчид нь санамсаргүй түүврийн аргаар сонгогдсон 238-347 тооны иргэд байсан. Долоон зөвлөлдөх санал асуулгыг нүүр тулсан хэлбэрээр явуулсан бол, үлдсэн хоёр санал асуулгыг онлайнгаар явуулсан байна. Үүнд хамгийн түрүүнд анхаарал татсан зүйл нь иргэдийн тухайн асуудалд хандах

хандлагад ихээхэн өөрчлөлт гарсан явдал юм. Хэлэлцүүлсэн 58 асуудлын 72 хувьд нь эхний байр суурьтай нь харьцуулахад иргэдийн санал бодол өөрчлөгдсөн байсан. Өөрчлөлтийн хувь хэмжээ нь ч мөн их байсан.

1999 онд Австрали улс нь Амбан захирагчийг сольж, бүгд найрамдах улс болох эсэх асуудлаар Үндсэн хуулийн бүх нийтийн санал асуулгыг зохион байгуулсан ба уг санал асуулгаар Хатан хааныг Ерөнхийлөгчийн хамт Парламентын гуравны хоёрын саналаар сонгохоор байв. Энэхүү саналыг “Үндсэн хуулийн чуулган”-аас ирүүлсэн ба Үндсэн хууль нь Амбан захирагчийг сольж болох талаар хэлэлцсэн байлаа. Конвенци нь зарим энгийн иргэдийг багтаасан элитүүдийн зөвлөлдөөн байсан. Олон нийтийн санал асуулгад хэлэлцүүлэх гурван хувилбар байсан бөгөөд хувилбар бүр маш их дэмжлэгтэй байсан. Үүнд:

1. Статус кво
2. Санал асуулгын саналаар (шууд бусаар Ерөнхийлөгчийг сонгох)
3. Шууд сонголтоор Ерөнхийлөгчийг сонгох хувилбар.

Эдгээр гурван хувилбараас хамгийн сүүлийн хувилбарыг маш өргөнөөр хэлэлцэж санал асуулгад тусгасан боловч санал хураалт дээр ороогүй. Бүгд найрамдахчууд шууд сонгуулийг хүссэн хүмүүс болон шууд бус загварыг чухал ач холбогдолтой гэдгийг нотлох гэж дэмжсэн хүмүүсийн бүлэгт хуваагдаж байлаа. Шууд сонгуулийг хүсэгчид шууд бус байдлаар сонгогдох зарчмыг уу, эсвэл Статус кво-г илүүд үзэх үү гэдгийг шийдэх ёстой байсан юм.

Санал асуулгын өмнө Зөвлөлдөх санал асуулгыг бидэнтэй хамтран ажиллагч, Австрали улсын доктор Пам Райан (Австралийн зөвлөлдөөний асуудлууд)-ы удирдлага дор зохион байгуулагдсан юм. Зөвлөх бүлэг нь санал асуулгад ажиллах албан ёсны “тийм”, “үгүй” хороодуудтай маш төстэй бөгөөд тэнцвэртэй, үнэн зөв байдлыг хангахын тулд товч мэдээллээр хангасан юм. Товч мэдээлэл нь системтэй санал асуулгын нөхцөлийг хангасан ба арга хэмжээний өмнө болон дараах үйл явдалд түүнчлэн Австралийн сонгуулийн судалгааны төвөөс удирдан зохион байгуулдаг “Сонгуулийн дараах судалгаа” хяналтын бүлэгт энэхүү мэдээллийг ашигласан[2.196-197].

Санал асуулгаас хоёр долоо хоногийн өмнөх амралтын өдрөөр маш өндөр түвшний төлөөлөгчид болох 347 Австрали сонгогчдыг Канбэрра дахь хуучин Парламентын ордонд авчирсан юм. Сонгогчдыг жижиг бүлгүүдэд хуваан гурван хоногийн турш Австралийн өргөн нэвтрүүлгийн корпорацийн 60 минут нэвтрүүлгээр улс төрчид, зөвлөхүүд мэтгэлцсэн томоохон асуудлуудыг хэлэлцсэн байна. Долоо хоногийн сүүлээр “тийм” гэсэн байр суурьтай оролцогчдын хандлага 57% (үндэсний асуулгын байр суурьтай төстэй байсан)-иас 73% руу огцом өссөн. Мөн бусад асуудлууд нь

өөрчлөлтийн динамикт гүнзгий нөлөөг үзүүлэв. Гурван арга замтай сонголтонд шууд сонгууль болон нэг дэх хувилбарыг зөвхөн тавны нэг нь (Эхний сонголтыг дэмжигчдийн хувь 51.5%-иас 20.5% хувь болж буурсан). Ингэснээр Статус кво нь гурван арга замаас хоёр дахь байрыг эзэлсэн. Санал асуулгын дүнгээр зөвлөлдөөний өмнө хамгийн бага дэмжлэгтэй байсан эхний хувилбарыг оролцогчдын ихэнх нь дэмжжээ. (21%-иас 64% болж өсч, гурван арга замаас нэгдүгээрт орсон). Австралийн ардчилсан нам мөн өндөр амжилтыг үзүүлэв. Таван асуулгын эцэст 39%-ийн үзүүлэлттэй байсан мэдээллийн чанарын түвшин 78% болж өссөн. Жишээ нь: Хатан хаан Амбан захирагчийг Ерөнхий сайдтай зөвшилцөж томилдог гэдгийг мэддэг хүмүүсийн хувь 39% байснаас 85% болов. Үүнээс гадна мэдээлэл нь үзэл бодлын огцом өөрчлөлтийг авчирсан. Энэ үеэр мэдээллээр илүү хангагдсан хүмүүс ч мөн үзэл бодлоо өөрчилж чадсан юм. Үндсэн хуулийн концепци дахь элитүүдийн зөвлөлдөөнд оролцогчид болон Ардчилсан нам дахь иргэдийн аль аль нь шууд сонгуулийн санал нь Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэлд нөлөөлж болох талаар мэдсэнээр шууд бус сонгуулийн ач тусыг ойлгосон. Тэд анх шууд бусаар Ерөнхийлөгчийг сонгоно гэж байсан ч зөвлөлдөөний дараа шууд сонгох ёстой гэж үзэн олон нийтийг уриалах болсон. Гэвч энэ хувилбараар сонгогдсон Ерөнхийлөгч хэрхэн Ерөнхий сайдтай холбогдохыг анхаарч үзээгүй. Хэрэв олон нийтээс системийг хэвээр нь авч үлдэхийг хүссэн бол тэд цаашид элитүүдийн зөвлөлдөөний оролцогчдын адилаар шийдвэрээ өөрчлөх байсан. Манай ардчилсан онолын үүднээс авч үзвэл, үндсэн асуудал нь ардчиллын элитүүдийн зөвлөлдөөн, өрсөлдөөнт ардчилал хоорондын мэтгэлцээнийг эрчимжүүлж байна. Мөн энгийн иргэдийн дунд Зөвлөлдөх ардчиллын төлөөх хүсэл тэмүүллийг бий болгосон ба жирийн иргэд элит биш байсан ч зөвлөлдөх чадвартай гэдгийг харуулсан[2.197-198].

IV. ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭГ

Европ, АНУ, Канад, Австрали зэрэг улсуудад зөвлөлдөх ардчиллыг ашигласан тохиолдлууд нь орон нутгийн гэхээс илүүтэй улс төрийн шинж чанартай санал асуулгууд байсан бөгөөд цөөн тохиолдолд хотын (муниципалетит) удирдлагад ашигласан байдаг бөгөөд энэ талаарх тодорхой мэдээлэл багатай юм. Харин зөвлөлдөх ардчиллыг БНХАУ-ын нутгийн удирдлагад ашигласан тохиолдол нь илүү дэлгэрэнгүй, гэхдээ мөн чанарыг нь харвал манай орон нутгийн өөрөөр хэлбэл, хотын удирдлагатай нэлээд төстэй байсан. Өөрөөр хэлбэл, Хятадын нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлдэг гол субъектууд нь Орон нутгийн засаг захиргааны удирдлагууд болон намын ажилтнууд байдаг. Тэд нутгийн иргэдийн санаа бодлыг тэр бүр сонсдоггүй

бөгөөд өөрсдөө нутгийн иргэдийн өмнөөс намын бодлого, үзэл баримтлалыг зөрчихгүйгээр прагматик хэлбэрээр шийдвэр гаргадаг. Монголын нутгийн удирдлагад нэн ялангуяа хотын удирдлагад ард иргэдийн санаа бодлыг сонсохгүйгээр аль нэг намын олонхийн болон засаг дарга, түүний захиргааны түшмэд шийдвэр гаргадаг. Энэ талаар адил байх талтай. Нөгөө талаар ардчилал хөгжсөн орнуудад нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааны нэг гол хэлбэр болох иргэдийн нийтийн хурлаар шийдвэрлэдэг асуудлуудыг заавал зөвлөлдөх ардчиллаар шийдвэрлэх зэрэгцээ засаглал үүсгэх шаардлагагүй байж болох юм. Энэ утгаар нь Хятадын жишээг судлах нь зохистой байж болох юм.

БНХАУ нь 1992 оноос орон нутгийн түвшиндээ шийдвэр гаргах засаглалын эрх мэдлийг орон нутгийн төрийн захиргааны түвшинд шилжүүлсэн. Хятадын орон нутгийн төрийн захиргааны удирдлагууд коммунист намын хяналтын дор орон нутгийн төсвөө өөрсдөө бүрдүүлж, захиран зарцуулах эрх эдэлдэг. Тухайн орон нутгийн эдийн засгийн хөгжлийн түвшнөөс хамаарч орон нутгаас хураасан татварын орлогоос төв засгийн газарт өгөх хэлбэр нь гурван өөр түвшинтэй. Үүнд:

1. Татварын тодорхой хувийг төв засгийн газар буюу төрийн санд тушаах. Энэ нь тухайн орон нутгийн эдийн засгийн хөгжлийн түвшин өндөр, татварын орлого ихтэй нутгуудад үйлчилдэг. Орон нутгаас төрийн санд тушаах татвар нь 1992-2006 оны хооронд дунджаар нийт татварын 22% байсан бөгөөд Бээжингийн олимп болохтой холбоотойгоор 32% болж нэмэгдсэн. Өөрөөр хэлбэл, орон нутаг нь 1992-2006 он хүртэлх хугацаанд татварын орлогын 78%-ийг, харин 2006 оноос хойш 68%-ийг өөрөө захиран зарцуулдаг. Жишээ нь: Шинжааны Өрөмч хот 1980-аад оны сүүл үед шавар тагзаар дүүрсэн, гэрэл цахилгаан муутай харанхуй хот байсан бол, одоо 1,5 сая хүн амтай орчин үеийн барилга байшин, зам харилцаа бүхий аж үйлдвэрийн том төв болсон байна.
2. Татвар бага төлдөг орон нутаг. Нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн түвшин буурай орон нутаг татварын орлогынхоо 10%-ийг төв засгийн газарт тушааж, үлдсэн 90%-ийг нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд зориулдаг байна. Жишээ нь: Эрээн хот татварын орлогынхоо 90%-ийг өөртөө үлдээдэг.
3. Төрийн дотациар санхүүждэг орон нутаг. Зарим зах хязгаарын эдийн засгийн хөгжил буурай тухайлбал, Төвд зэрэг мужуудад төрийн төсвийн хөрөнгөөр орон нутгийг санхүүжүүлдэг. Улсын төсвөөр санхүүждэг хот тосгон төдийлөн өсөж, хөгждөггүй байна. Жишээ нь: энэ нь Төвдөд их тодорхой харагддаг.

Хятадын орон нутгийн хөгжлийг төрийн захиргааны менежерүүд намын бодлого төлөвлөгөөгөөр намын хяналтын дор, чөлөөт эдийн засгийн

хөгжлийн зарчмаар хөгжүүлдэг. Энэ утгаар орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн бие даасан хөгжлийн шийдвэрийг нам, төрийн удирдлагууд гаргаж байдаг. Энэ нь Хятадын ард түмний хүсэл, сонирхолд хэр зохистой нийцдэг эсэхийг тодруулахаар АНУ-ын Стэнфордын Их сургуулийн “Зөвлөлдөх ардчилал судлалын төв”-ийнхөн Хятадын засгийн газар болон орон нутгийн захиргааны удирдлагуудтай тохиролцон 2005 онд зөвлөлдөх санал асуулга явуулжээ.

Хятадын орон нутгийн ардчиллын тэргүүлэх судлаачдын нэг профессор Бау Ганг Хитэй хамтран Винлинг хотын Зигоу сууринд дэд бүтцийг барьж байгуулах шийдвэр гаргахад олон нийтийн зөвлөлдөөнийг зохион байгуулсан юм. Орон нутгийн удирдлагууд нь нийт 30 дэд бүтцийн төслийг боловсруулан хэрэгжүүлэхээр төлөвлөөд байснаас зөвхөн арван төслийг хэрэгжүүлэх төсвийн чадавхтай байсан юм. Тиймээс орон нутгийн зам, хурдны зам, төв талбай, цэвэрлэх байгууламж, цэцэрлэгт хүрээлэн, хүрээлэн байгаа орчны цогц төлөвлөгөө зэрэг төслүүдээс нэн тэргүүнд хийж хэрэгжүүлэх шаардлагатай 10 төслийг сонгохдоо олон нийтийн зөвлөлдөөнийг явуулах нь зүйтэй гэж үзсэн.

Нэг сонирхууштай зүйл нь энэ сууринд олон нийтийн санал бодлыг сонсох зорилготой Кентан хэмээх уулзалтыг зохион байгуулж ирсэн эртний уламжлал байсан. Уг уулзалт нь Барууны орнуудад зохион байгуулдаг “орон нутгийн хурал”-тай төстэй хэдий ч зарим нэг талаараа ялгаатай. Жишээлбэл хуралд оролцогчид нь нийгэмд тодорхой байр суурьтай, нөлөө бүхий, эрх ашиг нь хөндөгдөх асуудалд сайн дурын үндсэн дээр оролцдог хүмүүсээс бүрддэг. Түүнчлэн энэхүү уулзалт нь хэлэлцүүлэх асуудал, зөвлөлдөөн явуулах арга зүйн талаар урьдчилан тодорхой мэдээлэл өгдөггүй зэрэг сул талуудтай. Дараагийн нэг зүйл нь уг хурал нь нэг талаас ил тод байдал, иргэдэд санал бодлоо хуваалцах боломжийг олгодог ч бодлого боловсруулах явцад нөлөө үзүүлж чаддаггүй ажээ[3].

Орон нутгийн шийдвэр гаргагчид дээр дурдсан Кентан уулзалтын сул талуудыг шийдвэрлэх боломжтой арга нь зөвлөлдөх санал асуулга гэж үзсэн. Энэ нь:

- Нэгдүгээрт Кентан уулзалтыг бодвол бүх иргэдийг төлөөлөх чадвартай.
- Хоёрдугаарт нөлөө бүхий оролцогчийн дуу хоолойг сонсохоос илүүтэй оролцогч бүрийн тэгш оролцоог дэмждэг.
- Гуравдугаарт хэлэлцүүлгийн өмнө болон дараа нь статистик үзүүлэлтээр үр дүнг тооцох боломжийг олгодгоороо давуу талтай.

Орон нутгийн зөвлөх хорооноос 30 төсөл тус бүр дээр товч мэдээлэл, зөвлөгөө өгөх материалыг бэлдэж боловсруулсан. Төслийн чиглэл тус бүрийн

мэргэжилтнүүдийг зөвлөлдөөнд оролцогчдын асуултад хариулт өгч мэдээлэл хийлгэхээр урьж оролцуулсан. Эдгээр төсөл тус бүр нь тухайн салбарынхаа мэргэжилтнүүдээр дэмжигдсэн байсан юм. Зөвлөлдөөний төгсгөлд бодлогын түвшний, мэдээллийн, сонголтын. практик үндэслэл гэсэн үндсэн дөрвөн бүлэг асуулт бүхий санал асуулгын хуудас, мөн зөвлөлдөөний талаарх үнэлгээний хуудсыг ч боловсруулсан байсан. Салбар хэлэлцүүлгүүдийг удирдан явуулахаар орон нутгийн багш нарыг дайчлан оролцуулсан байна. Удирдагч багш нарт хэлэлцүүлгийг удирдах явцад өөрийн үзэл бодлыг илэрхийлэх, тусгахгүй байх чиг үүргийг урьдчилан өгсөн. Зөвлөлдөөнийг амралтын өдрүүдэд зохион байгуулахаар орон нутгийн сургуулийг сонгосон байна. Орон нутгийн засаг захиргаа хэлэлцүүлэг зохион байгуулах ажлын зардлыг хариуцсан юм.

Оршин суугчдын бүртгэлээс нийт 275 иргэнийг санамсаргүй түүвэрлэлтийн аргаар сонгосноос 269 нь эхний шатны судалгааг бөглөсөн бол 235 оршин суугч сүүлийн шатны зөвлөлдөөнийг дуустал оролцсон байна. Эхний шатны түүвэрлэлтэд эрэгтэйчүүдийн тоо давамгайл байсан бөгөөд санал асуулгад оролцогчид нь эх олонлогтойгоо ерөнхийдөө ижил, судалгаанд оролцсон, оролцоогүй хүмүүсийн хооронд ч онцлох ялгаа байгаагүй [4]. Үзэл бодол, хүн ам зүйн үзүүлэлтийн хувьд 120,000 оршин суугчдыг бүрэн төлөөлөх 235 хүнийг түүвэрлэн авсан байна.

Зөвлөлдөөний явцад олж авсан мэдлэг, мэдээллээс хамаарч оролцогчдын үзэл бодлын чиг хандлагад хэд хэдэн өөрчлөлтүүд гарсан нь ажиглагдсан. Нэгдүгээрт, цэвэршүүлэх байгууламж болон дүүргүүдийг холбосон төв гудамжны төслийн дэмжлэг нэмэгдсэн бол, авто замын төслийн дэмжлэг буурсан. Мөн цэцэрлэгт хүрээлэн болон хүрээлэн байгаа орчны төслийн дэмжлэг өссөн бол тансаг төв талбайн төслийн дэмжлэг буурсан зэрэг үзүүлэлтүүд гарсан байна. Нийтдээ 30 төслийн 12 дээр нь статистик тоон үзүүлэлтийн өөрчлөлт гарсан. Хэлэлцүүлэгт оролцогчид маш их мэдээлэлтэй болсон байсан бөгөөд статистикийн хураангуйлсан тоон үзүүлэлтээр мэдээллийн асуултуудын (4 асуулт) дундаж өгөөж нь 11 байсан юм.

Судлаачдын анхаарлаа хандуулсан нэг зүйл нь мэдээлэл дээр үндэслэн хүмүүсийн үзэл бодлын чиг хандлагад өөрчлөлт гарч байгаа эсэх тухай асуудал байсан. Зөвлөлдөх санал асуулгуудын дүнгээс үзэхэд шаардлагатай мэдээлэл дээр үндэслэн тухайн асуудлыг дэнслэн бодох, шүүх чадвартай иргэдийн төлөөллийг хамруулах бүрэн боломжтой байсан. Дараагийн нэг чухал асуудал нь зөвлөлдөөний явцад нийгэмд тодорхой байр суурьтай хэсэг бүлгийн нөлөө болон санал хуваагдах, талцах асуудал үүсэх вий гэдэг болгоомжлол байсан ч аль нь ч тохиолдоогүй. Учир нь хэлэлцүүлгийн явцад эдгээр асуудлуудаас ангид байх, хязгаарлах зарчмыг баримталсан.

Зөвлөлдөөний явцад нөлөө бүхий байр суурьтай хэсэг, бүлгийн нөлөөлөл байх тохиолдолд буюу боловсролтой иргэд хэлэлцэгдэж буй асуудлын талаас илүү хувьд нь эрэгтэй оролцогчид, тавны гуравт нь эдийн засгийн ашиг сонирхолтой бүлэг, тавны дөрөвт нь нэг байр суурьтай байсан оролцогчид тус асуудлаас зайлсхийж байсан. Өөрөөр хэлбэл хэлэлцүүлэгт оролцогчдын дэмжлэгийг авахын тулд ашиг сонирхлын бүлэг тэдгээрийн санал бодлыг өөрийн чигт урвуулж авахыг чармайдаг. Иймд энэхүү зөвлөлдөөнийг ашиг сонирхлын бүлгийн эрх ашгаас ангид явуулсан. Зөвлөлдөөний үеэр явагдсан нэгэн хуулийн хэлэлцүүлэг хурцадмал байдлыг бий болгосныг эс тооцвол талцах, санал хуваагдсан асуудал гараагүй юм. Тус зөвлөлдөөний үеэр хуулийн хэлэлцүүлгийн өрнөл нэлээдгүй даамжирсан ч үндсэн асуудал руугаа цаг алдалгүй орж байсан учраас зөвлөлдөөн ийм төрлийн саад бэхшээлгүй явагдсан гэж үзэж болох юм. Түүнчлэн салбар хэлэлцүүлгүүд ч маргаан мэтгэлцээн багатай явагдсан байна.

Зөвлөлдөх ардчиллын дэвшүүлдэг өөр нэгэн үзэл санаа нь зөвлөлдөөний явцад иргэдэд өөрсдийнхөө амьдарч буй нийгэм, олон нийтийн ашиг тусын төлөө гэсэн сэтгэлгээ бий болдог явдал юм. Үүн дээр үндэслэн хэлэлцүүлэх төслүүдийг нийтэд буюу бүлэгт ашиг тус өгөх байдлаар нь ангилахыг нэн тэргүүнд хийж, хэрэгжүүлэх шаардлагатай ажлын жагсаалтад нийтэд ашиг тусаа өгөх асуудлууд багтаж байсан. Зөвлөлдөөний үр дүнг бодит ажил хэрэг болгохоор орон нутгийн удирдлагууд хүчин чармайлт гарган идэвхийлэн ажилласан. Иргэдийн нэн тэргүүний хэрэгцээтэй хэмээн тодорхойлсон асуудлуудаас гурван цэвэрлэх байгууламж, чөлөөт цагаа өнгөрөөх цэцэрлэгт хүрээлэн болон хэд хэдэн дүүргийг холбосон төв замыг барьж байгуулах зэрэг нийт 12 төслийн хэрэгжилтийг хангасан байна (Because some of these projects were less expensive it was possible to do twelve rather than ten as initially expected).

Бээжин хотод явагдсан нэгэн хурал дээр уг зөвлөлдөөний талаар онцлон дурдаад зогсохгүй олон нийтийн сонсох тогтолцоог өөрчилж зөвлөлдөх санал асуулга хэлбэрээр явуулах талаар ч яригдсан байна[5]. Энэ саналыг дэвшүүлсэн орон нутгийн намын дарга Заухау Жангаас орон нутгийн Ардын Их Хурлаас уг зөвлөлдөөнийг илүүд үзсэн шалтгааныг асуухад орон нутгийн Ардын Их Хурал нь шийдвэрийг баталгаажуулах үүргийг хэрэгжүүлдэг ч иргэдтэй зөвлөлдөж тэдний санал бодлыг сонсож чаддаггүйд байгаа юм гэж хариулжээ. Бээжин хотын олон нийтийг сонсох арга хэмжээ зохион байгуулах хороонд ажилладаг нэгэн мэргэжилтэн Хятад улсын хэмжээнд гаргаж буй шийдвэрүүд нь шинжлэх ухаанд суурилсан, хуулийн дагуу, ардчилсан зарчмыг баримтлах гэсэн гурван шалгуур үзүүлэлтийг хангах

ёстой талаар дурдсан юм. Тэгвэл зөвлөлдөх санал асуулга нь эдгээр шалгуур үзүүлэлтийг хангаж чадах эсэх асуулт гарч ирж байна.

Олон нийтийн хэлэлцүүлэг нь дараах ач холбогдолтой болсон байна:

1. Олон нийтийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлэх. Үүнийгээ Ноён Жанг “Нэг талаас би өөрийн эрх мэдлийг шилжүүлэн өгсөн хэдий ч илүү их эрх мэдлийг олж авснаа ойлгосон” гэж тайлбарласан.
2. Элитүүдийн төлөөлөл буюу Ардын Их Хурлыг иргэдийн санал бодлыг сонсож тэдгээрийг хэрэгжүүлэх механизмтай холбосон явдал юм. Намуудын өрсөлдөөний тогтолцоо байхгүй хэдий ч гол нь бодлого боловсруулах түвшинд иргэдийн оролцоог бий болгож тэдний санал бодлыг тусгах боломж бий болгож чадсан байна.

Үүнд ямар хүчин зүйлүүд нөлөөлөв гэдгийг тооцож үзэхэд:

1. Хятадын орон нутгийн засаг захиргааны удирдлага нь бие даасан, хараат бус эрх мэдэлтэй. Тийм учраас хот, хөдөө, орон нутгийн засаг захиргааны шийдвэр гаргах түвшинд энэ туршилтыг явуулах боломжтой байсан.
2. Орон нутгууд өөр хоорондоо улс төрийн соёл асар их ялгаатай байдаг хэдий ч Кентан хэмээх уламжлалт уулзалт нь шинжлэх ухаанд суурилсан олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулах үндэс суурь болж өгсөн.
3. Зөвлөлдөөн нь нэг намын системд ямар ч сөрөг нөлөө үзүүлээгүй. Цэвэрлэх байгууламж болон дэд бүтцийн асуудлуудыг шийдвэрлэхэд чиглэж улс төр болон сонгуулийн асуудлыг огт хамруулаагүй юм.

Тодорхой хэмжээгээр хязгаарлагдмал хүрээнд явагдсан ч бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах түвшинд иргэдийн санал бодлыг авч хэрэгжилтийг хангаж ажилласнаар ард түмний дэмжлэгийг ихээр авсан байна. Эдийн засгийн хөгжлийн хурдыг дагаад иргэд хэрэглэгчийн эрхийг эдлэх болсон. Тэгвэл цаг хугацаа өнгөрөх тусам иргэд нийгэмд чиглэсэн бодлого, шийдвэрүүдэд өөрсдийн оролцоо, нөлөөллийг бий болгох хүсэл эрмэлзэл нэмэгдэх нь жам ёсных юм.

Хятадын орон нутгийн түвшинд явуулсан энэ зөвлөлдөөн нь ардчиллын үйл явцад ямар ч хувь нэмэр оруулахгүй зөвхөн орон нутгийн засаг захиргааны үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлсэн эсэх асуудал урган гарч ирж байгаа юм. Мэдээж цөөхөн хэдэн жишээг үндэслэн тодорхой хариулт өгөх боломжгүй боловч урьдчилан хэлэлцэх замаар бус шийдвэр гаргасан үйл явц болон хэлэлцүүлгийн үр дүнд шийдвэр гаргагчдын хүлээсэн үр дүнгээс өөр гарсан байдлыг онцлон тэмдэглэж болох юм. Түүнчлэн дараа дараагийн жилүүдэд зөвлөлдөөний хязгаарлагдмал хүрээг тэлж өргөжүүлж зөвлөлдөөнөөс гарсан үр дүнг хэрэгжүүлж ажиллах нь бидэнд маш их давуу талыг олгоно гэж орон нутгийн удирдлагууд дүгнэсэн байна. Дараагийн

шатанд орон нутгийн төсөвтэй холбоотой шийдвэрүүдэд иргэдийн санал бодлыг тусгах нь орон нутгийн төсвийн нээлттэй ил тод байдлыг бий болгох буюу энэ нь анх удаагаа шинжлэх ухаанд суурилсан бүх иргэдийн төлөөллийг оролцуулсан төсвийн зөвлөлдөөн болохыг орон нутгийн удирдлагууд бас дурдаж байсан юм (“Participatory budgeting” id of course a term made famous in Porto Alegre, Brazil, but it is conducted there without scientific samples).

Энэхүү төсөлд хамрагдсаны өөр нэгэн үр дүн нь зөвлөлдөх санал асуулгын ийнхүү амжилттай болсон тохиолдлыг нутгийн иргэдийн хуралд танилцуулснаар Хятадын өөр хотуудад тэр дундаа Ченгдү, Шанхай зэрэг хотуудад энэхүү аргачлалыг хэрэгжүүлэх боломжтой болсон. Мөн намын 18-р Их хуралд хүртэл яригдаж, Хятадын намын удирдлагууд энэхүү зөвлөлдөөний талаар сайшаалтай дурдсан байна.

Ү. ДҮГНЭЛТ

Зөвлөлдөх ардчилал нь онолын хувьд ардчиллыг төгөлдөржүүлэхэд чиглэгдсэн бөгөөд олон нийтийн санаа бодлын талаарх мэдээллийг харьцангуй үнэн зөв, бодитоор авах үндсэн арга зүйн хүрээнд олон төрлийн асуудлуудад бүрэн дүүрэн ашиглагдах боломжтой гэж үзсэн байдаг. Ардчиллын туйлын зорилгыг олон ургальч үзлээр ойлгох хэрэгтэй. Энэ нь зөвлөлдөх ардчиллын нөхцөлд илүү сайн ардчилал гэсэн үг бөгөөд өөр ямар нэг утга санааг илэрхийлэхгүй. Санал асуулга нь тэргүүн зэргийн ач холбогдолтой бөгөөд шууд зөвлөлдөөний бусад хэлбэрийг хэрэгжүүлэх замаар олон нийтийн оролцоог өргөжүүлэх боломжтой.

Зөвлөлдөх ардчилал нь олон нийтийн санаа бодлыг илэрхийлэх, шийдвэрт тусгах боломжийг олгодог арга юм. Зөвлөлдөх ардчиллаар сонгуулийн тойргийг дахин хуваарилах, санал хураах арга технологи, бусад олон хэлбэрийн шинэчлэлийг тэгшитгэн хийх замаар хүн бүрийг санаа бодлоо илэрхийлэх эрхээр тэгш хангах боломжийг олгодог. Монголын нутгийн өөрийн удирдлагын дутагдалтай талуудыг нөхөхөд “Зөвлөлдөх ардчилал” эерэг үүрэг гүйцэтгэнэ [6]. Үүнд:

- Орон нутгийн нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн чухал шийдвэрүүд явцуу ашиг сонирхлоос холдож, амьдралд ойр, оновчтой болоход нөлөөлнө.
- Нутгийн өөрийн удирдлагад зөвлөлдөх ардчиллыг хэрэглэх нь зохистой. Тухайлбал, Хүн амын тоо ихсэх тусам ИТХ-ын иргэддээ хүрч ажиллах, мэдээлэл өгөх байдал буурч байна. Тиймээс зөвлөлдөх ардчилал илүү оновчтой.

- Иргэд зөвлөлдөх ардчиллаар дамжуулан, улс төрийн оролцоо, соёлд суралцах төдийгүйн ИНХ-д ач холбогдол өгч оролцох хандлага нэмэгдэх боломжтой.
- Зөвлөлдөх ардчиллыг ашиглах боломж, ач холбогдол нь ардчиллын бусад институциудээс илүүтэй нутгийн удирдлагад байна.
- Улс төрийн намаар талцах үзэгдлийг эрс бууруулах ач холбогдолтой.
- Сонгодог ардчиллыг хөгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой.
- Дэлхийн хүн ам ихтэй улс орны туршлагаас харахад төрийн бодлого, шийдвэрт иргэдийн саналыг тусгахад зөвлөлдөх ардчиллыг ашиглаж байна.

НОМ ЗҮЙ

1. Чулуунбаатар Г. Монгол дахь засаглалын зарим тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд зөвлөлдөх ардчиллыг ашиглах боломж// *Proceedings of the international conference on "Deliberative democracy in Asia"*. Улаанбаатар: «МУИС ПРЕСС ХЭВЛЭЛИЙН ГАЗАР», 2018, 65 х.
2. Жеймс С Фишкин. Хүмүүс үзэл бодлоо илэрхийлэхүй. Улаанбаатар: «НЭПКО ХГ», 2015, 151, 196-198, х.
3. See James S.Fishkin, Baogang He, and Alice Siu (2006), "Public Consultation Through Deliberation in China: The first Chinese Deliberative Pol" in Ethan Lieb and Baogang He, eds, *The Search For Deliberative Democracy in China*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 229-44
4. See James S.Fishkin, Baogang He, Robert C.Luskin, and Alice Siu (2006), "Deliberative Democracy in an Unlikely Place" in *British Journal of Political Science*. Available at <http://cdd.stanford.edu/research/papers/2006/china-unlikely.pdf>
5. See Joel McCormick (2006), "It's Their Call" in *Stanford Magazine January/February*. Available at <http://cdd.stanford.edu/press/2006/stanfordmag-call.pdf>
6. Ганболд Ц., Батболд Ц. /Монголын нутгийн удирдлагад зөвлөлдөх ардчиллыг ашиглах боломж, ач холбогдол// *Proceedings of the international conference on "Deliberative democracy in Asia"*. УБ., 2018. Тал 145