

---

**МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСАГ ЗАХИРГАА,  
НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖ, ТҮҮНИЙ  
УДИРДЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН  
ХЭРЭГЖИЛТИЙН БАЙДАЛД ХИЙСЭН ДҮН  
ШИНЖИЛГЭЭ**

---

Улаанбаатар хот  
2019 он

ННА - 67  
ДАА - 340  
М-692

Уг судалгааны ажлыг Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр (НҮБХХ)-өөс 2017-2020 онд хэрэгжүүлж буй “Монгол Улсад төлөөллийн байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх нь” төслийн хүрээнд ажилласан экспертийн баг хийж гүйцэтгэв. Тус судалгааны үр дүн, тайлбар, дүгнэлт нь Улсын Их Хурал ба НҮБХХ-ийн байр суурийг илэрхийлээгүй болно. Илэрхийлсэн үзэл бодол нь зөвхөн зохиогчдын хувийн үзэл бодол бөгөөд тэдний өмнө болон одоогийн эрхэлж буй албан тушаалтай хамааралгүй болно. Аливаа алдаатай, ташаа зүйл гарсан бол түүнийг зохиогчид хариуцна.

Copyright © НҮБХХ

Зохиогчийн бүх эрх хамгаалагдсан.

ISBN: 978-99978-915-5-6

“ХӨХ МОНГОЛ ПРИНТИНГ” ХХК-д дахин хэвлэв.

2019 он

## ГАРЧИГ

Судалгааны ажлын тухай ерөнхий танилцуулга .....	1
--	---

### НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ

<b>Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн тойм .....</b>	<b>7</b>
1992 оны хууль .....	7
2006 оны шинэчилсэн найруулга .....	8
Одоогийн байдал .....	11
Дүгнэлт .....	19

### ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ

<b>Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн зохион байгуулалт .....</b>	<b>21</b>
Удиртгал .....	21
Багийн эрх зүйн байдал .....	24
Сумын эрх зүйн байдал .....	29
Аймгийн эрх зүйн байдал .....	35
Дүгнэлт .....	37
Харьцуулсан судалгаа: .....	40
ЗЗНДН-ийг тодорхойлох хандлагууд .....	40
Засаг захиргааны шатлал .....	43

### ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ

<b>Хотын эрх зүйн байдал .....</b>	<b>45</b>
Удиртгал .....	45
Үндсэн хуулийн зохицуулалтууд .....	45

Хотыг ЗЗНДН болгон зохицуулахад анхаарах асуудлууд .....	52
Дүгнэлт .....	55

## **ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ**

<b>Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчмын хэрэгжилт .....</b>	<b>56</b>
Удиртгал .....	56
Үндсэн хуулийн зохицуулалт .....	57
Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага .....	57
Төрийн удирдлага .....	61
Хослуулах зарчим .....	64
Хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ .....	66
Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага .....	66
Хурал, Засаг даргын харилцаа .....	78
Төрийн удирдлага .....	81
Дүгнэлт .....	85

## **ТАВДУГААР БҮЛЭГ**

<b>Чиг үүргийн хуваарилалт .....</b>	<b>88</b>
Удиртгал .....	88
Хуулийн нэр томъёоны хэрэглээ .....	89
Хурлын бүрэн эрх .....	90
Засаг даргын бүрэн эрх .....	92
Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн чиг үүрэг .....	95
Эрх, чиг үүрэг шилжүүлэх .....	98
Дүгнэлт .....	99

Харьцуулсан судалгаа: .....	101
Чиг үүрэг хуваарилах зарчмууд.....	101
Чиг үүргийн хуваарилалт .....	107

## **ЗУРГАДУГААР БҮЛЭГ**

<b>ЗЗНДНТУТХ ба бусад хуулийн уялдаа .....</b>	<b>109</b>
Удиртгал.....	109
Дүн шинжилгээ .....	110
Дүгнэлт.....	115
Харьцуулсан судалгаа: Хуулийн системчлэл.....	117

## **ДОЛДУГААР БҮЛЭГ**

<b>Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эдийн засгийн үндэс .....</b>	<b>122</b>
Удиртгал.....	122
Үндсэн хуулийн зохицуулалтууд .....	123
ЗЗНДН-ийн эдийн засгийн үндсийг тодорхойлсон байдал .....	125
Орон нутгийн төсөв.....	128
Орон нутгийн өмч.....	132
Дүгнэлт.....	134

## **НАЙМДУГААР БҮЛЭГ – ТӨГСГӨЛИЙН БҮЛЭГ**

<b>Нэгдсэн дүгнэлт.....</b>	<b>137</b>
Шийдэл .....	144
Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн талаарх санал.....	149

Баримт бичгийн шинжилгээ.....	152
Өмнө хийгдсэн судалгаануудын тойм.....	152
Дүгнэлт.....	163
<b>Хавсралт 1:</b>	
Нутгийн удирдлагын чиглэлээр үндэсний хэмжээнд зохион байгуулсан хурал, зөвлөгөөнөөс гарсан санал зөвлөмжүүд...	164
<b>Хавсралт 2:</b>	
Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар гаргасан саналуудын тойм.....	170
<b>Хавсралт 3:</b>	
Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Харти .....	177
<b>НОМ ЗҮЙ</b> .....	185

# СУДАЛГААНЫ АЖЛЫН ТУХАЙ ЕРӨНХИЙ ТАНИЛЦУУЛГА

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийх Улсын Их Хурлын Тамгын газрын захиалгат ажлыг тус судалгааны баг 2017 оны 9 дүгээр сараас 2018 оны 4 дүгээр сарыг дуустал хугацаанд хийж гүйцэтгэлээ. Багийн бүрэлдэхүүнд Д.Батбаатар (багийн ахлагч), Ш.Бямбаа, Д.Ганзориг, Б.Гүнбилэг, Ц.Даваадулам, Г.Жаргал, Н.Лувсанжав, Р.Мухийт, Д.Сүнжид нар ажиллалаа.

УИХ-ын Тамгын газраас өгсөн Ажлын даалгавар:

1. ЗЗНДНТУТХ-ийн хэрэгжилт, үр дүнг судалж, үнэлэлт дүгнэлт өгөх

– Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн зохион байгуулалт

– Хотын эрх зүйн байдал

– Нутгийн өөрөө удирдах ёс, төрийн удирдлагыг хослуулах Үндсэн хуулийн зарчмын хэрэгжилт

– Орон нутгийн эдийн засгийн үндсийг тодорхойлсон байдал

– Засаг захиргааны түвшин хоорондын чиг үүргийг оновчтой хуваарилсан эсэх

2. Гадаад орнуудын нутгийн удирдлагын талаарх хуулиудын талаар харьцуулсан судалгаа хийх

3. Нутгийн удирдлагын чиглэлээр хийсэн өмнөх судалгаануудад баримт бичгийн шинжилгээ хийх

4. Нутгийн удирдлагын эрх хэмжээг тодорхойлсон бусад хуулиудыг судалж, ЗЗНДНТУТХ-тай давхцаж буй зүйл, заалтыг хуулийн системчлэлийн үүднээс хэрхэн шийдвэрлэх талаар зөвлөмж гаргах

5. Эдгээр хуулийн хэрэгжилтийг судалж, ЗЗНДНТУТХ-тай ямар хамааралтай байгаа талаар дүгнэлт, зөвлөмж гаргах

6. Шаардлагатай асуудлаар газар дээр нь эмпирик судалгаа хийх

7. Нутгийн удирдлагын эрх зүйн онол, зарчим, арга зүйн үндсийг тодорхойлох талаар талаар санал, зөвлөмж боловсруулах

8. Дүн шинжилгээний үр дүнд үндэслэн нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох үзэл баримтлал боловсруулах

Дээрх ажлын даалгаврын дагуу доорх ажлуудыг хийж гүйцэтгэлээ. Үүнд:

## **Нэг. Баримт бичгийн судалгаа**

Судалгааны баг баримт бичгийн судалгааны хүрээнд нутгийн удирдлагын чиглэлээр туурвисан бие даасан 10 гаруй зохиол бүтээл, 30 гаруй судалгааны ажлын тайлан, эрдэм-шинжилгээний хурлууд, үндэсний хэмжээний хурал, чуулган дээр тавигдсан илтгэлүүдийг судалж, эдгээр зохиол бүтээл, судалгаанд эрх зүйн талаас хөндсөн асуудлуудын талаар тойм, дүгнэлтийг хийсэн (Тайлангийн Хавсралт 1).

## **Хоёр. Хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ**

1992 онд анх батлагдсан Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (ЗЗНДНТУТХ), 2006 онд батлагдсан шинэчилсэн найруулга, 2006 оноос хойш хийгдсэн нэмэлт, өөрчлөлтүүдэд агуулга, хуулийн техникийн талаас дүн шинжилгээ хийв. Үүний зэрэгцээ ЗЗНДНТУТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар орон нутгаас УИХ-д бичгээр ирүүлсэн, хурал зөвлөгөөний үеэр гарсан саналуудаас гадна УИХ-д өргөн барихаар боловсруулсан хоёр ч хуулийн төслийг баримт бичгийн судалгааны хүрээнд судалж, дүн шинжилгээ болон хуулийн үзэл баримтлал боловсруулахад харгалзан үзсэн болно.

ЗЗНДНТУТХ-ийн бүлэг, зүйл, заалт бүрээр багийн гишүүдийн дунд хэлэлцүүлэг явуулсны үндсэн дээр нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд өргөн яригддаг, онол, практикийн хувьд эргэлзээ дагуулсан асуудлуудаар хуулийн хэрэгжилтийн байдлыг дүгнэх зорилгоор судалгааны асуулга боловсруулсан. Энэ асуулгын дагуу 2018 оны 12 дугаар сард Увс, Дархан-Уул, Хэнтий аймагт хэлэлцүүлгийг “Монгол Улсад төлөөллийн байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх нь” төслийн дэмжлэгтэйгээр зохион байгуулсан. Хэлэлцүүлэгт Увс, Ховд, Баян-өлгий, Дархан-Уул, Булган, Сэлэнгэ, Орхон, Хэнтий, Дорнод, Сүхбаатар аймгийн нутгийн удирдлагын төлөөлөл оролцсон юм.

Судалгааны ажлын даалгаварт тусгайлан хамруулахаар заасан Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн зохион байгуулалт, Хотын эрх зүйн байдал, Нутгийн өөрөө удирдах ёс, төрийн удирдлагыг хослуулах Үндсэн хуулийн зарчмын хэрэгжилт, Засаг захиргааны түвшин хоорондын чиг үүргийн хуваарилалт, Орон нутгийн эдийн засгийн үндсийг тодорхойлсон байдал сэдвүүдийн хүрээнд гүнзгийрүүлсэн дүн шинжилгээг Үндсэн хуулийн зохицуулалт, харьцуулсан эрх зүй, ЗЗНДНТУТХ-иар зохицуулж байгаа харилцааны хэрэгжилтийн байдлын хамт сэдэв тус бүрээр хийлээ. Энд эрх зүйн



зохицуулалтын хувьд орон нутагт тулгарч буй бодит үр дагавар, асуудлуудын зэрэгцээ шүүхийн практикийг хамруулан судалсан болно.

## Гурав. Харьцуулсан судалгаа

Харьцуулсан судалгаанд нутгийн удирдлагын талаар гадаад орнуудын онолын сонгодог болон эрх зүйн харьцуулсан судалгааны бүтээлүүдийн зэрэгцээ орон нутгийн өөрийн удирдлагын олон улсын жишиг стандарт болсон Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартид (*European Charter of Local Self-Government*) заасан зохицуулалтуудыг Монгол Улсын хуулийн зохицуулалттай харьцуулан үзэв. Европын Хартийн монгол орчуулга нь чанарын шаардлага хангахгүй байсныг харгалзан багийн гишүүд орчуулгыг шинэчилсэн болно.

Харьцуулсан судалгаанд Монгол Улстай нэгэн адил 1990-ээд оноос улс төрийн шилжилт хийсэн, Европын Холбоонд элсэхийн тулд улс төр, нийгэм, эдийн засгийн бүхий л эрх зүйн зохицуулалтыг Европын стандартад нийцүүлэх шинэчлэл хийсэн Төв ба Зүүн Европ, хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнуудын туршлага нь манай улстай илүү холбоотой гэж үзэж Европын зөвлөлөөс гаргасан зохиол, бүтээлийг түлхүү ашигласан болно. Европын орнуудад эрх зүйн шинэчлэл сүүлийн жилүүдэд маш эрчимтэй хийгдэж байгаа учраас хуучин эх сурвалж ашиглан хийсэн дүгнэлт, жишээ нь хуучирсан (өмнөх харьцуулсан судалгааны бүтээлүүдэд) байгааг харгалзан аль болох хамгийн сүүлийн үед гарсан зохиол, бүтээлийг ашиглахыг удирдлага болголоо. Уг судалгаанд ашигласан эх сурвалжуудыг цаашид энэ чиглэлээр ажиллах судлаачдад хэрэгтэй гэж үзэж дэлгэрэнгүй жагсаалтыг ном зүйд хавсаргав.

Монгол Улстай засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн түвшингийнхээ тоогоор ижил, мөн нэгдмэл улс болох Франц, Польшийн Үндсэн хуулийг дэлгэрэнгүй судалсны дээр Австралийн Викториа муж улс, БНСУ, Герман, Казакстан, Латви, Литв, Македон, ОХУ, Польш, Турк, Уганда, Финлянд, Франц, Хорват, Шинэ Зеланд, Эстон, Япон Улсын Нутгийн удирдлагын тухай хуулиудыг судлав.

Харьцуулсан судалгааны дүгнэлтүүд, улсуудын эрх зүйн зохицуулалтын жишээнүүдийн талаар холбогдох сэдэв тус бүрт оруулсан.

## Дөрөв. ЗЗНДНТУТХ ба бусад хуулийн уялдаа

Судалгааны баг нутгийн удирдлагын эрх хэмжээг тодорхойлсон 197 бие даасан хуулийн нутгийн удирдлагатай холбоотой зүйл, заалтын эмхэтгэл хийж, эдгээр хуулийн зохицуулалтуудыг ЗЗНДНТУТХ-ийн зохицуулалттай харьцуулан дүгнэлт хийсэн. Энэ ажил судалгааны багийн хувьд маш их цаг хугацаа шаардсан, техник ажил байв. Уг ажил нь ерөнхий ба тусгайлсан хуулиуд дахь эрх хэмжээ, нутгийн удирдлагын бүрэн эрх, чиг үүрэгт хамаарах зүйл, заалтуудын харилцан хамаарлыг судалснаар хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг хэрхэн арилгах, хуулиудыг цаашид хэрхэн системчлэх талаар дүгнэлт, зөвлөмж гаргахад чиглэсэн. Харин бүрэн хэмжээний хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг илрүүлэх дүн шинжилгээ биш болно.

## Тав. Хуулийн шинэ үзэл баримтлал

Тус баг Үндсэн хуулийн болон ЗЗНДНТУТХ-ийн зохицуулалтын одоогийн байдалд дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох талаар нэгдсэн дүгнэлт, зөвлөмж гаргаж, хуулийн шинэ үзэл баримтлал, бүтцийн төслийг боловсруулсан болно (Төгсгөлийн бүлэг).

# Судалгааны багийн гишүүдийн тухай танилцуулга

### ***Судалгааны багийн ахлагч:***

Дааданхүүгийн Батбаатар нь ХБНГУ-ын Шпайрын захиргааны дээд сургуульд Европын улсуудын өөрөө удирдах ёсны байгууллагын харти Монгол Улсын нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагад үзүүлэх нөлөө” сэдвээр магистрийн зэрэг хамгаалсан, 2000 МУИС –ын Хуулийн ангийг хуульч мэргэжлээр төгссөн. Батбаатар нь 1992-1996 онд Улсын Их Хурлын Гишүүнээр сонгогдон ажилласан. Монгол Улсын төрийн албанд Мэргэжлийн Хяналтын Ерөнхий газрын дарга, УИХ –ын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Монгол Улсын Шадар сайдын ажлын албаны дарга, Ерөнхий сайдын зөвлөх зэрэг хариуцлагатай албан тушаалыг хашиж байсан. 1990-1992 онд Улсын Бага Хуралд хуулийн зөвлөхөөр ажиллаж байхдаа Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийг боловсруулахад оролцож байсан.

### **Багийн гишүүд:**

**Шараагийн Бямбаа** нь ОХУ-ын Эрхүү хотын Улсын их сургуулийг магистр, эрх зүйч мэргэжлээр төгссөн. Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын Орон нутгийн удирдлагын газар шинжээч, ахлах референт, Монголын баг, сумдын үндэсний холбооны гүйцэтгэх захирал, Өвөрхангай аймгийн ЗДТГ-ын хуулийн ахлах зөвлөх, Ардын Хурлын Тэргүүлэгчдийн газар референт, Өвөрхангай аймгийн Прокурорын газар хэсгийн Прокуророор ажиллаж байсан.

**Дондовын Ганзориг** Үндсэн Хуулийн цэцийн гишүүн, Шинжлэх ухааны академийн Төр, эрх зүйн хүрээлэнд эрдэм шинжилгээний ажилтан, Улсын Бага Хурлын дэргэдэх Төр, нийгэм судлалын академид эрдэм шинжилгээний ажилтан, Улсын Их Хурлын Тамгын газарт Байнгын хорооны туслах, хуулийн зөвлөх МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд багш Улсын Их Хурлын даргын зөвлөхөөр ажиллаж байсан.

**Болдбаатарын Гүнбилиг** нь МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль төгссөн, хууль зүйн ухааны доктор. Монголын Хуульчдын Холбооны Ерөнхийлөгч, Хууль зүйн Үндэсний Хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Австралийн Мельбурнийн их сургуульд зочин судлаач, УИХ-ын даргын хууль зүйн бодлогын зөвлөх, Хууль зүйн үндэсний төвд эрдэм шинжилгээний ажилтнаар тус ажиллаж байсан.

**Цэгмэдийн Даваадулам** нь ЗХУ-ын Эрхүүгийн Улс ардын аж ахуйн дээд сургуулийг эдийн засагч мэргэжлээр төгссөн. Австралийн Үндэсний их сургуулийн Төрийн захиргааны магистр, Их Британийн Бирмингхамын Их сургуулийн Төрийн эдийн засгийн менежментийн магистр цолтой. Монгол Улсын төрийн албанд 12 жил ажилласан туршлагатай. 1995 оноос эхлэн Монгол Улсад төвлөрлийг сааруулах, нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх чиглэлээр олон төсөл, хөтөлбөрийг удирдаж энэ чиглэлээр судалгааны ажлууд хийж, ном зохиолууд орчуулан гаргасан. 2005-2017 онд НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газар Засаглалын багийн ахлагчаар ажилласан.

**Гүррагчаагийн Жаргал** нь математикч, програм зохиогч, багш, бодлогын судлаач мэргэжилтэй. “Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн үүсэл, хувьслын асуудал” сэдвээр Удирдлагын Академид 2013 онд Төрийн удирдлагын докторын (Ph.D) зэрэг хамгаалсан. Монгол Улсын нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, эрх зүй, засаг захиргаа, нийгэм соёл, газрын чиглэлээр судалдаг. Удирдлагын академийн Менежментийн тэнхимийн ахлах багш, дэд профессор. Төслийн удирдлага (2015 он, 7 хэвлэл), Монгол сум (2013 он), Би-гээс Бид хүрэх зам (2014, 2015 он), Монгол улсын газрын бодлого, удирдлага (2013 он), Газар баялгаас өмч үүсгэх арга (2014 он) зэрэг 10 гаруй ном бичсэн.

**Ромын Мухийт** нь Хууль сахиулахын их сургуулийн докторант МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн магистр, Отгонтэнгэр Их Сургуулийн бакалавр, эрх зүйч мэргэжлээр төгссөн. 2014 оноос Үндсэн хуулийн цэцийн судалгааны төвийн захирлаар ажиллаж байгаа. Удирдлагын академийн Эрх зүйн профессорын багт багшаар ажилладаг. Шинжлэх ухааны академийн Философи, социологи, эрх зүйн хүрээлэнгийн Хууль зүйн судалгааны төвийн эрдэм шинжилгээний ажилтан, захирлын үүрэг гүйцэтгэгч, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Нийтийн эрх зүйн багт бодлогын судлаачаар ажиллаж байсан.

**Намсрайжавын Лувсанжав** нь Монгол Улсын гавьяат хуульч. ЗХУ-ын Эрхүү хотын Улсын их сургуулийн хуулийн ангийг эрх зүйч мэргэжлээр төгссөн. Эрх зүй судлалын магистр. Монгол Улсын төрийн албанд Улсын Их Хурлын даргын Хуулийн бодлогын зөвлөх, Сонгуулийн Ерөнхий Хорооны дарга, Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Засгийн газрын гишүүн, Хууль зүйн сайд, Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар ахлах референт, Ерөнхийлөгчийн хуулийн бодлогын зөвлөх зэрэг хариуцлагатай, удирдах албан тушаалуудыг хашиж байсан.

**Дугарын Сүнжид** нь МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг эрх зүйч мэргэжлээр бакалавр зэрэгтэй төгссөн. Нутгийн удирдлагын сэдвээр МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд, ХБНГУ-ын Мюнхен хотын Людвиг-Максимилианы Их сургуульд магистрын зэрэг (LL.M), “Үндсэн хуулийн тэгш эрх, ялгаварлан гадуурхахыг хориглох зарчим” сэдвээр хууль зүйн докторын зэрэг хамгаалсан. Удирдлагын академийн эрх зүйн тэнхмийн багш, өмгөөлөгч, төрийн бус байгууллагын гүйцэтгэх захирал, хуулийн зөвлөх, яамны газрын дарга, дотоодын болон олон улсын төслийн зөвлөх, зохицуулагчаар ажилласан туршлагатай. Үндсэн хуулийн эрх зүй, Захиргааны эрх зүй, Нутгийн удирдлага, Хүний эрхийн чиглэлээр судалгааны ажил хийж нийт 30 гаруй бүтээл, эрдэм шинжилгээний ажил хэвлүүлсэн.

# НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ

## ЗАСАГ ЗАХИРГАА, НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖ, ТҮҮНИЙ УДИРДЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТОЙМ

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (ЗЗНДНТУТХ) нь нутгийн удирдлагын харилцааг зохицуулдаг гол хууль бөгөөд анх 1992 оны 8 дугаар сарын 18-нд батлагдсанаас хойш 2006 онд шинэчилсэн найруулга хийгдэж, 20 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ.

“ЗЗНДНТУТХ анх батлагдсанаас хойш 25 жил өнгөрч байгаа ч уг хуулийн хэрэгжилтийн байдалд бүрэн хэмжээний, цогц дүн шинжилгээ энэ хугацаанд хийгдээгүй” гэж Улсын Их Хурлын Тамгын газар дүгнэжээ. Хуулийн хэрэгжилтийн байдалд үнэлэлт, дүгнэлт хийхийн өмнө судалгааны баг анх 1992 онд батлагдсан Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль болон 2006 онд батлагдсан шинэчилсэн найруулга, уг шинэчилсэн найруулга батлагдсанаас хойш хийгдсэн нэмэлт, өөрчлөлтүүд хийгдэх үеийн нийгэм, улс төр, эдийн засгийн нөхцөл байдлыг даган хуулийн агуулга хэрхэн өөрчлөгдөж ирснийг энэ бүлэгт тоймлон харуулахыг зорилго.

### 1992 оны хууль

ЗЗНДНТУТХ нь Монгол Улсын Үндсэн хууль батлагдсаны дараа бүрэлдсэн шинэ парламентын хэлэлцсэн анхны хуулиудын нэг байжээ. Үндсэн хуулийн хавсралт хуульд<sup>1</sup> нутгийн удирдлагын шинэ тогтолцоог 1992 онд багтаан бүрдүүлэхээр заасны дагуу нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг байгуулах бүх нийтийн анхны сонгууль 1992 оны намар болж, Засаг дарга нарыг томилох, тэдгээрийн ажлын албадыг бүрдүүлэх ажил хийгджээ. Эдгээр шинэчлэл нь төрийн удирдлагын төвлөрсөн тогтолцоо буюу орон нутаг дахь Ардын Депутатуудын Хурал, түүний гүйцэтгэх захиргаа, нэг намын бодлогод түшиглэсэн удирдлагын бүтцийг халж Үндсэн хуулийн үзэл санааны

---

<sup>1</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хавсралт хууль БНМАУ-ын Үндсэн хуулиас Монгол Улсын Үндсэн хуулийг бүрнээ дагаж мөрдөхөд шилжих тухай

дагуу нутгийн удирдлагын цоо шинэ тогтолцоог бий болгох зорилт агуулсан байна.

Профессор Б.Чимид “Шинэ парламент Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийг түүхий байна, сайтар боловсруулъя гэсээр байтал хуучин хууль, зарлигийг хуулж угсарсхийгээд баталчихсан. Ихэнх заалт, ялангуяа ИТХ-ын болон түүний Тэргүүлэгчдийн эрх хэмжээний талаарх заалт нь 1978, 1983 онд батлагдсан Сум, хороо, орон нутгийн хот, районы АДХ-ын хуулийг өөрчлөн найруулсан шинжтэй. Бас 1989 онд орон нутгийн АДХ-д Тэргүүлэгчид бий болгож, тэр үеийн Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор баталсан дүрмийг ихээхэн хэмжээгээр хуулсан нь илт байв” хэмээн бичсэн байдаг.

Үндсэн хуулийн “Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлага” хэмээх Дөрөвдүгээр бүлгийн гарчгийг оролцуулан 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 дугаар зүйл буюу нэг бүлгийн 7 зүйлийн 21 заалтыг үг үсгээр нь хуулбарласан, Үндсэн хуулийн заалтуудыг уг хууль дэлгэрүүлэн зохицуулж чадаагүй.

Хуучин тогтолцоонд Төр нь улс төр, нийгэм, эдийн засгийн бүхий л харилцаанд оролцож, иргэн, аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд хяналт тавьдаг байсан. Үүнийг 1978 онд батлагдсан “БНМАУ-ын сум, хороо, район, орон нутгийн хотын Ардын Депутатуудын Хурлын хууль”-иас тод харж болно. 1992 онд батлагдсан ЗЗНДНТУТХ-д хуучин хуулийн үг үсгийг шууд хэрэглээгүй ч хувийн хэвшлийн үйл ажиллагаанд Төр хөндлөнгөөс оролцох, шилжилтийн үеийн улс төр, нийгэм, эдийн засгийн түр зуурын асуудлыг шийдэх утгатай заалтууд орсон байсны зарим нь одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуульд ч хадгалагдан үлдсэн байна.

Уг хуулийн агуулгыг Үндсэн хуулийн үзэл санаанд нийцүүлэх, зах зээлийн нийгэм дэх орон нутгийн удирдлага ямар байх талаар тухайн үеийн хууль тогтоогчдын мэдлэг хомс байсан байж болно.

## 2006 оны шинэчилсэн найруулга

Улсын Их Хурлын 2005 оны 62 дугаар тогтоолоор “Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, төвлөрлийг сааруулах асуудлыг судлан дүгнэлт гаргах, санал боловсруулах үүрэг бүхий УИХ-ын түр хороо”-г байгуулж, түр хорооны гишүүд Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж, УИХ-д өргөн барьснаар одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль 2006 оны 12 дугаар сарын 15-нд батлагджээ.

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн танилцуулга, үзэл баримтлалд дурдсаны дагуу дараах дөрвөн үндсэн өөрчлөлт орсон байна.<sup>2</sup> Үүнд:

1. Орон нутгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр

– Удирдлагын босоо тогтолцоо давамгайлж, эрх мэдлийн төвлөрөл ихэссэнээс орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, төвлөрлийг сааруулах бодлого алдагдахад хүрч байна. Орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж байгаа төр, төсвийн байгууллагууд, тэдгээрийн удирдлагуудыг үндсэнд нь төвөөс удирдан чиглүүлж, томилон ажиллуулж байгаа нь орон нутгийн удирдлага нутаг дэвсгэртээ үйл ажиллагаа явуулж байгаа төр, төсвийн байгууллага, тэдгээрийн боловсон хүчний үйл ажиллагаанд ямар ч нөлөөгүй болсон.

Энэ үндэслэлээр Нийгмийн даатгалын, Газрын, Архивын тухай хууль, Монгол Улсын Татварын ерөнхий хууль, Соёлын, Төрийн хяналт шалгалтын, Иргэний бүртгэл, Эрүүл мэндийн, Хүүхдийн эрхийг хамгаалах, Авто замын, Байгаль орчныг хамгаалах, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн, Хэмжлийн нэгдмэл байдлыг хангах, Стандартчилал, тохирлын үнэлгээний тухай хуулийн холбогдох заалтуудад яам, агентлагийн орон нутаг дахь салбарын удирдлагыг төрийн захиргааны төв байгууллагатай зөвшилцөн тухайн шатны Засаг дарга тус тус томилж, чөлөөлөхөөр тусгасан.

– Орон нутгийн удирдлагад нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх төсөв, санхүүгийн эрх хязгаарлагдмал болсон. Төсөвт байгууллагуудын төсвийг салбар хариуцсан сайдын багцад хамааруулах болсноор орон нутгийн Хурал зөвхөн Хурал, Тамгын газрын төсвийг хэлэлцэх болсон.

Энэ үндэслэлээр орон нутгийн төсвийн бус орлогоор хөгжлийн санг бүрдүүлэх, уг сангийн хөрөнгийг зориулалтын дагуу захиран зарцуулах гэдэг заалт нэмсэн.

– Орон нутагт ашигт малтмалын хайгуул хийх, ашиглалтын лиценз олгох асуудлыг үндсэнд нь төвөөс шийдвэрлэдэг болсон.

Энэ үндэслэлээр аймаг, нийслэлийн Хурлын дарга нутаг дэвсгэртээ ашигт малтмалын хайгуул хийх, орд ашиглах лиценз олгоход сум, дүүргийн Хурлын саналыг авч Тэргүүлэгчдийн Хуралдаанаар хэлэлцүүлэн шийдвэрээ Засаг даргад хүргүүлж байх заалт нэмж тусгасан.

– Орон нутгийн удирдлагад эдэлбэр газар, барилга байшин зэрэг орон нутгийн өмчийн үйлдвэр, аж ахуйн нэгж, байгууллага зэрэг

<sup>2</sup> Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)-ийн хувийн хэрэг, боть 1, УИХ-ын Тамгын газар

санхүүгийн найдвартай эх үүсвэр хэрэгтэй. Орон нутгийн өмчийг албан ёсоор хүлээлгэн өгөхөөс гадна орон нутгийн өмч, түүний ашиглалт, зарцуулалттай холбогдсон Хурал, Засаг даргын бүрэн эрхийг зааглан тодруулж өгсөн.

2. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлуудыг байнгын тогтмол ажиллагаатай болгох чиглэлээр

Хурлын хуралдааны жилд хийх тооны доод хязгаарыг нэмэгдүүлэх, Тэргүүлэгчдийн эрх мэдлийг өргөтгөх, Засаг дарга болон бусад албан тушаалтнууд Хурлын Төлөөлөгчдийг ажлаас нь халах, чөлөөлөх, шилжүүлэх, өөрчлөх тохиолдолд саналаа тухайн шатны Хурлын Тэргүүлэгчдэд урьдчилан танилцуулж, зөвшилцсөн байх, Хурлын түр хороо, хэсгүүд байгуулж ажиллуулах зэрэг заалтуудыг нэмж тусгажээ.

3. Зохицуулалтын буюу процедурын шинжтэй, хуульд нарийвчлан тусгаагүй асуудлуудыг шийдвэрлэх талаар

- Хурлын бүрэн эрх хугацаанаас өмнө дуусгавар болох, Төлөөлөгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, эгүүлэн татан үндэслэлийг тодруулах, хуралдааныг орхиж гарахыг хориглох,

- Хурлын Засаг даргыг томилох, огцруулах талаар бүрэн эрхийг тодотгох, Засаг даргыг томилох процедурыг тодруулах,

- Засаг дарга Хурлын шийдвэрт хориг тавих журмыг тодорхой болгох,

- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын хооронд үүссэн маргааныг зохицуулах журмыг тодорхой болгох заалтуудыг тус тус нэмсэн.

4. Нутгийн удирдлагын байгууллагууд болох ИТХ, Засаг даргаас Улсын Их Хурал, Засгийн газар, төрийн захиргааны төв байгууллагуудтай харилцах харилцаа, Хурал, Засаг даргын үйл ажиллагааны эрхийн баталгаа, хамгаалалтыг тодотгон авч үзэх заалтууд нэмэгджээ.

ЗЗНДНТУТХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш 10 гаруй жилийн туршлага дээр үндэслэн боловсруулсан шинэчилсэн найруулга нь тухайн үеийн амьдралаас урган гарсан маргаантай асуудлуудыг нарийвчлан зохицуулжээ. 1990-ээд оны сүүл, 2000 оны эхнээс бий болсон эргэн төвлөрүүлэх хандлага, тухайлбал, 2002 онд батлагдсан Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн дагуу орон нутгийн төсвийн эрх мэдлийг ихээхэн хумьсан нөхцөл байдлыг залруулах оролдлогыг уг шинэчилсэн найруулгаар хийжээ.



## Одоогийн байдал

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга 2006 онд батлагдсанаас хойш 2017 оны 12 сарын 31-ний байдлаар уг хуульд 18 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт оржээ. Эдгээрт дүн шинжилгээ хийх зорилгоор Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн системд ([www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)) бүртгэлтэй, Улсын Их Хурлаас баталсан ЗЗНДНТУТХ-д оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг баталсан хуулиудыг системчлэн авч үзэв.

### *ЗЗНДНТУТХ-д орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн жагсаалт*

Огноо	Холбогдох шийдвэр	ЗЗНДНТУТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт орсон заалтууд
1. Тодорхой шинэ хууль батлагдсантай холбогдуулан орсон		
2017.12.08	Мал, амьтны эрүүл мэндийн тухай хууль	28.1.2 дахь заалтын “малын урьдчилан сэргийлэх угаалга, тарилга хийх” гэснийг “мал, амьтны халдварт, шимэгчтэх өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх” гэж өөрчилсөн.
2017.12.07	Төрийн албаны тухай (шинэчилсэн найруулга)	33.3. Тамгын газрын даргыг Төрийн албаны тухай хуулийн 25, 26, 27 дугаар зүйлд заасан журмын дагуу сонгон шалгаруулж, Засаг дарга 6 жилийн хугацаагаар томилж, чөлөөлнө. Тамгын газрын даргыг улируулан томилж болно гэж өөрчлөн найруулсан.
2017.02.02	Гамшгаас хамгаалах тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)	28 дугаар зүйлийн 28.1.9 дэх заалтын “ган, зуд зэрэг байгалийн гамшиг, гэнэтийн бусад аюул” гэснийг “гамшиг, аюулт үзэгдэл, осол” гэж, 29 дүгээр зүйлийн 29.1.6.б дэд заалтын “байгалийн гамшиг, гэнэтийн бусад аюул тохиолдсон үед хүн, мал, амьтныг аврах, нүүлгэн шилжүүлэх, нэрвэгдэгсдэд тусламж үзүүлэх,” гэснийг “гамшиг, осол, аюулт үзэгдлийн үед эрэн хайх, аврах, нүүлгэн шилжүүлэх,” гэж, мөн заалтын “гэнэтийн аюулын бусад үр дагаврыг” гэснийг “гамшгийн хор уршгийг” гэж тус тус өөрчилсөн.
2016.07.21	Тахарын албаны тухай хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай	<del>30.1.15.шаардлагатай тохиолдолд тухайн орон нутагт хуульд заасан үүргээ хэрэгжүүлж байгаа тахарын албанд шаардагдах хүн хүч, автомашин, техник, шатахуун, орон байр болон бусад хэрэгслээр туслах; гэсэн заалтыг хүчингүй болгосон.</del>

2016.02.04	Захиргааны ерөнхий хууль (2015 оны 6 дугаар сарын 19-нд батлагдсан)	<p>17.1.9 хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний актыг хууль тогтоомжид нийцүүлэн баталж, Захиргааны ерөнхий хуульд заасан журмын дагуу улсын бүртгэлд бүртгүүлж, мөрдүүлэх;</p> <p>18.2 Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний актыг хууль тогтоомжид нийцүүлэн баталж, Захиргааны ерөнхий хуульд заасан журмын дагуу улсын бүртгэлд бүртгүүлж, мөрдүүлнэ.”</p> <p>30.1.16 хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний актыг хууль тогтоомжид нийцүүлэн баталж, Захиргааны ерөнхий хуульд заасан журмын дагуу улсын бүртгэлд бүртгүүлж, мөрдүүлэх;</p> <p>31.1.9 хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний актыг хууль тогтоомжид нийцүүлэн баталж, Захиргааны ерөнхий хуулийн 64.4, 64.5-д заасан журмын дагуу холбогдох байгууллагад хүргүүлэх;” гэсэн заалтуудыг нэмсэн.</p>
		<p>17 дугаар зүйлийн 17.1.9 дэх заалтын дугаарыг “17.1.10” гэж, 18 дугаар зүйлийн 18.1.1 дэх заалтын ж/дэд заалтын “тогтоомжид” гэснийг “тогтоомж, Засгийн газар, тухайн асуудлыг харьяалах дээд шатны байгууллагаас гаргасан шийдвэрт” гэж, мөн зүйлийн 18.2 дахь хэсгийн дугаарыг “18.3” гэж, 25 дугаар зүйлийн 25.4 дэх хэсгийн “газрын” гэснийг “газар, тухайн асуудлыг харьяалах дээд шатны байгууллагаас гаргасан” гэж, 30 дугаар зүйлийн 30.1.16 дахь заалтын дугаарыг “30.1.17” гэж, 31 дүгээр зүйлийн 31.1.9 дэх заалтын дугаарыг “31.1.10” гэж тус тус өөрчилсөн.</p>
2015.11.26	Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хууль	<p>18 дугаар зүйлийн 18.1.2 дахь заалтын а/-д “эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн хэтийн болон жилийн үндсэн чиглэлийг” гэснийг “хөгжлийн дунд хугацааны бодлого болон жилийн эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийг” гэж, 18.1.2 дахь заалтын е/-д “бүсчилсэн хөгжлийн стратегитэй”</p>

		гэснийг “бүсчилсэн хөгжлийн бодлого, аймаг, нийслэлийг хөгжүүлэх хэтийн зорилттой” гэж, 29 дүгээр зүйлийн 29.1.1 дэх заалтын а/-д “болон жилийн үндсэн чиглэлийн” гэснийг “зорилт болон жилийн эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн” гэж тус тус өөрчилсөн.
2015.07.08	Нийтийн сонсголын тухай хууль	“12.1.10.Нийтийн сонсголын тухай хуульд заасны дагуу нийтийн сонгол явуулах хүсэлт гаргах.” гэсэн заалтыг нэмсэн.
2013.07.05	Тахарын албаны тухай хууль	„30.1.15.шаардлагатай тохиолдолд тухайн орон нутагт хуульд заасан үүргээ хэрэгжүүлж байгаа тахарын албанд шаардагдах хүн хүч, автомашин, техник, шатахуун, орон байр болон бусад хэрэгслээр туслах;” гэсэн заалтыг нэмсэн.
2012.12.20	Хүнсний тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)	29 дүгээр зүйлийн 29.1.3 дахь заалтын “хөдөө аж ахуйг хөгжүүлэх” гэсний өмнө “хүнсний аюулгүй байдлыг хангах,” гэж, мөн заалтын “а” дэд заалтын “хэрэгжүүлэх үндсэн дээр” гэсний дараа “хүн амын хүнсний аюулгүй байдлыг хангах,” гэж тус тус нэмсэн.
2009.03.12		26 дугаар зүйлийн 26.2 дахь хэсгийн ”төрийн албаны шалгалт өгч тэнцсэн иргэнийг” гэснийг хассан.
2008.05.06	Төрийн албаны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль	26.2. Баг, хорооны Засаг даргад тухайн нэгжийн нийтийн Хуралд оролцож байгаа иргэд төрийн албаны шалгалт өгч тэнцсэн иргэнийг, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргад тухайн Хурал дахь нам, эвслийн бүлэг, эсхүл Хурлын төлөөлөгч тус тус нэр дэвшүүлэх эрхтэй бөгөөд уг Хурлын хуралдаанд оролцсон иргэд, төлөөлөгчдийн олонхын буюу 50-иас дээш хувийн санал авсан нэр дэвшигчийг томилуулахаар томилох эрх бүхий албан тушаалтанд санал болгоно.” гэж өөрчлөн найруулсан. 9.6, 9.7 дахь хэсгийг тус тус хүчингүй болгосон. 9.6 Тухайн шатны Засаг даргын Тамгын газрын болон Засаг даргын дэргэдэх газар, хэлтэс, албаны төрийн жинхэнэ албан хаагч Хурлын төлөөлөгчдийн тоо нийт төлөөлөгчийн гуравны нэгээс хэтрэхгүй байна.

		9.7 Энэ хуулийн 9.6-д заасан төрийн жинхэнэ албан хаагч-Хурлын төлөөлөгч Хурлын Тэргүүлэгчдийн бүрэлдэхүүнд өрөхыг хориглоно.
Тусгай хуультай холбоогүйгээр хийгдсэн бие даасан өөрчлөлтүүд		
2017.12.07	МУЗЗНДНТУТХ-д өөрчлөлт оруулах тухай	“10.5. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Хурлын төлөөлөгчдийн гуравны нэг хүртэлх хувь нь төрийн албаны тухай хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу төрийн захиргааны албан тушаал эрхэлж болно” гэсэн хэсгийг нэмсэн.
2016.11.26	МУЗЗНДНТУТХ-д өөрчлөлт оруулах тухай	18 дугаар зүйлийн 18.1.2.в, 29 дүгээр зүйлийн 29.1.1.д дэх дэд заалтыг тус тус хүчингүй болгох <del>в/орон нутгийн төсвийн бус орлогоор хөгжлийн сан байгуулах, уг сангийн эх үүсвэр, зориулалтыг тогтоох, сангийн хөрөнгийн зарцуулалтын журам, тайланг батлах;</del> <del>д/орон нутгийн төсвийн бус орлогоор хөгжлийн санг бүрдүүлэх, уг сангийн хөрөнгийг зориулалтын дагуу захиран зарцуулах;</del>
2015.01.23	МУЗЗНДНТУТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай	20 дугаар зүйлийн 20.3 дахь хэсгийн “Тэргүүлэгчид өөрөө тогтооно” гэсний өмнө “Төсвийн тухай хуулийн 10.1.2-т заасан тухайн жилийн төсвийн хязгаарт багтаан” гэж нэмэх; “30.1.2. аймгийн Засаг дарга нэгээс илүүгүй, нийслэлийн Засаг дарга хоёроос илүүгүй орлогчтой байх бөгөөд орлогчийг тухайн Хурлын Тэргүүлэгчидтэй зөвшилцөн томилох, чөлөөлөх; “31.1.2. сум, дүүргийн Засаг дарга нэгээс илүүгүй орлогчтой байх бөгөөд орлогчийг тухайн Хурлын Тэргүүлэгчидтэй зөвшилцөн томилох, чөлөөлөх” гэж тус тус өөрчлөн найруулсан.
2012.09.14	МУЗЗНДНТУТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай	4.5. “Ээлжит сонгуулийн жил шинээр баг, хороо, сум, дүүрэг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгахыг хориглоно” гэсэн заалт нэмэх; 10 дугаар зүйлд ИТХ-ын төлөөлөгчдийн тоог өөрчилсөн.
2010.10.29	МУЗЗНДНТУТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай	30 дугаар зүйлийн 30.1.10 дахь заалтын “төсвийн байгууллагын удирдлагыг” гэсний дараа “аймаг, нийслэл дэх Төрийн албаны салбар зөвлөлийн сонгон шалгаруулалтын дүнг үндэслэн” гэж нэмэх;

		22 дугаар зүйлийн 22.3 дахь хэсгийг “Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Хурлын дарга, нарийн бичгийн дарга нь орон тооны байна.” гэж өөрчлөн найруулах; 16 дугаар зүйлийн 16.1 дэх хэсгийн “Хурлын дарга” гэснийг “Хурлын нарийн бичгийн дарга” гэж өөрчилсөн.
2009.04.16	МУЗЗНДНТУТХ-ийн зарим заалтыг хүчингүй болсонд тооцох тухай	15 дугаар зүйлийн 15.6 дахь хэсгийг хүчингүй болгосон. <del>15.6 Хурлын бүрэн эрхийн хугацааны 50-иас илүү хувь өнгөрсөн тохиолдолд тухайн Хурлыг энэ хуулийн 15.1.1, 15.1.2-т заасан үндэслэлээр тараахыг хориглоно.</del>
Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрээр өөрчлөгдсөн		
2009.05.20	Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 1 дүгээр тогтоол	25.4.”Хурлаас гаргасан тогтоол, бусад шийдвэр нь хууль тогтоомж, Засгийн газар, тухайн асуудлыг харьяалах дээд шатны байгууллагаас гаргасан шийдвэрт нийцээгүй бол түүнийг тухайн Хурал өөрчлөх буюу хүчингүй болгоно.” <i>Энэ хэсгийн “..., эсхүл дээд шатны” гэснийг хүчингүй болгосон.</i> <del>25.5.Аймаг, нийслэлийн Хурлын шийдвэр нь хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрт нийцээгүй бол түүнийг Улсын Их Хурал өөрчлөх буюу хүчингүй болгох эрхтэй. гэсэн заалтыг хүчингүй болгосон.</del>

Эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтийг агуулга талаас нь авч үзээд дараах дүгнэлтийг хийлээ:

2006 оны шинэчилсэн найруулгыг баталсан гол ололт нь орон нутаг дахь босоо томилгооны тогтолцоог халсан явдал байсан бол 2012 оноос эхлэн уг босоо тогтолцоог аажмаар сэргээсэн байна.<sup>3</sup>

Жил бүрийн Төсвийн тухай хуулийг хэлэлцэн батлах явцад нутгийн удирдлагын эрх мэдэлд халдсан, өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн чиг үүргийг багасгах, эсхүл санхүүжилтгүй чиг үүрэг өгөх, орон нутгийн өмчийн талаарх эрхийг нь багасгах гэх мэт өөрчлөлтийг ЗЗНДНТУТХ-д оруулдаг сөрөг практик тогтоод байна.

<sup>3</sup> Жишээлбэл, 2012 оны 5 дугаар сард батлагдсан Боловсролын тухай хуулийн 30.1.15-д Сумын сургуулийн захирал, цэцэрлэгийн эрхлэгчийг аймгийн Засаг дарга томилох тухай заалт нэмсэн, 2012 оны 9 дүгээр сарын 14-нд батлагдсан “Нийгмийн халамжийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай” хуульд 24.3. “... аймаг, нийслэл, дүүргийн нийгмийн халамжийн үйлчилгээний байгууллагын даргыг нийгмийн халамжийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын дарга тухайн шатны Засаг даргатай зөвшилцөн томилж, чөлөөлнө.” гэж өөрчилсөн.

Ийм өөрчлөлтүүд нь нутгийн удирдлагын гол хуулийг шинэчлэх үйл явцаас гадуур хийгддэг, хуулийн төсөл нь гол төлөв нууцлаг, ил тод бус байдаг тул анхаарлын гадна батлагддаг. Энэ үзэгдлийг орон нутгийнхан “хуулийн хулгай” хэмээн нэрлэдэг болсон.<sup>4</sup> Иймэрхүү буруу практик цаашид ч үргэлжлэх төлөвтэй байна (Ц.Даваадулам, 2017). Орон нутгийн төсвийн бус хөрөнгөөр хөгжлийн сан байгуулж болох заалтуудыг 2016 онд хүчингүй болгожээ.

2008 онд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Н.Энхбаярын санаачилснаар Төрийн албаны тухай хуульд төрийн албыг улс төрөөс ангид байлгах талаар зарчмын дорвитой өөрчлөлтүүд орсон билээ. Энэ дагуу Засаг даргын Тамгын газрын болон Засаг даргын дэргэдэх газар, хэлтэс, албаны төрийн жинхэнэ албан хаагч Хурлын төлөөлөгч байж болох тухай заалтуудыг хүчингүй болгосон юм. Үүний дээр баг, хорооны Засаг даргыг улс төрийн бүтцээс ангид, мэргэшсэн, тогтвортой байлгах зорилго агуулсан өөрчлөлтийг ЗЗНДНТУТХ-д оруулсан. Харин зарим иргэд Үндсэн хуулийн цэцэд мэдээлэл гаргасны дагуу Цэц Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлт гаргаснаар холбогдох хэсэг хасагдсан байна.<sup>5</sup>

ИТХ-ын төлөөлөгчдийн гуравны нэг хүртэлх хувь нь төрийн захиргааны албан тушаалтан байж болох тухай улс төрчид удаан маргалдсаны эцэст Улсын Их Хурлаас 2017 оны 12 дугаар сарын 7-нд баталсан өөрчлөлтөөр уг заалтыг сэргээв. Энэ бол мөн л нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг төлөвшүүлэх талаар 25 жилд олсон амжилтаасаа ухарсан алхам болсон.

Энэ мэт өөрчлөлтийг гол төлөв Засгийн газраас санаачлан УИХ-д өргөн барьдаг нь Монгол Улсын Засгийн газрын төвлөрлийг сааруулах, нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх бодлого энэ хугацаанд тууштай бус, зөвхөн амлалтын түвшинд явж ирснийг харуулж байна. Төвлөрлийг сааруулах, нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчныг сайжруулах асуудлыг тэргүүлэх чиглэлийн зорилт гэж үйл ажиллагааны хөтөлбөртөө тусгаагүй Засгийн газар энэ хугацаанд байсангүй.

<sup>4</sup> ЗЗНДНТУТХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт 2015 оны 1 дүгээр сарын 23-нд оруулсан өөрчлөлтөөр “Хурлын Тэргүүлэгчид ажлын албаны орон тоо, цалингийн санг Төсвийн тухай хуулийн 10.1.2-т заасан тухайн жилийн төсвийн хязгаарт багтаан” гэдэг үгийг нэмсэн. Энэ нь Сангийн яаманд аймгуудын Хурлын ажлын албаны орон тоог нэг бүрчлэн тогтоох боломж олгосон бөгөөд үүний үр дүнд 2016 оноос эхлэн ихэнх аймгийн Хурлын ажлын алба хасагдсан орон тоогоор ажиллаж байгаа. Өөр нэг жишээ нь Засгийн газраас 2015 оны сүүлээр ЗЗНДНТУТХ дахь орон нутгийн өмчлөлтэй холбоотой бүх заалтыг хасах саналыг УИХ-д оруулсан боловч энэ нь орон нутгийн хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулсан учраас Засгийн газар төслөө буцааж татсан.

<sup>5</sup> Төрийн албаны тухай, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, 2009.03.04.

Засгийн газруудын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт нутгийн удирдлагын хүрээнд дэвшүүлсэн зорилтуудад:

– 2008-2012, Засаг захиргааны нэгжүүдийг эдийн засгийн хувьд бие даан хөгжих бололцоогоор хангана; Нутгийн өөрөө удирдах болон захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгож, эрх мэдлийн зохистой харьцааг тогтоон, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг жинхэнэ утгаар нь төлөвшүүлэн хөгжүүлнэ.

– 2012-2016, Төсөв, санхүү, боловсон хүчний томилгоотой холбоотой орон нутгийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлж, төвлөрлийг сааруулах;

– 2016-2020, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тогтолцоо, эрх хэмжээ, чиг үүрэг, үйл ажиллагааны зарчим, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгоно хэмээн тус тус амалсан байжээ.

Гэтэл үе үеийн Засгийн газрын гаргасан шийдвэрүүд нь эсрэг байсныг дээрх баримтууд нотолж байна. Засгийн газрын 2016 оны 350 дугаар тогтоолоор “Төвлөрлийг сааруулах талаар Төрөөс баримтлах бодлого” баталж, 2016-2020, 2020-2024 гэсэн 2 үе шаттай хэрэгжүүлэх болсон байна. Уг баримт бичигт ЗЗНДНТУТХ-тай шууд холбогдох дараах зорилтуудыг дэвшүүлсэн байна:

2.2.1. төв, орон нутгийн удирдах болон захиргааны байгууллагын зарим чиг үүргийг дахин хуваарилах, ингэхдээ шүүх, прокурор, зэвсэгт хүчин, цагдаа, тагнуул, улсын аюулгүй болон онцгой байдлаас бусад төрийн нийтлэг үйлчилгээтэй холбоотой чиг үүргийг иргэдтэй шууд харьцдаг орон нутгийн захиргааны байгууллагын анхан, дунд шатны нэгжүүдэд ямар нэгэн давхардалгүйгээр шилжүүлэх;

2.2.2. орон нутгийн эдийн засгийн бие даасан байдлыг хангахад чиглэгдсэн татварын болон хөрөнгө оруулалтын уян хатан бодлогыг хэрэгжүүлж, орон нутгийн хөгжлийн сангийн тогтолцоог боловсронгуй болгох;

2.2.3. төв, орон нутгийн удирдах болон захиргааны байгууллагад хуулиар тогтоосон чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд хангалттай хөрөнгийг төсөвт тусгаж хуваарилах;

3.2.1.1. төрийн байгууллага, нутгийн удирдлагын болон захиргааны байгууллагын чиг үүргийг дахин хуваарилах аргачлал боловсруулж, тодорхой салбарт туршсаны үндсэн дээр холбогдох хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулан нийтлэг байдлаар хэрэгжүүлнэ;

3.2.1.2. засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарийг шинэчлэх санал боловсруулна гэжээ.

## ***ЗЗНДНТУТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар гарсан саналууд***

Судалгааны баг ЗЗНДНТУТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар орон нутгаас УИХ-д бичгээр ирүүлсэн, хурал зөвлөгөөний үеэр гарсан саналуудаас гадна УИХ-д өргөн барихаар боловсруулсан хоёр ч хуулийн төслийг баримт бичгийн судалгааны хүрээнд судалж үзээд дараах дүн шинжилгээ хийлээ.

### ***1. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь***

Энэ чиглэлээр гарсан саналуудад хотын статусыг бий болгох, аймгийн төвийн сумыг хотын статустай болгох, хотын менежерийн эрх хэмжээг тодорхой болгох, баг ба хороо, сум ба дүүргийг ялгаатай авч үзэх гэсэн санал зонхилжээ. Энэ асуудал Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд яригдаж байгаа нь хотжилтийн болон хотын удирдлагын асуудлыг хуульд өөрөөр, ялгаатай зохицуулахыг өнөөдөр амьдрал шаардаж байгааг харуулж байна.

Засаг захиргаа, нутаг, дэвсгэрийн нэгжийн статус, хилийн цэсийг тогтоох асуудлыг тодорхой болгох гэсэн саналуудаас харахад ЗЗНДНТУТХ-д энэ талын зохицуулалт дутуу байна.

### ***2. Нутгийн удирдлагын тогтолцоо***

ЗЗНДНТУТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар маш олон давтамжтайгаар гарсан саналуудад, нэг талаас, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх, Хурлын ажлын албыг бэхжүүлэх санал, Хурал, Засаг дарга хоорондын харилцаанд Засаг дарга илүү эрх мэдэлтэй байна гэсэн шүүмжлэл, нөгөө талаас бүх шатны Засаг даргыг дээрээс шууд томилдог, эсхүл иргэдээс шууд сонгодог болох, эсхүл тухайн шатны Хурлаас сонгох, эсхүл дээд шатны байгууллага нь томилох гэх мэт хувилбарууд байна.

### ***3. Чиг үүргийн хуваарилалт***

Чиг үүргийн хуваарилалтыг оновчтой болгох талаар орон нутгийн түвшний чиг үүргийг хуваарилах, эрх шилжүүлэх тохиолдолд санхүүжилтийг давхар шилжүүлдэг байх зарчмыг тусгах, аймаг, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн эрх, үүргийг тус бүрт нь салгах, баг, хорооны Засаг даргын нийтлэг эрх хэмжээг нэгжийн онцлогт тохируулан ялгавартайгаар хуульчлах, аймаг, сумын ИТХ-ын үүрэг, хариуцлага, эрхийг оновчтой тодорхойлох, баг, хорооны ИНХ-ын үүргийг тодорхой болгох, орон нутгийн хүний нөөцийн босоо удирдлагатай байдаг сургуулийн захирал, татварын байцаагч, нийгмийн даатгалын байцаагч, иргэний бүртгэлийн ажилтан, нийгмийн халамжийн ажилтанг орон нутагт нь шийддэг болох зэрэг саналуудыг бүгдийг нь ЗЗНДНТУТХ-ийн хүрээнд шийдвэрлэх боломжтой.



#### **4. Орон нутгийн санхүүгийн бие даасан байдал**

Орон нутгийн төсөв, хөрөнгө, өмчөө захиран зарцуулах эрх хязгаарлагдмал, төсвийн хуваарилалтанд Сангийн яамны хатуу норм, журам үйлчилдэг, ИТХ ба ИНХ үйл ажиллагаа явуулах зардал, төсөв байдаггүй зэрэг шүүмжлэл байнга гарч, Төсвийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах саналууд орон нутгаас гардаг. Харин ЗЗНДНТУТХ-д энэ чиглэлийн зохицуулалт бага байна.

Дээр дурдсанаар эдгээр саналыг багцлан дүгнэлт хийсэн бол саналын тоймыг Баримт бичгийн шинжилгээний Хавсралт 2-т тусгасан болно.

### **Дүгнэлт**

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай 1992 оны хууль нь нутгийн удирдлагын эрх зүйн үндсийг бүхэлд нь хамран дэлгэрэнгүй зохицуулахын оронд Үндсэн хуулийн томъёололд үгчлэн хөтлөгдөж засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тухай (чингэхдээ энэ нэр томъёоны тодорхойлолтыг өгөөгүй) хуучин тогтолцооны зарим зохицуулалтыг хэвээр нь хадгалсан хууль болжээ. Энэ нь нэг талаас, орон нутгийн сонгуулийг 1992 оны 9 дүгээр сард багтаан хийх цаг хугацааны шахалтанд орсон, нөгөө талаас, тухайн үеийн хууль тогтоогчдын төрийн удирдлагын орчин үеийн онол, практикийн мэдлэг дутагдалтай байсантай холбоотой болов уу.

Уг хуулийн 2006 оны шинэчилсэн найруулга нь хуулийг хэрэгжүүлж ирсэн практикт тулгамдсан асуудлуудыг зохицуулахад голлон анхаарч, Үндсэн хуулийн агуулга, үзэл санааг дэлгэрүүлэн тодотгох, зах зээлийн харилцаан дахь нутгийн удирдлагын мөн чанарт нийцүүлэх талаар зарчмын дорвитой өөрчлөлт хийж чадаагүй, салбарын хуулиудад байгаа зарим зохицуулалтуудыг нэмж тусгасан, хуулийн системчлэлийн хувьд сайжруулж чадаагүй байна.

Захиргааны ерөнхий хууль зэрэг шинэ хууль батлагдаж, нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаанд шинэ стандарт тогтоож, шинэ чиг үүрэг ногдуулсныг эс тооцвол сүүлийн жилүүдэд хийгдсэн нэмэлт, өөрчлөлтүүд нь гол төлөв нутгийн удирдлагын эрх мэдлийг хумьсан, нутгийн удирдлагын шинэ тогтолцоог бүрдүүлэх талаар урьд өмнө олсон амжилтаасаа ухарсан өөрчлөлтүүд зонхилж байна.

Нөгөө талаас, энэ нь суурь хуулийн хамгаалалт дутуу байгааг харуулж байна. Бусад орнуудад нутгийн удирдлагын тухай тусгай хуульд өөрчлөлт оруулахад нутгийн удирдлагын байгууллагуудын олонхын саналаар дэмжигдсэн байх (Жишээлбэл Япон), эсхүл

парламентын гуравны хоёрын саналаар дэмжигдсэн байх (Жишээлбэл Унгар, Их Британи) зэрэг хамгаалалтыг Үндсэн хууль, эсхүл нутгийн удирлагын тухай хуулиар баталгаажуулдаг байна.

2006 оны шинэчилсэн найруулга батлагдсанаас хойш орсон нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг техникийн талаас нь дүгнэхэд, ЗЗНДНТУТХ-д салбарын чиг үүргийг дэлгэрэнгүй тусгасны улмаас тухайн салбарын хууль өөрчлөгдөх бүрт, энэ нь жижиг техникийн засвар ч байсан органик хуульд өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ гарч байна. Энэ нь эргээд суурь хуулийн тогтвортой үйлчлэх чадварт нөлөөлөх юм. Ийнхүү хэсэгчилсэн өөрчлөлт хийх нь асуудлыг цогцоор нь, өөр хоорондоо уялдаатай байдлаар зохицуулахад саад болж байна.

ЗЗНДНТУТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар сүүлийн жилүүдэд гарсан саналуудыг дүгнэж үзэхэд 1992 оны Үндсэн хуулиар сонгон авсан нутгийн удирдлагын загвар буюу нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчмын талаар өнөө хэр нэгдсэн ойлголт, нийгмийн зөвшилцөл бий болоогүй, эсхүл энэ загварыг өөрчлөхийг амьдрал шаардаж байгааг харуулж байна. Энэ нь бүх шатны Засаг даргыг иргэдээс шууд сонгох, эсхүл дээд шатны байгууллагаас томилох, Хурлын эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх гэсэн өөр хоорондоо зарчмын зөрүүтэй саналуудаас илэрхий байна.

Хурлын эрх мэдлийг одоогийнхоос нь нэмэгдүүлнэ гэдэг нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн мөн чанарыг алдаж илүү гүйцэтгэх засаглалд ойртоно гэсэн үг болох юм. Энэ ч хандлага руу сүүлийн жилүүдэд хийсэн эрх зүйн шинэчлэл явж, ЗЗНДНТУТХ болон салбар хуулиудаар “Хурлыг орхигдуулахгүйн тулд” гүйцэтгэх засаглалын гэмээр эрх, үүрэг нэмэх хандлага ажиглагдаж байна. Эдгээр чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд мэдээж аппарат, хөрөнгө нөөц шаардлагатай байх нь ойлгомжтой. Харин үүнийг Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд шийдэх нутгийн удирдлагын тогтолцооны асуудал хэмээн ойлгож, энэ хүрээнд авч үзэх нь зүйтэй юм.

# ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ

## ЗАСАГ ЗАХИРГАА, НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖИЙН ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТ

### Удиртгал

Нутаг дэвсгэр бол аливаа төрийн чухал элемент учир түүний дотоод зохион байгуулалтын нэг чухал асуудал нь төрийн чиг үүргийг нутаг дэвсгэрээр хуваарилах явдал байдаг. Энэ нь нэг талаас, төв ба орон нутагт төрийн захиргааны бүтцийг бий болгох, нөгөө талаас, тухайн улсын түүхэн уламжлалын дагуу харьцангуй бие даасан нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийг байгуулна гэсэн үг юм.<sup>6</sup> Үүнийг Төрийг нутаг дэвсгэрийн зарчмаар удирдах ч гэдэг. Засаг захиргааны хэдэн түвшинтэй байх, төрийн захиргааны шатлалыг газар зүйн хувьд хэрхэн хуваарилах, тэдгээрийн институцийн хэлбэр ямар байх вэ гэдэг нь аливаа улсын төрийн байгууламжийн Үндсэн хуулийн бүтцийг хөндсөн, нарийн төвөгтэй асуудал байдаг.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтыг хийхдээ нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын тоог харгалзан төрийн үйлчилгээг иргэдэд үр ашигтай, тэгш хүргэх, орон нутгийн татвар ногдуулах зохистой хэмжээ, тэлэлтийн үр ашиг бий болгохын тулд нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийг хэт жижигрүүлэхгүй байх, захиргааны бүтцийг үр ашигтай ажиллуулах зэрэг эдийн засгийн шалгуур, төрийг иргэнд ойрхон байлгах ардчиллын зарчим, нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааг төв засгаас хянах боломжтой байх, хот суурин газрын орон нутгийн хүчтэй удирдлага ба хөдөөгийн жижиг нэгжүүдийн удирдлагын чадавхийн ялгаатай байдлыг харгалзах удирдлагын зарчим гээд маш олон хүчин зүйлийг харгалздаг. Шилжилтийн эдийн засагтай олон оронд 1990-ээд оноос хойш төвлөрлийг сааруулахад чиглэгдсэн захиргааны шинэтгэлийн хүрээнд засаг захиргааны хэдэн түвшинтэй байх, аль түвшинд ямар нэгжтэй байх зэрэг асуудлыг шийдвэрлэхдээ оновчтой бүтэц бий болгоход чиглэсэн эдийн засгийн

<sup>6</sup> Сергио Бартоле, Нэгдмэл Улсын дотоод зохион байгуулалт, Оксфордын Үндсэн хуулийн харьцуулсан эрх зүйн лавлахад, Мичел Розенфелд ба Андрас Сажо нарын хянан тохиолдуулсан, 2012, 613 дахь тал.

загварт тулгуурлахаас илүү түүхэн уламжлалд даатган орхижээ.<sup>7</sup> Коммунист дэглэм задран унасны дараа Төв ба Зүүн Европын орнуудад хийгдсэн шинэчлэл нь бүгд хуучин уламжлалт тогтолцоогоо сэргээх үзэл санааны доор хийгдэж, төвийн хүчтэй хяналтыг халах ардчилсан хувьсгалын давалгаанд нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн өөрөө удирдах зрхийг хүлээн зөвшөөрснөөр тэд хэт жижиг болж задарчээ. Үүний сөрөг үр дагавар нь эдгээр жижиг нэгж хуулиар олгосон чиг үүргээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон байна.<sup>8</sup>

Монгол Улс Үндсэн хуулиа баталсны дараа Дархан, Эрдэнэт, Чойр хотуудыг аймгийн статустай болгосноос бусдаар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тогтолцоо нь үндсэндээ социализмын үеийн шинж чанарыг хадгалан үлдсэн билээ. Хөдөөд аймаг-сум-баг гэсэн үндсэн бүтэцтэй байхаар тогтсон нь Монгол Улс 1932 оноос хойш мөрдөж ирсэн бүтэц бөгөөд 1960 оны Үндсэн хуулиас ялгаатай нь хөдөөд хүн амд үйлчилгээг ойртуулах зорилгоор багийг сэргээж, нийслэлд районуудыг дүүрэг болгон нэршлийг нь өөрчилж, хороодыг байгуулжээ. Одоо Монгол Улс засаг захиргааны хувьд 21 аймаг, аймгууд нь 330 сум, 1613 багт, нийслэл хот нь 9 дүүрэг, 152 хороонд хуваагдаж байна.

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль нь Үндсэн хуульчилсан органик хуулийн хувьд түүний суурь асуудлыг нарийвчлан тодотгож зохицуулах, зүйл, заалтыг нь гүнзгийрүүлэн баяжуулж, зарим талаар тайлбарлах учиртай.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалт, нэгжийн талаар хуулийн 3 ба 4 дүгээр зүйлд “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь сумдад, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана” (3.1); “аймаг,

<sup>7</sup> Хайми Бозкс, Хорхе Мартинез Вазкез, Андрей Тимофеев, 2004, Орон нутгийн засаг захиргааны бүтэц ба төв, орон нутгийн төсвийн харилцаа: Төвлөрлийг сааруулах бодлогод орхигдсон асуудал, Жоржиа муж улсын их сургууль.

<sup>8</sup> Микал Илнер, 1998, Нутаг дэвсгэрийн нэгжийн төвлөрлийг сааруулах: Төв, Зүүн Европод ардчилсан шинэтгэл хийхэд учирсан саад тотгор мөн үү? Жонатан Кимбалын эмхэтгэн гаргасан Төв ба Зүүн Европын орнуудад төвлөрлийг сааруулж, эрх мэдлийг шилжүүлсэн нь бүтээлд. Будапешт, Нутгийн удирдлага ба төрийн албаны шинэтгэлийн санаачилга. Жишээлбэл, Чехэд 1989-1993 оны хооронд засаг захиргааны нэгжийн тоо 50 гаруй хувиар өсч 1993 оны эх гэхэд 6196 болсон байна. Унгар 1607 нэгжтэй байсан бол шинэтгэлийн дараа 1993 онд 3108 нэгжтэй болсон. Унгарт нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага байгуулах эрхийг нутгийн иргэдэд олгосон учраас нийт нутгийн захиргааны талаас илүү хувь нь 1000-с доош хүнтэй байсан. Харин Польшид асуудал арай дээр байсан ба засаг захиргааны нэгжийн тоо 1975 онд 2375 байсан бол 1993 онд 2452 болсны дээр хэмжээ нь дээрх хоёр улсынхаас хамаагүй том байжээ.

2016 оны байдлаар Чех 6258, Унгар 3201, Польш 2497 анхан шатны нэгжтэй байгаа нь эдгээр оронд засаг захиргааны нэгжийг томруулах шинэтгэл одоо хэр хийгдээгүйг харуулж байна.

нийслэл, сум, дүүрэг нь хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн” (3.2) гэж тус тус заасан нь Үндсэн хуулийн заалтуудыг (57.1 ба 58.1) үг, үсгээр нь хуулбарлан, нарийвчилсан зохицуулалт хийгээгүй байна. Эл байдал 2006 оны шинэчилсэн найруулгад ч давтагдсан.

Аймаг ба нийслэлийг удирдлага, зохион байгуулалт, чиг үүргийн хувьд адилтгаж үзэхэд бэрхшээлтэй асуудал гарч байгаагаас Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд эдгээр зохицуулалтыг тусад нь онцлог байдлаар хийх чиглэлээр хуулийн төсөл УИХ-д өргөн баригдаж, одоо хэлэлцүүлгийн шатанд явж байна. ЗЗНДНТУТХ, бусад хуулиар нийслэлийн хороог багтай, дүүргийг сумтай адилтган зохицуулсан, түүнчлэн аймаг, сумыг ч нийтлэг байдлаар тодорхойлсныг ихээхэн шүүмжилдэг.

Профессор Б.Чимид Үндсэн хуулийн сэдвээр бичсэн бүтээлүүддээ “аймаг, нийслэл, сум, дүүргийг тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн” гэсэн нь дээрх хоёр нэгжийг нийтийн ба хувийн эрх зүйн бие даасан субъект байх утгыг илтгэнэ, “субъект” гэдэг нь гадаад үг гээд энэ нэр томъёог сонгосон гэж тайлбарласан байна.<sup>9</sup> Үндсэн хууль судлаач эрдэмтэд энэ утгаар нь тайлбар хийдэг боловч нутгийн удирдлага нь “хуулийн этгээд”<sup>10</sup>, эсхүл “эрх зүйн бие даасан субъект” байх тухай шууд тодорхойлон заасан хууль өнөө хэр байхгүй байна. Зөвхөн Иргэний хуулийн 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Төр, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болох аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг нь иргэний эрх зүйн харилцаанд хуулийн этгээдийн нэгэн адил оролцоно” гэсэн нь шууд хуулийн этгээд гэж заагаагүй байна. Иймд энэ ойлголт зөвхөн эрх зүйн онолын судалгааны түвшинд байгаа, орон нутгийн удирдлага хуулийн этгээд, эрх зүйн бие даасан субъект байхын ач холбогдлыг төдийлөн ойлгохгүй байна гэж дүгнэж болохоор байна.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж хуулийн этгээдийн статустай байх нь түүний бие даасан байдлыг илэрхийлэх чухал элемент юм. Энэ үндсэн дээр өмч эзэмших, бусад өмчийн эрхтэй болох юм. Бие даасан байдал нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд төрийн захиргааны бусад байгууллагаас хөндлөнгөөс

<sup>9</sup> Б. Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр, 2004, 50 дахь тал, “Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс”, 2006, 101 дэх тал.

<sup>10</sup> Иргэний хуулийн 25.1: Өмчлөлдөө буюу эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхдээ тусгайлан хөрөнгөтэй, өөрийн нэрээр эрх олж, үүрэг хүлээдэг, үйл ажиллагаанаасаа бий болох үр дагаварыг эд хөрөнгөөрөө хариуцдаг, нэхэмжлэгч, хариуцагч байж чадах, тодорхой зорилго бүхий, тогтвортой үйл ажиллагаа эрхэлдэг зохион байгуулалтын нэгдлийг хуулийн этгээд гэнэ.

оролцохоос хамгаалдаг. Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартид мөн нутгийн удирдлагын бие даасан байдлыг шүүхээр хамгаалах тухай заалт байдаг. Профессор Б.Чимид “НӨУБ-ын үйл ажиллагааны хууль зүйн гол баталгааны нэг нь дээд шатны байгууллагууд тухайн нэгж, түүний өөрөө удирдах байгууллагын эрх, ашиг сонирхлыг зөрчсөн тохиолдолд шүүхэд гомдол, нэхэмжлэл гаргаж хамгаалах эрх юм. Харин энэ асуудал одоогоор Монголын хуульд тухайлан нэр цохон дурдагдаагүй байна” гэж тэмдэглэсэн.<sup>11</sup>

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж (ЗЗНДН)-ийн бүрдүүлбэр нь хүн ам, нутаг дэвсгэр, засаг захиргаа гэж тодорхойлсон байдаг.<sup>12</sup> Хуулийн шинэ үзэл баримтлал боловсруулах, ялангуяа засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн хооронд чиг үүргийг зааглан тодорхойлох, өмч, татвар, төсвийн харилцаа нэгж тус бүрийн хувьд ямар байх, улмаар засаг захиргааны шат тус бүрийн өөрийн удирдлага болоод босоо тэнхлэг дэх төрийн удирдлагын загвар (бүтэц, орон тоо, захиргаа, ажлын алба гэх мэт) ямар байхыг тодорхойлохын тулд засаг захиргааны доод, дунд, дээд шатны тус бүрийн онцлогийг нэгжийн бүрдүүлбэрээр нь судлах нь чухал ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

Үүнтэй холбоотойгоор тус бүлэгт засаг захиргааны доод, дунд, дээд нэгж болох баг, сум, аймгийг нэгжийн бүрдүүлбэр талаас нь тусгайлан авч үзэв. Нийслэл, дүүргийн эрхлэх асуудлын талаар бид чиг үүргийн бүлэгт хөндөх болно.

## Багийн эрх зүйн байдал

Өнгөрсөн 25 жилийн хугацаанд төрийн байгууламжийн анхан шатны нэгж болохынх нь хувьд баг, хороог бэхжүүлэх дорвитой ажил хийгдээгүй, үндсэндээ урсгалд нь тавьж орхигдуулжээ.<sup>13</sup> Иргэний хуулийн 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн “Төр, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болох аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг нь иргэний эрх зүйн харилцаанд хуулийн этгээдийн нэгэн адил оролцоно” гэдэг заалтанд баг, хороог орхисон байгаа нь багийн эрх зүйн байдлыг улам тодорхой бус болгожээ.

ЗЗНДНТУТХ-д багийн Засаг дарга, багийн иргэдийн Нийтийн Хурлын бүрэн эрхийн талаар зарим зохицуулалт хийсэн боловч багийн хүн ам, өрхийн тоо, нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хязгаар, нэгжийн

<sup>11</sup> Чимид Б. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр, 2004, 67 дахь тал.

<sup>12</sup> Б. Чимид, “Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс”, 2006, 100 дахь тал.

<sup>13</sup> Д.Ганзориг, “Нутгийн удирдлага- сорилт, шийдэл” үндэсний чуулган эмхэтгэл, 2016, 116 дахь тал

чиг үүрэг гэх зэрэг анхан шатны нэгжийн үндсэн бүрэлдэхүүний асуудлуудыг зохицуулаагүй байна. Тухайлбал, баг, хороог байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах асуудлыг “хүн амын байршил, эдийн засгийн чадавхи, газар зүйн байршил, зам харилцааны нөхцөлийг харгалзан” (4.1) гэж заасан “үндэслэлийг баримтлан тухайн аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал шийдвэрлэнэ” (4.2) гэсэн нь баг, хороог оновчтойгоор өөрчлөн зохион байгуулах хангалттай үндэслэл болж чадахгүй байгаа талаар доорх дүгнэлтүүдийг хийлээ.

### **Багийн хүн ам**

Багийг татан буулгахаас өмнө Улсын Бага Хурал, Сайд нарын зөвлөлийн шийдвэрээр багийн өрхийн тооны хязгаарыг тогтоодог байсныг доорх хүснэгтээс харж болно.<sup>14</sup>

<b>Гаргасан шийдвэр</b>	<b>Бүх багт баримтлахаар тогтоосон өрхийн тоо</b>	<b>Байршлын ялгааг баримтлан тогтоосон өрхийн тоо</b>
Нутгийн захиргааны дүрэм (1923.3.5)	50 (гуравны нэгээр илүү байж болно)	-
Багийн дүрэм (1933)	30-100	-
УБХ-ын Тэргүүлэгчдийн 1941 оны 81-р тогтоол	50-80	-
Сайд нарын Зөвлөлийн тогтоол (1952)	50-иас доошгүй	-
Баг, хорооны дүрэм (1957)		Хөдөөд 50-иас доошгүй, хотод 100-аас доошгүй

ЗЗНДНТУТХ батлагдсантай холбогдуулан УИХ-ын 1992 оны 23 дугаар тогтоолоор зохих хууль тогтоомж батлан гаргах хүртэл баг, хороо байгуулахад баримтлах үндэслэлийг 1992 оны 9 дүгээр сарын 5-ны дотор гаргахыг Засгийн газарт үүрэг болгожээ. Засгийн газрын 1992 оны 8 дугаар сарын 28-ны 05 дугаар хуралдааны тэмдэглэлээр сум, аймаг “төсөвтөө багтаан” баг байгуулах, аймгийн төвийн багт дунджаар 5000 хүн байх, нийслэлийн гэрийн хороо нь 1000, байрны хороо нь 2000 өрхтэй байхаар бодож зохион байгуулах жишиг тогтоосон боловч тэр нь хэрэгжилгүй үлджээ.

2006 онд Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газраас Багийн талаар авах арга хэмжээний тухай тогтоолын төслийг Засгийн газрын хуралдаанд

<sup>14</sup> Б.Чимид, Багийн өнгөрсөн одоо ирээдүй, 2002 он, 126 дахь тал



оруулж “Багийг байнга оршин суудаг өрхийн тооноос хамааруулан аймгийн төвийн сумын багт 650-1000, сумын төвийн багт 200-350, хөдөөгийн багт 150-250 өрх тус тус байхаар зохион байгуулах” тухай санал оруулсан боловч тухайн үеийн Засгийн газрын гишүүдийн дэмжлэг аваагүй байна.

2014 оны байдлаар нэг багт дунджаар 376 өрх, 1544 хүн ам ноогдож, хамгийн цөөн өрхтэй баг 43 (Хөвсгөл аймгийн Түнэл сумын Баянэрхт баг), хамгийн олон өрхтэй баг 1981 өрхтэй (Орхон аймгийн Баян-Өндөр сумын Шандын баг) байна. Сүүлийн 10 жилийн дотор багийн тоо 2007 онд 1539 байснаас 2017 онд 1613 болж 74 баг шинээр нэмэгджээ. Нэмэгдэж байгаа багууд нь ихэвчлэн суурин газрын багууд байна. Суурин газрууд дахь багийн хүн амын тоо нэмэгдсэнээр тайлан, мэдээ гаргах, айл өрхөөр орж уулзах, ярилцаж шийдвэрлэх гээд багийн Засаг даргын ажлын ачаалал ихээхэн нэмэгдсэнийг харж болно.

*Өвөрхангай аймгийн төв - Арвайхээр хот нь хил залгаа Тарагт сумын нутаг дэвсгэрт байрладаг. Арвайхээр сумын оршин суугчдын хувьд малаа бэлчээх, тариалангийн газар байхгүй учраас Тарагт сумын иргэдийн хооронд бэлчээр, нутаг дэвсгэрийн маргаан байнга гардаг. Тарагт сумынхан зун, намрын цагт отор нүүдэл хийж малаа маллаад, хүйтний улиралд аймгийн төвд амьдарч, хүүхдээ сургуульд сургах, эмнэлэгт үзүүлэх гээд үйлчилгээг аймгаас авах, аймгийн зах дээр ноос ноолуураа зарах сонирхолтой байдаг. Үүнээс шалтгаалан аймгийн төвийн сургууль, эмнэлгийн ачаалал ихсэхийн хажуугаар түр оршич суугчид нь газрын зөвшөөрөл, хаягийн бүртгэлгүй, зөвшөөрөлгүй газар ирж бууцаадаг. Энэ мэтээс болж аймгийн төвийн багийн Засаг даргын ажлын ачаалал нэмэгддэг.*

*Улаангомын 3 дугаар баг бол 1300 өрхтэй, дан орон сууцны багт ирэх жил 7 орон сууц нэмж баригдана. Ганц багийн Засаг даргын хүч хүрэхгүй учир мэдээ, судалгааг худлаа, хийсвэр хийж өгөх байдал руу хөтөлнө.*

Орон нутгийн удирдлагуудын хэлж байгаагаар баг байгуулахад амархан, харин татан буулгахад хүндрэлтэй байдаг.

*Манай аймагт 8 өрхтэй багийг татан буулгасан асуудал шүүх дээр очоод байгаа. Багийн шалгуурт өрхийн тоо гэж бий. Бас иргэдээс асуух ёстой гэдэг зарчмын дагуу иргэдээс асуугаад татан буулгасан байхад багийн Засаг дарга, ИНХ-ын дарга хоёр ажилтай байхын тулд зөвшөөрөхгүй, асуудал үүсгээд байна (Ч.Чимид, Увс аймгийн ИТХ-ын дарга).*

*Хуульд иргэд, ИТХ-ын саналаар гэсэн заалт байдаг. Хоёр шатны шүүх иргэдээс санал аваагүй гэж шийдвэрлэсэн. Иргэдээс санал авсан. Гэтэл шүүх иргэдийн регистрийн дугаарыг авсан байх, иргэний танхимаар хэлэлцүүлэх ёстой гээд олон юм шаардсан. Ингээд манайх*



*шүүх дээр унасан, гэхдээ шийдвэрээ сэргээсэн байгаа. Миний хувьд шүүхэд итгэх итгэлгүй болсон (Ж.Жаргалсайхан, Сүхбаатар аймгийн ИТХ-ын Нарийн бичгийн дарга).<sup>15</sup>*

Эндээс харахад багийн хүн ам, өрхийн тоо харилцан адилгүй байгаа, хүн амд үзүүлэх үйлчилгээг түргэн шуурхай тэгш хүргэх, багийн Засаг даргын ажлын ачааллыг жигдрүүлэх үүднээс баг байгуулах, татан буулгах үндэслэл, шалгуур үзүүлэлт буюу багийн өрхийн тооны доод ба дээд хязгаарыг хуулиар тогтоох шаардлагатай байна.

### **Багийн нутаг дэвсгэр**

Үндсэн хуульд “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг нь суманд, сум нь багт хуваагдана” (57.1), багийн иргэдийн Нийтийн Хурал нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг бие дааж шийдвэрлэхээр (62.1) тус тус заасан. Гэтэл ЗЗНДНТУТХ-д “баг нь сумын, хороо нь дүүргийн засаг захиргааны нэгж мөн” (3.4) гэж тодорхойлсон нь Үндсэн хуулийн дээрх агуулгатай зөрчилдсөн буюу нутаг дэвсгэрийн үндсийг нь орхигдуулсан байна.

Салбарын зарим хуулиар, тухайлбал, Эрүүл ахуйн тухай хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль, Усны тухай хууль, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, Газрын тухай хууль, Байгалийн ургамлын тухай хуульд Багийн иргэдийн Нийтийн Хуралд нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд зохион байгуулж, шийдвэр гаргах бүрэн эрхийг тодорхойлсон байдаг.

Энэ бүгдэд нутаг дэвсгэрийн гэх ойлголт байгаа боловч өнөөдөр багийн нутаг дэвсгэр, хилийн зураг гаргаж, цавыг нь тогтоосон хууль ёсны шийдвэр байхгүй байна. 1960 оноос өмнө аль суманд хэдэн баг байгуулахыг (тоо, дугаарыг) төрийн эрх барих дээд байгууллага зөвшөөрч, нутгийн цавыг орон нутагтаа тогтоон зохион байгуулдаг байжээ.<sup>16</sup>

Багийн нутаг дэвсгэрийг албан ёсоор тогтоогоогүйгээс багуудын ИНХ-аас гаргаж байгаа шийдвэр нь хоорондоо зөрчилддөг, газар нутгаар биш харьяаллаар багийн ажил явдаг, өвөлжөө, хаваржаа ярихад хүндрэлтэй байдаг.<sup>17</sup> “Салбарын хуулиудад нутаг дэвсгэрийн хэмжээний асуудлыг багийн ИНХ шийдвэрлэхээр заасан байдаг. Гэтэл зарим зөрчил үүсдэг нь бэлчээр, хадлангийн асуудлаар газрын даамал нь санал авах гэхээр манай багийн иргэн биш бол эзэмшүүлэхгүй гэдэг. Амьдрал дээр яалт ч байхгүй амьдарч буй газар нь болохоор нутаг дэвсгэрийн нэгж гэж үзэж болохоор байтал

<sup>15</sup> Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл чуулганы эмхэтгэл, 2016, 145 дахь тал.

<sup>16</sup> БНМАУ-ын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн 1956 оны 103 дугаар зарлиг

<sup>17</sup> Увс аймагт зохион байгуулсан баруун бүсийн хэлэлцүүлэг. 2017 оны 12 дугаар сар

хууль нь засаг захиргааны нэгж гэдэг. Үүнийг аль аль талыг нь бодож зохицуулах хэрэгтэй байна”.<sup>18</sup>

### **Багийн чиг үүрэг**

ЗЗНДНТУТХ болон бусад хуульд багийн ИНХ, Засаг даргын бүрэн эрхийг заасан байдаг боловч багийн чиг үүргийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийнх нь хувьд тодорхойлоогүй байна.

ЗЗНДНТУТХ-д баг, хорооны Засаг даргын бүрэн эрхэд байгалийн баялаг ан амьтан, хадлан бэлчээр, тариалангийн талбайн ашиглалт, хамгаалалтад хяналт тавих, иргэдийг шагнаж урамшуулах, гачигдалтай иргэдэд тусламж үзүүлэх, иргэдийн суурь боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ авах, түүнийг хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, байгаль хамгаалах, гэнэтийн аюултай нөхцөлд зохион байгуулж ажиллах, иргэдийн санал гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлүүлэх, сонгууль явуулах ажлыг зохион байгуулах зэрэг олон асуудлуудыг тусгажээ. Эдгээр асуудлын ихэнх нь аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрхийг баг, хороонд хэрэгжүүлэхэд нь туслах, дэмжих, зохион байгуулах үүрэг бүхий заалтууд байна. Өөрөөр хэлбэл, баг, хорооны Засаг дарга нь шууд дээд нэгжүүдийнхээ Засаг дарга нарт захирагддаг шаталсан удирдлагын тогтолцоонд хамаарагдан үйл ажиллагаагаа явуулдаг байна. Зөвхөн баг, хороонд бие даалган олгосон бүрэн эрх, чиг үүргийг уг хуульд тогтоогоогүй тул баг, хороо нь өөрийн бие даасан төсөвгүй ба аливаа үйлчилгээг бие даан хүргэх боломжгүй, хэт жижиг нэгж юм.

Багийн чиг үүргийг Б.Чимид дараах байдлаар тодорхойлжээ.<sup>19</sup> Үүнд:

– Багийн иргэдийг уул, ус, газар нутгаараа нэгдсэн нутаг дэвсгэрийн хамт олон болгон төлөвшүүлж, нийгмийн удирдлагад оролцуулах,

– Нутгийн хил хязгаар доторхи хүн ам, өрх гэрт төрөөс үзүүлэх үйлчилгээ, бодлого шийдвэрийг хүргэх ажлыг зохион байгуулах,

– Багийн айл өрхүүд багийн хил хязгаар доторхи аж амьдралын наад захын нийтлэг асуудлаа өөрсдөө шийдвэрлэн, журамладаг байх,

– Баг гэдэг нэгжийн болон хүн амынхаа хууль ёсны ашиг, сонирхлыг зөрчигдөхөөс хамгаалах гэсэн 4 үндсэн чиг үүрэгтэй гэж үзсэн байна.

<sup>18</sup> Э.Оюунболд, Сэлэнгэ аймгийн ИТХ-ын Нарийн бичгийн дарга, Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл үндэсний чуулганы эмхэтгэл, 151 дэх тал.

<sup>19</sup> Б.Чимид, Багийн өнгөрсөн одоо ирээдүй, 2002

Багийн чиг үүргийг тодорхой болгох нь түүний удирдлагын эрх хэмжээ, бүтэц, ажлын алба, орон тоо, төсөв хөрөнгө, санхүүжилт, багийн төв, байршил зэргийг бодитой тогтооход чухал ач холбогдолтой болно.

Засгийн газрын 2008 оны 07 тоот тогтоолын 5 дугаар зүйлд “Багийн бүтэц, зохион байгуулалт, ажлын албыг хүн амын тоо, газар нутгийн хэмжээ, орон нутгийн онцлогтой нь уялдуулан ялгавартай тогтоох” зарчмыг баримтлан холбогдох санал боловсруулж, 2008 оны 1 дүгээр улиралд багтаан Засгийн газарт оруулан шийдвэрлүүлэхийг тухайн үеийн Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргад үүрэг болгосон байдаг. Гэтэл энэ журам одоо болтол гараагүй байна.

## Сумын эрх зүйн байдал

Сум бол Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ёсоор нутгийн өөрөө удирдлагын гол цөм, хүн амыг өдөр тутмын наад захын нийтийн үйчилгээгээр шууд хангаж байх үндсэн үүрэгтэй, Монгол Улсын тулгуур нэгж юм.

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу эдийн засгийн хувьд амьдрах чадваргүй сумдыг нэгтгэж, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор болгон хөгжүүлэх санаачилгыг Засгийн газрын зүгээс хэд хэдэн удаа гаргасан боловч тэдгээр нь тэгсхийгээд дарагдаж байв. Хамгийн анхных нь “Орон нутгийн харьяалалтай зарим хот, хороодыг тухайн суманд нь нэгтгэн харьяалуулах тухай” Улсын Их Хурлын 1992 оны 8 дугаар сарын 21-ний 24 дүгээр тогтоол гаргасан. Уг тогтоолыг тухайн орон нутгийн иргэдтэй зөвлөлдөөгүй гэсэн үндэслэлээр Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт гарсан учраас хэрэгжээгүй. 2003 онд Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалыг баталсан үеэс эхлэн Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар 2005-2006 онд хоорондоо хэт ойр, эдийн засгийн хувьд амьдрах чадваргүй 60 сумыг нэгтгэх тооцоо, судалгаа хийх үүрэгтэй тусгай баг ажиллуулж, санал бэлдэж байсан боловч тэр нь хэрэгжиж чадаагүй үлдсэн.<sup>20</sup>

### **Сумын хүн ам, нийгэмшил**

ЗЗНДН-ийн бүрдүүлбэрийн хүн ам, нийгэмшил нь амьдралын орчин, төрийн болон зах зээлийн үйлчилгээний хүртээмж, чанараас шалтгаалдаг. Хүмүүс 1) амьдрах нөхцөл хүнд, 2) ажлын байргүй, эсвэл орлого бага, 3) төрийн болон бизнесийн үйлчилгээ чанаргүй “гурван муу” зэрэгцсэн орчноос дайжин шилждэг. Энэ утгаараа хүн

<sup>20</sup> Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн үүсэл хөгжил, өнөөгийн байдал, шинэчлэл хийх саналын тухай, ЗГХЭГ, 2006 он.

ам, нийгэмшил нь нутаг дэвсгэр, байгаль, байршил зэрэг суурь (хатуу) хүчин зүйлтэй харьцангуй уян хатан хүчин зүйл юм. Хүмүүс төрөлх нутагтаа ая тухтай, тогтвортой амьдрах хүсэл тэмүүлэл их бөгөөд олноороо нүүх, шилжихийг төдийлөн хүсдэггүй. Сүүлийн 15-20 жилийн хугацаанд хөдөөгийн сум, багийн иргэдийн төв, суурин чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн эрчимтэй явагдаж байна.

Монгол Улсын 330 сумын хүн амын тархалтыг шинжилбэл, 19 сум 950-1500 хүнтэй, 53 сум 1501-2000 хүнтэй, 60 сум 2000-2500 хүнтэй, 40 сум 2501-3000 хүнтэй, 85 сум 3001-4500 хүнтэй, 29 сум 4501-6000 хүнтэй, 12 сум 6001-7500 хүнтэй, 32 (9.7%) сум 7500-аас дээш хүнтэй байна. Эндээс үзэхэд Монгол Улсын нийт сумын 50 гаруй хувь нь 3000-аас доош хүн амтай байна.

Сумын хүн амын өсөлтийн дундаж 0.9% байгаа нь цэвэр өсөлтгүй, агуулгаараа бууралттай, шилжилт хөдөлгөөн ихтэй байгааг харуулж байна. Өсөлт 1%-аас бага буюу хүн ам буурсан 211 сум нь нийт сумын 64% байна. Энэ нь үндсэндээ сумын хүн ам буурах, зогсох үзэгдэл нийтлэг болсныг харуулж байна. Хүн амын өсөлт 1.2%-аас дээш Өмнөговь аймгийн 5 сум, Өвөрхангай аймгийн зарим сумын хүн амын өсөлт нь уул уурхайн үйлдвэрлэлтэй, Дорноговь аймгийн Замын үүд, Хөвсгөлийн Ханх, Цагааннуур сумын өсөлт аялал жуулчлалтай, Төв аймгийн Баянчандмань, Борнуур, Эрдэнэ суманд төвлөрсөн зах зээлд дөхөж ирсэн малчин иргэдийн нүүдэлтэй тус тус холбоотой байна.

2015 оны байдлаар улсын хэмжээнд нийт 1171 цэцэрлэг байгаагаас 287 нь аймгийн төвд, 368 нь сумын төвд, 22 нь багийн төвд, 762 ерөнхий боловсролын сургууль байгаагаас 230 нь аймгийн төвд, 312 нь сумын төвд, 10 нь багийн төвд байна.

Дээрх байдлаас харахад нийгэм, эдийн засгийн хувьд бие даах, хүн амын анхдагч хэрэгцээний үйлчилгээг үзүүлэх хэмжээний, хүн ам нь тогтвортой аж төрөх зохистой тооны хүн ам бүрдээгүй сум олон байгааг харуулж байна.

Зарим судлаачдын тооцоолсноор сумын хүн ам 5000 хүрч байж нийгэм, эдийн засгийн цогцолбор болж чадна гэж үздэг.

### ***Сумын нутаг дэвсгэр***

Нутаг дэвсгэр нь сумын оршин хөгжих газар зүйн төдийгүй, улс төр, хууль зүйн чухал ач холбогдолтой бүрдүүлбэр юм. Үндсэн хуульд зааснаар сумын хил хязгаарыг УИХ-аас тогтоодог (57.3). Энэ нь нутгийн удирдлагын хил хязгаарыг Үндсэн хуулийн түвшинд хамгаалж байгаа, зөвхөн хуульд заасан үндэслэлийн дагуу өөрчлөх эрх зүйн баталгааг бий болгосон чухал ач холбогдолтой зохицуулалт.

1930-аад оноос одоогийн сумдын хил заагийг анхлан тогтоохдоо таван хошуу малыг жилийн дөрвөн улирлаар ус, бэлчээр сэлгэн хариулах боломж, сумын төвөөс хөдөөгийн хүн амд үзүүлэх үйлчилгээний хүртээмж, төрийн удирдлагыг малчдад ойртуулахад дөхөмтэй байдал зэргийг бодолцон гол төлөв практик талаас нь хандаж ирсэн байна. Харин шинжлэх ухааны үндэслэлтэй газар зохион байгуулалтыг хожим 60-аад оноос байгуулагдсан хөдөө аж ахуйн нэгдэл, сангийн аж ахуй бүрт газар эзэмшүүлэх буюу улсад түүхий эд бэлтгэн нийлүүлэх зорилгоор 1970-аад онд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийг өөрчлөн шинэчилсэн.

Одоо нэг сум дунджаар 3500-4500 км<sup>2</sup> нутагт дэвсгэртэй, хамгийн бага нь 15.4 км<sup>2</sup> нутагтай Архангай аймгийн Эрдэнэбулган сумыг хамгийн том 28093 км<sup>2</sup> нутагтай Дорнод аймгийн Халхгол сумтай харьцуулахад 1827 дахин их байна. Хамгийн бага нутагтай сумд нь 15-50 км<sup>2</sup> нутагтай аймгийн төвийн сумд байна. Эдгээр сумын нутаг бага байгаа учир нь 1970-1990 онд хотжилтын хэмжээнд очсон аймгийн хотуудыг 1992-1994 онд сум болгохдоо газар нутгийн хуваарийг орхигдуулан, “сум гэхэд нутаггүй, хот гэхэд стандартгүй” байдлаар шийджээ. Үүний зэрэгцээ аймгийн төвөөс 50 км-ээс ойрхон байршилтай 43 сум, үүнээс зэргэлдээх сумтайгаа хэт ойрхон (5-25 км) сумд ч байгаа нь захиргааны үрэлгэн байдлыг бий болгож, малын бэлчээр, газрын маргаан дагуулсаар байна.<sup>21</sup>

УИХ-ын гишүүн Д.Эрдэнэбат ЗЗНД-ийн хуваарийг эдийн засгийн үр ашгийн үүднээс харж шинэчлэхийн чухлыг “Засаг захиргааны хуваариа өөрчлөх асуудал сүүлийн хорин жилд нэг бус удаа хөндөгдөж байсан ч тухайн үеийн эрх баригчид зориглоогүй. Хамгийн гол шалтгаан нь засаг захиргааны хуваарийг юунд үндэслэн яаж өөрчлөх вэ гэдэгт өнөөдрийг хүртэл оновчтой концепци олж чадаагүйд учир бий. Одоо эдийн засгийн бүсчилсэн хөгжилтэй холбож засаг захиргааны нэгжийн хуваарийг тогтоох шаардлагатай. Өнөөдөр чөлөөт зах зээлийн эдийн засаг хөгжихгүй байгаагийн гол үндэс нь 330 сум. Яагаад? Зах зээлийн хуулиар бол хүн амын нягтрал талаас нэг ам км газар нутагт 10 хүн суурьшиж байж тэнд зах зээл үүсдэг байна. Дор хаяж ийм тохиолдолд талх барьж зарах нь ашигтай болно. Тэгвэл өнөөдөр Өмнөговь аймагт нэг квадрат км-т 0.3 хүн, Дорноговь аймагт 0.5 хүн, Говь-Алтай аймагт 0.4 хүн суурьшиж байна. Статистик харвал зах зээл үүсэх наад захын нөхцөлгүй аймаг, сумын тоо ийм байдлаар үргэлжилж байснаа цөөхөн хэдэн хот сууринд даац нь хэтрээд явчихаж байна. Орхон аймаг буюу Эрдэнэтэд нэг ам км газар нутагт 107 хүн, нийслэл Улаанбаатар хотод 245 хүн суурьшиж байх

<sup>21</sup> Г.Жаргал, Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл үндэсний чуулганд тавьсан илтгэл, 2015

жишээтэй. Чөлөөт худалдаа, эдийн засаг, зах зээлийн харилцаа үүсэх ямар ч орчин, нөхцөл байхгүй 330 суманд иргэд эдийн засгийн баталгаагүй, эрх мэдэлгүй, эрх чөлөөгүй амьдарч байна” гэжээ.<sup>22</sup>

Үндсэн хуульд ЗЗНДН-ийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн УИХ шийдвэрлэнэ (57.3) гэж заасны дагуу ЗЗНДНТУТХ-д сум байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах асуудлыг тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа иргэд болон ИТХ-аас гаргасан саналыг үндэслэн хүн амын байршил, эдийн засгийн чадавхи, газар зүйн байршил, зам харилцааны нөхцөлийг харгалзан Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ гэж заасан байна.

Үндсэн хуулийн ийм хамгаалалт байхгүй орнуудад, тухайлбал, Англид нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд, тэр ч байтугай, засаг захиргааны нэг шатыг бүхлээр нь төв засгийн газар нь татан буулгадаг байдал гарч хуулийн хамгаалалт бий болгохоор идэвхийлэн яригдаж байна.<sup>23</sup> Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартийн 5 дугаар зүйлд нутгийн эрх барих байгууллагын хил хязгаарыг тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суух иргэдтэй урьдчилан зөвлөхгүйгээр өөрчлөхгүй байх, бололцоотой нөхцөлд хэрэв хуульд заасан бол орон нутгийн санал асуулга явуулах замаар шийдвэрлэж байх тухай заажээ.

ЗЗНДТУТХ-д, нэг талаас сумын иргэдийн саналыг ямар шийдвэр дээр үндэслэн хэн, хэрхэн авах, иргэдийн болон ИТХ-ын санал зөрсөн тохиолдолд хэрхэх гэх мэт процедур агуулсан “үндэслэх” зохицуулалтыг дутуу хийжээ. Иймээс ЗЗНДН-ийг татан буулгах шийдвэрийг иргэд нь дэмжсэн байхад Засаг дарга, Хурлын дарга, Хурлын төлөөлөгч цөөн хүн албан тушаалаа хадгалах зорилгоор дэмждэггүй, Хурлаас гарсан шийдвэр нь шүүх дээр очоод процедур зөрчсөн үндэслэлээр хүчингүй болдог тохиолдлууд гарсаар байна. Нутаг дэвсгэрийн нэгжийг татан буулгах асуудлыг орон нутгийн санал асуулга явуулах замаар шийдвэрлэдэг, энэ тохиолдолд санал асуулгын дүнг Хурал эцсийнх гэж хүлээн зөвшөөрдөг, эсхүл ЗЗНДН-үүдийг нэгтгэх саналыг дэмжсэн иргэдийн тоог тодорхой заадаг (Эстонд 5000 хүн дэмжсэн байх шаардлага тавьсан) олон улсын туршлага байна. Нөгөө талаас, “хүн амын байршил, эдийн засгийн чадавхи, газар зүйн байршил, зам харилцааны нөхцөл” гэх “харгалзах” заалт нь тодорхой бус, барьцгүй, субъектив шинжтэй байна. Жишээлбэл, эдийн засгийн чадавхийг харгалзана гэвэл өнөөдөр улсын төсвийн

<sup>22</sup> УИХ-ын гишүүн, Д.Эрдэнэбат, “Сумын эдийн засгийн хөгжлийг МАА-н үйлдвэржилтийн хэлбэрт шилжүүлсэн загвар төсөл, илтгэл, ЗГХЭГ, Мерси-Ко, Азийн сангийн хамтарсан Сум, дүүргийн Засаг дарга нарын улсын зөвлөлгөөн, эмхэтгэл, 2014 он, 103-105 дахь тал.

<sup>23</sup> Төв засгийн газар ба орон нутгийн удирдлагын харилцааг кодификацжуулах боломж, Доод танхимын Улс төр, үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн хороо, 2013 оны 1 дүгээр сарын 29-нд гаргасан тайлан, 15 ба 16 дахь тал

дэмжлэг дээр оршин тогтнодог бүх сум энэ шалгуураар татан буугдах болно. Хүн амын байршил гэдэгт юуг ойлгох нь тодорхойгүй байна. Бидний судалсан бусад улсуудын нутгийн удирдлагын тухай хуульд хүн амын тооны доод хязгаарыг ЗЗНДН-ийн гол шалгуур болгожээ. Тухайлбал, Турк Улсын муниципаль актад 5000-аас дээш хүн амтай бол муниципаль нэгж байгуулах эрхтэй, харин муниципаль нэгжийн хүн амын тоо 2000-с доош болсон тохиолдолд тосгон болгож зохион байгуулах, түүний хуулийн этгээдийн статусыг цуцлах тухай заажээ. Францын хуульд ч үүнтэй төстэй зохицуулалт байна.

Дани Улсад нутаг дэвсгэрийн шинэчлэлийг хоёр үе шаттайгаар амжилттай хэрэгжүүлсэн нь 1962-1970 онд муниципаль нэгжийн тоог 1388-аас 275, 2003-2007 онд 275-аас 98, регионы тоог 25-14, 14-5 тус тус болгож цөөлсөн байна. Нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийг сайн дурын үндсэн дээр нэгтгэх оролдлого ямар ч үр дүнд хүрэхгүй гэдэг үндсэн дээр төв засгийн газар нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийг нэгтгэх үйл ажиллагаанд хожим эсэргүүцэлтэй тулахгүйн тулд тэднийг эхнээс нь оролцуулах буюу холимог загвараар шийджээ. Ийнхүү холимог аргаар хийх нь хамгийн үр дүнтэй, бидэнд бусад оронд энэ шинэтгэлийг хэрхэн хийх талаар зөвлөх арвин туршлага бий гэж тэмдэглэсэн байна.<sup>24</sup> Английн парламент ч энэ туршлагыг тусгайлан судалжээ.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн шинэтгэлийг амжилттай хэрэгжүүлсэн орнууд шинэтгэлийн үр дүнд хүн амд суурь үйлчилгээг хүргэх, шинээр тогтоосон чиг үүргийг хэрэгжүүлэх чадавхитай, хүчтэй нутгийн удирдлага бий болсон тухай тэмдэглэжээ.

### **Сумын чиг үүрэг**

ЗНДНТУТХ-ийн гол дутагдал нь Үндсэн хуульд заасны дагуу засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн чиг үүргийг нэгжийнх нь хувьд тусгайлан заагаагүй. Энэ нь суманд ч хамааралтай, сумын эрх зүйн байдал гэхээсээ илүү сумын удирдлагын эрх зүйн байдлыг тодорхойлон, үүгээр сумыг бүхэлд нь ойлгож буй.

Харин Төсвийн тухай хуулиар<sup>25</sup> анх удаа аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн чиг үүргийг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу хуваарилах оролдлого хийгдсэн. Төсвийн тухай хуулийн 58 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт сум өөрийн төсвөөр 11 чиг үүргийг бие даан хэрэгжүүлнэ гэж заасан (дэлгэрэнгүй жагсаалтыг 5 дугаар бүлгээс үзэх боломжтой).

Төсвийн тухай хуулиар сумын чиг үүрэг гэж заагласан зүйлд хэд хэдэн асуудал байна. Үүнд:

<sup>24</sup> Дани: Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн реформ, <https://www.kl.dk/.../Administrativ%20territorial%20reform.doc>

<sup>25</sup> УИХ-аар 2011 оны 12 дугаар сарын 23-нд батлагдсан.



Нэгдүгээрт, одоогийн сумдын эдийн засгийн бүтцийг авч үзэх юм бол аймгийн төвийн 21 сум ба онцлог тосгон маягийн хөгжил бүхий (үйлдвэрлэл хөгжсөн Зүүнхараа, уул уурхай дагасан сум Цогтцэций, хил орчмын Замын-Үүд гэх мэт) 10 сумаас бусад нь хөдөө аж ахуйн тулгууртай байна. Хөдөө аж ахуйн тулгууртай 300 сумаас 40 нь газар тариалан зонхилох хэв шинжтэй бол үлдсэн 260 сум нь бэлчээрийн мал аж ахуйгаас бүрэн хамааралтай байна.<sup>26</sup> Төсвийн тухай хуульд сумдын эдийн засгийн бүтцийн эдгээр онцлогийг харгалзан үзээгүй, гол төлөв суурин газрын буюу аймгийн төвийн сумд тохирсон чиг үүргийг тодорхойлжээ.

Хоёрдугаарт, сум нь хүн амд ойр, төрийн үйлчилгээг хүргэх үүрэгтэй ЗЗНД-ийн суурь нэгж байтал сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, соёлын үйлчилгээ, эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үйлчилгээ, газрын харилцаа, кадастр, хүүхдийн хөгжил, хамгааллын үйлчилгээ, нийтийн биеийн тамир гэх мэт суманд байхаар чиг үүргийг аймагт хуваарилсан байна (61.1).

Ийнхүү сумын сургууль, цэцэрлэг, эмнэлэг, соёлын үйлчилгээ сумын удирдлагад хамааралгүй болж, хөрөнгө нь аймгийн мэдэлд, тэдгээр үйлчилгээний зардал нь сайд нарын багцад орж, тэр нь аймгийн Засаг даргаар дамжин сумын ИТХ-аар “ёсчлогдон” сумын Засаг даргад ирдэг боловч сумаас хамааралгүй бие даасан төсөвтэй болсон байна. Сумын сургууль гэхэд хүүхэд нь сумынх, сургуулийн хөрөнгө нь аймгийнх, төсөв нь сайдын багцад байна.

Нийгмийн даатгалын 30 үйлчилгээний дөнгөж 9-ийг нь суманд шийддэг (мэдээг аймаг руу явуулдаг), бусдыг нь аймгийн нийгмийн даатгалын хэлтэс рүү явуулж хянуулж эцсийн шийдвэр авдаг. Нийгмийн халамжийн 32 үйлчилгээ бүгд аймгийн Нийгмийн халамж үйлчилгээний газраар дамждаг. Түүнчлэн нийгмийн даатгал, нийгмийн халамжийн олон үйлчилгээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй болон хөдөлмөрийн чадвар түр алдсан иргэд заавал аймгийн төв дэх Эмнэлэг хөдөлмөрийн магадлах комиссын (нарийн мэргэжлийн эмч нарын бүрэлдэхүүнтэй) шийдвэр гаргуулдаг. Ийм үйлчилгээ суманд байдаггүй. Өндөр насны тэтгэвэр, өрх толгойлсон эхчүүдийн тэтгэмж тогтоолгоход зарим тохиолдолд ажилласан жил зэрэг баримтыг шүүхээр тогтоолгох хэрэг гарахад суманд шүүх байдаггүй. Газрын харилцааны хувьд кадастрын зургийг хийлгэх, газар өмчлөх эрхийн гэрчилгээг авахад мөн л аймаг мэднэ, аймгийн Үл хөдлөх эд хөрөнгийн газраас тухайн иргэн биечлэн очиж авдаг. Гэтэл газрыг сум олгодог хууль байхад газар өмчлөх гэрчилгээ олгох эрх нь аймгийн мэдэлд байдаг (Эд хөрөнгө өмчлөх

<sup>26</sup> 2013-2014 онд Эдийн засгийн яамнаас хийсэн “Сум хөгжүүлэх төсөл” судалгааны тайлангаас



эрх, түүнтэй холбоотой эд хөрөнгийн бусад эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 13.5.2). Эрүүл мэндийн үйлчилгээний хувьд багийн эмч нар сумын төвд байдаг, 2, 3 дугаар зэрэглэлийн эмнэлэг суманд байхгүй учир нарийн мэргэжлийн эмчид үзүүлэхийн тулд аймаг руу, улмаар нийслэл рүү явна. Иргэний бүртгэлийн хувьд өөр аймаг, сум руу шилжих, гадаад паспорт авах зэрэг үйлчилгээ суманд хийгдэхгүй байна. Иргэний үнэмлэх авахад регистертэй зураг шаардах бөгөөд уг үйлчилгээ аймагт байдаг. Аймаг, нийслэлд гол мэдээлэл бүхий архивууд төвлөрсөн байдаг учраас төрөл бүрийн лавлагааг аймгаас, улмаар нийслэлээс авах явдал элбэг байна.<sup>27</sup>

## Аймгийн эрх зүйн байдал

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн дээд шатны нэгж болох аймаг нь төв Засгийн газартай шууд харилцдаг тогтолцоог хамардаг, сумдын санхүү, эдийн засаг, хүн амын нөөц хүчин чадлаас давсан чиг үүргийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий тухайн аймагт хамрах сум дундын байгууллага, завсрын нэгж гэдгээрээ бусад нэгжүүдээс ялгаатай.

Өнөөгийн аймгийн зохион байгуулалт нь 1931 оноос эхтэй бөгөөд тэр үед 13 аймгийг шинээр байгуулжээ.<sup>28</sup> 1952 онд явуулсан сонгуулийн дараа шинээр аймаг байгуулах үйл явц цаашид үргэлжилж 1990 он гэхэд 18 аймагтай байсан.

1992 оны Үндсэн хууль батлагдсаны дараа УИХ-ын 1994 оны 32 дугаар тогтоолоор Дархан-Уул, Орхон, Говьсүмбэр аймгийг шинээр байгуулж, 21 аймагтай болжээ.

Өнгөрсөн хугацаанд одоогийн аймгуудыг нэгтгэх санаачилга Монгол Улсын Засгийн газрын зүгээс нэг удаа гарсан нь УИХ-аас 2001 онд батлагдсан Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалд тулгуурлан хүн ам, үйлдвэрлэлийн хэт бөөгнөрлийг задалж, хот хөдөөгийн хөгжлийн ялгаа, аймаг, бүс нутаг хоорондын тэнцвэргүй байдлыг багасгаж, хөгжлийн түвшинг ойртуулахад чиглүүлж өөрчлөх зорилго агуулжээ. Тэрээр Ерөнхийлөгчийн 2004 оны 22 дугаар захирамжийн дагуу тухайн үеийн УИХ-аас ажлын хэсэг гарч, Барилга, хот байгуулалтын сайдаар ахлуулсан ажлын хэсэг одоогийн 21 аймгийг нэгтгэн Алтай хан, Сайн ноён хан, Түшээт хан, Сэцэн хан гэсэн 4 аймаг, нийслэлтэй байхаар засаг захиргааны нэгжийн хуваарийг шинэчлэх санал боловсруулсан. Гэхдээ энэ санал орон нутгийн иргэдтэй зөвлөлдөөгүй гэх үндэслэлээр УИХ-аар хэлэлцэгдээгүй.

<sup>27</sup> “Нэг цонхны үйлчилгээг сум, хороонд нэвтрүүлэх үндэслэл” судалгааны тайлан, 2010

<sup>28</sup> 1930 он хуралдсан улсын 6 дугаар их хурал, 16 дугаар Бага хурлын шийдвэрээр

### **Аймгийн хүн ам**

Аймаг, нийслэлийн хүн амын тоог харьцуулахад дунджаар 1.623 мянга байгаа бөгөөд хамгийн их хүн амтай аймаг Хөвсгөл (126), Өвөрхангай (112.6), Сэлэнгэ (105.3), Дархан-Уул (97.3), Баян-Өлгий (93.2) бол хамгийн бага хүн амтай Говьсүмбэр (15.9), Дундговь (44.2), Говь-Алтай (56.7), Сүхбаатар (57.4), Өмнөговь (59.7) аймгууд байна.

Үүнээс 1 км<sup>2</sup> нутаг дэвсгэрт ногдох хүн амын тоогоор аймгуудыг эрэмбэлэхэд хүн амын нягтрал хамгийн ихтэй Орхон (116), Дархан-Уул (29.5), Говьсүмбэр (2.9), Сэлэнгэ (2.6), Баян-Өлгий (2.0), хүн амын нягтрал хамгийн багатай Говь-Алтай (0.4), Дорноговь (0.6), Дорнод (0.6), Дундговь (0.6), Сүхбаатар (0.7) аймгууд байна.<sup>29</sup>

### **Аймгийн нутаг дэвсгэр**

Аймаг, нийслэлийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээг харьцуулахад дунджаар 71.1 мян.км<sup>2</sup>, Өмнөговь (165.4 мян.км<sup>2</sup>), Говь-алтай (141.4 мян.км<sup>2</sup>), Дорнод (123.6 мян.км<sup>2</sup>), Баянхонгор (116 мян.км<sup>2</sup>), Дорноговь (109.5 мян.км<sup>2</sup>) зэрэг аймгууд тэргүүлэх бөгөөд говь, тал болон ойт хээрийн бүсэд, харин Говьсүмбэр (5.5 мян.км<sup>2</sup>), Нийслэл (4.7 мян. км<sup>2</sup>), Дархан-уул (3.3 мян.км<sup>2</sup>), Орхон (0.8 мян.км<sup>2</sup>) аймаг хамгийн бага газартай төвийн бүсэд байна. Том нутагтай Өмнөговь (165.4), бага нутагтай Орхон (0.8) хоёрын харьцаа 207 дахин байна.<sup>30</sup>

### **Аймгийн чиг үүрэг**

Сумын нэг адилаар ЗЗНДНТУТХ-д аймгийн чиг үүргийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийнх нь хувьд тодорхойлоогүйн дээр аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрхийн тухай 25 заалтаар (14.2) аймаг ба сумын чиг үүргийг давхардуулан тодорхойлсон байна.

Хуулиудын зохицуулалт, бодит практикаас харахад “аймаг” гэдэг завсрын нэгж нь хот төлөвлөлт, барилгажуулалт, аймгийн хэмжээний дэд бүтэц, нийтийн үйлчилгээ, жижиг дунд үйлдвэр хөгжүүлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих чиг үүрэг голлон гүйцэтгэхээр зохицуулжээ.

Профессор Б.Чимид “Аймгийн чиг үүргийг “орон нутгийн үйлчилгээний”, “төрийн болон бүс нутгийн удирдлагын” гэсэн хоёр шалгуураар тодорхойлно. Тухайлбал, Засгийн газрын хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлж, хуулийн биелэлт, засаг, захиргааны хяналт тавьж, их урлаг, нарийн мэргэжлийн эмнэлэг, коллежийн сургалт, сумдыг дамнасан бизнес хөгжүүлэх, төрийн өмчийн төлөөллийн болон аюулгүй байдал,

<sup>29</sup> Г.Жаргалын 2014 оны хүн амын статистик дээр үндэслэн хийсэн эрэмбийг ашиглав. Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл үндэсний чуулганы эмхэтгэл, 2016, 81 дэх тал.

<sup>30</sup> Мөн тэнд, 83 дахь тал.

цэрэг-иргэний хамгаалалтын, хууль зүйн зэрэг сумынхаас дээхнүүрх (бүс нутгийн хэмжээний) мэргэжлийн үйлчилгээгээр сумдыг хангах цөөн чиг үүрэгтэй болгоно. Үүгээр “нохой сүүлээ, сүүл нь хонхорцгоо” гэдэг шиг аймаг нь сумаа, сум нь багаа “тууж” нэг ажлыг давхардуулан эрхлэх биш, харин тус тусдаа хариуцах ажилтай болно. Аймгийн хуульд өмнө дурдсанаас гадна бүс нутгийн хөгжлийн хөтөлбөрийг боловсруулж төв хийгээд бусад бүс, сумдтай харилцан ажиллах зарчмын асуудлуудыг тусгасан байх нь зүйтэй” гэжээ.<sup>31</sup>

## Дүгнэлт

Тусбүлэгт Монгол Улсын засаг захиргааны хуваарь, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг байгуулах үндэслэлийг зохицуулсан Үндсэн хуулийн 57 ба 58 дугаар зүйлийг Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулиар хэрхэн дэлгэрүүлэн зохицуулсан байдалд эрх зүйн дүгнэлт хийж, хэрэгжилтийнх нь байдлыг Монгол Улсын засаг захиргааны анхан, дунд, завсрын шатны нэгж болох баг, сум, аймгийн жишээн дээр авч үзэн дараах дүгнэлтүүдийг хийлээ.

1. 1992 оноос хойш батлагдсан нутгийн удирдлагын харилцааг зохицуулсан хуульд (1992, 2006) Үндсэн хуульд заасан заалтуудыг тэр чигт нь үг, үсгээр хуулбарласан байна. Үүнтэй холбоотойгоор ердийн хуулиар үндсэн суурь ойлголтуудыг одоо хэр тайлбарлаагүй иржээ.

2. Хуулийн 3 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “баг нь сумын, хороо нь дүүргийн засаг захиргааны нэгж мөн” гэсэн нь баг, хороо нь эдийн засгийн хувьд бие даахгүй боловч өөрийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрхтэй (Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг), нийтийн эрх зүйн субъект буюу засаг захиргааны харилцаанд харьцангуй бие даасан статустай байхаар заасан Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн агуулгатай зөрчилдсөн байна. Эндээс “баг, хороо бол зөвхөн засаг захиргааны нэгж”, “баг, хороо бол нутаг дэвсгэргүй юм” гэсэн буруу ойлголт бий болжээ.

3. Хуулийн 4.1 ба 4.2 дахь заалтаар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх шийдвэр гаргах субъектыг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн хувьд Улсын Их Хурал, баг, хорооны хувьд аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал байхаар ялгаатай зохицуулсныг эс тооцвол Үндсэн хуулийн заалтыг (57.3) дэлгэрүүлэн засаг захиргааны хуваарийг тогтоох, өөрчлөх шалгуур үзүүлэлтүүд, шийдвэрлэх процедур агуулсан заалт, үүний дотор “харгалзах” ба

<sup>31</sup> Б.Чимид, “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага”, гуравдугаар дэвтэр, 2004, 30 дахь тал.

“үндэслэх” нөхцөлийг гүнзгийрүүлсэн зохицуулалт хийгээгүй байна. Хүн амын байршил, эдийн засгийн чадавхи, газар зүйн байршил, зам харилцааны нөхцөлийг харгалзан гэх үндэслэл нь барьцгүй, субъектив шинжтэй, амьдралд эдгээрийг тогтооход ч хүндрэлтэй байна. Мөн уг шалгуураар багийн буюу доод шатны нэгжийг өөрчлөн зохион байгуулахад “иш татах замаар” зохицуулах боломжгүй байна. Энэ бүгдээс шалтгаалан 1992 оноос хойш засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн дорвитой шинэтгэл Монгол Улсад хийгдээгүй гэж үзэхээр байна.

4. ЗЗНДН-ийг тогтоох объектив шалгуурт наад зах нь тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суух хүн амын тоо байж болохоор байна. Түүнчлэн орон нутгийн иргэдийн саналыг авахад орон нутгийн санал асуулгын механизмыг ашиглах бололцоотой юм. Багийн хүн ам, өрхийн тоо харилцан адилгүй байгаа, хүн амд үзүүлэх үйлчилгээг түргэн шуурхай, тэгш хүргэх, багийн Засаг даргын ажлын ачааллыг жигдрүүлэх үүднээс баг байгуулах, татан буулгах үндэслэл, шалгуур үзүүлэлт буюу багийн өрхийн тооны доод ба дээд хязгаарыг хуулиар тогтоох шаардлагатай байна.

5. Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг”-ийг аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийнх нь хувьд тус тусад нь ялгаж тодорхойлоогүй, эдгээр нэгжийг “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор” болох шалгуурыг тогтоогоогүйгээс сумыг эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор болгон томсгож, хөгжүүлэх үндсэн хуулийн үзэл баримтлал өнөө хэр хэрэгжээгүй байна.

6. Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор” гэдгийг тодотгох, тухайлбал, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж хуулийн этгээд байх (нийтийн эрх зүйн харилцаанд оролцоноор өмч эзэмших, татварын хувь хэмжээг тогтоох, эрхээ шүүхээр сэргээлгэх эрхийг баталгаажуулах), чиг үүрэгтэй нь тохирсон санхүүжилттэй байх, нутгийн удирдлагын талаар гол хууль болох ЗЗНДНТУТХ-ийг өөрчлөхөд орон нутгаас санал авах шаардлага зэрэг нутгийн удирдлагын бие даасан байдлыг хамгаалсан үндсэн хуулиудын дэвшилттэй заалтуудыг өөрийн орны нөхцөл, бодит боломжид тохируулан сонгон авч, дахин томьёлох шаардлагатай байна.

7. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн чиг үүргийг нэгжийнх нь хувьд бус, удирдлагын субъект буюу Хурал, Засаг даргын бүрэн эрх гэж тодорхойлсон нь Үндсэн хуулийн агуулга, үзэл баримтлалаас зөрсөн байна. Хуучин социализмын үеийн Ардын Депутатуудын Хурал, түүний гүйцэтгэх захиргаа, тэдгээрийн эрх үүрэг хэмээн зохицуулж ирсэн зарчмыг хадгалсан байдлаар ЗЗНДНТУТХ-ийг анх

боловсруулсан нь өнөө хэр засагдаагүй, тэр ч байтугай салбарын бүх хуульд удирдлагын субъектаар чиг үүрэг хуваарилдаг жишиг тогтоход шууд нөлөөлжээ. Үүнийг засах буюу аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн чиг үүргийг зааглан тодорхойлох оролдлого зөвхөн 2011 онд батлагдсан Төсвийн тухай хуулиар хийгдсэн ч чиг үүргийн хуваарилалтыг боловсронгуй болгох, Төсвийн тухай хууль, ЗЗНДНТУТХ-ийн хоорондын уялдааг сайжруулах шаардлагатай байна.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж тус бүрийн хэв шинж буюу тэдгээрийн тусгайлсан чиг үүрэг, өмч, татвар, төсвийн харилцаа нэгж тус бүрийн хувьд ямар байх, улмаар засаг захиргааны шат тус бүрийн өөрийн удирдлага болоод босоо тэнхлэг дэх төрийн удирдлагын загвар (бүтэц, орон тоо, захиргаа, ажлын алба гэх мэт) ямар байхыг тодорхойлох нь нутгийн удирдлагын харилцааны тулгуур асуудлууд юм.

# ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

## ЗЗНДН-ийг тодорхойлох хандлагууд

Профессор Б.Чимид засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг байгуулахад 1) нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, 2) хүн амын тархалт, байршил, үндэсний бүрэлдэхүүн, 3) оршин хөгжих байгаль-эдийн засгийн нөхцөл, 4) засаг захиргааны ажлыг залгуулах, хүн амд үйлчилгээ хүргэх боломж, 5) зам, харилцаа, усны нөөц зэрэг дэд бүтцийг харгалзах учиртай, ингэснээр “аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг өөрийгөө тэтгэх тал бүрийн чадавхитай, эрх зүйн харилцааны субъект байна” хэмээн бичжээ.<sup>32</sup>

Дээрх харгалзах хүчин зүйлүүдийг олон улсын жишигтэй харьцуулан үзвэл:<sup>33</sup>

Нутаг дэвсгэрийг хуваарилах хандлагууд	
Хандлага	Гол хэв шинжүүд
Чиг үүргийн	Чиг үүрэгтэй нь дүйцүүлдэг.
Хүн ам, нийгэмшлийн	Нийгэмшлийн газар зүйг эн тэргүүнд харгалзан үздэг.
Удирдлагын	Төрийн байгууллагуудын удирдлагын чадавхийг харгалзан үздэг
Техникийн	Тухайн орны эдийн засаг, газар нутгийн онцлог, тухайлбал, цаг агаар, газар зүйн байршил, хөрсний бүтцийг харгалзан үздэг.
Нийгмийн	Тухайн нутагт дэвсгэрт оршин суугчдын жам ёсны нэгдлийг харгалзан үздэг.
Эх сурвалж: Төвлөрлийг сааруулах нь. Төрийн удирдлагын нутаг дэвсгэрийн шинж. <i>B.C. Smith, Decentralization: The Territorial Dimension of the State (London: George Allen and Unwin, 1985</i>	

### Чиг үүргийн хандлага

Хамрах нутаг дэвсгэрийг чиг үүрэгт нь дүйцүүлэх хандлагын дагуу төрийн чиг үүргүүд, тэдгээрт шаардагдах институцийг тодорхойлсны үндсэн дээр төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх нутаг дэвсгэрийн

<sup>32</sup> Б.Чимид, Багийн өнгөрсөн ба ирээдүй, 2000

<sup>33</sup> Салватор Шиаво-Кампо, Пачампет Сундарам, орчуулсан Даваадулам Ц. (2011). *Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь*. Азийн хөгжлийн банк, Нээлттэй нийгэм форум, I дэвтэр, 181-186 дахь тал.

хилийг тогтоодог. Гэхдээ энд эрүүл мэнд, орон сууц, байгаль орчин гээд тухайн нэг үйлчилгээний хамрах нутаг дэвсгэр нь нөгөө үйлчилгээнийхтэй зөрж болохын зэрэгцээ “жам ёсны” үйлчилгээний хамрах хүрээг төрөөс улс төрийн шалтгаанаар тогтоосон чиг үүргийн хилээр хязгаарлах боломжгүй байдаг. Иймд чиг үүргийн хандлага нь үндсэн арга зам мөн боловч бусад хүчин зүйлийг харгалзан үзэх хэрэгтэй болдог.

### ***Хүн ам, нийгэмшлийн хандлага***

Хүн ам, нийгэмшлийн хандлага нийтлэг зан суртахуун, заншилтай иргэд оршин суугаа газар нутгийг харгалзан засаг захиргааны нэгжийг тогтоохыг шаарддаг. Үүнд: 1) хот, тосгод, нийслэлийн хүн амын газар зүйн тархалт; 2) хүмүүсийн эдийн засгийн харилцаанд орж буй байдал, тэдний гэрээс ажил хүрэх, бараа, эд юмс худалдан авах хөдөлгөөн, амралтын цагаа өнгөрүүлэх, соёлын харилцаагаар илэрдэг оршин суугчдын амьдралын хэв маягийн орон зайн бүтэц гэсэн хоёр чухал элементийг харгалзан үздэг.

Энд нутаг дэвсгэрийн төв, түүний дагуул бүсийг тодорхойлохын зэрэгцээ нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулж буй банк, дэлгүүр, сургууль, эмнэлэг зэрэгт ажиллагчдын тоогоор илэрхийлэгдэх нийгэм, эдийн засгийн харилцан хамаарлыг харгалзан үздэг. Энэ нь газар ашиглалт, замын хөдөлгөөн, хурдны зам, нийтийн тээврийг үр ашигтай төлөвлөж, зохион байгуулахад чухал харгалзах хүчин зүйл байдаг.

### ***Үр ашгийн хандлага***

Нутаг дэвсгэрийг үйчилгээг үр ашигтай хүргэх, засгийн газрын хөрөнгө нөөцийг хамгийн үр ашигтай ашиглах байдлаар хуваах хандлага. Энэ хандлага хамрах нутаг дэвсгэр, хүн амыг томсгосноор орон нутгийн захиргаадад: i) илүү олон иргэдэд үйлчлэхүйцээр чиг үүргийг нь өргөжүүлэх; ii) татварын илүү өргөн бааз суурийн үр дүнг хүртэх; iii) тэдний ажлын ачааллыг оновчтой болгох бололцоо олгодог. Үр ашгийн хандлага хот төлөвлөлт, орон сууц, цэвэр усны хангамж, бохирын шугам сүлжээ, тээвэр зэрэг орон нутгийн үйлчилгээнд хамгийн тохиромжтой байдаг.

Европын олон орон, тухайлбал, Дани, ХБНГУ, Швед, Их Британи орон нутгийн захиргаадыг нэгтгэх замаар тоог нь цөөрүүлсэн байна. Гэхдээ томсгосон нэгж нь жижиг нэгжээс илүү үр ашигтай үйл ажиллагаа явуулдаг тухай нотлох баримт байхгүй байна. Тэлэлтийн үр ашиг технологийн болон засгийн газрын чиг үүргийн өөрчлөлтөөс шалтгаалан байнга өөрчлөгдөж байдаг. Түүнчлэн тэлэлтийн үр ашиг бий болгоход захиргааны нэгжийн оновчтой хэмжээ заавал шаардлагатай бус байдаг. Үйлчилгээг хамтарч хүргэх гэрээ байгуулах,

орон нутгийн чиг үүргийг дээд шатны захиргааны нэгжид шилжүүлэх замаар тэлэлтийн үр ашиг бий болгож болно.

### ***Удирдлагын хандлага***

Удирдлагын хандлагын зорилго нь тухайн улсын нутаг дэвсгэрийг удирдаж болохуйц хэсгүүдэд хуваахад оршдог. Өөрөөр хэлбэл, нутгийн захиргааны үйл ажиллагааг төв засаг хянах боломжтойгоор зохион байгуулна гэсэн үг. Орон нутагт төрийн захиргааны хэдэн салбар нэгж байх, тэдгээрийн бүтэц, орон тоо, төрийн захиргааны төв байгууллагуудтай харилцах харилцааг энд авч үздэг. Энэ хандлага улс төрийн төвлөрлийг сааруулах буюу нутгийн захиргааны бие даасан нэгжүүд бий болгохоос илүү нягтралыг сааруулах (деконцентраци), эрх, үүрэг шилжүүлэхэд тохиромжтой байдаг.

### ***Техникийн хандлага***

Улсын нутаг дэвсгэрийг хуваахад бүсүүдийн байгалийн шинж чанар, газар зүйн онцлогыг харгалзан үздэг. Бүс хэмээх нэр томъёо газар зүй, төрийн захиргааны салбарт өөр өөр утга илэрхийлдэг боловч захиргааны бүсүүд гол төлөв газар зүйн бүсүүд буюу байгалийн хувьд нийтлэг шинж чанартай нутаг дэвсгэрт үндэслэдэг.

Засаг захиргааны нэгжүүдийн хил цавыг физик газар зүйд үндэслэн тогтоох бөгөөд ялангуяа усны нөөц ашиглах, усжуулах, хөрс хамгаалах, ойжуулах, хог хаягдал зайлуулах зэрэг байгалийн нөөцийг хамгаалах асуудлыг харгалзан үздэг. Түүнчлэн физик газар зүй нь ялангуяа амьжиргаа нь байгалийн нөөцийг ашиглахтай нягт холбоотой оршин суугчдын эдийн засаг, нийгмийн төлөвлөлтийг хийхэд чухал ач холбогдолтой байдаг. Жишээлбэл, гол мөрний сав, усны хагалбар газруудыг дагуулан хил цавыг тогтоох гэх мэт.

### ***Нийгмийн хандлага***

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг түүх, зан заншил, хэлний хувьд нийгмийн онцлогтой бүсүүдэд үндэслэн тогтоодог.



## Засаг захиргааны шатлал

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ) ба Хотуудын болон нутгийн удирдлагын нэгдсэн холбооноос (United Cities and Local Government) дэлхийн 101 орны (үүний дотор 17 нь холбооны, 84 нь нэгдмэл улс) нутгийн удирдлагын тогтолцоо ба санхүүг харьцуулан судалсан тайланг 2016 онд гаргажээ.<sup>34</sup>

Уг тайланд авч үзсэн үндэсний түвшингээс дооших засгийн газар (*subnational government*) гэдэгт бүх нийтийн сонгуулиар байгуулагддаг, ерөнхий чиг үүрэгтэй, төсөв, боловсон хүчин, өмчийн талаар бие даасан засаг захиргааны нэгжүүдийг авч үзжээ. Ихэнх улс засаг захиргааны 1-3 шатлалтай байна. Гэхдээ Перу, ОХУ, Өмнөд Африк зэрэг улсуудад нэг түвшин нь дотроо хэд хэдэн дэд түвшинтэй, Хятад зэрэг зарим орны засаг захиргааны тогтолцоо нь ихээхэн түвэгтэй, тэр ч байтугай таван түвшинтэй байна.

*31 улс засаг захиргааны зөвхөн нэг түвшинтэй.* Ихэнх орнуудад нэршил нь муниципаль нэгж (*municipality*) гэх бөгөөд зарим оронд орон нутгийн засаг захиргааны нутаг дэвсгэр (*local government area*), орон нутгийн зөвлөл (*local council*), орон нутгийн захиргаа (*local authorities*), дүүрэг (*disctricts*) гэх мэт өөр өөр нэршилтэй байна. Засаг захиргааны нэг түвшинтэй улсууд нь хүн ам, газар нутгийн хувьд гол төлөв жижиг улсууд байна.

*47 улс засаг захиргааны муниципаль нэгж ба регион гэсэн хоёр түвшинтэй.* Үүнээс 12 холбооны улс энэ ангилалд багтаж байна.

*23 улс, үүний дотор 5 холбооны улс муниципаль, регионоос гадна завсрын гэсэн 3 шатлалтай* байна. Завсрын нэгж нь Францад департамент, Бельги, Ислани, Италид муж (*province*), Герман, Мали, Вьетнамд дүүрэг (*districts*), АНУ, Их Британи, Польшид каунти (*counties*), Казахстан, Киргизстан, Молдав зэрэг Евро-Азийн хэд хэдэн оронд район гэсэн нэршилтэй. Бүсийн чанартай зарим том хотууд (тухайлбал Тайландад) завсрын засаг захиргааны статустай байна. Цөөн хэдэн улсыг эс тооцвол засаг захиргааны гурван шатлалтай улсууд нь хүн амын тоогоор хамгийн өндөр орнууд байна.

Тухайн орны улс төр, захиргааны хэв шинж (холбооны, эсхүл нэгдмэл)-ийн зэрэгцээ хүн ам зүй, газар зүй, эдийн засаг, соёл, түүхийн хэв шинжээс хамааран муниципаль захиргааны эрхтэй нэгжүүд нэг улсын дотор байдаг. Эдгээрийн дотроос хамгийн түгээмэл нь хот ба хөдөөгийн гэж ангилдаг байна. Түүнчлэн хоёрдмол статустай буюу муниципаль ба дээд шатны захиргааны статусыг давхар хадгалдаг

<sup>34</sup> OECD/UCLG (2016). Subnational Governments around the world: Structure and finance.

хотуудыг ялгаатай авч үздэг байна (Австри, Чех Улс дахь тусгай статустай хотууд, Германы муж улсын статустай хотууд гэх мэт).

Муниципаль нэгжүүдийг нэгтгэх, тэдгээрээс үзүүлж буй үйлчилгээний үр ашгийг дээшлүүлэх зорилгоор нутаг дэвсгэрийн шинэчлэлийг хийж иржээ. Бодит байдал дээр муниципаль нэгжүүд нь тэдэнд ногдуулсан чиг үүргийг үр ашигтай хэрэгжүүлэх, тэлэлтийн үр ашиг бий болгохуйц хэмжээнд байж чадахгүй, хэт жижиг байна. Энэ асуудлыг судалгаанд хамрагдсан 85 орны муниципаль нэгжийн дундаж хэмжээнээс харж болно. Нэг нэгжид дунджаар 56,027 хүн ам ногддог бол, Чех, Франц, Монгол, Словак зэрэг улсуудад засаг захиргааны нэгжүүд нь хэт жижгэрсэн, дунджаар 2000-аас доош хүн амтай. Индонези, БНСУ, Малави, Малайзи, Танзаны улсуудын засаг захиргааны нэгж нь 100 дахин том буюу 100,000-200,000 хүн амтай байна. Гэхдээ энд чухал тэмдэглүүштэй зүйл нь том хэмжээний муниципаль захиргаатай орнууд орон нутгийн үйлчилгээг хүн амд ойр байлгах сайтар бодож боловсруулсан бүтэц, сүлжээтэй байдаг ажээ.

### **Муниципаль түвшнээс дооших бүтцүүд**

Монгол Улсын баг, хороотой төстэй гэж үзэж болох төрөл бүрийн нэршилтэй (*civil parish, village, wards, community boards, settlements*) нэгжүүдийн тухай товч дурдъя. Нийтийн эрх зүйд эдгээр нэгж нь муниципаль нэгжийн засаг захиргааны дэд шат гэж хүлээн зөвшөөрөгддөг, өөрийн гэсэн төсөв, боловсон хүчин, чиг үүрэг, сонгуульт төлөөлөгчидтэй (зөвлөл ба мээр) байж болох ч тэдгээрийг “өөрийн удирлага бүхий” нэгж гэж үздэггүй байна. Учир нь эдгээр нэгжийг муниципаль нэгжийн санаачилгаар байгуулдаг, түүний дотоод засаг захиргааны нэгж гэж үздэг байна. Олон улс оронд хөдөө ба хотод эдгээртэй төстэй бүтэц байдаг (Грек, Ирланд, БНСУ, Нидерланд, Шинэ Зеланд, Португаль, Словен, Их Британи зэрэг).

# ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ

## ХОТЫН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ

### Удиртгал

Үндсэн хуулиар хотыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид хамруулаагүй, ЗЗНДНТУТХ-д Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг дэлгэрүүлэн зохицуулалт хийгээгүй, уг хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны эрх зүйн байдлыг тусгайлан зохицуулна” гэж заасан. Хотын эрх зүйн асуудлыг Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулж байгаа тул ЗЗНДНТУТХ-ийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийх хүрээнд хотын эрх зүйн байдлыг шууд хамааруулан судлах нь нэг талаас өрөөсгөл болж байгааг энд тэмдэглэх хэрэгтэй. Зүй нь хотын эрх зүйн байдал, практикт тулгарч буй бэрхшээлтэй асуудлыг Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтэд үнэлэлт дүгнэлт өгөх замаар судалбал ихээхэн ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

Хотын тухай асуудал бол Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийн хүрээнд ихээхэн маргаан дагуулдаг асуудлуудын нэг бөгөөд энэ маргаан зөвхөн Үндсэн хуультай холбоотой яригдаж ирсэн. Ялангуяа хотын эрх зүйн үндсийг хэрхэн бүрдүүлэх, түүний зохицуулалт ямар агуулгатай байх, мөн Үндсэн хуулиар зохицуулсан эсэх, зохицуулсан бол хэрхэн тусгасан талаар асуудал дэвшүүлдэг.

Хотын эрх зүйн байдлыг Монгол Улсад өмнө мөрдөгдөж байсан Үндсэн хуулийн хүрээнд хэрхэн зохицуулж ирсэн тоймын дээр одоогийн Үндсэн хуулийн зохицуулалт, тулгамдсан асуудлуудыг уг бүлэгт хөндөн авч үзлээ.

### Үндсэн хуулийн зохицуулалтууд

Монгол Улсын анхны Үндсэн хууль болох 1924 оны Үндсэн хуульд Нутгийн захиргааны тухай гэсэн тусгай бүлэг бий (Гуравдугаар бүлэг). Гэхдээ энд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийн талаар нарийвчлан дурдаагүй, “аймаг, хошуу, сум, баг, арван гэрийн хурал ба захиргааны газруудын эрх хэмжээ, харилцах зэрэг явдлыг

Нутгийн захиргааны дүрэмд заасан ёсоор гүйцэтгэн явуулбал зохино”<sup>35</sup>; 50 дугаар зүйлд “тус Улсын Их, Бага Хурлыг Улаанбаатар хотод хуралдуулан байвал зохино” гэж заажээ. Улмаар тус Үндсэн хуулийн тайлбарт “...улсын дээд эрхийг хадгалах газруудаа аливаа улсууд цөм нийслэлийн газраа хуралдуулах учиртай”<sup>36</sup> гэснээс үзэхэд Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлыг нийслэл хот гэж тусгажээ.

БНМАУ-ын 1940 оны Үндсэн хуулийн 11 дүгээр зүйлд “БНМАУ нь Төв, Хэнтий, Дорнод, Дорноговь, Өмнөговь, Өвөрхангай, Архангай, Завхан, Ховд, Хөвсгөл, Булган, Сэлэнгэ, Увс аймгууд, Улаанбаатар хотоор бүрдэл болж тогтоно”, 12 дугаар зүйлд “Аймгууд нь сумдад хуваагдах ба сумууд нь багуудад хуваагдана. Улаанбаатар хот нь хороодод, хороод нь хорьдод хуваагдана” гэсэн байна. Улмаар тус хуулийн 94 дүгээр зүйлд “БНМАУ-ын төв нийслэл нь Улаанбаатар хот болно” гэжээ.<sup>37</sup>

БНМАУ-ын 1960 оны Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйлд “БНМАУ-ын нутаг дэвсгэр бол засаг захиргааны талаар аймаг, хот болж хуваагдана. Аймаг нь сумдад, хот, суурин нь хороодод тус тус хуваагдана”. 92 дугаар зүйлд “БНМАУ-ын нийслэл бол Улаанбаатар хот мөн” гэж тус тус заажээ.<sup>38</sup> Улмаар “район” гэсэн нэгжийг нэмсэн.<sup>39</sup>

Харин БНМАУ-ын 1990 оны Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуулиар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийн тухайд ямар нэг өөрчлөлт хийгээгүй бөгөөд энэ хэвээр явсаар 1992 оны Үндсэн хуулийг баталсан байна.

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлд “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” гэж заасан.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлд “Монгол Улсын төрийн дээд байгууллагууд байнга оршдог хотыг Улсын нийслэл гэнэ. Монгол

<sup>35</sup> БНМАУ-ын анхдугаар Үндсэн хууль (1924 он)-ийн Гучин гуравдугаар зүйл, Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. Монгол Улсын Үндсэн хууль: баримт бичиг, 2004. 48, 50 дахь тал.

<sup>36</sup> БНМАУ-ын анхдугаар Үндсэн хууль (1924 он)-ийн тайлбар, Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. Монгол Улсын Үндсэн хууль: баримт бичиг, 2004. 96 дахь тал.

<sup>37</sup> Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. Монгол Улсын Үндсэн хууль: баримт бичиг, 2004. 143-144, 158 дахь тал.

<sup>38</sup> БНМАУ-ын Үндсэн хууль (1960 он) Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. Монгол Улсын Үндсэн хууль: баримт бичиг, 2004. 256, 265 дахь тал.

<sup>39</sup> Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. Монгол Улсын Үндсэн хууль: баримт бичиг, 2004. 277 дахь тал.

Улсын нийслэл Улаанбаатар хот мөн. Монгол Улсын нийслэлийн эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно” гэжээ.

Үндсэн хуулийн эдгээр зохицуулалтын дагуу 1993 онд Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль, 1994 онд Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг баталж, одоо хүчин төгөлдөр мөрдөж байна.

Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд “Хот нь 15000-аас доошгүй оршин суугчтай, тэдгээрийн дийлэнх хувь нь голлон үйлдвэр, үйлчилгээний салбарт ажилладаг, хот бүрдүүлэгч дэд бүтэц хөгжсөн, өөрийн удирдлага бүхий төвлөрсөн суурин газар мөн. Тосгон нь 500-15000 оршин суугчтай, хөдөө аж ахуй, үйлдвэрлэл, аялал жуулчлал, амралт, сувилал, тээвэр, худалдаа зэрэг салбарын аль нэг хөгжсөн, өөрийн удирдлага бүхий суурин газар мөн. Улсын болон тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдлыг нь харгалзан шаардлагатай гэж үзвэл тосгоныг хотод тооцох асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” гэжээ.

Мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлд “Хот нь оршин суугчдын тоо, хот бүрдүүлэгч дэд бүтцийн хөгжлийн түвшин, улсын болон тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд гүйцэтгэх үүргээс хамааран улсын буюу аймгийн зэрэглэлтэй байна. 50000-аас дээш (шаардлагатай гэж үзвэл 50000 хүртэл) оршин суугчтай хотод улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд гүйцэтгэж байгаа үүрэг, хотжилт, хот бүрдүүлэгч дэд бүтцийн хөгжлийн түвшинг харгалзан улсын зэрэглэл тогтоож болно. Хотод улсын зэрэглэл тогтоох асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал, аймгийн зэрэглэл тогтоох асуудлыг аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын өргөн мэдүүлснээр Засгийн газар тус тус шийдвэрлэнэ” гэжээ.

Мөн хуулийн 5 дугаар зүйлд “Хот, тосгон нь засаг захиргааны хувьд оршин байгаа тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт харьяалагдана. Хот, тосгоны эдэлбэр газар нь хэд хэдэн сумын нутаг дэвсгэрийг дамнан байрлаж болох бөгөөд шаардлагатай бол тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хилийн цэст өөрчлөлт оруулах асуудлыг хууль тогтоомжид заасан журмаар шийдвэрлэнэ” гэжээ.

Эндээс Үндсэн хуульд “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгон” гэж томъёолсон нь хотын эрх зүйн байдлыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж биш гэж үзсэн бөгөөд Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль ч Үндсэн хуулийн энэ үзэл баримтлалын дагуу боловсруулагдсан гэсэн дүгнэлт гарч байна.

Үндсэн хуулийн энэ үзэл баримтлалтай санал нийлэхгүйн улмаас хотыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болгох ёстой гэсэн санал

байнга гарсаар ирэв. Энэ нь дийлэнхдээ улс төрчдийн зүгээс гарах боловч судалгааны зарим томоохон бүтээлд ч тусчээ.

Тухайлбал, 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг дүгнэсэн судалгаанд “Үндсэн хуулийг боловсруулагчид зөвхөн Улаанбаатарыг хотын статустайгаар тодорхойлсон. Гэвч цаг хугацаа өнгөрөхийн хэрээр хоёрдогч хотууд томорч, тэдгээрийг тойрсон сумдын хамт засаг захиргааны ялгаатай зохион байгуулалт, удирдлагын бүтэц шаардлагатай болоод байна. Хөдөө орон нутагт тохируулан боловсруулсан захиргааны тогтолцоо хотын асуудлыг шийдвэрлэхэд тохиромжгүй тул нийслэл хотоос гадна хотуудын ангиллыг бий болгох шаардлага тулгарч байна... Гэтэл УИХ Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зөвхөн орон нутгийн чанартай хотуудын эрх зүйн үндсийг тогтоосон нь Үндсэн хуулийн шинжтэй хуулиар өгсөн үүргийг биелүүлэхээс зайлсхийсэн гэх үндэстэй байна... Орон нутгийн хотын статусыг байхгүй болгоод аймгийн төвийн сум бий болгосон нь аймагт давхар захиргаа бий болж чиг үүрэг нь давхцах болсон гээд Нийслэлээс гадна зарим нутаг дэвсгэрийн нэгжийг хот гэж хүлээн зөвшөөрөх шаардлага байгааг харгалзан Үндсэн хуульд хотын ангиллыг нэмж тусгах шаардлагатай” гэсэн байна.<sup>40</sup>

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаар гарч буй саналуудад ч мөн ялгаагүй Үндсэн хуульд “хот” гэдэг үгийг нэмж тусгах санал түгээмэл гарч, Үндсэн хуулийг өөрчлөх үндэслэлүүдийн нэг гэж яригдаж ирсэн.

Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулсан (2017 он) Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд энэ асуудал тусгагдсан байсан. Энэ төслийн тайлбарт “хот, тосгоныг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болгож байгаа учраас засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгон гэх ойлголт байхгүй болж байгаа юм... Дархан-Уул, Орхон аймгийг улсын зэрэглэлтэй хот, аймгийн төвийн сумдыг орон нутгийн харьяалалтай болгох ач холбогдолтой” гэжээ.<sup>41</sup>

Энэхүү дүгнэлтийг хийхдээ УИХ-ын Тамгын газрын Судалгааны нэгжээр хийлгэсэн Дэлхийн улсуудын Үндсэн хууль дахь хотын эрх зүйн байдал зэрэг судалгааг ишэлсэн байна. Тус судалгаанд хамрагдсан 98 улсаас засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн асуудлыг огт зохицуулаагүй 11, зөвхөн нийслэлийг дурдсан 49, хотыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж гэж зохицуулсан 32, засаг

<sup>40</sup> Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2016, 149-150 дахь тал.

<sup>41</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, 2017. 141-142 дахь тал.

захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн талаар зохицуулсан ч хотын талаар зохицуулалт байхгүй 7 улс байна гэжээ.<sup>42</sup>

Уг судалгааны үр дүнг дүгнэж үзвэл 98 улсаас 67 улсын Үндсэн хуульд хотын талаар зохицуулалт байхгүй гэсэн дүн гарч байгаа бөгөөд хотыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж гэж Үндсэн хуульд оруулах дэлхий нийтийн жишиг гэх хангалттай үндэслэл болж чадахгүй байна. Харин судалгааг хийсэн судлаачид "... Үндсэн хуульдаа жижиг хот гэж нэрлээгүй ч орон нутгийн чанартай хотуудын асуудлыг зохицуулсан улс орон цөөнгүй байна..." гэжээ.<sup>43</sup>

Харьцуулсан судалгааны иймэрхүү дүн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хангалттай үндэслэл болж чадахгүй гэж судалгааны баг дүгнэж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно" гэж заасныг хэрхэн ойлгож, цаашид дэлгэрүүлэх вэ, хотыг эрх зүйн хувьд хэрхэн авч үзэх вэ гэдэг дээр өнөө хэр маргасаар байгаа. Чингэхдээ Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулиар тодорхойлсон хотын шинжийн талаар маргадаггүй, маргааны гол цөм нь хот засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болох уу, үгүй юу гэдэгт л байдаг.

Асуудал энэ хүрээнд эргэлдэж байгаа тул Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан "хот"-ыг хуулиар хэрхэн тодорхойлох, хот үүсч, эрх зүйн харилцаанд оролцоход юу саад болж байгаа тал дээр огт анхаарал тавьдаггүй. Тухайлбал, Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан шаардлага хангасан суурин газар хэд байгаа, тэдгээрээс хэд нь шаардлага хангасан боловч хот болж чадахгүй байгааг тогтоосон нарийн судалгаа, хэлэлцүүлэг хангалтгүй байна. Хот байгуулалтын тухай хуулийн 5.1.1-д "хот байгуулалтын талаархи төрийн бодлогыг тодорхойлох"; 5.1.2-т "хотыг шинээр байгуулах болон татан буулгах, нүүлгэн шилжүүлэх тухай шийдвэр"-ийг Улсын Их Хурал гаргах бүрэн эрхтэй гэж заасан байна. Хуулийн энэ заалтын хэрэгжилтэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээл мөн тодорхойгүй байна.

Хотын эрх зүйн байдал, мөн чанарын талаарх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг профессор Б.Чимид ул суурьтай дүгнэн бичсэн байдаг. "Монгол Улсын нийслэлийн эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно" гэж Үндсэн хуульд (13.2) заасны учир нийслэл, дүүрэг, хорооны (нэг цогцолбор мөнийг харгалзан) эрх зүйн байдал дээр аймаг, сумдын адилсах үндсүүдийг нэгэн төрөлжсөн хуулиар нарийвчлан

<sup>42</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, 2017. 140-141 дэх тал.

<sup>43</sup> Ц.Болормаа, Г.Билгээ, Б.Нандингэрэл. Хотын эрх зүйн байдлын талаарх бусад орнуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалт, УИХТГ, Судалгааны эмхэтгэл. XXIV боть, 2017. 498-499 дэх тал.



тодорхойлох нь зүйтэй. Энэ хуульд нэгжийн хуулиудын заалт адилсах боловч хот төлөвлөлт, байгуулалт, хотын хөгжлийн асуудал онцгой байр эзлэх учиртай.<sup>44</sup>

Үндсэн хуулийн (57.2) “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоох” тухай заалтын дагуу одоогийн хуулийг хянан үзэж баг, сумтай давхцах заалтыг хасч, төвлөрөл сааруулахтай холбон нарийсгах нь зүйтэй гэж үздэг. Энэ заалтад нийцүүлэн баталсан Монгол Улсын хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулиар тэдгээрийн өөрийн удирдлагыг тодорхойлсон байна. Энд онцлон тэмдэглэхэд Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг Үндсэн хуульд гагцхүү нутаг дэвсгэрийн зарчмыг баримтлан тогтоосон бөгөөд үүгээрээ тосгон, суурин бий болох бүрийд тэнд засаг захиргааны нэгж байгуулан хавсаргадаг гажуудлыг зогсоох зорилго тавьсан. Гэтэл “хотыг устгасан”, “хот байхыг хориглосон” гэх зэргээр Үндсэн хуулийн заалтыг гуйвуулан бичих нь үзэгдэж байна. Хот, суурин бол “нутаг дэвсгэр” биш агаад корпорацийн гол шинжтэй, иймд нэг аймаг, нэг сумын нутаг дэвсгэрт хэдэн ч хот, тосгон байхыг үгүйсгэж болохгүй. Энэ нь бас аймаг, сум, баг аль нэгэн хот, тосгонд төвлөрөхийг үгүйсгэхгүй юм.<sup>45</sup>

Үндсэн хууль баталсан Ардын Их Хурлын хуралдаан дээр Дархан, Эрдэнэт болон тэр үед засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хувьд орон нутгийн хот гэж нэрлэгдсэн аймгийн төвүүдийг “хот” гэснээр нь үлдээх эсэх тухай санал гарч, удтал маргалдсан байдаг. Эцэст нь “хот, хороо” гэдэг ерөнхий нэрийг орхиж, хот тосгон гэдэг бол инженерийн байгууламж бүхий том, жижиг суурингийн нэр, угтаа корпораци юм. Тийм суурин нэгэн сумын нутаг дэвсгэрт хэд ч бий болж болно. Харин сум бол төв суурины нэр биш, хүн амыг нутаг дэвсгэрээр нь харьяалж, нөлөөлөх, үйлчлэх зорилготой улсын бүтцийн хэсэг, засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж болно. Иймд нутаг дэвсгэрийн зарчмыг баримталж сумаар нь сэргээн нэг мөр нэрлэх санал дээр гэж олонхоор тогтсон. Үндсэн хуульд нэгжийн оноосон нэрийг бичээгүй тул Дархан, Эрдэнэтийн тухайд тэр даруй шийдэлгүй үлдээсэн бөгөөд мөн хууль хүчин төгөлдөр болсны дараах хэсэг хугацаанд нэгжийн хувьд “хот”, удирдлагыг нь Ардын Депутатуудын Хурал, гүйцэтгэх захиргаа гэсэн хэвээр нэрлэж, нэг ёсондоо төрийн шинэ байгууламжийн хуучин хэлбэр болж байсан байна. Одоо ч “хотгүй улс” улс гэхчлэн өөлж үзэгддэг. Тиймээс засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний “дотор” нь байдаг хот, суурин хоёрыг хийсвэрлэн ялгаж, эрх зүйн талаар зөв зохицуулах нь чухал

<sup>44</sup> Б. Чимид, “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал”, Хоёр дахь хэвлэл, 2017, 338 дахь тал

<sup>45</sup> Б. Чимид, “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал”, Хоёр дахь хэвлэл, 2017, 356 дахь тал.



байна. Энэ утгаараа хот бол хотоороо, нэгж бол түүгээрээ байх нь зүйтэй гэжээ.<sup>46</sup>

Профессор Б.Чимидийн энэ үндэслэл (Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал)-ийг онолын хувьд няцааж, өөрийн онолыг дэвшүүлсэн академик шинжтэй маргаан мэтгэлцээн ч өнөөдөр байхгүй байна.

Хот нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж байх, эсэх гэдэг маргаантай асуудлыг нэг далайлтаар түргэн шийдвэрлэх нь зохимжгүй гэж үзэж байна.

Гадаад улс оронд хотыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж гэж авч үзсэн зохицуулалт цөөнгүй бий гэх боловч эдгээр нэгж нь яг хот гэсэн нэртэй байж чадахгүй байгааг анхаарах нь зүйтэй. Тухайлбал АНУ-ын 50 муж улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарь болон тэдгээрийн удирдлагын төрөл нь харилцан адилгүй байна. Ихэнх муж улс нутгийн захиргааны каунти (*county*) ба муниципаль нэгж (*municipality*) гэсэн хоёр түвшинтэй. Зарим муж улсад каунти нь тауншип (*township*)-д хуваагддаг. Муниципаль түвшинд хот (*city, town, borough*) ба тосгон (*village*) гэсэн янз бүрийн нэршилтэй нэгжүүд хамаардаг. Олон муж улсад хөдөө орон нутаг, хотын дагуул бүсүүд нь каунтигаас доош муниципаль нэгжгүй байдаг. Зарим газарт хот-каунтыг нэгтгэсэн нэгжүүд байдаг ба тэдгээрийн чиг үүргийг нэг муниципаль нэгж хэрэгжүүлдэг. Ерөнхий зориулалтын нутгийн захиргаанаас гадна орон нутгийн болон бүсийн тусгай зориулалтын нэгжүүд байдаг нь сургуулийн, галын аюулаас хамгаалах, нийтийн тээвэр, нийтийн номын сангийн гэх мэт үйлчилгээний дүүргүүд (*service districts*) байдаг. Ийм дүүргүүд нь хэд хэдэн муниципаль нэгжийн нутаг дэвсгэрийг хамаардаг. АНУ-ын Тооллогын бюрогаос гаргасан тайлангийн дагуу 2012 онд 89004 нутгийн удирдлагын нэгж байжээ.<sup>47</sup>

Түүнчлэн Польш Улсын Үндсэн хуулийн 164 дүгээр зүйлд нутгийн удирдлагын суурь нэгж нь гмина (коммун) байна гэж тодорхойлоод, бүсийн болон нутгийн удирдлагын бусад нэгжүүдийг хуулиар тогтооно гэж заажээ. Өнөөдөр Польш улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалт нь 2479 гмина, үүний дотор 306 нь хотожсон, 597 нь хот, хөдөө холилдсон, 1576 нь тосгон; дунд шатанд 380 повят (каунти), үүнээс 66 нь хотожсон, 16 воевод (регион)-оос бүрдэж байна.<sup>48</sup> Хот бол мөн адил коммун бөгөөд харин ялгаа нь Хотын дүрэмтэй байна. Зарим том хот нутаг дэвсгэрийн хуваарийн хоёр дахь шат буюу повятад олгогдсон эрх, үүргийг хэрэгжүүлдэг.

<sup>46</sup> Б. Чимид, "Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал", Хоёр дахь хэвлэл, 2017, 360 дахь тал. [https://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_government\\_in\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_the_United_States)

<sup>48</sup> Энд дурдагдсан тоо нь 2013 оны 2 сарын байдлаар. Adam Sauer, The System of the Local Self-Governments in Poland, Research Paper, December 2013.

Иймэрхүү чиг үүргийн жишээнд автомашины дугаарын бүртгэлийг нэрлэж болно. Энэ чиг үүргийг хуулиар гмина биш повят хэрэгжүүлдэг. Ийм тохиолдолд “хотожсон каунти” (*powiat grodzki*) гэж нэрлэдэг. Ийм жишээнд Люблин, Краков, Гданьск, Познанийг нэрлэж болно. Варшавын дүүргүүд нь мөн адил автомашины дугаарын жишээ шиг повятын эрхийг эдэлж болдог. Харин Краковын дүүргүүдэд повятын эрх олгодоггүй байна.<sup>49</sup>

Польш Улсын жишээнээс хотын зохион байгуулалт нь цэвэр засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь дээр үндэслэдэг болохыг тодорхой харж болно. Хот гэдэг нийгмийн үзэгдлийг бусад нэгжээс хэт онцгойруулах гэж хичээх нь эргээд нарийн зааг ялгааг онолын болоод хууль зүйн практикийн түвшинд тогтоох, бие биенээсээ ялгарах шалгуурыг бий болгох зайлшгүй шаардлага тулгарах гэх мэт хариулахад төвөгтэй асуудал үүсгэх магадлал ихтэй юм.

Харин “хот” гэж юу болох, Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан тодорхойлолт, шинжүүд манай улсад тохирч байгаа эсэх тухай асуудал дээр хуулийн хэрэгжилтийн үүднээс тайлбар хийх боломжгүй байна.

## Хотыг ЗЗНДН болгон зохицуулахад анхаарах асуудлууд

Энэ хэсэгт Үндсэн хуульд хотын статусыг хүлээн зөвшөөрснөөр гарч болох эрх зүйн үр дагавар, цаашид зохицуулалтыг боловсронгуй болгохтой холбоотой дараах хоёр багц асуудлыг авч үзлээ.

### **1. Эрх зүйн зохицуулалт, түүний үр дагавар**

Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд “Хот нь 15000-аас доошгүй оршин суугчтай, тэдгээрийн дийлэнх хувь нь голлон үйлдвэр, үйлчилгээний салбарт ажилладаг, хот бүрдүүлэгч дэд бүтэц хөгжсөн, өөрийн удирдлага бүхий төвлөрсөн суурин газар мөн” гэж тодорхойлсон.

Харин бид хотын эдгээр шинжид ач холбогдол өгөхгүйгээр зөвхөн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж (ЗЗНДН) болох эсэх тухай маргалдсаар байгаа, түүнчлэн хот болох шаардлага хангасан суурин газар хэд байгаа, хэд нь шаардлага хангасан боловч хот болж чадахгүй байгааг тогтоосон нарийн судалгаа, хэлэлцүүлэг хангалтгүй байгааг өмнөх хэсэгт дурдсан.

Иймээс хотыг ЗЗНДН болгосноос үүдэн гарах эерэг, сөрөг үр дагаврын талаар авч үзье. Үүнд:

<sup>49</sup> <https://en.wikipedia.org/wiki/Warsaw>

– Хот байгуулах тоолонд ЗЗНДН-ийн тоо өсөн нэмэгдэх үр дагавартай. Өмнөх тогтолцооны үед аж ахуйн болон төрийн үйл ажиллагаа хоёр хэт их холилдсон байсан тухай шүүмжилдэг. Аж ахуйн үйл ажиллагааг дагуулж ЗЗНДН байгуулж байсан нь захиргааны зардлыг ихээхэн нэмэгдүүлж төр үүнийг дийлэхгүйд хүрэх нөхцөлийг бүрдүүлж байжээ. Улс ардын аж ахуйг хөгжүүлэх таван жилийн хугацаантай төлөвлөгөө гаргаж, модны, нүүрсний, уул уурхайн, хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэлийг төрөөс зориуд дэмжин эдгээрийг дагуулан хот, тосгодыг байгуулан хүн амыг зохион байгуулалттай суурьшуулж байсан. Тосонцэнгэл, Шарын гол, Эрдэнэт, Хөтөл, Дархан гэх мэтээр хот, тосгодыг байгуулж, тэдгээрийг түшиглэн ЗЗНДН нэгж болгож байсан практик 1992 он хүртэл үргэлжилсэн.

Одоогийн нөхцөлд энэ практикийг үргэлжлүүлэх юм бол томоохон бүтээн байгуулалтыг дагаад ЗЗНДН бий болгох, эсхүл аж ахуйн нэгж, компани үүдээ барих бүрт түүнийг татан буулгах шаардлагатай болно.

– Хотыг ЗЗНДН болговол өөрийн нутаг дэвсгэртэй болох учиртай. Хотжилтын улмаас ЗЗНДН хил хязгаар тэлэх шаардлагатай болно. Хотын хил хязгаар зэргэлдээх ЗЗНДН-ийн нутаг дэвсгэртэй давхцах тохиолдолд хилийн цэст өөрчлөлт орох зэрэг асуудлыг зохицуулах туршлага бидэнд байхгүй байна.

Үндсэн хуулийг хэлэлцэн батлах явцад Дархан, Чойр, Эрдэнэт хотуудыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын эрх хэмжээ, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмаа хуулиар тогтоон мөрдөх хүртэл аймгийн эрх зүйн статустай байхаар Үндсэн хуулийн хавсралтын хуулиар зохицуулсан. Харамсалтай нь Үндсэн хуулийн хавсралтын хууль ёсоор БНМАУ-ын хууль тогтоомжоос Монгол Улсын хууль тогтоомжид бүрнээ шилжих процесс үндсэндээ дууссан байхад дээрх асуудал хэвээр байж маргаан дагуулсаар байна.

## **2. Хотын удирдлага, түүний эрх хэмжээ**

Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд “Хот, тосгоны удирдлага нь захирагч, зөвлөлөөс бүрдэнэ. Хот, тосгоны өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлж зохион байгуулах үүргийг захирагч гүйцэтгэнэ. Хот, тосгоны зөвлөлийг тухайн хот, тосгоны нийгэм, эдийн засагт нөлөө бүхий аж ахуйн нэгж, байгууллага болон захирагчийн ажлын албаны хүмүүсийг оролцуулан 5-11 хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр захирагч байгуулна. Хот, тосгоны зөвлөлийг захирагч тэргүүлнэ. Аймаг, сум, багийн төв болох хот, тосгоны удирдлагын бүрэн эрхийг тухайн хот, тосгон оршин байгаа засаг захиргааны нэгжийн Засаг дарга хэрэгжүүлнэ (улсын зэрэглэлтэй хотын захирагчийн ажлын алба нь Засаг даргын ажлын албанаас

тусдаа байх бөгөөд бусад хот, тосгоны захирагчийн ажлын алба нь нэг байж болно). 500 хүртэл хүн амтай сууринд оршин суугчдын нийгэм, ахуйн асуудлыг тухайн сууринд голлох аж ахуйн нэгжийн удирдлага, түүнчлэн харьяалах баг, сумын иргэдийн Нийтийн болон төлөөлөгчдийн хурал, Засаг дарга тус тус шийдвэрлэнэ. Хот, тосгоны захирагч нь ажлын албатай байна. Захирагчийн ажлын албаны бүтэц, орон тооны хязгаарыг Засгийн газраас нэгбүрчлэн буюу нэг маягаар тогтооно” гэж тус тус заажээ. Улмаар тус хуулиар хотын захирагчийг сонгох, чөлөөлөх, огцруулах журам, төлөвлөлт, санхүү бүртгэл, өмч, газрын асуудал, оршин суугчийн эрх, үүрэг зэрэг суурь харилцааг зохицуулах оролдлого хийсэн байна.

Хотын тухай асуудлын хамгийн будлиантай хэсэг нь хот юуг хариуцах вэ, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж юуг хариуцах вэ гэдгийг тодорхой зааглаж чадаагүй явдал юм.

Иймд энэ хүрээнд тулгамдаж буй гол асуудал бол хотын удирдлага болон нутгийн удирдлагын хоорондын чиг үүргийн хуваарилалт мөн. Энэ талаар тус судалгааны ажлын “Нутгийн удирдлагын эрх хэмжээг тодорхойлсон бусад хуулиудыг судалж, ЗЗНДНТУТХ-ийн давхцаж буй зүйл, заалтыг хуулийн системчлэлийн үүднээс хэрхэн шийдвэрлэх талаар гаргасан зөвлөмж” хэсэгт тодорхой жишээ бүхий дүгнэлт хийснийг тухайлан дурдвал:

ЗЗНДНТУТХ-иар аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргад хамааруулсан бүрэн эрхийг салбарын хуулиар өөр субъектад олгох байдлаар нэг төрлийн үйл ажиллагааг хариуцах хоёр эзнийг бий болгосон. Тухайлбал, Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 17-23 дугаар зүйлд заасан Хот, тосгоны захирагчийн бүрэн эрх нь ЗЗНДНТУТХ-ийн 29, 31 дүгээр зүйлээр аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргад хамааруулсан бүрэн эрхтэй үндсэндээ давхцсан, тэдгээрийн бүрэн эрх, чиг үүргийн зааг, ялгааг тодорхойлоогүй байна. Энэ нь нэг талаас Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулиар хот, тосгоны захирагчийн үүргийг тухайн шатны Засаг дарга хэрэгжүүлэхээр зохицуулсантай холбоотой боловч нөгөө талаар Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, Үндсэн хуулийн хавсралт хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт тус тус заасан агуулгаар хот, тосгоны эрх зүйн байдал, тэдгээрийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн үндсийг өнөө хүртэл бүрэн тодорхойлон зохицуулж чадаагүйг илтгэн харуулж байна. Энэ асуудлыг цаашид нарийвчлан судалж хот, тосгоны эрх зүйн байдлыг тодорхой болгон Засаг даргын бүрэн эрх, чиг үүргээс зааглах шаардлагатай байна.

Нөгөө талаас Хотын захирагч бие даасан төсөвгүй байдаг нь энэ ялгаа, заагийг улам бүдгэрүүлж байна. Хотын төсвийн тухай асуудал бол нухацтай авч үзэх ёстой зүйлийн нэг мөн. Үүний зэрэгцээ зохион

байгуулалтын хувьд аймаг, нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар нь төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй газар, хэлтэс, харьяа агентлагуудын хамт нүсэр бүтэцтэй харьцуулахад Хотын захирагчийн албаны орон тоо хамаагүй цөөн байдаг.<sup>50</sup>

Хотыг ЗЗНДН болгосноор чиг үүргийн хуваарилалт, газар нутаг, төсвийн асуудал аяндаа шийдэгдэхгүй. Учир нь хот нэгэнт ЗЗНДН болох тул хүссэн хүсээгүй ЗЗНДНТУТХ-д заасан нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, Засаг даргын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх болно.

Харин хотжилт, хүн ам зүй, эдийн засгийн бүтцээс шалтгаалан хот, хөдөөгийн хувьд удирдлага, зохион байгуулалтын ялгаатай бүтэц шаардлагатай байгаа талаар нийтлэг гардаг шүүмжлэлийн дагуу судалгааны чиг үүргийн хэсэгт бид сум ба дүүрэг, баг ба хорооны чиг үүргийг хот, хөдөөгийнх нь онцлогийг харгалзан нийтлэгээр бус ялгаатай тодорхойлох талаар зөвлөмж гаргасан болно.

## Дүгнэлт

Хотын зохион байгуулалт нь цэвэр засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь дээр үндэслэдэг болохыг олон улсын туршлага харуулж байгаа бөгөөд Монгол Улсын өмнөх туршлагаадаас сургамж авч 1992 оны Үндсэн хуульд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарийг тогтвортой байлгах үүднээс хотыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж гэж тодорхойлоогүй байна.

Хот бол засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж байх, эсэх маргаантай асуудлыг Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар яаран шийдэж болохгүй гэж үзэж байна. Харин Үндсэн хууль гэхээсээ хотын эрх зүйн байдал, түүнд учирч буй бэрхшээлтэй асуудлыг түүний үзэл санааны дагуу боловсруулсан Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтэд үнэлэлт дүгнэлт өгөх замаар судалж, уг хуулийг шинэчлэх үзэл баримтлалыг боловсруулах шаардлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл, Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийг “амилуулах” хэрэгтэй байгаа юм. Энэ нь хотыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болгох талаар орон нутгаас удаа дараа гарч байгаа санал санаачилгыг ул үндэстэй авч үзэж шийдвэрлэхэд чухал ач холбогдолтой юм.

Асуудлын гол зангилаа нь хот, тосгоны эрх зүйн байдлыг тодорхой болгон Засаг даргын бүрэн эрх, чиг үүргээс зааглах, төсөв хөрөнгө, орон тооны асуудлыг нь шийдэхэд байгаа болно.

<sup>50</sup> Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар, Захирагчийн ажлын албаны бүтцийг батлах тухай, Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 8 дугаарын сарын 3-ны 8 тоот тогтоолд Нийслэлийн ЗДТГ-ын орон тоог 129, Захирагчийн албаны орон тоог 55 байхаар, Засаг даргын эрхлэх ажлын хүрээнд 33 агентлаг байхаар тогтоожээ. Харин Засгийн газрын мөн өдрийн Аймгийн засаг даргын Тамгын газрын бүтцийг шинэчлэн тогтоох тухай 9 дүгээр тогтоолд Захирагчийн Ажлын албаны орон тоог батлаагүй байна.

# ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ

## НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ЁСЫГ ТӨРИЙН УДИРДЛАГАТАЙ ХОСЛУУЛАХ ЗАРЧМЫН ХЭРЭГЖИЛТ

### Удиртгал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” хэмээн нутгийн удирдлагын үндсэн зарчмыг тодорхойлсон билээ. Түүнчлэн Үндсэн хуульд “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бол аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хороонд иргэдийн Нийтийн Хурал, тухайн Хурлын хуралдааны чөлөөт цагт түүний Тэргүүлэгчид мөн” (59 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг) гэж тодорхойлоод, “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрт төрийн удирдлагыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга хэрэгжүүлнэ” (60 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг) гэж заасан. Эндээс үзэхэд Монгол Улсад засаг захиргааны гурван түвшинд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага ажиллаж, төрийн удирдлагыг Засаг дарга хэрэгжүүлэхээр тогтжээ. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, Засаг даргыг нийлүүлээд “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага” буюу товчоор “нутгийн удирдлага” гэж тодорхойлсныг бид тайлангийн турш ашиглав.

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд Үндсэн хуулийн хослуулах зарчмыг хэрхэн дэлгэрүүлэн зохицуулсан, эдгээр зохицуулалтын үр нөлөө хэр байгаад үнэлэлт, дүгнэлт өгөхөд энэ бүлгийн агуулга чиглэгдсэн болно. Хослуулах зарчмын тухай ярихад төв засаг ба нутгийн удирдлагын харилцаа, Засаг дарга ба Хурлын харилцаа, эдгээрийн хоорондын хяналт-тэнцвэр, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын мөн чанарын талаар зайлшгүй хөндөгдөх болно. Иймд энэ гурван үндсэн сэдвийн хүрээнд дүгнэлт хийхийг зорилоо.

Цаашид дүн шинжилгээ хийх, хуулийн үзэл баримтлал боловсруулахад “нутгийн өөрөө удирдах ёс”, “нутгийн өөрөө удирдах байгууллага” “төрийн удирдлага”, “хослуулах зарчим” зэрэг Үндсэн хуулийн суурь ойлголтуудыг зөв хэвшүүлэх шаардлагатай байгаа.

Иймээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, зохицуулалт, томъёоллыг онолын болон харьцуулсан судалгааны үндсэн дээр тайлбарлаж, дүгнэлт өгөх нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл хэлэлцэгдэж байгаа өнөөгийн нөхцөлд ач холбогдолтой гэж үзэж энэ асуудлыг сэдэв тус бүрийн хүрээнд авч үзлээ.

## Үндсэн хуулийн зохицуулалт

### Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага

Төрийн удирдлагын нэгдмэл, нийтлэг байдлыг хангах зарчим нь нутаг дэвсгэрийн нэгжийн өөрийн удирдлага буюу нутгийн иргэдийн ашиг сонирхлоо хамгаалах, чөлөөтэй, бие даасан байдлаар ажиллах эрхтэй жам ёсоор зөрчилддөг. Иймд нутгийн удирдлагын эрх ашгийг хамгаалсан заалтуудыг Үндсэн хуулиудад тусгах болжээ. Үүнд нутгийн удирдлагын институцүүдийн бие даан оршин тогтнох, үйл ажиллагаа явуулах, төв засгийн байгууллагуудын зүгээс эрх мэдэл, үр ашигтай ажиллахад шаардлагатай төсөв хөрөнгийг нь багасгах зэрэг арга хэмжээ авахаас хамгаалсан заалтууд байна. Орчин үед төсвийн бие даасан байдлыг хангах асуудал Үндсэн хуулиудад чухал байр суурь эзлэх болжээ.

Үндсэн хуулиудад нутгийн удирдлагын байгууллагын эрх хэмжээ, чиг үүргийг заадаггүй. Тухайлбал, Европын бараг бүх орны Үндсэн хуульд муниципаль нэгжийн эрх хэмжээний ерөнхий хэв шинжийг ерөнхий бүрэн эрхийн заалт (*general competence clause*)-аар хүлээн зөвшөөрдөг. Энэ нь ямагт тодорхой бус, чиг үүрэг хуваарилах зарчмыг тусгахаасаа илүү үйл ажиллагааны эрх чөлөө буюу төв засгийн газарт олгогдсоноос бусад бүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх зарчмыг илэрхийлдэг. Энэ нь муниципаль нэгж орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийн үүднээс, хуулийн хүрээнд, төв засгийн газар, эсхүл дээд шатны бусад байгууллагын эрх хэмжээнд халдахгүйгээр ямар ч үйл ажиллагаа эрхлэх эрхтэй гэсэн үг юм.<sup>51</sup>

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно.” гэж заасан. Энэ нь бусад орнуудад дэвшингүй

<sup>51</sup> Европын Зөвлөл, Европын орнуудын нутгийн удирдлагын чиг үүрэг, Европын Орон нутгийн болон бүсийн ардчиллын хорооны судалгаа, 2007 оны нөхцөл байдал.



хэмээн тооцогддог ерөнхий бүрэн эрхийн заалттай нийцэж байгаа бөгөөд төв засгийн газар, дээд шатны байгууллагад олгогдсоноос бусад бүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх өргөн боломжийг Хуралд олгожээ. Түүнчлэн Хуралд тусгайлан олгосон (шилжүүлсэн бус) эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд Үндсэн хууль, хуульд нийцсэн байдлыг шалгах аас өөр хяналт шалгалт хийхгүй байх утгыг илтгэдэг.

Үндсэн хуулиудын нийтлэг шинж нь засаг захиргааны аль түвшинд “нутгийн өөрийн удирдлага” байхыг, чингэхдээ ихэвчлэн доод шатны нэгж буюу коммун, муниципаль түвшинд, цаашлаад каунти, регион гэх мэт заасан байна. Энэ нь орон нутгийн өөрийн удирдлагын оршин тогтнолыг Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрч байгаа хэлбэр юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага засаг захиргааны бүх түвшинд байхаар заасан. Б.Чимид “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал” номондоо “Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлд зааснаар Монгол Улс нэгдмэл төвлөрсөн улс мөний хувьд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бүх шатны нэгжийг төр улсын ашиг сонирхлын үүднээс дээш нь ямар нэг хэмжээгээр төвлөрүүлж зохицуулах, хянаж удирдах нь зайлшгүй юм. Чингэхдээ бүх шатны нэгжийг бүхэлд нь өөрөө удирдах ёсонд хамруулснаар төвлөрлийг үлэмжхэн сааруулсан оронд хамаарна. Харин засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн дээд шатныхыг (манайхаар бол аймаг, нийслэл) дан ганц төрийн удирдлагатай, зөвхөн доод шатны нэгжийг өөрийн удирдлагатай байхаар тогтоож явуулдаг улс орнууд бас бий. Энэ бол нэлээд “хатуу” төвлөрсөн улс гэсэн үг” гэж дүгнэжээ.

Нутгийн өөрийн удирдлага гэдэг ойлголтыг дараах байдлаар тайлбарлая: Үүнд:

Манай “нутгийн өөрөө удирдах байгууллага” гэх, олон улсад нийтлэг тогтсон **“local self-government”** буюу “орон нутгийн өөрийн удирдлага” гэх ойлголтын хооронд зарчмын том ялгаа байгаа нь энд орон нутгийн шийдвэр гаргах дээд байгууллага буюу иргэдээс сонгогдсон төлөөллийн байгууллага болох орон нутгийн зөвлөл, ассемблейн (хурал) зэрэгцээ орон нутгийн гүйцэтгэх удирдлагыг хэрэгжүүлдэг иргэдээс шууд, эсхүл зөвлөлөөс сонгогдсон мээр, эсхүл гүйцэтгэх хорооны хамт тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг бүхэлд нь ойлгодог.

Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартийн “Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай ойлголт” гэсэн 3 дугаар зүйлийн 1 ба 2 дахь хэсэгт:

– Орон нутгийн өөрийн удирдлага гэдэгт нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас төрийн хэргийн тодорхой хэсгийг хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд, өөрийн хариуцлага дор, орон нутгийн хүн амын



ашиг сонирхолд нийцүүлэн зохицуулах, удирдах эрх, чадамжийг ойлгоно;

– Энэхүү эрхийг нийтээрээ, чөлөөтэй, тэгш, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргасан сонгуулийн дүнд сонгогдсон гишүүдтэй, зөвлөл, эсхүл ассемблей хэрэгжүүлнэ. Зөвлөл эсхүл ассемблей нь өөрт нь тайлагнадаг гүйцэтгэх байгууллагатай байж болно... гэсэн байна.

Монгол Улстай ижил төстэй шилжилт хийсэн пост-коммунист орнууд, үүний дотор Зүүн Европын орнууд бүгд 1990 оноос эхлэн төвлөрлийг сааруулах болон засаг захиргааны шинэтгэл хийж, Европын Хартийн үзэл баримтлалын дагуу Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай (Law on Local Self-government) хуулийг баталсан байна.<sup>52</sup>

Нутгийн өөрийн удирдлагын зарчим нь нутгийн удирдлагын институциудын зөвхөн захиргааныхаар зогсохгүй улс төрийн хэв шинжийг нь хүлээн зөвшөөрөхөд оршиж байдаг. Энэ зарчим сонгуулийн үр дүнд бүрэлддэг, тусгайлсан чиг үүрэг бүхий нутаг дэвсгэрийн нэгжийг цэвэр засаг захиргааны нэгжээс ялган авч үздэг.<sup>53</sup>

“Local self-government” буюу “Орон нутгийн өөрийн удирдлага”-ын сонгодог тодорхойлолт: Орон нутгийн эрх барих байгууллага, дараах хэв шинжүүдтэй нөхцөлд түүнийг өөрийн удирдлагатай гэж үзнэ.<sup>54</sup> Үүнд:

1. Иргэдийн ашиг сонирхлыг илэрхийлдэг, иргэдээс сонгогдсон мандаттай;

2. Хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг, төв засаг ба дээд шатны засаг захиргааны байгууллага аль алинд нь харьяалагддаггүй;

3. Төв засаг үйл ажиллагааных нь зөвхөн хуульд нийцсэн байдалд хяналт тавьдаг, түүний гаргаж буй шийдвэр, бие даасан байдал нь шүүхээр хамгаалагдсан;

4. Хуулийн этгээдийн статустай, өмчөө чөлөөтэй захиран зарцуулах эрхтэй;

5. Өөрийн орлогоо захиран зарцуулдаг, санхүү, улсын төвлөрсөн төсвөөс олгож байгаа татаасыг захиран зарцуулах эрхтэй;

<sup>52</sup> Зарим жишээг дурдвал, Чех 1990, Словак 1990, Унгар 1990, Польш 1990, Болгар 1991, Румын 1991, Хорват 1992, Словен 1993, Литв 1994, Армен 1996, Македон 2002, ОХУ 2003, Косово 2008 онд тус тус Нутгийн өөрөө удирдах засгийн тухай хууль батлан гаргажээ. Гүрж 2014 онд органик хуулийг Европын Чартерт нийцүүлэн баталсан байна.

<sup>53</sup> Европын зөвлөл, Төв ба орон нутгийн эрх барих байгууллагуудын харилцаа, Орон нутгийн болон бүсийн ардчиллын Европын хорооны тайлан, 2007 оны нөхцөл байдал, <https://rm.coe.int/1680747fbc>

<sup>54</sup> Gissur Erlingsson, Нутгийн удирдлагын норматив онол, 4 дэх тал Муниципаль санхүү: Нутгийн удирдлагад зориулсан гарын авлага, Дэлхийн банк, 2014.

6. Төрийн захиргааны төв байгууллагаас тусдаа, бие даасан захиргааны албан хаагчидтай.

Дэлхийн улсуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалтаас харахад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн түвшин бүрт орон нутгийн өөрөө удирдлага байхаар заадаггүй. Тухайлбал, Финлянд 2 түвшинтэй хэрнээ Үндсэн хуулийн 121 дүгээр зүйлд “Финлянд Улс захиргаа нь оршин суугчдын өөрийн удирдлагад үндэслэсэн муниципаль нэгжид хуваагдана”; “Муниципаль нэгжээс том захиргааны нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлагын асуудлыг хуулиар зохицуулна” гэж заасан байна. Польш Улсын Үндсэн хуульд үүнтэй төстэй зохицуулалт байгаа нь гминаг (муниципаль) нутгийн удирдлагын суурь нэгж гэж тодорхойлоод, бүсийн болон нутгийн удирдлагын бусад нэгжүүдийг хуулиар тогтооно гэжээ. Энэ дагуу Повятын өөрийн удирдлагын тухай, Бүсийн (воевод) өөрийн удирдлагын тухай хууль 1998 онд тус тус батлагджээ.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгээс дээш тооны түвшинтэй дээрх улсуудад бүгдэд нь регионы түвшинд төлөөллийн байгууллагууд байна. Тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж жам ёсных уу, эсхүл зохиомол уу гэдгээс төлөөллийн байгууллагатай байх эсэх нь хамаарна гэж үздэг байсан. Тухайлбал, төрийн төвлөрсөн удирдлагын сонгодог жишээнд ордог Франц Улсын 1958 оны Үндсэн хуулиар зөвхөн жам ёсны нэгж нутаг дэвсгэрийн хамтлаг (*territorial collectives*) байгуулах эрхтэй, зохиомол нэгжүүд нь төв засгийн төлөөлөгчөөр удирдуулах зохион байгуулалттай байсан бол зохиомлоор бий болсон дээд шатны нэгжүүд (департамент, регион хоёулаа) 1982 онд нутаг дэвсгэрийн хамтлаг байгуулах эрхтэй болжээ.

Муниципаль түвшинд нутгийн өөрөө удирдлагатай бүх оронд мээрийг иргэдээс шууд, эсхүл зөвлөлөөс сонгодог, үүнээс хамаарч нутгийн удирдлага нь хүчтэй мээр-зөвлөл, эсхүл хүчтэй зөвлөл-мээр гэсэн тогтолцоотой байна. Энд Азийн 12, Европын 38 орны засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хамгийн доод шат буюу муниципаль нэгжийн мээрийг сонгодог тогтолцоог судалж үзэхэд Азийн бүх орнуудад мээрийг шууд сонгодог, харин Вьетнамд зөвлөлөөс сонгодог. Европын 38 орноос 18 нь мээрийг шууд сонгодог, 17 нь мээрийг зөвлөлөөс сонгодог тогтолцоотой байна. Мээрийг дээрээс томилдог цөөхөн орон байгаа нь БНХАУ, Малайз, Бельги (Фландер, Брюссэл), Люксембург, Нидерланд байна.

Орон нутгийн төлөөллийн байгууллагыг шууд бус буюу доод шатны төлөөллийн байгууллагаас сонгодог тогтолцоог өнөөдөр зөвхөн захиргаадалтын дэглэмтэй БНХАУ, Вьетнам, Пакистан Улс хадгалан үлджээ (Монгол Улсад 1992-1996 онд ашиглаж байсан шиг).

Орон нутгийн өөрийн удирдлагыг Үндсэн хуулийн хүрээнд хүлээн зөвшөөрч, орон нутгийн гүйцэтгэх засаглалын тэргүүнийг нь төв засгийн оролцоогүйгээр иргэдээс шууд, эсхүл зөвлөлөөс сонгох нь дэлхий нийтийн чиг хандлага болжээ. Харин манай улсад орон нутгийн Засаг даргыг томилоход төв засгийн оролцоо одоо хэр хэвээр байгаа, тэр ч байтугай Үндсэн хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын ажлын алба нь тамгын газар мөн. Тамгын газрын бүтэц, орон тооны хязгаарыг Засгийн газар нэг бүрчлэн буюу нэг маягаар тогтооно” гэсэн нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагад төв засгийн оролцоог хамгийн дээд түвшинд бататгасан заалт болжээ.

Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартийг оролцуулаад нутгийн өөрийн удирдлагын сонгодог тодорхойлолтууд, онолоос харахад түүний улстөрийн хэв шинж, сонгуулиар байгуулагдах зарчмыг онцолсон байна. Үндсэн хуулийн харьцуулсан эрх зүйн Оксфордын лавлахад “Орчин үеийн ихэнх төрт улсуудад нутгийн удирдлагыг чөлөөт, нууц, тэгш, бүх нийтийн сонгуулиар байгуулсан орон нутгийн өөрөө удирдах засгийн тусгай байгууллагууд (зөвлөл, ассемблей) хэрэгжүүлж байна. Орон нутгийн өөрийн удирдлага нь үндэсний парламентаас гадна легитим байдал нь сонгуульд үндэслэдэг цорын ганц эрх мэдлийн төв юм. Гэхдээ энэ бие даасан байдал автономит байдлаас ялгаатай нь орон нутгийн төлөөллийн байгууллагуудад хууль тогтоох эрх байдаггүй, хууль тогтоох дээд байгууллагаас гаргасан эрх зүйн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг” гэжээ.<sup>55</sup>

Дээрх тодорхойлолтуудыг Монголын нөхцөлтэй харьцуулахад Үндсэн хуулиар нутгийн өөрөө удирдах байгууллага гэж хүлээн зөвшөөрсөн баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурал нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага мөн үү гэдэг асуултыг тавихад хүргэж байна.

## Төрийн удирдлага

Б.Чимид Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал номондоо “Нэгж дэх төрийн удирдлага гэдэг бол төв засгаас шууд болон төлөөний этгээд (байгууллага, албан тушаалтан)-ээр дамжуулан тэнд улсын нийт хүн амын хэрэгцээ, улсын ашиг сонирхлыг хангах зорилгоор хуульчилж журамлан, тохируулж зохицуулах, дэмжлэг үзүүлэх, хянан шалгах зэргээр төвлөн жолоодох буюу хууль зүйн хувьд засаглаж нөлөөлөх замаар төрөөс хүн амд үйлчлэх гэсэн ойлголт мөн” гэжээ.

<sup>55</sup> Сергио Бартоле, Нэгдмэл Улсын дотоод зохион байгуулалт, Оксфордын Үндсэн хуулийн харьцуулсан эрх зүйн лавлахад, Мичел Розенфелд ба Андрас Сажо нарын хянан тохиолдуулсан, 2012, 615 дахь тал

Эндээс, төрийн удирдлага гэдгийг зөвхөн нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх засаг төрийн төлөөлөгч Засаг даргаар хязгаарлан ойлгож болохгүй гэдэг нь харагдаж байна. Иймээс ч төв засаг ба орон нутгийн удирдлагын харилцааны асуудал нь үндсэн хуулийн чухал асуудал байдаг.

Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлд Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна, Монгол Улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана гэж заасны учир нь 1990-ээд оны эхээр автономит тойрог байгуулах маягийн үзэл цухалзаж байсан, иймд Монгол бол нэгдмэл улс тул төрийн талаар бие даасан бүтцийн хэсгүүдийг хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй гэдгийг удирдлага болгосон гэж профессор Б.Чимид тайлбарлажээ.<sup>56</sup>

Харин Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана” гэснийг засаг захиргааны хуваарийг тогтоосон заалт гэж тайлбарлах нь буруу, уг заалтын зориулалт нь өөр байгаа болох нь эндээс харагдаж байна. Ингэж буруу хэрэглэсэн тохиолдол ч өнгөрсөн хугацаанд гарсан. Улсын Их Хурлын Ажлын хэсгээс Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай УИХ-д 2015 оны 11 дүгээр сарын 6-нд өргөн барьсан хуулийн төсөлд уг заалтыг үндэслэн Дөрөвдүгээр бүлгийн гарчгаас эхлээд “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж” гэж дурдсан бүх заалтаас “нутаг дэвсгэрийн” гэдгийг нь хасахаар тусгасан байсан. Энэ нь төрийн удирдлагын нутаг дэвсгэрээр удирдах зарчмыг ихээхэн алдагдуулсан алхам болжээ.<sup>57</sup>

Үндсэн хуулийн 60 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Хурлаас нэр дэвшүүлж, аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг Ерөнхий сайд, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг даргыг дээд шатны Засаг дарга томилох; мөн зүйлийн 3 дахь хэсэгт Ерөнхий сайд, дээд шатны Засаг дарга нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзвал нэр дэвшүүлэх ажиллагааг дахин эхлүүлэхээр заасан. Үүнийг иргэдийн төлөөллийн байгууллагаас сонгогдсон нэр дэвшигчийг нутаг дэвсгэр дэх засаг төрийн төлөөлөгч гэдгийг хүлээн зөвшөөрч батламжилж буй, Ерөнхий сайд, дээд шатны Засаг дарга нь тухайн шатны Хурал хуулийн шаардлагад нийцсэн хүнийг нэр дэвшүүлж байгаа, эсэхэд хяналт тавьж байгаа хэлбэр гэж ойлгож болно. Гэтэл орон нутгийн сонгуульд олонх болсон нам нь төв Засгийн газрын эрх барьж буй намаас өөр нам байх тохиолдолд аймаг, нийслэлийн ИТХ-аас нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайд

<sup>56</sup> Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр, 97 дахь тал

<sup>57</sup> Ч. Энхбаатар ба бусад, Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2016

томилохгүй байх боломжийг олгосон.<sup>58</sup> Ерөнхий сайд Хурлаас нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзан тохиолдолд нутгийн удирдлага удаан хугацаагаар эзэнгүйдэж, удаан хугацааны турш шүүхээр заргалдан явсан жишээнүүд байна.

Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг ба 63 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт нутгийн удирдлагын байгууллагын шийдвэр Үндсэн хууль, төрийн дээд шатны байгууллагаас гаргаж байгаа хууль, шийдвэрт нийцсэн байх тухай заасан. Гэхдээ Үндсэн хууль НӨУБ-ын гаргаж байгаа актын Үндсэн хууль, хуульд нийцсэн байдлыг хянах төрийн байгууллагыг заалгүй орхижээ. Үүнийг эл асуудлыг захиргааны шүүх болон Үндсэн хуулийн цэцэд үлдээсэн гэж ойлгож болох юм. Гэвч Цэц иргэдийн Үндсэн хууль зөрчсөн асуудлаар хувь иргэний нэхэмжлэлийг хүлээн авдаггүй.

Нөгөө талаас, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангуулах үүрэгтэй Засаг дарга Хурлаас гарч буй хуульд нийцээгүй шийдвэрт хориг тавилаа гэж үзэх юм бол “Тавьсан хоригийг нь Хурал өөрийн төлөөлөгчдийн олонхын саналаар няцаасан нөхцөлд Засаг дарга уул шийдвэрийг биелүүлэх боломжгүй гэж үзвэл огцрох хүсэлтээ зохих Хурал, Ерөнхий сайд буюу харьяалах дээд шатны Засаг даргад гаргаж болно” (61 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг) гэсэн заалт үйлчилнэ. Энэ нь хяналт-тэнцвэр талаасаа Засаг даргыг нэлээд хүчгүйдүүлсэн зохицуулалт юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2009 оны 3-р сарын 11-ний 02 тоот дүгнэлт, 5 дугаар сарын 20-ний 01 тоот тогтоолоор ЗЗНДНТУТХ-ийн 25 дугаар зүйлийн 25.5 дахь хэсгийн “Аймаг, нийслэлийн Хурлын шийдвэр нь хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрт нийцээгүй бол түүнийг Улсын Их Хурал өөрчлөх буюу хүчингүй болгох эрхтэй” гэсэн заалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж хүчингүй болгосон.

Бусад орнуудын Үндсэн хуульд үүнийг тодорхой зохицуулсан байна. Жишээ нь: Польш Улсын Үндсэн хуулийн “Нутгийн удирдлага” гэх 7 дугаар бүлгийн 171 дүгээр зүйлд:

– Орон нутгийн засгийн үйл ажиллагааны хуульд нийцсэн байдалд хяналт тавина.

– Орон нутгийн засгийн нэгжүүдийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих этгээд нь Ерөнхий сайд ба воевод, санхүүгийн асуудлаар бол бүсийн аудитын танхимууд байна.

<sup>58</sup> Хамгийн анхны жишээ нь М.Энхсайхан Ерөнхий сайд байхдаа нийслэлийн ИТХ-аас олонхын саналаар Засаг даргад нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзаж байсан. Н.Алтанхуяг Ерөнхий сайдын үед ч иймэрхүү байдал ажиглагдсан бөгөөд Дундговь, Говь-Алтай, Хөвсгөл, Дорнод аймагт ИТХ-ын санал болгосон нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзсаны улмаас эдгээр аймаг тодорхой хугацаанд Засаг даргагүй байв.

– Үндсэн хууль, хуулийг зориудаар зөрчсөн тохиолдолд Ерөнхий сайдын санал болгосноор Сейм орон нутгийн засгийн зөвлөлдөх байгууллагыг тарааж болно.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд ерөнхий бүрэн эрхийн заалтаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх чөлөөг тунхагласан бол харин түүний гаргаж байгаа актын Үндсэн хууль, хуульд нийцсэн байдлыг хянах субъектыг заалгүй орхисон, ер нь Хуралтай хариуцлага тооцох заалт байхгүй байгаа нь Хурал намаараа талцан удаан хугацаагаар хуралдахгүй байх, Засаг даргын үйл ажиллагааг боогдуулах зэрэг асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй байна.

Олон улсын шинжээчид Монгол Улсыг Болгар, Испаний хамт Үндсэн хуульдаа нутгийн удирдлагын тухай тусгай бүлэгтэй, дэлгэрэнгүй зохицуулалттай орны жишээнд оруулсан байсан.<sup>59</sup> Энэ нь нэг талаас сайн мэт боловч, нөгөө талаас Үндсэн хуулийн түвшинд хатуу зохицуулалт хийснээр амьдрал дээр гарч буй асуудлыг хуулиар зохицуулахад хүндрэлтэй болж байгаа юм. Тухайлбал, шилжилтийн эхэн үеийн эдийн засгийн хүндрэлтэй байдлаас болж Засаг даргын тамгын газрын бүтэц, орон тоог Засгийн газар нэг бүрчлэн, нэг маягаар тогтоож байх тухай заалт нь нутгийн удирдлагын бие даасан байдал, өөрийн онцлогт тохирсон, уян хатан бүтцээр, үр ашигтай ажиллах санаачилгыг боогдуулсан байдалтай байна. Дээр өгүүлсэн Засаг даргын хоригийн тухай заалт ч энэ жишээнд хамарна. Эл байдалд дүгнэлт хийсэн олон улсын болон үндэсний шинжээчид нутгийн удирдлагын асуудлыг цаг үеийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн уян хатан шийдэх боломж олгохын тулд Үндсэн хуулийн хатуу зохицуулалтуудыг багасгахыг Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд авч үзэхийг зөвлөмж болгосон.<sup>60</sup>

## Хослуулах зарчим

Аливаа Үндсэн хууль төр ба иргэн; гүйцэтгэх, хууль тогтоох, шүүх засаглал; төв засаг ба нутгийн удирдлага хоорондын гээд гурван үндсэн эрх мэдлийг хуваарилдаг. Энд бидний сонирхож байгаа нь төв засаг ба нутгийн удирдлагын эрх мэдлийн тэнцвэрийн тухай асуудал юм.

Нутгийн удирдлагын төвлөрсөн болон хосолмол (дуалист) загварын сонгодог жишээ болсон Франц, Их Британийн зохицуулалтыг авч үзвэл:

<sup>59</sup> Elena Vodyanitskaya, Oxford Constitutional Law: Local Government, 2016, <http://oxcon.oup.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e365>

<sup>60</sup> Монгол улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: Дүн шинжилгээ, Ч.Энхбаатар, Том Гинсбург, Ц.Даваадулам, П.Амаржаргал, Д.Солонго, 2015

Францад орон нутгийн эрх барих байгууллагуудын үндсэн хуулийн статус нь чөлөөтэй үйл ажиллагаа явуулах зарчимд үндэслэсэн нь Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартийн орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах үзэл баримтлалд нийцэж байна. Нөгөө талаас “улс үл хуваагдах” зарчмын дагуу орон нутгийн эрх барих байгууллагуудад хууль тогтоох эрх олгодоггүй. Үндсэн хуулийн зөвлөл (шүүх) нь энэ хоёр зарчмын тэнцвэрт хяналт тавьдаг байна. Францын Үндсэн хуулийн 72 дугаар зүйлд нутаг дэвсгэрийн хамтлагууд дахь Төрийн төлөөлөгч нь үндэсний ашиг сонирхлын асуудал, захиргааны хяналт, хуулийг мөрдүүлэх үүрэгтэй гэж заажээ.<sup>61</sup>

Их Британид нутгийн удирдлагыг сонгогдсон зөвлөл байгуулдаг, харин төв Засгийн газар томилдоггүй, тэрээр эхний ээлжинд орон нутгийн сонгогчдын өмнө хариуцлага хүлээж, орон нутгийн төрийн үйлчилгээ хүргэх үүрэгтэй ажилладаг. Нөгөө талаас, нутгийн удирдлагын захиргааны үйл ажиллаанд төв Засгийн газраас хатуу хяналт тавьдаг. 2003 онд батлагдсан Нутгийн удирдлагын тухай хуулиар орон нутгийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлж, төв засгийн газрын хяналт, шалгалтын шалгуур үзүүлэлтүүдийг цөөлж, журмуудыг хөнгөвчилсөн байна. Гол нь энэ өөрчлөлтийг нутгийн удирдлагаас иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээг сайжруулах зорилгоор хийсэн байна.

Дээрх хоёр загварын ялгаа ялангуяа нутгийн удирдлагын чиглэлээр Франц, Их Британид 1980-аад оноос хийсэн шинэтгэлийн дараа улам багассан тухай шинжээчид тэмдэглэжээ. Аль аль загварт нийтлэг байгаа нь нутгийн удирдлагыг төвөөс томилдоггүй, нутгийн удирдлага орон нутгийн сонгогчдын өмнө хариуцлага хүлээдэг, төвийн хяналт, шалгалт гэсэн элементүүд байна.

Энэ бүгдийг нэгтгэн дүгнэхэд, төрийн нэгдмэл байдлыг хангах хүрээнд төвлөрлийг сааруулах гэдэг нь юу болох, энэ зорилгод институцийн ямар зохион байгуулалт шаардлагатай болох талаар юуны түрүүнд зөвшилцөл бий болгох шаардлагатай юм. Аль загварыг авах вэ гэхээс илүү асуудлын мөн чанар нь төв засаг, нутгийн удирдлагын эрх мэдлийн тэнцвэрийг хангахад байгаа бөгөөд энэ тохиргоог хуулиар хийж байх нь илүү чухал ач холбогдолтой байна.

Түүнчлэн “нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах” гэсэн Үндсэн хуулийн заалт “ёс” ба “удирдлага” гэсэн хэл зүй, шинжлэх ухааны ухагдахуун талаасаа огт өөр хоёр зүйлийг хослуулж байгаад дүгнэлт хийж, “нутгийн өөрийн удирдлагыг төрийн удирдлагатай хослуулах” гэж өөрчлөх, эсхүл нэг мөр зарчмыг нь ойлгох, цаашлаад ийнхүү хэвшүүлэх нь зүйтэй гэж үзэж байна.

<sup>61</sup> United Cities and Local Governments, Country Profile: France, situation in 2008



## Хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ

### Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Аймаг, нийслэлийн Төлөөлөгчдийн Хурлыг дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно. Эдгээр Хурлын болон сум, дүүргийн Хурлын төлөөлөгчдийн тоо, сонгох журмыг хуулиар тогтооно” гэжээ. ЗЗНДНТУТХ батлагдангуут иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурлыг байгуулах сонгууль 1992 оны 9 дүгээр сард орон даяар явагджээ. Үүнээс хойш Монгол Улсад орон нутгийн 7 дахь удаагийн сонгууль болж өнгөрөөд байна.

1992-1994 онд сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийг баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурлаас тухай бүр нэр дэвшүүлэн нууцаар сонгож, төлөөлөгчид нэр дэвшүүлэх эрхийг тухайн шатны Хурлын төлөөлөгч, Тэргүүлэгчид, Засаг дарга нар эдэлдэг байв. Төлөөлөгчдөд нэр дэвшүүлэх, санал хураах, санал тоолох, төлөөлөгчөөр сонгогдсонд тооцох үйл явц тухайн Хурлын хуралдааны үед явагдаж дуусдаг байсан юм. Сонгуулийн энэ систем нь чирэгдэлтэй, хуралдаан болох бүрт төлөөлөгч сонгодог, Хурлын үйл ажиллагааны залгамж чанар алдагдах байдалд хүргэж байснаас шалтгаалан өөрчилсөн юм. ЗЗНДНТУТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулж 1994-1996 он хүртэл сум, дүүргийн ИТХ-ын бүрэн эрхийн хугацааг 2 жил болгосон юм. Сонгууль явуулах хэлбэр нь урьдын адил баг, хорооны ИНХ-аас сонгож байв. Улсын Их Хурлын 1996 оны сонгуулийн дараагаар ЗЗНДНТУТХ-д өөрчлөлт оруулж аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын бүрэн эрхийн хугацааг 4 жил болгосон.<sup>62</sup>

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хууль УИХ-аас 1996 оны 8 дугаар сарын 27-нд батлагдсаны дагуу ИТХ-ын төлөөлөгчийг сонгох сонгууль нь Монгол Улсын иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд, саналаа нууцаар гаргах зарчимд үндэслэн явагддаг болсон. Энэ хугацаанд орон нутгийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийг хэд хэдэн удаа өөрчилсний дотор сонгуулийн тогтолцоо Улсын Их Хурлын сонгуулийнхтай адилаар өөрчлөгдөж ирэв.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> М.Сандаг-очир, Нутгийн удирдлага, 2003.

<sup>63</sup> Орон нутгийн хурлын сонгуулийн тухай хууль 2007-01-18, Аймаг, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын ээлжит сонгуулийн тухай хууль 2012-09-14 тус тус батлагдсан бол, 2016 оны орон нутгийн сонгууль 2015 оны 12 дугаар сарын 15-нд батлагдсан Сонгуулийн тухай нэгдсэн хуулийн дагуу явагдсан.



## Хурлын Төлөөлөгчид

Одоогийн байдлаар аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралд нийт 8099 төлөөлөгч сонгогдон ажиллаж байгаагийн дотор эмэгтэй төлөөлөгчид 26.7, дээд боловсролтой 62.5, анх удаа сонгогдсон төлөөлөгч 57.2, 35 хүртэлх насны залуучууд 28.9 хувийг эзэлж байна.

### 2016 оны сонгуулиар ИТХ-д сонгогдсон төлөөлөгчдийн тоо<sup>64</sup>

	Аймаг	Сум	Нийслэл	Дүүрэг	Нийт
Төлөөлөгчдийн тоо	762	7001	45	291	8099
Анх удаа сонгогдсон төлөөлөгчдийн эзлэх хувь	60.1	56.6	64.4	61.8	57.2
Дээд боловсролтой төлөөлөгчдийн эзлэх хувь	97.5	57.0	100	97.9	62.5
Эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь	15.7	27.9	22.2	28.2	26.7
35 хүртэлх насны залуучуудын эзлэх хувь	18.8	29.6	20	35.4	28.9
Тэргүүлэгчдийн тоо	219	2232	9	63	2523

Сонгогдсон төлөөлөгчид нь иргэд, иргэний нийгмийн байгууллага, бизнесийн бүлгийн дуу хоолой болж, доороос гарч байгаа саналыг орон нутгийн шийдвэр, төлөвлөлт, төсөвт үр нөлөөтэй, шударгаар тусгах, төрийн үйлчилгээ, нутгийн захиргааны ажлын үр дүнгийн талаарх гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэх, нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааны талаар иргэдэд мэдээлэл өгөх замаар ил тод байдлыг хангах, иргэдийн өмнө хариуцан тайлагнахад чухал үүрэгтэй.<sup>65</sup>

Хуульд Хурлын төлөөлөгч нь тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид байнга оршин суугч байх тухай заасан (9.4). Гэтэл орон нутгийн сонгуульд Улаанбаатарын иргэн нэр дэвшиж сонгогдчихоод Засаг даргад нэр дэвшүүлэх, огцруулах асуудал хэлэлцэхээс бусад хуралдаанд оролцдоггүй тохиолдол гардаг. Үүнтэй холбоотой дараах жишээ байна:

*2012 оны аймгийн ИТХ-ын сонгуулиар Д аймагт Улаанбаатар хотод ажиллаж амьдраад 10 орчим жил болж байгаа иргэн Б нэр дэвшжээ. Аймгийн сонгуулийн хороо уг асуудлыг ЗЗНДНТУТХ, Сонгуулийн тухай хуулийн заалтын дагуу шүүхэд хандсан. Шүүхийн цуглуулсан материалд иргэн Б нь С сумын дугаар багийн тоот байрны тоот хаалганд амьдардаг тухай оржээ. Иргэн Б-ийн амьдардаг гэх байранд иргэн Т-ийнх амьдраад 10 орчим жил болж байгаа. Улсын бүртгэлийн*

<sup>64</sup> Монгол Улсад Төлөөллийн байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх нь төслийн хийсэн судалгааны дүнгээс товчлон авав.

<sup>65</sup> Монгол Улсад Төлөөллийн байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх нь төслийн баримт бичиг, 2 дахь тал

*тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журамд зааснаар 180 хоногоос дээш өөр газарт оршин суугчийг тухайн орон нутгийн бүртгэлээс хасахаар заалт байдаг. Иргэн Б Үндсэн хуулиар Монгол Улсын иргэн хаана оршин суух нь тухайн иргэний асуудал гэдгээр маргаж шүүхийн шийдвэр иргэн Б-ийн талд гарсан.*

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ анх 1992 онд байгуулагдсанаас эхлээд 2005 он хүртэл Төлөөлөгчид 100 хувь төрийн албан хаагч байж болох, 2005-2008 онд 1/3 нь төрийн албан хаагч байж болох, 2008-2017 онд төрийн албан хаагч Төлөөлөгчөөр сонгогдохыг хориглосон зохицуулалт үйлчилж байсан.

Улсын Их Хурлаас 2017 оны 12 дугаар сарын 7-нд баталсан өөрчлөлтөөр ИТХ-ын төлөөлөгчдийн 1/3 хүртэлх хувь нь төрийн захиргааны албан тушаалтан байж болох тухай заалтыг сэргээж нэмсэн. Энэ асуудал улс төрийн хүрээнд ихээхэн маргаан дагуулсан бөгөөд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг бэхжүүлэх чиглэлээр олсон 25 жилийн ололтоосоо ухарсан алхам болсныг олон хүн шүүмжилсэн билээ. Орон нутгийн түвшинд байдал ямар байгааг анхан шатны нэгжийн удирдлага хэрхэн дүгнэснийг доор үзүүлэв.

#### **Анхан, дунд шатны давхар дээлийг тайлья**

Чингэлтэй дүүргийн ИТХ 35 төлөөлөгчтэй. Үүнээс 3 нь дүүргийн Засаг даргын орлогч, 8 нь хорооны Засаг дарга, 3 нь дүүргийн Засаг даргын дэргэдэх ОНӨҮГ-т ажилладаг. Нийлээд Хурлын 14 төлөөлөгч төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх Засаг даргын харьяанд **давхар** ажиллаж байна. Дүүргийн Засаг даргын орлогч, хорооны Засаг дарга бол улс төрийн албан тушаалтан, ОНӨҮГ бол төрийн захиргааны биш үйлчилгээний алба тул эдгээр албан тушаалыг Хурлын төлөөлөгчтэй хавсран хашиж болно, өөрөөр хэлбэл, хууль зөрчөөгүй гэж тайлбарладаг.

Дүүргийн Засаг даргын 3 орлогч, хорооны 1 Засаг дарга нь ИТХ-ын Тэргүүлэгч бөгөөд 2014 оны эхний 6 сарын байдлаар Тэргүүлэгчдийн нийт 6 удаагийн хуралдаанаар Хурлын ажлын албанаас оруулсан 33, ЗДТГ-аас оруулсан 19, нийт 52 асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэсэн. Эндээс Засаг даргаас өргөн барих асуудлыг хамтран боловсруулаад, Хурлын Тэргүүлэгчийнхээ хувьд баталж, баталсан шийдвэрээ хэрэгжүүлнэ гэсэн зүйл харагдаж байна.

Мөн 8 хорооны Засаг дарга ИТХ-ын төлөөлөгчийн дүрд хувиран дүүргийн Засаг даргын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, тухайн жилийн нийгэм, эдийн засгийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, орон нутгийн төсвийг хэлэлцэн баталж, дүүргийн Засаг даргад үүрэг чиглэл өгчихөөд, дараа нь хорооны Засаг даргын дүрд хувиран дээрх дэвшүүлсэн зорилтыг хэрэгжүүлэх үүргийг дүүргийн Засаг даргын өмнө хүлээж байна. Хорооны Засаг дарга, дүүргийн Засаг даргын орлогч нь дүүргийн Засаг даргынхаа өмнө ажлаа хариуцчихаад дараа нь ИТХ-д орж өөрийнхөө ажилд үнэлэлт дүгнэлтөгөх болж байна. Үндсэн хуулийн хоёр институцийн хооронд ийнхүү **гулсдаг** албан тушаалтнууд бий болсон. Энэ нь нутгийн өөрөө удирдах

ёсыг төрийн удирдлагатай **хослуулах бус, холилдох ёс** болгосны жишээ юм. Орон нутгийн хяналтыг сулруулдаг, Хурал, Засаг даргын байгууллага хоёр тохиролцож удирдлагыг хэрэгжүүлэх тогтолцоог л бүрдүүлдэг.

Чингэлтэй дүүргийн 16-р хорооны Засаг дарга Ш.Жаргалсайхан.

Хурлын төлөөлөгчийн бүрэн эрх, үйл ажиллагааны баталгааг тодорхойлсон заалтуудад тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн төлөөлөл, хууль ёсны ашиг сонирхлыг илэрхийлэн хамгаалагч гэхээс илүүтэй хууль тогтоомжийн биелэлтийг шалгах, шаардах, хуралдааны шийдвэрийн биелэлтийг тухайн нутаг дэвсгэрийн аж ахуйн нэгж, байгууллагад тэдгээрийн харьяалал, өмчийн төрөл хэлбэрийг харгалзахгүйгээр шалгах, шаардлага тавьж биелэлтийг хангуулах (12.1.6, 12.1.7, 12.1.8) зэрэг бүрэн эрхийг эдлэхээр заасан нь Засаг даргын бүрэн эрхтэй давхацсан байна.

Хурлын төлөөлөгчийн үүргийг заагаагүй, төлөөлөгч нь хэний эрх ашгийг хамгаалж, төлөөлөх этгээд болохыг бүрэн тодорхойлоогүй, мөн төлөөлөгчид хориглох зүйлийг заагаагүй байдгаас сонгогчдын хувьд сонгуулийн хооронд хариуцлага тооцох боломжгүй байдаг. Сүүлийн жилүүдэд иргэдийг төлөөлөх, тэдний хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах гэхээсээ илүү улс төрийн намаас нэр дэвшиж, өөрийн намын хүнийг Засаг даргад нэр дэвшүүлэх, цаашлаад төрийн албан тушаалд өөрийн танил талыг томилуулах, тендер олж авах зорилгоор Хурлын төлөөлөгч, тэр тусмаа Тэргүүлэгч болж авах сонирхол нэмэгдсэн тухай хэвлэл мэдээлэл, хурал зөвлөгөөн дээр өргөн шүүмжлэгдэх болсон.

Цаашид хуулийн шинэчлэлийн хүрээнд төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдлыг тодорхой болгох чиглэлээр дараах заалтуудыг нэмэх шаардлагатай байна. Үүнд:

Төлөөлөгчийн үүрэг

- Хуралдаанд тогтмол оролцож байх,
- Доод тал нь нэг хорооны гишүүн байх
- сонгогчидтойгоо тогтмол уулзаж байх

Төлөөлөгчид хориглох зүйлс:

– Тухайн шатны Засаг даргын харьяа болон үйл ажиллагаагаа хариуцан тайлагнадаг, түүнээс санхүүжилт авдаг аливаа байгуулллагад удирдах ажил, албан тушаал эрхлэх;

- ашиг сонирхлын зөрчилтэй асуудлуудаар санал өгөх,
- төлөөлөгчийн эрх, үүргээ хэрэгжүүлэх явцад олж мэдсэн төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг задруулах гэх мэт.

Үүний зэрэгцээ төлөөлөгчийг эгүүлэн татах заалтууд, ёс зүйн дүрэмтэй байх шаардлагыг нэмж тусгах хэрэгтэй байгааг орон нутгаас олон дахин гаргадаг.

Сонгогчидтойгоо тогтмол харилцаж чадахгүй байгаагийн гол шалтгаан нь тэдэнд үйл ажиллагааны зардлын төсөв байдаггүйтэй холбоотой, цалин, урамшуулалтай байх асуудлыг Хурлын Төлөөлөгчид байнга хөнддөг билээ. Төлөөлөгчдөд урамшуулал олгох тухай заалт бий (14.2). Гэхдээ тухайн орон нутгийн төсвийн бололцооноос шалтгаалж урамшууллын хэмжээ харилцан адилгүй байдаг.

Иргэдийн итгэлийг хүлээж сонгогдсон төлөөлөгчид үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах, сонгогчтойгоо харилцах боломжийг нь нэмэгдүүлэх үүднээс Хурлын Төлөөлөгч үйл ажиллагааны зардлыг орон нутгийн төсөвт тусгаж байх заалтыг хуульд тусгах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартид сонгогдсон төлөөлөгчдөд бүрэн эрхээ чөлөөтэй хэрэгжүүлэх бололцоо олгох тухай заагаад (7.1), үүргээ гүйцэтгэх хугацаанд гаргасан зардлын зэрэгцээ төлөөлөгчөөр сонгогдон ажилласан хугацаанд алдсан орлого, нийгмийн даатгалын төлбөрийг нь нөхөн олгох, төлөөлөгчийн хувьд гүйцэтгэсэн ажилтай нь дүйцсэн урамшуулал олгож байх тухай заажээ (7.2). Төлөөлөгчдийн цалин, урамшууллын асуудлыг улс орнууд янз бүрээр зохицуулсан байна. Жишээлбэл, Германд төлөөллийн байгууллагад сонгуульт үүрэг хүлээхийг сайн дурын ажил гэж үзэж ирсэн учраас шууд хориглодог, Литвад төлөөлөгчийн үүргээ хэрэгжүүлэхэд зарцуулсан цагт нь тохирсон цалин олгодог, Хорватад цалин авахыг хориглосон хэрнээ төлөөлөгчийн үүргээ гүйцэтгэхэд гарсан зардлыг нь нөхөн олговор байдлаар олгодог байна.

Хуулийн 15 дугаар зүйлд Хурлын бүрэн эрх хугацаанаас өмнө дуусгавар болох тухай заасан боловч Хурлыг тараах үндэслэлийг тодорхой заагаагүй, үндсэндээ Хурал өөрөө тарах шийдвэр гарснаар тарах зохицуулалт байгаа тул 25 жилийн хугацаанд Хурал тарж байсан түүх байхгүй байна.

2012 оны ИТХ-ын сонгуулийн үр дүнгээр байгуулагдсан аймгийн ИТХ анхдугаар хуралдаанаасаа хойш намаараа талцан дан ганц нам хуралдсаар 4 жил болсон жишээ байна.

Зөвлөлийг тараах заалт ихэнх орны хуульд байдаг, Засгийн газар, эсхүл парламент тараах шийдвэр гаргадаг. Зөвлөлийг тараах нөхцөлүүдэд үндэсний аюулгүй байдлын эсрэг шийдвэр гаргасан, Үндсэн хууль, бусад хуулийг удаа дараа ноцтой зөрчсөн шийдвэр гаргасан, мээрийг хуульд заасан хугацаанд сонгоогүй, шийдвэр гаргахад шаардлагатай ирцийг хангах бүрэлдэхүүнгүй болсон,

тодорхой хугацаагаар хуралдаанаа хийгээгүй гэх мэт хуулиар тогтоосон нөхцөлүүд байна.<sup>66</sup>

Иймэрхүү заалтуудыг хуульд тусгаж Хурлын үйл ажиллагааг гацаадаг байдлаас гаргах боломжтой юм.

### ***Тэргүүлэгчид***

Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал болон иргэдийн Нийтийн Хурлын хуралдааны чөлөө цагт НӨУБ-ын үүргийг түүний Тэргүүлэгчид гүйцэтгэнэ хэмээн заасан. Үүнийг жилд 2-3 удаа болдог хуралдааны хооронд Хурлын тасралтгүй ажиллагааг хангахад чиглэсэн заалт хэмээн ойлгож болно. Гэхдээ Үндсэн хууль, ЗЗНДНТУТХ-ийн аль алинд нь Тэргүүлэгчийг сонгох шалгуурыг тодорхойлоогүй. ЗЗНДНТУТХ-ийн 20 дугаар зүйлээр Хурлын Тэргүүлэгчийн бүрэн эрхийг тусгайлан заасны дээр өмч, газар эзэмших, ашиглах, үнэ, тариф тогтоох, Хурлын шийдвэрийг хүчингүй болгох гэх мэт Хурлын өөрийнх нь олон чухал эрх мэдлийг Тэргүүлэгчдэд шилжүүлжээ. Хурлын Тэргүүлэгчдийн тоо нийслэл хот, аймагт 7-11, сум, дүүрэгт 5-7, баг, хороонд 3-5 байна. Энэ нь цөөн тооны эрх мэдэл бүхий хүмүүс Хурлын өмнөөс шийдвэр гаргах бололцоотой болжээ. Тухайлбал, баг байгуулах, түүний нутаг дэвсгэрийн заагийг тогтоох зэрэг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын амин чухал асуудлыг ИТХ-ын тэргүүлэгчид шийдэх болсон байна (Сэлэнгэ, Булган, Дархан уул аймгийн ИТХТ-ийн шийдвэрүүдийг судалж үзэхэд).

Эндээс Хурлын де факто үүрэг нь Засаг даргад нэр дэвшүүлэх, огцруулах саналыг хэлэлцэх, Хурлын дарга, Тэргүүлэгчид, Хороодыг сонгох, жилийн төсөв, төсвийн тодотгол, Засаг даргын мөрийн хөтөлбөрийг хэлэлцэж батлахаар хязгаарлагддаг гэж хэлэхэд хилсдэхгүй болов уу. Орон нутгаас авсан бидний судалгаанд энэ асуудлыг асуухад хуулийн дагуу Тэргүүлэгчид Хуралд нэг удаа тайлагнадаг, гэхдээ шийдвэрүүдийн жагсаалтыг нэрлэх төдий л байдаг талаар дурджээ.

Үүний зэрэгцээ Төлөөлөгчдийн урамшууллыг олгож байх (14.2), Аймаг, нийслэлийн Хурлын Тэргүүлэгчид нь сум, дүүргийн Хурлын Тэргүүлэгчдийг мэргэжил арга зүйн удирдлагаар хангаж үйл ажиллагаанд нь дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх (20.2), Тэргүүлэгчид ажлын албатай байх (20.3), Ажлын албаны дарга нь тухайн Хурлын Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн дарга байна (20.4) зэрэг заалтууд нь бүгд иргэдээс адилхан мандат авсан төлөөлөгчдийн дундаас Тэргүүлэгчдийг онцолсон байдалтай байна.

<sup>66</sup> Ц.Даваадулам, Төрийн удирдлагын нэгдмэл байдлыг хангах нь. УИХ-аас 2017 оны 12 сарын 18-нд зохион байгуулсан “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах онол-практикийн асуудлууд” эрдэм шинжилгээний хуралд тавьсан илтгэлээс.

## **Хурлын хороо**

Хурлын хороод нь Тэргүүлэгчдийн нэг адил Хурлын тасралтгүй, байнгын үйл ажиллагааг хангахад чиглэсэн дотоод зохион байгуулалт бөгөөд Хурлаар хэлэлцэх асуудлыг урьдчилан бэлтгэх, санал, дүгнэлт гаргах үүрэгтэй.

Хурлын хороо байгуулж, хороодын бүрэлдэхүүн, ажиллах журмыг Хурал өөрөө тогтоож байхаар 21 дүгээр зүйлээр зохицуулсан. Ямар асуудал эрхэлсэн, хэдэн хороотой байхыг хуульд заагаагүй ч Хурлууд дараах асуудлуудыг хамарсан нийтлэг бүтэцтэй байна.<sup>67</sup>

- Хууль, эрх зүй, төрийн байгуулалтын асуудал эрхэлсэн
- Төсөв, санхүү, хөгжлийн асуудал
- Нийгмийн бодлого
- Хүнс, Хөдөө аж ахуй, үйлдвэрлэл үйлчилгээ,
- Дэд бүтэц, хот байгуулалт
- Байгаль орчин, аялал жуулчлал
- Өргөдөл гомдол

Эндээс нийтлэг ажиглагдаж байгаа зүйл нь ИТХ-ууд хороодыг байгуулахдаа Улсын Их Хурлын Байнгын хороодын бүтцийг дуурайсан маягтай байна. УИХ ба ИТХ нь аль аль нь иргэдийн төлөөллийн байгууллага мөн боловч, УИХ хууль тогтоох, ИТХ нутаг дэвсгэрийн хэмжээний шийдвэр гаргах байгууллага гэдэг зарчмын ялгаатай. Тухайлбал, ИТХ-ын эрх хэмжээнд хууль зүй, төрийн байгуулалтын асуудал огт хамаагүй.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай иргэдийн ойлголтыг зөв төлөвшүүлэхэд энэ мэт жижиг нэр томьёоны асуудал юм шиг хэрнээ агуулгын хувьд алдаатай зүйлийг практикт тухай бүр залруулж байх нь чухал ач холбогдолтой юм.

Бусад орнуудын нутгийн удирдлагын тухай хуулиас харахад төсөв санхүү, хяналт, нийгмийн бодлого, боловсрол, соёлын асуудал эрхэлсэн хороотой байх тухай заасан байна.

## **Хурлын дарга**

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ 1992-1996 онд орон тооны бус даргатайгаар ажиллаж байгаад хуульд 1996 онд өөрчлөлт орсноор Хурал орон тооны даргатай болжээ. 1992 оны хуульд “Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн дарга” гэж байсан бол 2006 оны шинэчилсэн найруулгад уг албан тушаалыг “Хурлын дарга” гэж өөрчилсөн.

<sup>67</sup> Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлуудын нэгдсэн цахим хуудас, [www.khural.mn](http://www.khural.mn) аймгуудын ИТХ-ын хороодын бүтцээс.

Энэ талаар Б.Чимид “1996 онд ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийг орон тооны даргатай болгож дээрх хуульд нэмэлт оруулахдаа Тэргүүлэгчдийн эрхийг биш, харин даргын эрхийг (20 зүйлээр) тооцож заасан нь өөрөө удирдах ёсыг биш, дангаар захирах ёсыг шүтсэн мэт болжээ” гээд “Энэ дарга бол тэргүүлэгчидтэй ажиллах дотоод эрхтэй байхаас биш нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд бие даан гадагш эдлэх эрхтэй байх ёсгүй. Яагаад гэвэл тэргүүлэгчид нь хамтын байгууллага шүү дээ” хэмээн хараар тодруулан эгдүүцлээ илэрхийлэн бичсэн байна.<sup>68</sup>

Хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.1.1-22.1.17, 22.2 дахь заалтуудаар Хурлын даргын нийтлэг бүрэн эрхийг тодорхойлжээ. Эдгээрийг бид Б.Чимидийн томъёолсны дагуу дараах байдлаар ангилж үзлээ. Үүнд:

### **Хурлын даргын бүрэн эрх**

<b>Дотоод эрх</b>	<b>Бие даан гадагш эдлэх эрх</b>	<b>Засаг даргын ИТХ-ын бүрэн эрхтэй давхцаж байгаа заалт</b>
<p>22.1.1. тухайн Хурлын ээлжит болон ээлжит бус хуралдааныг товлон зарлах, бэлтгэлийг хангах саналыг Тэргүүлэгчдийн хуралдаанд оруулж шийдвэрлүүлэх;</p> <p>22.1.2. тухайн Хурлын хуралдааныг даргалах, гарсан шийдвэрийг ёсчилж баталгаажуулах, хэрэгжилтийг зохион байгуулах;</p> <p>22.1.3. Тэргүүлэгчид, хороо, түр хороо, төлөөлөгчид бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нөхцөл бололцоог хангах ажлыг зохион байгуулалтын удирдлагаар хангах;</p>	<p>22.1.9. нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах ажлыг зохион байгуулж, биелэлтэд нь хяналт тавих;</p> <p>22.1.16. иргэдийн нөхөрлөл, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас тухайн нутаг дэвсгэрийн байгалийн тодорхой төрлийн баялгийг хамгаалах, зүй зохистой ашиглах, эзэмших тухай хүсэлтийг хэлэлцээд гаргасан баг, хорооны Хурлын санал, сум, дүүргийн Хурлын шийдвэрийг Засаг даргад хүргүүлэх;</p> <p>22.1.17. хууль тогтоомжид заасан бусад бүрэн эрх.</p> <p>22.1.10. тухайн орон нутгийн төсвийн орлогын бүрдүүлэлт, зарцуулалтад хяналт тавих ажлыг зохион байгуулах;</p>	<p>29.1.6 а) хууль тогтоомж, Засгийн газар, Хурал, Засаг даргын шийдвэрийг сурталчлах, биелэлтийг нь хангах ажлыг нутаг дэвсгэрийнхээ хэмжээнд зохион байгуулах (22.1.9);</p> <p>29.1.1 е) нутаг дэвсгэрийнхээ татварын албыг удирдлагаар хангах, татварын орлогыг хууль тогтоомж, Хурлын шийдвэрийн дагуу төвлөрүүлэх, шилжүүлэх ажлыг зохион байгуулах (22.1.10);</p>

<sup>68</sup> Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр, 2004, 26 дахь тал.



<p>22.1.4. эрх бүхий этгээдээс Хурал, Тэргүүлэгчдээр хэлэлцүүлэхээр тавьсан саналыг хүлээн авах, гарах шийдвэрийн төслийг боловсруулах, хуралдаанаар хэлэлцүүлэх ажлыг зохион байгуулах;</p> <p>22.1.5. Хурлын шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах ажлыг зохион байгуулах;</p> <p>22.1.6. Хурлын Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн даргыг томилуулах саналыг Тэргүүлэгчдийн хуралдаанд оруулж шийдвэрлүүлэх;</p> <p>22.1.8. тухайн шатны Засаг даргыг томилуулахаар нэр дэвшүүлэх, чөлөөлөх, огцруулах, Засаг даргын огцрох тухай хүсэлтийг хүлээж авах эсэх саналыг Хуралд оруулах;</p> <p>22.1.7. Хурлын Тэргүүлэгчдийн хуралдаан, өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдах;</p>	<p>22.1.11. Засаг даргын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, эдийн засаг, нийгмийн жилийн зорилтын биелэлтэд хяналт тавих ажлыг зохион байгуулж биелэлтийг хангуулах арга хэмжээ авах;</p> <p>22.1.12. ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох эсэх асуудлаар сум, дүүргийн Хурлын саналыг авч Хурлын Тэргүүлэгчдийн хуралдаанаар хэлэлцүүлэн шийдвэрээ Засаг даргад уламжлах;</p> <p>22.1.13. иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас тухайн Хуралд ирүүлсэн өргөдөл, санал, гомдлыг шийдвэрлэх ажлыг зохион байгуулах;</p> <p>22.1.14. Тухайн Хурлыг дотоод, гадаадад төлөөлөх.</p> <p>22.1.15. төрийн дээд болон бусад шагналаар шагнуулах саналыг Тэргүүлэгчдийн хуралдаанаар хэлэлцүүлж зохих дээд байгууллагад уламжлах;</p>	<p>29.1.6 з) дотоод, гадаадад тухайн засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг төлөөлөх (22.1.14)</p>
---	--	---

Хурлын дарга Хурлын дотоод зохион байгуулалттай холбоотойгоос гадна “нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах ажлыг зохион байгуулах, биелэлтэнд хяналт тавих” (22.1.9), доод шатны Хурлын ажилд оролцох утга бүхий (22.1.12; 22.1.16) гэх мэт гадагш бие даан эдлэх 6 бүрэн эрх байгаагийн зарим нь бүр Засаг даргын бүрэн эрхтэй давхацсан, Үндсэн хуультай зөрчилдсөн гэж үзэж болохоор ч заалтууд байна. Хурлын дарга зөвхөн Хурлын дотоод зохион байгуулалттай



холбоотой бүрэн эрхтэй байна гэж үзвэл “хууль тогтоомжид заасан бусад бүрэн эрх” (22.1.9) гэх заалт ч хэрэггүй юм. Учир нь Хурлын дотоод зохион байгуулалтын асуудлыг ЗЗНДНТУТХ-иас өөр хуулиар зохицуулахгүй юм.

Хурлын даргад Хурлаасаа гадна бие даан эдлэх бүрэн эрхийг олгосноор Хуралтай зэрэгцсэн эрх бүхий субъект болжээ.

Харьцуулсан судалгааны хүрээнд бид хэд хэдэн орны (Гүрж, Латви) нутгийн удирдлагын тухай хуулийг судалж үзэхэд Хурлын даргын талаар дараах нийтлэг заалтууд байна. Үүнд:

- Хурлыг нээх, даргалах, удирдах, хаах,
- Хуралдааны үеэр хурлын дэгийг мөрдүүлэх,
- Хуралдааны хөтөлбөрийг гаргах
- Санал хураах асуудлуудын жагсаалтыг гаргах, санал хураалтын дүнг зарлах,
- Хурлын тогтоол, хуралдааны тэмдэглэлд гарын үсэг зурах,
- Хороодын үйл ажиллагааг зохицуулах, хороодоос гарч байгаа асуудлуудыг хянаж үзэх,
- Захиргааны байгууллагаас хурлаар хэлэлцүүлэхээр оруулж байгаа материалыг хянаж үзэх,
- Төрийн байгууллагууд, бусад орон нутгийн захиргаадтай харилцахад Хурлыг төлөөлөх
- Шүүхэд тусгай итгэмжлэл шаардлагагүйгээр Хурлыг төлөөлөх
- Хурлыг төлөөлөн гэрээ, бусад эрх зүйн баримт бичигт гарын үсэг зурах
- Хурлын ажлын албаны ажиллагчдыг томилох, чөлөөлөх
- Хурлын ажлын албаны зохион байгуулалт, ажлын нөхцөл, ажлын байрны тодорхойлолтыг батлах,
- Хурлын дарга нь Хурлын төлөөлөгчдийн өмнө ажлаа хариуцан тайлагнана.

Эндээс харахад Хурлын даргын үүрэг нь түүний хуралдаан даргалахтай, хурлын өөрийнх нь дотоод зохион байгуулалттай холбоотой үүрэг гүйцэтгэж, хуралдаа тайлагнадаг байна.

### ***Хурлын ажлын алба***

ЗЗНДНТУТХ-д Ажлын албаны тухай Хурлын Тэргүүлэгчийн бүрэн эрхийн хүрээнд хоёр заалт бий. Хурлын Тэргүүлэгчид ажлын албатай байх бөгөөд түүний орон тоо, цалингийн санг Төсвийн тухай хуулийн 10.1.2-т заасан тухайн жилийн төсвийн хязгаарт багтаан Тэргүүлэгчид өөрөө тогтооно (20.3); Ажлын албаны дарга нь тухайн Хурлын Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн дарга байна (20.4).

Хурлын ажлын албаны талаар эсрэг тэсрэг саналууд гардаг. Нэг хэсэг нь Ажлын албаны орон тоог нэмэгдүүлж бэхжүүлэх тухай, нөгөө хэсэг нь Хурал хэт 'аппаратчиж' Засаг даргын Тамгын газар, Хурлын ажлын алба гээд зэрэгцсэн захиргаа бий болж байгааг шүүмжилдэг. Зөвхөн 2012-2014 оны хооронд аймгуудын ИТХ-ын Ажлын албаны нийт орон тоо 90-ээр нэмэгдэж, дунджаар 8 орон тоотой байсан бол 12 болж нэмэгджээ. Ховд, Хөвсгөл, Орхон, Өвөрхангай аймгийн ИТХ-ын Ажлын алба 15-18 орон тоотой байна.<sup>69</sup> Хуулийн 10.1.2 дахь заалтанд 2015 онд өөрчлөлт орсноос хойш ИТХ-ын Ажлын албаны орон тоо хэрхэн өөрчлөгдсөн талаар баттай мэдээлэл байхгүй байна.

ЗЗНДНТУТХ-ийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Хурлын Ажлын албаны статус, үүргийг тодорхой болгох санал маш олон давтамжтай гарсан байдаг. Юуны түрүүнд статусыг нь зөвхөн Тэргүүлэгчдэд үйлчилдэг бус, харин нийт төлөөлөгчдөд адилхан үйлчилдэг байдлаар өөрчлөх хэрэгтэй байна. Үүний дээр Ажлын албаны үүргийг тодорхой болгохдоо Хурлын даргын нэгэн адил "дотоод" үүрэгтэй байхаар заах нь зохистой юм. Хурлын ажлын алба Хуралдааны бэлтгэлийг хангах, тэмдэглэл хөтлөх, тогтоолын төслийг бэлтгэх, шийдвэрийг түгээх, Хурлын төлөөлөгчид, Тэргүүлэгчид, хороодын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх бичиг хэрэг, дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй болохоос биш Хурлын төлөөлөгчдийн өмнөөс сонгогчидтой уулзаад, хяналт, шалгалт хийгээд явах гадагш хийх үүрэгтэй байж болохгүй.

### ***Баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурал***

Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бол ... баг, хороонд иргэдийн Нийтийн Хурал, тухайн хуралдааны чөлөө цагт түүний Тэргүүлэгчид мөн" хэмээн заасан.

ЗЗНДНТУТХ-д Хурлын дотоод зохион байгуулалтын асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх, баг, хорооны Засаг даргын тайланг хэлэлцэж ажилд нь дүгнэлт өгөх, хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний акт баталж мөрдүүлэхээс өөрөөр бие даан шийдвэрлэх бүрэн эрхийг заагаагүй, зөвхөн саналаа дээд шатны Хурал, Засаг даргад уламжлах төдийгээр хязгаарлажээ. Салбарын харилцааг зохицуулж буй бусад хуульд ч мөн адил санал гарган уламжлах голдуу бүрэн эрхийг тусгасан байна.

Иргэдийн Нийтийн Хурал нь иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас байгуулагдах арга, оролцогч нарын статус гээд олон зүйлээрээ ялгагддаг. Гэтэл түүний үйл ажиллагааг ИТХ-ын Хуралдааны журмаар 'иш татан' зохицуулснаас хуралдааны зарыг түгээх, хуралдааны

<sup>69</sup> ЗГХЭГ-ын Орон нутгийн удирдлага, хөгжлийн газрын гаргасан мэдээлэл, 2014 оны байдлаар.

журам гэх мэт түүний онцлогтой тохирсон харилцаа зохицуулалтгүй үлдсэн.<sup>70</sup>

Тухайлбал, ИТХ-аас Засаг даргад нэр дэвшүүлэхэд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн хувьд Төлөөлөгчийн тоо тодорхой байдаг тул 50-иас дээш хувийн санал авсан нэр дэвшигч Засаг даргаар сонгогдох асуудал ойлгомжтой байна. Гэтэл ИНХ-аас нэр дэвшүүлэх, оролцогчдын төлөөлөл, иргэдэд зар түгээх, иргэдийн ирц гээд олон асуудал хуулийн зохицуулалтгүй байдгаас хөдөөд олон хамаатантай хүн хамаатнуудаа, хотод улс төрийн намууд өөрсдийн талын хүмүүсээ ИНХ-д оролцуулж Засаг даргыг сонгодог практик тогтжээ.

Хуулийн 23 дугаар зүйлийн 11 дэх заалтанд “Засаг даргад нэр дэвшүүлэх, түүнийг чөлөөлөх, огцруулах буюу огцрох тухай хүсэлтийг нь хэлэлцэх тохиолдолд аймгийн төвийнхөөс бусад сумын багийн Хуралд багийн нийт өрхийн 50-иас доошгүй хувийн төлөөлөл оролцсон бол хүчинтэйд тооцно” гээд хотын хороодод хэрхэхийг зохицуулалтгүй орхисон. Нийслэлийн ИТХ-ын нэгэн залуу төлөөлөгч нэг дүүргийн таван хороонд намаа ялуулах даалгавар авсан, бидэнд өмнөө барих ямар ч хуулийн зохицуулалтгүй тул, тэнд намуудын хооронд жинхэнэ гар тулалдаан болсон хэмээн судалгааны явцад дурдаж байв.

Түүнчлэн баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурал гэсэн байхад хуулийн 23 дугаар зүйлийн 10 дахь заалтаар хуралдааныг хүчинтэйд тооцох нөхцөлийг хөдөөд 4 өрх тутмаас, хороо, аймгийн төвийн сумын багт 20-30 өрх тутмаас нэг хүн хүрэлцэн ирснээр тооцно гэсэн нь тухайлбал, нэг өрхөөс нэгээс дээш хүн хуралдаанд хүрэлцэн ирсэн тохиолдолд тэдний саналыг хүчингүйд тооцож, иргэний тэгш сонгох, сонгогдох эрхийг зөрчиж байгаа тухай хуулийг буруу ойлгосон шүүмжлэл гарч байна.

Түүнчлэн, баг, хорооны ИНХ-тай холбоотой байнга хөндөгддөг, олон давтамжтай гардаг санал ИНХ-ын даргыг орон тооны болгох, цалинг нь Засаг даргатай дүйцүүлэн олгох, хороонд ИНХ-ын орон тоог нэмэгдүүлэх зэрэг асуудал юм.

Хурал бол зөвхөн тухайн нутгийн иргэдийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх иргэдийн байгууллага. Гэтэл ЗЗНДНТУТХ, сонгуулийн хуулийн зохицуулалт бүхэлдээ иргэдийн ашиг сонирхлын төлөө бус, улс төрийн нам, хэсэг бүлэг хүмүүсийн төлөө ажиллахад чиглэгдэх болжээ. Тухайлбал, Хурлын дарга, Засаг даргад нэр дэвшүүлэх асуудал зэрэгт намын бүлэг эрх хэмжээтэй байхаар зохицуулсан (11.2 ба 26.2) нь Хурлын төлөөлөгч намын ашиг сонирхолд хөтлөгдөх, захирагдах эх үндсийг бий болгожээ. Зөвхөн энэ заалтаас болж Хурал

<sup>70</sup> Д.Ганзориг, “Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл” үндэсний чуулганд тавьсан илтгэлээс, Чуулганы эмхэтгэл, 116 дахь тал.

бүр сумын түвшинд ч гэсэн асуудлыг намын бүлгүүдээр хэлэлцдэг болсон. Энэ нь тун буруу зохицуулалт ба үүнийг нэн даруй засах хэрэгтэй. Гэхдээ улс төрийн нам сонгуульд оролцох эрхийн асуудлыг хөндөхгүй бөгөөд гагцхүү сонгогдсон төлөөлөгч улс төрийн намын “бүтцээр” бус, түүний оролцоотойгоор бус, иргэдийн Хурлын өөрийнх нь “бүтцээр” дамжуулан чиг үүргээ хэрэгжүүлэх эрх зүйн зохицуулалт шаардагдаж байна. Орон нутгийн сонгуулийг Улсын Их Хурлын сонгуультай нэг хуулиар зохицуулж, нэг адил сонгуулийн тогтолцоо ашиглаж байгаа нь улстөрждөг байдлыг улам дэвэргэж байна.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бүх түвшинд хэт улстөржсөн талаар маш их шүүмжлэгдэх болсноос үүдэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд орон нутгийн сонгуульд улс төрийн намууд оролцохыг хориглох тухай хэлэлцэгдэж буй. Гэхдээ энэ хатуу зохицуулалтыг Үндсэн хуулиар хийхийн оронд улс төрийн намын тухай хууль, сонгуулийн тухай хууль, ЗЗНДНТУТХ-ийг боловсронгуй болгох нь илүү зохистой гэж үзэж байна.

## Хурал, Засаг даргын харилцаа

ЗЗНДНТУТХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Хурал түүнд тайлагнадаг гүйцэтгэх байгууллагатай байх тухай заасан. ЗЗНДНТУТХ-д Хурал ба Засаг дарга бие биедээ хэрхэн хяналт тавьдаг зохицуулалтыг авч үзвэл:

– ИТХ Засаг даргыг томилуулах, чөлөөлөх болон огцруулах санал гаргаж Ерөнхий сайд, аймаг, нийслэлийн Засаг даргад уламжлах эрхтэй. Хурлыг тараах эрх зөвхөн Хурал, иргэдэд бий.

– ИТХ-аас хууль тогтоомж, Хурлын шийдвэрийн биелэлтийг хангах, иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэхтэй холбогдуулан Засаг даргад хугацаатай, хугацаагүй үүрэг даалгавар өгнө.

– ИТХ-ын бүрэн эрхэд Засаг даргын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг батлах, тайланг хэлэлцэж үйл ажиллагаанд нь үнэлэлт, дүгнэлт өгөх хамаардаг. Засаг дарга нь Хурал, түүний Тэргүүлэгчдээс хууль тогтоомжид нийцүүлэн гаргасан тогтоол, шийдвэрийн хэрэгжилтийг зохион байгуулж дүнг тайлагнах үүрэгтэй.

– Хурлаас гаргасан шийдвэр нь Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомж зөрчсөн, эсхүл өөрийнх нь бүрэн эрхэд үл хамаарах, түүнчлэн хэрэгжих санхүүгийн болон бусад эх үүсвэргүй шийдвэр гаргасан бол Засаг дарга холбогдох шийдвэрт бүхэлд нь, эсвэл хэсэгчлэн хориг тавих эрхтэй.

– Засаг дарга аливаа асуудлыг санаачлан хуралд хэлэлцүүлэхээр оруулах эрхтэй.

Хурал, Засаг даргын хоорондын харилцаанд гол төлөв чиг үүргийн хуваарилалттай холбоотой ойлгомжгүй асуудал байдаг нь:

Нэгдүгээрт, хуулиар нутаг дэвсгэрийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэх орон нутгийн өөрийн чиг үүрэг, төрийн байгууллагаас шилжүүлсэн чиг үүрэг гэдгийг ялгаж заагладаггүй учраас Хурал эдгээр чиг үүргийн хэрэгжилтийн талаар Засаг даргатай хариуцлага тооцохдоо орон нутгийн иргэдийн өмнөөс хариуцлага тооцох гээд байна уу, эсхүл төв Засгийн газрын үүргийг гүйцэтгээд байна уу гэдэг нь ойлгомжгүй болдог. Тухайлбал, ийм жишээнд хууль тогтоомж, Засгийн газар, тухайн асуудлыг харьяалах дээд шатны болон тухайн Хурлын шийдвэрийн биелэлтийг хангах ажлыг Засаг дарга хэрхэн зохион байгуулж байгааг шалгах, үнэлгээ өгөх (18.1.1) гэдэг заалтыг дурдаж болно.

Хоёрдугаарт, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын бүрэн эрхийг 6 салбар асуудлаар, 45 чиглэлээр нийтлэг байдлаар тодорхойлсон. Үүний хажуугаар баг, хороо, сум, дүүргийн Хурлын бүрэн эрхийг хуулийн 17 ба 18 дугаар зүйлээр тус тус тодорхойлсон бол аймаг, нийслэлийн Хурлын бүрэн эрхийг 19 дүгээр зүйлд заахдаа тэдгээр нь 18 дугаар зүйлд заасан сум, дүүргийн Хурлын бүрэн эрхийг нэгэн адил хэрэгжүүлэхээр заасан байна. Шат шатны Засаг дарга, Хурлын бүрэн эрх ийнхүү давхцадаг учраас шат шатны Засаг дарга, Хурал бие биеийн эрхлэх ажил руу хутгалдан орох боломжтой, хариуцлагын тогтолцоо ойлгомжгүй байдаг (Бид энэ тухай Чиг үүргийн бүлэгт тодорхой авч үзсэн).

Гуравдугаарт, Засаг дарга, Хурлын бүрэн эрхийг давхардуулан олгодог. Тухайлбал, тухайн нутаг дэвсгэрт хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах гэх мэт бүрэн эрхийг Хурлын дарга, Засаг даргад давхардуулан олгосноор эрх мэдлээ булаацалдах байдал үүсдэг.

Хурлын гаргасан шийдвэрт Засаг дарга хориг тавих тухай үндсэн хуулийн зохицуулалтад бид өмнөх хэсэгт дүгнэлт хийсэн. Хуулийн 27 дугаар зүйлээр Үндсэн хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн заалтыг дэлгэрүүлэн зохицуулсан. Орон нутагт хийсэн хэлэлцүүлгийн үеэр энэ заалтын хэрэгжилтийн тухай асуухад “энэ заалт амьдралд огт хэрэгждэггүй, учир нь өөрийгөө огцруулахад хүргэх тийм тэнэг Засаг дарга байхгүй” гэсэн хариулт зонхилж байв.

“Энэ бол амьдрал дээр хэрэгждэггүй заалт. ИТХ-ын буруу шийдвэрт Засаг дарга хориг тавих нь зөв. Гэхдээ хориг тавьснаар нь далимдуулаад ИТХ ч юмуу, дээд шатны дарга нар зөв юм хийсэн Засаг даргыг унагаах механизм байгаа. Засаг дарга хориг тавиагүй нөхцөлд

хариуцлага хүлээлгэх механизм байхгүй. Хууль тогтоомж зөрчсөн шийдвэр гаргасан тохиолдолд хориг түүнийг огцруулах үндэслэл болно гээд оруулчихвал Засаг дарга нар шийдвэрийн араас хяналт тавьдаг болно. Одоогийн байдлаар Засаг дарга нар ИТХ-ын буруу шийдвэрийг мэдсэн ч хориг тавих сонирхол байдаггүй. Бараг эргээд хориг тавьснаараа буруудна гэсэн байдлаар ханддаг учраас үүнийг анхаарч, механизмын тэнцвэртэй байдлыг хангах шаардлагатай байна” (Д.Цэвээнравдан, Ховд аймгийн Засаг дарга).<sup>71</sup>

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хувьд бидний анхаарлыг татсан, гэхдээ бидний түвшинд дүгнэлт өгөх боломжгүй нэг зүйл байгаа нь 1992 оны хуульд байхгүй байгаад 2006 оны шинэчилсэн найруулгаар нэмэгдсэн НӨУБ-ын янз бүрийн түвшинд хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангуулах, хэрэгжилтэнд нь хяналт тавих, тайлбарлан таниулах гэх утгатай заалтууд байна. Эдгээрийг Үндсэн хуулиар УИХ-ын онцгой бүрэн эрх гэж тодорхойлсон “хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах” (25.1.8), Засгийн газрын бүрэн эрх гэж тодорхойлсон “Үндсэн хууль, бусад хуулийн биелэлтийг улс даяар зохион байгуулж хангах” (38.2.1), Ерөнхий сайд төрийн хууль биелүүлэх ажлыг УИХ-ын өмнө хариуцах (41.1), Засаг дарга төрийн төлөөлөгчийн хувьд харьяа нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомжийн гүйцэтгэлийг хангах (61.1); “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно” (62.1), Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ (47.1) гэсэн заалттай зөрчилдсөн утга бүхий маргаан гарсан тохиолдолд дээд шатны байгууллага оролцон шийдэж байх тухай эргэлзээ бүхий заалтууд ЗЗНДНТУТХ-д байна.

Энэ асуудлыг хууль тогтоогчдын анхааралд хандуулах зорилгоор эдгээр заалтыг түүвэрлэн авав. Үүнд:

**ЗЗНДНТУТХ-д Үндсэн хуультай зөрчилдсөн байж болох заалтууд**

**12 дугаар зүйл.** Хурлын төлөөлөгчийн бүрэн эрх

12.1.6. хууль тогтоомж, Хурлын шийдвэрийг иргэдэд тайлбарлан таниулах;

12.1.7. хууль тогтоомж, Хурлын шийдвэрийн биелэлтийг хангах, иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэхтэй холбогдуулан Засаг дарга, түүний орлогч, Засаг даргын Тамгын газар, Засаг даргын дэргэдэх газар, хэлтэс, албадын дарга, нутаг дэвсгэрийн байгууллагын удирдлагад асуулга тавьж хариуг нь авах;

<sup>71</sup> “Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл” үндэсний чуулганы эмхэтгэл, 2016, 147 дахь тал.

**18 дугаар зүйл.** Сум, дүүргийн Хурлын бүрэн эрх

18.1.1. Хурлын зохион байгуулалт, хяналт шалгалтын талаар:

з/ хууль тогтоомж, Засгийн газар, тухайн асуудлыг харьяалах дээд шатны болон тухайн Хурлын шийдвэрийн биелэлтийг хангах ажлыг Засаг дарга хэрхэн зохион байгуулж байгааг шалгах, үнэлгээ өгөх;

**20 дугаар зүйл.** Хурлын Тэргүүлэгчдийн бүрэн эрх

20.1.9. иргэдийн эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах ажлыг зохион байгуулж, хууль тогтоомж, Хурлын шийдвэрийг тайлбарлан таниулах;

**22 дугаар зүйл.** Хурлын даргын нийтлэг бүрэн эрх

22.1.9. нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах ажлыг зохион байгуулж, биелэлтэд нь хяналт тавих.

**36 дугаар зүйл.** Хурал, Тэргүүлэгчидтэй харилцах

36.2 Сум, дүүргийн Хурал, Засаг даргын хооронд үүссэн маргааныг аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргатай зөвшилцөн, аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргын хооронд үүссэн маргааныг нутгийн удирдлагын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн тус тус шийдвэрлэнэ.

## Төрийн удирдлага

Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш шүүхэд хамгийн их гарсан маргаан бол Засаг даргад нэр дэвшүүлэх, түүнийг томилохтой холбоотой маргаан байв. Үүнтэй холбогдуулан хуулийн зохицуулалтыг удаа дараа өөрчилсөн боловч асуудал шийдвэрлэгдээгүй байна. Одоогийн зохицуулалтаар Хурал нэр дэвшүүлнэ, нэр дэвшүүлэхийн тулд төлөөлөгч нарын дунд сонгууль явуулна. Ерөнхий сайд, дээд шатны Засаг дарга нэр дэвшүүлсэн хүнийг томилно. Эрх зүйн онолд эрх зүйн хэм хэмжээг зан үйл зохицуулсан шинжээр нь “эрх олгосон”, “үүрэг болгосон”, “хориглосон” гэж 3 хуваадаг бөгөөд “томилох” гэдгийг эдгээр хэм хэмжээний алинд хамаарч байгаа талаар нэгдсэн ойлголт алга байна. Хэрэв “эрх олгосон хэм хэмжээ” бол нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайд, дээд шатны Засаг дарга томилохгүй байх эрхтэй. Өөрөөр хэлбэл, “сонголт” хийсний үндсэн дээр томилох үйлдлийг хийх юм. Харин “үүрэг болгосон хэм хэмжээ” гэж үзвэл формал үйлдэл болох бөгөөд хэвлэлийн үгээр “батламжлах” гэдэгт орох юм. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас нэр дэвшүүлнэ гэдгийг сонгох гэдэг утгаар ойлгохгүй байгаад асуудлын гол оршиж байна.<sup>72</sup>

Орон нутгийн сонгуульд олонх болсон нам нь төв Засгийн газрын эрх барьж буй намаас өөр нам байх тохиолдолд аймаг, нийслэлийн

<sup>72</sup> Д.Ганзориг, “Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл” үндэсний чуулганд тавьсан илтгэлээс, Чуулганы эмхэтгэл, 117-118 дахь тал.



ИТХ-аас нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайд томилохгүй байх тохиолдол олон гарч байв. Энэ жишээ сум, дүүрэг, баг, хороонд ч гардаг. Хуулийн 26 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар ийм тохиолдол гарвал нэр дэвшүүлэх ажиллагааг дахин эхлүүлдэг. Нэр дэвшүүлэх процесс дахин эхэлснээр нутгийн удирдлагад удаан хугацаагаар гацаа үүссэн жишээг дор толилуулав.

*Дундговь аймагт 2012 оны аймгийн ИТХ-ын сонгуулийн үр дүнгээр байгуулагдсан аймгийн ИТХ ЗЗНДНТУТХ-ийн 26 дугаар зүйлд заасны дагуу аймгийн Засаг даргад нэр дэвшигчийг тодруулан томилуулах саналыг хүргүүлсэн боловч Ерөнхий сайд зөвшөөрөөгүй тул 26.4-т заасны дагуу дахин ИТХ-ыг хуралдуулах болсон. Гэтэл ИТХ хуульд заасан 15 хоногийн дотор хуралдаанаа хийж чадаагүй, хугацааг хэтрүүлсэн. Энэ хуралдаанаас Засаг даргад нэр дэвшигчийг эрх бүхий албан тушаалтанд хүргүүлэн шийдвэрлүүлсэн. Түүнээс хойш Засаг даргаа 2 дахин огцруулах шийдвэр гаргасан. ИТХ-ын дарга хуралдааныг удирдалгүй Улсын дээд шүүхийн тайлбарыг умартан хуралдаан даргалагч томилон хуралдааныг орхисон. Ерөнхий сайд ЗЗНДНТУТХ-ийн заалтыг барилгүй 5 хоногоо мөн хэтрүүлэн шийдвэрлэсэн. Энэ байдлыг хууль бус гэж үзэн огцорсон Засаг дарга шүүхэд хандсан боловч дараагийн Засаг дарга томилогдсон байсан.*

*Дорнод аймагт 2012 оны сонгуулийн дүнгээр МАН олонх болсон бөгөөд 2013 оны 1 дүгээр сарын 7-ны хуралдаанаас өөрийн намын нэр дэвшигчийг Ерөнхий сайдад санал болгосон боловч Ерөнхий сайд татгалзаж улмаар 26.4-т заасны дагуу дахин нэр дэвшүүлэх процесс 3 удаа давтагдаж, шүүх, Үндсэн хуулийн цэцээр яваад ч шийдэгдээгүй, зөвхөн Засгийн газар огцорсноор шинээр томилогдсон Ерөнхий сайд ИТХ-ын удаа дараа санал болгосон нэр дэвшигчийг 2015 оны 4 дүгээр сарын 25-ны өдөр томилох шийдвэр гаргажээ. Энэ хугацаанд аймгийн Ардчилсан намын хороо Засаг даргад нэр дэвшүүлэх анхны хуралдаан хууль бус хэмээн шүүхэд хандаж Ерөнхий сайдын татгалзах үндэслэл тухайн нэр дэвшигч 26.5-д заасан шаардлагыг хангаагүй гэсэн байтал шүүхийн шийдвэр хуралдааны процедур зөрчсөн тул хууль бус хэмээн Ардчилсан намын талд гарч байжээ.<sup>73</sup>*

Дээрх хоёр жишээнээс харахад шүүх нь хуралдааны процедурын жижиг алдааг үндэслэж байгаад тухайн нэр дэвшигчийг сонгосон хуралдааныг хууль бус гэж дүгнэн шийдвэрийг УИХ-д ялсан намын талд гаргаж өгсөн нь харагдаж байна. Ийнхүү нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, төв Засгийн газрын хооронд эрх мэдлийн тэнцвэр төв засгийн талд хэлбийсэн байна.

<sup>73</sup> Ө.Эрдэнэ-очир, Т.Багахүү, А.Зоригтбаатар, Захиргааны хэргийн шүүхийн 2012-2014 оны шийдвэрт ЗЗНДНТУТХ-ийн зүйл, заалтыг хэрхэн тайлбарлаж байгаад хийсэн шинжилгээ, 2015



Засаг даргыг томилохтой холбоотой маргааныг шүүхдээ Хурлын мөрдсөн процедураас илүү Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх ашгийг хамгаалах Үндсэн хуулийн агуулга, үзэл баримтлалын талаас нь хандах чиглэлээр шүүх практикийг өөрчлөх, Хурлаас нэр дэвшүүлнэ гэдгийг “сонгох” гэсэн утгаар нь эргэлзээгүйгээр хуульчлах шаардлагатай болох нь эндээс харагдаж байна.

Хуульд Засаг даргаас Засгийн газар, төрийн захиргааны төв байгууллагатай харилцах харилцааг 34 ба 35 дугаар зүйлээр нарийвчлан зохицуулсан. Харин Хурлаас эдгээр байгууллагатай харилцах талаар зохицуулсан зүйл, заалт байхгүй байна. Энэ ч үндэслэлээр Үндсэн хуулийн цэцээс хуулийн ЗЗНДНТУТХ-ийн 25.4 ба 25.5 дахь заалтын Хурлын шийдвэрийг дээд шатны Хурал, эсхүл Улсын Их Хурал өөрчлөх буюу хүчингүй болгох заалтыг хүчингүй болгосон байна.

Гэсэн хэдий ч Хурлаас Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, Засгийн газар, төрийн захиргааны төв байгууллагуудтай харилцаж байх тухай зүйл, заалт нэмэх шаардлагатай талаар орон нутгийн Хурлуудаас санал гаргасан байна. Энэ үндэслэлийг цаашид судалж үзэх шаардлагатай.

Бусад орны Нутгийн удирдлагын тухай хуульд хурлын төлөөлөгчид болон хуралд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдыг сургах зардлыг Төрөөс гаргах, нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаатай холбоотой хуулийн төсөл хэлэлцэхэд муниципаль нэгжүүдтэй нэг бүрчлэн болон нутгийн удирдлагын холбоодоор дамжуулан зөвлөлдөж байх шаардлагыг тусгасан заалтууд байна. Харин ЗЗНДНТУТХ-д энэ чиглэлийн заалт байдаггүй.

Монгол Улсад нутгийн удирдлагыг дагнан хариуцсан яам, эсхүл түүнтэй төстэй бүтэц байдаггүй. Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлд иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралд мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх үүрэг Монгол Улсын сайд, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргын эрхлэх асуудалд хамрагдахаар заасан. ЗГХЭГ-ын Орон нутгийн удирдлага, зохицуулалтын газар нь ИТХ болон Засаг даргын үйл ажиллагааг мэргэжлийн зөвлөгөөгөөр хангах, засгийн газрын бодлого, шийдвэрийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагыг боловсронгуй болгох талаар кабинетад зөвлөх үүрэгтэй юм.

ЗГХЭГ Иргэдийн Төлөөлөгчийн Хурлыг мэргэжил, арга зүйгээр хангах чиг үүргийнхээ хүрээнд аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын тайланг жил бүр авдаг. Гэвч эдгээр тайлангийн маягт загвар нь ихээхэн хуучирсан байгааг УИХ-ын дарга М.Энхболд 2017 онд УИХ-ын чуулган дээр шүүмжилж байсан. Тайланг хянаж үзээд дорвитой арга хэмжээ

авдаггүй, Засгийн газрын хуралдаанд оруулаад тэмдэглэл гаргасан болоод өнгөрдөг. Энэ тухай ИТХ-ын төлөөлөгчдөөс тодруулахад “бидэнд тайлангаа ЗГХЭГ-т өгч байх хуулийн үүрэг байхгүй л дээ, хэвшил болсон учраас жил бүр хүргүүлдэг, бидний явуулсан тайланг уншдаг, эсэхийг мэдэхгүй” гэсэн юм. Засгийн газар нутгийн удирдлагаас тайлан, мэдээ авдаг загвар маягт, ажлын үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлтээ үр дүнд чиглэсэн байдлаар өөрчлөх шаардлага бий.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд Захиргааны ерөнхий хуулийн<sup>74</sup> үйлчлэх хүрээнд хамрагдаж байгаа. Уг хууль нь гарч болох нөлөөллийн үнэлгээ, өртөг-үр ашгийн тооцоо хийх, олон нийтээр хэлэлцүүлэх, хуульд нийцэж буй эсэхийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаар хянуулах (Хууль зүй, дотоод хэргийн яам), шийдвэрт хувийн хэрэг хөтлөх зэргээр захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хатуу шаардлага тавигдах болсны зэрэгцээ хуульд нийцээгүй шийдвэрийн улмаас иргэн ба байгууллагад учирсан хохирлыг захиргааны байгууллагаар төлүүлэх асуудлыг зохицуулах болсон. Энэ дагуу НӨУБ-ын хэм хэмжээ тогтоосон акт Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд бүртгүүлснээр хүчин төгөлдөр үйлчилнэ.

Хэдийгээр нийтлэг биш боловч Хурлын тогтоол хуульд нийцэхгүй байх тохиолдол практикт гарч байна. Жишээлбэл, Авлигатай тэмцэх газраас 2013-2015 онд нийт 15 аймаг, 208 сумын ИТХ, Тэргүүлэгчдээс гаргасан тогтоол хууль тогтоомжид нийцэж байгаа талаар шалгалт хийж нийт 97 зөрчил илрүүлсний ихэнх нь хуулиар тогтоосон хязгаараас давсан төлбөр, хураамж ногдуулсан шийдвэр байжээ.<sup>75</sup>

Төрийн захиргааны төв байгууллага, нутгийн удирдлагын хооронд үүссэн маргааныг зохицуулах тухай хэд хэдэн ойлгомжгүй заалт ЗЗНДНТУТХ-д байна. Үүнд:

*35 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Төрийн захиргааны төв байгууллага, аймаг, нийслэлийн удирдлагын хооронд үүссэн маргааныг хууль тогтоомжид өөрөөр заагаагүй бол Засгийн газар шийдвэрлэнэ” гэсэн нь нэгд маргааны төрлийг заагаагүй, хоёрт, аймаг, нийслэлийн удирдлага гэж ерөнхийлсөн нь ИТХ, Засаг дарга алин болох нь тодорхой биш байна.*

*36 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Сум, дүүргийн Хурал, Засаг даргын хооронд үүссэн маргааныг аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргатай зөвшилцөн, аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргын хооронд үүссэн маргааныг нутгийн удирдлагын асуудал*

<sup>74</sup> УИХ-аар 2015 оны 6 дугаар сарын 9-нд батлагдсан Захиргааны ерөнхий хуулийн 5.1.5.

<sup>75</sup> Авлигатай тэмцэх газрын тайлан, 2015.

*эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн тус тус шийдвэрлэнэ. Энд мөн адил маргааны төрлийг заагаагүй тул “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно” гэсэн Үндсэн хуулийн заалттай (62 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг) зөрчилдсөн утга агуулагдсан гэж ойлгогдохоор болжээ.*

Түүнчлэн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Тухайн нутаг дэвсгэрт захиргааны журам зөрчсөн иргэд, байгууллага, албан тушаалтанд Засаг дарга зохих хууль тогтоомжид заасан үндэслэл, журмын дагуу захиргааны хариуцлага хүлээлгэх, эсхүл тийм хариуцлагыг хүлээлгэх саналыг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд тавина” гэдэг заалтыг цаашид судалж үзэх шаардлагатай байна.

## Дүгнэлт

Тус бүлгийн эхний хэсэгт нутгийн удирдлагын сонгодог хосолмол загварт нутгийн удирдлагыг иргэдээс сонгогдсон төлөөллийн байгууллага, гүйцэтгэх эрх мэдэл хамтран бие даан хэрэгжүүлж, иргэдэд төрийн үйлчилгээ үзүүлэх үүрэгтэй ажиллаж, иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээдэг, нөгөө талаас, төв засгийн газар нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааны хуульд нийцсэн байдалд хатуу хяналт тавихын зэрэгцээ нутгийн удирдлагад тусламж, дэмжлэг үзүүлэх үүрэгтэй байдаг тухай дурдсан. Түүнчлэн асуудлын мөн чанар нь хослуулах, эс хослуулах загвартаа бус, харин нутгийн удирдлага ба төв засгийн эрх мэдлийн тэнцвэрийг хангахад байгаа тухай дүгнэсэн билээ.

Энэ бүлэгт Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдлыг Үндсэн хуулийн зохицуулалтын хамт авч үзээд нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчмын хэрэгжилтийн талаар дараах дүгнэлтүүдийг хийж байна.

1. Хурлын Тэргүүлэгчдийн эрх мэдлийг хэт өргөжүүлсэн, Хурлын дарга Хуралтай зэрэгцсэн эрх бүхий субъект болсны зэрэгцээ гүйцэтгэх эрх мэдлийн зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэх болсон нь Засаг даргатай эрх мэдлийн хувьд өрсөлдөх үүдийг нээсэн, Хурлын төлөөлөгч нь Засаг даргын удирдлагад ажилладаг төрийн захиргааны албан хаагч байж болох боломжийг нээсэн хуулийн зохицуулалтын дээр Хуралд улс төрийн намуудын оролцоо хэт их байгаагаас Хурал иргэдийг төлөөлөх, эрх ашгийг нь хамгаалах, хамтын шийдвэр гаргадаг, сайн дурын байгууллага байх нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын мөн

чанараа алдаж, төрийн удирдлагатай хослох биш, харин холилдох тал руу сүүлийн үеийн хандлага явж байна.

2. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн түвшин бүрийн хэв шинжээс шалтгаалан тэдгээрийн өөрийн удирдлагын зарчмаар шийдвэр гаргах эрх хэмжээг ялгаатай зохицуулах шаардлагатай байна. Үүнд:

– Хуулиар нутаг дэвсгэрийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэх орон нутгийн цэвэр чиг үүрэг, төрийн байгууллагаас шилжүүлсэн чиг үүрэг гэдгийг ялгаж заагладаггүй учраас Хурал эдгээр чиг үүргийн хэрэгжилтийн талаар Засаг даргатай хариуцлага тооцохдоо орон нутгийн иргэдийн өмнөөс хариуцлага тооцох гээд байна уу, эсхүл төв Засгийн газрын үүргийг гүйцэтгээд байна уу гэдэг нь ойлгомжгүй.

– Шат шатны Засаг дарга, Хурлын бүрэн эрхийг нийтлэг байдлаар давхцуулан тодорхойлсон учраас шат шатны Засаг дарга, Хурал бие биеийн эрхлэх ажил руу хутгалдан орох боломжтой, хариуцлагын тогтолцоо ойлгомжгүй.

– Баг, хорооны нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь төлөөллийн байгууллага биш тул энэ түвшинд иргэдийн орон нутгийн санал асуулга явуулах зэрэг иргэдийн шууд оролцооны хэлбэрүүдийг хуульчлахаас гадна иргэдийн Нийтийн Хурлын эрх зүйн статусыг улам тодруулах шаардлагатай байна. Тухайлбал, баг, хорооны ИНХ-аас Засаг даргад нэр дэвшүүлэх процессийг төлөөлөгчдийнх нь тоо тодорхой байдаг ИТХ-ынхаас өөрөөр журамлах зайлшгүй шаардлага байна.

3. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчмыг тухайн шатны Хурлаас нэр дэвшүүлж дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд томилж, мөн ижил зарчмаар огцруулж байгаа зохицуулалтаар явцуу тайлбарлах хандлага зонхилж байна. Энэ зохицуулалтад дээрээс томилогдсон Засаг даргатай орон нутгийн иргэд хариуцлага тооцох боломж байдаггүй. Нөгөө талаас, орон нутгийн Хурлаас Засаг даргад нэр дэвшигчийг Ерөнхий сайд татгалзах боломж нээлттэй байдаг. Ийм учраас төрийн удирдлага давамгайлсан гэж үзэж болно.

4. Нутгийн удирдлагын хослуулах загвар нь шийдвэр гаргах, гүйцэтгэх байгууллагын хооронд хяналт-тэнцвэр хэрхэн бий болгож байгааг дүгнэвэл, Хуралд Засаг даргын мөрийн хөтөлбөрийг баталж, хэрэгжилтэнд нь үнэлэлт өгөх, орон нутгийн төсөв батлахаас эхлээд, орон нутгийн өмч хөрөнгөтэй холбоотой бүх шийдвэрийг гаргах, Засаг даргыг огцруулах хүртэл гүйцэтгэх эрх мэдэлд хяналт тавих хангалттай эрх байна. Харин Засаг дарга Хурлын шийдвэрт хориг тавих тавих эрхтэй боловч уг хоригийг хүлээн авахгүй байх эрх Хуралд хадгалагддаг. Засаг даргыг огцруулах эрхийг Хуралд олгосон

хэрнээ Хурлыг тараах шийдвэрийг Хурал зөвхөн өөрөө гаргадаг нь нэг талын урсгалт харилцаа гэж дүгнэж болно. Нөгөө талаас, орон нутгийн шийдвэр гаргахад төсвийн хөрөнгийг захиран зарцуулах эрхтэй, төвөөс томилогдсон Засаг дарга ихээхэн нөлөөтэй байдаг. Энэ тогтолцоонд Хурлын үүрэг, үр нөлөө нь төдийлөн хангалтгүй байна.

5. Хослуулах зарчмын нэг чухал элемент болох нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд төв засгаас тавих хяналт, шалгалт, үзүүлэх тусламж дэмжлэг хуулийн зохицуулалтын талаасаа ч практик талаасаа ч хангалтгүй байна. Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн заалтыг үндэслэн нутгийн удирдлагын байгууллага шийдвэрлэсэн асуудлыг төв засгийн зүгээс хуульд нийцсэн байдлаар залруулах боломжгүй буюу засгийн газрын зүгээс нэгдмэл улсын ашиг сонирхлын үүднээс шийдвэр гаргахад бэрхшээл учрах болсон. Нөгөө талаас, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад Засгийн газраас үзүүлж байгаа дэмжлэг, тусалцаа хангалтгүй байна.

6. Хуульд Үндсэн хуулийн агуулгатай зөрчилтэй байж болох, нэг талаас Хурал гүйцэтгэх засаглалын ажилд хутгалдан орох, нөгөө талаас нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын асуудалд дээд шатны байгууллага, Засгийн газар хөндлөнгөөс оролцох боломжийг нээсэн хэд хэдэн эргэлзээтэй заалт байна. Эдгээрийн Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхэд дүгнэлт хийх боломжгүй ч хууль тогтоогчдын анхааралд толилуулав.

Ерөнхийдөө, Монгол Улсын бодит дүр зургаас харахад нутгийн удирдлага нь өөрийн удирдлагын “хөндлөн” болоод төвийн удирдлагын “босоо” тэнхлэгийн торгон солбицол дээр хослох зарчим бүрэн утгаараа хэрэгжихгүй “**холимог**” байдалтай болжээ.

# ТАВДУГААР БҮЛЭГ

## ЧИГ ҮҮРГИЙН ХУВААРИЛАЛТ

### Удиртгал

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн гол дутагдал нь Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн” гэсэн заалтыг дэлгэрүүлэн зохицуулаагүй буюу “хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг”-ийг аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийнх нь хувьд ногдуулаагүй, харин чиг үүргийг нутгийн удирдлагын субъектаар (Хурал, Хурлын дарга, Засаг дарга гэх мэт) хуваарилсан явдал хэмээн өмнөх бүлгүүдэд дүгнэсэн билээ.

Чиг үүрэг гэдэг нь товчдоо нэгж, институци, байгууллагаас тухайлсан үүргийг хэрэгжүүлэх, хянах, хариуцлагын хүрээг илэрхийлдэг. Юуны өмнө хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах, үр ашиггүй давхардлыг багасгах, эрх мэдлийн давхардал, эрх зүйн тодорхой бус байдлыг арилгахын тулд төрийн захиргааны төв байгууллага ба нутгийн удирдлагын болон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн шатлалын хооронд буюу босоо тэнхлэгт (аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хороо) чиг үүрэг оновчтой хуваарилагдсан эсэхийг нягталж үзэх шаардлагатай. Улмаар хэвтээ тэнхлэгт буюу Хурал, Засаг даргын хоорондын чиг үүргийн хуваарилалтыг авч үзэх нь зүй ёсны асуудал юм. Төв Засгийн газар ба нутгийн удирдлагын хоорондын харилцаа, Хурал, Засаг даргын чиг үүргийн талаар энэ тайлангийн 2 ба 4 дүгээр бүлгүүдэд хөндөгдсөн. Энэ бүлэгт засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн түвшин хоорондын чиг үүргийн хуваарилалт, түүний хэрэгжилтийн байдлыг голлон авч үзэв.

Судалгааны зорилго нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн түвшингүүд хооронд эрх, чиг үүргийг хуваарилах эрх зүйн зохицуулалтын зарчмыг тодорхой болгохоос биш бүрэн хэмжээний чиг үүргийг шинжилгээ биш гэдгийг энд тэмдэглэж байна.

## Хуулийн нэр томъёоны хэрэглээ

Нутгийн удирдлагын байгууллагын эрх, үүргийг Монгол улсын хуульд заахдаа нэр томъёоны хувьд хэрхэн хэвшүүлэн хэрэглэж байгаа талаар авч үзье. Хамгийн нийтлэг хэрэглэгддэг нь эрх хэмжээ (*competence*) хэмээх ойлголт байна. Үндсэн хуулийн 62.2, 63.1, 63.3 дугаар зүйлд тус тус “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээ”, “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын эрх хэмжээ” хэмээн заасан бөгөөд ЗЗНДНТУТХ-ийн 1, 18.1.3 м, 18.1.3 н, 28.1.13, 28.1.16, 28.2, 29.1.6.г, 29.2, 33.5, 39.5, 39.2 гэсэн нийт 12 зүйлд эрх хэмжээ хэмээн томъёологдсон заалт байна. Эрх нь (эрх хэмжээ) нь шууд утгаараа байгууллагын үүргийг болон чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хосолмол байдлаар илэрхийлнэ гэж үздэг.<sup>76</sup> Энэхүү хуулийн нэрлэсэн зүйлд заасан эрх хэмжээ гэдэг нь тухайн байгууллагын үйл ажиллагааны хуулиар тодорхойлсон ерөнхий чадавхийг илэрхийлсэн байдлаар хэрэглэж байна.

Дараагийн нэг түгээмэл хэрэглэдэг ойлголт нь чиг үүрэг (*function*) бөгөөд энэ ойлголт нь нэгж, институци, байгууллагаас тухайлсан үүргийг хэрэгжүүлэх, хянах, хариуцлагын хүрээг илэрхийлдэг байна. Чиг үүрэг нь эрх буюу үүргийн хосломол байдлаар илрэх бөгөөд нутгийн удирдлагын байгууллагын үйлдэл, эс үйлдлийн хүрээ хязгаарыг тодорхойлдог.<sup>77</sup> Үндсэн хуулийн 58.1 дэх заалт нь чиг үүрэг гэдэг томъёолол бүхий үндсэн хуулийн цорын ганц заалт бөгөөд ЗЗНДНТУТХ-ийн 3.2, 21.1, 26.1 гэсэн гурван зүйлд чиг үүргийг томъёолжээ.

ЗЗНДНТУТХ-д нутгийн удирдлагын байгууллагын эрх зүйн байдлыг нийтлэг илэрхийлсэн томъёолол нь онцгой бүрэн эрх 18 дугаар зүйл, нийтлэг бүрэн эрх 22, 29 дүгээр зүйл, бүрэн эрх тус хуулийн 12,17,19, 26,28,30, 31 зэрэг зүйлийн нийт 65 заалтад заасан байна. Эрх (*power*) гэдэг нь 1) объектив утгаар эрх зүйн журам/ бичмэл эрх зүйн хэм хэмжээ; 2) субъектив утгаар тухайн холбогдох этгээдийн объектив үндэслэлээр олж авсан буюу тухайн этгээдэд шууд үүсэх бодит эрхийг ойлгоно<sup>78</sup>. Эрх нь зөвхөн өөрийн чиг үүргийн тодорхойлсон асуудлын хүрээнд түүнийгээ хэрэгжүүлэх бодит боломж (заавал хэрэгжүүлэх үүргийн нэгдмэл байдлаар илэрч болох) түүнийг хэрэгжүүлэх бодит нөөц, мөн түүнчлэн энэхүү эрхийг хэрэгжүүлэгч талууд байгаа нөхцөлд л бүрэн утгаараа тухайн салбартаа илрэлээ олно.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Европын Зөвлөл, Европын орнуудын нутгийн удирдлагын чиг үүрэг, Европын Орон нутгийн болон бүсийн ардчиллын хорооны судалгаа, 2007, 1 дэх тал

<sup>77</sup> Мөн тэнд, Европын зөвлөл

<sup>78</sup> “Rechtswörterbuch” Prof.Dr.jur.h.c Hans Kaufmann,Verlag C.H. Beck, Muenchen. 1994,12.Auflage, S.944-945

<sup>79</sup> Мөн тэнд, Европын зөвлөл



Онцгой бүрэн эрх (*exclusive powers*) нь өөр ямар ч субъекттай хуваалцахгүй, шилжүүлэхгүй зөвхөн дангаар хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг илэрхийлнэ. Нийтлэг эрх нь тухайн орон нутгийн удирдлагын байгууллагад дээд, доод түвшингээс үл хамааран олгосон түгээмэл эрхийн утга агуулж байна. Бүрэн эрх нь зөвхөн тухайн орон нутгийн байгууллага, албан тушаалтанаас ерөнхий болон тусгай зарчмыг баримтлан үйлдэл, эс үйлдлийг хуулиар олгосон орон зайн хүрээнд хэрэгжүүлэх боломжийг илэрхийлжээ. Тухайлбал: ЗЗНДНТУТХ-ийн 29.1.1.в, 29.1.3.д, 29.1.6.г-д заасан нийтлэг эрх нь эрх гэхээс илүү хэрэгжүүлэх үүргийг томъёолсон утгатай заалт байна.

Харин үүрэг (*task, duty, obligation*) гэдэг нэр томъёог ЗЗНДНТУТХ-ийн 14.3, 21.4, 22.2, 26.4, 28.1.19, 29.1.6.л, 29.4, 32.1, 33.1.4, 38.3 гэсэн нийт 11 зүйлд заасан байна. Энэ нь хоёрдмол буюу давхар утгагүй хуулийн нэр томъёо бөгөөд хийх ёстой үйлдлийг хуулиар тодорхойлсон агуулгатай заалт юм. Хуулийн дээрх заалтуудаас үзэхэд эрх хэмжээ, чиг үүргийн зааг эсхүл эрх буюу үүргийн заагийг тухайлан ялгалгүй, нэгдмэл буюу холимог байдлаар хэрэглэжээ.

## Хурлын бүрэн эрх

Үндсэн хуулийн 4 дүгээр бүлэгт нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарах асуудлыг огт хөндөөгүй нь бусад орнуудын үндсэн хуулийн зохицуулалттай адил байна. Харин “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно.” гэдэг заалт бий (62.2). Үүгээр НӨУБ-ын ерөнхий бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн боловч уг заалт нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн аль түвшний НӨУБ-д хамаарах тухай заагаагүй учир гурван шатны Хурал аль аль нь хууль, дээд шатны байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй асуудлаар шийдвэр гаргах боломж буюу чиг үүргийн давхцал гарах боломж нээгдсэн. Иймд Үндсэн хуульд энэ чиглэлээр тодотгол хийх нь чиг үүргийн давхардлыг арилгахад чухал ач холбогдолтой болно гэж үзэж байна.<sup>80</sup>

Үндсэн хуулийн зохицуулалтын энэ тодорхойгүй байдал ЗЗНДНТУТХ-д давтагдсан нь: “Сум, дүүргийн Хурал нь Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, Засгийн газар, яам, агентлаг, дээд шатны Хуралд болон төрийн эрх бүхий бусад байгууллага, албан тушаалтанд хуулиар харьяалуулснаас бусад тухайн нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн

<sup>80</sup> 6 дугаар бүлгийн хавсралт дахь харьцуулсан судалгаанаас энэ чиглэлээр хийсэн Францын Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн жишээг харж болно.



засаг, нийгмийн болон зохион байгуулалтын ямар ч асуудлыг хэлэлцэж бие даан шийдвэрлэх эрхтэй...” (18.1); “*Аймаг, нийслэлийн Хурал нь харьяалах нутаг дэвсгэртээ энэ хуулийн 18 дугаар зүйлд зааснаас гадна дараахь бүрэн эрхийг хэрэжүүлнэ*” (19.1) гэжээ.

Хуулийн дээрх зохицуулалтаас үүдэн шат шатны Хурал өөр хоорондоо давхацсан, зөрчилтэй шийдвэр гаргаж байгааг дараах бодит жишээнүүдээс харж болно.

ЗЗНДНТУТХ-ийн 18, 19 дүгээр заалт чинь асуудал үүсгээд байна. Ер нь аливаа заалтыг салгаж өгдөггүй бүгдийг нь нэрлээд эрх өгчихдөг. Одоо нэг нутаг дэвсгэрт аймгийн ИТХ-аар тогтоосон хогны хураамж 2000, Улаангом сумын ИТХ-аар тогтоосон хураамж 1500 байна. Тусгай хамгаалалтанд авах, нэрэмжит болгох асуудал мөн адилхан давхцан аль аль нь шийдвэрлэчихдэг. (Увс аймагт хийсэн хэлэлцүүлгийн тэмдэглэлээс. 2017.12.08)

Энэ байдал салбарын хуулиудад ч давтагдсан байна. Тухайлбал, Боловсролын тухай хуульд (29 дүгээр зүйл) аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын бүрэн эрхийг тухайн нутаг дэвсгэртээ боловсролын асуудлаар тухайн шатны ба доод шатны Засаг даргын тайлан хэлэлцэж, чиглэл өгөх; орон нутгийн өмчийн боловсролын байгууллагыг хөгжүүлэх төлөвлөгөө батлах, биелэлтэд хяналт тавих хэмээн ЗЗНДН-ийг зааглахгүйгээр тодорхойлжээ.

Эрүүл мэндийн тухай хуульд (10 дугаар зүйл) ч мөн адил аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын бүрэн эрхийг харьяалах нутаг дэвсгэртээ эрүүл мэндийн тухай хууль тогтоомж, түүнийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан гаргасан Засгийн газрын шийдвэрийн биелэлтийг зохион байгуулах; хүн амын эрүүл мэндийн асуудлаар Засаг даргын тайлан, мэдээллийг хэлэлцэн дүгнэлт өгөх; хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих талаар хөтөлбөр, шийдвэр гаргаж, хэрэгжилтэд хяналт тавих; хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих арга хэмжээнд төрийн болон төрийн бус байгууллага, иргэний хамтын оролцоог хангаж, үйл ажиллагааг нь уялдуулан зохицуулах хэмээн нийтлэгээр тодорхойлжээ.

Суурь боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ нь орон нутгийн төсвийн 70-80 орчим хувийг эзэлдэг. Гэтэл дээрх чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлэх боломж Хуралд хомс байдаг. Засаг дарга жилийн ажлын тайлангаа тавихад боловсрол, эрүүл мэндийн асуудлыг авч хэлэлцэх, эрүүл мэнд, боловсролын байгууллагад үзлэг шалгалт хийхээр ИТХ-ын үүрэг хязгаарлагддаг.

Ер нь эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг төрийн үйлчилгээний хувьд чиг үүргийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн хооронд тодорхой зааглан тогтоосон нөхцөлд л энэ хүрээнд НӨУБ-ын эрх

хэмжээ тодорхой байх юм (сум нь бага боловсрол, аймаг ерөнхий боловсрол, улс багш нарын цалин, боловсролын стандартыг хариуцах, сургуулийн барилга хэний өмчлөлд байх вэ гэх мэт).

Нэг чиг үүргийг олон субъектын дунд тодорхойлсноор ажил эзэнгүйдүүлэх байдал бий болдог. Хөрөнгө мөнгө захиран зарцуулах, албан тушаалтныг томилох зэрэг асуудлуудад эзнийг нь тодорхой зааж хуульчилсан байгаа нь сонирхолтой. Өөрөөр хэлбэл ёс төдий үүргийг ИТХ-д өгч, гол чухал асуудлуудыг засаг төрийн төлөөлөгч Засаг даргад үлдээх зарчмаар эрх, үүргийг хуваарилах хандлага үйлчилгээний бүхий л салбарт байна.

ЗЗНДНТУТХ-ийн 17, 18, 19 дүгээр зүйлд Хуралд хамаарах бүрэн эрхүүдийг жагсаасан байна. Өнгөц харахад энэ нь их дэлгэрэнгүй мэт боловч нарийн судалж үзэхэд эдгээр бүрэн эрхийн ихэнх нь Хурлын өөрийн дотоод зохион байгуулалтын асуудалд хамаарах бөгөөд бусад нь зарим асуудлыг авч хэлэлцэх, өөр нэг газар боловсруулсан хөтөлбөрийг батлах, эсвэл Засаг даргад зөвлөх зэргээр хязгаарлагдсан байна. Энэ нь бие дааж оршин тогтнох чадвартай орон нутгийн өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж бий болгож хөгжүүлэх талаар хуучин социалист байсан Зүүн Европын орнуудын туршлага, сургамжаас бүх талаараа зөрчилдөж байна. Хурлуудын бодит эрх мэдлийг бүрхэг байдлаар тодорхойлоод зогсоогүй, орон нутгийн өөрийн удирдлага гэж чухам юу вэ, засаг захиргааны түвшин бүр чухам аль нь юу хийх ёстой вэ гэдэг асуудлуудын эргэн тойронд асар их тодорхой бус, ойлгомжгүй зүйл байна (Тони Левитас, 2008).

## Засаг даргын бүрэн эрх

ЗЗНДНТУТХ-ийн 29 дүгээр зүйлийн 29.1 дэх заалтаас Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын 6 салбар асуудлаар нийтлэг 45 чиглэлийн бүрэн эрхийг тодорхойлсон байна. Энэ заалтуудаас үзэхэд Засаг дарга нь нутаг дэвсгэртээ хөгжлийн төлөвлөлт, эдийн засаг, өмч, хүнс, хөдөө аж ахуй, байгалийн баялаг, газар, байгаль орчныг хамгаалах, дэд бүтэц, соёл, нийгмийн хамгаалал, хууль ёс, дэг журам, аюулгүй байдал, иргэдийн эрх эрх чөлөөх хамгаалах чиглэлээр олон салбарын өргөн хүрээний нийтлэг бүрэн эрхтэй байна.

Бүх шатны Засаг дарга нарын нийтлэг бүрэн эрхэд тухайн нэгжийн хөгжлийн төлөвлөлтийг удирдан зохион байгуулах, төсөв санхүү, татварын бодлогыг хэрэгжүүлэх, хүн амд ерөнхий боловсрол олгох, эрүүл мэндийг сахин хамгаалах, соёл урлаг, шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх, байгаль хамгаалах бодлогыг хэрэгжүүлэх, хууль ёс, дэг журмыг сахиулах, орон нутгийн дэд бүтцийг сайжруулах, гал түймэр,

малын халдварт өвчин, байгалийн гэнэтийн аюултай тэмцэх, орон нутгийн Засаг захиргааны болон бусад шаардлагатай боловсон хүчинг бэлтгэх зэрэг бараг бүх салбар чиглэлээр тодорхой үүрэг хүлээж, эрх эдэлж байна.

Дээр дурьдсан нийтлэг бүрэн эрхээс гадна ЗЗНДНТУТХ-иар аймаг, нийслэлийн Засаг даргын бүрэн эрхийг тухайлан тодорхойлсон 16 заалт байна (30 дугаар зүйл). Үүний нэг адилаар сум, дүүргийн Засаг даргын эрхийг хооронд нь адилханаар заасан 9 заалт байна (31 дүгээр зүйл). Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын 19 ба сум, дүүргийн Засаг даргын 9 нийтлэг бүрэн эрхэд хоорондоо адил эрхийг заасан зургаан заалт байгаа бөгөөд ЗЗНДНТУТХ-ийн 29 дүгээр зүйлд заасан нийтлэг бүрэн эрхийг нэмвэл 51 заалтад аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт адил тодорхойлжээ.

ЗЗНДНТУТХ-ийн 28 дугаар зүйлд баг, хорооны Засаг даргын бүрэн эрхийг 20 заалтаар заасан ба бүртгэх, судлах, зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих, тайлагнах, шийдвэрлүүлэх эрхийг олгосон гэсэн заалтууд байна.

Нийслэлийн ЗДТГ-ын 2014 онд хийсэн судалгаагаар нийслэл, дүүрэг, хорооны Засаг даргын эрх, үүргийг тодорхойлсон хуулийн заалтыг харьцуулахад:

– Гурван шатны Засаг даргын эрх, үүргийг тодорхойлсон нийт 147 хуулийн давхардсан тоогоор 2066, давхардаагүй тоогоор 1363 заалт;

– Хороо, дүүрэг, нийслэлийн Засаг даргын нийтлэг эрх, үүргийг тодорхойлсон 54 хуулийн 148 заалт;

– Дүүрэг, нийслэлийн Засаг даргын нийтлэг эрх, үүргийг тодорхойлсон 64 хуулийн 376 заалт;

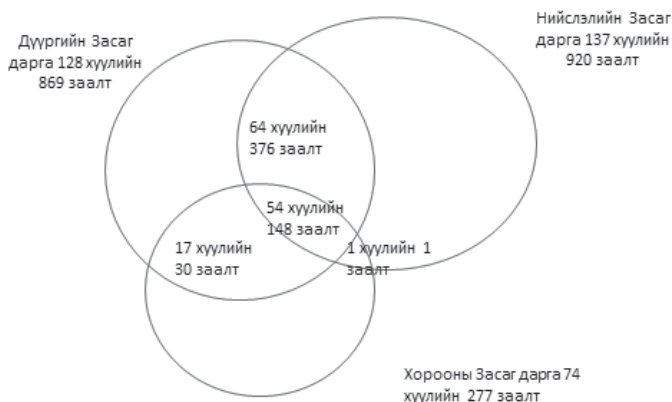
– Хороо, дүүргийн Засаг даргын нийтлэг эрх, үүргийг тодорхойлсон 17 хуулийн 30 заалт;

– Нийслэлийн Засаг даргын эрх, үүргийн тодорхойлсон 137 хуулийн 920 заалт;

– Дүүргийн Засаг даргын эрх, үүргийн тодорхойлсон 128 хуулийн 869 заалт;

– Хорооны Засаг даргын эрх, үүргийн тодорхойлсон 74 хуулийн 277 заалт байна гэсэн дүгнэлт гарчээ.

Хороо, дүүрэг, нийслэлийн Засаг даргын эрх, үүргийг тодорхойлсон 147 хуулийн 1363 заалт байна.



Үндсэн хууль ба ЗЗНДНТУТХ-д аймаг ба нийслэл, сум ба дүүрэг, баг ба хороог засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хувьд адилтган авч үздэг. Тухайлбал, ЗЗНДНТУТХ-д баг, хорооны Засаг дарга “хадлан, тэжээл бэлтгэх, отор нүүдэл, малын урьдчилан сэргийлэх угаалга, тарилга хийх, ноос ноолуур авах, хашаа саравч барих, худаг ус гаргах, тариа ногоо тарих, хураах, өвөлжилтийн бэлтгэл хангах, мал тэжээвэр амьтад, хашаа худгийн тооллого явуулах зэрэг цаг үеийн ажлыг хугацаанд нь гүйцэтгэх зохион байгуулалтын арга хэмжээ авах” гэж заажээ (28.1.2). Нийслэлд мал байлгахгүй шийдвэр байдаг учир энэхүү заалт нийслэлийн хорооны Засаг даргад хамааралгүй хуулийн заалт болдог байна. Эсхүл нийслэлд ашигт малтмал, түүнийг олборлох, дараа нь нөхөн сэргээх (Налайх, Багануурын нүүрсний уурхай, элс, хайрганы карьерыг эс тооцвол) асуудал бараг яригдахгүй. Харин бусад орон нутагт бол түүх, соёлын дурсгалт газар, үнэт өвийг хамгаалах, ашигт малтмалын олборлолт, нөхөн сэргээх ажилд төрийн болон орон нутгийн иргэдийн хяналт оролцоог нэмэгдүүлэх, малын бэлчээрийн даац, ган, зуд зэрэг байгалийн гамшгийг даван туулах, хүн амаа тогтоон барьж байх, цөлжилт, хуурайшилт зэрэг тулгамдсан асуудлын ялгаа байгаа учир аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын эрх хэмжээг нэгдүгээрт тодорхой болгох, хоёрдугаарт ялган зааглан хуульчлах шаардлагатай байгаа юм.

Аймгийн Засаг дарга өөр хоорондоо ялгаатай гурван чиг үүргийг нэгэн зэрэг гүйцэтгэж байна. Нэгдүгээрт хариуцаж буй нутаг дэвсгэртээ салбарын яамдын явуулж буй үйл ажиллагааг зохицуулах үүрэгтэй төрийн гол төлөөлөгч, хоёрдугаарт аймгийн харьяаны бүх сумын засаг дарга нарын ажилд хяналт тавих, гуравдугаарт аймгийн төв дэх сумын хамгийн чухал чухал эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн

бодитоор “орон нутгийн засаг захиргаа”-ны хамгийн том тэргүүн мөн. Өөрөөр хэлбэл, бусад бүх сумдын эрх, чиг үүргийг аймгийн төвүүдийн сумдынхтай харьцуулах юм бол баг, хороотой ижил түвшин хүртэл буурсан байдал ажиглагдаж байна.<sup>81</sup>

## Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн чиг үүрэг

2011 онд батлагдсан Төсвийн тухай хуулиар анх удаа аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн чиг үүргийг үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу ЗЗНДН өөрийн төсвөөр бие даан хэрэгжүүлэх чиг үүргийг тодорхойлсон. Төсвийн тухай хууль нь ЗЗНДН-ийн санхүүжилтийг зохицуулж байгаа утгаараа ЗЗНДНТУТХ-тай эн чацуу ач холбогдолтой хууль юм. Төсвийн тухай хуулийн ЗЗНДНТУТХ-иас давуутай тал нь нэгж тус бүрийн чиг үүргийг ялгавартайгаар заасны дээр тухайн чиг үүргийг санхүүжүүлэх үндсийг тогтоосон явдал юм.

### Төсвийн тухай хуулиар ЗЗНДН-ийн чиг үүргийг хуваарилсан байдал

#### 58 дугаар зүйлийн 1: Нийслэл

1. нийслэлийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх;
2. хот төлөвлөлт, барилгажуулалт, шинээр дэд бүтэц бий болгох;
3. нийслэлийн өмчийн барилга байгууламжийн их засвар, шинээр өмч бий болгох, хөрөнгө оруулалт хийх;
4. нийгмийн асрамж, халамжийн үйлчилгээ үзүүлэх, зохион байгуулах;
5. хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, ядуурлыг бууруулах хөтөлбөр, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх;
6. жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх;
7. бэлчээрийн менежмент хийх;
8. усан хангамж, бохир ус цэвэрлэх байгууламж бий болгох, усны аж ахуйн хөнгөлөлт, үйлчилгээ үзүүлэх;
9. орон сууц, нийтийн аж ахуйн үйлчилгээ үзүүлэх;
10. үерийн хамгаалалтыг зохион байгуулах;
11. нийтийн тээврийн үйлчилгээ үзүүлэх;
12. мал амьтны халдварт өвчинтэй тэмцэх, хортон шавжийн устгал, хяналтыг хэрэгжүүлэх, мал эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх;
13. гамшгаас урьдчилан сэргийлэх;
14. байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх;

<sup>81</sup> НҮБХХ, «Монгол Улсын төв орон нутгийн харилцааг шинэчлэн тодорхойлох нь», 2008 он, 7 дахь тал

15. нийслэлийн доторх томоохон авто зам, гүүр, тэдгээрийн гэрэлтүүлэг, гэрлэн дохио болон бусад холбогдох байгууламжийг бий болгох;
16. нийслэлийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хийгдэх том хэмжээний тохижилт, нийтийн эзэмшлийн аж ахуйн үйлчилгээ, нийтийн ариун цэвэр, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэвэрлэгээ, хог зайлуулалтыг зохион байгуулах;
17. нийслэлийн доторх өндөр хүчдэлийн болон цахилгааны шугам, дэд өртөөний ашиглалт, засвар үйлчилгээ, хэвийн үйл ажиллагааг хангахтай холбогдсон бусад үйл ажиллагааг эрхлэх;
18. хуульд заасан бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлэх.

### **58 дугаар зүйлийн 2: Аймаг**

1. аймгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх;
2. хот төлөвлөлт, барилгажуулалт, шинээр дэд бүтэц бий болгох;
3. орон нутгийн өмчийн барилга байгууламжийн их засвар, шинээр өмч бий болгох, хөрөнгө оруулалт хийх;
4. нийгмийн асрамж, халамжийн үйлчилгээг үзүүлэх, зохион байгуулах
5. хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, ядуурлыг бууруулах хөтөлбөр, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх;
6. жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх;
7. аймгийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд бэлчээрийн менежмент хийх;
8. малын тэжээлийн нөөц бүрдүүлэх;
9. усан хангамж, бохир ус цэвэрлэх байгууламж, орон сууц, нийтийн аж ахуй, үерийн хамгаалалтыг зохион байгуулах;
10. нийтийн тээврийн үйлчилгээ үзүүлэх;
11. мал, амьтны халдварт өвчинтэй тэмцэх, хортон шавжийн устгал, хяналт, гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, гамшгийн хор хохирлыг арилгах, мал эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх;
12. байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх;
13. аймгийн доторх болон сум хоорондын авто зам, гүүр, тэдгээрийн гэрэлтүүлэг, гэрлэн дохио болон бусад холбогдох байгууламжийг бий болгох
14. аймгийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хийгдэх том хэмжээний тохижилт, нийтийн эзэмшлийн аж ахуйн үйлчилгээ, нийтийн ариун цэвэр, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэвэрлэгээ, хог зайлуулалтыг зохион байгуулах;
15. аймгийн доторх өндөр хүчдэлийн болон цахилгааны шугам, дэд өртөөний ашиглалт, засвар үйлчилгээ, хэвийн үйл ажиллагааг хангах бусад үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх;
16. хуульд заасан бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлэх.

### **58 дугаар зүйлийн 3: Дүүрэг**

1. дүүргийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх;
2. дүүргийн Засаг даргын шийдвэрээр олгодог нийгмийн халамж, асрамжийн үйлчилгээг үзүүлэх, зохион байгуулах;

3. дүүргийн нутаг дэвсгэр дэх нийтийн эзэмшлийн аж ахуйн үйлчилгээ, нийтийн ариун цэвэр, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэвэрлэгээ, хог зайлуулалтыг хийх;
4. эрчимжсэн мал аж ахуйг хөгжүүлэх, мал, амьтны халдварт өвчинтэй тэмцэх, хортон шавжийн устгал, хяналт, гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, гамшгийн хор хохирлыг арилгах, мал эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх;
5. дүүргийн нутаг дэвсгэрийн байгаль орчныг хамгаалах;
6. дүүргийн доторх нийтийн эзэмшлийн гэрэлтүүлгийн урсгал засвар, арчилгааг хийх, зохион байгуулах;
7. дүүргийн тохижилт, мод, ургамал цэцэрлэгжүүлэлт, явган зам, амралт болон хүүхдийн тоглоомын талбайг тохижуулах, арчлах;
8. хуульд заасан бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлэх.

#### **58 дугаар зүйлийн 4: Сум**

1. сумын удирдлагыг хэрэгжүүлэх;
2. сумын Засаг даргын шийдвэрээр олгодог нийгмийн халамж, асрамжийн үйлчилгээг үзүүлэх, зохион байгуулах;
3. сумын нутаг дэвсгэр дэх нийтийн эзэмшлийн аж ахуйн үйлчилгээ, нийтийн ариун цэвэр, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэвэрлэгээ, хог зайлуулалтыг хийх;
4. мал, амьтны халдварт өвчинтэй тэмцэх, хортон шавжийн устгал, хяналт, гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, гамшгийн хор хохирлыг арилгах, мал эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх;
5. сумын нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд бэлчээрийн менежмент хийх;
6. сумын нутаг дэвсгэрийн байгаль орчныг хамгаалах;
7. сумын доторх нийтийн эзэмшлийн гэрэлтүүлгийн урсгал засвар, арчилгааг хийх, зохион байгуулах;
8. сумын тохижилт, мод, ургамал цэцэрлэгжүүлэлт, явган зам, амралт болон хүүхдийн тоглоомын талбайг тохижуулах арчлах;
9. усан хангамж, бохир ус, цэвэрлэх байгууламж бий болгох, усны аж ахуйн хөнгөлөлт, үйлчилгээ үзүүлэх;
10. орон нутгийн өмчийн барилга байгууламжийн их засвар, шинээр өмч бий болгох, хөрөнгө оруулалт хийх;
11. хуульд заасан бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлэх.

Төсвийн тухай хуулиар ийнхүү аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн чиг үүргийг ялгаатай тодорхойлсон боловч дараах асуудлууд байна. Үүнд:

1. Төсвийн тухай хуулиар чиг үүргийг ангилж буй зарчим нь тодорхой бус байна.

2. Чиг үүргийг хүн амд ойр, өдөр тутмын үйлчилгээ үзүүлэх суурь нэгжээс илүү дээд шатны нэгжид төвлөрүүлсэн хандлага зонхилж байна. Тухайлбал, нийгмийн халамж, асрамжийн үйлчилгээ үзүүлэх,

хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, ядуурлыг бууруулах хөтөлбөр, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх; орон сууц, нийтийн аж ахуйн үйлчилгээ үзүүлэх; мал амьтны халдварт өвчинтэй тэмцэх, хортон шавжийн устгал, хяналтыг хэрэгжүүлэх, мал эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх, бэлчээрийн менежментийн бэлчээрийн менежмент хийх зэрэг сум, дүүрэг үзүүлэх бололцоотой үйлчилгээг нийслэлд төвлөрүүлсэн, үүний улмаас сум, дүүргийн үүрэг ихээхэн багассан байдалтай байна. Сумын Засаг даргын шийдвэрээр олгодог нийгмийн халамж, асрамжийн үйлчилгээг үзүүлэх, зохион байгуулах гэж байгаа боловч 30 төрлийн үйлчилгээний зөвхөн 9-ийг суманд үзүүлдэг тухай бид 2 дугаар бүлэгт дурдсан.

3. Төсвийн тухай хуульд заасан ангиллын дагуу орон нутгийн төсвийн санхүүжилт олгогддог. Гэтэл ЗЗНДНТУТХ-д тодорхойлсон чиг үүрэг нь Төсвийн тухай хуульд заасан чиг үүргийн жагсаалтаас хамаагүй дэлгэрэнгүй буюу баг, хорооны Засаг даргын бүрэн эрх гэж заасан 21 чиг үүрэг, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн нийтлэг бүрэн эрх гэж заасан 40 гаруй чиг үүрэг, Хурлын бүрэн эрхийг тодорхойлсон заалтуудаг хэрэгжүүлэх санхүүгийн эх үүсвэр тодорхойгүй байна.

## Эрх, чиг үүрэг шилжүүлэх

Үндсэн хуульд “Улсын Их Хурал, Засгийн газраас шаардлагатай хэмээн үзсэн тохиолдолд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргад шилжүүлж болно” гэж заасан байдаг (62.3).

Харьцуулсан судалгаанаас харахад эрх шилжүүлж буй хууль нь тухайн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай мэдээллээр хангах, хяналт тавих, санхүүжилтийн механизмыг тодорхойлдог байна. Түүнчлэн Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартид “Төвийн болон бүсийн эрх барих байгууллага эрх мэдлээ шилжүүлсэн тохиолдолд НӨУБ түүнийг аль болохоор орон нутгийн нөхцөлд тохируулан хэрэгжүүлэх боломжтой байна” (4.5); “Аливаа захиргааны хяналт нь НӨУБ-ын үйл ажиллагааны зөвхөн хууль, үндсэн хуулийн зарчимд нийцсэн байдлыг хангахад чиглэнэ. Гэхдээ дээд шатны эрх барих байгууллагаас НӨУБ-д шилжүүлсэн чиг үүргийн хэрэгжилтэд захиргааны хяналт хийнэ” (8.2) гэж тус тус заажээ.

ЗЗНДНТУТХ-д эрх, чиг үүрэг шилжүүлэх талаар хоёр заалт байгаа нь: хууль ёс, дэг журам, аюулгүй байдлыг хангах, иргэдийн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах талаар Засгийн газраас аймаг, нийслэлийн Засаг даргад, аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас сум, дүүргийн Засаг даргад хууль тогтоомжид заасны дагуу шилжүүлсэн бүрэн эрхийг



хэрэгжүүлэх (29.1.6,к); Хууль тогтоомжид өөрөөр заагаагүй бол төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн төсвийг бүрдүүлэх, захиран зарцуулах, бүс нутгийн хөгжлийг төлөвлөх зэрэг асуудлаар Засгийн газар аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргад зарим эрх, чиг үүргээ шилжүүлж болно (34.2) гэсэн заалтууд байна.

Гэхдээ дээрх заалтуудад харьцуулсан судалгаанд дурдагдсан нөхцөлүүдийн аль нь ч дурдагдаагүй байна.

Төрийн аливаа чиг үүрэг бол төрийн аль нэг байгууллагаар дамжуулан тухайн үйлчилгээг хүргэх, зохицуулалтын болон хөрөнгө оруулалт хийх бодит эрх мэдлийн нэгдлээс бүрддэг. Гэхдээ чиг үүрэг бүрт эдгээр бүрэлдэхүүн хэсгийн эзлэх хувь харилцан адилгүй байдаг учир аль чиг үүрэг нь сургуулийн өмнөх боловсрол, бага сургууль зэрэг төсвийн байгууллагуудаар дамжуулан үйлчилгээ хүргэхтэй голчлон холбоотой; аль чиг үүрэг нь хот төлөвлөлт зэрэг шийдвэр гаргах болон зохицуулах эрх мэдэлтэй холбоотой; аль чиг үүрэг нь цэвэр усны хангамж зэрэг хөрөнгө оруулалтын санхүүжилт, зохицуулалтын эрх мэдэлтэй холбоотой болохыг ялгаж салгах хэрэгтэй байна.<sup>82</sup>

## Дүгнэлт

Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг нь “хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг” бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж байх, 63 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын эрх хэмжээг хуулиар тогтоох заалтын дагуу чиг үүргийн хуваарилалтыг ЗЗНДНТУТХ, бусад холбогдох салбарын хуулиар тодорхойлжээ. Гэхдээ хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах, эрх, чиг үүргийн давхардал, тодорхой бус байдлыг арилгахад цаашид эрх зүйн орчныг сайжруулах хэрэгцээ, шаардлага байсаар байна. Үүнд:

1. Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу чиг үүргийг аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийнх нь хувьд тусгайлан тодорхойлох нь чиг үүргийн давхардлыг арилгах эхний алхам гэж үзэж байна.

2. Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт гурван шатны Хурал аль аль нь хууль, дээд шатны байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй асуудлаар шийдвэр гаргах боломж буюу чиг үүргийн давхцал гарах боломж нээгдсэн. Иймд энэ заалт засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн аль түвшний НӨУБ-д хамаарах талаар тодотгол хийх нь чиг үүргийн давхардлыг арилгахад чухал ач холбогдолтой болно.

<sup>82</sup> НҮБХХ, «Монгол Улсын төв орон нутгийн харилцааг шинэчлэн тодорхойлох нь», 2008 он

3. ЗЗНДНТУТХ-д засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн гурван түвшин (аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хороо) хооронд чиг үүрэг хуваарилахад баримтлах зарчим, шалгуур, ангилал нь тодорхойгүй байгаагаас ерөнхий хууль нь салбарын хууль гаргахад чиглэл болж чадахгүй байна.

4. Чиг үүргийг удирдлагын субъектаар бус, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжээр хуваарилах нь бусад орнуудын нийтлэг хандлага байгааг харгалзан цаашид Төсвийн тухай хууль, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар тодорхойлсон чиг үүргийн ангиллыг нэгдмэл болгож, чиг үүргийн санхүүжилтийн асуудлыг үүний хамт нэг мөр шийдэх шаардлагатай байна.

5. Хурлын бүрэн эрх нь харьцангуй цөөн, ерөнхий, ихэнхдээ тодорхой асуудлаар тухайн шатны нутаг дэвсгэрийн бодлогыг тодорхойлох, түүнийхээ хэрэгжилтэнд хяналт тавих гэсэн тунхагийн шинжтэй бол Засаг даргын бүрэн эрх нь дэлгэрэнгүй, гэхдээ тодорхой эрх, үүргийг хэрхэн яаж хэрэгжүүлэх нь тэр болгон тодорхой бус, хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын механизм дутагдалтай, агуулгын хувьд бодлогыг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах үүрэг илүү хүлээсэн шинжтэй байна.

6. Бүх шатны ИТХ болон Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрхийг аймаг ба нийслэл, сум ба дүүрэг, баг ба хороо гэж гурван түвшинд ижил байдлаар тогтоосон нь хотожсон суурин газар болон хөдөөгийн буюу хүн ам, тухайн нэгжийн шийдвэрлэх ёстой нийгэм, эдийн засгийн асуудлын хувьд ч тохиромжгүй байна (хот, тосгоны чиг үүрэг мөн ялгаагүй адил). Энэ асуудал чиг үүргийг ЗЗНДН-ээр ялгавартай тогтоосон нөхцөлд шийдэгдэх юм. Түүнчлэн цаашид нийтлэг бүрэн эрх гэж тодорхойлохоос зайлсхийх шаардлагатай байгаа.

7. Хуулиар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж бие дааж, өөрийн хариуцлага дор хэрэгжүүлэх “орон нутгийн эрх, чиг үүрэг”, төв Засгийн газар болон дээд шатны эрх барих байгууллагаас шилжүүлсэн эрх, чиг үүрэг гэж зааглах шаардлагатай байна. Ингэсэн тохиолдолд ЗЗНДН, түүний НӨУБ ямар асуудлыг өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд шийдвэрлэх, ямар асуудлыг Засгийн газар, дээд шатны байгууллагын хяналтан дор хэрэгжүүлэх гэх мэт хариуцлагын тогтолцоо, улмаар санхүүжилтийн асуудал тодорхой болох юм.

8. Үндсэн хууль болон ЗЗНДНТУТХ-д эрх, чиг үүргийг доод шатны байгууллагад шилжүүлэх боломж нээлттэй байгаа ч дагалдах санхүүгийн асуудал, хяналт тавих, хүлээх хариуцлага гэх мэт нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй, энэ зохицуулалтын ерөнхий хуульд тусгах шаардлагатай байна.

# ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА:

## Чиг үүрэг хуваарилах зарчмууд

Орон нутаг ба төв засаг хоорондын харилцаа нь хэд хэдэн зарчмаар зохицуулагддаг бөгөөд эдгээрийн ихэнх нь Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартид (*European Charter of Local Self-Government*) тусгагдсан байдаг. Эдгээрт төв орон нутгийн хооронд эрхийг хэрхэн хуваарилах (*distribution*), эсхүл хамжих (*sharing*) ба тэдний хоорондын харилцааг хөнгөвчлөх механизмын тухай асуудлууд багтдаг байна. Нэг дэх бүлэгт эрхийг хуваарилахтай холбоотой материаллаг эрх зүйн зарчмууд (*substantive principles*) багтаж байна. Үүнд: өөрийн удирдлага (*self-government*), хууль ёсны байдал (*legality*), ерөнхий бүрэн эрхийн заалт (*general competence clause*), субсидиар зарчим (*subsidiarity*), эрх мэдэл шилжүүлэх (*delegation of competences*). Хоёр дахь бүлэг зарчмуудыг арга хэрэгслийн (*instrumental*) гэж нэрлэж болох бөгөөд нэгэнт эрх мэдэл, чиг үүрэг хуваарилагдсан нөхцөлд засаг захиргааны түвшингүүд хоорондын харилцаа, тус тусын хүрээг хүндэтгэхэд чиглэсэн зарчмууд багтаж байна. Үүнд: хамтын ажиллагаа, мэдээлэл, зөвлөлдөх, санхүүгийн хангалттай эх үүсвэртэй байх, хяналт тавих. Нэг дэх нь засаг захиргааны нэгж бүрийн байр суурь, эрх хэмжээний хүрээг тодорхойлдог бол хоёр дахь нь тэдгээрийн хоорондын харилцааг зохицуулдаг байна.

### **А) Эрх мэдэл, чиг үүргийг хуваарилахад баримтлах зарчим**

#### **Орон нутгийн өөрийн удирдлага**

Орон нутгийн өөрийн удирдлага нь муниципаль нэгжийн үйл ажиллагааны үндэс болсон гол зарчим юм. Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартийн Хоёрдугаар зүйлд “Орон нутгийн өөрийн удирдлагыг дотоодын хууль, боломжтой нөхцөлд Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрнө” гэжээ. Орон нутгийн өөрийн удирдлага буюу зарим оронд нэрлэдгээр орон нутгийн автономит байдал нь нутгийн удирдлагын улс төрийн хэв шинжийг тодорхойлох үндэс болдог. Орон нутгийн өөрийн удирдлагын зарчим нь сонгуулиар байгуулагддаг, улс төрийн хэв шинжтэй, өөрийн гэсэн бүрэн эрх бүхий нутаг дэвсгэрийн нэгжийг цэвэр захиргааны нэгжээс салган авч үздэг. Гэхдээ нутгийн өөрийн удирдлага үр нөлөөтэй ажиллахад чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хангалттай санхүүгийн дэмжлэг шаардлагатай бөгөөд дээд шатны байгууллагаас явуулдаг хатуу хяналт шалгалтаар үйл ажиллагааг нь хязгаарлах нь зохимжгүй байдаг.

### **Хууль ёсны байх зарчим (Legality principle)**

Нутгийн удирдлагын чиг үүргийг хуулиар тодорхойлдог. Хуулийн заалтууд нь чиг үүргийн төрөл, хүрээг зааж өгдөг. Нутгийн удирдлага хуулиар хүлээсэн эдгээр үүрэгт (*legal mandates*) захирагдана. Эрх зүйн болон санхүүгийн хязгаарлалтууд эдгээр эрх хэмжээг хязгаарладаг боловч ерөнхийдөө нутгийн удирдлагад олгосон эрх мэдэл (*power*) нь “бүрэн ба зөвхөн түүнд олгогдсон” байх шаардлагатай (Европын Хартийн 4.4). Ерөнхий болон салбарын хууль аль аль нь орон нутгийн эрх хэмжээг зохицуулдаг. Тухайн орны онцлогоос хамаарч зарим оронд нутгийн удирдлага зохицуулалтын эрх мэдэлтэй байдаг бөгөөд төв засгаас гаргасан хууль тогтоомжийн хүрээнд энэ эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг. Уг зохицуулалтын эрх мэдэл нь орон нутгийн өөрийн удирдлагын илэрхийлэл бөгөөд муниципаль нэгжийн эрх хэмжээний асуудлыг хамардаг.

Зарим орны Үндсэн хууль, эсхүл хуульд орон нутгийн болон төв засгийн харилцааг зохицуулсан зарчмыг (хамтын ажиллагаа, мэдээлэл, субсидиарность гэх мэт) тусгадаг боловч хуулийн эдгээр заалт нь ихэвчлэн нарийвчлал багатай байдаг.

Нидерланд Улсын Засаг захиргааны түвшин хоорондын харилцааны хуульд (*Code of Inter-administrative Relationships*) засаг захиргааны байгууллагуудын хоорондын харилцааны дүрэм, механизмыг маш дэлгэрэнгүй заасан байна.

### **Ерөнхий бүрэн эрхийн заалт (General competence clause)**

Хуулиар тухайлсан эрх, чиг үүргийг хуваарилахад нутгийн удирдлагын орон нутгийн ашиг сонирхлын ямар ч асуудалд оролцох эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн “ерөнхий бүрэн эрхийн заалтыг” хамт хүлээн зөвшөөрдөг. Ерөнхий бүрэн эрхийн заалт нь орон нутгийн иргэдийн ашиг сонирхолд үйлчлэх шаардлагатай нөхцөлд нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааны хүрээг өргөжүүлэх боломж олгодог. Гэхдээ орон нутгийн иргэдийн ашиг сонирхол гэж юу вэ гэдэгт хязгаар тогтооход хүндрэлтэй байдаг. Жишээлбэл, Финляндад нутгийн удирдлагын олон улсын харилцааг хязгаарласан зарим тогтоол гарсны дараа шүүхээс ерөнхий бүрэн эрхийн заалтыг үндэс болгон олон улсын гэрээ байгуулах эрхийг олгосон байна. Шведэд нутгийн удирдлагуудын шахалтаар ерөнхий бүрэн эрхийн заалтад шүүхийн тайлбар хийсэн байна. Гэхдээ санхүүгийн хомсдолтой байдал, бусад шатны захиргаадын хуулиар олгогдсон эрх мэдлээс болж ерөнхий бүрэн эрхийн заалтын үр нөлөө сул байна.

### **Субсидиар зарчим (subsidiarity principle)**

Тухайн чиг үүргийг хуваарилахдаа иргэдэд хамгийн ойр нэгжид давуу тал олгох зарчим юм. (Европын дүрмийн 4 дүгээр зүйлийн

3 дахь хэсэг). Итали, Португаль, Румын, Нидерланд, Испани, Их Британи, Македон хуулиндаа төв, орон нутгийн харилцааны гол зарчим нь субсидиар зарчим хэмээн заажээ.

### **Эрх шилжүүлэх (delegation of competences)**

Харилцаа нь ихэвчлэн төв засгаас орон нутгийн түвшинд эрх шилжүүлэх хэлбэртэй байдаг (Чех, Латви, Литва, Словак, Испани). Эрх шилжүүлж буй хууль нь тухайн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай мэдээлэл, хяналт, санхүүжилтийн механизмыг тодорхойлдог. Жишээлбэл, Чехэд шилжүүлсэн чиг үүргийн хувьд төв ба нутгийн захиргааны байгууллагуудын хооронд байнгын мэдээллийн урсгалтай байдаг.

Францын Үндсэн хуульд 2003 онд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр эрх шилжүүлэх бол түүнийг хэрэгжүүлэх хангалттай санхүүжилтийн эх үүсвэртэй байх зарчмыг тусгажээ (72.2 дугаар зүйл). Португаль ч мөн Үндсэн хуулийн шинэчлэлийн хүрээнд ийм зарчим тогтоосон байна.

Европын Нутгийн өөрөө удирдах засгийн дүрэмд (8.2 дугаар зүйл) нутгийн удирдлагад шилжүүлсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор дээд шатны байгууллагаас өргөн хэмжээний “захиргааны” хяналт тавихыг зөвшөөрсөн бол ерөнхий хяналтыг зөвхөн хууль ёсны байдлыг хянахаар хязгаарлахыг зөвлөжээ. Шилжүүлсэн эрх мэдлийн хувьд нутгийн удирдлага тухайн чиг үүргийг төв засгийн өмнөөс хэрэгжүүлэхдээ үйл ажиллагааны тогтоосон стандартыг баримтлахаас гадна төв засаг хуульд нийцсэн байдлаар зогсохгүй, ажлын үр дүнд хяналт тавьдаг.

### **Б) Төв, орон нутгийн харилцааны зарчмууд**

Эрх, чиг үүргийг нэгэнт хуваарилсны дараа төв, орон нутгийн харилцааг хангалттай тодорхойлох, түвшин бүрийн хүрээг хүндэтгэхэд чиглэсэн арга хэлбэрийн зарчмуудыг (instrumental principles) авч үздэг.

### **Хамтын ажиллагаа**

Төв ба орон нутгийн хамтын ажиллагааны зарчмыг олон орны үндсэн хууль ба бусад хуульд тусгасан байдаг. (Жишээ нь, Финлянд, Литва, Португаль, Испани). Иргэдийн эрх ашгийн үүднээс харилцан ойлголцож, дэмжлэг үзүүлэх гэсэн санаа энэ зарчмын үндэс юм. Испанийн Нутгийн удирдлагын тухай хуулийн (Local Regime Act) 55 дугаар зүйлд энэ зарчмын тухай маш тодорхой заасан нь: бусад нэгжүүдийн чиг үүргээ хууль ёсоор хэрэгжүүлэхэд хүндэтгэлтэй хандах, өөрт оногдсон чиг үүрэг болон бусад нэгжүүдийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд нийтийн ашиг сонирхлыг харгалзаж байх, бусад нэгжүүдийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, шаардлагатай

бүхий л мэдээллээр хангаж байх гэж тусгажээ. Швейцарьт кантоны хуулиар кантон болон муниципаль захиргааны хамтран хэрэгжүүлж буй чиг үүргийн хувьд хамтын ажиллагааны зохицуулалтыг тодорхой зааж өгдөг байна. Италийн Үндсэн хуульд төрийн захиргааны түвшингүүдийн хооронд “шударга хамтын ажиллагаа”-ны зарчмыг тусгасан байна. (120 дугаар зүйлийн сүүлийн хэсэг). Бүсийн түвшинд префект нь Төв Засгийн газар болон Бүсийн хамтын ажиллагааны зарчмыг хүндэтгэх, төв Засгийн газар ба нутгийн захиргааны хооронд зохицуулалт хийхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Төрийн хууль no.131/2003-ын 10 дугаар зүйлд префект нь “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудтай харилцах Засгийн газрын төлөөлөгч” гэж тухайлан заажээ.

### ***Харилцан мэдээлэл солилцох, зөвлөлдөх***

Харилцан мэдээлэл солилцох, зөвлөлдөх зарчим нь (Литва, Норвеги, Словак, Испани, Швейцарь) төв ба орон нутгийн засгийн харилцааны сайн туршлагыг бий болгосон. Төв засгаас гаргаж байгаа санаачилгын талаар нутгийн удирдлага мэдээлэлтэй байх, төв засгийн шийдвэр гаргахад нутгийн удирдлагыг оролцуулах нь төрийн бодлогыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхэд чухал шаардлагатай байдаг. Нөгөө талаас, төв засаг төрийн бодлогыг боловсруулахдаа орон нутагтай холбоотой хангалттай мэдээллийн сантай байх шаардлагатай.

Орон нутагтай холбоотой шийдвэр гаргахад урьдчилан зөвлөлдөх шаардлага хэд хэдэн орны хуульд тусчээ. Зөвлөлдөх ажиллагаа нь нэг бүрчлэн, эсхүл нутгийн удирдлагын холбоодоор дамжин хийгддэг. Зарим асуудлаар зөвлөлдөх нь заавал биелүүлэх шаардлага байдаг. Ерөнхийдөө нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээнд шууд хамааралтай орон нутгийн хууль, төсвийн орлого, татварын бодлого, нутаг дэвсгэрийн өөрчлөлт зэрэг асуудлаар заавал зөвлөлдөх шаардлагыг тусгадаг.

Болгар, Финлянд, Унгар, Исланд, Мальта, Испани, Швейцарьт парламентаар орон нутагтай холбоотой орж байгаа хуулийн төсөл дээр нутгийн удирлагын холбоотой зөвлөлддөг байна.

Исланд, Унгар, Литва улсын төсвийн орлогыг нутгийн удирдлагын холбоотой хэлэлцдэг. Төсвийн хуваарилалтын талаар засгийн газрын, эсхүл парламентын төлөөлөлтэй хэлэлцдэг. Институцийн өөрчлөлт хийх бол зөвлөлдөх шаардлагыг Литвын хуульд тусгажээ. Испанид нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх бол энэ өөрчлөлтөнд өртөж байгаа нутгийн удирдлагатай зөвлөлддөг. Нидерландад нутгийн удирдлагатай холбоотой хуулийн өөрчлөлт хийх бол дэлгэрэнгүй тайлбарыг бичгээр гаргахыг шаарддаг. Учир нь иймэрхүү өөрчлөлт нь муниципаль захиргааны хүлээх үүрэгт ихээхэн өөрчлөлт оруулдаг.

## **Хяналт шалгалт**

Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартид заасны дагуу нутгийн удирдлагад тавих хяналт нь гол төлөв гүйцэтгэлийн хуульд нийцсэн байдлыг (lawfulness of ex-post control) хянахаар хязгаарлагддаг. Ихэнх орнуудад нутгийн удирдлагын гаргаж байгаа шийдвэрийг захиргааны болон шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаагаар дамжуулан хянадаг. Дани Улсад бүсийн түвшин дэх төрийн байгууллагад хуулийн хяналт хийх үүрэг ногдуулдаг бөгөөд муниципаль захиргаанд хуулийн зөвлөгөө өгөх, хууль зөрчсөн тохиолдолд санкци ногдуулах хүртэл эрхтэй байна. Эдгээр санкцид шийдвэрийг хүчингүй болгох, түдгэлзүүлэх, торгууль ногдуулах, хохирлыг нөхөн төлүүлэх зэрэг багтдаг.

Гүйцэтгэлийн хяналт шалгалтыг эрх шилжүүлсэн чиг үүргийн хувьд хийдэг бөгөөд нутгийн удирдлагын мөрдөх шаардлагатай стандарт, эсхүл үнэлгээний механизмаар дамжуулан хийдэг. Гэхдээ Европын Хартид гүйцэтгэлийн хяналт шалгалтыг хязгаарлахыг зөвлөдөг. Зарим оронд гүйцэтгэлийн хяналт шалгалтыг шилжүүлсэн эрх мэдлээс өргөжүүлэн хийдэг. Люксембург дүүргийн комиссар нь маш өргөн хэмжээний хяналт шалгалтын эрхтэй байдаг бөгөөд төв орон нутгийн харилцаанд томоохон үүрэг гүйцэтгэдэг.

Хувь тэнцүүлэх зарчим нь төв засгийн газраас тавьж буй хяналтыг хийхдээ хөндлөнгөөс оролцох байдал нь хамгаалж байгаа эрх ашгаас давахгүй байхаар зохицуулахыг шаарддаг (Жишээ нь Литв). Францад 2003 онд хийсэн Үндсэн хуулийн шинэтгэлээр нэг нутаг дэвсгэрийн нэгж нь нөгөө нутаг дэвсгэрийн нэгжийн үйл ажиллагаанд хяналт тавихгүй байхаар өөрчилжээ. Төвлөрөл саарсан орнуудад төвийн хяналтыг төв засгийн газар бус, харин бүсийн захиргаад хийдэг байна.

Зарим тохиолдолд нутгийн удирдлагын тухай хуульд эрх, үүргээ ноцтой зөрчиж иргэдийн эрх ашгийг хохироосон нутгийн удирдлагыг огцруулах, татан буулгах тухай заалтууд байна. (Англи, Итали, Латви, Люксембург, Испани). Иймэрхүү хүчтэй арга хэмжээ нь нутгийн өөрөө удирдлагын зарчмын эсрэг зүйл бөгөөд зөвхөн онцгой нөхцөлд хэрэглэх зохицуулалттай байна. Тухайлбал, Испанид нутгийн удирдлага үндсэн хуулийн үүргээ биелүүлээгүй, нийтийн эрх ашгийг ноцтойгоор зөрчсөн тохиолдолд төв Засгийн газар автономит бүсийн захиргаатай зөвшилцсөний үндсэн дээр Сенатын баталснаар нутгийн удирдлагыг тараах тогтоол гаргаж болно. 2006 онд Марбелийн нутгийн захиргаа хууль бус санхүүгийн үйл ажиллагаа явуулж дампууралд хүргэсний улмаас үйл ажиллагааг нь түдгэлзүүлжээ. Нидерландад буруу шийдвэр гаргаад түүнийг засах хоёр дахь боломж олгосны дараа нутгийн удирдлагыг сольдог байна. Италид Нутгийн удирдлагын нэгдсэн хуулийн (Consolidated law of local authorities



legal framework) заалтын дагуу префект ноцтой зөрчил гаргасан мээр, эсхүл зөвлөлийн даргыг албан тушаалаас нь огцруулж болно. Мөн үндсэн хуулийн эсрэг, эсхүл үндэсний аюулгүй байдалд ноцтой харшилсан үйл ажиллагаа явуулсан, хуулийг ноцтой, удаа дараалан зөрчсөн муниципаль болон бүсийн захиргааны удирдлагыг Дотоод зэргийн сайдын тушаалаар огцруулж болно.

### ***Хангалттай санхүүжилттай байх (financial sufficiency)***

Хангалттай санхүүжилттай байх зарчим нь нутгийн өөрөө удирдах засгийг тодорхойлж байгаа нутгийн захиргаа өөрийн эрх, чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд хангалттай орлоготой байх шаардлагыг илэрхийлдэг. Орон нутгийн орлогын хувьд Европын орнууд өөр хоорондоо нэлээд ялгаатай байна. Зарим оронд (Финлянд, Швейцарь, Швед, Дани) орон нутгийн татвар орон нутгийн орлогын томоохон хувийг эзэлдэг бол зарим оронд төв засгийн газрын санхүүгийн дэмжлэг орон нутгийн орлогын дийлэнх хэсгийг бүрдүүлдэг.

Хангалттай санхүүжилттай байх зарчим нь орон нутгийн өөрийн удирдах зарчимтай уялддаг бөгөөд чиг үүргээ бүрэн хэрэгжүүлэхийн тулд аливаа болзол тогтоогүй санхүүгийн дэмжлэг шаардлагатай. Швейцарьт кантоны зүгээс тэнцвэржүүлэх татаас олгох замаар санхүүгийн баталгааг бий болгодог. Энэ тогтолцооны зорилго нь чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд хангалттай орлоготой болгох, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн хооронд ялгаатай байдал бий болохоос урьдчилан сэргийлэх явдал юм. Финляндад улсаас тэнцвэржүүлэх тэтгэмж олгох замаар санхүүгийн баталгааг бий болгодог бөгөөд муниципаль захиргаа бүр суурь үйлчилгээг хүргэхэд хангалттай санхүүгийн эх үүсвэртэй байдаг. Данид төв ба орон нутгийн засгийн газрууд төсвийн талаар хамтран ажилладаг бөгөөд харилцан тохиролцох замаар төсвийг боловсруулдаг.

Дээр дурдсан бүх зарчмыг төв ба орон нутгийн эрх барих байгууллагуудын хоорондын харилцааны сайн туршлага гэж үзэж болно.



## Чиг үүргийн хуваарилалт

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ) ба Хотуудын болон нутгийн удирдлагын нэгдсэн холбооноос (United Cities and Local Government) дэлхийн 101 орны нутгийн удирдлагын тогтолцоо ба санхүүг харьцуулсан тайланг 2016 онд гаргасан.<sup>83</sup> Нутгийн удирдлагын хариуцах чиг үүргийг орон тус бүрээр дэлгэрэнгүй тусгасан улс орны танилцуулгыг дараах хаягаар үзэх боломжтой.

Уг тайланд дурдсанаар, нутгийн удирдлагын хариуцах чиг үүрэг нэг адил түвшний нэгжийн хувьд ихээхэн харилцан адилгүй байдаг ч нийтлэг чиг хандлага харагдаж байна. Ихэнх холбооны улсуудад холбооны засгийн газар нь гадаад бодлого, батлан хамгаалах, мөнгөний бодлого, эрүүгийн эрх зүйн тогтолцоо зэрэг тусгайлсан, онцгой чиг үүрэгтэй байдаг бол муж улсын засгийн газар нь өргөн хэмжээний чиг үүрэгтэй байна. Нэгдмэл улсуудад чиг үүргийг үндэсний хуулиар тодорхойлдог бөгөөд эдгээр хууль нь ихэвчлэн ерөнхий бүрэн эрхийн болон субсидарь зарчмыг муниципаль түвшинд хэрэгжүүлэхээр тусгасан байдаг.

Хуулиар орон нутгийн өөрийн болон тусгайлсан чиг үүрэг ба төв засгийн газраас шилжүүлсэн чиг үүрэг, эсхүл засаг захиргааны бусад нэгжтэй хамтран хэрэгжүүлэх чиг үүрэг гэж ангилдаг байна. Түүнчлэн заавал хэрэгжүүлэх чиг үүрэг ба сайн дураар хэрэгжүүлэх чиг үүрэг гэж ангилах нь бий.

Олон улс оронд төв болон холбооны засгийн газар, засаг захиргааны нэгжүүдийн хоорондох чиг үүргийн хуваарилалт нь нарийн түвэгтэй асуудал байдгийн зэрэгцээ өөр хоорондоо зөрчилтэй, давхардсан чиг үүрэг гарах нь элбэг бөгөөд төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд тодорхой бус, хариуцлагын тогтолцоо ойлгомжгүй байдал бий болдог талаар уг тайланд дурджээ.

### **Засаг захиргааны түвшин хоорондын чиг үүргийн хуваарилалт:**

Нийтлэг чиг хандлага

<b>МУНИЦИПАЛЬ ТҮВШИН</b>	<b>ЗАВСРЫН ТҮВШИН</b>	<b>БҮСИЙН ТҮВШИН</b>
Өргөн хэмжээний чиг үүрэг - Ерөнхий бүрэн эрхийн зарчим	Тусгайлсан болон муниципаль нэгжүүд хоорондын нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн	Тухайн улс холбооны, эсхүл нэгдмэл гэдгээс хамааран өргөн хэмжээний чиг үүрэг

<sup>83</sup> OECD/UCLG (2016). Subnational Governments around the world: Structure and finance. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Хуулиар нэмж олгосон чиг үүрэг</li> <li>Орон нутгийн үйлчилгээ: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Боловсрол (сургуулийн өмнөх болон анхан шатны боловсрол)</li> <li>- Хот төлөвлөлт, менежмент</li> <li>- Орон нутгийн нийтийн аж ахуй (цэвэр ус, бохирын шугам сүлжээ, хог хаягдал, эрүүл ахуй)</li> <li>- Орон нутгийн зам, нийтийн тээвэр</li> <li>- Нийгмийн халамж (гэр бүл, хүүхэд, ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй болон ядуу иргэдэд үзүүлэх тусламж, тэтгэмж)</li> <li>- Анхан шатны эрүүл мэндийн үйлчилгээ</li> <li>- Амралт, спорт, соёл</li> <li>- Нийтийн хэв журам, аюулгүй байдал (цагдаа, галын аюулаас хамгаалах)</li> <li>- Орон нутгийн эдийн засгийн хөгжил, аялал жуулчлал, худалдаа</li> <li>- Байгаль орчин (ногоон байгууламж)</li> <li>- Нийтийн орон сууц</li> <li>- Захиргааны болон зөвшөөрөл олгох үйлчилгээ</li> </ul> </li> </ul>	<p>хязгаарлагдмал чиг үүрэг</p> <p>Жижиг муниципаль нэгжүүдэд дэмжлэг үзүүлэх</p> <p>Төв Засгийн газар болон регионоос шилжүүлсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлж болно.</p> <p>Нутаг дэвсгэрээр хамаарах үйлчилгээ.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Дунд болон тусгай боловсрол</li> <li>- Муниципаль нэгжүүдийг хамарсан нийгмийн халамж, залуучуудын бодлого</li> <li>- Дунд шатны эрүүл мэндийн үйлчилгээ</li> <li>- Хог хаягдал цуглуулах, боловсруулах</li> <li>- Хоёр дахь шатны зам, нийтийн тээвэр</li> <li>- Байгаль орчин</li> </ul>	<p>Бүсийн ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн үйлчилгээ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ерөнхий, дээд, мэргэжлийн боловсрол</li> <li>- Газар төлөвлөлт</li> <li>- Бүсийн эдийн засгийн хөгжил ба инноваци</li> <li>- Эрүүл мэнд (хоёр дахь шатны үйлчилгээ, нэгдсэн эмнэлгүүд)</li> <li>- Нийгмийн халамж, ажил эрхлэлт (сургалт, тусгай бүлэгт олгох тэтгэвэр, тэтгэмж зэрэг)</li> <li>- Бүсийн чанартай зам, нийтийн тээвэр</li> <li>- Соёл, өв, аялал жуулчлал</li> <li>- Байгаль хамгаалах</li> <li>- Нийтийн орон сууц</li> <li>- Нийтийн хэв журам, аюулгүй байдал (бүсийн цагдаа, онцгой байдал)</li> <li>- Орон нутгийн засаг захиргаадад тавих хяналт (холбооны улсуудад)</li> </ul>
--	---	--

Эх сурвалж: ЭЗХАХБ, Regions at a glance, 2016, OECD Publishing Paris.[http://dx.doi.org/10.1787/reg\\_glance-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en)

# ЗУРГАДУГААР БҮЛЭГ

## ЗЗНДНТУТХ БА БУСАД ХУУЛИЙН УЯЛДАА

### Удиртгал

Нутгийн удирдлагын харилцаа нь Үндсэн хуулиар зохицуулагддаг, түүний үндсэн дээр олон хууль тогтоомжоор зохицуулагдах, удирдлагын олон янзын салбарыг хамрах өргөн хүрээтэй харилцаа юм. Нийтийн эрх зүйн хүрээнд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага буюу нутгийн удирдлагын субъект (Хурал, Засаг дарга, төрийн захиргааны орон нутаг дахь агентлаг) оролцохгүй, үүрэг хүлээхгүй харилцаа гэж байхгүй билээ. Нийгмийн олон талын харилцааг хамарсан, нутгийн удирдлагын байгууллагын оролцоог шаардсан харилцааг зохицуулах хууль тогтоомжийг зөв цэгцтэй, дэс дараалал бүхий байдлаар баталж гаргах нь хууль тогтоогчийн үүрэг болно.

Нутгийн удирдлагын байгууллага нийтийн захиргааны байгууллага болохын хувьд тодорхой салбар, хүрээн дэх үйл ажиллагааны зарчим, чиг үүрэг, бүрэн эрх (эрх хэмжээ)-ийг тусгайлсан буюу салбарын хуулиар зохицуулж байна. Эдгээр хуулийг шинэчлэх, өөрчлөх, шинэ хууль гаргахдаа нутгийн удирдлагын “ерөнхий” хуульд тулгуурлаж, салбарын онцлогийг тусгах нь онол-практикийн ач холбогдолтой юм.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль болон салбарын хуулийн уялдаанд дүн шинжилгээ хийх ажлын хүрээнд 197 бие даасан хуулийн нутгийн удирдлагын бүрэн эрх, чиг үүрэгт хамаарах зүйл, заалтуудыг түүвэрлэсэн Нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжийн эмхэтгэлийг тус багаас хийсэн болно.<sup>84</sup> Энэхүү эмхэтгэлд үндэслэн ЗЗНДНТУТХ-д заасан Хурал ба Засаг даргын бүрэн эрхийг тодорхойлохдоо ерөнхий ба тусгай хууль хоорондын давхардал<sup>85</sup>, зөрчил<sup>86</sup>, хийдэл<sup>87</sup> гарч байгаа

<sup>84</sup> Өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж буй нийт 649 хуулиас 197-г эмхэтгэлд хамруулсан бөгөөд энд нутгийн удирдлагын эрх хэмжээг тодорхойлсон бүх хуулийг түүвэрлэсэн гэж үзэх боломжгүй юм. Мөн эдгээр хуулийг түүвэрлэх явцад хууль тогтоомж өөрчлөгдөж байсныг дурдах нь зүйтэй.

<sup>85</sup> Давхардал гэдгийг нэг төрлийн харилцааг хоёр өөр хуулиар адил байдлаар зохицуулсныг;

<sup>86</sup> Зөрчил гэдгийг нэг төрлийн харилцааг хоёр өөр хуулиар өөр өөрөөр зохицуулсныг;

<sup>87</sup> Хийдэл гэдгийг нэг төрлийн харилцааг хуулиар зохицуулаагүй орхигдуулсныг тус тус ойлгов.

талаар ерөнхий тойм дүгнэлт хийж, үүнийг хуулийн системчлэлийн талаас хэрхэн сайжруулах талаар зөвлөмж гаргахыг зорилоо. Харин Монгол Улсын бүх хууль тогтоомж хоорондын давхардал, зөрчил, хийдлийг тогтоох нь уг судалгааны хамрах хүрээнээс хальсан, өргөн хэмжээний ажил болохыг тэмдэглэх нь зүйтэй.

## Дүн шинжилгээ

Судалгааны баг дээрх дүн шинжилгээг хийхдээ ЗЗНДНТУТХ-ийн 17-22 дугаар зүйл, 28-31 дугаар зүйлд заасан аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Хурлын бүрэн эрх, Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрх, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг даргын бүрэн эрх гэсэн бүх заалтыг 8 бүлэг болгож, 20 орчим заалтаар бүлэглэж харьцуулсан дүгнэлтийг дараах аргачлалаар хийв.

№	Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль	Тухайлан зохицуулсан хуулийн зүйл, заалт	Тайлбар (давхардал, хийдэл, зөрчлийн тухай, эсхүл шууд харгалзуулах боломжгүй боловч хамааруулж болохуйц зүйл, заалт)
1.			

Багийн гишүүд ЗЗНДНТУТХ-д заасан Хурал ба Засаг даргын бүрэн эрхийг тодорхойлсон заалт тус бүрийг тусгайлсан хуулийн заалтуудтай харьцуулж давхардал, зөрчил, хийдлийн талаар дүгнэлт гаргасан бөгөөд эдгээрийг бүгдийг нь тайланд тусгах боломжгүй тул ЗЗНДНТУТХ ба салбарын хуулиудын уялдааны хувьд дараах ерөнхий хандлага байна гэж үзэж тус тусын жишээг толилуулав. Ийнхүү харьцуулахад одоо үйлчилж буй хууль (ерөнхий) нь дотроо ишлэл их хийсэн, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн 3 түвшинд тус тусад нь хэрэглэхэд төвөгтэй байдал гарсныг тэмдэглэж байна.

1. ЗЗНДНТУТХ-ийн заалтыг тусгайлсан хуулиар дэлгэрүүлэн зохицуулсан жишээ байна. Хуулийн 29.1.3 дахь заалтын з, ж, к-д заасан бүрэн эрх болон Газрын тухай хуулийн 60 дугаар зүйл, Газрын хэвлийн тухай хуулийн 15 дугаар зүйл, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлээр зохицуулжээ.

ЗЗНДНТУТХ буюу ерөнхий хуулиар нутгийн удирдлагын эрх хэмжээг ерөнхий тодорхойлж, түүнд үндэслэн тусгайлсан буюу салбар хуулиар тухайн зүйл заалтыг хэрхэн “нарийвчилсан” жишээ энд байна.

2. 33НДНТУТХ-ийн заалтыг салбарын хуульд үг үсгийн хувьд яг адилхан байдлаар хуульчилсан байна. Тухайлбал,

Соёлын өвийг хамгаалах тухай хуулийн 16 дугаар зүйл. Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын бүрэн эрх. 16.1 Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга соёлын өвийг хамгаалах талаар дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 16.1.1 соёлын өвийг хамгаалах тухай хууль тогтоомж, Засгийн газар, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын болон дээд шатны байгууллагын шийдвэрийн биелэлтийг хангах ажлыг зохион байгуулах;

Эрүүл мэндийн тухай хууль. 11 дүгээр зүйл. Бүх шатны Засаг даргын бүрэн эрх. 11.1 Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих талаар дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 11.1.1 эрүүл мэндийн тухай хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан Засгийн газар, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас гаргасан шийдвэрийн биелэлтийг харьяалах нутаг дэвсгэртээ зохион байгуулах;

3. 33НДНТУТХ-д заасан бүрэн эрхийг тусгайлсан хуулиар нарийвчлан зохицуулж чадаагүй, эсхүл зохицуулалт байхгүй тохиолдол байна.

Энэ нь хоёр төрлийн хэлбэртэй: 1) 33НДНТУТХ-д заасан бүрэн эрх тусгайлсан хуульд огт байхгүй;<sup>88</sup> 2) тодорхой заалт байх боловч тухайн агуулга тусгагдаагүй орхигдсон байна.

Эхний төрлийн жишээ гэвэл, 33НДНТУТХ-ийн 29.1.2 дахь заалтанд “орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдэд олгогдсон эд хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах хэмжээ, хязгаарыг тогтоох” бүрэн эрхийг тусгайлсан хуулиар дэлгэрүүлж тусгаагүй үлдээсэн байна.

Харин 33НДНТУТХ-д тодорхой заалт байх боловч тусгайлсан хуульд тухайн агуулга тусгагдаагүй орхигдсон жишээ: Хуулийн 30.1.11-д Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь хууль тогтоомжид заасан бол орон нутгийн өмчит болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдлагыг Хуралтай зөвшилцөн томилох, чөлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж заасан. Харин Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 78.2-т “Засаг дарга нь орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн эрх баригчийг томилох бүрэн эрхтэй” гэж заажээ. Энд удирдлагыг чөлөөлөх талаарх зохицуулалт агуулгаараа тусгагдаагүй орхигдсон байна.

4. 33НДНТУТХ-д тусгасан зарим ойлголтыг тусгайлсан хуульд эргэлзээтэй байдлаар томъёолсон байна.

<sup>88</sup> 33НДНТУТХ-д заасан ерөнхий буюу суурь заалтыг тусгайлсан хуулиар дэлгэрүүлж зохицуулаагүй байдлыг хийдэл гэж судалгааны баг үзэв.

Жишээлбэл: Хуулийн 29.1.1 дэх заалтын е-д заасан бүрэн эрх болон Татварын ерөнхий хуулийн 27<sup>1</sup> дүгээр зүйлийг хүснэгтээр харуулав.

ЗЗНДНТУТХ	Татварын ерөнхий хууль	Тайлбар
<p>29 дүгээр зүйл. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрх</p> <p>29.1. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга харьяалах нутаг дэвсгэртээ дараахь нийтлэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:</p> <p>29.1.1. төлөвлөлт, төсөв, санхүү, бүртгэл тооцооны талаар:</p> <p>е/ нутаг дэвсгэрийнхээ татварын албыг удирдлагаар хангах, татварын орлогыг хууль тогтоомж, Хурлын шийдвэрийн дагуу төвлөрүүлэх, шилжүүлэх ажлыг зохион байгуулах.</p>	<p>27<sup>1</sup> дүгээр зүйл. Татварын албаны удирдлага, түүний бүрэн эрх</p> <p>27<sup>1</sup>.4. Аймаг, нийслэлийн татварын газар, хэлтсийн даргыг татварын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын дарга, дүүргийн татварын хэлтсийн даргыг нийслэлийн татварын газрын дарга тухайн шатны Засаг даргатай зөвшилцөн томилж, чөлөөлнө.</p>	<p>Удирдлагаар хангах гэдэгт томилох, чөлөөлөх гэсэн шууд агуулгагүй гэсэн утгаар зөвшилцөх эрх болсон байна.</p> <p>Татварын ерөнхий хуульд татварын орлогыг төвлөрүүлэх, шилжүүлэх ажлыг Засаг дарга зохион байгуулах тухай зохицуулалт байхгүй.</p>

5. ЗЗНДНТУТХ-д нутгийн удирдлагын тодорхой субъектын бүрэн эрх гэж тодорхойлсныг тусгайлсан хуульд нутгийн захиргааны байгууллага, эсхүл нутгийн өөрөө удирдах байгууллага гэж ерөнхий байдлаар тусгасан заалт цөөнгүй байна.

Жишээ болгон Хуулийн 31.1.4 дэх заалт болон Ашигт малтмалын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийг харьцуулсан дүгнэлтийг хүснэгтээр харуулав.

ЗЗНДНТУТХ	Ашигт малтмалын тухай хууль	Тайлбар
<p>31 дүгээр зүйл. Сум, дүүргийн Засаг даргын бүрэн эрх</p> <p>31.1. Сум, дүүргийн Засаг дарга энэ хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан нийтлэг бүрэн эрхээс гадна дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:</p>	<p>12 дугаар зүйл. Нутгийн захиргааны болон өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрх</p> <p>12.1. Ашигт малтмалын асуудлаар нутгийн захиргааны болон өөрөө удирдах байгууллага дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:</p>	<p>Ашигт малтмалын тухай хуульд нутгийн захиргааны болон өөрөө удирдах байгууллага гэж ерөнхий заасан нь чухам аль шатны нэгжийн тухай зааж байгаа нь тодорхойгүй байна.</p>

31.1.4. эрх бүхий байгууллагаас олгосон ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлд заасны дагуу эдэлбэр газар олгох;	12.1.1. ашигт малтмалын тухай хууль тогтоомж, түүнийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан Засгийн газраас гаргасан шийдвэрийн биелэлтийг харьяалах нутаг дэвсгэртээ зохион байгуулах;	
--	---	--

6. ЗЗНДНТУТХ-д тухайлан заагаагүй боловч бусад хуульд ерөнхий байдлаар томьёолсон зүйл, заалтууд байна. Жишээ нь:

Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай (Шинэчилсэн найруулга)	9 дүгээр зүйл. Архидан согтуурахын эсрэг сурталчилгаа 9.1. Архидан согтуурахтай тэмцэх, түүний хор уршгийг олон нийтэд ойлгуулан таниулах талаар төрийн захиргааны төв болон орон нутгийн захиргааны байгууллага, эрүүл мэнд, хэвлэл мэдээлэл, соёл, боловсролын байгууллага бүх төрлийн сурталчилгаа явуулах үүрэгтэй.
Галын аюулгүй байдлын тухай (Шинэчилсэн найруулга)	14 дүгээр зүйл. Гал түймэртэй тэмцэх сайн дурын хэсэг 14.1. Гал түймэртэй тэмцэх сайн дурын хэсэг орон нутгийн засаг захиргааны санаачилгаар сайн дурын үндсэн дээр нэгдэж, объектын болон ой, хээрийн түймрээс урьдчилан сэргийлэх, гал түймрийг унтраах чиг үүргийг орон нутгийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх зорилгоор хязгаарлагдмал хүрээнд зохион байгуулагдана.

7. Сүүлийн үед батлагдсан хууль тогтоомжид нутгийн өөрөө удирдах байгууллага (Хурал) болон нутгийн захиргааны байгууллага (Засаг дарга)-ын аль алинд нь хамааралтай байхаар зохицуулсан, эдгээр байгууллагын чиг үүрэг, эрх хэмжээг зааглахгүй орших, тухайн үүргийг дунд нь үлдээх хандлага бий болж байна. Тухайлбал,

*Цөмийн энергийн тухай хууль. 13 дугаар зүйл. Нутгийн захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрх*

*13.1. Цацраг идэвхт ашигт малтмал болон цөмийн энергийн асуудлаар нутгийн захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:*

*13.1.1. цөмийн энергийн тухай хууль тогтоомж, түүнийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан гаргасан Засгийн газрын шийдвэрийн биелэлтийг харьяалах нутаг дэвсгэртээ зохион байгуулах;*

*13.1.2. харьяалах нутаг дэвсгэрт нь тусгай зөвшөөрөл олгогдсон цацраг идэвхт ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын*

*талбайг зориулалтын дагуу ашиглуулах, гарсан зөрчлийг таслан зогсоох;*

*13.1.3. тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх, хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах, орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлэх төлбөрийн талаар хүлээсэн үүргээ хэрхэн биелүүлж байгаад хяналт тавих;*

*13.1.4. цөмийн болон цацрагийн хамгаалалт, аюулгүй байдлыг хангах, цацрагийн ослоос урьдчилан сэргийлэх талаар харьяалах нутаг дэвсгэртээ сургалт, сурталчилгаа зохион байгуулах.*

8. Тусгайлсан хуулиар нутгийн удирдлагын байгууллагын бүрэн эрхийг тодорхойлсон боловч ЗЗНДНТУТХ-д энэ талаар ямар нэг байдлаар тусгасан, оруулсан зүйл байхгүй тохиолдол түгээмэл байна.

Тухайлбал: Усны тухай хуулийн 13.1.2 дахь заалтад “Сум, дүүргийн Засаг дарга Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад рашааныг ашиглуулах гэрээ байгуулж, биелэлтэд хяналт тавих бүрэн эрхтэй” гэж заасан. Энэ агуулга ЗЗНДНТУТХ-д байхгүй.

Үүнийг нэг талаас, тусгайлсан хуульд (судалгаанд хамруулсан 197 хууль) заасан бүрэн эрх тус бүрийг ЗЗНДНТУТХ-д тусгах боломжгүй, боломжтой ч ингэж тусгах шаардлага байхгүй, нөгөө талаас тусгайлсан хуулиар тодорхой салбар дахь бүрэн эрхийг зохицуулж байгаа нийтлэг жишиг өнөөгийн практикт илүү зохимжтой гэдгээр зөвтгөж болох юм.

9. ЗЗНДНТУТХ-иар аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргад хамааруулсан бүрэн эрхийг салбарын хуулиар өөр субъектад олгох байдлаар нэг төрлийн үйл ажиллагааг хариуцах хоёр эзнийг бий болгосон байна.

Тухайлбал: Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 17-23 дугаар зүйлд заасан Хот, тосгоны захирагчийн бүрэн эрх нь ЗЗНДНТУТХ-ийн 29, 31 дүгээр зүйлээр аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргад хамаарсан бүрэн эрхтэй үндсэндээ давхацсан, тэдгээрийн бүрэн эрх, чиг үүргийн зааг, ялгааг тодорхойлоогүй байна. Энэ нь нэг талаас Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулиар хот, тосгоны захирагчийн үүргийг тухайн шатны Засаг дарга хэрэгжүүлэхээр зохицуулсантай холбоотой боловч нөгөө талаар Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, Үндсэн хуулийн хавсралт хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт тус тус заасан агуулгаар хот, тосгоны эрх зүйн байдал, тэдгээрийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн үндсийг өнөө хүртэл бүрэн тодорхойлон зохицуулж чадаагүйг илтгэн харуулж байна. Энэ асуудлыг цаашид нарийвчлан судалж хот, тосгоны эрх зүйн байдлыг тодорхой болгон Засаг даргын бүрэн эрх, чиг үүргээс зааглах шаардлагатай байна. Энэ нь хотыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болгох талаар орон нутгаас удаа дараа гарч байгаа



санал санаачилгыг ул үндэстэй авч үзэж шийдвэрлэхэд чухал ач холбогдолтой юм.

10. ЗЗНДНТУТХ болон салбарын харилцааг зохицуулж буй хуульд заасан нутгийн удирдлагын байгууллагын бүрэн эрх давхцаж байгаагаас гадна ЗЗНДНТУТХ-д заасан аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Хурал, Засаг даргын бүрэн эрх өөр хоорондоо давхцах явдал маш их байна.

Нэг асуудлаар нэг нутаг дэвсгэрт үйлчлэх шийдвэрийг 2 өөр түвшний байгууллага гаргаж болохоор зааж буй нь давхцал болж байна. Үүний уг үндэс нь ЗЗНДНТУТХ-ийн 29 дүгээр зүйл дэх Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрх гэсэн зохицуулалт гэж үзэж байна.

Цаашлаад тус хуулийн 30.1-д “Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга энэ хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан нийтлэг бүрэн эрхээс гадна дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ”, 31.1-д “Сум, дүүргийн Засаг дарга энэ хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан нийтлэг бүрэн эрхээс гадна дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ” гэх байдлаар зохицуулагдсан. Нийтлэг бүрэн эрхэд бүгдийг нь зааж, дараа нь шат шатны Засаг даргын бүрэн эрхийг заагласан нь дээд шатны Засаг дарга нь доод шатны Засаг даргын бүрэн эрхийн асуудлыг давхар шийдэх, хоорондоо зөрчилдэх боломжийг олгож байна.

## Дүгнэлт

1. Нутгийн удирдлагын харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомжийг системчлэлийн талаас судлах ажил ойрын хэдэн жил хийгдээгүй, орхигдсон ажил болжээ. Уг ажлыг нэг төслийн судалгааны явцад бүрэн дүүрэн хийж гүйцэтгэх ажил биш болох нь манай судалгаагаар харагдсан бөгөөд цаашид Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар, Хууль зүй дотоод хэргийн яам, бусад яамны мэргэжилтнүүдийг оролцуулсан баг гарган, судалгааг гүнзгийрүүлэх шаардлагатай байна.

2. Үндсэн хуулийн 63 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын эрх хэмжээ, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно” гэсний дагуу нутгийн удирдлагын тухай хуулийг гаргахдаа аль харилцааг ерөнхий (нутгийн удирдлагын) хуулиар, аль харилцааг тусгайлсан хуулиар зохицуулах зарчмыг тогтоох шаардлагатай гэж үзэж байна. Үндсэн хуулийн энэ заалтын “...хуулиар” гэснийг зөвхөн нэг хууль уу? эсхүл хууль тогтоомж байх уу? гэдэгт тайлбар хэрэгтэй гэж үзлээ.

3. ЗЗНДНТУТХ-ийг бүтцийн хувьд нутгийн удирдлагын тусгай хууль гэдэг бүтэц рүү оруулах, энэ хуулиар ямар нэг зарчим, шалгуургүйгээр эрх хэмжээ тогтоож байгаа байдлыг халж, тодорхой эрх хэмжээг зөвхөн тусгайлсан хуулиар зохицуулах шаардлагатай байна.

4. Хууль тогтоомжийн эрэмбэлэлийн хувьд ЗЗНДНТУТХ салбарын хуулийн хувьд ерөнхий хууль байх зарчмыг баримтлах нь зүйтэй байна. “Ерөнхий” хуульд нутгийн удирдлагын байгууллагын тодорхой эрх хэмжээг тодорхойлохын оронд суурь харилцааг зохицуулах, түүнд үндэслэж тусгайлсан хуулиар эрх хэмжээг тодорхойлдог практикт шилжих нь илүү зохистой байна.

5. ЗЗНДНТУТХ-д салбарын чиг үүргийг дэлгэрэнгүй тусгасны улмаас тухайн салбарын хууль өөрчлөгдөх бүрт, энэ нь жижиг техникийн засвар ч байсан органик хуульд өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ гарч байна. Энэ нь эргээд суурь хуулийн тогтвортой үйлчлэх чадварт нөлөөлөх юм. ЗЗНДНТУТХ-д салбарын чиг үүргийг дэлгэрэнгүй зохицуулахын оронд чиг үүрэг хуваарилах зарчмыг тодорхой тусгаснаар тусгайлсан хуультай давхардах, зөрчилдөх зүйл байхгүй болох үндэс бүрэлдэнэ гэж үзэж байна.

6. ЗЗНДНТУТХ-иар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж тус бүрийн чиг үүргийг ялгавартайгаар тогтоох, ямар асуудлыг аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хороо тус тус хариуцахыг тодорхойлж, салбарын хууль боловсруулахдаа энэ хуваарилалтын дагуу тухайн салбарт тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн Хурал, Засаг дарга юу хийхийг зааг ялгаатайгаар боловсруулдаг болгох нь зүйтэй байна.

7. Аль ч тохиолдолд (ерөнхий ба тусгайлсан хуулиар зохицуулсан) нутгийн удирдлагын байгууллагын эрх хэмжээг тодорхойлохдоо “нийтлэг бүрэн эрх” гэдэг практикаас татгалзах нь зүйтэй.

Судалгааны баг дээрх дүгнэлтийг гаргахдаа нутгийн удирдлагын асуудлыг зохицуулахдаа системчлэлийн үүднээс хэрхэн хандсан байдал, мөн чиг үүргийн хуваарилалтыг хийхдээ баримталсан зарчим зэргийг гадаад зарим орнуудын жишээн дээр судалсан дүнг үндэслэсэн болно. (Хуулийн системчлэл: Харьцуулсан судалгааг үл бүлгийн хавсралтаас үзнэ үү).

# ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА: ХУУЛИЙН СИСТЕМЧЛЭЛ

## Үндсэн хуулийн зохицуулалтууд<sup>89</sup>

Холбооны улсуудын хувьд үндсэн хуульдаа нутгийн удирдлагын тухай дэлгэрэнгүй заалттай (Австри, Мексик), нутгийн удирдлагыг байгуулах, бүрэн эрхийг нь тодорхойлох ерөнхий зарчмыг тусгасан (Герман, Энэтхэг), эсхүл огт тусгаагүй буюу нутгийн захиргааны эрх зүйн асуудлыг холбооны нэгжүүдэд үлдээсэн (АНУ, Австрали, Канад) байна.

Германы 1949 оны Үндсэн хуулийн 28 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "ланд, каунти, коммун нь бүх нийтийн, шууд, чөлөөт, тэгш, нууц сонгуулиар байгуулагдсан төлөөллийн байгууллагатай байна" гэж заасан бол 28 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Муниципаль нэгж нь өөрийн хариуцлагын дор, хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд орон нутгийн бүхий л харилцааг зохицуулах эрхтэй... Орон нутгийн өөрөө удирдах засгийн газрын баталгаа нь санхүүгийн бие даасан байдлыг мөн хамрах бөгөөд эдгээрт муниципаль нэгжийн эдийн засгийн чадварт үндэслэсэн татварын орлогын эх үүсвэртэй байх, татварын хувийг тогтоох эрхтэй" гэж заасан байна. Нутгийн өөрийн удирдлага бүрдүүлэх эрхэд мөн Муж улсын хуулиар нутгийн удирдлагын орон нутгийн асуудлыг зохицуулах эрхийг нь цуцлах, эсхүл автономит байдлыг нь хөндөх хүртэл хязгаарлахыг хориглосон байна.

Холбооны Германы Үндсэн хуулийн шүүх нутгийн удирдлагын хамрах хүрээ, хязгаарыг тогтоосон өргөн практиктай. Үүнд: 1) нутгийн удирдлага тухайн нутаг дэвсгэр дэх бүх асуудлыг эрхлэх; 2) нутгийн удирдлага захиргааны (*Selbstverwaltung als Verwaltungsmodus*) болон функциональ (*Selbstverwaltungsaufgaben*) гэсэн хоёр төрлийн бүрэн эрхтэй. Захиргааны бүрэн эрхэд муниципаль нэгжийн менежментийн, боловсон хүчний томилгоо, журам гаргах, өөрийн санхүүг захиран зарцуулах, бүсчлэл тогтоох, төлөвлөх эрх багтдаг байна. Эдгээр эрх нь бусад хуулиас хамаардаггүй, харин Үндсэн хуулиас эхтэй байна. Бусад бүрэн эрхийг Ландын хуулиар тогтоодог. Бүх асуудлыг эрхлэх зарчмын дагуу муниципаль нэгж нь тухайн нутаг дэвсгэрт ланд, эсхүл холбооны Засгийн газарт хуулиар тусгайлан олгосноос бусад бүх асуудлыг эрхэлдэг байна.

Нэгдмэл улсуудын үндсэн хуулийн зохицуулалт өөр хоорондоо ялгаатай.

<sup>89</sup> Elena Vodyanitskaya, Local Government, Oxford Constitutional Law, <http://oxcon.oup.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e365>

Францын Үндсэн хууль энэ талаар маш товч зохицуулалттай (72 дугаар зүйл). Бүгд Найрамдах Улсын нутаг дэвсгэрийн хамтлагууд (*territorial communities*) нь коммун, департамент, регион, тусгай статустай хамтлаг, далайн чанад дахь нутаг дэвсгэр мөн. Нутаг дэвсгэрийн хамтлагууд нь тэдгээрийн түвшинд хамгийн сайн хэрэгжиж болох бүрэн эрхийн хүрээнд хамаарах бүх асуудлаар шийдвэр гаргаж болно. Эдгээр хамтлаг хуулиар тодорхойлсон нөхцөлийн дор, сонгуулиар байгуулагдсан зөвлөлөөр дамжуулан өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх бөгөөд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар зохицуулалт хийх эрхтэй. Нэг нутаг дэвсгэрийн хамтлаг нөгөө нутаг дэвсгэрийн хамтлагийн бүрэн эрхийг давхардуулан хэрэгжүүлж үл болно. Гэхдээ нэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хэд хэдэн нутаг дэвсгэрийн хамтлаг хамтран оролцох шаардлага гарсан нөхцөлд эдгээр хамтлагийн аль нэг, эсхүл тэдгээрийн холбоодод энэ эрхийг хуулиар олгоно. Бүгд Найрамдах Улсын нутаг дэвсгэрийн хамтлагуудад Засгийн газрын гишүүн бүрийг төлөөлсөн Төрийн төлөөлөгч байх ба тэр нь үндэсний ашиг сонирхлыг хамгаалах, захиргааны хяналт шалгалт хийх, хуульд нийцсэн байдлыг хянах үүрэгтэй.

Эдгээр заалтаар субсидиар зарчмыг тунхагласны зэрэгцээ эрх чөлөө, ерөнхий бүрэн эрхийн зарчмуудыг Үндсэн хуулийн 2003 оны шинэчлэлээр улам бататгасан. 2008 онд хийгдсэн шинэчлэлээр департамент, регионууд ерөнхий бүрэн эрхээ алдаж байгаа бөгөөд давхар санхүүжилтийг алга болгох үүднээс зөвхөн тусгайлсан чиг үүрэгтэй болох, зөвхөн коммунууд (засаг захиргааны хамгийн доод нэгж) 1884 онд батлагдсан Муниципаль актаар олж авсан ерөнхий бүрэн эрхээ хадгалан үлдэх хандлага давамгайлж байна.

Европын аль ч орны Үндсэн хуульд нутгийн удирдлагын чиг үүргийг заадаггүй, ердийн хуулиар зохицуулдаг. Үндсэн хуульд орон нутгийн чиг үүргийн хэв шинжийг илэрхийлсэн ерөнхий хэллэг, орон нутгийн өөрийн удирдлага, эсхүл орон нутгийн хэргийг удирдах ерөнхий зарчмыг тусгасан байдаг. Харин Австри бол муниципаль нэгжийн бүрэн эрхийг Үндсэн хуульдаа нарийвчлан заасан цорын ганц орон юм (118 дугаар зүйл). Гэхдээ эдгээр бүрэн эрхийн зохицуулах зүйлийг нь заадаггүй. Их Британи бичмэл Үндсэн хуульгүй учраас бүсийн захиргааны эрх зүйн статусыг хуулиар тогтоодог.

Холбооны улсуудын эрх зүйн тогтолцооны хувьд ч энэ зарчим адилхан. Холбооны гишүүдийн Үндсэн хуульд орон нутгийн чиг үүргийг заадаггүй, харин бүсийн хуулиудад орон нутгийн чиг үүргийг заадаг.

## **Ерөнхий бүрэн эрхийн заалт<sup>90</sup>**

Европын орнуудад Үндсэн хууль, эсхүл хуулиар муниципаль захиргааны бүрэн эрхийн ерөнхий хэв шинжийг хүлээн зөвшөөрөх нь нийтлэг болжээ. Хуульд ямар хэллэг ашигласнаас үл хамааран “*ерөнхий бүрэн эрхийн заалт*” (*general competence clause*) нь ямагт тодорхой бус, чиг үүрэг хуваарилах зарчмыг тусгахаасаа илүү үйл ажиллагааны эрх чөлөөг илэрхийлдэг. Энэ нь муниципаль нэгж орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийн үүднээс, хуулийн хүрээнд, төв засгийн газар, эсхүл дээд шатны бусад байгууллагын бүрэн эрхэд халдахгүйгээр ямар ч үйл ажиллагаа эрхлэх эрхтэй гэсэн үг юм.

Нутгийн удирдлагаас гаргаж байгаа эрх зүйн актын хувьд *ultra vires* зарчим (зөвлөлүүд нь зөвхөн хуулиар тусгайлан эрх олгосон үйл ажиллагаа явуулна гэсэн үг) үйлчилдэг Их Британийн Нутгийн удирдлагын тухай хуулийн (Local Government Act 2000) орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн нутаг дэвсгэртээ эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны асуудлыг эрхлэх ерөнхий бүрэн эрх өгчээ. Уг хуулийн 3 дугаар хэсэгт байгаа хязгаарлалт нь бусад орнуудын тусгайлсан ерөнхий бүрэн эрхийн заалттай утга нь төстэй боловч нутгийн удирдлагуудад энэ эрх чөлөөг эдлэхдээ зээл авахыг хориглосон байдаг. Гэхдээ энэ заалтыг Нутгийн удирдлагын тухай 2003 оны хуулиар хөнгөвчилсэн бөгөөд хуулиар ногдуулсан чиг үүргийн хүрээнд хөрөнгө оруулалтын зардлын зориулалтаар чөлөөтэй зээл авахыг зөвшөөрчээ.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн дунд түвшинд байдал янз бүр байна. Зарим оронд (Швед зэрэг) ерөнхий бүрэн эрхийн заалт “үлдэгдлийн чанартай” учраас тусгайлсан чиг үүрэгтэйгээс бусад бүх нэгжүүдэд хамааралтай. Бусад орнуудын дунд шатны түвшинд байгаа нутгийн удирдлагын нэгжүүд зөвхөн хуулиар олгогдсон, эсхүл муниципаль нэгжээс шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг (Герман, Испани, Унгар, Польш). Германд Үндсэн хуулийн 28 дугаар зүйлээс илүү Ландын хуулиар каунтын (Kreise) бүрэн эрхийг тодорхойлдог байна.

Нутгийн удирдлагын бүрэн эрхийн ерөнхий шинж нь нутгийн удирдлагад хуулиар тусгайлсан чиг үүрэг ногдуулахад саад болдоггүй. Үйл ажиллагааны эрх чөлөөний цар хүрээ нь нутгийн удирдлагын бие даасан байдал хэр байгааг илтгэдэг. Практик дээр нутгийн удирдлагын хэрэгжүүлж буй бүх чиг үүрэг дотроос ерөнхий бүрэн эрхийн заалтын дор хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаа байнга үлдэгдлийн чанартай, ихэнх нь хуулиар тодорхойлсон, эсхүл зохицуулсан үйл ажиллагаа байдаг.

<sup>90</sup> Ашигласан эх сурвалж: Gerard Marcou, “Local Authority Competences in Europe (Study of the European Committee on Local and Regional Democracy)” (Democracy and Political Affairs, Council of Europe, 2007)

## ***Нутгийн удирдлагын тухай хууль***

### ***Органик хуулиуд***

Ийнхүү орон нутгийн чиг үүргийг нутгийн удирдлагын тухай ерөнхий хууль болон тухайн салбарт нутгийн удирдлагын чиг үүргийг зохицуулж байгаа салбарын олон хуулиар тогтоодог. Салбарын хууль нутгийн удирдлагыг хязгаарлах вий гэсэн болгоомжлолын үүднээс орон нутгийн чиг үүргийг хөндлөнгийн нөлөөллөөс хамгаалах оролдлого хийдэг. Жишээлбэл, Унгарын Нутгийн удирдлагын тухай 1990 оны хуульд орон нутгийн чиг үүргийн үндсэн чиглэлүүдийг заагаад Үндсэн хуулиараа уг хуулийг зөвхөн 2/3-ын олонхын саналаар өөрчилж болно гэж заажээ. ОХУ-д Үндсэн хуулиар заагаагүй ч Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай 2003 оны хуульд (13-15 дугаар хэсэг) нутгийн удирдлагын чиг үүргийг зөвхөн уг хуульд тусгайлан нэмэлт, өөрчлөлт хийх замаар өөрчлөх зарчмыг тусгажээ.

Ерөнхий болон салбарын хуулиудын хоорондын зохицуулалтыг хэрхэн тусгасан, эдгээр хууль нь ердийн хуулиас агуулгаараа ямар ялгаатай болохыг нарийн мэдэх боломжгүй ч нутгийн удирдлагын органик хуультай цөөн орон байна. Испанийн Нутгийн удирдлагын тухай ерөнхий хууль (General Law on Local Authorities), Гүржийн Нутгийн өөрөө удирдлагын тухай Гүрж Улсын органик хууль (Organic Law of Georgia: Local Self-government Code), БНХАУ-ын Нутгийн удирдлагын тухай органик хууль (Local Government Organic Law), Папуа Нью Гвиней, Бүсийн болон нутгийн удирдлагын органик хууль (Organic Law on Provincial and Local Government), Албани, Либер гэх мэт цөөн улс байна.

### ***Ердийн хуулиуд***

Судалгааны баг улс орнуудын нутгийн удирдлагын тухай хуулиудын нэршлийг судалж үзэхэд Local Government Act гэж товчоор нэрлэсэн Австрали, Малайз, Шинэ Зеланд, Их Британи, Ирланд, Япон гэх мэт улсууд байна.

### ***Нутгийн удирдлагын зохицуулалтын бүрэн эрх***

Зохицуулалтын бүрэн эрх гэдэг нь захиргааны байгууллага өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд, хууль, эсхүл захиргааны дээд шатны байгууллагаас гаргасан журмыг үндэс болгон, эрх зүйн субъектын эрх, үүргийг түүний харьяаллынх нь хэмжээ хязгаар дотор заах, эсхүл өөрчлөхөд чиглэсэн дүрэм, журмыг гаргах бүрэн эрх юм. Олон оронд үүнийг “стандарт тогтоох бүрэн эрх” гэж ч нэрлэдэг. Энэ нь хэзээ ч анхдагч бүрэн эрх биш, хоёрдогч гарал үүсэлтэй байдаг.

“Стандарт тогтоох бүрэн эрх” гэдэг нэр томъёо нь Португаль, Орос зэрэг олон оронд ашиглаж ирсэн материаллаг эрх зүйн

хуучин онолоос үүдэлтэй. Испанид нутгийн удирдлагын стандарт тогтоох бүрэн эрх Нутгийн удирдлагын ерөнхий хуулийн 4 дүгээр бүлэг, Үндсэн хуулийн 137 дугаар зүйлд заасан автономит байдлыг хадгалах зарчмын эрх зүйн үр дагавар бөгөөд зохицуулалтын бүрэн эрх гэж нэрлэсэн байна. Энэ зохицуулалтын бүрэн эрхийг үндэсний болон бүсийн хуулийг дагаж мөрдөх, орон нутгийн дэд бүтэц, төрийн үйлчилгээг зохицуулах, эсхүл нутгийн удирдлагын эрх хэмжээний хүрээнд, захиргааны бусад байгууллагын бүрэн эрхийг хөндөхгүйгээр хэрэгжүүлдэг.

Шатлалын хувьд авч үзэх юм бол орон нутгийн гаргаж байгаа дүрэм, журам нь үндэсний болон бүсийн захиргааны байгууллагуудын өөрийн чиг үүргийн хүрээнд гаргасан дүрэм, журмаас доогуур үйлчлэлтэй. Харин нутгийн удирдлагын өөрийн зохион байгуулалттай холбоотой хэрэгжүүлэх дүрэм журам (implementing regulations) нь ерөнхий хууль, магадгүй нутгийн удирдлагын тухай бүсийн хуульд шууд захирагддаг.

Итали бас төстэй зохицуулалттай. 2001 онд хийсэн Үндсэн хуулийн өөрчлөлтөөр муниципаль нэгж “тэдгээрт оногдсон чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хүрээнд” зохицуулах бүрэн эрхтэй гэсэн боловч хууль тогтоох ба зохицуулалтын бүрэн эрхийг зөвхөн төв засаг ба регион хувааж хэрэгжүүлнэ гэж заасан тул регионы зохицуулалтын бүрэн эрхэд захирагддаг.

Францын Үндсэн хуулийн 72 дугаар зүйлд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудад зохицуулалтын эрх өгсөн боловч удаан хугацааны турш тогтсон практикаар зөвлөл гэхээс илүү энэ бүрэн эрхийг гол төлөв мээр өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд тушаал, захирамж гаргах замаар хэрэгжүүлж ирсэн. Хотын хөгжлийн төлөвлөгөө, нийгмийн халамжийн журам гэх мэт цөөн, тодорхой асуудал дээр коммун, департментын зөвлөл зохицуулалт хийдэг байна.

Англид нутгийн удирдлага өөрийн чиг үүргийн хүрээнд гол төлөв хууль дагалдах акт гаргах замаар зохицуулалтын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг. Эдгээр актыг Нутгийн удирдлагын тухай 1972 оны хууль, тусгай хуулиудад үндэслэн гаргахын зэрэгцээ Төрийн нарийн бичгийн даргын баталснаар хүчин төгөлдөр үйлчилдэг байна.

Дээрх жишээнүүдээс харахад улс орнуудын нутгийн удирдлагын тогтолцоо өөр хоорондоо ихээхэн ялгаатай ч нутгийн удирдлагын зохицуулалтын бүрэн эрхийн эрх зүйн шинж чанар, дотоодын эрх зүйн тогтолцоонд эзлэх дэс дараалал, зорилгын хувьд ерөнхийдөө адилхан буюу нийтлэг практик нь хууль, дээд шатны байгууллагаас гаргасан журамд үндэслэдэг байна.



# ДОЛДУГААР БҮЛЭГ

## ЗАСАГ ЗАХИРГАА, НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ҮНДЭС

### Удиртгал

Төв-орон нутгийн санхүүгийн харилцааг зохицуулахын тулд дараах дөрвөн асуултанд хариулт өгөх шаардлагатай байдаг:<sup>91</sup>

1. Хэн юу хийх вэ? – Зарлага (чиг үүрэг)-ын хуваарилалтын асуудал

2. Хэн, ямар татвар тогтоох вэ? – Орлогын хуваарилалтын асуудал

3. Дээрх хоёр асуултын хариулт буюу засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн орлого, зарлагын зөрүүг хэрхэн шийдэх вэ? – Босоо тэнцвэргүй байдлын тухай асуудал

4. Засаг захиргааны нэг түвшинд байгаа нэгжүүдийн хэрэгцээ, чадавхийн ялгааг төсвийн талаас хэрхэн шийдэх вэ? – Хэвтээ тэнцвэргүй байдлын асуудал, өөрөөр хэлбэл, тэнцвэржүүлэх асуудал.

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль аль алинд нь дээрх харилцааг дутуу зохицуулсан гэж дүгнэж болно. Өнөөдөр Монгол Улсын 21 аймгийн 4-өөс (Дархан-Уул, Дорноговь, Орхон, Өмнөговь), Улаанбаатар хотоос бусад нь улсын төсвийн дэмжлэгээс хараат байдалтай, 330 сумын ихэнх нь орлогын бааз суурь муутай, эдийн засгийн хувьд биеэ даах боломжгүй байгаа. Орон нутгийн төсөв, өмч хөрөнгөө захиран зарцуулах эрх мэдэл хязгаарлагдмал, төсвийн хуваарилалтанд Сангийн яамны хатуу норм, журам үйлчилдэг, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал ба иргэдийн Нийтийн Хуралд үйл ажиллагаа явуулах зардал, төсөв байдаггүй зэрэг шүүмжлэл байнга гарч, Төсөв, татварын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах маш олон санал орон нутгаас гардаг.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн орлого, зарлагын хуваарилалтын өнөөгийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, орон нутгийн санхүүгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх, төв-орон нутгийн

<sup>91</sup> Ричард Бйэрд, Төв-орон нутгийн төсвийн харилцаа: Нийтлэг зарчмууд, үндэсний хэрэглээ. Ажлын тайлан, Жоржиагийн Улсын их сургууль, 2000.



төсвийн харилцааг боловсронгуй болгох чиглэлээр эрх зүйн шинэтгэл хийх зайлшгүй хэрэгцээ бий. Энэ нь тусдаа, бүрэн хэмжээний, цогц дүн шинжилгээ шаардлагатай ажил мөн. Иймд судалгааны багийн хийсэн дүн шинжилгээ зөвхөн Үндсэн хуулийн болон ЗЗНДНТҮТХ-ийн зохицуулалтаар хязгаарлагдсан болно.

## Үндсэн хуулийн зохицуулалтууд

Үндсэн хуульд ЗЗНДН-ийн эдийн засгийн үндсийг тодорхойлсон заалт үндсэндээ байхгүй бөгөөд 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн” гэсэн заалтыг манай хуульч эрдэмтэд (тухайлбал, Б.Чимид<sup>92</sup>) нутгийн удирдлага бие даан хөгжих үндсийг баталгаажуулсан заалт хэмээн үздэг. Гэхдээ манай багийн зарим гишүүд, тухайлбал Ц.Даваадулам үүнийг яг энэ утгаараа “хэрэглээгүй заалт” гэж дүгнэсэн байна. Тэрээр уг үндэслэлээ: 1) “Эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор” гэж юу болох нь ойлгомжгүй учраас энэ заалтыг ЗЗНДН-ийн хуваарийг эдийн засаг, нийгэм, хүн ам зүйн өөрчлөлттэй уялдуулан оновчтой тогтоох, тухайлбал, эдийн засгийн хувьд амьдрах чадваргүй сумдыг нэгтгэхэд ашиглах боломжгүй. “Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах явцад эдийн засгийн хямралт байдлаас гарсны дараа засаг захиргааны нэгжийг цогцолбор болгон хөгжүүлэх, харьцангуй бие даасан чиг үүрэг, бүрэн эрх бүхий субъект бий болгох тухай хэлэлцэж байсан”<sup>93</sup> боловч энэ зорилт одоо хэр биелээгүй, өнөөгийн нөхцөлд хүн амын шилжилт хөдөлгөөнөөс үүдэлтэй хүн ам цөөнтэй, эдийн засгийн бааз суурь султай нэгжүүд улам нэмэгдэж, социализмын үеийн аж ахуй эрхлэлтийн бүтцээс уламжлалтай засаг захиргааны нүсэр бүтэц хэвээр байсаар байна. 2) чиг үүргийг хуваарилах, санхүүжилтийн зарчмыг тогтоогоогүй; 3) Иймд энэ заалтыг ашиглан нутгийн удирдлагын субъектууд эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд хандах үндэс болж чадахгүй байна гэж дүгнэжээ.<sup>94</sup>

Орчин үед орон нутгийн төсвийн бие даасан байдлыг хангах асуудал үндсэн хуулиудад чухал байр суурь эзлэх болсон талаар бид Дөрөвдүгээр бүлэгт цохон тэмдэглэсэн билээ. Нутгийн удирдлагын

<sup>92</sup> Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 2008, 354 дэх тал. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 1-р дэвтэр, 2002, 166 дахь тал.

<sup>93</sup> Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: Дүн шинжилгээ, УИХ, НҮБХХ-ийн захиалгаар хийсэн бие даасан судлаачдын бүтээл, 2015.

<sup>94</sup> Ц.Даваадулам, Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл, Үндэсний чуулганы эмхэтгэл, 2016, 55 дахь тал.

эдийн засгийн үндсийг тодорхойлсон гадаад орны үндсэн хуулийн зохицуулалтын жишээнээс дурдъя.

ХБНГУ-ын Үндсэн хууль:

Муниципаль нэгжийн автономит байдлын тухай 28 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт:

Муниципаль нэгж нь өөрийн хариуцлагын дор, хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд орон нутгийн бүхий л харилцааг зохицуулах эрхтэй... Орон нутгийн өөрийн удирдлагын баталгаа нь санхүүгийн бие даасан байдлыг мөн хамрах бөгөөд эдгээрт муниципаль нэгжийн эдийн засгийн чадварт үндэслэсэн татварын орлогын эх үүсвэртэй байх, татварын хувийг тогтоох эрх багтана.

Татварын орлогын хуваарилалтын тухай 106 дугаар зүйлд:

(5) Хүн амын орлогын албан татварын тодорхой хувь нь муниципаль нэгжүүдэд төвлөрөх бөгөөд хэмжээг нь тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугч иргэдийн тоонд үндэслэн Ландер тогтооно. Деталийг нь Бундестагийн зөвшөөрснөөр Холбооны хуулиар зохицуулна. Уг хуулиар муниципаль нэгж өөрсдийн татварын орлоготой дүйцүүлэн татварын хувийг нэмэгдүүлж, эсхүл багасгаж болно.

(5а) 1998 оны 1 сараас эхлэн борлуулалтын татварын орлогыг муниципаль нэгжүүдэд төвлөрүүлнэ. Ландер татварын орлогыг газар зүй, эдийн засгийн хүчин зүйлийг харгалзан муниципаль нэгжүүдэд хуваарилна. Деталийг нь Бундестагийн зөвшөөрснөөр Холбооны хуулиар зохицуулна.

(6) Үл хөдлөх хөрөнгийн болон худалдааны татварын орлогыг муниципаль нэгжүүдэд төвлөрүүлнэ; хэрэглээний болон зарлагын орон нутгийн татварын орлогыг муниципаль нэгжүүд, Ландын хуульд заасан тохиолдолд муниципаль нэгжүүдийн холбоодод төвлөрүүлж болно. Муниципаль нэгжүүд хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд үл хөдлөх хөрөнгийн болон худалдааны татварын хувь хэмжээг өөрчилж болно...

Польш Улсын Үндсэн хууль:

165 дугаар зүйл.

1. Нутгийн удирдлагын нэгжүүд нь хуулийн этгээдийн статустай байна. Тэдгээр нь өмчлөх эрхтэй, өмчийн бусад эрхтэй байна.

2. Нутгийн удирдлагын нэгжүүдийн өөрийн удирдлагын хэв шинж нь шүүхээр хамгаалагдсан байна.

167 дугаар зүйл.

1. Нутгийн удирдлагын нэгжүүдэд тэдэнд ногдуулсан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд хангалттай санхүүжилтийг улсын төсвөөс олгоно.

168 дугаар зүйл

Хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд нутгийн удирдлагын нэгжүүд нь орон нутгийн татвар, хураамжийн хувийг тогтоох эрхтэй.

Японы Үндсэн хуулийн “Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 8 дугаар бүлэг:

92 дугаар зүйл. Орон нутгийн нийтийн байгууллагуудын (local public entities) бүтэц, үйл ажиллагааны зохицуулалтыг орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах зарчмын дагуу хуулиар тогтооно.

94 дүгээр зүйл. Орон нутгийн нийтийн байгууллагууд өмчийн харилцаа, үйл ажиллагаа, захиргааг зохицуулах, хуулийн хүрээнд дүрэм журам гаргах эрхтэй.

## **ЗЗНДН-ийн эдийн засгийн үндсийг тодорхойлсон байдал**

ЗЗНДНТУТХ-ийн 5 дугаар зүйлд “ЗЗНДН-ийн эдийн засгийн үндэс нь түүнд хууль тогтоомжийн дагуу эзэмшүүлсэн газар, түүний хэвлий, байгалийн нөөц баялаг, орон нутгийн өмч, бүх төрлийн өмчийн үйлдвэрлэл, үйлчилгээний ордогоос бий болсон хуримтлал, албан татвар, төлбөр, хураамжаас бүрдэнэ” гэж заасан.

Газрыг эдийн засгийн утгаар нь улсын, аймгийн, нийслэлийн, сумын, дүүргийн эзэмшлийн газар гэж ангилах ёстой. Гэтэл хуулийн энэ заалтыг өнөө хүртэл аль нэг хуулиар дэлгэрүүлэн зохицуулаагүй байна.

Орон нутгийн татвар гэдэгт: 1) бааз суурийг нь орон нутаг тодорхойлдог, 2) хувийг нь орон нутаг тогтоодог, 3) орон нутаг цуглуулдаг, 4) орлого нь орон нутагт хуримтлагддаг татвар ордог байна. Гэвч бодит амьдрал дээр олон татварт эдгээр хэв шинжийн зөвхөн нэг юмуу хоёр нь л байдаг. Төрийн санхүүгийн онолд орон нутгийн “сайн татвар” гэсэн ухагдахуун бий. Үүнд: 1) орон нутгийн түвшинд цуглуулахад хялбар, 2) зөвхөн тухайн орон нутгийн оршин суугчдаас хураан авдаг, 3) бүс нутаг хооронд юмуу төв, орон нутгийн хооронд өрсөлдөөн бий болгодоггүй татварууд ордог байна. Гэтэл эдгээр хатуу шалгуурыг давсан татвар нь зөвхөн өмчийн татвар байдаг. Онолын энэхүү дүгнэлт нь ихэнх засгийн газруудын ашиг орлого ихтэй худалдааны, орлогын албан татварыг төвлөрсөн төсвийн

орлого байлгах гэсэн сонирхолтой нийцдэг бөгөөд энэ хандлага олон улсад уламжлал болон тогтжээ.<sup>95</sup>

Татварын ерөнхий хуулийн 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас хувь хэмжээг нь тогтоож, орон нутагт төвлөрүүлэх, эсхүл тухайн нутаг дэвсгэрт үйлчлэх “орон нутгийн татвар”-ыг тодорхойлсон байна.

1. хувь хүний орлогын албан татвар;
2. орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил, үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч хувь хүний орлогын албан татвар;
3. үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татвар;
4. улсын тэмдэгтийн хураамж;
5. автотээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар;
6. ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох эрхийн зөвшөөрлийн хураамж;
7. түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр;
8. газрын төлбөр;
9. галт зэвсгийн албан татвар;
10. нохойны албан татвар;
11. өв залгамжлал, бэлэглэлийн албан татвар;
12. хог хаягдлын үйлчилгээний хураамж;
13. байгалийн нөөц ашигласны төлбөр.

Үүнийг Төсвийн тухай хуулийн 23.6, 23.7, 23.8, 23.9 дэх заалтуудаар аймаг ба нийслэл, сум ба дүүргийн татварын болон татварын бус орлогыг тус тус зааглан тогтоожээ.

Дээрх зохицуулалтуудын дагуу орон нутгийн орлого бүрдүүлэлт засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж тус бүрээр ямар байгааг харуулсан нэгдсэн тоо баримт улсын хэмжээнд байдаггүй. Татварын орлого бүрдүүлэлтийн бодит байдал сумын түвшинд хэр байгааг дараах жишээгээр үзүүлэв.

**Сумын түвшин дэх татварын орлого  
бүрдүүлэлтийн бодит байдал**

Суманд хуулиар 13 нэр төрлийн орлого шууд орох ёстой. Давсан орлого, агнуурын орлоготой сум л жаахан орлоготой байдаг. Бодит байдал дээр суманд бууны татвар, хадгаламжийн хүүгийн орлогын 10 хувь хоёр л ордог. Бууны татвар 4000 байсан чинь 30000, хотны нэг муу цахиур бууны

<sup>95</sup> Ричард Бйэрд, Төв-орон нутгийн төсвийн харилцаа: Нийтлэг зарчмууд, үндэсний хэрэглээ. Ажлын тайлан, Жоржиагийн Улсын их сургууль, 2000.

татвар 60000 болсон. Буугаар орлого олдоггүй. Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны орлого суманд орохгүй байгаа. Учир нь Мянганы хөгжлийн трасын дагуу авто зам барьж байгаа компаниудаас орлого ноогдуулахгүй гэсэн Засгийн газрын тогтоол гарсан. Сум, аймгийн орлогод түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын орлого бүрдүүлэх ямар ч боломжгүй. Хууль номоор нь яривал цаад эх үүсвэр нь байгаль орчны тусгай зөвшөөрөлтэй аж ахуйн нэгж суманд ч, аймагт ч байхгүй. Шууд байгалийн баялаг ашигласны төлбөр авъя гэхээр хүнээс мөнгө дээрэмдсэн хэрэгт орчих гээд байна. Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын орлого төлөх нэгдсэн карьер бүхий барилгын аж ахуйн нэгж байхгүй. Тэгэхээр бид нар машины даацаар түгээмэл ашигт малтмалын төлбөр авч байна. Үүнийг Сангийн яамны тушаалаар хийж байна. Манай хуулийн зохицуулалт хөдөөгийн амьдралыг дэндүү томоор харж, гадаадын хууль хуулчихаад тэр нь томдоод амьдралд таарахгүй байна.

Увс аймагт хийсэн хэлэлцүүлгийн тэмдэглэлээс

Сумын ИТХ-аас хувийг нь тогтоож, өөрөө бүрдүүлж, орлого нь сумандаа 100 хувь ордог орлого нь зөвхөн хог хаягдлын үйлчилгээний хураамж байна.

Иргэдээс авч буй үл хөдлөх хөрөнгийн татварын болон газрын төлбөрийн хувь хэмжээ хэт бага байна. Зүй нь хот суурин газарт оршин суух иргэдээс энэ төлбөрийн татварыг авч уг татварын орлогоор тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суух иргэдэд “хотын үйлчилгээг” үзүүлж байх нь сонгодог утгаараа хариуцлагын тогтолцоог бий болгох юм. Аливаа татварын цаана эдийн засгийн утга байдаг. Гэтэл Нийслэл хотын албан татварын тухай хуульд<sup>96</sup> бүх төрлийн согтууруулах ундаа, тамхи, зочид буудал, амралтын газар, ресторан, баарны үйлчилгээний төлбөрөөс 0-1.0 хувийн татвар авч байхаар зохицуулсан. Тухайн үеийн нийслэлийн удирдлага энэ хууль батлагдсаныг нийслэлийн хувьд томоохон ололт хэмээн магтаж байсан боловч энэ татварыг зөвхөн нийслэлийн оршин суугчдаас авдаггүй, эдийн засгийн цаад утгаараа нийслэлийн иргэд “ухаалаг бус хэрэглээтэй” байх тусам нийслэлийн орлого өсч байх гэсэн утгатай татвар болсон. Өнөөдөр нийслэлийн төсвийн орлогын 60 гаруй хувь нь хүн амын орлогын албан татвараас бүрддэг гэсэн тооцоо бий. Цаашид газрын төлбөр болон үл хөдлөх хөрөнгийн татварын хувийг нэмэгдүүлж, хотын бүсчлэлийн дагуу ялгаатай хувь хэмжээ тогтоох нь төрийн санхүүгийн онолын зарчимд нийцэх юм. Гадаад орнуудад “council tax” (Хурлын татвар гэсэн утгатай) гэж нэрлэгддэг хотын татварыг сонгодог утгаар нь бий болгох шаардлагатай бөгөөд үүнийг Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг хэлэлцэх, батлах явцад анхааран үзэх хэрэгтэй байна.

<sup>96</sup> 2015 оны 6 дугаар сарын 19-ний өдөр батлагдсан.

## Орон нутгийн төсөв

ЗЗНДНТУТХ-ийн 6 дугаар зүйлд “аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг төсөвтэй байна, төсвийн орлогын нэр төрөл, зарлагын ангилал, санхүүжилтийн зориулалт болон төсөв зохиох, батлах, гүйцэтгэлийг зохион байгуулах, тайлагнах үйл ажиллагааг төсвийн болон холбогдох бусад хууль тогтоомжоор зохицуулна” гэж заасан.

Зарчмын хувьд улсын нэгдсэн төсвийн бүтэц нь тухайн улсын төрийн байгууламжийн бүтэцтэй нийцсэн буюу төсвийн орлого, зарлага нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж тус бүрээр тодорхойлсон, бие даасан төсөв байх ёстой. Гэтэл орон нутгийн төсөв нь тухайн жилийн Төсвийн тухай хуулийн дотор төвлөрсөн төсөвт багтаж бие даасан байдлыг олж чадаагүй. Монгол Улс 1997 оноос эхлэн “төвлөрсөн төсвийн тухай” бие даасан хуулиар ирэх оны төсвийг баталж иржээ. Тухайн жилийн Төсвийн тухай хуульд сум, дүүргийн төсөв гэж тусгайлан заадаггүй, аймаг, нийслэлийн төсвийн нийт дүнгээр баталж, аймаг, нийслэл нь сум, дүүргийн төсвийг цаашид хуваарилдаг. Өнөөг хүртэл явж ирсэн энэ практик нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж нийтийн эрх зүйн харилцааны бие даасан субъект байх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалтай зөрчилдөж, тухайлбал, сум, дүүргийн хувь заяаг аймаг, нийслэлийн Хурал шийдэж байх нөхцөлийг бүрдүүлжээ.<sup>97</sup>

Төсвийн тухай хуульд “орон нутгийн төсөв” гэж аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас баталсан, тухайн шатны төсөвт харьяалагдах ерөнхийлөн захирагчийн бүрдүүлж, хуваарилан зарцуулах төсвийг хэлнэ гэж тодорхойлсон нь аймаг, нийслэл, сум, дүүргийг нэгжийнх нь хувьд биш төсөвт байгууллага гэдэг утгаар зохицуулжээ (4.1.27).

2008 онд Монголд ирж ажилласан гадаадын нэгэн шинжээч “Нэгдмэл улсын гол шинж нь хууль тогтоох дээд эрх мэдлийг үндэсний парламент хадгалах явдал байдаг. Гэтэл Монголын улс төрчид нэгдмэл улс гэдгийг сониноор ойлгосон болтой байна. Нэгдмэл улсын тухай төөрөгдөл төв-орон нутгийн төсвийн харилцаанд ч байна. Монгол Улс нэгдмэл улс тул нэгдсэн төсөвтэй байх ёстой, иймд улсын төсвөөс санхүүждэг бүх байгууллага, түүний дотор орон нутгийн төсөв ч түүний салшгүй хэсэг байж, уг төсвийг хууль тогтоох дээд байгууллага батална гэсэн зарчмыг баримталж шийдвэр гаргасан тал ажиглагдлаа. Төв-орон нутгийн санхүүгийн харилцааны асуудлыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд тодорхойлоогүй. Энэ нь засаг захиргааны түвшингүүд хоорондын санхүүгийн харилцааны асуудлыг

<sup>97</sup> А.Бямбажаргал, “Нутгийн удирдлага, Сорилт ба Шийдэл үндэсний чуулган” эмхэтгэл, 2016, 105 дахь тал

ихэнх нэгдмэл улс, түүний дотор Европын пост-коммунист орнуудад хэрхэн ойлгож, зохицуулсан практикаас эрс зөрүүтэй байна. Пост-коммунист орнууд сүүлийн 15 жилийн хугацаанд доод шатны засаг захиргаандаа бие даасан төсөвтэй болгож эдгээр төсвийг улсын нэгдсэн төсөвт хамруулдаггүй, Сангийн яам нь урьдчилан хянадаггүй” гэж орон нутгийн төсвийн бие даасан байдлын талаар дүгнэлт хийжээ.<sup>98</sup>

*Аймаг, сумын ИТХ төсвөө өөрөө мэднэ гэдэг. Гэтэл бодит амьдрал дээр сумын төсөв дээрээс яам, агентлагаас хайрцаглагдаж ирдэг. Сумын ИТХ нь сумын сургууль, эмнэлэг гэх мэт төсөвт байгууллагын төсвийг өөрчлөх ямар ч эрхгүй. Сумын битгий хэл аймгийн ИТХ нь сумын төсвийг өөрчлөх, хөдөлгөх эрхгүй. Сумыг төсвөөр нь хязгаарлалцахаар сум хөгжихгүй байна.*

*Увс аймагт болсон баруун бүсийн хэлэлцүүлгээс*

*Манай суманд ЗДТГ, эмнэлэг, сургууль гэсэн гурван “вант улс” байдаг.*

*Сумын иргэний ярианаас*

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу сум, дүүргийг нийтийн эрх зүйн бие даасан субъект гэдгийг хүлээн зөвшөөрч, төсвийг нь тусад нь баталж байх шаардлагатай байна.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд төв засгийн газрын санхүүгийн дэмжлэгээс хараат байдаг нь олон улсын нийтлэг практик юм. Улсын төсвөөс зуун хувь хараат байсан ч санхүүжилтийн эх үүсвэр тогтвортой ба тодорхой байх нь орон нутгийн бие даасан байдал, үр ашигтай ажиллагаанд чухал нөлөөтэй байдаг. Сүүлийн үед энэ чиглэлээр гарсан дэвшил бол 2013 оноос орон нутгийн удирдлага иргэдийн санал дээр үндэслэн бие даан захиран зарцуулах эрхтэй Орон нутгийн хөгжлийн санг (ОНХС) бий болгосон явдал юм. Гэхдээ Орон нутгийн хөгжлийн сангийн зохицуулалтанд дараах үндэслэлүүдээр шүүмжлэлтэй хандаж болно. Үүнд:

1. Санхүүжилтийн эх үүсвэр тогтвортой, тодорхой байх зарчмыг орон нутгийн нийт төсвийн хуваарилалт бус, зөвхөн Орон нутгийн хөгжлийн санг хамруулан хэсэгчилсэн зохицуулалт хийсэн. ОНХС-гийн нийт төсөв анх хууль батлагдаж байсан үетэй харьцуулахад жил бүр багасч байгаа<sup>99</sup> тохиолдолд энэ ач холбогдол улам бүр алдагдаж байна;

<sup>98</sup> Тони Левитас, Монгол Улсад төв, орон нутгийн харилцааг шинэчлэн тодорхойлох нь: Нутгийн удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх боломжит чиглэлүүд, НҮБХХ-ийн захиалгаар хийсэн судалгаа, 2008 он

<sup>99</sup> УИХ-аас баталсан ОНХС-гийн нийт төсөв 2013 онд 187.4, 2014 онд 284.7, 2015 онд 127.5, 2016 онд 131.0, 2017 онд 53.0 (төсвийн тодотголоор), 2018 онд 88.5 тэрбум болж багассан.



2. Орон нутгийн хөгжлийн сан нь бүхэлдээ улсын төсөвт суурилсан, зөвхөн хуульд заасан тодорхой үйл ажиллагааг л санхүүжүүлэх боломжтой (Төсвийн тухай хуулийн 60.3.1) байгаагаас харахад дан ганц төсвийн орлогыг дахин хуваарилах хүрээн дэх зохицуулалт буюу “хөгжлийн сан” гэдэг сонгодог утга байхгүй;

3. Энэ мэт сүр дуулиантай эхэлсэн шинэтгэл нутгийн удирдлага, иргэдэд орон нутгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлж буй мэт хоосон найдлага төрүүлж байна.

Үүний зэрэгцээ зөвхөн ОНХС-г хэрэгжүүлэх чадавхийг орон нутагт бий болгох, зарцуулалтыг үр ашигтай болгоход зориулж Монгол Улсын Засгийн газар Тогтвортой амьжиргаа-3 төслийн хүрээнд Дэлхийн Банкны Олон улсын хөгжлийн ассоциациас томоохон хэмжээний, хөнгөлөлттэй зээл авах шийдвэрийг 2015 онд гаргасан.<sup>100</sup> ОНХС-гийн нийт төсөв багассан байхад уг зээлийн анхны зориулалт одоо хэр хэвээр байгаа эсэх, түүний үр ашигтай зарцуулалтын талаар Засгийн газар дүгнэлт хийх цаг нь болжээ.

Олон улсад орон нутгийн хөгжлийн сангийн зорилго нь сангаар дамжуулан орон нутгийн хэмжээнд бодит бизнес буюу орлогын эх үүсвэр бий болгох төсөлд хөрөнгө оруулалт хийх замаар төсвийн нэмэлт эх үүсвэр болох боломжийг бүрдүүлдэг байна.<sup>101</sup> Манай Улсын хувьд ийм төрлийн “сан”-г орон нутгийн хүрээнд бие даасан байдлаар байгуулж болох эрх зүйн үндэслэл ЗЗНДТУТХ-ийн 18.1.2-ын “в”-д байсан боловч 2015 онд өөрчлөлт оруулж, уг заалтыг хүчингүй болгосон нь харамсалтай.

Монгол Улсад орон нутгийн бонд гаргах оролдлогыг зөвхөн Сүхбаатар аймаг 2011 онд хийжээ.<sup>102</sup> Тухайн үед хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуульд бусад эрх бүхий этгээдээс гаргасан өрийн бичиг (бонд) гэснийг үндэслэсэн

<sup>100</sup> “Тогтвортой амьжиргаа” төслийн III үе шатын хэрэгжилтийг санхүүжүүлэх 22.7 сая ам.долларын зээлийн гэрээнд Сангийн сайд Ж.Эрдэнэбат, Дэлхийн банкны Хятад, Солонгос болон Монголыг хариуцсан захирал Бэрт Хофман нар гарын үсэг зурсан. 2015 оны 1 дүгээр сарын 30. Хэвлэлийн мэдээ.

<sup>101</sup> Catherine Farvacque-Vitkovic and Mihaly Kopanyi, *Municipal Finances, A Handbook for Local Governments*, World bank. 2014.p.361

<sup>102</sup> Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2011 оны 12 дугаар сарын 7–ны өдрийн “Сүхбаатар аймгийн орон нутгийн бондыг бүртгэх тухай” 366 дугаар тогтоол. Сүхбаатар аймаг орон нутгийн анхны бонд болох 20 мянган ширхэг “Сүхбаатар бонд”-ыг нэгжийг нь 100 мянган төгрөгөөр худалдаж, хоёр тэрбум төгрөг босгох шийдвэрийг оны өмнөхөн гаргаад байсан билээ. Уг бондын эргэн төлөлтөд шаардагдах мөнгийг 2012 болон 2013 оны төсөвт тусгахаар болсон юм. Гэтэл Төсвийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгатай холбогдуулан “Сүхбаатар аймгийн орон нутгийн бондыг бүртгэх тухай” Санхүүгийн зохицуулах хорооны тогтоолыг хүчингүй болгожээ. Хөрөнгийн зах зээлээс босгосон хоёр тэрбум төгрөгөөрөө аймгийн төвдөө автозам тавина хэмээн Сүхбаатар аймгийн Засаг дарга асан Ж.Батсуурь ярьж байв. Мөн Үнэт цаасны тухай шинэ хуулиар орон нутаг бонд гаргах эрхийг хязгаарлахаар болсон. Хуульд ийнхүү орсон өөрчлөлтөөс үүдэн Монголд анх удаа орон нутгийн бонд гаргах оролдлого бүтэлгүй болжээ. <http://time.mn/n/1WN>



байна. Хуульд эрх бүхий этгээд нь үнэт цаасны зах зээлд оролцогч субъект байхаар зохицуулсан боловч “эрх бүхий этгээд” гэдэг нь өөрөө маш тодорхой бус нэр томъёо юм. Тиймээс энэ хуулийн “Засгийн газар Улсын Их Хурлын зөвшөөрлөөр, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын зөвшөөрлөөр нийтэд санал болгон үнэт цаас гаргаж болно” гэснийг үндэслэн аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг дээр дурдсан бусад эрх бүхий этгээд гэдэгт хамруулж ойлгосон байна. Өөрөөр хэлбэл, энэ хуулийн дагуу ИТХ-ын зөвшөөрлөөр аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь өрийн бичиг гарган үнэт цаасны зах зээлд оролцдог нэгэн субъект болсон байна.

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуулиас үнэт цаас түүнд холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулахаас гадна хөрөнгө оруулагчийн эрх ашгийг хамгаалах асуудалд чухалчилсан болох нь энэ хуулийн зорилтоос харагдана. Үнэт цаас гаргагч нь үнэт цаасны зах зээлд оролцогч үндсэн субъект болохыг тогтоохын зэрэгцээ хуульд үнэт цааст хамаарах санхүүгийн хэрэгслийг нарийвчлан тодорхойлсон.

Гэвч энэ хуулийн зохицуулалтад хамрагдах үнэт цаасанд хамаарах санхүүгийн хэрэгслийн төрлүүдээс Засгийн газар, аймаг, нийслэлийн Засаг даргын гаргасан өрийн хэрэгслийг хасч, процедур тогтоосон зохицуулалтуудыг хүчингүй болгосон<sup>103</sup> боловч Засгийн газар зохих шаардлагыг хангасны үндсэн дээр үнэт цаас гаргаж болохоор байна.<sup>104</sup>

Орон нутгийн удирдлагыг аливаа төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэхийн тулд үнэт цаас гарган хөрөнгө босгох боломжийг илүү боловсронгуй болгож, холбогдох эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал, өрсөлдөх чадвартай зарим орон нутагт тодорхой шалгууртайгаар (УИХ, Засгийн газрын зөвшөөрөлтэйгээр ч юмуу) бонд гаргах эрхийг сэргээж олгох нь зүйтэй. Энэ мэтээр Монгол Улсын Иргэний хуульд заасан 7 дугаар зүйлийн 7.3-т заасан “Төр, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болох аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг нь иргэний эрх зүйн харилцаанд хуулийн этгээдийн нэгэн адил оролцоно” гэдэг ойлголтыг тухайлан ямар харилцаан дээр хэрэглэж болохыг цаашид тодруулах шаардлагатай байна.

<sup>103</sup> 8 дугаар зүйл. Нийтэд санал болгон үнэт цаас гаргах журам.

8.1. Засгийн газар, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга өрийн хэрэгсэл гаргах журмыг Засгийн газар батална.

9 дүгээр зүйл. Үнэт цаасыг бүртгэх, нийтэд санал болгохыг зөвшөөрөх

9.2. Засгийн газар, аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас нийтэд санал болгон гаргах өрийн хэрэгслийг Хороонд бүртгүүлэх ба уг бүртгэлийг хялбаршуулсан журмын дагуу хийх бөгөөд уул журмыг Хороо тогтооно.

20 дугаар зүйл. Үнэт цаас гаргагчийн нийтлэг үүрэг

20.2. Засгийн газар, аймаг, нийслэлийн Засаг даргад энэ хуулийн 20.1.3, 20.1.4, 20.1.6, 20.1.8, 20.1.10 дахь заалт хамаарахгүй

<sup>104</sup> Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйл

## Орон нутгийн өмч

Орон нутгийн өмчийн харилцаанд холбогдох асуудал нь өргөн хүрээг хамарсан асуудал бөгөөд орон нутгийн өмчийг тодорхойлох, тухайлбал, өмчийг бүртгэх, захиран зарцуулах, хяналт тавих нь нэн тулгамдсан асуудал болоод байна. Эдгээрийг дэлгэрүүлэн авч үзвэл:

1. *Орон нутгийн өмчийг тодорхойлох шалгуур, арга зам тодорхойгүй.* Өмчлөх эрхийг эдлэх боломжийг тодорхойлох үндэслэл нь өмчлөлийн зүйлээс шууд хамааралтай байдаг. Тэгвэл эдүгээ орон нутгийн өмч нь нийтийн зориулалттай өмч болон орон нутгийн өөрийн өмч хэмээн зохицуулсан. Энэ хүрээнд орон нутгийн нийтийн болон өөрийн өмчийн хүрээнд чухам ямар субъект, ямар хэмжээнд оролцох буюу эрхээ хэрэгжүүлэх байдал нь тодорхойгүй байна. Ийм ч учраас орон нутгийн өмчийн эзэн нь тодорхойгүй байдлыг үүсгэж түүнийг хамгаалах (арчлах) асуудал нь эзэнгүйдэх нөхцөлд хүргэж байна. Тиймээс уг өмчийн зааг ялгааг өмчийн шинж чанараас үүдэн тогтоох шаардлага улам бүр нэмэгдсээр байна.

Нөгөөтэйгүүр орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг олж авах, эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах хүрээн дэх тулгамдсан асуудал нь орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр үүсэхээр хуулиар зохицуулснаас үүдэн өмчлөх эрхийг үүсгэж буй төсөв нь шууд орон нутаас хамаарахгүй тул уг эрх бодитоор хэрэгжихэд бэрхшээл үүсгэж байна.

Эрх зүйн зохицуулалтын хэрэглээний хүрээнд орон нутгийн өмчид эд хөрөнгө олж авах, орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн эд хөрөнгийн эрх, өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах журам, өмчийг хувьчлах зэрэг харилцааг “иш татсан” байдлаар зохицуулсанаас үүдсэн хууль хэрэглээний түвшинд хүндрэл үүсгэж байна.

2. *Орон нутгийн өмчийн үнэлгээ, шинж чанар тодорхойгүй.* Өмчийн үнэлгээ, шинж чанар, зориулалтаар нь ангилаагүй байдлаас үүдэн орон нутгийн өмч эзэнгүйдэх буюу өмч орон нутгийн аль нэгжийн эзэмшилд байх асуудал тодорхойгүй байна. Ийм байдал эдийн засгийн төвлөрөл бий болоход нөлөөлж байгаа. Жишээлбэл, сум, дүүрэг, баг, хороо нь өөрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд байгуулах эдийн засгийн харилцаанд оролцох тохиолдолд заавал аймаг, нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас зөвшөөрөл авч зээл авч, үнэт цаас гаргахаар хуульд зааснаас харж болно. Мөн аймаг, нийслэлээс дооших засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хувьд тус бүртээ эрх зүйн харилцаанд оролцогч субъект байх боломжийг улам бүр хязгаарлаж буй нь чухам ямар өмч хэний эрх хэмжээнд байхыг тогтоохгүй байдлаас үүдэлтэй юм.

3. *Орон нутгийн өмчийн эрх орон нутагт бүрэн шилжээгүй бөгөөд орон нутаг бие даасан субъект байх эрхийг хязгаарласан.* Иргэний эрх зүйн үүднээс өмчлөгч нь хуулиар тогтоосон хэмжээ, хязгаарын дотор өөрийн өмчлөлийн зүйлээ чөлөөтэй эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулах эрхийг хэлнэ. Гэвч уг өмчлөх эрхээ эдлэх анхдагч үндэслэл нь өмчлөх эрх үүсэхтэй салшгүй холбоотой байдаг. Энэ ч үүднээс одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулийн дагуу орон нутгийн хувьд өмчлөх эрх үүсэх анхдагч нөхцөл болох төсвийг орон нутгийн нэгж тус бүр өөрөө мэдэн шийдэх эрх бүрэн олгогдоогүй. Ийнхүү дүгнэх үндэслэл нь орон нутгийн удирдлагын хувьд өөрийн төсвөө Засаг даргын зөвлөлөөр хянуулж байж сая батлуулах боломжтой буйгаас харагдаж байна.<sup>105</sup>

Өмчлөх эрхийн гол шинж буюу эзэмших, ашиглах эрхээс ялгагдах үндсэн шинж нь уул өмчлөлийн зүйлээ захиран зарцуулах эрхтэй байх асуудал билээ. Тэгтэл орон нутгийн хувьд өөрийн өмчлөлийн зүйлийг захиран зарцуулах хүрээнд орон нутаг Төрийн өмчийн хороотой зөвшилцөж байхаар хуульд заасан нь уг эрх нь эрх зүйн онол ёсоор туйлын байж, бие даан шийдэх боломжийг хязгаарласан шинжийг агуулжээ. Өөрөөр хэлбэл, Төрийн өмчийн хороо орон нутгийн хувьчлах эд хөрөнгийн жагсаалтыг тогтооход оролцох боломжтой.<sup>106</sup> Түүнчлэн орон нутгийн Хурлын хувьд өөрийн өмчлөлийн зүйлийн хувь заяаг шийдвэрлэх эрх мөн Засаг даргаас хамааралтай байна. Тухайлбал: Төсвийн тухай хуулийн 78.1 дэх хэсэгт “Засаг дарга нь иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийн талаар гарсан шийдвэрийг Засгийн газрын бодлогод нийцүүлэн хэрэгжүүлэх үүрэгтэй” гэж заасан нь мөн л орон нутгийн өмчийг захиран зарцуулах талаар Хуралд олгсон эрхийг өөр хуулиар боогдуулж буйгийн жишээ юм. Энэ ч үүднээс өмчлөх эрх ямар субъектын мэдэлд байна вэ гэдэг нь бие даасан байдалд онцгой нөлөөтэй юм. Зарах, түрээслэх, зээлийн барьцаанд тавих, үйл ажиллагаанд ашигласнаас орлого олох гэх мэт олон талаар өмчийн эрх мэдэлтэй холбоотой асуудал үүсдэг учир өмчлөх эрх бүрэн утгаараа орон нутагт шилжих боломжийг өнөөгийн үйлчилж буй эрх зүйн зохицуулалт хязгаарлаж байна.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Төсвийн тухай хуулийн 31.5.

<sup>106</sup> Төсвийн тухай хуулийн 77.2.3 дах хэсэгт орон нутгийн өмчийн үндсэн хөрөнгийг хувьчлах ба бусдад шилжүүлэх, шинээр олж авах жагсаалт, төлөвлөгөө, эх үүсвэрийг хэлэлцэж батлах. Хувьчлах орон нутгийн эд хөрөнгийн жагсаалтыг батлахдаа Төрийн өмчийн хороотой зөвшилцөнө;

<sup>107</sup> Дээрх хэсгийг МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн дэд захирал, доктор А.Бямбажаргалын “Нутгийн удирдлага, Сорилт ба Шийдэл үндэсний чуулган” дээр тавьсан “Орон нутгийн өмчийн харилцаан дахь тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам” илтгэлээс иш татан авав. Чуулганы эмхэтгэл, 2016, 108-110 дахь тал

## ***Сумын өмчийн талаар бодит байдал***

Бодит амьдрал дээр суманд ашиг олдог хөрөнгө байна уу? гэдэг асуудал нэн чухал юм. Одоогоор суманд байгаа хөрөнгийг дотор нь ялгаж үзвэл бараг бүх сум ижилхэн төрийн захиргааны болон үйлчилгээний байгууллагын барилга байшин буюу сумын ЗДТГ, сургууль, эмнэлэг, цэцэрлэг, соёлын төв, багийн төвийн байшин, гэрэлтүүлэг, зам талбай гэх цөөн өмч бий. Эдгээр жагсаалтаас харахад ашиг олох орон нутгийн өмч байхгүй байна.

Ганц нэг өрөө тасалгаа, гал зуух түрээслэх төдийгөөр маш бага хэмжээний мөнгө олж болох боловч тэр нь хэтэрхий бага учраас сумын хөгжилд нөлөөгүй. Суманд байгаа эдгээр орон нутгийн хөрөнгийн бүртгэл нь суманд байдаг боловч захиран зарцуулах эрх нь аймгийн мэдэлд байдаг байна. Сүүлийн жилүүдэд аймаг, сумдууд социализмын үед баригдсан одоо төрийн байгууллага ашиглах боломжгүй барилга байшин худалдан борлуулж байна. Энэ нь байнга үргэлжлэхгүй учраас түүнээс олж буй орлого санхүүгийн тогтвортой орлого, эх үүсвэр болж чадахгүй байна.

Үндсэн хуулийн дагуу сум өмчлөгч болох эрх зүйн чадвартай болохыг Иргэний хуулийн (100.1) ... аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг гэсэн нэгж тус бүр өмчлөгч байна гэж заасан заалтаар нотлож болно. Гэвч үүнийг ЗЗНДНТУТХ, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ёсоор хараахан зохицуулж чадаагүй байна. Тодруулж хэлбэл, сумын хамт олны өмчийн талаарх бүрэн эрх зохицуулагдалгүй орхигджээ.

Онолын хувьд сумын өмч гэдэг нь тухайн сумын иргэд бүхэлдээ нэг субъект болж, сумын эрх барих байгууллагаараа дамжуулан олж авдаг, сумынхаа хөгжлийн төлөө ашиглаж, захиран зарцуулдаг эдийн болон мөнгөн хөрөнгийн хийгээд эд хөрөнгийн эрх юм.

Гэтэл одоо хүртэл төрийн болон аймгийн өмчөөс суманд хөрөнгө шилжүүлээгүй байна. Үүний улмаас ЗЗНДНТУТУ-иар (18.1.3) сумын ИТХ-ын бүрэн эрхэд хамааруулсан орон нутгийн өмчийн өмчлөгчийн эрхээ бие даан хэрэгжүүлэх боломжийг хязгаарлах үндэслэл болж байна.

## **Дүгнэлт**

1. Төв-орон нутгийн төсвийн харилцааг боловсронгуй болгох чиглэлээр хийгдсэн шинэтгэлүүдэд орон нутгийн өөрийн орлого бүрдүүлэх санаачилгыг нэмэгдүүлэх хөшүүрэг бий болгохоос илүү төв засгийн шилжүүлгийг онцолсон байдалтай байна. Орон нутгийн

татварын бааз суурийг нэмэгдүүлэхийн тулд “орон нутгийн сайн татвар” хэмээн тооцогддог өмчийн татварын хувь хэмжээг зах зээлийн эдийн засгийн шаардлагад нийцүүлэн зоригтой нэмэгдүүлэх цаг болсон гэж үзэж байна. Тухайлбал, хөдөөд малын татварыг сэргээн тогтоох, хот суурин газарт хотын татварыг сонгодог утгаар нь бий болгож, нийслэлийн татварыг нийслэлийн бүсчлэлээр ялгавартай тогтоох нь төрийн санхүүгийн онол, зах зээлийн эдийн засгийн зарчимд нийцэх юм. Ингэснээр татвар төлөхгүй хэрнээ үйлчилгээ нэхэж суудаг иргэдийн бэлэнчлэх сэтгэлгээг өөрчилж, орон нутгийн удирдлагаас татвар төлснийхөө хариуд хариуцлага нэхдэг хариуцлагын тогтолцоо ч сайжрах юм.

2. Харьцуулсан судалгаагаар улс орнууд Нутгийн удирдлагын тухай ерөнхий хуулиас гадна Орон нутгийн санхүүжилтийн тухай хуультай байх хандлага зонхилж байна. Олон улсын шинжээчдийн зөвлөснөөр Орон нутгийн санхүүжилтийн тухай шинэ хуулийн төсөл боловсруулах боломжийг судалж үзэх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Уг хуульд орон нутагтай хуваалцах татварын төрөл, ЗЗНДН-д ногдох хувь хэмжээ, ЗЗНДН-д хариуцуулахаар ногдуулсан чиг үүрэгт зориулсан зорилтот тэтгэлгийн шинж чанар, тэтгэлгийг хуваарилах томъёог тодорхойлох зарчим, санхүүгийн ерөнхий болон тэнцвэржүүлэх тэтгэлгийн шинж чанар, хуваарилалтын зарчим, ЗЗНДН-ийн зээлийн асуудлыг зохицуулах, зээл авах эсвэл баталгаа гаргаж өгөх эрхийг хязгаарлах дүрэм журмыг тусгах замаар ЗЗНДН-үүдэд хангалттай хэмжээний, урьдчилан тооцож болох, ил тод орлогын эх үүсвэртэй болгох асуудлуудыг тусгах боломжтой.

3. Сум, дүүргийн төсвийг аймаг, нийслэлээр дамжуулахгүйгээр олгож байх, улсын төсвөөс хуваарилсан санхүүгийн дэмжлэгийг сум, дүүргийн ИТХ өөрт нь оногдсон чиг үүргийн хүрээнд уян хатан зарцуулж байх боломжийг хуулиар нээж өгөх шаардлагатай.

4. Орон нутгийн хөгжлийн төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэхийн тулд нутгийн удирдлага үнэт цаас гарган хөрөнгө босгох боломжийг илүү боловсронгуй болгож, холбогдох эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

5. Өмчийн харилцааг зохицуулж буй гол хууль болох Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль нь төрийн өмчлөх эрхийн харилцааг дэлгэрэнгүй зохицуулсан боловч орон нутгийн өмчийн харилцааг нарийвчлан зохицуулаагүй байна. Орон нутгийн өмчийн харилцааг бие даасан хуулиар зохицуулах шаардлагатай. Бусад орнуудад “өмчийн үнэлгээний тухай хууль” гаргах замаар өмчийн харилцааны асуудлыг шийдвэрлэж байна.<sup>108</sup> Уг хуулиар өмчийг

<sup>108</sup> Тухайлбал: Финлянд, Словен, Өмнөд Африк, Ирланд, БНСУ, Монтенегро, Болгар.

төрөлжүүлж, үнэлгээтэй болгон чухам аль нэгж өөрийн өмчид хамааруулах зарчмыг тогтоож байна. Улмаар өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах субъектыг тодорхой болгох замаар өмчлөх эрхийг баталгаажуулах арга замыг хэрэглэж байна. Энэ нь манай өнөөгийн өмчийн зүйлсийн тодорхойгүй байдлыг арилгах онцгой ач холбогдолтой юм.

6. Өмчлөх эрхийг ЗЗНДН тус бүрт олгох замаар орон нутгийн өмчлөх эрхийг баталгаажуулах, энэ эрхийг аль нэг этгээдээс хараат бусаар эдлэх, тухайлбал, өмчийг худалдан борлуулах буюу хувьчлах асуудлыг бие даан шийдвэрлэх, эд хөрөнгийг худалдан борлуулсан орлогыг орон нутагт үлдээх боломжийг эрх зүйн орчноор бий болгох шаардлагатай байна.

# НАЙМДУГААР БҮЛЭГ – Төгсгөлийн бүлэг

## Нэгдсэн дүгнэлт

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль 1992 онд батлагдсан нь төрийн удирдлагын төвлөрсөн тогтолцоо буюу орон нутаг дахь Ардын Депутатуудын Хурал (АДХ), түүний гүйцэтгэх захиргаа, нэг намын бодлогод түшиглэсэн удирдлагын бүтцийг халж, шинэ Үндсэн хуульд заасан ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмыг амьдралд хэрэгжүүлэх, орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тавьж нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудыг эмхлэн байгуулж үйл ажиллагааг нь хэвшүүлэн хөгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэж ирсэн байна.

Гэхдээ 1992 оны хуульд нутгийн өөрийн удирдлагын талаар Үндсэн хуульд заасан зарчмын шинжтэй гол гол зохицуулалтуудыг зах зээлийн эдийн засаг бүхий иргэний нийгмийн шаардлага, дэлхийн бусад орнуудын нийтлэг жишигт нийцүүлэн дэлгэрүүлэн нарийвчилж хуульчилж чадаагүй, Үндсэн хуулийн заалтуудыг хуулбарласан шинжтэй, өмнөх тогтолцооны үеийн АДХ-ын үйл ажиллагааг зохицуулж байсан хууль, дүрэмд төрөөс хувийн хэвшлийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцож байсан уламжлалыг авч тусгасан нь одоо хүчин төгөлдөр мөрдөж байгаа хуульд ч зарим талаар хадгалагдан үлджээ.

Улсын Их Хурлын 2005 оны 62 дугаар тогтоолоор “Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, төвлөрлийг сааруулах асуудлыг судлан дүгнэлт гаргах, санал боловсруулах үүрэг бүхий түр хороог байгуулан ажиллуулж, улмаар 2006 оны 12 дугаар сард Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг батлан мөрдүүлж байна. Энэхүү хуулиар орон нутагт үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн захиргааны нэлээд байгууллагын төвлөрсөн босоо удирдлагыг халж, орон нутгийн төсвийн бус хөрөнгөөр хөгжлийн сан бүрдүүлэх, түүний хөрөнгийг бие даан захиран зарцуулах, орон нутгийн өмч, түүний ашиглалт, зарцуулалттай холбогдсон Хурал, Засаг даргын бүрэн эрхийг зааглан тодруулах, Хурлын түр хороо байгуулах, ИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн эрх мэдлийг өргөтгөх замаар ИТХ-ын байнгын ажиллагааг хангах, Хурлын бүрэн эрх хугацаанаас өмнө дуусгавар болох, Хурал, Засаг

даргын хоорондын харилцаа, тэдгээрээс УИХ, Засгийн газар, төрийн захиргааны төв байгууллагуудтай харилцах, Хурлын төлөөлөгчийн үйл ажиллагааны баталгаа зэрэг нэлээд олон асуудлаар шинэ зохицуулалтыг тусгаж, Хурал, Засаг даргын бүрэн эрхийг өргөтгөх чиглэлээр зарим нэмэлт зохицуулалтыг тусгасан байна. Ялангуяа Хурал, засаг даргын бүрэн эрхэд салбарын хуулиудад байгаа нэлээд зохицуулалтыг түүвэрлэн авч тусгасан байна.

Хууль батлагдан мөрдөгдсөнөөс хойш 2017 оныг дуустал хугацаанд 18 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт орсны ихэнх нь Захиргааны ерөнхий хуультай нийцүүлэн нутгийн удирдлагын байгууллагын шинэ стандарт тогтоож, шинэ чиг үүрэг ногдуулснаас бусдаар орон нутгийн өөрөө удирдах зарчмын гол нөхцөл болсон төсвийн бус орлогоор орон нутгийн хөгжлийн сан байгуулах заалтыг хүчингүй болгож, орон нутаг дахь зарим байгууллагыг босоо тогтолцоотой болгож, удирдлагыг нь төвөөс томилдог болсон байна. Эдгээр нь төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр хийсэн өмнөх алхмыг үгүйсгэсэн шинжтэй болжээ.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль нь зах зээлийн эдийн засгийн нөхцөлд орон нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн зохицуулалтыг бүрэн дүүрэн хангаж чадаагүй, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын мөн чанар, түүнд нийцсэн чиг үүрэг, бүрэн эрхийн зохицуулалтыг бүрэн дүүрэн хуульчилж чадаагүй, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж тус бүрийн онцлог байдлыг бүрэн гаргаж тодорхойлж чадаагүй, нутгийн өөрийн удирдлагыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчмыг дэлгэрэнгүй зохицуулан тодорхойлоогүй, үүний улмаас нутгийн удирдлагын шат шатны байгууллага, Засаг даргын чиг үүрэг, бүрэн эрхийг тодорхой ялган зааглаж чадаагүй байна. Эдгээрийг судалгааны даалгаварт заасан дараахь сэдвүүдээр дүгнэв:

## **Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн зохион байгуулалт**

1. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд Үндсэн хуульд заасан “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж” гэх ойлголтыг нарийвчлан тодорхойлж томъёолоогүй, нутгийн өөрийн удирдлага гэж юу болох, аль шатанд хэрхэн хэрэгжих ёстойг тайлбарлаж дэлгэрүүлэн зохицуулаагүй байна.

2. Хуулийн 3 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “баг нь сумын, хороо нь дүүргийн засаг захиргааны нэгж мөн” гэсэн нь баг, хороо нь эдийн засгийн хувьд бие даахгүй боловч өөрийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрхтэй (Үндсэн



хуулийн 62 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг), нийтийн эрх зүйн субъект буюу засаг захиргааны харилцаанд харьцангуй бие даасан статустай байхаар заасан Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн агуулгатай зөрчилдсөн байна. Эндээс “баг, хороо бол зөвхөн засаг захиргааны нэгж”, “баг, хороо бол нутаг дэвсгэргүй юм” гэсэн буруу ойлголт бий болжээ.

3. Хуулийн 4.1 ба 4.2 дахь заалтаар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх шийдвэр гаргах субъектыг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн хувьд Улсын Их Хурал, баг, хорооны хувьд аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал байхаар ялгаатай зохицуулсныг эс тооцвол Үндсэн хуулийн заалтыг (57.3) дэлгэрүүлэн засаг захиргааны хуваарийг тогтоох, өөрчлөх шалгуур үзүүлэлтүүд, шийдвэрлэх процедур агуулсан заалт, үүний дотор “харгалзах” ба “үндэслэх” нөхцөлийг гүнзгийрүүлсэн зохицуулалт хийгээгүй байна. Үүний улмаас хуучин тогтолцооны үед хөдөө аж ахуйн нэгдэл, сангийн аж ахуйг түшиглүүлэн 1970-аад онд шийдвэрлэсэн засаг захиргааны хуваарьт дорвитой өөрчлөлт оруулж сумдыг өөрөө бие даан хөгжих чадамжтай эдийн засаг нийгмийн цогцолбор болгох зэргээр засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн шинэтгэл хийх үндсэн зорилт хэрэгжээгүй өдий хүрчээ.

4. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийг өөрчлөхдөө эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзах, тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэх Үндсэн хуулийн заалтыг амьдралд хэрэгжүүлэх явцад иргэдийн саналыг үндэслэх субъектив шинжтэй шалгуурыг давахгүйгээс болж засаг захиргааны хуваарийг өөрчлөх нэлээд санал санаачилга бүтэлгүй болсон байна. Энэ нь засаг захиргааны хуваарийг өөрчлөхөд харгалзан үзэх тодорхой үндэслэл, шалгуурыг бий болгох шаардлага амьдралаас урган гарч байгааг харуулж байна.

## **Хотын эрх зүйн байдал**

Монгол Улсын Үндсэн хуульд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарийг тогтвортой байлгах үүднээс хотыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж гэж тодорхойлоогүй байна. Харин Үндсэн хуулийн Хавсралт хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоож, түүний дагуу тэдгээрийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах хүртэл Дархан, Чойр, Эрдэнэт хот одоогийн нутаг дэвсгэртээ аймагтай адилсах засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалттай байна” гэж заасан. Гэтэл “Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай” хууль батлагдсаны дараа эдгээр хотыг аймаг болгон зохион байгуулсан нь үнэн чанартаа тэдгээрийг

хотын эрх зүйн зохицуулалтаас гаргаж Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн зохицуулалтад шууд хамааруулсан юм. Ингэснээр бүх асуудал Хурал, Засаг даргын бүрэн эрхийн хүрээнд шийдэгдэх болж, хотын эрх зүйн зохицуулалт ёс төдий болж хаягдсан байна.

Хот нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж байх эсэх маргаантай асуудлыг Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар яаран шийдвэрлэх нь зохимжгүй гэж үзэж байна. Асуудлын гол зангилаа нь хотын эрх зүйн байдлыг тодорхой болгож, түүний өөрийн удирдлага, Захирагчийн бүрэн эрх, үйл ажиллагаагаа явуулах үндэс болсон хотын өмч, төсөв, бүтэц, зохион байгуулалтын асуудлыг тодорхой болгож Хурал, Засаг даргын бүрэн эрхээс зааглах, Хотын өөрөө удирдах байгууллага, Захирагч нь эдэлбэр газрынхаа хүрээнд Хурал, Засаг даргын зарим чиг үүрэг, бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж, хотын төсвийн асуудлыг баталгаажуулж хуульчлах, хотын үйлчилгээг иргэдэд үзүүлэх эрх зүйн үндсийг бий болгоход оршиж байна. Үүнийг Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийг шинэчлэх замаар шийдвэрлэх боломжтой гэж судалгааны баг дүгнэв.

## Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчмын хэрэгжилт

Үндсэн хуулиар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагад төрийн болон өөрөө удирдах удирдлага зэрэгцэн хэрэгжиж, нутгийн иргэдээс сонгогдсон “хөндлөн” хийгээд төв засгийн газар болон зохих дээд шатнаас томилогдсон “босоо” удирдлага хослон оршихоор зохицуулсан. Энд чиг үүргийн зааг ялгаа амин чухал ач холбогдолтой юм. Үүний учир Үндсэн хуульд аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг нь хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэгтэй байх (58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг), Улсын Их Хурал, Засгийн газраас шаардлагатай хэмээн үзсэн тохиолдолд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргад шилжүүлж болох (62 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг)-оор тогтоосон байна. Үндсэн хуульд **“тусгайлан олгосон чиг үүрэг”** хэмээн тодорхойлсон боловч энэ чиг үүрэг нь “өөрийн удирдлагын чиг үүрэг” үү, эсхүл тухайн ойлголтоос илүү өргөн хүрээтэй төв засгийн газрын ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн чиг үүрэг үү гэдгийг ялган тодорхойлоогүй байна. Энэ зорилтыг Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу тусгайлсан хуулиар дэлгэрүүлэн тодотгох боломжтой юм. Үндсэн хуульд “нутгийн өөрийн удирдлага” “төрийн удирдлага” гэх нэр томъёог хэрэглэсэн нь эдгээр хоёр ойлголт нь бие биеэс ялгаатай эрх зүйн хувьд өөр үр дагавартай гэдэг нь ойлгомжтой.

Үндсэн хуульд аймаг ба нийслэл, сум ба дүүрэг, баг ба хороонд буюу гурван түвшинд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болох иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, иргэдийн Нийтийн Хурал үйл ажиллагаа явуулах талаар заасан (59 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг). Мөн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг нь хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэгтэй байхаар (58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг) зааж, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжих зарчмыг тодорхойлсон. Дээр дурдсан Үндсэн хуулийн зохицуулалтын хүрээнд тэдгээрийн агуулгыг Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар дэлгэрүүлэн зохицуулахдаа нутгийн удирдлагыг төрийн удирдлагатай хослуулахын агуулгыг бүрэн тодорхойлж чадаагүй байна. Энэ нь дараахь үндэслэлүүдээр нотлогдож байна:

1. 33НДНТҮТХ-д нутгийн удирдлагын гурван түвшний мөн чанарыг ялгавартай тодорхойлж чадаагүй байна. Энэ нь аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны шат бүрт Хурал ба Засаг дарга хоорондын харилцаа, дээд ба доод шатны Хурал хоорондын харилцаа, тус тусын чиг үүргийг ялгавартай зохицуулаагүй, нийтлэг байдлаар хуульчлахад хүргэжээ. Үндсэн хуульд зааснаар баг, хороо нь нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, ниймийн асуудлыг бие даан шийдвэрлэхээр байгаа (62 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг). Гэтэл бодит амьдрал дээр ялангуяа багийн нутаг дэвсгэр, хүн амын тоо, эдийн засгийн үндэс суурь нь дээр дурдсанаар тулгамдсан асуудлаа бие даан шийдвэрлэх боломжийг хангаж чадахгүй, эрх зүйн хувьд бие даасан төсөв, хөрөнгөтэй байж, түүнийгээ захиран зарцуулах боломж хязгаарлагдмал байна. Нөгөө талаар баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурал нь иргэдээс сонгогдсон байнгын төлөөлөлгүй, иргэд шууд оролцооны зарчмаар асуудлаа шийдвэрлэх замаар өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх хэлбэр гэж үзэхээр байна. Энэ нь баг, хороо нь сум, дүүргийн засаг захиргааны дотоод бүтэц бөгөөд хуулиар тусгайлан тогтоосон буюу сум, дүүргээс шилжүүлсэн чиг үүрэг, бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх нутгийн өөрийн удирдлагын нэгж байж болохыг харуулж байна.

2. Хуульд нутгийн удирдлагын өөрийн чиг үүрэг нь юу болохыг нарийвчлан тодорхойлж чадаагүй байна. Энэ нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага ямар асуудлыг өөрийн удирдлагын зарчмаар шийдэх, ямар асуудлыг хуулиар шилжүүлэн олгосон чиг үүргийн дагуу төрийн удирдлагын зарчмаар шийдэх ёстойг зааглаж чадахгүй холиход хүргэжээ.

3. Нутгийн удирдлагыг төрийн удирдлагатай хослуулахын мөн чанар болсон төрийн болон орон нутгийн ашиг сонирхлыг

зохистой хослуулах, харилцан тэнцвэрийг хангах зорилтын үүднээс авч үзвэл юуны өмнө төвийн болон орон нутгийн ашиг сонирхлыг тодорхой зааглаж чадаагүйгээс энэхүү тэнцвэр алдагдаж, орон нутгийн өөрөө шийдэх асуудалд төрөөс хутгалдан оролцох, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, түүний Тэргүүлэгчдэд төрийн удирдлагын чиг үүргийг давамгайлан олгох, тэдгээрийн үйл ажиллагаанд улс төрийн намын ашиг сонирхол давамгайлах, ашиг сонирхлын тэнцлийг хэлбэр талаас нь хангасан зохицуулалтуудыг хуульчилсан боловч тэдгээр нь амьдралд бодитой үр дагаварт хүргэх чадамжгүй байх зэргээр хослох бус холилдох байдалтай явж иржээ.

4. Нутгийн өөрийн удирдлагыг жинхэнэ утгаар хэрэгжүүлэх, нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан шийдвэрлэх гол нөхцөл болох орон нутгийн өмч, татвар, төсөв санхүүгийн нөхцөл боломж зэрэг үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн үндэс бүрэн хангагдаагүй байна.

## **Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн чиг үүргийн хуваарилалт**

Нутгийн удирдлагын гурван түвшинд (Хурал, Засаг дарга) чиг үүргийг хуваарилахад баримтлах зарчим, шалгуур, ангилал тодорхойгүй байна. Энэ нь нутгийн өөрөө удирдах гурван түвшний байгууллага болох аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Хурлын статус, мөн чанарыг ялгавартай тодорхойлоогүйтэй холбоотой. Үүнээс үүдэн шат шатны Хурал болон Засаг даргын чиг үүрэг, мөн Хурал хоорондын чиг үүргийн зааг ялгаа ойлгомжгүй болж, холилдоход хүргэж чиг үүргийн давхардал, хийдэл, зөрчил гарахад хүргэж байна.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд орон нутгийн удирдлагын гурван түвшний байгууллагын чиг үүрэг, бүрэн эрхийг тодорхойлохдоо ихэвчлэн нийтлэг чиг үүрэг, бүрэн эрх гэдэг байдлаар зохицуулсны улмаас удирдлагын дээд шатны байгууллага нь доод шатны байгууллагын чиг үүрэг, бүрэн эрхийн асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой болсон, Хурлын чиг үүргийн хүрээнд Засаг даргын эрхлэх асуудлыг давхардуулан хамаатуулсан, тухайн асуудлыг шийдвэрлэхдээ нутгийн өөрийн удирдлагын зарчмаар шийдвэрлэх асуудлыг ялган зааглаагүй байдалтай байна.

Шат шатны засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн чиг үүргийг (түүний дотор өөрийн удирдлагын чиг үүрэг) хуулиар тусгайлан олгох тухай Үндсэн хуулийн Тавин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалт жинхэнэ утгаараа хэрэгжээгүй, Төсвийн тухай хууль болон салбарын харилцааг зохицуулж буй зарим хуульд туссан байдалтай байна гэж дүгнэв.

## **Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль ба бусад хуулийн уялдаа**

Нутгийн удирдлагын харилцааг зохицуулж буй хуулиудыг хууль тогтоомжийн системчлэлийн үүднээс судлан хууль хоорондын уялдааг хангах, давхардал, хийдлийг арилгах ажил хийгдээгүй байна. Үндсэн хуулийн 63 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн заалтыг хэрэгжүүлэх нь зөвхөн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар хязгаарлагдахгүй болох нь ойлгомжтой. Тодорхой салбарын харилцааг зохицуулах хуулиудын зохицуулалтад нутгийн удирдлагын оролцоо зайлшгүй хамаарах билээ. Иймд нутгийн удирдлагын аль харилцааг ерөнхий хуулиар, алийг нь салбарын нарийвчилсан хуулиар зохицуулахыг тодорхой болгох шаардлагатай нь харагдаж байна.

Салбарын зарим хуульд нэг чиг үүргийг Хурал, Засаг дарга аль аль нь хэрэгжүүлэхээр тодорхойлсон, нэг асуудлаар дээд, доод шатны Засаг дарга аль аль нь шийдвэр гаргахаар зохицуулсан тохиолдол гарч байна. ЗЗНДНТУТХ-д салбарын харилцааг зохицуулсан асуудлыг давхардуулан тусгах, зарим талаар зөрчилтэй заалт ч орох, эсхүл тухайн салбарын асуудлаар нутгийн удирдлагын байгууллага юу хийх нь тодорхойгүй орхигдох гэх мэт хийдэл гарч байна. ЗЗНДНТУТХ-д салбарын хуулиар зохицуулах асуудлууд давтагдан туссанаас салбарын хууль өөрчлөгдөх тохиолдол бүрт дагж өөрчлөлт оруулах шаардлага гарч байна.

Харьцуулсан эрх зүйн судалгаанаас үзэхэд ОХУ, Гүрж, Испани Унгар, БНХАУ зэрэг оронд нутгийн удирдлагын ерөнхий хуультай, түүнд нутгийн удирдлагын ерөнхий чиг үүргийг тодорхойлж, харин салбарын тодорхой харилцаанд оролцох чиг үүрэг, бүрэн эрхийг салбарын хуульд нарийвчлан тодорхойлж зохицуулдаг, тэгэхдээ нутгийн удирдлагын ерөнхий хуулийнхаа зохицуулалтад нийцүүлдэг байна. Энэ нь аливаа давхардал, зөрчил гарахаас сэргийлдэг сайн талтай. Энэ үүднээс авч үзвэл нутгийн удирдлагын эрх зүйн зохицуулалтын суурь хууль болох ЗЗНДНТУТХ-д нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүрэг, бүрэн эрхийн ерөнхий зохицуулалтыг тусгаж, харин салбарын тодохой харилцаанд оролцох чиг үүрэг бүрэн эрхийг тухайн салбарын хуулиар зохицуулах шаардлагатай байна.

## **Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эдийн засгийн үндэс**

Үндсэн хууль, ЗЗНДНТУТХ-д нутгийн удирдлагын босоо болон хэвтээ тэнхлэгийн хувьд орлого, зарлагын хуваарилалтын зарчим,

төв, орон нутгийн санхүүгийн харилцааны үндсэн асуудлуудыг дутуу зохицуулсан байна. Үндсэн хуулийн "эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор" гэсэн ойлголтыг дэлгэрүүлэн тодорхойлоогүйгээс засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийг оновчтой өөрчлөх, засаг захиргааны нэгжийг харьцангуй бие даасан чиг үүрэг, бүрэн эрх бүхий субъект болгон томруулах зорилтыг хэрэгжүүлж чадаагүй байна.

Орон нутгийн төсвийн бие даасан байдал хангагдаагүй, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг нь татвар, төсөв, өмчийн эрх, санхүүгийн үйл ажиллагааны хувьд төвөөс хараат эрх зүйн орчинд үйл ажиллагаа явуулж байна. Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааг боловсронгуй болгох чиглэлээр хийгдсэн шинэчлэлүүд нь орон нутгийн өөрийн орлогыг бий болгох санаачлагыг нэмэгдүүлэх хөшүүрэг бий болгохоос илүү төвийн хуваарилалт, татаас, шилжүүлгэд шүтсэн байдалтай явж ирж, нутгийн өөрөө удирдах нэгжүүдийн бие даан хөгжих эдийн засгийн үндэс суурийг бий болгож чадахгүй байна. Иймд төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл улсын нийтлэг ашиг сонирхлыг хангахын зэрэгцээ төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн бие даасан байдал, хариуцлага, санаачилгыг дээшлүүлэх чиглэлээр төсөв, татвар, санхүүгийн дорвитой шинэтгэл хийх цаг болсон байна.

## Шийдэл

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийг хүчингүй болгож, "Нутгийн удирдлагын тухай" шинэ хуулийн төслийг боловсруулах нь зүйтэй гэж судалгааны баг үзэв. "Нутгийн удирдлагын тухай" хуулийн үзэл баримтлалд дараах зарчмын шинэ зохицуулалтыг тусгахыг зөвлөмж болгож байна. Үүнд:

1. Засаг захиргааны гурван түвшин тус бүрийн хувьд нутгийн өөрийн удирдлага нь ямар хэв шинжтэй, зохион байгуулалттай байхыг тодорхойлох, үүнд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн дараах онцлогуудыг харгалзах:

– Иргэдэд хамгийн ойр нэгж буюу баг, хорооны эрх зүйн байдлыг тодорхой болгох, Иргэдийн Нийтийн Хурлын үйл ажиллагааг хуулиар нарийвчлан зохицуулах, орон нутгийн санал асуулга явуулах зэргээр нутаг дэвсгэрийн ач холбогдолтой шийдвэр гаргахад иргэдийн шууд оролцооны хэлбэрүүдийг журамлах, гаргасан шийдвэрийнх нь эрх зүйн чадамжийн талаар хуульд тусгах шаардлагатай байна. Багийн хувьд ялангуяа хөдөө орон нутагт иргэдийн нүүдэлчин амьдралын хэв маяг, он удаан жил уламжилж ирсэн мал аж ахуйн зохион байгуулалт, оршин суугчдын хүн ам зүйн үзүүлэлтүүдийг харгалзан үзэх нь зүйтэй байна.

Баг, хороог нутгийн өөрөө удирдах бие даасан нэгж (нийтийн эрх зүйн субъект) болохын нь хувьд бэхжүүлж, баг, хороог байгуулахад баримтлах хүн амын болон өрхийн тоо, байршил, аж ахуй, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний чиглэл гэх мэт шалгуурыг тодорхой болгон хуульчилж мөн чанарт нь нийцсэн тодорхой чиг үүрэг, бүрэн эрхийг олгох чиглэлээр эрх зүйн хувьд баталгаажуулах шаардлагатай. Баг, хорооны иргэд оршин суугаа нутаг дэвсгэр нутагтаа амьдрах орчин нөхцөлөө бүрдүүлэх, өдөр тумынхаа тулгамдсан асуудлыг шууд оролцооны зарчмаар зөвшилцөн хамтын шийдвэр гаргахтай холбогдсон асуудлыг бие даан эрхлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр хуульчлах шаардлагатай байна.

– Сум, дүүрэг нь орон нутгийн өөрийн удирдлагын бие даасан цөм (суурь) нэгж байж, иргэдийн амьдралын тулгамдсан асуудлууд, нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн зорилтыг шийдвэрлэх чиг үүрэг, бүрэн эрхтэй байх, үүнтэй холбогдон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бие даан үйл ажиллагаа явуулах эдийн засгийн үндсийг бүрдүүлсэн чадамжтай байх шалгуурыг хуульчлах нь зүйтэй. Харьцуулсан судалгаагаар бусад орны хандлагыг харгалзан үзэхэд анхан шатны суурь нэгжид нутгийн өөрөө удирдах байгууллага байж, иргэдэд үйлчилгээ үзүүлэх, иргэдийн оролцоог хангах, харин бүсийн буюу дундын нэгжид төрийн удирдлагын чиг үүрэг давамгайлсан байгааг харгалзан үзэх нь зүйтэй.

– Аймгийг сумын өөрөө удирдах байгууллагуудын нийтлэг эрх ашгийн төлөөлөл болохын зэрэгцээ төв засгийн газрын бодлого шийдвэрийг хэрэгжүүлэх, сум хоорондын асуудлыг зохицуулах, хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангуулах, хяналт тавих чиглэл давамгайлсан чиг үүрэгтэй нэгж байхаар тодорхойлох нь төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл Монгол улсын хувьд чухал ач холбогдолтой гэж үзэж байна. Нийслэл хотод дүүрэг, хороо нь иргэдэд илүү ойр байдлыг харгалзан тэдгээрт өөрөө удирдах байгууллагын статусыг олгох нь зүйтэй. Гэхдээ нийслэлийн эрх зүйн байдлыг тусгайлсан хуулиар тодорхойлон зохицуулах тул жичид нь авч үзэх шаардлагатай.

2. Хот, тосгоны Зөвлөл нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүргийг өөрийн эзэмшил газрынхаа хэмжээнд гүйцэтгэх, тэдгээрийн Захирагч нь мөн Засаг даргын чиг үүргийг гүйцэтгэхээр хуульчлах. Ингэснээр хот, тосгоны нутаг дэвсгэрт хоёр өөр удирдлага давхар ажиллахгүй болохын зэрэгцээ хот өргөжин тэлэхийн хэрээр тухайн ЗЗНДН-ийн нутаг дэвсгэрт орших эзэмшлийн газар нь тэлж байх нөхцөл бүрдэх юм. Үүнтэй холбогдон хот, тосгоны төсөв, санхүү, өмч, зэрэг түүний эдийн засгийн үндсийг хуулиар тусгайлан зохицуулж, Хурал, Засаг даргын чиг үүрэг, бүрэн эрхээс тусгаарлан зохицуулах шаардлагатай.



3. Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хороо нь нийтийн эрх зүйн харилцаанд бие даан оролцдог, иргэний эрх зүйн харилцаанд хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангаж хуулийн этгээдийн эрхийг эдлэхээр хуульчлах;

4. ЗЗНДНТУТХ-д “хүн амын байршил, эдийн засгийн чадавхи, газар зүйн байршил, зам харилцааны нөхцөл” гэх “харгалзах” заалтыг тодорхой болгох, үүний дотор бусад улсуудын зохицуулалтын адил тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суух хүн амын тоог тусгах, орон нутгийн иргэдийн саналыг авах процедур агуулсан “үндэслэх” заалтыг илүү тодорхой болгох шаардлагатай байна. Багийн хүн ам, өрхийн тоо харилцан адилгүй байгаа, хүн амд үзүүлэх үйлчилгээг түргэн шуурхай, тэгш хүргэх, багийн Засаг даргын ажлын ачааллыг жигдрүүлэх үүднээс баг байгуулах, татан буулгах үндэслэл, шалгуур үзүүлэлт буюу багийн өрхийн тооны доод ба дээд хязгаарыг хуулиар тогтоох шаардлагатай байна.

5. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн чиг үүргийг удирдлагын субъектаар тодорхойлсон байдлыг халж, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн хувьд тусгайлсан чиг үүргийг Нутгийн удирдлагын тухай хуулиар тогтоох. Үнд дараах асуудлуудыг шийдвэрлэх:

– Төсвийн тухай хууль дахь нийслэл, аймаг, дүүрэг, сумын чиг үүргийн ангиллыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн гүйцэтгэх үүргийн хэв шинжид тохируулан шинэчлэх, аймаг, нийслэлд төвлөрсөн чиг үүргийг сум, дүүргийн түвшинд шилжүүлэх, сум, дүүрэг, хотын төсвийг тусад нь бие даасан байдлаар тусгах, Төсвийн тухай хууль болон Нутгийн удирдлагын тухай хууль дахь чиг үүргийн ангиллыг нэгдсэн байдлаар зохицуулж, ингэснээр орон нутгийн чиг үүргийн санхүүжилтийн асуудлыг тодорхой болгох,

– Дээрх ангиллын дагуу салбарын хуулиудаар нутгийн удирдлагын байгууллагын эрх хэмжээг тодорхойлох зарчмыг ерөнхий буюу Нутгийн удирдлагын тухай хуульд тусгах,

– Нийслэлийг аймагтай, дүүргийг сумтай, хороог багтай адилтган нэг загвараар зохицуулж ирсэн практикийг арилгах,

– Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Хурал, Засаг даргын “нийтлэг бүрэн эрх” гэх ойлголтыг халах шаардлагатай байна.

6. Нутаг дэвсгэрийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэх засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн бие дааж, өөрийн хариуцлага доор хэрэгжүүлэх “орон нутгийн өөрийн чиг үүрэг”, төрийн байгууллагаас шилжүүлсэн чиг үүрэг хэмээн заагласнаар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний өөрөө удирдах байгууллага ямар асуудлыг өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд шийдвэрлэх, ямар асуудлыг Засгийн газар, дээд шатны байгууллагын хяналтан дор хэрэгжүүлэх гэх мэт



хариуцлагын тогтолцоо, улмаар санхүүжилтийн асуудал тодорхой болно. Нутгийн удирдлагын тухай хуульд ийнхүү эрх, чиг үүрэг шилжүүлэх, санхүүжүүлэх журмыг тусгах;

7. Нутаг дэвсгэрийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэх талаар Хурлын эрх хэмжээг тодорхой болгосны үндсэн дээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүтэц, үйл ажиллагааны зохион байгуулалт, хуралдааны дэг, иргэдийн Төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдлыг мөн чанарт нь дүйцүүлэн тодорхой зохицуулсан зүйл, заалтыг хуульд тусгах. Хурлын дарга нь Хуралтайгаа зэрэгцсэн эрх мэдэл хэрэгжүүлдэггүй, Хурлын дарга болон Ажлын алба нь зөвхөн Хурлын дотоод зохион байгуулалтын асуудлыг эрхэлдэг байх, Хурлын Тэргүүлэгчид нь Хурлын эрх хэмжээний асуудлыг шийдвэрлэдэг байдлыг хязгаарлах, Хурлын төлөөлөгчийг чөлөөлөх, эгүүлэн татах үндэслэл, журмыг нэвтрүүлэх замаар хариуцлагын тогтолцоог бий болгох;

8. Хурлын төлөөлөгчдийн үйл ажиллагааны баталгаа, цалин, урамшуулал, нийгмийн даатгалын нөхөн олговрын асуудлыг НӨУБ-ын эрх ашгийн үүднээс шийдвэрлэх;

9. Хурал, Засаг даргын хоорондын хяналт-тэнцвэрийг бий болгохын тулд нэг талаас Хурлаас гаргаж байгаа шийдвэрийн хуульд нийцсэн байдалд хяналт тавих талаар Засаг даргын эрх, үүргийг нэмэгдүүлэх, Хурлыг тараах үндэслэлийг тодорхой болгож, хурлыг тараах санал гаргах эрхийг Засаг дарга, Засгийн газарт өгөх, нөгөө талаас Хурлын төлөөлөгч нь нутаг дэвсгэрийн байгууллагуудад өмчийн хэлбэр харгалзахгүйгээр хяналт шалгалт хийх зэрэг зарим талаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн шинжтэй ажилд хутгалдан ордог, Хурал гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, иргэний журамт үүргийн биелэлтэд хяналт тавих зэрэг өөрт хамааралгүй үүрэг гүйцэтгэхийг зогсоох, Хурал, Засаг даргын бүрэн эрх холилдсон байгааг зааглах зэргээр одоо мөрдөж буй хуулийн зохицуулалтад байгаа зарим гажуудлыг залруулах;

10. Төвийн болон орон нутгийн эрх барих байгууллагуудын хооронд тэнцвэр бий болгох чиглэлээр НӨУБ-ын үйл ажиллагаанд хууль тогтоомж хэрхэн мөрдөгдөж байгаад хяналт тавих, хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгохтой холбогдсон харилцааг тодорхой болгох, Засгийн газрын зүгээс НӨУБ-д мэргэжил, арга зүйн зөвлөгөө өгөх заалтуудыг тодорхой болгох, ялангуяа ИТХ-ын Төлөөлөгчдийн сургалтын зардлыг орон нутгийн төсөвт тусгах тухай заалт нэмэх, НӨУБ-ын бие даасан байдал, эрх ашгийг хамгаалах үүднээс Хурлаас Засаг даргад нэр дэвшүүлж дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд томилж буй журамд засаг төрийн төлөөлөгч гэдгийг хүлээн зөвшөөрч, батламжилж буй байдлаар тодотгол хийх, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн хооронд маргаан гарсан тохиолдолд Засгийн

газар хөндлөнгөөс оролцож болох утгатай заалтуудыг хүчингүй болгох, НӨУБ-ын бие даасан байдлыг шүүхээр хамгаалах тухай заалт нэмэх;

11. ЗЗНДНТУТХ болон бусад хуулийн хоорондын давхардал, зөрчил, хийдлийг арилгах, үүнтэй уялдан шинэ хуулийн зохицуулалтад зохих шаардлагатай шинэ зүйл, заалтыг тусгах. Нутгийн удирдлагын тухай хуульд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн чиг үүрэг, нутгийн удирдлагын байгууллагын бүрэн эрх, үйл ажиллагааны ерөнхий зохицуулалтыг тусгаж, харин салбарын хуульд тодорхой нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгах зарчмыг баримтлах нь зүйтэй.

12. Нутгийн өөрөө удирдах нэгжийн өмчийн эрхийг жинхэнэ ёсоор баталгаажуулж, сум, дүүрэгт тухайлсан өмчийг эзэмшүүлэх, түүнийгээ захиран зарцуулах бүрэн эрхийг олгох, үүнтэй уялдан төвлөрлийг сааруулах, орон нутагт эдийн засгийн бодит бааз суурийг бий болгох зарчмыг тодорхойлсон зохицуулалтуудыг шинэ хуулийг төсөлд тусгах, түүнд нийцүүлэн төсөв, санхүү, өмчийн болон татварын харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомжийг шинэчлэх шаардлагатай байна. Энэ нь мэдээж нэг далайлтаар хийх ажил биш харин нэлээд нарийвчилсан судалгааны үндсэн дээр үе шаттайгаар нухацтай боловсруулж шийдэх зорилт юм. Үүнтэй холбогдон олон улсын шинжээчдийн зөвлөснөөр “Орон нутгийн санхүүжилтийн тухай” хуулийн төсөл боловсруулах асуудлыг судлан үзэх шаардлагатай байна.

13. Нутгийн удирдлагын тухай хуулийн төслийг боловсруулахад үзэл баримтлалын шинжтэй зарим тодорхой зохицуулалтыг боловсруулахын тулд судалгааг гүнзгийрүүлэн хийх шаардлагатай. Ялангуяа эхний ээлжинд аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны чиг үүргийг дахин хуваарилахад одоогийн бодит байдалд хуулийн зохицуулалт, санхүүжилт, орон нутгийн тухай чиг үүргийг хэрэгжүүлэх чадамжийн хамт дэлгэрэнгүй чиг үүргийн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр саналыг боловсруулж, чиг үүргийн шинэ хуваарилалтын зураглалыг гаргах шаардлагатай байна.

14. Нутгийн удирдлагын тухай хууль батлагдсанаар шууд хэрэгжих боломжгүй юм. Учир нь энэхүү хууль нь өмч, төсөв, татвар, нийгмийн харилцааг зохицуулж буй бүхий л салбарын зохицуулалтуудыг хөндөхөд хүрэх бөгөөд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн одоогийн хуваарийг шинэчлэх, төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн бие даасан байдал, хариуцлагыг сайжруулах чиглэлээр авч хэрэгжүүлэх олон хөтөлбөр, арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай болох юм. Үүнтэй холбогдуулан УИХ-аас гаргах тогтоолын төсөл, авах арга хэмжээний саналыг жич боловсруулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

## Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн талаарх санал

Монгол Улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоо, нутгийн удирдлагын тухай хуулийг цаашид боловсронгуй болгоход Үндсэн хуулийн “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлага” гэх Дөрөвдүгээр бүлэгт хэсэгчилсэн өөрчлөлт хийх нь төдийлөн тус болохгүй, харин уг бүлгийн заалтуудыг бүтнээр нь өөрчлөх нь зүйтэй гэж судалгааны багийн зүгээс үзсэн болно. Ийнхүү өөрчлөхдөө Үндсэн хуулийн хатуу зохицуулалтыг аль болох багасгаж, ердийн хуулийн зохицуулалтанд үлдээх зарчмыг баримтлах нь зүйтэй гэж үзсэн болно. Үндсэн хуулийн Дөрөвдүгээр бүлгийн зүйл, заалтуудыг өөрчлөх талаар тусгайлсан саналыг доор тусгав. Үүнд:

1. 57 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт хотыг нэмж оруулах асуудлыг яаран шийдэх шаардлагагүй гэж үзэв. Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно” гэснийг Үндсэн хуулиар хот байхыг хориглоогүй гэж ойлгож болно. Харин хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийг шинэчлэн, зохицуулалтыг дэлгэрэнгүй болгож хотын удирдлагад (Зөвлөл, Захирагч) Хурал, Засаг даргын чиг үүргийг шилжүүлэн гүйцэтгүүлэх хуулийн зохицуулалтыг бий болгох замаар хот, тосгоны эрх зүйн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой юм.

2. 57 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийг “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг хуулиар тогтоосон шалгуур үзүүлэлтүүд, тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг харгалзан Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” гэж өөрчлөх. Ийнхүү өөрчилснөөр ЗЗНДН-ийг өөрчлөх үндэслэл, шалгуур үзүүлэлтүүдийг хуулиар дэлгэрэнгүй тодорхойлох боломж бүрдэх бөгөөд нэгэнт хуулиар шалгуур үзүүлэлтийг тогтоосон нөхцөлд Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэх биш, харин харгалзан үзэж, нийт улсын ашиг сонирхлын үүднээс шийдвэрлэх боломж бүрдэнэ гэж үзэв.

3. 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор” гэдгийг тодотгох, тухайлбал, “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж хуулийн этгээд байх, нийтийн эрх зүйн харилцаанд оролцооноор өмч эзэмших, татварын хувь хэмжээг тогтоох, нутгийн удирдлагын бие даасан байдлыг шүүхээр хамгаалах, чиг үүрэгтэй нь тохирсон санхүүжилттэй байх зарчмыг нэмж тусгах.

4. 59 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийг “Нутгийн өөрийн удирдлагыг аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хороонд иргэдийн Нийтийн Хурал, тухайн

Хурлын хуралдааны чөлөө цагт түүний Тэргүүлэгчид хэрэгжүүлнэ” гэж өөрчлөх, мөн хэсэгт “сум, дүүрэг/хороо нь нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх суурь нэгж мөн” гэж нэмэх. Ингэснээр “нутгийн өөрийн удирдлага” ба “нутгийн удирдлага” хэмээх ойлголтын ялгаа зааг тодорхой болж, нутгийн удирдлагын чиг үүргийг ЗЗНДН-ээр нь тодорхойлох, нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн нэгж нь сум, дүүрэг/хороо болж, бусад түвшинд тэдгээрийн онцлогт тохирсон ашиг сонирхолд тулгуурласан нутгийн өөрийн удирдлага хэрэгжих юм.

5. Сум, дүүргийн ИТХ-ыг тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэд нийтээрээ, шууд сонгох, аймаг, нийслэлийн ИТХ-ыг төлөөлөгчдийг нь сум, дүүргийн ИТХ-аас сонгох замаар байгуулах. Үүнийг Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу холбогдох сонгуулийн болон нутгийн удирдлагын тухай хуулиудад тусган зохицуулах боломжтой тул Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах шаардлагагүй гэж үзэв. Аймаг, нийслэлийн ИТХ нь нутгийн өөрийн удирдлагын суурь нэгж болох сум, дүүргийн/хорооны нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлэх тул төлөөлөгчид нь сум, дүүргийн ИТХ-аас сонгогдох нь зүйд нийцэх бөгөөд зэрэгцсэн олон сонгууль явуулах шаардлагагүй болох юм.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд орон нутгийн сонгуульд улс төрийн нам нэр дэвшүүлж оролцохыг хориглох тухай хэлэлцэгдэж байгаа. Үндсэн хуульд ийм хатуу зохицуулалт хийхийн оронд уг асуудлыг улс төрийн намын тухай хууль, сонгуулийн тухай хуулиар зохицуулах нь зүйтэй гэж судалгааны багийн зүгээс үзэж байна.

6. 60 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг “сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг даргыг тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэд дөрвөн жилийн хугацаагаар шууд сонгож, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга батламжилж, аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг Ерөнхий сайд дөрвөн жилийн хугацаагаар томилно” гэж өөрчлөх, эсхүл одоогийн зохицуулалтыг хадгалах. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд хэлэлцэгдэж байгаа баг, хорооны Засаг даргыг дээд шатны Засаг дарга “томилох” хувилбарт судалгааны багийн зүгээс үндэслэлтэй аргумент гаргах боломжгүй байна.

7. 60 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийг Үндсэн хуулийн зохицуулалтаас хасч, ердийн хуулийн зохицуулалтад үлдээх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Энэ нь Засаг даргыг сонгох, томилох бусад хувилбартай нийцэх бөгөөд нэр дэвшүүлж, томилох журмыг ердийн хуулиар уян хатан зохицуулах боломжтой болгоно.

8. 61 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хориг тавих, түүнийг хэлэлцэн шийдвэрлэх журмыг хуулиар тогтооно” гэж нэмж, мөн зүйлийн 3, 4 дэх хэсгийг хасах. Ингэснээр амьдралд хэрэгжихгүй, зохицуулалтын

нөлөөлөлгүй заалтыг өөрчилж, Нутгийн удирдлагын тухай хуулиар зохицуулах, Хурал, Засаг даргын хоорондын харилцаанд эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийг хангасан зохицуулалтыг бий болгох боломжтой гэж үзэв. Нөгөө талаар ирээдүйд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь Засаг даргынхаа Тамгын газрын бүтэц, орон тоог бие даан, уян хатан шийдвэрлэх боломжийг олгох юм.

9. 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын” гэдгийг “Нутгийн өөрийн удирдлагын суурь нэгжийн (сум, дүүргийн) эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно” гэж өөрчлөх. Гурван шатны Хурал аль аль нь хууль, дээд шатны байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй асуудлаар шийдвэр гаргах боломж буюу чиг үүргийн давхцал гарах боломж нээгдсэн. Иймд энэ заалт засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн аль түвшний НӨУБ-д хамаарах талаар тодотгол хийх нь чиг үүргийн давхардлыг арилгахад чухал ач холбогдолтой болно.

10. 63 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн “Хурлын тогтоол, Засаг даргын захирамж нь хууль тогтоомж, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газар, харьяалах дээд шатны байгууллагын шийдвэрт нийцсэн байх бөгөөд түүнийг тус тусын нутаг дэвсгэрт хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөнө” гэдэг заалт дээр тодотгол хийж, Нутгийн удирдлагын шийдвэрийн хуульд нийцсэн байдалд Засгийн газар хяналт тавина гэж нэмэх.

11. 63 дугаар зүйлд “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн хооронд гарсан маргааныг шүүхээр зохицуулна” гэдэг заалт нэмэх. Энэ нь НӨУБ-ын эрх ашгийг хамгаалах зорилготой бөгөөд түүний бие даасан байдалд төрийн захиргааны байгууллага хөндлөнгөөс оролцохоос сэргийлэх юм.

Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн талаар судалгааны багаас гаргасан санал дэмжигдэхгүй тохиолдолд “Нутгийн удирдлагын тухай” шинэ хуулийн үзэл баримтлалын зарим асуудлыг Үндсэн хуулийн заалтад нийцүүлэх шаардлага гарах боловч манай судалгааны багаас Үндсэн хуулийн агуулгыг дэлгэрүүлэн тодорхойлох талаар зөвлөмж болгож байгаа зарчмын шийдлүүдийг бүхэлд нь үгүйсгэхгүй юм.

## Баримт бичгийн шинжилгээ

Баримт бичгийн судалгааны хүрээнд нутгийн удирдлагын чиглэлээр гарсан 10 гаруй бие даасан бүтээл, 30 гаруй судалгааны ажлын тайлан, эрдэм-шинжилгээний хурал, үндэсний хэмжээний чуулганы эмхэтгэлүүдийг судалж үзэв. Судалгааны ажлын хувьд нутгийн удирдлагын түүхэн уламжлал, хүн ам зүйн холбогдолтой 1, орон нутгийн эдийн засаг, татвар, төсвийн зохицуулалттай холбогдох 2, орон нутгийн хурлын сонгуулийн зарчим, түүнд улс төрийн намын оролцооны талаар 7, нийслэлийн болон орон нутгийн хот, тосгоны эрх зүйн байдалтай холбоотой 8, төвлөрлийг сааруулах асуудлаар 2, Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийсэн 1, нутгийн удирдлагын тогтолцоо, орон нутгийн түвшин дэх чиг үүргийн хуваарилалт, эрх зүйн зохицуулалтын асуудлаар 2, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн асуудлаар 3, нутгийн удирдлагын талаарх гадаад орнуудын эрх зүйн харьцуулсан судалгаа 3, эрх зүйн асуудалд шууд хамааралгүй 2 судалгаа байна.

Дээрх судалгаанууд нь нутгийн удирдлагын эрх зүйн зохицуулалтыг тусгайлан судалсан гэхээсээ нутгийн удирдлагын удирдлагын үйл ажиллагаанд тулгамдсан асуудлуудыг хөндсөн, бие даасан судалгаа гэхээс илүү Улсын Их Хурлаар тодорхой хуулийн төсөл боловсруулах, батлахтай холбоотойгоор бусад орны эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судалсан, мэдээлэл лавлагааны шинж чанартай судалгаа зонхилж байна. Гэсэн хэдий ч эдгээр судалгаанд хөндөгдсөн эрх зүйн зохицуулалтын талаарх санал, зөвлөмжүүдийг цаашид эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгоход анхаарч үзэх ач холбогдол талаас нь хандаж дараах тоймыг бэлтгэв.

## Өмнө хийгдсэн судалгаануудын тойм

1. Монгол Улсад төв, орон нутгийн харилцааг шинэчлэн тодорхойлох нь: Нутгийн удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх боломжит чиглэлүүд, Тони Левитас, НҮБХХ-ийн захиалгаар хийсэн судалгаа, 2008 он

Монгол Улсын өмнө тавигдаж байгаа чухал зорилт бол нутгийн удирдлагын эрх, үүргийг нарийвчлан тодорхойлох, тэднийг бие даасан төсөвтэй, чиг үүргээ зохистой хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хангалттай, урьдчилан тооцох боломжтой, ил тод орлоготой болгоход оршино. Энэ зорилтыг хэрэгжүүлэх ажил хэзээ ч, хаана ч амар байдаггүй. Тус улсын хүн ам зүй, газар зүй, түүхэн нөхцөл байдлын онцлогийн улмаас энэ зорилтыг Монголд хэрэгжүүлэхэд улам ч илүү хүнд байх нь ойлгомжтой.

– Төрийн чиг үүргийг нутгийн удирдлагынхаас маш тодорхой заагласны үндсэн дээр орон нутгийн шинээр гүйцэтгэх чиг үүргүүдийг тодорхойлж, тэдгээрийг хэрхэн санхүүжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэх. Энэ шийдвэр бол улс төрийн шийдвэр байдаг боловч үүнийг эмпирик буюу туршлага дээр үндэслэсэн найдвартай дүн шинжилгээ, чиг үүргийн хуваарилалтын төрөл бүрийн хувилбарын үр дагаврыг тооцсон санхүүгийн тооцоо, төсөөлөлд суурилах нь илүү үр дүнтэй болно. Судалгааны хоёр салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг болох чиг үүрэг, санхүүг нэгэн зэрэг судлах шаардлагатай бөгөөд түргэн шуурхай, эрчимтэй хийсэн тохиолдолд 6-8 сарын дотор гүйцэтгэж болно.

– Онолын хувьд аль чиг үүргийг орон нутагт шилжүүлэх, санхүүжилтийг ямар хэлбэрээр хийхийг тогтоохын тулд бүх салбарыг шинжлэх шаардлагатай. Гэхдээ амьдрал дээр салбар бүр өөрийн гэсэн онцлогтой байдаг тул өөр өөр аргачлал шаардагддаг учраас эхний ээлжинд хамгийн чухал ач холбогдолтой салбаруудаас эхлэх нь зүйтэй юм.

– Төрийн аливаа чиг үүрэг бол төрийн аль нэг байгууллагаар дамжуулан тухайн үйлчилгээг хүргэх, зохицуулалтын болон хөрөнгө оруулалт хийх бодит эрх мэдлийн нэгдлээс бүрддэг. Гэхдээ чиг үүрэг бүрт эдгээр бүрэлдэхүүн хэсгийн эзлэх хувь харилцан адилгүй байдаг учир аль чиг үүрэг нь сургуулийн өмнөх боловсрол, бага сургууль зэрэг төсвийн байгууллагуудаар дамжуулан үйлчилгээ хүргэхтэй голчлон холбоотой; аль чиг үүрэг нь хот төлөвлөлт зэрэг шийдвэр гаргах болон зохицуулах эрх мэдэлтэй холбоотой; аль чиг үүрэг нь цэвэр усны хангамж зэрэг хөрөнгө оруулалтын санхүүжилт, зохицуулалтын эрх мэдэлтэй холбоотой болохыг ялгаж салгах хэрэгтэй байдаг.

– Уг судалгаанд цаашлаад чиг үүргийн шинжилгээг соёл, боловсрол, цэвэр усны хангамж, бохирын шугам сүлжээний дэд бүтцийг сайжруулах, хот төлөвлөлт, хот байгуулалтын салбарт хэрхэн хийх талаар дэлгэрэнгүй зөвлөгөө өгсөн. Үүнд тухайн салбарт үйлчилгээ үзүүлж байгаа объектуудын зураглалыг гаргах (тооллого хийх), хөрөнгө оруулалтын шийдвэрийг хэн гаргаж байгаа, хөрөнгө оруулалтын хэмжээ, ажиллагсдын цалингийн сан, өмчлөл нь хэний мэдэлд байгаа, өмчлөлийг орон нутагт шилжүүлэхэд эрх зүйн хувьд орох өөрчлөлт, зохицуулалтын эрх мэдлийн хаана үлдээх, нутгийн удирдлагад эрх мэдэл өгөхөд салбарын ямар хуульд өөрчлөлт оруулахыг тусгах зэрэг асуудлыг хамруулах шаардлагатай талаар дурдсан байна.

– Нутгийн удирдлагад ногдуулах чиг үүргийг тодорхойлж, түүнтэй холбогдон гарах зардлыг тооцоолсны үндсэн дээр Орон нутгийн санхүүжилтийн тухай шинэ хуулийн төслийг боловсруулах. Уг хуульд орон нутагтай хуваалцах татварын төрөл, нутгийн удирдлагад



ногдох хувь хэмжээ, нутгийн удирдлагад хариуцуулахаар ногдуулсан чиг үүрэгт зориулсан зорилтот тэтгэлгийн шинж чанар, тэтгэлгийг хуваарилах томъёог тодорхойлох зарчим, санхүүгийн ерөнхий болон тэнцвэржүүлэх тэтгэлгийн шинж чанар, хуваарилалтын зарчим, Орон нутгийн засаг захиргаадын зээлийн асуудлыг зохицуулах, зээл авах эсвэл баталгаа гаргаж өгөх эрхийг хязгаарлах дүрэм журмыг тусгах замаар орон нутгийн засаг захиргаадад хангалттай хэмжээний, урьдчилан тооцож болох, ил тод орлогын эх үүсвэртэй болгох.

2. Хот, тосгоны эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудалд (Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд), УИХ-ын Тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл 4-р боть, 2009 он.

– Хот, тосгон гэдэг ойлголтыг Монголын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн бодит байдалд тохируулан зөв оновчтой тодорхойлох шаардлагатай.

– Засаг захиргааны нэгжийн төвүүдээ шууд хот, тосгоноор тооцох аргачлал бий болгох.

– Хотын орон нутгийн зэрэглэлээс татгалзах

– Хот, тосгоныг засаг захиргааны нэгж болгох

3. Хотжилтын бодлогын эрх зүйн орчны шинжилгээ, УИХ-ын Тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл, 2010 он, 4-р боть

– Үндсэн хуулийн Дөрөвдүгээр бүлгийн “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлага” гэсэн нэр, түүний агуулга нь хот тосгоны эрх зүйн байдлыг боловсронгуй болгоход саатуулагч механизмын үүрэг гүйцэтгэх болсон. Иймд Үндсэн хуулийн Дөрөвдүгээр бүлгийг “Засаг захиргааны нэгж дэх төрийн ба нутгийн удирдлага” гэж өөрчлөхийг санал болгожээ.

– Засаг захиргааны нэгжийн нэршлийг шинэчлэх санал дэвшүүлсэн Тухайлбал аймгийн төвийг “Балгас”, сумын төвийг тосгон, багийн төвийг “гацаа” гэж нэрлэх санал гаргасан. Ийнхүү санал гаргахдаа засаг захиргааны нэг нэгжийн дотор өөр засаг захиргааны нэгжийг байгуулахаас зайлсхийх арга замыг хайсан байна.

– Хот, тосгоныг засаг захиргааны нэгж болгох

– Үндсэн хуулийн 2-р зүйл, 58-р зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалт хоорондоо зөрчилтэй гэж дүгнэсэн. “Засаг захиргааны нэгж” болон “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж” гэсэн хоёр өөр нэр томъёо Үндсэн хуульд байгааг шүүмжилжээ.

4. Нийслэлийн эрх зүйн байдлын зохицуулалт, өргөн барьсан хуулийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ, боловсронгуй болгох



асуудлууд (харьцуулсан судалгаа), УИХ-ын Тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл 5-р боть, 2010

– Орон нутгийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлыг байнгын ажиллагаатай байна гэж тусгасан нь Үндсэн хуультай зөрчилдсөн.

– Дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, Засаг даргыг аймгийнхтай адилтгахаар тусгасан нь Үндсэн хууль зөрчиж байна.

– Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжид харьяалалтай иргэний эрх, үүргийг оршин суугчийн эрх, үүргээс салгах шаардлагагүй. Оршин суугчийн татвар нь олон төрлийн татвар төлөх болж байгаа нь шударга ёсны болон тэгш байдлын талаас ихээхэн эргэлзээтэй байна.

5. Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын талаарх шүүмж, бусад орны туршлага (харьцуулсан судалгаа), УИХ-ын Тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл, 5-р боть, 2010

– Улаанбаатар эхлээд хот, дараа нь нийслэл юм. Нийслэл гэдэг нь мөн чанартаа өргөмж нэр, статус нь юм.

6. Хотын тухай гадаадын зарим орны Үндсэн хуульд зохицуулсан байдал. Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын талаарх шүүмж, бусад орны туршлага (харьцуулсан судалгаа). Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл 10-р боть, 2011; Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын талаарх шүүмж, бусад орны туршлага (харьцуулсан судалгаа), УИХ-ын Тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл 5-р боть, 2010

– Унгар, Лаос, Киргиз, Куба, Нидерланд, Португали, ОХУ, Румын гэсэн 8 улсын Үндсэн хуульд хот гэж байгаа боловч засаг захиргааны хамгийн том нэгжийн хэмжээнд тооцогдох хотын шалгуурыг хуулиар тогтоодог болох нь тодорхой байна. Тухайлбал, Москва нь холбооны улсын субъект болдог. Үндсэн хуульд хотын эрх зүйн асуудлыг ихэвчлэн тодорхойлон заагаагүй бөгөөд хотууд ихэнхдээ мужийн бүрэлдэхүүнд багтдаг. Хотын эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтооно гэж гол төлөв заасан нь эрх мэдэл нь парламентад үлдэж байгааг харуулж байна.

– Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь хотын зохицуулалт тодорхой юм шиг атлаа тодорхой зохицуулалт хийх гэхээр хязгаарлаад байгаад асуудлын гол нь оршиж байна. Улс орнууд Үндсэн хуульдаа хотуудын эрх хэмжээг тусгайлан заагаагүй ч Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийг байгуулахдаа хотуудын нэрээр байгуулдаг хандлага нийтлэг байна. Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн төв нь томоохон хотууд байх хандлага ч нэлээд нийтлэг байна. Засаг

захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн нутаг дэвсгэрт орших хотын эрх хэмжээг нэмэгдүүлдэг хандлага ч байна. Ийм зохицуулалтыг Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар зохицуулдаг. Үндсэн хуульд Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн талаар нийтлэг заалттай болгон тэдгээрийн бүтэц, зохион байгуулалт, эрх зүйн байдал, хилийн заагийг хуулиар тогтооно гэж тусгавал олон асуудал шийдэгдэнэ. Хот тосгоны хувьд 1960 оны Үндсэн хууль одоогийнхоос хавьгүй дээр байсан. Учир нь аймаг, хотод хувааж байсан. Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулахгүйгээр хот тосгон, нийслэлийн эрх зүйн байдлыг өөр байдлаар зохицуулах нь эрсдэлтэй юм. Иймээс Үндсэн хуулийн бүлэг, заалттай хамтад нь авч үзэх нь зүйтэй.

7. Нийслэлийн дүүргүүдийн эрх зүйн байдалтай холбоотой зарим санал; Дүүргийн эрх мэдлийг зохицуулж буй эрх зүйн орчин (мэдээлэл-лавлагаа), УИХ-ын Тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл 8-р боть, 2011

– ЗЗНДНТУТХ дахь дүүргийн эдийн засагтай холбоотой заалтууд нь дүүргийн эдийн засгийн бие даасан байдлыг нь өргөжүүлэхэд ямар нэгэн хязгаарлалтгүй байна. Хотын албан татвар, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, газрын төлбөр, үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвар, авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татварын зохих хэсгийг шууд дүүрэгт төвлөрүүлэх. Дархан цаазат бүс нутагт оршин суугчдаас авах тусгай татвар, агаар бохирдуулсны татвар зэргийг шинээр оруулах саналтай байна. УИХ татварын дээд, доод хязгаарыг тогтоож, орон нутаг хувь хэмжээгээ өөрсдөө зохицуулах (Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал). Дүүргийн татварын орлого бүрдүүлэх суурийг өргөтгөх чиглэлээр Нэгдсэн төсвийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах. Төсвийн харилцааг сайтар бодож зохицуулах, иргэдийг оролцуулах.

8. Дүүргийн эрх мэдлийг зохицуулж буй эрх зүйн орчин (мэдээлэл-лавлагаа), УИХ-ын Тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл 8-р боть, 2011

– Сум болон дүүргийн статусыг ялгаатай тогтоох. Суманд бэлчээр, ус гэх мэт, харин дүүрэгт гэрэлтүүлэг, явган хүний зам гэх мэт ялгаатай асуудлыг шийднэ.

– Худалдан авах ажиллагааны зөв тогтолцоо бий болгох, төвлөрлийг нь сааруулж орон нутагт эрхийг нь шилжүүлэх.

9. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаан дахь улс төрийн намын оролцоо, үүрэг, нөлөө, гишүүдийн орон нутгийн хуралд нэр дэвших эрх, улс төрийн намуудын гишүүнчлэлийн тухай харьцуулсан судалгаа, УИХ-ын Тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл 12-р боть, 2012

– Зөвхөн улс төрийн нам нэр дэвшүүлэх, зөвхөн тодорхой тооноос доошгүй сонгогчид нэр дэвшүүлэх, улс төрийн намууд ба тодорхой тооны бүртгэгдсэн сонгогчид хамтран нэр дэвшүүлэх гэсэн хэлбэрүүд байна.

10. Европын холбооны гишүүн Дани, Франц, Герман, Ирланд, Англи улсын орон нутгийн сонгуулийн тогтолцооны зарим зохицуулалт. УИХ-ын Тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл 8-р боть, 2011 Орон нутгийн сонгуульд улс төрийн намууд оролцох нь (харьцуулсан судалгаа). Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл 10-р боть, 2011 Улс төрийн намын гишүүнчлэл, төлөвшил, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын сонгууль, парламент болон орон нутгийн сонгуулийг зэрэг явуулах нь. Улсын Их Хурлын болон орон нутгийн сонгуулийг хамтад нь явуулах боломжтой эсэх асуудлаар харьцуулсан судалгаа болон лавлагаа мэдээлэл. Унгар Улсын парламентын болон орон нутгийн сонгуулийн бүрэн эрхийн хугацаа, парламентын гишүүдийн тоог тогтоох жишиг. УИХ-ын Тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл 12-р боть, 2012, Орон нутгийн сонгууль явуулах хугацааны талаарх гадаадын зарим орны эрх зүйн зохицуулалт (мэдээлэл, лавлагаа), УИХ-ын Тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл 21-р боть, 2015

– Парламент болон орон нутгийн сонгуулийн хамтад нь явуулдаг Филиппин, Болгар, Индонез, Тайвань, АНУ, Австрали гэсэн 6 улс байна. Манайхтай адил төстэй тогтолцоотой 19 орноос Унгар, Болгараас бусад нь тус тусдаа явагддаг. Цаг хугацаа, зардал хэмнэх, улс төржсөн байдал удаан үргэлжлэхгүй, нэр дэвшигч давхар өрсөлдөхгүй, сонгогчдыг сонгуулиар залхаахгүй, мөнгөний сонгууль хязгаарлагдах давуу талтай. Сонгуулийн тогтолцоо ижил биш, сонгуулийн зохион байгуулалт өөр, ачаалал ихэсдэг, Улсын Их Хурлын болон Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн бүрэн эрхийн хугацаа давхцахгүй тул хуулийн зөрчил үүсэх, сонгогчид төөрөлдөх, програм хангамж сайн шийдэгдээгүй, мэргэжлийн боловсон хүчин дутмаг зэрэг сөрөг талтай. Парламентын болон орон нутгийн сонгуулийн хугацаа нь ижил байдаг бөгөөд ихэвчлэн парламентын сонгуулийн дараа орон нутгийн сонгууль тусдаа явагддаг. Орон нутгийн сонгуулийг явуулах хугацаа 2-6 жил байна. Холбооны улсын хувьд улс дотроо харилцан адилгүй хугацаатай байна. Орон нутгийн захирагчийн хувьд дийлэнхдээ хуульд хугацаа заагаагүй байна.

11. Орон нутгийн хөгжлийн сангийн үйл ажиллагаа, Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, Шинжлэх ухааны академийн харьяа Үндэсний хөгжлийн хүрээлэн, 2014 он

– Манай орны хувьд засаг захиргааны нэгж, нутгийн өөрийн удирдлагын нэгжийг давхцуулан, хуучин АДХ-ын жишгийг харгалзан

3 түвшинд төвлөрсөн тогтолцооны зарчмыг хадгалан ажиллуулж байгаагаас захиргааны нэгжийн ч, нутгийн өөрийн удирдлагын ч хувьд менежментийн хомстолд оруулж, иргэний ардчилсан нийгмийг зүй тогтлоор нь хөгжүүлэх боломжгүйд хүргэж байна.

– Шууд ардчиллын ойлголтын зааг ялгааг онолын түвшинд авч үзэх шаардлагатай байна.

– 3 шатны Хурлын нийт 2000 гаруй нутгийн өөрөө удирдах байгууллага захиргааны хавсарга төдийхнөөр ажиллаж байна.

– 3 түвшинд байгуулагдсан өнөөгийн нутгийн өөрийн удирдлагыг зохистой нэг түвшинд байгуулах асуудлыг судлан тодорхойлох шаардлагатай байна.

– Баг, хороо, сумын удирдлагыг улс төрийн намаас ангид, мэргэжсэн байдлаар сонгох, эсвэл томилох тогтолцоог бий болгох, энэ түвшинд нутгаа мэддэг, ажлын практиктай, мэргэшсэн, бэлтгэгдсэн удирдлагатай байх бодлого баримтлах.

– Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангаж, орон нутгийн орлогыг бүрдүүлэх, өмчийг зааглан тогтоох асуудлыг судалж шийдвэрлэх.

12. “Шууд ардчилал, иргэдийн оролцоо” (иргэний танхим, орон нутгийн хөгжлийн сан), судалгааны тайлан, Конрад Аденаурын сангийн захиалгаар Удирдлагын Академи, Ш.Батсүх, Я.Долгоржав, Б.Ганцоож, 2014 он

– Иргэний оролцооны тухай хуулийн төслийг Ерөнхийлөгчийн зүгээс санаачлаад байгаа нь сайшаалтай ч одоо нэгэнт байгаа ард нийтийн санал асуулгын хуульд өөрчлөлт оруулах, орон нутгийн түвшинд санал асуулга явуулах тухай хуулийг шинээр батлуулах замаар асуудлыг шийдэх нь илүү оновчтой.

– Манай Улсад шууд ардчилалд үндэслэсэн иргэний оролцооны хэлбэрүүдээс байнга хэрэглэх бололцоотой нь баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурал юм. Гэвч баг, хорооны түвшинд шийдвэрлэх асуудлын хүрээ хумигдмал, хөрөнгө нөөц ихээхэн хомс байдаг.

– Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөлд төрөө дээдэлж, хуульд хөтлөгдөж явах хандлага зохимжтой юу, иргэдийн сонирхлыг дээдэлж, түүнд хөтлөгддөг шууд ардчилалд шилжих нь зөв үү, эсвэл энэ хоёрыг оновчтой хослуулах боломж байна уу гэдэг талаар нухацтай судалгаа хийж, судалгааны үр дүнд суурилсан бодлого боловсруулах. Шууд ардчилал, төлөөллийн ардчилал хэмээх ойлголтуудыг маш ойлгомжтой зааглаж практик амьдралд тэдгээрийг хооронд нь зөрчилдүүлэх бус харин бие биеийн нь сул талыг нөхөн гүйцэтгэх зарчмаар хослуулах арга замыг хууль эрх зүйн үндэслэлтэйгээр тогтоох хэрэгтэй гэжээ.

13. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын өнөөгийн байдал, тэдгээрийн хараат бус байдлын харьцуулсан судалгаа, УИХ-ын Тамгын газар, Бодлогын судалгааны эмхэтгэл 20-р боть 2015 он. Монгол Улсын Үндсэн хуульд засаг захиргааны нэгж, түүний удирдлагын талаар тусгасан байдлыг судлан дараах дүгнэлт гаргажээ:

– Үндсэн хуулийн 59.2, 60.1 заалтууд нь засаг захиргааны аливаа нэгжид "нутгийн удирдлага", "төрийн удирдлага" гэсэн хосолмол гэхээсээ илүү зэрэгцээ функционал үүрэгтэй 2 байгууллага заавал оршин ажиллах ёстойг хэлжээ

– Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Харти-д сонгуулийн дүнд байгуулагдсан зөвлөл буюу Хурал өөрт нь тайлагнадаг гүйцэтгэх байгууллагатай" байх санаа туссан. Гэтэл "Монгол улсад дээрээ парламентын засаглалтай, дороо буюу орон нутагт Засаг даргын засаглалтай" гэмээр байдалд явсаар байгааг иргэд шүүмжилдэг. Иргэдийн нийтийн хурлаас сонгогдсон хорооны Засаг даргыг дээд шатны Засаг дарга нь хүлээж авахгүй байх тохиолдолд үндсэн хуулийн асуудал үүсдэг. Төрийн ба нутгийн удирдлагын талуудын хариуцах ажил хоорондоо тов тодорхой заагтай, тэд бие биенээ нөхдөггүй, орлон ажилладаггүй байх учиртай. Орон нутагт төрийн удирдлага нь илт давамгайлаад нутгийн удирдлага байр сууриа зохих ёсоор бэхжүүлж чадахгүй байна гэж үзжээ.

14. Захиргааны төвлөрлийг сааруулж, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эрх хэмжээг тодорхойлох асуудалд" эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл, Шинжлэх ухааны академийн Философийн хүрээлэн, 2015 он

– Монгол Улсын нөхцөлд орон нутгийн бие даасан байдлыг харуулах 12 үзүүлэлтийг тодорхойлсон байна. Дээрх шалгуур үзүүлэлтийг ашиглан Төв аймгийн 27 сумын бие даасан байдлын үзүүлэлтийг тодорхойлжээ. Судалгааны дүгнэлтээс үзэхэд: Төв аймгийн 27 сумдын бие даасан байдлын түвшин "С" ангилал буюу "Орон нутгийн байгууллага төлөөллийн бие даасан байдалтай" байна. Ийнхүү орон нутгийн бие даасан байдлын шалгуур үзүүлэлт хангахгүй байгаа нь орон нутгийн эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох, үүнд татварын тогтолцоо, улсын төсвөөс ногдох хөрөнгөөс гадна орон нутаг өөрөө бие даан орлого олох боломжийг нээн өгч, нөхцөл боломжоор хангах хэрэгцээ шаардлага байна гэж дүгнэжээ.

15. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УИХ-ын Тамгын газар, НҮБХХ-ийн захиалгаар хийсэн судалгаа, 2016 он

– Үндсэн хуулийн 57-р зүйлийн 3 дахь хэсгийг “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршил, тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг харгалзан Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ.” гэж өөрчлөх нь зүйтэй гэж үзжээ. Энэхүү дүгнэлтийг гаргахдаа “Орон нутгийн харьяалалтай зарим хот, хороодыг тухайн суманд нь харьяалуулах тухай” Улсын Их Хурлын 1992 оны 24 дүгээр тогтоолыг Үндсэн хуулийн цэц хянаж үзээд тухайн орон нутгийн иргэдтэй зөвлөлдөөгүй гэсэн үндэслэлээр Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлт гаргасан, 2015 оны байдлаар нийт сумын 60 гаруй хувь нь 2500-аас бага хүн амтай, 1000-аас доош хүн амтай сум 19, аймгийн төвөөс 50 км-ээс ойрхон сум 43, зэргэлдээ сумтайгаа хэт ойрхон сумд байгаа нь захиргааны үрэлгэн байдлыг бий болгож, хүн амын үйлчилгээг хүндрүүлж, газар нутгийн маргаан гарах болсон байтал эдийн засгийн хувьд амьдрах чадваргүй сумдыг нэгтгэх Засгийн газрын санаачилга хэрэгжээгүй дарагдсан зэргээс үндэслэн “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг... тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн шийдвэрлэнэ” гэсэн Үндсэн хуулийн заалт хэт хатуу болсон тул нутаг дэвсгэрийн нэгжийг тогтооход зарим уян хатан байдал шаардлагатай байна гэж дүгнэжээ.

– Нийслэлээс гадна зарим нутаг дэвсгэрийн нэгжийг хот гэж хүлээн зөвшөөрөх хандлага байгааг харгалзан Үндсэн хуульд “хот”-ын ангиллыг нэмж тусгахыг санал болгосон. Ийнхүү дүгнэхдээ хөдөө орон нутагт тохируулсан захиргааны тогтолцоо хотын асуудлыг шийдвэрлэхэд тохиромжгүй байгаа, аймгийн төвийн сумдад хотын асуудал үүсээд байгаа, Үндсэн хуулийн хавсралт хуульд заасны дагуу улсын чанартай хотуудын эрх зүйн үндсийг тогтоох шаардлагатай байгаа, орон нутгийн хотын статусыг байхгүй болгоод аймгийн төвийн сум бий болгосон нь аймагт давхар захиргаа бий болгож, чиг үүрэг нь давхцах болсон зэргийг үндэслэл болгожээ.

– Үндсэн хуулийн 58-р зүйлийн 1 дэх хэсгийг орчин үеийн үндсэн хуулиудад нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хамгаалалтыг хэрхэн тусгасан жишгээр хуулийн этгээд байх, нутгийн удирдлага эрх хэмжээгээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүжилтийн хангалттай эх үүсвэртэй байх, өмч эзэмших эрхтэй байх, ... чиглэлээр өөрчлөхийг зөвлөмж болгосон. Нэгдмэл улсуудын төрийн байгууламжийн бүтцийг төвлөрсөн шинжээр нь “холимог”, “хосолмол”, орон нутгийн өөрөө удирдах засгийн газар гэсэн ангилалд хуваадаг. Гэтэл Монгол улсын тогтолцоо нь дээрх загваруудын алинд нь ч хамааруулах боломжгүй харин загвар бүрийн тодорхой элементүүдийг нэгтгэн авч “хольсон тогтолцоо” болсон, “эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор” гэсэн тодорхойлолтын агуулга, эрх зүйн ач холбогдол ойлгомжгүй бөгөөд энэ заалтыг анх тооцоолж байсан шиг эдийн засгийн хувьд амьдрах

чадваргүй сумдыг нэгтгэхэд ашиглаж чадаагүй, өмч эзэмших эрх гэх мэт бие даасан байдлын баталгааг шууд илэрхийлээгүй, нутгийн удирдлагын байгууллагууд чиг үүрэгтэй нь тохирсон санхүүжилттэй байх зарчмыг тусгаагүй, нутгийн удирдлагын байгууллагууд шүүхэд эрхээ хамгаалуулахаар хандах үндэс болж чадахгүй байна гэж үзсэний үндсэн дээр дээрх зөвлөмжийг гаргажээ.

– Үндсэн хуулийн 63-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын шийдвэрийн хууль тогтоомжид нийцсэн эсэхийг хянах субъектыг тодорхой болгох.

– Орон нутгийн Засаг даргыг дээрээс томилдог тогтолцоог өөрчилж иргэдээс сонгодог болох, мээр зөвлөлийн загварыг ядаж сумын түвшинд хэрэгжүүлэх.

– Үндсэн хуулийн 59-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт Хурлын Тэргүүлэгчдийн талаарх заалтыг үгүй болгох, эсхүл тэдгээрийг сонгох шалгуурыг тодорхой болгох. Хурлын Тэргүүлэгчдэд Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар өмч, газрын эзэмшил, ашиглалт, үнэ тариф тогтоох гэх мэт Хурлын өөрийнх нь олон чухал эрхийг өгсөн нь цөөн тооны эрх мэдэл бүхий хүмүүс Хурлын өмнөөс шийдвэр гаргахад хүргэж байна гэж үзжээ.

– Орон нутгийн сонгуулийг намын оролцоогүйгээр явуулах. Иргэдийн төлөөлөгчдийн Хурал нь иргэдийн эрх ашгийг төлөөлдөг байгууллага биш харин улс төрийн намуудын эрх мэдлийн төлөө тоглолт хийдэг газар болсон гэдэг үндэслэлээр энэ саналыг гаргажээ.

16. Хотын эрх зүйн байдлын талаарх бусад орнуудын үндсэн хуулийн зохицуулалт, харьцуулсан судалгаа, УИХ-ын Тамгын газар, Мэдээлэл, хяналт шинжилгээ, үнэлгээний хэлтэс, УИХ-ын гишүүн Д.Дамба-очирын захиалгаар хийсэн судалгаа, 2016

– Үндсэн хуульдаа хотын зэрэглэл, статусыг тодорхой заасан зарим орны хувьд:

- “холбооны зэрэглэлтэй хот” гэж заасан улс-1 (ОХУ);
- “улсын зэрэглэлтэй хот” гэж заасан улс-1 (Кыргызстан);
- “аймгийн зэрэглэлтэй хот” гэж заасан улс-5 (Вьетнам, Лаос, Саудын Араб, Туркменистан, Чили);
- “дүүргийн зэрэглэлтэй хот” гэж заасан улс-1 (Туркменистан);
- “орон нутгийн зэрэглэлтэй хот” гэж заасан улс-1 (Филиппин);
- “их хот” гэж заасан улс-3 (Бельги, Итали, Гватемал);
- “том хот” гэж заасан улс-1 (Лаос);
- “тусгай эрх зүйн байдалтай хот” гэж заасан улс-6 (Украин, Гүрж, Итали, Болгар, Австри, Молдав) байна.



– Дэлхийн улс орнуудад хот байгуулах нийтлэг шалгуур нь хүн амын нягтаршил, нийгэм эдийн засгийн өсөлт, нэг хүнд ногдох ДНБ, ажлын байрны хүрэлцээ хангамж, дэд бүтцийн хөгжил, төрийн үйлчилгээний хүртээмж зэрэг үзүүлэлтүүд байх бөгөөд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарилалтыг хийхдээ эдгээр шалгуурыг баримталж байхаар Үндсэн хуульдаа зааж өгдөг.

17. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны захиалгаар НҮБХХ-өөс “Багийн иргэдийн нийтийн хурлаар байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ болон байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөг хэлэлцүүлсэн байдалд үнэлгээ” хийх зөвлөх үйлчилгээний тайлан, 2017 он

– Судалгаанд хамрагдсан уул уурхайн төслүүдийн байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ хийгдсэн багийн Нийтийн Хурлын тэмдэглэлд 5-160 иргэн хуралдаанд оролцсон гэж тэмдэглэсэн байна. Үндэсний статистикийн хорооны тайлан мэдээнд үндэслэн холбогдох хуулийн шаардлагын дагуу нягталж үзэхэд, дунджаар 67 иргэн хуралд хүрэлцэн ирсэн бол Хурлын шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болно. Дээрх баримтад үндэслэн дүгнэхэд багийн иргэдийн Нийтийн Хурлын ирц хуулийн шаардлагыг хангадаггүй нийтлэг зөрчил, дутагдалтай байна.

– Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуульд “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 4.8 дахь хэсгийн “төсөл хэрэгжих нутаг дэвсгэрийн захиргаа, төслийн нөлөөлөлд өртөх нутгийн иргэдийн нийтийн хурлын санал, тэмдэглэл” гэснийг “төсөл хэрэгжих сум, дүүргийн Засаг даргын санал, төслийн нөлөөлөлд өртөх нутгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын тогтоол, тэмдэглэл” гэж өөрчлөх зөвлөмж гаргасан байна.

Дээр дурдсан судалгаануудын дүнд гаргасан санал, зөвлөмжийн зэрэгцээ төвлөрлийг сааруулах, нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх сэдвээр зохион байгуулсан үндэсний хэмжээний чуулган, зөвлөгөөн, эрдэм шинжилгээний хурлуудаас гарсан зөвлөмжүүдийг судалж үзлээ. Тухайлбал, “Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгоё” сэдэвт улсын зөвлөгөөн (1998 он), “Хариуцлагатай төр: Санхүүгийн төвлөрөл, нутгийн өөрөө удирдах ёс” сэдэвт форум (2008 он), “Захиргааны төвлөрлийг сааруулж, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эрх хэмжээг тодорхойлох асуудалд” сэдэвт эрдэм шинжилгээний хурал (2015 он), Орон нутгийн эрх зүйн шинэчлэл, сэдэвт хэлэлцүүлэг (2015 он), “Нутгийн удирдлага: сорилт, шийдэл” сэдэвт үндэсний чуулганаас (2015 он) гаргасан нэгдсэн дүгнэлт, зөвлөмжүүд (Хавсралт 1), Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар сүүлийн жилүүдэд гарсан саналуудыг уг тайланд хавсаргав (Хавсралт 2).



## Дүгнэлт

Энэхүү баримт бичгийн шинжилгээг хийхдээ дээр дурдсан судалгаанууд болон нутгийн удирдлагын чиглэлээр зохион байгуулсан эрдэм шинжилгээний хурал, чуулган, хэлэлцүүлэг дээр хөндсөн асуудлууд, тэдгээр нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн ямар зохицуулалтыг хамаарсан болохыг тодорхойлж, хийсэн дүгнэлт, санал, зөвлөмжүүдийг нэгтгэн шинжилж, цаашид нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох үзэл баримтлал боловсруулах ажлын даалгаврыг гүйцэтгэхэд анхаарах асуудлуудыг тодорхойлохыг гол зорилго болгов.

Нутгийн удирдлагын чиглэлээр туурвисан бие даасан бүтээлүүд (Б.Чимид 2002, 2004, 2008; М.Сандаг-очир, 2003; Д.Дондог ба О.Тунгалаг, 2007, 2012; С.Батболд, 2010; О.Тунгалаг, 2012; Г.Жаргал, 2013) болон эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэлүүдийг судалж үзэхэд нутгийн удирдлагын асуудлыг онолын болон эрх зүйн хүрээнд цогц авч үзсэн бүтээл Монгол Улсын хөдөлмөрийн баатар, профессор Б.Чимидийнхээс өөр байхгүй байна. Бусад бүтээл нь нутгийн удирдлагын талаар онолын нэгдмэл системтэй ойлголт, хандлага байхгүй, нутгийн удирдлагын олон талт харилцааг төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн төсөв, санхүүгийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх, чиг үүргийг оновчтой болгох гэх мэт тодорхой сэдвүүдийн хүрээнд авч үзсэн, нутгийн удирдлагын ажилтнуудын албан хэрэгцээнд зориулсан хуулийн тайлбар, гарын авлага хэлбэртэй байна.

Цаашид нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгоход баримтлах онолын үндэс буюу “нутгийн удирдлагын эрх зүй” гэх эрх зүйн шинжлэх ухааны салбар зөвхөн асуудал дэвшүүлэх шатандаа байна.

Нутгийн удирдлагын асуудлаар өмнө хийгдсэн судалгаанууд нь Үндсэн хуулийн нутгийн удирдлагын асуудлыг зохицуулсан Дөрөвдүгээр бүлэг болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн зарим зохицуулалтыг хөндсөн боловч тус хуулийн хэрэгжилтийг эрх зүйн зохицуулалтын нөлөөллийн үнэлгээ талаас нь тусгайлан судалж, иж бүрнээр нь авч үзэж дүгнэсэн судалгаа одоогоор хийгдээгүй байна.

## ХАВСРАЛТ 1:

### Нутгийн удирдлагын чиглэлээр үндэсний хэмжээнд зохион байгуулсан хурал, зөвлөгөөнөөс гарсан санал зөвлөмжүүд

**1998 оны “Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгоё” сэдэвт улсын зөвлөгөөнөөс гарсан санал-зөвлөмж**

1. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын байгууллагыг сонгох зарчмыг шинэтгэн өөрчлөх,

2. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулахдаа, ИТХ-д холбогдох бүлэг асуудлыг тусад нь хууль болгон салгах талаар судалж үзэх,

3. Хурлын байгууллагад эдийн засаг, санхүүгийн үзэгдэхүйц эрх олгож, орон нутгийн төсвийг ёс төдий хэлэлцэн баталдаг одоогийн (өнгөц) хэлбэр төдий эрхийг халж шинэчлэх: (Төсөв, татварын хуулиар орон нутгийн Хуралд олгосон чиг үүргийг өсгөн нэмэгдүүлж, орон нутгийн өмчийг захиран зарцуулах эрх хэмжээгээр хангах: г.м)

4. Засаг захиргааны нэгж дэх төрийн удирдлагын ажлын алба, түүний дэргэдэх тохируулагч ба хэрэгжүүлэгч агентлагийн бүтэц, чиг үүрэг, ажиллах орон тоог Засгийн газраас тогтоосон чиглэлийн дагуу, тухайн орон нутгийн хэрэгцээ шаардлагыг тусгасан Засаг даргын саналыг тухайн шатны хуралд оруулж шийддэг байхаар хуульчлан зохицуулах,

5. Орон нутаг дахь хүний нөөцийн менежментийн болон засаг захиргааны тухайн нэгжийн удирдлагын эрхлэх чиг үүргийн хүрээнд боловсон хүчнийг зохистой зөв байршуулахад шаардагдах эрх мэдлийг Хурлын байгууллагуудад олгох,

6. Хяналт, шалгалтын бүх шатны байгууллагыг Хурлын мэдэлд харьяалуулж, нутгийн удирдлагын хяналтын чиг үүргийг бэхжүүлж, өргөтгөх,

7. Ардчилал хөгжсөн улс орнуудын нийтлэг жишгийг харгалзан, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудын нэгдмэл сонирхлыг төлөөлөн илэрхийлж ажилладаг Монголын нутгийн удирдлагын холбоог бэхжүүлэх эрх зүйн зохицуулалт хийх, орон нутгийн удирдлагын чадавхыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн онол-арга зүйн дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх зарим тодорхой чиг үүргийг Төрийн

бус байгууллагын хуулийн дагуу Нутгийн удирдлагын холбоогоор гэрээлэн гүйцэтгүүлэх замаар үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэх,

8. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын санал хүсэлтийг шуурхай авч үзэж, цаг алдалгүй шийдэж хариу өгч байх, Хурлуудаас хуулийн хүрээнд гаргасан шийдвэрийг хэрэгжүүлэх (өөрөө удирдах ёсны байгууллагын шийдвэр тэр бүр хэрэгжих баталгаагаар хангагдаагүй байдлыг арилгах)-д дэмжлэг үзүүлэх, Хурлын байгууллагуудын ажилтнуудыг гадаад, дотоодод давтан сургаж дахин бэлтгэх ажлыг байнгын болгож сайжруулах.

### **2008 оны Хариуцлагатай төр: Санхүүгийн төвлөрөл, нутгийн өөрөө удирдах ёс сэдэвт форумаас гарсан зөвлөмж**

Нээлттэй нийгэм форум, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр хамтран 2008 оны 12 дугаар сарын 20-нд зохион байгуулсан. Төв-орон нутгийн төсвийн харилцаа, орон нутгийн төсвийн орлогын болон чиг үүргийн хуваарилалтын асуудлыг авч хэлэлцсэн.

1. Төрийн үйлчилгээний салбар, чиглэл тус бүрт төрийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын хариуцах чиг үүргийг шинэчлэн тогтоох:

– Төрийн үйлчилгээний салбар бүрээр чиг үүргийн хуваарилалтын судалгаа хийж, хууль эрх зүйн орчинд оруулах өөрчлөлтийн төсөл бэлтгэх,

– Шинэчилсэн чиг үүргийн хуваарилалтад нийцүүлэн одоогийн төсвийн зарлага, бүтэц, зохион байгуулалт, захиргааны үйл ажиллагаанд гарах өөрчлөлтийг судлан тодорхойлох

– Төрийн үйлчилгээний салбар бүрээр зарлагын боломжит стандарт тодорхойлсны үндсэн дээр орон нутгийн стандарт зарлагын хэрэгцээг тодорхойлох системийг бий болгох

2. Төрийн болон орон нутгийн өөрийн удирдлагын хариуцах чиг үүргийн шинэчилсэн хуваарилалтад үндэслэн төсвийн орлогын хуваарилалтыг шинэчлэн өөрчлөх

– Одоогийн татварын тогтолцоонд судалгаа хийж, орон нутгийн болон хуваалцах татваруудыг дахин тодорхойлж, татварын эрх хэмжээг улс, орон нутагт заагдан тодорхойлох,

– Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйлчилгээний төлбөр, хураамж, орон нутгийн татвар тогтоох эрхийг өргөтгөх, хуульчлах

– Орон нутагт санхүүгийн дэмжлэг олгох механизмыг шинэчлэн тодорхойлох. Зөвхөн зөрүүг нөхөх шилжүүлгийн одоогийн зарчмыг

өөрчлөн стандарт зарлага ба орон нутгийн төсвийн өөрийн орлогын бодит чадавхад тулгуурлан томьёонд суурилж санхүүгийн дэмжлэг олгох зарчмыг баримтлах. Шилжүүлгийн томьёонд хүн амын тоо, үйлчилгээний хэрэглэгчийн тоо, газар нутгийн алсмагдмал байдал гэх мэт эдийн засаг, нийгмийн үзүүлэлтийг харгалзан үзэх,

– Төвөөс олгох татаас, орон нутагт хийх хөрөнгө оруулалтыг хамтад нь уялдуулах,

– Орон нутгийн төсвийн орлогыг ижил тэгш, тогтвортой, тэнцвэртэй, урьдчилан тодорхойлох боломжтой, хангалттай, бие даасан байх зэрэг зарчмыг хангасан байхаар хуульчлах, холбогдох хуулиудад өөрчлөлт оруулах,

– Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, татвар болон орлогын хуваарилалтын шинэчлэлийг хийхдээ хүн ам ихээр төвлөрсөн хотожсон засаг захиргааны нэгж ба хүн ам тархай суурьшсан хөдөөгийн засаг захиргааны нэгжийн онцлогт тохируулан ялгаатай авч үзэх.

3. Хөрөнгө оруулалтын төсөв төлөвлөх, батлах, хэрэгжүүлэх орон нутгийн эрхийг өргөтгөх,

4. Төсвийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны сонгон шалгаруулалт, санхүүжилт, гүйцэтгэлийн хяналт зэрэгт тавих орон нутгийн эрхийг өргөжүүлэх,

5. Орон нутагт санхүүгийн эрх мэдлийг олгохдоо төрийн сангийн нэгдсэн хяналтын тогтолцоог бэхжүүлэх, улсаас тавих хяналт, стандартыг тогтоох.

### **2015 оны “Нутгийн удирдлага: сорилт ба шийдэл” үндэсний чуулганаас гарсан нэгдсэн зөвлөмж**

“Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл” үндэсний чуулганыг Монгол Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр хамтран 2015 оны 12 дугаар сарын 16-нд Улаанбаатар хотноо зохион байгуулсан юм. Уг чуулганаар нутгийн удирдлагын суурь асуудлууд болох нутгийн удирдлагын тогтолцоо ба засаглалын эрх мэдлийн тэнцвэр, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарь, чиг үүргийн хуваарилалт, орон нутгийн бие даасан байдал, эрх зүйн орчны өнөөгийн байдалд дүн шинжилгээ хийж, шийдлийн хувилбаруудыг дэвшүүлсэн судлаачдын илтгэлийг сонсоод, “Нутгийн удирдлагын тогтолцоо”, “Чиг үүргийн хуваарилалт”, “Нутгийн удирдлагын эрх зүйн шинэтгэл” гэсэн гурван салбар хуралдааны хүрээнд асуудлуудыг авч хэлэлцэн дараах багц зөвлөмжийг гаргажээ.

### ***Нэг. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийг шинэчлэх талаар***

- “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” гэсэн Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийг үндэслэн гэдгийг “харгалзан” гэж өөрчлөх Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах УИХ-ын ажлын хэсгээс гаргасан саналыг дэмжих. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд иргэдийн саналыг авах журмыг нарийвчлан тусгах;

- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийн өөрчлөлтийг хийхдээ иргэдийн дэмжлэгийг авахын тулд эдийн засгийн хөшүүргүүдийг ашиглах;

- Үндсэн хуулиар хотын статусыг бий болгох;

- Орон нутаг, нутаг дэвсгэрийн зарчим, нутаг дэвсгэрийн нэгж, засаг захиргааны нэгж, хот гэсэн ойлголтуудыг тодорхойлж хуульд тусгах;

- Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай, Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийг одоогийн шаардлагад нийцүүлэн шинэчлэн боловсруулах;

- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн өөрчлөлтийг үе шаттай хэрэгжүүлэх, үүнд:

- Сум, баг, дүүрэг, хорооны жишиг хэмжээг хүн амын өсөлтийн хэтийн төлөв, газар нутгийн хэмжээг харгалзан тогтоох;

- Аймгийн төв болон зэргэлдээх сумтайгаа хэт ойрхон, ойрхон сумдыг нэгтгэх;

- Эрдэнэт, Дархан, Чойрыг Булган, Сэлэнгэ, Дорноговь аймгийн хот болгох; сумдыг нь эдгээр аймагт нэгтгэх;

- Багануур дүүргийг Төв аймгийн Баяндэлгэр сум, Багахангай дүүргийг Төв аймгийн Баян сумтай нэгтгэх;

- Улсын хил, хилийн хамгаалалт байрладаг, байгаль, газар зүйн онцлогоос шалтгаалж алслагдсан баг, сумдыг тусгай бодлогоор дэмжих;

- Бүсийн хөнгөлөлттэй бодлогыг хэрэгжүүлэх, үүнд татварын хөнгөлөлт, нийгмийн даатгалын хувь хэмжээг ялгавартай тогтоох.

### ***Хоёр. Нутгийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох чиглэлээр***

- Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын шийдвэрийн хууль тогтоомжид нийцсэн

байдлыг хянах субъектыг Захиргааны ерөнхий хуулийн агуулгад нийцүүлэн тодорхой болгох.

- Үндсэн хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийг Засаг дарга хориг тавиад Хурал тодорхой хугацаанд хоригийг хүлээн авч өөрчлөлт хийгээгүй тохиолдолд төрийн захиргааны төв байгууллагад мэдэгдэх гэж өөрчлөн найруулах.

- Засаг дарга Хурлын хуульд нийцээгүй шийдвэрт хориг тавиад түүнийг нь хүлээн аваагүй болох огцрох хүсэлтээ гаргадаг Үндсэн хууль, ЗЗНДНТУТХ-ийн заалтуудыг эргэн харж, өөрчлөх.

- Нутгийн өөрөө удирдах ёсны үзэл баримтлалыг тодорхой болгох, засаг захиргааны гурван түвшинд НӨУБ байх шаардлага, үндэслэлийг судалж, тодорхой болгох

- Хурал хамтын шийдвэр гаргадаг байгууллагын хувьд түүнтэй хариуцлага тооцох буюу Хурлыг тараах, Төлөөлөгчийг эгүүлэн татах зэрэг заалтуудыг нэмж тусгах асуудлыг судлах.

- Орон нутгийн сонгуульд улс төрийн нам оролцохыг Үндсэн хуулиар хориглохоос илүү ЗЗНДНТУТХ, сонгуулийн болон улс төрийн намын тухай хуулиудаар зохицуулах, тухайлбал, ЗЗНДНТУТХ-ийн Хурлын дарга, Засаг даргад нэр дэвшүүлэхэд нам, эвслийн бүлэг оролцох тухай холбогдох заалтыг хүчингүй болгох (11.2 ба 26.2)

- Орон нутгийн сонгуульд төрийн албан хаагчид оролцох боломжийг нээлттэй болгох

- Хурлын ажлын албаны эрх хэмжээг хуулиар тодорхой заах.

- Иргэдийн Нийтийн Хурлын статус, эрх хэмжээг Үндсэн хуулийн агуулгад нийцүүлэн ЗЗНДНТУТХ-иар тодорхой болгох.

- Иргэдийн оролцоог хангах шаардлага тусгасан хуулиудыг хэрэгжүүлэх журмуудыг боловсруулж гаргах.

- Баг, хорооны иргэдийн Нийтийн хурлын чадавхыг бэхжүүлэхэд анхаарах

***Гурав. Нутгийн удирдлагын харьцангуй бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр***

- Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийг нутгийн удирдлага хуулийн этгээд байх (нийтийн эрх зүйн харилцаанд оролцсоноор өмч эзэмших, эрхээ шүүхээр сэргээлгэх эрхийг баталгаажуулах), чиг үүрэгтэй нь тохирсон санхүүжилттэй байх, нутгийн удирдлагын талаар гол хууль болох ЗЗНДНТУТХ-ийг өөрчлөхөд орон нутгаас санал авах шаардлага зэрэг Нутгийн удирдлагын бие даасан байдлыг хамгаалсан үндсэн хуулиудын дэвшилттэй заалтуудыг өөрийн орны нөхцөл, бодит боломжид тохируулан сонгон авч, дахин томьёлох.

- Хөдөлмөрийн хэлтэс, Мэргэжлийн хяналтын газар, Татварын хэлтэс, Нийгмийн халамж үйлчилгээний хэлтэс зэрэг байгууллагуудыг босоо тогтолцооноос орон нутгийн буюу хэвтээ тогтолцоонд шилжүүлж нутгийн удирдлагын байгууллага нь бодлогоо тодорхойлох

- Хурлын төлөөлөгчид үйл ажиллагааны зардалтай байхаар хуульд тусгах

- Орон нутгийн өмчийн харилцааг бие даасан хуулиар зохицуулах. Өмчлөх эрхийг орон нутгийн нэгж тус бүрт олгох замаар орон нутгийн өмчийг баталгаажуулах шаардлагатай. Орон нутаг бие даасан эрх зүйн этгээд бол нэгж тус бүр өөрийн нутаг дэвсгэртээ өмчлөх эрхийг эдлэх боломжоор хангагдах шаардлагатай. Төсвийн ерөнхий хуулиар зохицуулсан орон нутаг өөрийн өмчийг худалдан борлуулах буюу хувьчлуулах асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрхийг хязгаарласан зохицуулалтыг өөрчлөх.

### ***Дөрөв. Чиг үүргийн хуваарилалтыг тодорхой болгох чиглэлээр***

- Эрх хэмжээ, чиг үүрэг, нийтлэг эрх, бүрэн эрх, эрх гэсэн хуулийн нэр томъёоны агуулгыг нэгдмэл байдлаар тодорхойлж, ЗЗНДНТУТХ хууль, холбогдох бусад хуульд зохих өөрчлөлтийг оруулах

- Орон нутгийн түвшний чиг үүргийг хуваарилах, эрх шилжүүлэх тохиолдолд санхүүжилтийг давхар шилжүүлдэг байх зарчмыг ЗЗНДНТУТХ-д тусгах

- Нутгийн удирдлагын болон төрийн захиргааны байгууллагын эрх хэмжээг тодорхойлсон 300 гаруй хуулийг хамруулан чиг үүргийн иж бүрэн шинжилгээ хийх замаар одоогийн зураглалыг гаргах, давхардсан, өөр хоорондоо зөрчилтэй болон хийдэлтэй тогтоосон чиг үүргийг тогтоож, хуулиар залруулах

- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийг хот, хөдөөгийн байдлаар чиг үүргийг нь ялгаатай тогтоох боломжийг судлах.

## ХАВСРАЛТ 2:

### Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар гаргасан саналуудын тойм

Судалгааны багийн Ажлын даалгаварт нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох үзэл баримтлалыг боловсруулах асуудал багтсан. Энэ дагуу Үндсэн хууль, ЗЗНДНТУТХ болон бусад хуульд нутгийн удирдлагын чиглэлээр өөрчлөлт оруулахаар урьд өмнө гарч байсан саналуудыг судалж үзэх нь зүй ёсны хэрэг юм.

Баримт бичгийн судалгааны хүрээнд авч үзсэн судалгаанууд болон үндэсний хэмжээний чуулган, зөвлөгөөнөөс гарсан дүгнэлт, зөвлөмжөөс гадна ЗЗНДНТУТХ-ийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд сүүлийн жилүүдэд гарсан саналуудыг судалж үзэн, дүн шинжилгээ хийсэн болно. Дүн шинжилгээнд дараах ажлуудыг хамрууллаа.

1. Швейцарийн хөгжлийн агентлагийн санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр НҮБХХ, УИХ-ын Тамгын газраас 2013-2016 онд хэрэгжүүлсэн “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чадавхийг бэхжүүлэх нь” төслийн хүрээнд Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох чиглэлээр ЗЗНДНТУТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санал, зөвлөмж боловсруулахаар ажилласан. Энэ ажлын хүрээнд Хангай, Зүүн, Баруун бүсийн чуулганыг 2015 онд зохион байгуулж, нэгдсэн саналуудыг тухай бүр Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын Байнгын хороонд хүргүүлж байжээ. Үүний дотор Хэнтийн аймгийн Хурлын Ажлын албанаас 2013 онд боловсруулсан дэлгэрэнгүй санал ч байна. Энэ саналууд дээр үндэслэсэн нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг “Хууль судлалын төв” төслийн баг боловсруулж 2016 оны эхээр ТББХ-нд хүлээлгэн өгчээ. Монголын нутгийн удирдлагын холбоо нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг 2015 онд боловсруулж, “Нутгийн удирдлагын эрх зүйн шинэчлэл” хэлэлцүүлгийг зохион байгуулсан байна.<sup>109</sup> Эдгээр төслийг УИХ-ын нэр бүхий гишүүд өргөн барихаар ярилцаж байжээ.

2. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн бүлэг, зүйл, заалт бүрээр судалгааны багийн гишүүдийн дунд хэлэлцүүлэг явуулсны үндсэн дээр нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд өргөн яригддаг, онол, практикийн хувьд эргэлзээ дагуулсан

<sup>109</sup> <http://www.kas.de/mongolei/mn/publications/41657/>



асуудлуудаар хуулийн хэрэгжилтийн байдлыг дүгнэх зорилгоор судалгааны асуулга боловсруулсан. Энэ асуулгын дагуу 2018 оны 12 дугаар сард Увс, Дархан-Уул, Хэнтий аймагт хэлэлцүүлгийг “Монгол Улсад төлөөллийн байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх нь” төслийн дэмжлэгтэйгээр зохион байгуулж, хэлэлцүүлэгт Увс, Ховд, Баян-өлгий, Дархан-Уул, Булган, Сэлэнгэ, Орхон, Хэнтий, Дорнод, Сүхбаатар аймгийн нутгийн удирдлагын төлөөлөл оролцсон юм (эдгээр хэлэлцүүлгийн дэлгэрэнгүй тэмдэглэл судалгааны багт бий).

3. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын нэгдсэн цахим хуудаст [www.khural.mn](http://www.khural.mn) тавигдсан Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн орчныг сайжруулах талаар гаргасан саналуудыг мөн судалж үзэв.

Эдгээрээс нийтлэг гарсан саналуудыг тоймлон үзүүлбэл:

### ***Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн зохион байгуулалт***

Засаг захиргааны нэгж, түүний статусыг тодорхой болгох

15000-аас дээш хүн ам бүхий суурин газрыг аймгийн зэрэглэлтэй, 25000-аас дээш хүн амтай аймгийн төвийн засаг захиргааны нэгжүүдийг улсын зэрэглэлтэй хот болгон хөгжүүлэх

Аймгийн төвийн сумдыг хотын статустай болгох

Аймгийн төвийн сумыг татан буулгаж, аймгийн Засаг дарга нь хотын захирагчийн эрх хэмжээг хамтатган хэрэгжүүлж, Ерөнхий менежер буюу ажлын албаны дарга нь аймгийн төвийн багуудыг удирддаг байх

Орон нутаг гэдэг ойлголтыг тодорхой болгох, нийслэлийг орон нутаг гэх ойлголтыг өөрчлөх

Сумын хилийн цэсийг тогтоох талаар хуульд заах

### ***ИТХ-ын эрх хэмжээг өргөжүүлэх чиглэлээр***

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бие даасан хуультай болох

12.1.5; 20.1.13. Хурлаас сонгогдсон, томилогдсон байгууллага, албан тушаалтан гэж Засаг даргаас өөр байхгүй тул “тухайн нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллага, аж ахуйн нэгж, албан тушаалтны илтгэл, сонсгол, мэдээлэллийг хэлэлцүүлэх” гэж өөрчлөх, Баг, Хорооны Хурлын бүрэн эрхийн тухай 17 дугаар зүйл дээр уг заалтыг нэмэх.

20.1.13 Нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн болон иргэдийн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах гэдэг дээр “хууль тогтоомж, хурлын байгууллагын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхтэй” холбогдсон асуудлаар гэж нэмэх.

20.1.14 Нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд иргэдэд үзүүлж буй төрийн үйлчилгээний хүртээмж, чанарын асуудалд иргэдийн нийтлэг эрх

ашгийн үүднээс хяналт тавих, байгууллага, албан тушаалтанд шаардлага тавьж, биелэлтийг хангуулах, холбогдох дээд байгууллагад нь асуудал, санал тавих.

Хуульд Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас Төв засагтай харилцах гэсэн бүлэг нэмэх.

– НӨУБ-аас Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, Засгийн газартай харилцах эрх зүйн харилцаа байхгүй, эдгээр байгууллагад нутаг дэвсгэрийн хөгжил, нийтлэг эрх ашгийн асуудлаар асуудал, санал тавих, түүний дагуу авсан арга хэмжээний талаар хариу мэдээлэл авах.

– Яам, агентлагаас орон нутгийн иргэдэд үзүүлж буй төрийн үйлчилгээний явц байдалд дүн шинжилгээ хийх, шаардлатай тохиолдолд иргэдийн нийтлэг эрх ашгийн үүднээс асуудал, санал, шаардлага тавих, биелэлтийг хангуулах, иргэдэд мэдээлэх

Орон нутгийн хилийн цэсийг УИХ тогтоодгийг өөрчилж, ИТХ нь газрынхаа асуудлыг 100 хувь иргэдийнхээ саналаар шийддэг эрх өгөх

Өмнөх Засаг дарга болон ИТХ-ын буруу шийдвэрийг дараагийн ИТХ зөв болгон залруулахыг хуульчлан, ИТХ-ын эрхийг өргөжүүлэх

Бүх шатны ИТХ-аар аймаг, сум, дүүргийн Засаг даргын Тамгын газрын бүтэц, агентлагуудын орон тоог төсвийн хамт батлуулах

Орон нутгийн боловсон хүчний асуудлыг Хурал шийддэг байх

Хяналт, шалгалтын бүх шатны байгууллагыг Хурлын мэдэлд харьяалуулж, нутгийн удирдлагын хяналтын чиг үүргийг бэхжүүлж, өргөтгөх

Газар нутгийн бүрэн эрхийг ИНХ, ИТХ-ын мэдэлд бүрэн хамруулах талаар Газрын тухай хууль болон Ашигт малтмалын тухай хууль, Тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах

### ***Төлөөлөгчийн үйл ажиллагааны баталгаа***

14.2 Төлөөлөгчдийн урамшууллын дээр “баг нутаг дэвсгэрт ажиллах зардал” гэж нэмэх

Төлөөлөгчдийг хуралд оролцсон, сонгогчидтой ажилласан, асуудал оруулж хэлэлцүүлсэн байдлаар нь ажлыг нь дүгнэж урамшуулал олгох

ИТХ-ыг урамшуулалтай болгох

Төлөөлөгчийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд улс төрийн нам, гүйцэтгэх засаглалын байгууллагын зүгээс нөлөөлж оролцохыг хориглоно гэсэн заалтыг нэмэх

14.4 “Засаг дарга, эрх бүхий албан тушаалтан Хурлын төлөөлөгчийг ажлаас халах, шилжүүлэх, өөрчлөх тохиолдолд

саналаа тухайн шатны Хурлын Тэргүүлэгчдэд урьдчилан танилцуулж зөвшилцсөн байна” гэдэг нь маш буруу заалт. Хувийн байгууллагын дарга ажилтнаа халах чөлөөлөх бол Тэргүүлэгчидтэй зөвшилцөх, эсхүл төрийн албан хаагч Хурлын төлөөлөгч байхыг зөвшөөрсөн утгатай заалт.

### ***ИТХ-ын төлөөлөгчдийн статусыг тодорхой болгох***

ИТХ-ын төлөөлөгчдөд хариуцлага тооцох, эгүүлэн татах, ёс зүйн тухай заалт нэмэх

Аймаг, сумын ИТХ-ын даргад томилогдох хүнд тодорхой шаардлага тавих

Өмнөх ИТХ нь шинээр байгуулагдсан ИТХ-д ажлаа хүлээлгэн өгөх шаардлагыг хуульчлах

Тухайн орон нутагт сонгогдсон хэрнээ хуралдаа суудаггүй өөр газар амьдардаг, орон нутгаас шилжсэн төлөөлөгчдийн асуудлыг зохицуулах

Төлөөлөгчийн бүрэн эрхийн хугацааг тодруулах

Төлөөлөгч төрийн захиргааны ажил хийхийг зөвшөөрөх

Төлөөлөгчид хориглох зүйлс:

– Тухайн шатны Засаг даргын харьяа болон үйл ажиллагаагаа хариуцан тайлагнадаг, түүнээс санхүүжилт авдаг аливаа байгуулллагад удирдах ажил, албан тушаал эрхлэх;

– Улс төрийн аливаа нам, хөдөлгөөний үйл ажиллагаанд ямар нэг хэлбэрээр оролцох;

– Төлөөлөгчийн эрх, үүргээ хэрэгжүүлэх явцад олж мэдсэн төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг задруулах

“ИТХ-ын төлөөлөгч нь тухайн хуралд гүйцэтгэн тайлагнадаг байгууллагад ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй” гэсэн хатуу заалт оруулах

### ***ИТХ-ын Ажлын алба***

20.4 ба 22.1.6 Хурлын Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн дарга гэдгийг Хурлын нарийн бичгийн дарга гэж өөрчлөх, Хурлын Ажлын албаны дарга хэмээн жигд нэрлэх

Хурлын ажлын албатай байж болно гэсгийн “Хурлын ажлын албатай байна” гэж өөрчлөх

Хурлын ажлын албаны эрх хэмжээг хуулиар тодорхой заах

Ажлын албаны бүтэц, орон тоо, цалингийн санг Хурал өөрөө тогтоох.

Хурлын нарийн бичгийн даргын эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгох

## ***Хурлын хуралдаан***

23.2 Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Хурлын ээлжит хуралдааны тоог жилд 4-өөс доошгүй удаа, баг, хорооны Хурлын хуралдааныг жилд 5-аас доошгүй удаа хуралдуулна гэж өөрчлөх

Асуудлыг зөвхөн Тэргүүлэгчдийн хүрээнд шийдэж байгаа тул Хурлыг улирал бүр хийдэг байх.

Ээлжит хуралдаан зарлан хуралдуулах эрхийг Тэргүүлэгчдэд өгснөөр ИТХ зохион байгуулалтын чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадахгүй байна

Бүх шатны хурлын ээлжит хуралдааны товыг хуульд нарийвчлан тогтоох

23.6 ИТХ-ын хуралдаан, анхдугаар хуралдаан явуулах тухай зохицуулалтыг ойлгомжтой болгох

24.1 Хуралд оруулах асуудалтай холбоотой тооцоо, судалгаа, лавлагаа, шийдвэрийн төслийг Хурлын төлөөлөгчдэд 1 хоногийн өмнө тарааж өгнө гэснийг 7 хоног болгож өөрчлөх

## ***Баг, Хорооны иргэдийн Нийтийн Хурлыг бэхжүүлэх талаар***

17.1.1 Энэ заалтын “хуралдааны” гэдэг үгийг хасах, энэ нь баг, хорооны ИНХ-ын дарга орон тооны байна гэсэнтэй ижил утгатай.

17.3 Баг, хорооны ИНХ-ын даргын бүрэн эрхийн хугацаа 4 жил байна гэж хуульчлах

38 дугаар зүйл. Баг, хорооны ИНХ-ын даргыг орон тооны болгох

Багийн ИНХ-ын даргын цалинг багийн Засаг даргынхтай адилхан болгох, ИНХ-ын даргын авч байгаа 140,000 нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээнээс бага

ИНХ-ыг ажлын албатай болгож, ажлын албаны зардлыг сум, дүүргийн ИТХ-ын төсөвт хамтатган батлах, баг, хорооны ИНХ-ыг сум, дүүргийн ИТХ мэргэжил, арга зүйгээр хангадаг болгож хуульчлах

Баг хорооны ИНХ явуулах талаар баг, хорооны Засаг дарга зар мэдээ хүргэх журам тогтоох

ИНХ-ын даргыг сонгоход иргэдийн саналыг шуудан, цахимаар авдаг болгох

Багийн хурлын дарга байх шаардлагагүй, хуралдааны дарга л байх ёстой

## ***Хурал, Засаг даргын харилцааны талаар***

Засаг даргын Тамгын газрыг Хурлын ажлын алба болгох

Засаг даргаас Хуралд үзүүлэх үйлчилгээг нэр зааж оруулж өгөх

Хурлын гүйцэтгэх засаглалын ажилд үнэлгээ хийх, макро түвшний шалгуурыг журамлах, давтамжийг баталгаажуулах

Засаг даргын ажлыг дүгнэхдээ нийт иргэдийн дунд судалгаа хийх, үүнийгээ нээлттэй хэлэлцэж байж ИТХ-аас дүн тавьдаг хуультай болох

Засаг дарга, түүний орлогчид ИТХ-ын шийдвэрийг ёсчлон биелүүлэх

Хурлын шийдвэрийг биелүүлээгүй Засаг даргад хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоог тодорхой болгох

Засаг даргын зөвлөлд аймгийн Хурлын төлөөлөгчид, ажлын албанаас төлөөлүүлэн 3 хүртэл гишүүн орж ажиллахаар тусгах

Засаг дарга Хурлын шийдвэрт хориг тавиад Хурал олонхын саналаар няцаасан тохиолдолд огцорно гэдэг нь утгагүй заалт

### ***Засаг даргыг сонгох, томилох***

Бүх шатны Засаг даргыг иргэдээс сонгодог болох

Сумын Засаг даргыг иргэдээс шууд сонгодог болох

Багийн Засаг даргыг сумын Засаг дарга шууд томилдог болох

Багийн Засаг даргыг багийн ИНХ-аас сонгох

Багийн ИНХ-ын даргыг сумын ИТХ-аас сонгох

Баг, хорооны Засаг даргын албан тушаалыг хашихад дээд боловсрол, төрийн албанд ажилласан туршлага шаардах

Засаг даргыг тухайн шатны Хурал нэр дэвшүүлдэг, томилдог, огцруулдаг хариуцлагын тогтолцоо бий болгох

Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын орлогчийг тухайн Хурлын Тэргүүлэгчидтэй зөвшилцөн томилох, чөлөөлөх гэснийг өөрчилж томилох, сонгохтой холбоотой асуудлыг Хурлын бүрэн эрхэд хамааруулах

### ***Чиг үүргийн хуваарилалт***

Эрх хэмжээ, чиг үүрэг, нийтлэг эрх, бүрэн эрх, эрх гэсэн хуулийн нэр томъёоны агуулгыг нэгдмэл байдлаар тодорхойлох

Орон нутгийн түвшний чиг үүргийг хуваарилах, эрх шилжүүлэх тохиолдолд санхүүжилтийг давхар шилжүүлдэг байх зарчмыг тусгах

Аймаг, сум, багийн иргэдийн төлөөлөгчдийн эрх, үүргийг тус бүрт нь салгах

Баг, хорооны Засаг даргын нийтлэг эрх хэмжээг нэгжийн онцлогт тохируулан ялгамжтай хуульчлах

Аймаг, сумдын ИТХ-ын үүрэг, хариуцлага, эрхийг оновчтой тодорхойлох

Нутгийн удирдлагын чиг үүргийг үндсэн ба шилжүүлсэн чиг үүрэг гэж ангилах

Багийн ИНХ-ын үүргийг тодорхой болгох

Орон нутгийн хүний нөөцийн босоо удирдлагатай байдаг сургуулийн захирал, татварын байцаагч, нийгмийн даатгалын байцаагч, иргэний бүртгэлийн ажилтан, нийгмийн халамжийн ажилтанг орон нутагт нь шийддэг болох

### **Орон нутгийн төсөв<sup>110</sup>**

ЗЗНДНТУТХ-д төсөв, санхүүгийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх талаар өөрчлөлт оруулах

Аймаг, сумын ИТХ нь төсвөө орон нутгийн онцлогт тохируулан төсөвлөж, батлах эрхтэй байх

Орон нутгийн төсвийг бүтнээр нь хэлэлцдэг болох

Төсвийн орлогыг давсан хувийг ИТХ өөрөө шийдвэрлэж байх

Хурлаас иргэдтэй уулзах, тайлагнах, санал асуулга авах, хурал цуглаан зохион байгуулах зэрэг үйл ажиллагааны зардал хангалтгүй байдаг

ИТХ-ын хангалттай төсөвтэй болгох

Сумын орон нутгийн өмч, газар нутгийг эзэмших, ашиглах эрхийг сумын ИТХ мэдэх

Уул уурхайн татварыг орон нутагт нь төлж байх

Багийг анхан шатны нэгжийн хувьд төсөвтэй болгох

19.1.4. Засаг даргын өргөн мэдүүлсэн орон нутгийн буюу тухайн аймаг, нийслэлийн өмчлөх эд хөрөнгийн хувьчлалаас гадуур худалдах, шилжүүлэхдээ сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн Хурлын саналыг авсан байх;

19.1.5. Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн санг байгуулах, уг сангийн эх үүсвэр, зориулалт, түүний зарцуулалтын журмыг Төсвийн тухай хуульд нийцүүлэн батлах” гэсэн заалтуудыг нэмэх

### **Нутгийн удирдлагад улс төрийн оролцоог хязгаарлах**

Хурлын дарга, Засаг даргад нэр дэвшүүлэхэд нам, эвслийн бүлэг оролцох тухай холбогдох заалтыг хүчингүй болгох (11.2 ба 26.2),

ИТХ-ын төлөөлөгчийг намаас биш нийт иргэдээс сонгодог болох,

Бүх шатны Засаг дарга улс төрийн аливаа ажил албан тушаал хавсран гүйцэтгэхгүй байх.

<sup>110</sup> Орон нутгийн төсвийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр Төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар орон нутгаас гаргасан саналуудыг уг тайланд тусгаагүй.

## ХАВСРАЛТ 3:

### Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Харти

Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Харти<sup>111</sup> нь орон нутгийн иргэд, тэдгээрийн сонгуульт байгууллагуудын эрхийг тунхагласан, олон улсын заавал биелүүлэх, орон нутгийн түвшинд ардчиллыг хэрэгжүүлэх талаар Европ төдийгүй олон улсын стандарт болсон анхны гэрээ юм. Харти анх 1985 онд батлагдсан бөгөөд одоо Европын Зөвлөлийн гишүүн 47 улс түүнийг соёрхон батлаад байна.

Уг Хартид нутаг дэвсгэрийн хамтлагуудын эрхийг баталгаажуулсан дараахь үндсэн зарчим, шаардлагууд тусгагдсан. Үүнд:

- Орон нутгийн өөрийн удирдлагын зарчмыг дотоодын хууль, бололцоотой нөхцөлд үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрөх;
- Нутаг дэвсгэрийн хамтлагуудын ардчилсан үйл ажиллагаа;
- Нутгийн удирдлагын байгууллагуудад ногдуулж байгаа чиг үүргийг хангалттай санхүүжилтийн хамт шилжүүлэх;
- Орон нутгийн сонгогдсон төлөөлөгчдийн бие даасан байдал буюу нутгийн өөрийн удирдлагын хязгаарын дотор бүрэн эрхээ чөлөөтэй хэрэгжүүлэх, өөрсдийн захиргааны бүтцийг тодорхойлох, чадвартай боловсон хүчнийг авч ажиллуулах бололцоогоор хангах;
- Орон нутгийн эрх барих байгууллагын нутаг дэвсгэрийн хилийн цэсийг тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суух иргэдтэй урьдчилан зөвлөхгүйгээр өөрчлөхгүй байх;
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих захиргааны хяналтын журмыг зөвхөн хуулиар тогтоох, захиргааны хяналтыг зөвхөн хууль, үндсэн хуулийн зарчимд нийцэж байгаагаар хязгаарлах;
- Эрх барих бусад байгууллагын зүгээс хөндлөнгөөс оролцсон тохиолдолд шүүхээр хамгаалуулах эрхтэй.

Хартийг соёрхон баталсан орнууд түүний заалтуудыг дагаж мөрдөх үүрэгтэй. Европын зөвлөлийн Конгресс гишүүн орнуудын засгийн газрууд эдгээр зарчмыг хэрхэн мөрдлөг болгож байгаад тогтмол хяналт тавьдаг.

<sup>111</sup> “Харти” гэдэг нь эрх олгогч этгээд заагдсан эрхүүдийг хэрэгжүүлэх хүлээн авагч этгээдийн онцгой эрхийг албан ёсоор хүлээн зөвшөөрч байгаа баримт бичиг юм. Энд эрх олгогч нь өөрийн бүрэн эрхээ хадгалах, хүлээн авагч этгээд энэ харилцаанд хязгаарлагдмал статустай болохоо хүлээн зөвшөөрсөн утга давхар илэрхийлэгддэг. Латин хэлний *charta* гэдгээс дамжин эртний франц хэлэнд *charte* гэснээс улбаалан англи хэлэнд ‘charter’ хэмээн аливаа этгээдээс нөгөө этгээдэд эрх, эсхүл давуу эрх олгосон баримт бичгийг нэрлэдэг үг болж нэвтэрсэн байна. Уг баримт бичиг нь хэдийгээр олон улсын гэрээ боловч ‘гэрээ’, ‘дүрэм’ гэх мэтээр монголчлон орчуулах гэж оролдох нь дээрх хууль зүйн нарийн утгыг алдагдуулах талтай.

## **ОРОН НУТГИЙН ӨӨРИЙН УДИРДЛАГЫН ТУХАЙ ЕВРОПЫН ХАРТИ**

Страсбург, 15.Х.1985

### **Удиртгал**

Энд гарын үсэг зурсан Европын зөвлөлийн гишүүн орнууд,

Европын зөвлөлийн зорилго нь гишүүн орнуудын нийтлэг өв болсон туйлын зорилго, зарчмыг хамгаалахын тулд тэдний эв нэгдлийг улам нэмэгдүүлэх болохыг харгалзан,

Энэ зорилгыг биелүүлэх нэг арга зам нь захиргааны салбарт хэлэлцээр байгуулах явдал мөн гэдгийг харгалзан,

Орон нутгийн эрх барих байгууллага нь аливаа ардчилсан дэглэмийн гол сууриудын нэг болохыг харгалзан,

Төрийн үйл хэрэгт оролцох иргэдийн эрх нь Европын зөвлөлийн гишүүн бүх оронд мөрдлөг болгодог ардчилсан зарчмуудын нэг болохыг харгалзан,

Энэхүү эрх нь орон нутгийн түвшинд хамгийн шууд хэрэгжинэ гэж үзэж,

Бодит чиг үүрэг бүхий орон нутгийн эрх барих байгууллага оршин тогтносноор иргэдэд үр нөлөөтэй, тэдэнд ойр захиргааг бий болгоно гэдэгт итгэж,

Европын орнуудад нутгийн өөрийн удирдлагыг хамгаалж, бэхжүүлснээр ардчиллын зарчимд үндэслэсэн, эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулсан нэг Европыг цогцлон бүтээхэд чухал хувь нэмэр оруулна гэдгийг ухамсарлан,

Энэ нь ардчилалтайгаар бүрдүүлсэн шийдвэр гаргах байгууллагатай, өөрт нь оногдсон чиг үүргийг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл, эрх мэдэл, хэрэгжүүлэх журам, хөрөнгө мөнгөний хувь ихээхэн бие даасан байдалтай нутгийн өөрөө удирдах байгууллагатай байх гэсэн утга болохыг хүлээн зөвшөөрч,

Дараах зүйлсээр тохиров:

### **1 дүгээр зүйл**

Талууд уг Хартийн 12 дугаар зүйлд заасан нөхцөлөөр дараах заалтуудыг заавал дагаж мөрдөхөөр хэлэлцэн тохирсон болно.



## **НЭГДҮГЭЭР ХЭСЭГ**

### **2 дугаар зүйл – Орон нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн болон эрх зүйн үндэс**

Орон нутгийн өөрийн удирдлагын зарчмыг дотоодын хууль, боломжтой нөхцөлд Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрнө.

### **3 дугаар зүйл – Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай ойлголт**

1. Орон нутгийн өөрийн удирдлага гэдэгт нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас төрийн хэргийн тодорхой хэсгийг хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд, өөрийн хариуцлага дор, орон нутгийн хүн амын ашиг сонирхолд нийцүүлэн зохицуулах, удирдах эрх, чадамжийг ойлгоно.

2. Энэхүү эрхийг нийтээрээ, чөлөөтэй, тэгш, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргасан сонгуулийн дүнд сонгогдсон гишүүдтэй, зөвлөл, эсхүл ассемблей (хурал) хэрэгжүүлнэ. Зөвлөл, эсхүл ассемблей нь өөрт нь тайлагнадаг гүйцэтгэх байгууллагатай байж болно. Энэ нь хуульд заасан тохиолдолд иргэдийн хурал, санал асуулга буюу иргэдийн шууд оролцооны бусад хэлбэрийг ашиглахыг үгүйсгэхгүй.

### **4 дүгээр зүйл – Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээ**

1. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үндсэн бүрэн эрхийг үндсэн хууль, хуулиар тогтооно. Гэхдээ энэ заалт нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад хуульд заасны дагуу тодорхой зорилтыг биелүүлэх бүрэн эрх олгоход саад болохгүй.

2. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд, өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах, өөр байгууллагад ногдуулснаас бусад, аль ч асуудлыг өөрийн санаачилгаар бүрэн бие даан шийдвэрлэх, үйл ажиллагаа чөлөөтэй явуулах эрх эрхтэй.

3. Нийтийн чиг үүргийг аль болох иргэнд хамгийн ойр захиргааны нэгж хэрэгжүүлнэ. Аль нэг чиг үүргийг бусад эрх барих байгууллагад шилжүүлэхдээ тухайн ажлын хэмжээ, шинж байдал, үр ашигтай, хэмнэлттэй байх шаардлагыг харгалзан үзэх ёстой.

4. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад олгосон бүрэн эрх нь хангалттай бүрэн бөгөөд зөвхөн түүнд олгогдсон байна. Эдгээр бүрэн эрхэд төвийн болон бүсийн эрх барих байгууллага зөвхөн хуульд заасан хязгаарын дотор халдаж, түүнийг хязгаарлаж болно.

5. Төвийн болон бүсийн эрх барих байгууллага эрх мэдлээ шилжүүлсэн тохиолдолд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага

түүнийг аль болохоор орон нутгийн нөхцөлд тохируулан хэрэгжүүлэх боломжтой байна.

6. Аливаа төлөвлөлт, шийдвэр гаргах ажиллагаанд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудтай шууд хамааралтай бүх асуудлаар тэдэнтэй урьдчилан, зохих ёсоор зөвлөлдсөн байх шаардлагатай.

### **5 дугаар зүйл – Орон нутгийн эрх барих байгууллагын нутаг дэвсгэрийн хилийн цэсийг хамгаалах**

Орон нутгийн эрх барих байгууллагын нутаг дэвсгэрийн хилийн цэсийг тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суух иргэдтэй урьдчилан зөвлөлдөхгүйгээр өөрчлөхийг хориглох бөгөөд хэрэв хуульд заасан бол орон нутгийн санал асуулга явуулах замаар шийдвэрлэнэ.

### **6 дугаар зүйл – Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаа явуулахад шаардагдах зохистой бүтэц, хөрөнгө нөөц**

1. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь хууль тогтоомжид заасантай харшлахгүй байдлаар өөрийн дотоод захиргааны бүтцийг орон нутгийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцүүлэх, үр нөлөөтэй удирдлагыг хангах зорилгоор тодорхойлох эрхтэй.

2. Нутгийн захиргаанд ажиллагчдын хөдөлмөрийн нөхцөл нь өндөр чадавхитай ажилтнуудыг, ур чадварын үндсэн дээр (мерит зарчим) сонгон шалгаруулах бололцоог хангасан байхын зэрэгцээ тэдэнд мэргэжлийн бэлтгэлээ хангах, цалин хөлсний нөхцөлөөр хангуулах, албан тушаал дэвших хангалттай боломжийг олгоно.

### **7 дугаар зүйл – Орон нутгийн түвшинд чиг үүргийг хэрэгжүүлэх нөхцөлүүд**

1. Орон нутгийн сонгогдсон төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдал нь тэдэнд чиг үүргээ чөлөөтэй хэрэгжүүлэх боломж олгох ёстой.

2. Тэдэнд үүргээ гүйцэтгэхтэй холбогдон гаргасан зардлын нөхөн олговор, шаардлагатай тохиолдолд төлөөлөгчийн үүргээ гүйцэтгэсэн хугацаанд ногдох үндсэн цалин, нийгмийн даатгалын төлбөрийг нь нөхөн олгох, төлөөлөгчийн хувьд гүйцэтгэсэн ажилтай нь дүйцсэн урамшуулал, нийгмийн халамж олгоно.

3. Орон нутгийн сонгуульт албан тушаал эрхлэхэд харшлах чиг үүрэг, үйл ажиллагааг хуулиар, эсхүл эрх зүйн суурь зарчмаар тодорхойлно.

### **8 дугаар зүйл – Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих захиргааны хяналт**

1. Зөвхөн үндсэн хууль, хуульд заасан журмын дагуу, тэдгээрт заасан тохиолдолд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад захиргааны хяналт тавина.

2. Аливаа захиргааны хяналт нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны зөвхөн хууль, үндсэн хуулийн зарчимд нийцсэн байдлыг хангахад чиглэнэ. Гэхдээ дээд шатны эрх барих байгууллагаас нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад шилжүүлсэн үүргийн хэрэгжилтэд захиргааны хяналт хийгдэнэ.

3. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад захиргааны хяналт тавьж буй этгээдийн авч буй арга хэмжээ нь хамгаалах гэж буй эрх ашгийн ач холбогдлоос хэтрээгүй байхаар захиргааны хяналтыг хэрэгжүүлнэ.

### **9 дүгээр зүйл – Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын санхүүгийн эх үүсвэр**

1. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь үндэсний эдийн засгийн бодлогын дагуу, өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд чөлөөтэй зарцуулах хангалттай санхүүгийн эх үүсвэртэй байх эрхтэй.

2. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын санхүүгийн эх үүсвэр нь түүнд үндсэн хууль, хуулиар ногдуулсан чиг үүрэгтэй нь дүйцсэн байна.

3. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын санхүүгийн эх үүсвэрийн дор хаяж хэсэг нь орон нутгийн татвар, төлбөрөөс бүрдэх бөгөөд хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд татварын хувь хэмжээг өөрчлөх эрхтэй байна.

4. Санхүүжилтийн тогтолцоо нь хангалттай олон талтай, уян хатан, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэхэд гарах зардлын бодит өсөлттэй аль болох уялдсан, орон нутгийн өөр хоорондоо ялгаатай байдал, үнийн өсөлтийг тооцсон байна.

5. Санхүүгийн хувьд сул нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийг хамгаалахын тулд орлогын эх үүсвэрийн тэнцвэртэй бус байдлын үр дагаврыг залруулах, санхүүгийн дарамтыг багасгахад чиглэсэн санхүүжилтийн тэнцвэржүүлэлтийн журам, эсхүл түүнтэй адил арга хэмжээгээр дэмжинэ.

6. Төсвийг хуваарилах арга замын талаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудтай зохих ёсоор зөвлөлдсөн байна.

7. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудад олгож байгаа дэмжлэг нь тодорхой төслүүдийг санхүүжүүлэх тусгай зориулалттай байж болохгүй. Дэмжлэгийн нөхцөл нь нутаг дэвсгэрийнхээ хэмжээнд бодлого тодорхойлох нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын суурь эрх чөлөөг хязгаарлаж болохгүй.

8. Хөрөнгө оруулалтын зориулалтаар зээл авахын тулд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд үндэсний хөрөнгийн зах зээлд оролцох эрхтэй.

### **10 дугаар зүйл – Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын эвлэлдэн нэгдэх эрх**

1. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ хамтран ажиллах, нийтлэг ашиг сонирхлын үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэх үүднээс, хуулийн хүрээнд, консорциум байгуулах эрхтэй.

2. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын нийтлэг ашиг сонирхлыг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих зорилгоор эвсэл, холбоонд нэгдэх, нутгийн удирдлагын олон улсын холбоонд нэгдэхийг улс бүр хүлээн зөвшөөрнө.

3. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд нь хуулиар тогтоосон нөхцөлийн доор бусад улсын ижил төстэй байгууллагуудтай хамтран ажиллах эрхтэй.

### **11 дүгээр зүйл – Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хуулийн хамгаалалт**

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд нь бүрэн эрхээ чөлөөтэй хэрэгжүүлэх, үндсэн хууль, эсхүл дотоодын хуульд заасан нутгийн өөрийн удирдлагын зарчмыг хүндэтгэх зорилгоор шүүхээр хамгаалуулах эрхтэй.

### **ХОЁРДУГААР ХЭСЭГ – Бусад зүйлс**

#### **12 дугаар зүйл – Заавал биелүүлэх заалтууд**

1. Тал бүр тус Хартийн Нэгдүгээр хэсгийн дор хаяж хорин заалтыг заавал биелүүлэх үүрэгтэйд тооцогдоно. Үүнээс дараах заалтуудаас дор хаяж арвыг нь сонгосон байна:

- 2 дугаар зүйл
- 3 дугаар зүйл, 1 ба 2 дахь хэсэг
- 4 дүгээр зүйл, 1, 2 ба 4 дэх хэсэг
- 5 дугаар зүйл
- 7 дугаар зүйл, 1 дэх хэсэг
- 8 дугаар зүйл, 2 дахь хэсэг
- 9 дүгээр зүйл, 1, 2 ба 3 дахь хэсэг
- 10 дугаар зүйл, 1 дэх хэсэг
- 11 дүгээр зүйл.

2. Гэрээнд оролцогч Улс бүр соёрхсон, хүлээн зөвшөөрсөн, эсхүл баталсан шийдвэрээ илгээхдээ дээрх заалтуудын алийг нь сонгосон тухайгаа Европын зөвлөлийн Ерөнхий нарийн бичгийн даргад мэдэгдэнэ.

3. Аливаа Тал тус Хартийн дээрх зүйлийн нөхцөлд зааснаас бусад заалтуудыг заавал биелүүлэхээр үүрэг авч, энэ тухайгаа Ерөнхий нарийн бичгийн даргад хүссэн үедээ мэдэгдэж болно. Эдгээр нэмэлт заалтыг Талаас соёрхсон, хүлээн зөвшөөрсөн, эсхүл баталсан шийдвэрийн салшгүй хэсэг хэмээн үзэх бөгөөд хүчин төгөлдөр хугацаа нь Ерөнхий нарийн бичгийн даргад мэдэгдэл ирүүлсэн өдрийн дараа сарын нэг дэх өдрөөс тооцогдоно.

### **13 дугаар зүйл – Хартийн үйлчлэл хамаарах эрх барих байгууллагууд**

Тус Хартид тусгагдсан нутгийн өөрийн удирдлагын зарчим тухайн Талын нутаг дэвсгэр дэх нутгийн өөрөө удирдах бүх байгууллагад хамаарна. Гэхдээ Тал бүр соёрхсон, хүлээн зөвшөөрсөн, эсхүл баталсан шийдвэрээ ирүүлэхдээ Хартийн үйлчлэл хамаарах, эсхүл үл хамаарах орон нутгийн, эсхүл бүсийн эрх барих байгууллагын төрлийг зааж болно. Мөн Хартид нэмж хамааруулах орон нутгийн, эсхүл бүсийн эрх барих байгууллагын төрлийг Европын зөвлөлийн Ерөнхий нарийн бичгийн даргад мэдэгдэж болно.

### **14 дүгээр зүйл – Мэдээлэл хүргүүлэх тухай**

Тал бүр тус Хартид заасан нөхцөлүүдийг хангах чиглэлээр гаргасан хуулийн заалтууд болон бусад холбогдох бүх мэдээллийг Европын зөвлөлийн Ерөнхий нарийн бичгийн даргад ирүүлнэ.

## **ГУРАВДУГААР ХЭСЭГ**

### **15 дугаар зүйл – Үзэглэх, соёрхон батлах, хүчин төгөлдөр болох**

1. Энэ Хартид Европын зөвлөлийн гишүүн бүх Улс гарын үсэг зурах нээлттэй. Үүнийг соёрхох, хүлээн зөвшөөрөх, эсхүл батлах аль ч байдлаар хэрэгжүүлж болно. Соёрхсон, хүлээн зөвшөөрсөн, эсхүл баталсан шийдвэрийг Европын зөвлөлийн Ерөнхий нарийн бичгийн дарга хадгална.

2. Энэхүү Харти нь Европын зөвлөлийн гишүүн дор хаяж дөрвөн Улс Хартийн өмнөх зүйлд заасан нөхцөлийг баримтлахаа илэрхийлснээс хойш гурван сар өнгөрсний дараагийн сарын эхний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилнэ.

3. Хартийг мөрдөхөөр хүсэлтээ илэрхийлсэн дараагийн гишүүн Улсын хувьд соёрхсон, хүлээн зөвшөөрсөн, эсхүл баталсан шийдвэрээ ирүүлснээс гурван сар өнгөрсний дараагийн сарын эхний өдрөөс хүчин төгөлдөр үйлчилнэ.

4. 16 дугаар зүйл – Нутаг дэвсгэрийн заалт

5. Үзэглэх үеэр, эсхүл соёрхсон, хүлээн зөвшөөрсөн, баталсан, эсхүл элссэн тухай шийдвэрээ ирүүлж байгаа аль ч Улс тус Хартийн үйлчлэл хамаарах нутаг дэвсгэрийн нэгжийг зааж болно.

6. Аль ч Улс хүссэн үедээ Европын зөвлөлийн Ерөнхий нарийн бичгийн даргад хүсэлт гарган Хартийн үйлчлэлийг хүсэлтэнд зааснаар бусад нутаг дэвсгэрийн нэгжид өргөжүүлж болно.

7. Дээрх хоёр зүйлийн дагуу нутаг дэвсгэрийн нэгжийн талаар гаргасан хүсэлтийг Ерөнхий нарийн бичгийн даргад мэдэгдэл гаргах замаар цуцалж болно. Цуцалсан шийдвэр нь уг мэдэгдлийг Ерөнхий нарийн бичгийн дарга хүлээн авснаас зургаан сарын дараагийн сарын эхний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр болно.

### **17 дугаар зүйл – Гэрээг цуцалснаа албан ёсоор зарлах**

Энэхүү Хартийн аль ч Тал Харти түүний хувьд хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс хойш 5 жил өнгөрсний дараа хүссэн үедээ цуцалж болно. Европын зөвлөлийн Ерөнхий нарийн бичгийн даргад зургаан сарын хугацаатай мэдэгдэл өгнө. Ийнхүү цуцлах нь талууд дөрвөөс доош болоогүй нөхцөлд Хартийн бусад Талуудын хувьд хүчин төгөлдөр байдлыг хөндөхгүй.

Аль ч Тал 12 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан дэд зүйлийн тоо, төрлийг заавал биелүүлэх үүргээ хадгалсан тохиолдолд дээрх заалтын дагуу Хартийн Нэгдүгээр хэсгийн аль ч зүйлийг цуцалж болно. Аль нэг зүйлийг цуцлахдаа 12 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тавигдсан шаардлагыг хангаагүй бол Хартийг бүхэлд нь цуцалсанд тооцно.

### **18 дугаар зүйл – Мэдээлэл хүргүүлэх**

Европын зөвлөлийн Ерөнхий нарийн бичгийн дарга Европын зөвлөлийн гишүүн Улсуудад дараах мэдээллийг хүргүүлж байна:

1. Шинээр гарын үсэг зурсан;
2. соёрхсон, хүлээн зөвшөөрсөн, эсхүл баталсан шийдвэрийг хүлээн авсан;
3. 15 дугаар зүйлийн дагуу Харти хүчин төгөлдөр болох хугацаа;
4. 12 дугаар зүйлийн 2 ба 3 дахь хэсгийн дагуу хүлээн авсан мэдэгдэл;
5. 13 дугаар зүйлийн дагуу хүлээн авсан мэдэгдэл;
6. Тус Хартитай холбоотой аливаа шийдвэр, мэдэгдэл, эсхүл мэдээлэл.

Гарын үсэг зурахаар бүрэн итгэмжлэгдсэн гэрчүүдийн өмнө энэхүү Хартид гарын үсэг зурав.

Страсбургт 1985 оны 10 дугаарын 15-ны өдөр англи, франц хэлэнд үйлдэгдсэн бөгөөд аль аль нь ижил хүчин төгөлдөр, зөвхөн нэг хувийг Европын зөвлөлийн архивт хадгална. Европын зөвлөлийн Ерөнхий нарийн бичгийн дарга Европын зөвлөлийн гишүүн Улс бүрт баталгаат хуулбарыг хүргүүлнэ.

## НОМ ЗҮЙ

Амарсанаа, Ж., Батсайхан, О. Монгол Улсын Үндсэн хууль: Баримт бичгийн эмхэтгэл, 2004.

Батболд, С. Орон нутгийн бие даасан байдлыг дээшлүүлэх асуудал, 2010.

Ганзориг, Д. Нутгийн удирдлага: Эрх зүйн зохицуулалт, цаашдын шийдэл, Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл үндэсний чуулганы эмхэтгэл, 2016: хуудас 114-118.

Даваадулам, Ц. Нутгийн удирдлагын тогтолцоо ба засаглалын эрх мэдлийн тэнцвэр, Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл үндэсний чуулганы эмхэтгэл, 2016: хуудас 36-63.

Даваадулам, Ц. Нутгийн удирдлагын үндсэн хуулийн зохицуулалт: Асуудал ба шийдэл, Монгол Улсын Үндсэн хууль – 25 жил, Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, УИХ-ын Тамгын газар, НҮБХХ, 2017: хуудас 111-134.

Дондог, Д., Тунгалаг, О. Нутгийн удирдлага, эрх зүйн шинэчлэл, 2007.

Жаргал, Г. Монгол сум, 2013.

Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, Ерөнхий редактор Д.Лүндээжанцан, 2017.

Салватор Шиаво-Кампо, Пачампет Сундарам, орч. Ц.Даваадулам, Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь. Азийн хөгжлийн банк, Нээлттэй нийгэм форум, 2011.

Сандаг-Очир, М. Нутгийн удирдлага, 2003.

Сүнжид, Д. Орон нутгийн түвшин дэх чиг үүргийн хуваарилалт, Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл үндэсний чуулганы эмхэтгэл, 2016: хуудас 64-75.

Тони Левитас, Монгол Улсад төв, орон нутгийн харилцааг шинэчлэн тодорхойлох нь: Нутгийн удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх боломжит чиглэлүүд, НҮБХХ-ийн захиалгаар хийсэн судалгаа, 2008.

Тунгалаг, О. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, түүнтэй холбоотой зарим асуудлууд, 2012

Удирдлагын академи. Сумын судалгаа: Онол, арга зүйн асуудал, Хянан тохиолдуулсан Ш.Түдэв, 2004.

Чимид, Б. Багийн өнгөрсөн одоо ирээдүй, 2002.

Чимид, Б. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр, 2004.

Чимид, Б. Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс, 2006.

- Чимид, Б. Үндсэн хуулийн мэдлэг, 2008.
- Чимид, Б. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, Хоёр дахь хэвлэл, 2017.
- Эрдэнэ-очир,Ө. Багахүү,Т. Зоригтбаатар,А. Захиргааны хэргийн шүүхийн 2012-2014 оны шийдвэрт ЗЗНДНТУТХ-ийн зүйл, заалтыг хэрхэн тайлбарлаж байгаад хийсэн шинжилгээ, 2015
- Adam Sauer, the System of the Local Self-Governments in Poland, Research Paper, 2013. <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf>
- Adnan ul Haque, Theoretical Perspective of Local Government – Literature Review, Research Institute of Behavioural Psychology, MPRA Paper, 2012. <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/46301/>
- Bratic Vjekoslav, 'Local Self-Government in Central and Eastern Europe: a Strong and Independent Local-Level Management Tool or Just a Paper Tiger?' Financial Theory and Practice 32 (2) 139-157, 2008. <https://hrcaak.srce.hr/34889>
- Catherine Farvacque-Vitkovic and Mihaly Kopanyi, Municipal Finances: A Handbook for Local Governments, the World Bank, 2014.
- Council of Europe, the European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 1985
- Council of Europe, Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.X.1985.
- Council of Europe, Major cities and their peripheries: Co-operation and co-ordinated management, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Strasbourg, 1993.
- Council of Europe, The status of major cities and their peripheries, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), 1996, <https://rm.coe.int/1680748070>
- Council of Europe, The relationship between central and local authorities, Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Situation in 2007, <https://rm.coe.int/1680747fbc>
- Council of Europe, Local authority competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Situation in 2007. <https://rm.coe.int/1680746fbb>
- Council of Europe, Definition and limits of the principle of subsidiarity, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR). <https://rm.coe.int/1680747fda>
- Council of Europe, Compilation of Venice Commission opinions concerning constitutional and legal provisions for the protection of local self-government, Strasbourg, 2016.



Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences, 2016, [http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR\\_structures\\_and\\_competences\\_2016\\_EN.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf)

Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Balancing democracy, identity and efficiency: Changes in local and regional structures in Europe, 2008. [http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/changes\\_in\\_local\\_and\\_regional\\_structures\\_EN.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/changes_in_local_and_regional_structures_EN.pdf)

De Montfort University, Local Governance Research Unit, Codifying the Relationship between Central and Local Government, Policy Impact Working Paper Series, No.2, Leicester, 2010. <http://www.dmu.ac.uk/documents/business-and-law-documents/research/lgru/paper-2-codifying-the-relationship-between-central-and-local-government.pdf>

Dragan Bataveljic, Dusan Jerotijevic, Dejan Logarusic, A comparative analysis of the most popular models of local government, Экономика, vol.62, 2016, No.4, p.141-154. <http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0350-137X/2016/0350-137X1604141B.pdf>

Elena Vodyanitskaya, the Oxford Constitutional Law: Local Government, 2016. <http://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e365>

Friedrich Ebert Stiftung, Executive and Legislature at Local Level, Structure and Interrelation in Countries of South-East Europe, Zagreb, 2012

Gilles Pinson, Sub-national governments and central-local relationships in France, <https://public.wsu.edu/~frg/Research/Pinson-subnational-gov.pdf>

Gissur Erlingsson, Jorgen Odalen, A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy, 2013. [https://www.researchgate.net/profile/Gissur\\_Erlingsson/publication/307420115\\_A\\_normative\\_theory\\_of\\_local\\_government/links/57c55d0c08ae76231546d9b4/A-normative-theory-of-local-government.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Gissur_Erlingsson/publication/307420115_A_normative_theory_of_local_government/links/57c55d0c08ae76231546d9b4/A-normative-theory-of-local-government.pdf)

Hellmut Wollman, The directly-elected executive mayor in German local government, in Berg, Rikke and Rao, Nirmila (eds.) Transforming Local Political Leadership, Palgrave, 2005: 29-41. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.578.8186&rep=rep1&type=pdf>

Hellmut Wollman, The direct election and “recall” of the mayors in Germany: From representative democracy-based to direct democracy-based local leadership, Discussion paper, presented at the 4<sup>th</sup> International Conference on “Democracy as Idea and Practice”, the University of Oslo, 2013.

House of Commons, Political and constitutional reform committee, Prospects for codifying the relationship between central and local

government, 29 January 2013, <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/political-and-constitutional-reform-committee/news/codifying-central-local-govt/>

Jamie Boex, Jorge Martinez-Vazquez, and Andrew Timofeev, Sub-national Government Structure and Intergovernmental Fiscal Relations: An Overlooked Dimension of Decentralization, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 04-01, 2004. [https://www.academia.edu/19726983/Subnational\\_government\\_structure\\_and\\_intergovernmental\\_fiscal\\_relations](https://www.academia.edu/19726983/Subnational_government_structure_and_intergovernmental_fiscal_relations)

Kenneth Newton and Jan W. van Deth, Multi-level government: international, national and sub-national, in *Foundations of Comparative Politics*, 2<sup>nd</sup> edition, the Cambridge University Press, 2010: 105-132

Marta Mulawa, Classification of the Tasks of Local Governmental Units in Poland in the Light of Fundamental Legal Acts – Discussion of Selected Aspects, Marie Curie-Sklodowska University, Poland, 2013.

<https://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.desklight-8c6fe9ef-f09e-4b9d-ad9d-d563593f5b5c>

Michal Illner, Territorial decentralization: An obstacle to democratic reform in Central and Eastern Europe? in “Issues of the decentralization in former communist countries”, 1998. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017664.pdf>

OECD/UCLG, Subnational governments around the world: Structure and finance, 2016, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>

OECD, Subnational governments in OECD Countries: Key data, 2018 edition, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>

Page, Edward and Goldsmith, Michael (eds.), *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Sage, 1987.

Pawel Swianiewicz, *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*, 2013. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.807807>

R.A.W. Rhodes, Intergovernmental Relations: Unitary Systems, in *Encyclopedia of Government and Politics*, 2<sup>nd</sup> edition, 2003: 316-332.

Richard Bird, Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications, Working Paper, International Studies, School of Public Studies, Georgia State University, 2000 <https://ideas.repec.org/p/ays/ispwps/paper0002.html>

Salvador Parrado, Assigning competences and functions to local self-government in four EU member states: A Comparative Overview, Support for

Improvement in Governance and Management (SIGMA), Madrid, 2005 <http://www.sigmaxweb.org/publications/40987105.pdf>

Salvatore Schiavo-Campo and Pachampet Sundaram, To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World, Asian Development Bank, 2001, Manila

Sergio Bartole, Internal Ordering in the Unitary State in the Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, edited by Michel Rosenfeld and Andras Sajó, the Oxford University Press, 2012: 613-617.

The Scottish Office Central Research Unit, the Constitutional Status of Local Government in Other Countries, Edinburgh, 1998.

The Warwick Commission, Elected Mayors and City Leadership, the University of Warwick, 2012. [https://warwick.ac.uk/research/warwickcommission/electedmayors/summaryreport/the\\_warwick\\_commission\\_on\\_elected\\_mayors\\_and\\_city\\_leadership\\_summary\\_report.pdf](https://warwick.ac.uk/research/warwickcommission/electedmayors/summaryreport/the_warwick_commission_on_elected_mayors_and_city_leadership_summary_report.pdf)

United Cities and Local Governments and the World Bank, Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report, 2008 [http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Docs/resources/UCLG\\_DecentralizationandLocalDemocracy.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Docs/resources/UCLG_DecentralizationandLocalDemocracy.pdf)

### ***Хурлын эмхэтгэлүүд***

**Хариуцлагатай төр: Санхүүгийн төвлөрөл, нутгийн өөрөө удирдах ёс**, Нээлттэй нийгэм форум, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, НҮБХХ, Форумын эмхэтгэл, 2008

**“Захиргааны төвлөрлийг сааруулж, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эрх хэмжээг тодорхойлох асуудалд”** ШУА-ын Философийн хүрээлэнгээс эрхлэн гаргасан эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл, 2015

**Орон нутгийн эрх зүйн шинэчлэл**, Монголын нутгийн удирдлагын холбоо, Конрад Аденаурын сангийн хамтран зохион байгуулсан хэлэлцүүлгийн эмхэтгэл, хянасан Г.Маналжав, Улаанбаатар, 2015

**Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл**, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, УИХ-ын Тамгын газар, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Швейцарийн хөгжлийн агентлаг, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн хамтран зохион байгуулсан үндэсний чуулганы эмхэтгэл, Ерөнхий редактор Ц.Даваадулам, Улаанбаатар, 2016

**Монгол Улсын Үндсэн хууль – 25 жил**, Монгол Улсын Их Хурал, НҮБХХ-ийн хамтран зохион байгуулсан Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, Редактор Р.Хатанбаатар, 2017

