

**“ХОТ, ТОСГОНЫ ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ТУХАЙ
/ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГА/”-ЫН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ
ҮНЭЛЭХ ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН**

Улаанбаатар хот

2022 он

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	3
Нэг. Хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон байдал	5
Хоёр. Хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон үндэслэл	6
2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд.....	6
2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд.....	7
2.3. “Зардал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг тооцох хэсгийг тогтоосон байдал	8
2.4. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд.....	9
2.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд	9
Гурав. Шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх	10
3.1. Зорилгод хүрэх байдал	10
А. Хот, тосгоны чиг үүрэг.....	11
Б. Зохион байгуулалт, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх харилцаа	13
3.2. Практикт хэрэгжих боломж	14
А. Хот, тосгоны өөрийн удирдлага	14
Б. Хот, тосгоны гүйцэтгэх удирдлага.....	15
В. Хот, тосгоны удирдлагын сонгууль	17
3.3. Ойлгомжтой байдал	19
3.4. “Зардал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал	20
3.5. Харилцан уялдаа.....	20
Дөрөв. Үр дүнг үнэлж өгсөн дүгнэлт	26
Ашигласан эх сурвалж	28

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Их Хурлаас 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг баталсан. Энэ хүрээнд Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу цаашид өнөөгийн хот, тосгоны эрх зүйн байдалтай холбоотой харилцааг зохицуулж буй хуулийг шинэчлэн батлах үндэслэл бүрдэж байна.¹

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 01 дүгээр сарын 09-ний өдөр баталсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдох арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолын хавсралтаар “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь”-ыг баталсан.

Уг хавсралтын “4 дүгээр зүйлийн 4.1-д Хот, тосгоны эрх зүйн байдлыг тодорхой болгох нэмэлт, өөрчлөлттэй холбогдуулан боловсруулах хуулийн төсөлд дараах чиглэл баримтална: “4.1.1.улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хот, түүнчлэн тосгоны эрх зүйн үндэс, тэдгээрийн өөрийн удирдлагын болон засаг захиргааны зохион байгуулалтын зарчмыг хуулиар тогтоож, хот, тосгоны өөрийн удирдлагыг оршин суугчид нь сонгож, хот, тосгоны удирдлагад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын болон төсөв, санхүүгийн зарим эрх мэдлийг шилжүүлэх, удирдлагын давхардал, хийдлийг арилгах, хотын нийтийн үйлчилгээг оршин суугчдад, төрийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах, эдийн засгийн хувьд хот, тосгон харьцангуй бие даан хөгжих боломжийг бүрдүүлэх”.

4 дүгээр зүйлийн 4.3.4 дэх заалтад “шинэчлэн боловсруулсан Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай, Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулиудад салбарын бусад хууль тогтоомжийг нийцүүлэх.”, 4.3.4.1-д “Хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг тодорхой болгож, тэдгээрийн өөрийн удирдлага, өмчийн болон төсвийн зохицуулалтыг нарийвчлан тусгах; Хот, тосгонд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх асуудлыг зохицуулах” гэсний хүрээнд Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг боловсруулж батлахаар заасан байна.²

Мөн 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг дагаж мөрдөхөд шилжих журмын тухай хуулийн 2 дугаар зүйлд “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний эрх зүйн байдалтай холбогдох хууль тогтоомжийг баталсны үндсэн дээр Засгийн газар Дархан, Эрдэнэтийг улсын зэрэглэлтэй хот болгох асуудлыг 2020 оны эхний хагас жилд багтаан шийдвэрлэх, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт заасны дагуу бусад хот, дүүрэг, тосгоны өөрийн удирдлагыг шинэчлэн зохион байгуулах, тэдгээрт засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний

¹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тавин долдугаар зүйлийн 2-т “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хотын, түүнчлэн тосгоны өөрийн удирдлага, зохион байгуулалтын эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно. Хот, тосгонд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ.” гэж заасан. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=367> сүүлд 2022.10.12 хандсан.

² Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 01 дүгээр сарын 09-ний өдөр баталсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдох арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолын хавсралт. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=210458&showType=1> сүүлд 2022.10.12 хандсан.

удирдлагын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх асуудлыг тус тус судлан Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж шийдвэрлүүлнэ.” гэж заасны дагуу Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг батлан гаргах шаардлага үүссэн байна.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт “... хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах, түүнд олон нийтийн оролцоог хангах, хууль тогтоомжийн төсөлд тавих шаардлагыг тодорхойлох, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх замаар хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлэх...” гэж заасан.

Хуулийн дээрх зорилтын хүрээнд 2017 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр мөрдөж эхэлсэн бөгөөд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүднээс Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны “Аргачлал батлах тухай” 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ын дагуу Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд судалгаа, шинжилгээ хийлээ.

Энэхүү үнэлгээний зорилго нь Хот, тосгон байгуулагдах болон удирдлага, зохион байгуулалтын тогтолцоо бүрэлдэх үйл явц, хэлбэр, чиг үүрэг, онцлог, түүнчлэн хот, тосгоны өмч, өөрөө удирдах ёс зэргийг хэрхэн зохицуулсан талаар судална. Мөн хуулийн төслийн зарим зохицуулалт /хэсэг, заалт/-д тодорхой шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дүн шинжилгээ хийх, үр нөлөөг тооцож, давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах, хуулийн зохицуулалтыг ойлгомжтой, хэрэгжихэд хууль тогтоомж хоорондын зөрчилдөөн үүсэхгүй байдлаар боловсруулах, хуулийн төслийн чанарыг сайжруулахад оршино.

Иймд Хууль тогтоомжийн тухай хууль, “Хуулийн төслийн үр нөлөө үнэлэх аргачлалд³ заасны дагуу дараах үе шаттайгаар хийлээ:

- 1.1. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгох;
- 1.2. Журмын төслөөс үр нөлөө үнэлэх хэсгээ тогтоох;
- 1.3. Урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу үр нөлөөг тооцох;
- 1.4. Үр дүнг үнэлэх, зөвлөмж өгөх.

³ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 12.1-д заасны дагуу Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 01 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар баталсан.

Нэг. Хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон байдал

Энэхүү үнэлгээг хийхдээ хуулийн төслийн зорилго, үйлчлэх хүрээ, зохицуулах асуудалтай уялдуулан аргачлалд дурдсан 6 шалгуур үзүүлэлтээс 5 шалгуур үзүүлэлтийг сонголоо. Үүнд:

- 1.Зорилгод хүрэх байдал;
- 2.Практикт хэрэгжих боломж;
- 3.Ойлгомжтой байдал;
- 4.Зардал;
- 5.Харилцан уялдаа.

Эдгээр шалгуур үзүүлэлтүүдийг сонгож авахдаа дараах үндэслэлийг харгалзан үзсэн болно. Үүнд:

“Зорилгод хүрэх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн зорилго нь үзэл баримтлалд тусгасан хуулийн төслийг боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлагад нийцэж байгаа байдал, хуулийн төсөлд тусгагдсан зохицуулалтууд нь хуулийн төслийн зорилгод хүрэх боломжтой эсэхийг үнэллээ. Энэхүү үнэлгээг хийхдээ хуулийн төслийн үзэл баримтлалтай танилцаж, хуулийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлага, хуулийн төслийн зорилго болон зорилгод хүрэхэд чиглэгдсэн, мөн түүнийг тодорхой илэрхийлж чадахуйц арга хэмжээ, зохицуулалтыг сонгож авсан болно.

“Практикт хэрэгжих боломж” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн боломж хүрээнд тухайн хуулийн төслийн зохицуулалтыг дагаж мөрдөх буюу хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхийг, тухайлбал, хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээд байгаа эсэх, тэдгээр этгээдэд тухайн хуулийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх боломж, бололцоо (санхүү, хүний нөөц зэрэг) байгаа эсэхийг шалгаж тооцно. Энэхүү үнэлгээний хүрээнд практикт хэрэгжих боломж гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгон үнэлгээ хийнэ.

“Ойлгомжтой байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг хуулийн төсөл нь түүнийг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх этгээдэд ойлгомжтой, логик дараалалтай томъёологдсон эсэхийг шалгах үүднээс хуулийн төсөл нь Хууль тогтоомжийн тухай хууль, “Аргачлал батлах тухай” Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 01 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 59 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлал”-д заасан шаардлагыг хангасан эсэхийг хянах байдлаар үнэлгээг хийхээр сонголоо.

“Зардал” шалгуур үзүүлэлтийн хувьд хуулийн төслийн зохицуулалт нь иргэн, аж ахуй нэгж, байгууллага болон улсын төсөвт санхүүгийн ямар ачаалал, эсхүл хөнгөлөлт, хэмнэлт бий болгох, Хот, тосгоны санхүүгийн эх үүсвэр, ямар зардал үүсэх, зэргийг тооцоолохоор тус шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон. Уг шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 4 дүгээр хавсралт “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлал”-ын дагуу тусад нь тооцдог тул энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн үнэлгээг уг тайлангаас тусдаа бие даасан тайлан болж гарахыг энд тэмдэглэе.

“Харилцан уялдаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тухайн хуулийн төслийн зүйл, заалт өөр хоорондоо болон хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа бусад

хууль тогтоомжтой нийцсэн эсэх, мөн төрийн байгууллагын чиг үүрэгтэй давхардсан, зөрчилдсөн эсэх, тухайн чиг үүргийг төрийн байгууллага зайлшгүй хэрэгжүүлэх шаардлагатай эсэх, уг чиг үүргийг төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэхийг шалгана. Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалын зорилт нь хууль тогтоомжийн төслийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилган тогтоолыг хэрэглэхэд ойлгомжтой, хэрэгжих боломжтой байдлаар боловсруулах, улмаар хууль тогтоомжийн төслийн чанарыг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөмж өгөхөд чиглэсэн тул уг журмын төслийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, холбогдох бусад хуульд нийцсэн эсэхийг Аргачлалд заасан асуултад хариулах байдлаар үнэлгээг хийхээр тооцов.

Хоёр. Хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон үндэслэл

Энэхүү хэсэг уг төслийн үр нөлөөг үнэлэх хэсгээ тогтоож, сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд холбогдох зүйл, заалтыг сонгоно. Энэхүү зүйл, заалтыг сонгохдоо хууль зүйн хувьд шууд үр дагавар үүсгэж байгаа голлох ач холбогдол бүхий заалтуудыг сонгож авсан. Өөрөөр хэлбэл, тухайн төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ хот, тосгоны чиг үүрэг ба хот, тосгонд чиг үүрэг шилжүүлэх, эдийн засгийн үндэс, өөрийн удирдлагатай холбоотой заалтыг сонгож тухайн сонгосон зүйл, хэсэг, заалтын үр нөлөөг судаллаа.

2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

Орон нутгийн засаг захиргааны бүрэн эрхийг тухайн улсын Үндсэн хууль, Засгийн газрын тухай, эсхүл нутгийн удирдлагын тухай бие даасан хуулиар тогтоодог. Орон нутгийн засаг захиргааны бүрэн эрхийг үндсэн хуулийн түвшинд тодорхойлсон нөхцөлд тэдгээр нь илүү хамгаалалттай байх нь ойлгомжтой. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь, тэдгээрийн нэгж, нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь Үндсэн хууль, төрийн байгууламжийн язгуур асуудлуудын нэг бөгөөд засаглалын ерөнхий загварт томоохон байр суурь эзэлдэг асуудал юм.⁴

Монгол Улс 1990 онд ардчилал руу шилжиж эхлэх үед социализмын үеийн аж ахуйн зохион байгуулалтыг дагасан засаг захиргааны нэгжтэй, төрийн төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоо нь сум, район хүртэл нэгжид байх Ардын Депутатуудын Хурал, түүний гүйцэтгэх захиргаа болон намын бүтцээр дамжин хэрэгждэг, төвөөс бүрэн хараат, социалист ардчилсан төвлөн удирдах ёсны зарчимд тулгуурласан тогтолцоог өвлөн авсан билээ. Тус тогтолцоо нь орон нутгийн иргэдэд эрх мэдэл олгохоос илүү тэдэнд хяналт тавих зорилготой байсан. Иймд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтыг өөрчилж сайжруулах шаардлага зүй ёсоор гарч ирсэн.⁵

Түүнчлэн, Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлалд⁶ “Үндсэн хуулийн хавсралт хуульд хотын өөрийн удирдлага, эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох хүртэлх шилжилтийн зохицуулалтыг тусгасан боловч хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуулийн агуулгад нийцүүлсэн шинэтгэл үндсэндээ хийгдээгүй иржээ. Энэ нь хот, тосгоны эрх зүйн байдлын талаарх олон маргаан, зөрчлийг бий болгож байна. Иймд Хотын эрх зүйн байдлыг

⁴ Ч.Энхбаатар нар. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. УБ., (2016), 144 дэх тал.

⁵ Мөн тэнд. 145 дахь тал.

⁶ Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлал. <https://forum.parliament.mn/projects/612> сүүлд 2022.10.18-ны өдөр хандсан.

тодорхой болгох хүрээнд улсын болон орон нутгийн харьяалалтай хот, тосгоны эрх зүйн үндэс, тэдгээрийн өөрийн удирдлагын болон засаг захиргааны зохион байгуулалтын зарчмыг хуулиар тогтоохоор тусгана” гэсэн.⁷

Энэ хүрээнд 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тавин долдугаар зүйлийн 2-т “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хотын, түүнчлэн тосгоны өөрийн удирдлага, зохион байгуулалтын эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.” гэж, мөн 2020 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр батлагдсан Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай⁸ хуулийн 68 дугаар зүйлийн 68.1-д “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу хот, тосгонд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэхдээ орон нутгийн эдийн засгийн бүтэц, чадавх, хүн амын болон газар зүйн байршил, дэд бүтэц, тэдгээртэй холбогдох бусад нөхцөлийг харгалзан Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ.” гэж тус тус заасан байна.

Тиймээс хуулийн төслийн 1.1-д “Энэ хуулийн зорилт нь хот, тосгоны чиг үүрэг, эдийн засгийн үндэс, өөрийн удирдлага, үйл ажиллагааны зарчим, бүрэн эрх, зохион байгуулалт, хот, тосгонд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх харилцааг зохицуулахад оршино.” гэсэн зохицуулалт, холбогдох арга хэмжээг хуулийн төслөөр тавьсан зорилгодоо хүрч чадах эсэхийг 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалын хүрээнд боловсруулагдсан эсэхэд дүн шинжилгээ хийхээр сонгож авлаа.

Хүснэгт 1. Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон, зүйл заалт

№	Зорилгод хүрэх байдал	Сонгосон зүйл, заалт
1.	1.1. Энэ хуулийн зорилго нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны удирдлага, зохион байгуулалтын эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, тэдгээрийг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах нийтлэг журам, хотын зэрэглэл тогтоох шалгуур, хот, тосгоны удирдлагаас засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага болон аж ахуйн нэгж, байгууллага, оршин суугчидтай харилцах харилцааг зохицуулахад оршино.	Төслийн 1.1

2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 9-д “*шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй. Төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй. Сонгох эрхийг арван*

⁷ Мөн тэнд 5-8 дахь тал.

⁸ Төрийн мэдээл эмхэтгэлийн 2021 оны №07 дугаар.

найман наснаас эдэлнэ. Сонгогдох насыг төрийн зохих байгууллага, албан тушаалд тавих шаардлагыг харгалзан хуулиар тогтооно” гэж заасан байдаг.

Энэ хүрээнд Монгол Улсын өмнөх гурван Үндсэн хууль иргэдийн сонгох, сонгогдох эрхийг ямар нэг хэмжээнд баталгаажуулсан ч сонгууль нь хүмүүс хүсэл зоригоо шууд илэрхийлэх хууль ёсны хэрэгсэл байж чадаагүй билээ. 1992 оны Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлд “засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна” гэж заасан. Энэхүү богино заалт маш өргөн утгыг агуулах бөгөөд үүнийг Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 9 дэх хэсэгт дэлгэрүүлэн төрийг удирдах хэрэгт оролцох, сонгох, сонгогдох эрхийг иргэдэд эдлүүлэхийг хүлээн зөвшөөрсөн. Сонгуультай холбоотой асуудлыг ихэвчлэн үндсэн хуулиар зохицуулсан байдаг.⁹ Түүнчлэн сонгох эрхтэй холбоотой хамгийн чухал асуудлын нэг бол Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан тэгш сонгох эрх юм. Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1-д хүн бүр “хуулийн өмнө эрх тэгш,” гэж заасан нь тэгш сонгох эрхийг багтаадаг.¹⁰

Монгол Улс 1990, 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016, 2020 онд парламентын сонгуулийг 9 удаа, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013, 2017, 2021 онд ерөнхийлөгчийн сонгуулийг 8 удаа, 1990, 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016, 2020 онд аймаг, нийслэл, сум дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн сонгуулийг 9 удаа тус тус амжилттай зохион байгуулж, төрийн эрх мэдлийг сонгуулийн үр дүнгийн дагуу тайван замаар (2008.08.01-ийг эс тооцвол) шилжүүлэх соёл төлөвшсөн. Эдгээр сонгуулиудыг олон улсын байгууллагуудын болон гадаад улсын, мөн дотоодын иргэний нийгмийн төлөөлөгчид ажиглаж ерөнхийдөө ардчилсан сонгууль явуулсан гэж үнэлж ирсэн¹¹ байдаг.

Энэ хүрээнд хуулийн төслийн Хоёрдугаар бүлэгт заасан хот, тосгоны удирдлага, зохион байгуулалт, чиг үүрэг, Гуравдугаар бүлэгт заасан Хотын Зөвлөл, Дөрөвдүгээр бүлэгт заасан Хот, тосгоны захирагч, хотын хорооны захирагч хэсгийг бүхэлд нь сонголоо.

Хүснэгт 2. Практикт хэрэгжих боломж шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон, зүйл заалт

№	Практикт хэрэгжих боломж	Сонгосон зүйл, заалт
1.	Хоёрдугаар бүлэг. Хот, тосгоны удирдлага, зохион байгуулалт, чиг үүрэг	Хуулийн төслийн 10-13 дугаар зүйл
2.	Гуравдугаар бүлэг. Хотын зөвлөл	Хуулийн төслийн 14-27 дугаар зүйл
3.	Дөрөвдүгээр бүлэг. Хот, тосгоны захирагч, хотын хорооны захирагч	Хуулийн төслийн 28-35 дүгээр зүйл

2.3. “Зардал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг тооцох хэсгийг тогтоосон байдал

⁹ Д.Солонго. Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны захиалгаар хийсэн судалгаанаас.

¹⁰ Б.Чимид, *Сонгуульд суралцахуй (тогтолцоо, үйл явц, эрх зүй)* (УБ, 2008), 55.

¹¹ О.Мөнхсайхан, Очирбал. Монгол улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: тулгамдсан асуудал, шийдэл. Судалгааны тайлан. 2021 он.

Төслийн улмаас хаана, хэнд ямар хэмжээний зардал үүсч байна гэдгийг нарийвчлан тооцох шаардлагатай бөгөөд энэхүү шалгах хэрэгслийг хэрэглэхдээ Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 4 дүгээр хавсралт болох “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлал”-ын дагуу судалж зардлыг тооцно.

2.4. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

Ойлгомжтой байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд уг хуулийн төслийн зүйл, хэсэг, заалтад бүхэлд нь дүн шинжилгээ хийж, үр нөлөөг тооцно. Хууль ойлгомжтой байх нь хэрэгжилтийн үр дүнд шууд нөлөөтэй тул тухайн хуулийн төслийн үг хэллэг нь хоёрдмол утга санаагүй, монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцсэн, утга найруулгын хувьд зөв хэрэглэсэн эсэхийг тодруулах шаардлагатайг харгалзан хуулийн төслийг бүхэлд нь авч үзэж, дүн шинжилгээ хийнэ. /Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл 8 бүлэг, 55 зүйлтэй./

2.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн зүйл, хэсэг, заалт нь хоорондоо эсхүл, бусад хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжтой нийцсэн эсэх, төрийн байгууллагын чиг үүрэг давхардсан, зөрчилдсөн эсэх асуудлыг үнэлэх үүднээс энэ шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авсан бөгөөд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29, 30 дугаар зүйл, Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолыг¹² тус тус үндэслэн дараах шалгуураар хуулийн төслийг бүхэлд нь судлан үзнэ. /Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл 8 бүлэг, 55 зүйлтэй./ Үүнд:

1. Хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн зорилттойгоо нийцэж байгаа эсэх;
2. Хуулийн төслийн “хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх;
3. Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томъёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томъёотой нийцэж байгаа эсэх;
4. Хуулийн төслийн зохицуулалт тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн зохицуулалттай нийцэж байгаа эсэх;
5. Хуулийн төслийн зохицуулалт тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай давхардсан эсэх;
6. Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх;
7. Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх;
8. Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх;
9. Төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэх;
10. Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоосон эсэх;

¹² Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын Гурад дугаар хавсралт. “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал” 4.10-т “Хуулийн төслийн уялдаа холбоог шалгах” шалгах хэрэгслийн хүрээнд дараах асуултад хариулах замаар хуулийн төслийн уялдаа холбоог тогтооно” гэсний дагуу сонгосон болно.
<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=2073335&showType=1> сүүлд 2022.10.18-ны өдөр хандсан.

- 11.Хуулийн журмын төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгасан эсэх;
- 12.Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын Олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт тусгагдсан эсэх,
- 13.Хуулийн төслийн зохицуулалт жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх,
- 14.Авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдсан эсэх;
- 15.Шударга бус өрсөлдөөн бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх;
- 16.Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх.

Гурав. Шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх

Өмнөх үе шатуудад хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл, үр нөлөөг үнэлэх хэсгээ тогтоосон тул тэдгээрт тохирох шалгах хэрэгслийг дараах байдлаар харуулав:

Хүснэгт 3. Шалгах хэрэгслийг сонгосон байдал

№	Шалгуур үзүүлэлт	Үр нөлөөг үнэлэх хэсэг	Тохирох шалгах хэрэгсэл
1.	Зорилгод хүрэх байдал	Хуулийн төслийн 1.1	Зорилгод дүн шинжилгээ хийх.
2.	Практикт хэрэгжих боломж	Хуулийн төслийн 10-13 дугаар зүйл Хуулийн төслийн 14-27 дугаар зүйл Хуулийн төслийн 28-35 дугаар зүйл	Практикт төслийн энэ заалт хэрэгжих боломжтой эсэхийг судлах. Хэрхэн хэрэгжүүлэх.
3.	Ойлгомжтой байдал	Журмын төслийг бүхэлд нь тооцно	Ойлгомжтой байдлыг судлах, ингэхдээ Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар хуулийн төслийг шалгах.
4.	Харилцан уялдаа	Журмын төслийг бүхэлд нь тооцно	Журмын төслийн уялдаа холбоог Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар шалгах.

Дээрх урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирсон шалгах хэрэгслийн дагуу хуулийн төслийн үр нөлөөг дараах байдлаар үнэллээ.

3.1.Зорилгод хүрэх байдал

Хуулийн төслийн 1.1. Энэ хуулийн зорилго нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны удирдлага, зохион байгуулалтын эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, тэдгээрийг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах нийтлэг журам, хотын зэрэглэл тогтоох шалгуур, хот, тосгоны удирдлагаас засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага болон аж ахуйн нэгж, байгууллага, оршин суугчидтай харилцах харилцааг зохицуулахад оршино.

Монгол Улсын хувьд 2023 оны байдлаар 3,396,788 хүн амтай байна. Эдгээрийн 66.9% буюу 2,281,223 хүн хот, суурин газар амьдарч байна.¹³ Өөрөөр хэлбэл, дэлхийн хотжилтын түвшингөөс дээгүүр байгаа дүр зураг харагдаж байна.¹⁴ Үүнийг дагаад хотын амьдралын хэв маяг дэлгэр шинжтэй болж, удирдлага, зохион байгуулалтын зохистой хэлбэрийг төлөвшүүлэх, эрх зүйн орчинг сайжруулах асуудал тулгамдах шинжтэй болж байгааг онцолж байна. *Тодотгон хэлбэл*, үндсэн хууль болон салбар хуулиудын хүрээнд сайжруулбал зохих асуудлыг нэг нь засаг захиргаа, хот, тосгоны удирдлагын зохион байгуулалт мөн гэж үзэж болох талтай.¹⁵

Монгол улс төрийн ардчилсан тогтолцоонд шилжээд 33 жил болж байгаа ч нэг талаас, иргэдийн оролцоо, шийдвэр гаргах чадамж, нөгөө талаас, улсын эдийн засгийн нөөц, боломжийн зохистой хуваарилалтыг хангасан засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэрийн, тэр дундаа хот, тосгоны зохион байгуулалт, удирдлагын тогтолцоо үгүйлэгдсээр байна.

Улс төр, эдийн засаг, зохион байгуулалтын төвлөрлийг сааруулж, орон нутгийн, тэр дундаа хот, тосгоны удирдлагын бие даасан, хараат бус байдлыг хангах, энэ түвшинд нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бодитойгоор төлөвшүүлэх явдал дэлхийн улс, орнуудын хувьд хүн амын амьжиргааны түвшинг дээшлүүлэх, нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийг хангах, иргэн хүний суурь эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулахтай холбогдсон томоохон сорилтын нэг болжээ.¹⁶ Өөрөөр хэлбэл, улс, орнууд нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлыг хот, тосгоны удирдлагатай холбон үзэж, нийгмийн практикт хэрэгжүүлэхийг чухалчлах болсон.

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн тавин долдугаар зүйлийн 2-т “*Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно*” гэж заасан байдаг. Энэ хүрээнд Монгол Улсын Их Хурал 1993 онд 7 бүлэг, 35 зүйл бүхий Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийг баталжээ.¹⁷ Хууль батлагдсанаас хойш гурван удаа (1995-01-16; 2003-01-02; 2022-04-22) нэмэлт, өөрчлөлт орсон байна. Ингэснээр хот, тосгоны удирдлага гэх ухагдахуун бий болж, орон нутгийн өөрийн удирдлагын хөгжилд томоохон түлхэц үзүүлсэн юм.

А.Хот, тосгоны чиг үүрэг

Одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн зорилтод “(…) *Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгон, тэдгээрийн нийгэм, эдийн засгийн үндэс, удирдлагын үйл ажиллагааны зарчим, тогтолцоо, бүрэн эрхийг тодорхойлж, хот, тосгоны удирдлагаас засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага болон аж ахуйн нэгж байгууллага, оршин суугчидтай харилцах харилцааг* (...)” зохицуулахад энэ хуулийн зорилго оршино гэж тодорхойлжээ.

¹³ https://1212.mn/mn/statistic/statcate/573051/table-view/DT_NSO_0300_068V2 сүүлд 2024.04.01-ний өдөр хандсан.

¹⁴ Н.Отгонбаяр. “Хот, тосгоны удирдлага, эрх зүйн байдлыг сайжруулахад тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх гарц” (2020), 2 дахь тал. Legaldata-аас унших боломжтой: <https://legaldata.mn/b/1117> сүүлд 2022.10.18-ны өдөр хандсан.

¹⁵ Мөн тэнд.

¹⁶ Б.Лхагвасүрэн. *Местное самоуправление в системе власти в Монголии*. Диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук, Москва: СПбГУ. (2003), дам эшлэв.

¹⁷ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэлийн 1994 оны №02 дугаар. Одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль.

Хүснэгт 4. Харьцуулалт

Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль (хүчин төгөлдөр)	Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл
<p>1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт</p> <p>Энэ хуулийн зорилт нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгон, тэдгээрийн нийгэм, эдийн засгийн үндэс, удирдлагын үйл ажиллагааны зарчим, тогтолцоо, бүрэн эрхийг тодорхойлж, хот, тосгоны удирдлагаас засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага болон аж ахуйн нэгж, байгууллага, оршин суугчидтай харилцах харилцааг зохицуулахад оршино.</p>	<p>1 дүгээр зүйл.Хуулийн зорилт</p> <p>1.1. Энэ хуулийн зорилго нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны удирдлага, зохион байгуулалтын эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, тэдгээрийг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах нийтлэг журам, хотын зэрэглэл тогтоох шалгуур, хот, тосгоны удирдлагаас засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага болон аж ахуйн нэгж, байгууллага, оршин суугчидтай харилцах харилцааг зохицуулахад оршино.</p>

Дээрх харьцуулсан хүснэгт болон хуулиар зохицуулж буй харилцаанаас үзвэл одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулийн агуулга нь өөрчлөгдөөгүй боловч Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд **хотын зэрэглэл тогтоох шалгуур, хот, тосгоны чиг үүрэг**, зохион байгуулалт, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх харилцааг зохицуулахаар шинээр тусгасан байна. Хотын чиг үүргийн тухайд хуулийн төслийн 12 дугаар зүйлд 31 нийтлэг чиг үүрэг, тосгоны тухайд хуулийн төслийн 13 дугаар зүйлд заасан 7 чиг үүргийг тусгасан байна.

Мөн хот нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 69.1, 69.2-т заасны дагуу шилжүүлсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлж, хууль, нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр мөн хуулийн 27.5-д заасан төрийн чиг үүргийг төлөөлөн гүйцэтгэж болохоор тусгажээ.

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын хууль /цаашид ЗЗНДНТУТХ гэх/-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.2-т “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын **чиг үүрэг**, бүрэн эрхийг бусад хуулиар тодорхойлохдоо энэ хуульд заасан зарчим, нийтлэг зохицуулалтыг баримтална.

ЗЗНДНТУТХ-д ингэж зохицуулсан нь цаашид орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүрэг, тэдгээрийн бүрэн эрхийг бусад хуулиар тогтоохдоо ЗЗНДНТУТХ-д зааснаас үүдэлтэйгээр түүнд нийцүүлэн хуульчлах, уг хуулийн үзэл баримтлалд тулгуурлан зохицуулж байх тусгай зарчмыг тогтоож өгсөн гэж хэлж болно.

ЗЗНДНТУТХ-ийг ерөнхий хууль болгосон нь цаашид засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжтэй холбогдон үүсэх бүхий л харилцаанд уг хуулийг удиртгал болгох замаар хууль тогтоомжийн нэгдмэл байдлыг хангах зарчмыг бий болгосон. Үүний илрэл болж ЗЗНДНТУТХ-ийг батлан гаргахтай холбоотойгоор УИХ-аас 2020 оны 12 дугаар сарын 17-ны өдөр “Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж,

түүний удирдлагын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)- ийг хэрэгжүүлэх бэлтгэл ажлыг хангах зарим арга хэмжээний тухай" 45 дугаар тогтоолыг батлан гаргасан.

Уг тогтоолын 3 дугаар зүйлд “Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуультай бусад хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, холбогдох хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэх” гэж зааснаас харж болно. Энэ нь Монгол Улсад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжтэй холбогдох эрх зүйн харилцааны суурийг гагцхүү ЗЗНДНТУТХ-иар тогтоохыг илтгэж байна.¹⁸” гэж тайлбарласан нь Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд хот, тосгоны нийтлэг чиг үүргийг тусгасан нь зорилгод нийцжээ.

Б.Зохион байгуулалт, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх харилцаа

Үндсэн хууль болон энэ хуульд зохицуулагдаж буй шалтгаан нь Монгол Улс цаашид “Улсын болон Орон нутгийн” зэрэглэл бүхий хоттой байх нөхцөл бий болсон. Энэ нь Үндсэн хуулийн түвшинд бий болсон хотын зэрэглэл, тэдгээрийн чиг үүргийг тус бүрд нь зохицуулах шаардлага юм. Түүнчлэн цаашид хот, тосгоныг байгуулах, түүний зэрэглэлийг тогтоох асуудлыг Засгийн газрын өргөн барьснаар УИХ-аас тогтоох гэдгээрээ цоо шинэ зүйл юм. Энэ нь өмнө хэрэгжиж ирсэн буюу 1993 онд хүчин төгөлдөр болсон хотын зэрэглэлийг цаашид өөрөөр зохицуулах шаардлага үүсэж байна.

Үндсэн хуулиар шаардаж буй дараагийн гол зүйл бол Хот, тосгоны эрх зүйн байдлыг тогтоох хуульд засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжээс тусдаа “**өөрийн удирдлагатай байх**” эрх зүйн үндсийг шууд бүрдүүлсэн. Өөрөөр хэлбэл цаашид удирдлагын тухайд түүний чиг үүрэг (хийх ажил), бүрэн эрхийн хувьд аймаг, сум, нийслэл, дүүргээс шууд хамааралтай бус буюу харин зохистой харилцах шаардлагыг бий болгох зүйн боломжийг бий болгосон. Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа “Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай” хуульд хот, тосгоны өөрийн удирдлагыг нарийвчлан зохицуулагдаагүйн дээр хот, тосгоны захирагчийн үүргийг тухайн шатны Засаг дарга хэрэгжүүлэхээр шууд заасан нь хэрэг дээрээ хот, тосгоны өөрийн удирдлага гэх ойлголтыг хүлээн зөвшөөрөөгүй төдийгүй, цаашид хот, тосгон оршин тогтнох Үндсэн хуулийн боломжийг шууд хязгаарласан. Улмаар хот, тосгоны удирдлага нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагаас хамааралгүйгээр байгуулагдах эрх зүйн үндэс бүрджээ.¹⁹

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын чиг үүргийг хот, тосгоны удирдлагад шилжүүлэх хүрээнд хуулиар дараах нөхцөлийг харгалзан хууль, гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх шаардлагатай болохыг хууль тогтоогч бий болгосон. Үүнд: **а) орон нутгийн эдийн засгийн бүтэц, чадавх нь хот тосгоны эдийн засгийн харилцааны суурь байх учиртай.** Хот, тосгоныг нэгжээс ялгах гол шалгуур нь эдийн засгийн ач холбогдол болдог. Иймд нэгжийн ямар чиг үүргийг шилжүүлэх шаардлагатай болохыг тогтооход дээрх шалгуур онцгой ач холбогдолтой. **б) хүн амын болон газар зүйн байршил, дэд бүтэц, тэдгээртэй холбогдох** бусад нөхцөл буюу иргэдэд үйлчилгээ үзүүлэх газар зүйн болон дэд

¹⁸ Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын хуулийн тайлбар. Хууль судлалын төв. УБ., (2021), 17 дахь тал.

¹⁹ Мөн тэнд. 218 дахь тал.

бүтцийн онцлогийг харгалзан хот, тосгонд нэгжийн удирдлагын чиг үүргийг шилжүүлэх буюу түүгээр гүйцэтгүүлэх юм.²⁰

Дээрх шалгуур нь улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хот, түүнчлэн тосгоны хувьд нэг маягаар болон нэг бүрчлэн нэгжийн чиг үүргийг хууль, гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн өгөхөд голлох шалгуур болгох боловч шаардлагатай бол бусад шалгуур, хэрэгцээ шаардлагыг мөн харгалзан үзэх боломжтой байдлаар тэдгээртэй холбогдох бусад нөхцөл байна хэмээн зохицуулсан.

Нэгжийн чиг үүргийг хот, тосгонд шилжүүлэх асуудлыг гагцхүү Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэх юм. Ийнхүү зөвхөн гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс энэ төрлийн харилцааг санаачлах хязгаарлалт нь Үндсэн хуульд тухайлан заасан буюу Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 2 дах хэсэгт зааснаас үүдэлтэйгээр ийнхүү зохицуулагдаж байна. Үндсэн хуулийн эрх зүйн хувьд тодорхой бүрэн эрхийг хязгаарлах зохицуулалт хийх нь гарцаагүй бөгөөд түүнийг Үндсэн хуулиар өөрөөр нь, эсвэл бусад хуулиар Үндсэн хуульд нийцүүлэн зохицуулдаг.

Дээрх байдлаар нэгжийн чиг үүргийг хот, тосгоны хэрэгжүүлэх асуудлыг зөвхөн Засгийн газар санаачилхаар зохицуулсан нь хууль санаачлах эрх бүхий субъектуудын (Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн, Засгийн газар) эрхийг хязгаарлаж буй явдал биш юм.²¹

Эндээс үзвэл хуулийн төслийн зорилтын хувьд 2019 оны Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт болон 2020 онд батлагдсан нутгийн удирдлагын суурь хууль болох Монгол Улсын ЗЗНДНТУТХ-ийн үзэл баримтлалтай нийцэж байгаа тул зорилгод нийцэж байна гэж дүгнэж байна.

3.2. Практикт хэрэгжих боломж

Хуулийн төслийн 10-13 дугаар зүйл

Хуулийн төслийн 14-27 дугаар зүйл

Хуулийн төслийн 28-35 дугаар зүйл

А.Хот, тосгоны өөрийн удирдлага

Хуулийн төслийн 14-27 дугаар зүйлд: хотын зөвлөл; Улсын зэрэглэлтэй хотын Зөвлөлийн гишүүний тоо; Улсын болон орон зэрэглэлтэй хотын Зөвлөлийн гишүүний тоо; Зөвлөлийн бүрэн эрх, бүрэн хугацаанаас өмнө дуусгавар болох; Зөвлөлийн дарга, гишүүн, эрх, үүрэг; Зөвлөлийн үйл ажиллагааны зохион байгуулалт; Зөвлөлийн хуралдаан; Зөвлөлийн ажлын алба; Зөвлөлийн төсөв зэргийг дэлгэрэнгүй зохицуулжээ.

Хуулийн төсөлд хотын өөрийн удирдлагын байгууллагыг хотын Зөвлөл гэж тодорхойлон, улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хот нь оршин суугчдын дундаас сонгогдсон хотын Зөвлөлтэй байхаар тусгажээ.

Улсын зэрэглэлтэй хотын Зөвлөлийн гишүүнийг оршин суугчдаас сонгож, гишүүний тоог доор дурдсанаар тогтоохоор заажээ:

²⁰ Мөн тэнд. 219 дэх тал.

²¹ Мөн тэнд. 219 дэх тал.

- 1.оршин суугчийн тоо нь 200 000 хүртэл бол 21;
- 2.оршин суугчийн тоо нь 200 001-ээс дээш бол 25.

Орон нутгийн зэрэглэлтэй хотын Зөвлөлийн гишүүнийг оршин суугчдаас сонгох ба гишүүний тоог доор дурдсанаар тогтоохоор заажээ:

- 1.оршин суугчийн тоо нь 50 000 хүртэл бол 11;
- 2.оршин суугчийн тоо нь 50 000-аас дээш бол 15.

Хот, тосгоны удирдлага гэдэг нь оршин суугчдын эрх ашигт нийцүүлж, орон нутгийн өмчийг захиран зарцуулах замаар хот, тосгоны асуудлыг бие даан шийдвэрлэх иргэдийн үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын хэлбэрийг хэлнэ.²²

Орчин үед хотын удирдлага нь орон нутгийн өөрийн удирдлагын зарчимд тулгуурлан дараах зүйлийг чухалчлах болсон байна. Үүнд:

1. Оршин суугчид хот, тосгоны асуудлаа бие даан шийдвэрлэдэг байх;
2. Төсөв, санхүүгийн хувьд хараат бус, бие даасан байх;
3. Хот, тосгоны өөрийн удирдлагын байгууллага өмчтэй байх, захиран зарцуулах, орлого олох, татвар ноогдуулдаг байх;
4. Орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага бие даан бүрдүүлж, хот, тосгоны тэргүүнээ сонгодог байх;
5. Орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага, хот, тосгоны тэргүүний үйл ажиллагаанд хяналт тавих, хариуцлага алдсан тохиолдолд эргүүлэн татах механизм үйлчилдэг байх;
6. Хот, тосгоны нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийг урт хугацааны туршид бие даан төлөвлөж, зохион байгуулдаг байх зэрэг болно.²³

Дээрх шалгуурын хүрээнд Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулагдсан байна гэж үзэж болохоор байна.

Б.Хот, тосгоны гүйцэтгэх удирдлага

Хуулийн төслийн 28-35 дугаар зүйлд: Хот, тосгоны захирагч; Захирагчийн бүрэн эрх, бүрэн эрх хугацаанаас өмнө дуусгавар болох; Захирагчид хариуцлага хүлээлгэх; Захирагчийн ажлын алба; Хот, тосгоны захирагчийн бүрэн эрхийн баталгаа; Хотын хорооны Захирагчийн бүрэн эрхийн талаар зохицуулахаар тусгасан байна.

Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоо бүр өвөрмөц онцлогтой. Эдгээрт хот, тосгоны удирдлагын дор дурдсан хэлбэр оршин байна.²⁴ Үүнд:

²² Н.Отгонбаяр. “Хот, тосгоны удирдлага, эрх зүйн байдлыг сайжруулахад тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх гарц” (2020), 7 дахь тал. Legaldata-аас унших боломжтой: <https://legaldata.mn/b/1117> сүүлд 2022.10.18-ны өдөр хандсан.

²³ Мөн тэнд.

²⁴ Ч.Энхбаатар нар. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. УБ., (2016), 164 дэх тал.

Энэхүү судалгааны бүтээлд: “Хүчтэй мээрийн тогтолцоо” загварт бүх нийтийн сонгуулиар байгуулагдсан зөвлөлийн зэрэгцээ, бүх нийтээс сонгогдсон мээр гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг. Энэ загварт гүйцэтгэх засаглал илүү эрх мэдэлтэй байж зөвлөлийн үүрэг нь гүйцэтгэх засаглалын шийдвэрийг ёс төдий батлахаар хязгаарлагддаг. Орон нутгийн удирдлагын энэ загвар Өмнөд Европын болон Азийн зарим оронд байна.

1. Хот, тосгоны сул Захирагч, хүчтэй зөвлөл бүхий удирдлагын тогтолцоо байна. Хот, тосгоны Захирагчийг өөрийн удирдлагын байгууллага болох зөвлөлөөс сонгох учир их төлөв төлөөллийн болон гүйцэтгэх чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.
2. Хот, тосгоны хүчтэй Захирагч, сул зөвлөл бүхий удирдлагын тогтолцоо байна. Хот, тосгоны Захирагчийг тухайн хот, тосгоны оршин суугчид бүх нийтээрээ, нууц санал хураалтын үндсэн дээр сонгох учир өөрийн удирдлагын байгууллага болох зөвлөлөө бодвол илүү өргөн эрхтэй байдаг.
3. Захирагч, зөвлөл бүхий удирдлагын тогтолцоо байна. Өөрийн удирдлагын байгууллага болох зөвлөлийг хот, тосгоны оршин суугчид бүх нийтээрээ, нууц санал хураалтын үндсэн дээр сонгох бөгөөд зөвлөл хот, тосгоны ерөнхий менежерийг томилж, зөвлөлийн зүгээс харилцан эрх, үүргээ тодорхойлсон гэрээ менежертэй байгуулдаг байна. Энэ тохиолдолд ерөнхий менежер хот, тосгоны тэргүүний үүрэг гүйцэтгэдэг байна.
4. Хот, тосгоны удирдлагын хорооны тогтолцоо байна. Өөрийн удирдлагын байгууллага болох 3-5 хүний бүрэлдэхүүнтэй зөвлөлийг хот, тосгоны оршин суугчид бүх нийтийн, нууц санал хураалтын үндсэн дээр сонгоно. Харин зөвлөлийг бүрдүүлэгч гишүүн бүр нэг талаас, өөрийн удирдлагын байгууллагын төлөөлөлөгч, нөгөө талаас, хот, тосгоны удирдлагын бүтцэд хэлтэс, алба хариуцан ажиллана. Энэ тогтолцоонд хот, тосгоны Захирагч гэх албан тушаал байдаггүй.
5. Хот, тосгоны Захирагч, хурлын удирдлагын тогтолцоо байна. Хүн ам харьцангуй бага суурин юм уу тосгоны нөхцөлд энэ загвар илүү нийцтэй гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл, тосгон, суурины оршин суугчид төлөөллийн байгууллагын чиг үүргийг шууд хэлбэрээр хэрэгжүүлдэгээрээ бусад тогтолцооноос ялгардаг. Суурин, тосгоны захирагч өөрийн удирдлагыг бүхэлд нь хариуцдаг. Зарим тохиолдолд бага хэмжээний удирдлагын бүтэц бий болгох явдал байна.
6. Хот, тосгоны удирдлагын холимог тогтолцоо байна. Хот, тосгоны оршин суугчид өөрийн удирдлагын байгууллага болох зөвлөл мөн хот, тосгоны тэргүүнийг бүх нийтийн, нууц санал хураалтын үндсэн дээр сонгоно. Хот, тосгоны тэргүүн өөрийн нэрийн өмнөөс удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хот, тосгоны ерөнхий менежерийг томилно. Ерөнхий менежер үйл ажиллагаандаа үр ашиг, үр дүнг чухалчлан ажиллана. Ерөнхий менежер хэр үр дүнтэй ажилласан гэдгээс хамааран хот, тосгоны удирдлагыг солих, сонгохоо оршин суугчид шийднэ.

“Хүчтэй зөвлөл” загварт мээрийг гол төлөв зөвлөлийн гишүүдийн дотроос сонгодог ба зөвлөл нь гүйцэтгэх эрх мэдлээс илүү эрхтэй байж, түүнд хяналт тавьдаг. Мээрийн үүрэг хурлыг даргалах зэргээр хязгаарлагдаж, гол төлөв бэлгэ тэмдгийн үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэ загварыг Дани, Швед, Их Британиас харж болно.

“Зөвлөл-менежер” загварт хүчтэй зөвлөлийн хяналтын доор хотыг мэргэжлийн удирдлагаар хангах үүрэгтэй, улс төрөөс ангид менежерийг зөвлөл томилдог. Менежер зөвлөлд ажлаа тайлагнадаг ч орон нутгийн засаг захиргааг аливаа гадны нөлөөгүйгээр удирдах, мөн боловсон хүчнийг томилж эрхтэй байдаг.

7. Засгийн газраас батламжилдаг хот, тосгоны удирдлагын тогтолцоо. Хот, тосгоны оршин суугчид бүх нийтийн, нууц санал хураалтаар орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага болох зөвлөл юм уу хурлаа сонгоно. Харин зөвлөл юм уу хурал нь түүний нэрийн өмнөөс орон нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий эрх бүхий албан тушаалтныг томилно. Ингэхдээ томилсон этгээдийг засгийн газрын зүгээс батламжилна. Засгийн газар уг этгээдийг батламжилснаар нэг талаас, орон нутгийн удирдлагын, нөгөө талаас, төрийн удирдлагын орон нутаг дахь төлөөлөгч эрх нь нээгдэнэ.

Хуулийн төслийн 28 дугаар зүйлийн 28.1-д “Хотыг өдөр тутамд удирдах, Зөвлөлийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх гүйцэтгэх удирдлага нь хотын Захирагч байна.” гэжээ. Мөн хуулийн төслийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1, 14.4, 14.5-т Хотын өөрийн удирдлагын байгууллага нь хотын Зөвлөл мөн, оршин суугчдаас сонгож гишүүдийг сонгоно гэсэн нь хотын сул Захирагч, хүчтэй Зөвлөл бүхий удирдлагын тогтолцоотой системийг сонгосон гэж үзэж болохоор байна.

Хуулийн төсөлд улсын зэрэглэлтэй хотын Захирагчийг тухайн хотын оршин суугчдаас сонгож Ерөнхий сайд батламжлахаар заасан бол орон нутгийн зэрэглэлтэй хотын Захирагчийг аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, эсхүл улсын зэрэглэлтэй хотын Захирагч томилохоор заажээ.

Тосгоны Захирагчийн тухайд тухайн тосгоны оршин байгаа сум, дүүргийн Засаг дарга, эсхүл хотын Захирагч томилохоор заажээ.

Тосгоны Захирагчийг харьяалах засаг захиргааны нэгжийн удирдлагаас, эсхүл харьяалах хотын Захирагч томилохоор заасан нь хотод үл харьяалагдах тосгоны тухайд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн нэгдмэл тогтолцоог хангах зорилготой гэж харж болно.

Нөгөө талаас орон нутгийн зэрэглэлтэй хотын тухайд Захирагчийг томилох этгээдийг аль нэгийг сонгохоор заасан нь практик хэрэгжилтэд үл ойлголцол үүсэх магадлалтай байх тул томилох этгээдийг тодорхой заах шаардлагатай байна.

В. Хотын удирдлагын сонгууль

Хуулийн төслийн 14, 28 дугаар зүйлд хотын Зөвлөлийн болон хотын Захирагчийн сонгуулийг холбогдох хуулиар зохицуулахаар заажээ.

Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийг дагалдуулан Улсын болон хотын зэрэглэлтэй хотын сонгуулийн тухай хуулийн төслийг боловсруулан, тухайн хотын иргэдийн сонгох эрхийн эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх нь зүйтэй байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 9-д *“шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй. Төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй. Сонгох эрхийг арван найман наснаас эдэлнэ. Сонгогдох насыг төрийн зохих байгууллага, албан тушаалд тавих шаардлагыг харгалзан хуулиар тогтооно”* гэж заасан.

Улс төрийн намын тогтолцоо орон нутгийн төлөөллийн чанарт маш том нөлөөтэй байдаг. Орон нутгийн сонгуулийг улс төрийн оролцоогүйгээр явуулахыг

дэмжигчид нутгийн удирдлага өдөр тутмын ахуйн амьдралыг шийддэг учраас үүнд улс төрийн намаар талцах шаардлагагүй. Сонгогдсон төлөөлөгчид нь нийт нутаг орны асуудалд төвлөрөхөөс илүү дахин сонгогдох, өөрсдийн танил талд үр шимийг хүртээхийн төлөө ажилладаг гэж үздэг. Үүний эсрэгээр, нутгийн удирдлагад улс төрийн намыг оролцуулснаар үндэсний засгийн газар ба орон нутгийн удирдлагын холбоог хүлээн зөвшөөрч буй хэрэг юм.²⁵

Монголд улс төржилт, улс төрийн намаар талцах байдал, магадгүй орон нутагт хамгийн хурцаар илэрдэг. Энэ байдал үндэсний эв нэгдэлд ихээхэн сөргөөр нөлөөлж, Монгол Улсын нийт сумын 60 гаруй хувь нь сонгуулийн бус насны хүн амыг оролцуулаад 2500-с доош байгаа тохиолдолд ихээхэн үрэлгэн байдал бий болгож байна.

Захиргааны анхан шатны нэгж болох баг, хорооны Засаг даргыг улс төрийн албан тушаалтан болгосон, ЗЗНДНТУТХ-иар ИТХ намын бүлэгтэй байх боломжийг нээсэн нь эл улстөржилтийг улам нэмэгдүүлсэн. Үүний улмаас улс төрийн намын харьяаллаар талцаж, намын бүлгээрээ бойкотлох зэргээр хуралдааны ирц, шийдвэр гаргах ажиллагааг гацаах байдал бий болжээ. Олонхийн намын бүлгүүд олноороо түрий барин Засаг даргыг огцруулах гэсэн оролдлого өнгөрсөн жилүүдэд олонтой гарчээ. Үр дүнд нь ИТХ иргэдийн эрх ашгийг төлөөлдөг байгууллага биш, харин улс төрийн намуудын эрх мэдлийн төлөө тоглолт хийдэг газар болон хувирч байна. Зарим ажиглагчид орон нутгийн сонгууль нь үндэсний асуудлаар тэмцэлдэх жижигрүүлсэн талбар болж байгаа учраас орон нутгийн сонгуулийг парламентын сонгуулиас хугацааг нь зөрүүлэн явуулах нь зүйтэй гэж үздэг.²⁶

Дээрх судалгааны үр дүнгээс үзвэл хот, тосгоны хувьд хэт улс төржилтөөс зайлсхийх нь чухал байна. Иймд улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хотын сонгуулийн эрх бүхий байнгын оршин суугчид нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгох; Хотын Зөвлөлийн гишүүнд улс төрийн нам нэр дэвшүүлж оролцохгүй байх гэсэн зохицуулалт нь ач холбогдолтой чухал зохицуулалт болжээ.

Түүнчлэн, хотын Зөвлөлийг сонгож байгуулах нь иргэд орон нутгийн түвшинд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж буй хэлбэр бөгөөд сонгууль нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан зарчимд үндэслэн зохион байгуулагдахаар заасан. Энэ нь иргэд хот, тосгоны Зөвлөл, захирагчийг сонгож байгуулахдаа а) нийтээрээ буюу сонгуулийн эрх бүхий хүн бүр оролцож, б) сонгох эрхээ хэнтэй ч хуваалцахгүй чөлөөтэй эдэлж, в) өөрийн төлөөлөгчийн хэн нэгнээр дамжуулахгүйгээр шууд сонгох юм. Ингэхдээ иргэд санал өгөхдөө хэн нэгнээс хараат бусаар саналаа нууцаар гаргаж өгөх баталгаа нь угтаа ардчилсан, чөлөөт сонгуулийн гол мөн чанар болно.

Улсын болон хотын зэрэглэлтэй хотын сонгуулийн тухай хуулийн төслийг боловсруулан, уг сонгуулийн журмаар хот, тосгоны сонгуулийн санал авах журам, сонгууль болон санал хураалтыг хүчинтэйд тооцох, сонгуультай холбоотой маргааныг шийдвэрлэх зэрэг чухал харилцааг нарийвчлан зохицуулж өгөх шаардлагатай байна.

²⁵ Serdar Yilmaz, Yakup Beris, and Rodrigo Serrano-Berthet, "Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance," Local Governance and Accountability Series (World bank) 113 (July 2008). Дам эшлэв.

²⁶ Ч.Энхбаатар нар. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. УБ., (2016), 169-170 дахь тал.

3.3. Ойлгомжтой байдал

Хуулийн төсөл нь (1) Нийтлэг зүйл, (2) Хот, тосгоны удирдлага, зохион байгуулалт, чиг үүрэг (3) Хотын Зөвлөл, (4) Хот, тосгоны Захирагч, хотын хорооны захирагч, (5) Хот, тосгоны төсөв, санхүү, эдийн засгийн үндэс, (6) Хот, тосгоны удирдлага бусад этгээдтэй харилцах, (7) Хот, тосгоны оршин суугч, (8) Бусад зүйл гэсэн 8 бүлэг, 55 зүйлээс бүрдэж байх бөгөөд хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг бүхэлд нь авч үзэж, дүн шинжилгээ хийлээ.

Хүснэгт 5. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29, 30 дугаар зүйлд заасан шаардлагад нийцүүлэн боловсруулсан эсэх

Шалгах хуулийн заалт	Хариулт
Хууль тогтоомжийн тухай хууль 29 дүгээр зүйл. Хуулийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага	
29.1.1.Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн, бусад хууль, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай уялдсан байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.2.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд хамаарах асуудлыг бүрэн тусгасан байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.3.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцааны хүрээнээс хальсан асуудлыг тусгахгүй байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.4.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд үл хамаарах хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах буюу хүчингүй болсонд тооцох тухай заалт тусгахгүй байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.5.зүйл, хэсэг, заалт нь хоорондоо зөрчилгүй байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.6.хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй буюу нэг удаа хэрэгжүүлэх заалт тусгахгүй байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.7.бусад хуулийн заалтыг давхардуулан заахгүйгээр шаардлагатай бол түүнийг эш татах, энэ тохиолдолд эшлэлийг тодорхой хийж, хуулийн нэр болон хэвлэн нийтэлсэн албан ёсны эх сурвалжийг бүрэн гүйцэд заасан байх;	Уг шаардлагыг хангаагүй.
29.1.8.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаа, хуулийн үйлчлэх хүрээ, эрх зүйн харилцаанд оролцогч хүн, хуулийн этгээдийн эрх, үүрэг, зохицуулалтад удирдлага болгох, харгалзан үзэх нөхцөл байдал, нийтийн эрх зүйн этгээдийн чиг үүрэг, эрх хэмжээ, тэдгээрийг биелүүлэх журам;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.9.шаардлагатай тохиолдолд эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын төрөл, хэмжээ, хуулийн хүчин төгөлдөр болох хугацаа, хууль буцаан хэрэглэх тухай заалт, хуулийг дагаж мөрдөх журмын зохицуулалт, бусад хуулийн зүйл, заалтыг хүчингүй болсонд тооцох, хасах заалт;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.10.шаардлагатай тохиолдолд бусад хуульд	Уг шаардлагыг хангасан.

нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болон хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай дагалдах хуулийн төслийг боловсруулсан байх;	
29.1.11.хуулийн төсөл нь хуулийн зорилго гэсэн зүйлтэй байж болох бөгөөд зорилгод тус хуулиар хангахаар зорьж байгаа иргэний үндсэн эрх, бэхжүүлэх үндсэн зарчим, хүрэх үр дүнг тусгана.	Уг шаардлагыг хангасан.
30 дугаар зүйл. Хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлага	
30.1.1.Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томъёог хэрэглэх;	Уг шаардлагыг хангасан.
30.1.2.нэг нэр томъёогоор өөр өөр ойлголтыг илэрхийлэхгүй байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
30.1.3.үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих;	Уг шаардлагыг хангаагүй.
30.1.4.хүч оруулсан нэр томъёо хэрэглэхгүй байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
30.1.5.жинхэнэ нэрийг ганц тоон дээр хэрэглэх.	Уг шаардлагыг хангасан.

3.4. “Зардал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн дагуу зардлын тооцоо хийх ажиллагааг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 4 дүгээр хавсралт “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлал”-р хийсэн тайланд тодорхой тусгасан. Тооцооллыг уг тайлангаас харна уу.

3.5. Харилцан уялдаа

Хуулийн төслийн уялдаа холбоог шалгах шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд давхардал, хийдэл, зөрчлийг судлан, дотоод болон бусад хуультай уялдах уялдаа холбоог сайжруулах юм. Түүнчлэн хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалд заасан “харилцан уялдаа холбоотой байх” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлэх нь:

1.Хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн төслийн зорилттой нийцэж байгаа эсэх шалгуурын хүрээнд:

Хуулийн төслийн 1.1-д “Энэ хуулийн зорилт нь хот, тосгоны чиг үүрэг, эдийн засгийн үндэс, өөрийн удирдлага, үйл ажиллагааны зарчим, бүрэн эрх, зохион байгуулалт, хот, тосгонд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх харилцааг зохицуулахад оршино” гэсэн.

Монгол Улсын Их Хурлаас 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг баталсан. Энэ хүрээнд Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу цаашид өнөөгийн хот, тосгоны эрх зүйн байдалтай холбоотой харилцааг зохицуулж буй хуулийг шинэчлэн батлах үндэслэл бүрдсэн байна.

Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тавин долдугаар зүйлийн 2-т “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хотын, түүнчлэн тосгоны өөрийн удирдлага, зохион байгуулалтын эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно. Хот, тосгонд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын

зарим чиг үүргийг шилжүүлэх асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ.” гэж заасан.

Хуулийн төсөл нь:

- (1) Нийтлэг зүйл;
- (2) Хот, тосгоны удирдлага, зохион байгуулалт, чиг;
- (3) Хотын Зөвлөл;
- (4) Хот, тосгоны Захирагч, хотын хорооны захирагч;
- (5) Хот, тосгоны төсөв, санхүү, эдийн засгийн үндэс;
- (6) Хот, тосгоны удирдлага бусад этгээдтэй харилцах;
- (7) Хот, тосгоны оршин суугч;
- (8) Бусад зүйл гэсэн 5 бүлэг, 55 зүйлээс бүрдэж байх бөгөөд хуулийн төслийн зохицуулалт зорилтод нийцэж байна.

2.Хуулийн төслийн “хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх шалгуурын хүрээнд:

Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлийн 2.1-д “Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, энэ хууль болон эдгээр хуультай нийцүүлэн гаргасан бусад хууль тогтоомжоос бүрдэнэ.” гэж заасан.

3.“Хуулийн зарчим” нь түүний зорилго, агуулгыг хэрэгжүүлэхэд нөлөөлдөг хөшүүрэг тул хуулийн зүйл, заалтыг хэрэглэхэд эргэлзээ гарсан тохиолдолд асуудлыг тухайн хуулийн зарчмын хүрээнд авч үздэг. Иймд хуулийн зарчмын утгыг бүрхэгдүүлсэн цөөн үгээр, эсхүл хэд хэдэн зарчимд хамаарах утгыг нэг зарчим болгох, хэтэрхий нуршсан олон үгээр томъёолохоос зайлсхийнэ гэж Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 2 дахь хавсралт “Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлал”-ын 3.3.7-д заасан.

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын нэгдмэл байдлыг хангах суурь хууль болох Монгол Улсын ЗЗНДНТУТХ-ийн зарчимтай харьцуулан авч үзвэл.

Хүснэгт 6. Хуулийн харьцуулалт

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль	Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл
12 дугаар зүйл.Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын зарчим	9 дүгээр зүйл.Хот, тосгоны удирдлагын зарчим
12.1.Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмыг мөрдөхийн зэрэгцээ доор дурдсан зарчмыг баримтална:	9.1.Хот, тосгоны өөрийн удирдлага үйл ажиллагаандаа Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаас гадна доор дурдсан зарчмыг баримтална:
12.1.1.төрийн байгууламжийн нэгдмэл байдлыг хангах;	9.1.1.төрийн байгууламжийн нэгдмэл байдлыг хангах;

Дээрх харьцуулалтаас үзвэл хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.1-д “төрийн

байгууламжийн нэгдмэл байдлыг хангах;” зарчим нь Монгол Улсын ЗЗНДНТУТХ-ийн зарчимтай давхцсан байгааг анхаарах.

4.Хуулийн төслийн зүйл, хэсэг, заалт тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх шалгуурын хүрээнд нийцсэн байна.

5.Хуулийн төслийн зүйл, хэсэг, заалт тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардлын талаар судлан үзвэл:

Хүснэгт 7. Хуулийн харьцуулалт

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль	Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл
20 дугаар зүйл.Орон нутгийн чиг үүрэг	12 дугаар зүйл.Хотын нийтлэг чиг үүрэг
20.1.Орон нутгийн чиг үүрэгт дараах асуудал хамаарна:	
	12.1.Хот нь дараах нийтлэг чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:
20.1.1.орон нутгийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт;	
20.1.2.орон нутгийн өмчийн удирдлага;	
20.1.3.орон нутгийн төсөв, албан татвар, төлбөр, хураамж;	12.1.1.хууль тогтоомжид заасан хүрээнд албан татвар, төлбөр, хураамжийн хувь хэмжээг тогтоох асуудал;
20.1.4.орон нутгийн сан;	12.1.2.хотын хөгжлийн сангийн төлөвлөлт, хуваарилалт болон бусад сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт, тайлан, хяналт; 12.1.3.хотын жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх сангийн менежмент;
20.1.5.орон нутгийн хүний нөөцийн бодлогын төлөвлөлт, хөтөлбөр;	
20.1.6.орон нутгийн үйлдвэрлэл, хүнс, хөдөө аж ахуй;	12.1.15.хүнсний хангамж, хөдөө аж ахуй, үйлдвэрлэлийн хөтөлбөр, нийтлэг зохицуулалт;
20.1.7.хүн амын ундны болон ахуйн хэрэгцээний усан хангамж;	12.1.20.харилцаа холбоо, цахилгаан, дулаан түгээх сүлжээ, цэвэр ус, бохир усны шугам болон хаягдал ус зайлуулах байгууламж, үерийн далан, суваг тэдгээрт хамааралтай барилга байгууламжийн төлөвлөлт, ашиглалт, хяналт;
20.1.8. худалдаа, үйлчилгээний зохицуулалт;	12.1.21.ус, дулаан, цахилгаан хангах, түгээх, дамжуулах үйл ажиллагаа;
20.1.9. орон сууц, нийтийн аж ахуй;	
20.1.10.орон нутаг дахь нийтийн тээвэр;	12.1.23.нийтийн тээвэр, такси үйлчилгээний төрөл, чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, хотод тулгамдсан бусад асуудлыг

	шийдвэрлэхэд чиглэсэн төсөл, арга хэмжээ;
20.1.11.суурин газрын замын хөдөлгөөн, авто зогсоол;	12.1.11.авто зам, зогсоолын төлөвлөлт, байршил;
20.1.12.гудамж, талбайн нэр, хаягжуулалт;	
20.1.13.хөшөө дурсгалын зохицуулалт;	
20.1.14.нийтийн эзэмшлийн зам, талбай, олон нийтийн соёл амралтын хүрээлэн, ногоон байгууламж;	12.1.13.барилга байгууламж, авто зам, нийтийн эзэмшлийн зам талбай, ногоон байгууламж, гэрэлтүүлэг болон бусад дэд бүтцийн засвар, арчлалт, цэвэрлэгээ, үйлчилгээ, хамгаалалт;
20.1.15.орон нутгийн аялал жуулчлалын бодлого, менежмент;	12.1.5.хотын аялал жуулчлалын бодлого, менежмент;
20.1.16.хог хаягдлын менежмент;	
20.1.17.оршуулгын газрын зохицуулалт;	
20.1.18.төрийн болон орон нутгийн өмчийн боловсрол, эрүүл мэнд, нийгэм, соёлын байгууллагын барилга байгууламж, хөдлөх хөрөнгийн ашиглалт, засвар;	
20.1.19.гал түймэр, үерийн хамгаалалтын байгууламж, суваг шуудуу;	
20.1.20.орон нутгийн цэвэрлэх байгууламж;	
20.1.21.орон нутгийн зам, гүүр;	12.1.10.олон улсын болон орон нутгийн чанартай авто зам барих, түүний арчлалт, засвар, холбогдох үйл ажиллагаа;
20.1.22.суурин газрын гэрэлтүүлэг;	12.1.13.барилга байгууламж, авто зам, нийтийн эзэмшлийн зам талбай, ногоон байгууламж, гэрэлтүүлэг болон бусад дэд бүтцийн засвар, арчлалт, цэвэрлэгээ, үйлчилгээ, хамгаалалт;
20.1.23.бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалт.	
	12.1.4.хот байгуулалт, барилга, стандарт, хяналт, зохицуулалт; 12.1.6.Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Улсын дээд шүүх, Үндсэн хуулийн цэц, төрийн захиргааны болон төрийн бусад байгууллага, гадаад улсын Дипломат төлөөлөгчийн газар, олон улсын байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад үзүүлэх дэмжлэг; 12.1.7.хуульд өөрөөр заагаагүй бол үндэсний болон олон улсын хэмжээний баяр наадам, хурал, урлаг, спортын болон бусад арга хэмжээний зохион байгуулалт;

	<p>12.1.8.олон улсын зорчигч болон ачаа тээвэр, логистикийн үйл ажиллагааны удирдлага, зохицуулалт;</p> <p>12.1.9.үндэсний хэмжээний түүх, соёлын дурсгалт газрын хадгалалт, хамгаалалт;</p> <p>12.1.12.хотын хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалт;</p> <p>12.1.14.гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагаа, орчны аюулгүй байдал;</p> <p>12.1.16.хот, суурин газрын дахин төлөвлөлт;</p> <p>12.1.17.авто замын арчлалт, засвар, төлөвлөлт, хяналт;</p> <p>12.1.18.хотын цахилгаан эрчим хүч, дулааны төвлөрсөн болон төвлөрсөн бус инженерийн хангамж;</p> <p>12.1.19.сууц өмчлөгчдийн холбооны үйл ажиллагааны зохицуулалт, хяналт;</p> <p>12.1.22.гадна болон явуулын зар сурталчилгааны зохицуулалт, хяналт;</p> <p>12.1.24.гадаадын зээл, тусламжаар хотод хэрэгжиж байгаа төсөл, арга хэмжээний хотын хариуцах хөрөнгө, зээлийн хүүгийн төлбөр;</p> <p>12.1.25.хотын эдэлбэр газар дахь усны сан бүхий газрын хамгаалалт, тохижилт;</p> <p>12.1.26.хотын эдэлбэр газар дахь дархан цаазат болон байгалийн цогцолбор, нөөц, дурсгалт газрыг иргэдийн аялах, амрах орчныг бүрдүүлэх зорилгоор тохижуулах, хамгаалах төсөл, арга хэмжээ;</p> <p>12.1.27.хотын өөрийн мэдлийн орон сууцны ашиглалт, хуваарилалт;</p> <p>12.1.28.хотын аж ахуйн нэгдмэл байдлыг хангаж, хотын аж ахуйн асуудал хариуцсан байгууллагуудын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах;</p> <p>12.1.29.хотын аж ахуйн асуудлаар иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагатай гэрээний үндсэн дээр хамтран ажиллах;</p> <p>12.1.30.хотын өмч, хотод оршин суугчдын болон хуулийн этгээдийн бүртгэл;</p> <p>12.1.31.эдэлбэр газрын хэмжээнд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлээр хэрэгжүүлэх төсөл;</p> <p>12.1.32.хуульд заасан бусад.</p>
--	---

Дээрх харьцуулсан хүснэгтээс харвал хуулийн төслийн зарим зүйл ЗЗНДНТУТХ-д заасан чиг үүрэгтэй давхцсан байна. Зарим зүйл заалт нь Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн зарим чиг үүрэгтэй давхардсан байна. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.1-д “Хуулийн давхардал, зөрчил гарахаас сэргийлэх, ойлгож хэрэглэхэд хялбар болгох зорилгоор өөр хуульд байгаа, эсхүл тухайн хуульд нэгэнт туссан асуудлыг дахин дурдах бол эшлэл хэрэглэнэ.”, 32.2-т “Хуульд бусад хуулиас эшлэл хийхдээ тухайн заалтыг эх бичвэрээр нь хуулбарлахыг хориглоно.” гэж заасны дагуу ЗЗНДНТУТХ болон Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хуулиас эшлэх шаардлагатай байна.

6.Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгах шалгуурыг хуулийн төсөл хангасан байна.

7.Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулаагүй байна.

8.Төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх зохицуулалт агуулаагүй байна.

9.Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоосон эсэхэд;

Хуулийн төслийн 15.1.4-т Хотын Зөвлөл нь хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд татвар, төлбөр, хураамжийн хувь хэмжээг тогтоох, 38.1-т Хот нь татвартай байх бөгөөд хотын татварыг хуулиар тогтоохоор заажээ.

10.Тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгасан эсэх шалгуурын хүрээнд хуулийн төслийг судлан үзэхэд шинээр тусгай зөвшөөрөл олгох талаар зохицуулалт агуулаагүй байна.

11.Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын Олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан эсэх, жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх, авлига, хүнд суртал, шударга бус өрсөлдөөн бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд судлан үзэхэд шалгуурыг хангасан байна.

12.Журмын төслийн зохицуулалт жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан байна.

13.Авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдаагүй байна.

14.Шударга бус өрсөлдөөн бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдаагүй байна.

15.Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх.

Уг шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Зөрчлийн тухай хуулийг судлан үзлээ. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдсантай холбоотой дагалдан гарах бусад хуульд Зөрчлийн тухай хууль багтаагүй. Хот, тосгоны эрх зүйн

байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд зөрчилд холбогдох зохицуулалт агуулаагүй байна.

Дөрөв. Үр дүнг үнэлж өгсөн дүгнэлт

Хуулийн төслийн үр нөлөөг “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ын дагуу үнэлэхэд Монгол Улсын Их Хурлаас 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг баталсан.

Энэ хүрээнд Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу цаашид өнөөгийн хот, тосгоны эрх зүйн байдалтай холбоотой харилцааг зохицуулж буй хуулийг шинэчлэн батлах үндэслэл бүрдэсний дээр Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 01 дүгээр сарын 09-ний өдөр баталсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдох арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолын хавсралтаар “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь”-ыг баталсан зорилгодоо хүрэх боломжтой, байдлаар боловсруулагдсан байна гэж дүгнэлээ.

Хуулийн төсөлд дараах өөрчлөлт оруулахыг зөвлөж байна:

1. Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн 10 дугаар зүйлд улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хот нь Зөвлөлтэй байхаар, Зөвлөл нь ажлын албатай байхаар тусгасан.

Зөвлөлийн үйл ажиллагааны статус, хүрээ хязгаар, эрх хэмжээ, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын үйл ажиллагаанаас хэрхэн ялгагдах нь тодорхойгүй, цалин, урамшууллын тогтолцоо нь хуулийн төсөлд бүрэн харагдахгүй байна.

2. Хуулийн төсөлд “Хотын Зөвлөл” гэдэг нэр томъёо, субъектийг дахин судалж үзэх нь зүйтэй. Учир нь Зөвлөлийн гишүүд тавигдах шаардлага хэт ерөнхий ба насны хязгаар, боловсрол, ажлын туршлага, зөвлөлийн гишүүнийг сонгох, сонгогдох журам, гишүүний эрх зүйн байдал зэрэг зохицуулалтууд тодорхойгүй байна.

3. Хуулийн төслийн 28 дугаар зүйлийн 28.1-д “Хотыг өдөр тутамд удирдах, Зөвлөлийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх гүйцэтгэх удирдлага нь хотын Захирагч байна.” гэжээ. Мөн хуулийн төслийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1, 14.4, 14.5-т Хотын өөрийн удирдлагын байгууллага нь хотын Зөвлөл мөн, оршин суугчдаас сонгож гишүүдийг сонгоно гэсэн нь сул хотын Захирагч, хүчтэй Зөвлөл бүхий удирдлагын тогтолцоотой системийг сонгосон гэж үзэж болохоор байна.

Хуулийн төсөлд улсын зэрэглэлтэй хотын Захирагчийг тухайн хотын оршин суугчдаас сонгож Ерөнхий сайд батламжлахаар заасан бол орон нутгийн зэрэглэлтэй хотын Захирагчийг аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, эсхүл улсын зэрэглэлтэй хотын Захирагч томилохоор, тосгоны Захирагчийн тухайд тухайн тосгоны оршин байгаа сум, дүүргийн Засаг дарга, эсхүл хотын Захирагч томилохоор заажээ.

Тосгоны Захирагчийг харьяалах засаг захиргааны нэгжийн удирдлагаас, эсхүл харьяалах хотын Захирагч томилохоор заасан нь хотод үл харьяалагдах

тосгоны тухайд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн нэгдмэл тогтолцоог хангах зорилготой гэж харж болно.

Орон нутгийн зэрэглэлтэй хот, тосгоны Захирагчийг томилох этгээдийг сонголттойгоор заасан нь практик хэрэгжилтэд үл ойлголцол үүсэх магадлалтай байх тул томилох этгээдийг тодорхой заах шаардлагатай байна.

4.Хот, тосгоны Зөвлөлийг сонгож байгуулах нь иргэд орон нутгийн түвшинд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж буй хэлбэр бөгөөд сонгууль нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан зарчимд үндэслэн зохион байгуулагдах учиртай. Хот, тосгоны Зөвлөл, захирагчийг сонгож байгуулахдаа а)нийтээрээ буюу сонгуулийн эрх бүхий хүн бүр оролцох, б)сонгох эрхээ хэнтэй ч хуваалцахгүй чөлөөтэй эдлэх, в)өөрийн төлөөлөгчийн хэн нэгнээр дамжуулахгүйгээр шууд сонгох боломжийг бүрдүүлэх.

Хуулийн төсөлд хотын Зөвлөлийн болон Захирагчийн сонгуулийг холбогдох хуулиар зохицуулахаар заасан бөгөөд энэхүү сонгуулийн тухай хууль нь Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах гол зохицуулалт болохыг анхаарч улсын болон хотын зэрэглэлтэй хотын сонгуулийн тухай хуулийн төслийг нэн даруй боловсруулан, уг сонгуулийн журмаар сонгуулийн санал авах журам, сонгууль болон санал хураалтыг хүчинтэйд тооцох, сонгуультай холбоотой маргааныг шийдвэрлэх зэрэг чухал харилцааг нарийвчлан зохицуулж өгөх шаардлагатай.

5.Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.1.7-д “бусад хуулийн заалтыг давхардуулан заахгүйгээр шаардлагатай бол түүнийг эш татах, энэ тохиолдолд эшлэлийг тодорхой хийж, хуулийн нэр болон хэвлэн нийтэлсэн албан ёсны эх сурвалжийг бүрэн гүйцэд заасан байх;” гэх шаардлагыг зарим талаараа хангаагүй тул хуулийн төслийн зарим хэсэг, заалтыг давхардсан хүчин төгөлдөр хуулийн холбогдох хэсэг, заалтаас эшлэх, тухайлбал, хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.1-д “төрийн байгууламжийн нэгдмэл байдлыг хангах;” зарчим нь Монгол Улсын ЗЗНДНТУТХ-ийн зарчимтай давхцсан байгааг анхаарч одоо хүчин төгөлдөр хуулиас эшлэх.

6.Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.1-д “Хуулийн давхардал, зөрчил гарахаас сэргийлэх, ойлгож хэрэглэхэд хялбар болгох зорилгоор өөр хуульд байгаа, эсхүл тухайн хуульд нэгэнт туссан асуудлыг дахин дурдах бол эшлэл хэрэглэнэ.”, 32.2-т “Хуульд бусад хуулиас эшлэл хийхдээ тухайн заалтыг эх бичвэрээр нь хуулбарлахыг хориглоно.” гэж заасны дагуу хуулийн төслийн 12 дугаар зүйлд заасан нийтлэг чиг үүргийн зохицуулалтыг ЗЗНДНТУТХ-иас эшлэх байдлаар тусгах.

---ooOoo---

Ашигласан эх сурвалж

- Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992 он.
- Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 2020 он.
- Хууль тогтоомжийн тухай хууль 2015 он.
- Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэлийн 1994 оны №02 дугаар.
- Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 01 дүгээр сарын 09-ний өдөр баталсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдох арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолын хавсралт.
- Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дугаар тогтоол.
- Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2019 он.
- Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлал. 2019 он.
- Б.Чимид, Сонгуульд суралцахуй (тогтолцоо, үйл явц, эрх зүй. УБ, 2008 он.
- Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн тайлбар. 2022 он.
- Ч.Энхбаатар нар. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УИХ-ын Тамгын газар, НҮБХХ-ийн захиалгаар хийсэн судалгаа, УБ., 2016 он.
- О.Мөнхсайхан, Очирбал. Монгол улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: тулгамдсан асуудал, шийдэл. Судалгааны тайлан. 2021 он.
- Үндэсний статистикийн хороо. Монгол Улсын хүн ам 2021. Судалгааны эмхэтгэл. 2022 он.
- Н.Отгонбаяр. “Хот, тосгоны удирдлага, эрх зүйн байдлыг сайжруулахад тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх гарц. legaldata.mn. 2020 он.
- Б.Лхагвасүрэн. Местное самоуправление в системе власти в Монголии. Диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук, Москва: СПбГУ. 2003 он.
- Serdar Yilmaz, Yakup Beris, and Rodrigo Serrano-Berthet, “Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance,” Local Governance and Accountability Series (World bank) 113 (July 2008).