

ХОТЖИЛТЫН БОДЛОГЫН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ ШИНЖИЛГЭЭ

Г. Чулуун, Ю. Эрдэнэтуяа, Б. Буяндэлгэр

а) Эрх зүйн орчны тойм ажиглалт

Хот тосгоны эрх зүйн байдал, хот тосгоны хөгжил нь монголын нийгмийн хөгжлийн нарийн төвөгтэй асуудлын нэг юм.⁸⁷ Тиймээс, Монгол Улсын хууль тогтоомж, төрийн бодлогын гол үндсэн тулгуур баримт бичгүүдэд хот тосгоны хэтийн хөгжлийг тэтгэхэд чиглэсэн агуулгаар олон тодорхой заалт орсон байдаг. Тэдгээрийг холбогдох хууль тогтоомжийн агуулгаас түүвэрлэсэнийг дурдваас:

1. Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Монгол Улсын Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогод:⁸⁸

- Хот, хөдөөгийн хөгжлийн түвшний ялгааг багасгах нь Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн нэг мөн;
- Хүн амын нутагшлын талаар төрөөс баримтлах бодлого боловсруулж, суурьшлын зохистой тогтолцоонд тулгуурласан хот байгуулалтыг эрчимжүүлнэ;
- “Хотууд” үндэсний хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлнэ;
- Хот байгуулалтын эрх зүйн орчинг сайжруулж, хот төлөвлөлтийн норм, нормативыг боловсронгуй болгоно;
- Бүсчилсэн хөгжлийн бодлогыг хот байгуулалтын бодлогоор дэмжинэ;
- Бүсчилсэн хөгжлийн төлөвлөлт, удирдлагыг боловсронгуй болгож, бүс нутгийн хөгжлийг түргэсгэн, бүсийн тулгуур төвүүдийг эрчимтэй хөгжүүлэн, бүсийн хөгжлийн тулгуур төвүүдийг эхний шатанд тус бүр 50000 мянгаас доошгүй хүн амтай, цаашид тус бүр 100000 орчим хүн амтай хотууд болгон хөгжүүлэх таатай орчинг бүрдүүлнэ;
- Нийслэлийн хүн амын хэт бөөгнөрлийг задалж, дагуул хот (Багануур, Налайх, Багахангай) –уудыг хөгжүүлж, тэдгээрт зохистой төвлөрөл бий болгоно;
- Эдийн засаг, худалдааны чөлөөт бүсүүд, томоохон орд газрыг түшиглэн дэлхийн жишигт нийцсэн орчин үеийн хот тосгодыг байгуулна;
- Баруун, Хангайн, Төвийн, Зүүн, Улаанбаатарын бүсийн 2015 он хүртэлх хөгжлийн хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлнэ;
- Бүсийн тулгуур төв – Ховд, Улиастай, Эрдэнэт, Хархорин, Дархан, Зуунмод, Өндөрхаан, Чойбалсан хотуудын болон аймаг, бичил бүсийн хөгжлийн хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлнэ;
- Бүс нутгийн удирдлагын оновчтой тогтолцоо, бүтцийг бүрдүүлж ажиллуулна;
- Тавантолгой, Оюутолгой зэрэг стратегийн томоохон орд газруудыг түшиглэн орчин үеийн шийдэл бүхий 10 – 20 мянган хүнтэй хот бий болно;
- Ойр байршилтай сумдыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хувьд нэгтгэж томсгоно;
- Бүлэг суурингийн тогтолцоог бий болгож, тэдгээрийн зах зээлийн чадамжийг эрс нэмэгдүүлнэ; ... гэжээ.

2. Орон нутгийн олон хот тодорхой чиг үүрэггүй, хөгжлийг тэтгэх үйл явдлын гадна

⁸⁷ Бэлтгэсэн 2009.5.29

⁸⁸ Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогыг 2008 оны 12 дугаар сард УИХ –ын тогтоолоор баталсан;

үлдэж, үүнээс үүдэлтэйгээр нийгмийн хөгжлийн тэнцвэр алдагдах хандлага илэрч, хүн амын суурьшлыг дагаад үйлдвэр үйлчилгээний газрууд ерөнхийдөө төвийн бүсийн том хотуудад хэт бөөгнөрсөн нь улсын нийт хүн амын амьдрах орчны чанар үзүүлэлтийг муутган, нийгмийн зарим хурц асуудлыг шийдвэрлэхэд төвөг чирэгдэл учруулж, ажилгүйдэл, ядуурал ихсэхэд ихээхэн сөрөг нөлөөтэй байна” гэж **Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалд** онцлон тэмдэглэсэн нь бий.

3. Монгол Улсын бүсүүдийн хөгжлийн дунд хугацааны стратегийн баримт бичигт:

- Эдийн засгийн бүсүүдийн хүрээнд хөгжлийн ирээдүй сайтай байрласан хот, тосгоны сүлжээнд үндэслэн Баруун бүсэд Ховд, Улиастайг; Хангайн бүсэд Хархорин, Эрдэнэтийг, төвийн бүсэд Дархан, Зуунмодыг, зүүн бүсэд Чойбалсан, Өндөрхааныг тухайн бүсийн хөгжлийн тулгуур төвөөр тогтоож, тэдгээрийн хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөг шинэчлэн боловсруулж, хэрэгжүүлж эхлэх, бусад аймгийн төв хотуудыг орон нутгийн хөгжлийн төвийн жишгээр хөгжүүлж, хөдөө орон нутагт сум дундын төвүүдийг [шинээр] үүсгэх замаар хот байгуулалтын орчин бүрэлдэх эхлэлийг тавина;
- Баруун бүсэд ОХУ–тай хил залгаа Цагааннуур (Баян–Өлгий), Боршоо (Увс), Арцсуурь (Завхан), БНХАУ–тай хил залгаа Булган (Ховд), Бургастай (Говь–Алтай), Хангайн бүсэд ОХУ–тай хил залгаа Бага–Илэнх (Булган), Ханх (Хөвсгөл), БНХАУ–тай хил залгаа Шивээхүрэн (Өмнөговь), төвийн бүсэд ОХУ–тай хил залгаа Сүхбаатар–Алтанбулаг, БНХАУ–тай хил залгаа Замын–Үүд; Зүүн бүсэд ОХУ–тай хил залгаа Ульхан, Эрэнцав (Дорнод), БНХАУ–тай хил залгаа Хавирга, Нөмрөг (Дорнод), Бичигт (Сүхбаатар)–ийн боомт, гарцыг эхний ээлжинд тохижуулж, ОХУ, БНХАУ –ын хил зэргэлдээ муж улс, өөртөө засах орнуудтай харилцан дэмжиж хамтдаа хөгжих орчин нөхцөлийг бүрдүүлнэ;
- Бүсчилсэн хөгжлийн бодлогын хүрээнд Дархан–Уул, Орхон, Говьсүмбэр аймаг, аймгийн төвүүд байрласан сумд болон бусад аймаг, сумдын хоорондын зохистой харьцаа, хамаарлыг тогтоох, бие дааж хөгжих чадвар султай сум багуудыг зэргэлдээх сум багтай нь хоршин нэгтгэж, орон нутгийн чадавхийг дээшлүүлнэ; ... гэж тус тус заажээ.

4. Бүсчилсэн хөгжлийн удирдлага зохицуулалтын тухай Монгол Улсын хуульд:

- Тухайн хуулийн зорилт нь улсын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн тэнцлийг хангах үүднээс эдийн засгийг бүсчлэн хөгжүүлэх эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, бүсчилсэн хөгжлийн удирдлага зохицуулалттай холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулахад оршино.
- Бүсийг гадаад, дотоод зах зээлтэй холбоход байгаль, эдийн засгийн нөхцөлийн хувьд тохиромжтой байрласан улсын зэрэглэлтэй хотыг тухайн “бүсийн хөгжлийн тулгуур төв” гэнэ;
- Бүс нутгийн хүн амын нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд голлох үүрэгтэй, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний дэд бүтэц бүхий аймгийн зэрэглэлтэй хотыг, “орон нутгийн хөгжлийн төв” гэнэ; тус тус заасан.

5. Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуульд:

- Улсын зэрэглэлтэй бүсийн тулгуур төв хотын захирагчийн ажлын алба нь аймгийн Засаг даргын ажлын албанаас тусдаа байна ... гэх зэргээр тодотгосон олон зохицуулалт (өнгөц ажиглалтаар) харагдаж байна.

6. Хот байгуулалтын тухай Монгол Улсын хууль нь хот байгуулалтын бодлогын хүрээнд хүн амын нутагшилт, суурьшил болон харилцан уялдаатай, харьцангуй бие дааж хөгжих бүс нутгийн зохистой бүтэц бүрдүүлэх, хот, тосгоны хөгжлийг тодорхойлох, барьж байгуулахад төр засаг, аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний хооронд үүсэх харилцааг зохицуулах зориулалттай. Тэнд, Хот байгуулалтын

чиглэлээр төр засгийн бүрэн эрхийг тодотгохдоо:

- Хот байгуулалтын талаархи төрийн бодлогыг тодорхойлох;
- Хот, тосгоныг шинээр байгуулах болон татан буулгах, нүүлгэн шилжүүлэх талаар шийдвэр гаргах;
- Хотод улсын зэрэглэл тогтоох;
- Хот байгуулалтын төрийн бодлогын хүрээнд улс, бүс нутаг, хот, тосгоны тогтвортой хөгжлийг хангах, салбар хоорондын үйл ажиллагааг зохицуулах; ... тухай заажээ.

7. **Зарим хотыг сумдад нэгтгэх тухай Улсын Их Хурлын тогтоол** (1994.5.06, №36) –д:

- а) Дор дурдсан хот, хороодыг засаг захиргааны хувьд дэргэдэх суманд нь нэгтгэн харьяалуулсугай. Үүнд (жишээлж дурдвал):

...

11. Сэлэнгэ аймгийн Зүүнхараа **хотыг** мөн аймгийн Мандал суманд;
12. Хөвсгөл аймгийн Хатгал **хотыг** мөн аймгийн Алаг-Эрдэнэ суманд;
13. Хэнтий аймгийн Бэрх хороо (уурхайн хот) –г татан буулгаж мөн аймгийн Батноров суманд;
14. Хэнтий аймгийн Хэрлэн хороо (үйлдвэрийн хот Бор–Өндөрийг хэлж байна) –г татан буулгаж мөн аймгийн Дархан суманд; ...

гэж заасан ёсоор тус тус харьяалуулсан.

Мөн, засаг захиргааны хуучин хуваарьт нийцэн гарч, он удаан жил үйлчилж ирсэн “хот байгуулсан олон шийдвэр” –ийг хүчингүйд тооцсон байна. Үүнд, жишээлбэл:

...

5. “Тосонцэнгэл **сумын төвийг хот** болгох тухай” 1963 оны 4 дүгээр сарын 5 -ны өдрийн 81 дүгээр зарлиг;

....

8. “Налайх хотыг Улаанбаатар хотод харьяалуулах тухай” 1965 оны 12 дугаар сарын 9-ний өдрийн 250 дугаар зарлиг;

...

10. “Зүүнбаян **хотын** зохион байгуулалтыг өөрчлөх тухай” 1971 оны 2 дугаар сарын 24-ний өдрийн 49 дүгээр зарлиг;

...

16. “Хатгал хороог орон нутгийн хот болгох тухай” 1975 оны 3 дугаар сарын 27-ны өдрийн 73 дугаар зарлиг; ... г. м. (Тогтоолыг бүрэн эхээр нь ард хавсаргав. Хавсралт 1.)

8. **Шинээр байгуулсан аймаг сумын Засаг даргын Тамгын газар, хот тосгодын захирагчийн ажлын албаны тухай Засгийн газрын тогтоол** (1994.7.14, №128) –оор:

- Аймгийн төв болон Хэнтий аймгийн Бэрх, Хэрлэн, Сэлэнгэ аймгийн Зүүнхараа, Хөтөл, Өвөрхангай аймгийн Хархорин хотуудыг аймгийн зэрэглэлтэй хот болгосон.
- Дархан-Уул, Орхон, Говьсүмбэр аймгийн Засаг дарга нь тухайн аймгийн төв-хотын захирагч байхаар, бусад аймгийн төв - хотуудын хувьд түүний оршин байгаа сумын Засаг дарга нь хотын захирагч байхаар зохицуулсан.

- Сум, багийн төв болж байгаа тосгоны хувьд түүний оршин байгаа тухайн засаг захиргааны нэгжийн Засаг дарга тосгоны захирагч байх нь зүйтэй; гэж үзсэн. (Тогтоолыг бүрэн эхээр нь хавсаргав. Хавсралт 2.)

Төр засгийн аливаа бодлого шийдвэр бүхэн хууль тогтоомжоороо дамжин илэрч, улмаар амьдралд хэрэгждэг. Энэ үүднээс нь бид Засгийн газрын дээрх 2 тогтоолыг бодлогын баримт бичигт хамаатуулж үзсэн болно.

б) Хууль эрх зүйн зохицуулалтын “анхаарал татсан” заалтууд, харьцуулалт

Энэ дэд гарчгийн дор бид Хот тосгоны эрх зүйн байдалд холбогдох хууль тогтоомжийн эргэлзээтэй гэж үзэж болохуйц зарим заалтыг “... шинэчилсэн найруулгын төсөл” –д тодорхой хэмжээгээр холбон хамаатуулж тухайлан сонирхохыг зорьсон болно.

<ul style="list-style-type: none"> • Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйл 	<p>...</p> <p>2. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.</p> <p>3. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн Хурлын [ба] иргэдийн санал –ыг үндэслэн Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ;</p>
------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Тэмдэглэх нь:

- Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчлэн найруулсан төслийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн заалтын хүрээнд боловсруулсан гээд байгаа. Уг нь бол Үндсэн хуулиндаа “хотыг нутаг дэвсгэр – засаг захиргааны нэгж байлгах” тийм зохицуулалтыг эхэлж оруулчихаад дараа нь энэ чиглэлийн хуримтлагдсан бүх асуудлаа тухтайхан барьж авсан бол төрийн бодлогын чанартай эрх зүйн холбогдох зохицуулалтууд их тодорхой, шийдэхэд амар хялбар болох мэт санагдана.
- Монгол Улсын орон нутгийн захиргааны нэгжүүд нь нутгийн өөрөө удирдах ёс ба төрийн удирдлагыг зэрэгцүүлэн уялдуулж хэрэглэдэг бөгөөд нэгж бүрт хурал, Засаг дарга байдаг. Үндсэн хуулийн үзэл санаа ийм тул засаг захиргааны нэгжийн “хосмол удирдлагын тогтолцоо” Үндсэн хуулиар баталгаажсан. Засаг дарга нь төрийн төлөөллийг орон нутагт хэрэгжүүлж ... дээд шатны Засаг дарга болон Засгийн газарт үйл ажиллагаагаа тайлагнадаг (дээрээс удирдах үүрэгтэй) бол Хурал нь нутгийн иргэдийн төлөөллийн (оролцооны аргаар дороос удирдах) байгууллага байдаг. Хотыг нутаг дэвсгэр – засаг захиргааны нэгж” –д тооцсон Үндсэн хуулийн зохицуулалт үүлэгдсэнээс болж хот тосгоны хөгжил төлөвлөлтийн чиглэлээрх бодлого зохицуулалтын асуудалд байнгын шинжтэй зохиомол хүндрэл бэрхшээл үүссээр олон жил үргэлжилж улам ужгирч байна.



Кейс 1.

*Нийслэлийн Баянгол дүүргийн Засаг даргын Тамгын газрын дарга Н. Мөнхцас:*¹

- *Манай дүүрэг 150000 хүнтэй. Энэ хэмжээний хүн амтай аймаг манай улсад бараг үгүй. Монгол Улсын хууль тогтоомжид **дүүргийн статусыг сумтай адилтган үздэг** нь төрийн албан хаагчийн ангилал зэрэглэл, цалин хөлсөнд сөргөөр нөлөөлдөг.*
- *Дүүргийн Тамгын газрын ажилтнууд нь төрийн албаны тухай хуулиар хөдөө сумын Тамгын газрын ажилтнуудтай ижил зэрэглэлд багтаж байна. Бодит байдал дээр дүүргийн ажилтнуудын ачаалал маш их. Ийм атал, өөрөөр хэлбэл, дүүрэг нь хүн амын хувьд сумтай байтугай аймагтай жишихээргүй их атлаа, ажилтнуудынх нь авдаг цалин нь сумын албан хаагчтай адил байдаг.*

- с) Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 3 –т “Засаг захиргааны нэгжийг өөрчлөх асуудлыг ... иргэдийн саналыг үндэслэн шийдвэрлэнэ” гэж заасан. Мөн тэнд, “Хурлын санал бол иргэдийн санал биш” гэсэн нэг зарчмын сонин санаа суусан байна. Энэ бүхэн Үндсэн хуулийн агуулгын асуудал юм. Хот, тосгоны хөгжил төлөвлөлтийн асуудлыг дан ганц дээрээс эсвэл дороос шийдэх гэж хүчлэн оролдох нь Үндсэн хуулийн үзэл санаанд харш үйлдэл болж мэдэх тул хууль тогтоогчид үргэлж “орон нутагтай зөвшилцөх” –ийн төлөө байх нь чухал.

* * *

<ul style="list-style-type: none"> • Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйл 	1. “Аймаг, нийслэл, сум дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн” гэсэн заалттай.
------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Тэмдэглэх нь:

Эндээс харвал, “аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг нь ... цогцолбор”, харин (үлдэж байгаа) баг, хороо нь (зүгээр л) “засаг захиргааны нэгж” мэтээр ойлгогдохоор болчихож байна. Хуулийн агуулгыг бодолцолгүй, үг үсэг талд нь хэт их акцент өгвөл “засаг захиргааны нэгж” –д хамаарах нэгж нь явж явж ердөө “баг, хороо” л болж таарах гээд байгаа юм. Тэгэхээр, энд буй “цогцолбор” гэх нэр томъёо нь засаг захиргааны зарим нэгжийг шоовдорлохоос өөр ач холбогдолгүй, үүрэггүй, шинжлэх ухаанч бус нэр томъёо гэж үзэж болохоор байна. 1992 оны Үндсэн хууль, Засаг захиргаа – нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (1993) амьдралд хэрэгжиж ирсэн олон жилийн туршлагаас энэ байдал тод харагдсан.

Хуулийн заалт дахь “... засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор” гэх хэвшиж өгөхгүй байгаа энэ нэршил логик утга зүйн талаасаа ихээхэн учир дутагдалтай байна. Үндсэн хуулийн эл заалтын хэл найруулга ч сайн болоогүй мэт. Үндсэн хуулийн энэ заалтыг бүр халчихаж болдоггүй юм бол, ядаж “... аймаг, нийслэл, сум дүүрэг нь хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэгтэй, өөрийн удирдлага, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэртэй, эдийн засаг – нийгмийн цогцолбор мөн” гэж засамжлахсан.

Энд “нутаг дэвсгэртэй” гэсэн тодотголыг хасаад хаячихсан ч болно. Яагаад гэхээр, “засаг захиргааны нэгж” –ийн оршин байхын гол үндсэн болзол нь “нутаг дэвсгэр”⁸⁹

⁸⁹ Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 2 –т, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн хилийн цэсийг Засгийн

учраас “засаг захиргааны нэгж” гэх ухагдахуун нь дотроо “нутаг дэвсгэр” гэсэн ойлголтоо давхар багтааж байдаг билээ.

Засаг даргатай, иргэдийн Нийтийн хуралтай засаг захиргааны нэгж – баг, хороо нь засаг захиргааны нэгж юм бол тэдгээр нь заавал нутаг дэвсгэртэй байх ёстой. Хорооны нутаг дэвсгэрийн хил хязгаарыг нийслэлийн дүүргүүд түүгээрээ шийдээд яваад байдаг, харин багийн нутаг дэвсгэрийн тухайд бол байдал нилээд бүрхэг тодорхойгүй талруугаа болчихож байна. Засгийн газрын ХЭГ –ын зарим мэргэжилтнүүдийн өгүүлж буйгаар бол, “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж” л хилийн цэстэй байна, (зүгээр) “засаг захиргааны нэгж” –ийн тухайд (бол) хилийн цэс гэж ярих нь “зөв биш” гэх. Энд (нэг) ойлголтын зөрүү гарч ирээд байгааг хууль тогтоогчид маань анзаарч цэгцлэх биз ээ.

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (1992) –ийн 3 дугаар зүйл: (Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж)

...

2. **Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн;**
3. **Баг нь сумын, хороо нь дүүргийн засаг захиргааны нэгж мөн.**

Тэмдэглэх нь:

Манай Үндсэн хуулийн агуулгад нилээд дэлгэрэнгүй тусгалыг олж, түүний бүхэл бүтэн нэг бүлгийг⁹⁰ дагнан эзэлсэн Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай асуудалд (одоо) анхаарлаа зориуд хандуулъя.

- Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлд “Монгол улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана, Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна” гэж заасан. Төрийн байгууламж “нэгдмэл” байх ийм нөхцөлд төрийн эрх барих дээд байгууллагын шийдвэр улс даяар ямар нэгэн шат дамжлаггүй шууд хэрэгждэг учраас Монгол Улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдаж байгаа юм. Энд байгаа “зөвхөн” гэсэн тодотгол нь “өөр нэрийн нэгж байж болохгүй” –г хэлсэн хэрэг. Гэтэл ...

Гэтэл Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2 –т “... цогцолбор бол ... засаг захиргаан нэгж мөн” гэсэн заалт байдаг. Энэ заалт нь, хэрэг дээрээ, энэ хуулийн 4 заалт биш, харин Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 1 дэх заалтын “сору” юм. Тэгэхээр, манай Үндсэн хуулийн агуулгад “дотоод зөрчил” энэ мэтээр нилээд байх шиг байна.

Дашрамд тэмдэглэхэд, манайхан хууль хийхдээ Үндсэн хуулийн заалтыг “үндсэн биш хууль” –ийн (уг эхээсээ шал өөр номер дугаартай) тодорхой нэг заалт болгож давтан хуулаад яваад байдаг юм. Энэ яав ч сайн арга биш. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуулийн 3 дугаар зүйл дотор байгаа 4 заалтын 3 нь буюу 75% нь Үндсэн хуулиас дугаараа солин “нүүж” ирсэн байна. Ийм замаар Үндсэн хуулийн агуулга, үнэлэмжид

газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал батална; гэж заажээ.

⁹⁰ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн IV бүлэг;

“хохирол” учруулж болохгүй. Үндсэн хуулийн үг бол зөвхөн Үндсэн хуулийн л үг байх ёстой болов уу.

Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль (1993) –ийн 3 дугаар зүйл (Хот ба тосгон)	
<ul style="list-style-type: none"> Тухайн заалтын одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа бичиглэл 	<ul style="list-style-type: none"> Шинэчилсэн найруулгын төсөлд орж ирээд байгаа тухайн заалтын шинэ бичиглэл (Хэлэлцэгдээгүй байгаа төслөөр)
1. 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;	<ul style="list-style-type: none"> Хот нь 10000 –с доошгүй байнгын оршин суугчтай, тэдгээрийн дийлэнх хувь нь үйлдвэр, үйлчилгээний салбарт ажилладаг, оршин байгаа засаг захиргааны нэгжийн нутаг дэвсгэрт үйлдвэр, дэд бүтцийн хувьд илүү хөгжсөн эдэлбэр газар, өөрийн удирдлага бүхий суурин газар мөн;
2. 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;	<ul style="list-style-type: none"> Тосгон нь 10000 хүртэл байнгын оршин суугчтай, хөдөө аж ахуй, үйлдвэрлэл, аялал жуулчлал, амралт, сувилал, тээвэр, худалдаа зэрэг салбарын аль нэг нь буюу тэдгээр нь хослон хөгжсөн, эдэлбэр газар, өөрийн удирдлага бүхий суурин газар мөн;
3. 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;	<ul style="list-style-type: none"> Улсын болон орон нутгийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдол, онцлог байдлыг нь харгалзан, шаардлагатай гэж үзвэл тосгоныг хот гэж нэрлэх асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр УИХ шийдвэрлэнэ;

Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйл (Хотын зэрэглэл)	
<ul style="list-style-type: none"> Тухайн заалтын одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж бичиглэл 	<ul style="list-style-type: none"> Шинэчилсэн найруулгын төсөлд орж ирээд байгаа тухайн заалтын шинэ бичиглэл (Хэлэлцэгдээгүй байгаа төслөөр)
1. 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.	<ul style="list-style-type: none"> Хот нь оршин суугчдын тоо, дэд бүтцийн хөгжлийн түвшин, улсын болон тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд гүйцэтгэх үүргээс хамааран улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй байна;

2. 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.	■ Тосгон нь 10000 хүртэл байнгын оршин суугчтай, хөдөө аж ахуй, үйлдвэрлэл, аялал жуулчлал, амралт, сувилал, тээвэр, худалдаа зэрэг салбарын аль нэг нь буюу тэдгээр нь хослон хөгжсөн, эдэлбэр газар, өөрийн удирдлага бүхий суурин газар мөн;
2. 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.	■ Улсын болон орон нутгийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдол, онцлог байдлыг нь харгалзан, шаардлагатай гэж үзвэл тосгоныг хот гэж нэрлэх асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр УИХ шийдвэрлэнэ;

* * *

Хот тосгоны ... тухай хуулийн 5 дугаар зүйл (Хот тосгоны засаг захиргааны харъяалал)	
Тухайн заалтын одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа бичиглэл	Шинэчилсэн найруулгын төсөлд орж ирээд байгаа тухайн заалтын шинэ бичиглэл (Хэлцэгдээгүй байгаа төслөөр)
1. Хот, тосгон нь засаг захиргааны хувьд оршин байгаа тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт харъяалагдана.	■ Энэ заалт хэвээрээ явж байгаа;
2. 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;	■ Хот, тосгоны эдэлбэр газар нь хэд хэдэн сумын нутаг дэвсгэрийг дамнан байрлаж болох бөгөөд энэ тохиолдолд засаг захиргааны хувьд хот, тосгоны төв нь оршин байгаа аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт харъяалагдана;

Тэмдэглэх нь:

- Хотод улсын зэрэг, эс бөгөөс орон нутгийн зэрэг [заавал] “олгох” гээд байгаа нь Үндсэн хуулийн холбогдох бүлэг заалтад “хот” гэдэг үг дутагдсантай ч зарим талаараа холбоотой. Энэ нь учирсан саад бэрхшээлийг эвтэйхэн тойрч гарах гэсэн арга чаргаас өөр юм биш. Сүүлд байгуулсан 3 аймгийг “бий болгох” –д хүргэсэн үндсэн шалтгаан нь мөн нэг иймэрхүү. Тэрнээс биш аймаг байгуулах дуртайдаа, эсбөгөөс “аймаг нь илүү түргэн хөгждөг” гэж үзсэндээ тэгээгүй юм. (Энэ байдлыг **гадаадын** улс орны засаг захиргааны нэгжийн зохион байгуулалттай яаран жишиж тайлбарламааргүй байна)

Үндсэн хуулинд “хот” гэдэг үгийг зүгээр ч нэг “хаячихаагүй”, дээр нь нэмээд, бас “нийслэл” гэдэг үгээр давхар дарчихсан. Нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагч нэртэй албан тушаалыг харахад хүртэл “нийслэл бол хот мөн” гэсэн санаа гарч ирээд байдаг. Хамгийн аюул нь “хот болгон нийслэл биш” байдагт л оршиж байгаа бөгөөд нийслэл нь, энэхүү өөрийн “хэт чухалчлагдсан байдлаараа” бусад хотуудын эрх ашигт санаандгүйгээр хор

хохирол учруулсаар байна.

Монгол улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд “аймаг, нийслэл” –д бус “аймаг ба хот” –д хуваагддаг байх зарчмын зохицуулалт үгүйлэгдэж байна. Үндсэн хуулийн 57 зүйлийн заалтыг дахин найруулах замаар хот тосгоныг засаг захиргааны нэгж болгон зохицуулах боломжтой. Мөн тэнд хаа нэгтээ нь, засаг захиргааны нэг нэгжийн дотор, түүнд харъяалагддаггүй өөр нэгж байж таарахгүй гэдгийг ч тодотгоод хэлээд өгөх хэрэгтэй. Ингэснээр, “их гэрийн доторхи бага гэр ...” –ийн оньсого (аймаг дотор аймаг, суман дотор хот ... гэх мэт) –ыг бид бүрэн зөв тайлах болно.

Үндсэн хуулийг өөрчлөх замаар хотыг засаг захиргааны нэгж болгочих юм бол тэдгээрийг (дотор нь) ангилж зэрэглэх хэрэгцээ шаардлага бараг аяндаа алга болно. 21 аймагтаа бид зэрэглэл тогтоогоогүй. Тэгэх ч ёсгүй, яагаад гэвэл, ялгаварласан болно. Бүсийн төвийн асуудал бол энд хамаарахгүй зарчмын өөр тэс зүйл гэдгийг нэмж тэмдэглэмээр байна.

Хот байгуулалтын тухай Монгол Улсын тухай хууль (1998)

1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт

- Энэ хуулийн зорилт нь хот байгуулалтын бодлогын хүрээнд хүн амын нутагшилт, суурьшил болон харилцан уялдаатай, харьцангуй бие дааж хөгжих бүс нутгийн зохистой бүтэц бүрдүүлэх, хот, тосгоны хөгжлийг тодорхойлох, барьж байгуулахад төр, аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний хооронд үүсэх харилцааг зохицуулахад оршино.

Тэмдэглэх нь:

- Аливаа хуулийн зорилтыг тодорхойлсон тэргүүн хэсэг (голдуу бүх хуулийн нэгдүгээр зүйл байдаг) бол уг хуулийн нэг ёсны малгай юм. Хот байгуулалтын тухай хуулийн агуулгыг өнгөцхөн харахад, түүгээр, нэгэнт байгуулагдсан хотын хөгжлийн процедурыг тогтоохыг зорьжээ, гэмээр байна. Гэтэл хуулийн зорилтыг тодорхойлсон дээрх 1 дүгээр зүйлд,

1. Хот байгуулалтын бодлогын хүрээнд хүн амын нутагшилт, суурьшлыг тогтоох;
2. Харилцан уялдаатай, харьцангуй бие дааж хөгжих бүс нутгийн зохистой бүтэц бүрдүүлэх;
3. Хот, тосгоны хөгжлийг тодорхойлох; ...

–д төр засаг, аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний хооронд үүсэх харилцааг зохицуулна; гэж хуулийнхаа ерөнхий агуулгаасаа нилээд давсан шинжтэй, өөрөөр хэлбэл “малгай нь томдсон”, бусад хуулиар голчлон зохицуулагдах олон “амлалт” –уудыг өөртөө нэгтгэж хүлээсэн маягтай болсон байна. Үүнийг засч залруулах байх.

- Хот байгуулалтын дотоод асуудал төдийгүй хот тосгоны хөгжлийн тухай асуудал бүхэлдээ манайд хичнээн чухлаар тавигдаж байгаа нь зөвхөн тухайн чиглэлээр байгуулагдан ажиллаж байгаа “хотын төлөөх” төрийн бус байгууллагуудын нэрийн жагсаалтаас харж болохоор байдаг.

Статистикийн тухай Монгол Улсын хууль –д заагдсан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Үндэсний статистикийн хороо “Хүн ам, орон сууцны улсын тооллого” –д зориулсан “Хотын хүн ам, өрх” ухагдахууны талаархи тодорхойлолтыг өгч, мөн Монгол Улсын тосгон ба хот маягийн суурингийн жагсаалтыг гаргасан нь бий.

Тэмдэглэх нь:

- БНМАУ –ын Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн зарлигаар **улсын суурин газруудыг** хот болгох нэгдмэл хэмжүүрийг 1960 онд би болгож тогтоосон байна. Энэ нь манай орны нийгмийн амьдралд хот хүрээ газрын эзлэх байр суурь өсч буйг харуулсан анхны хуульчилсан баримт бичиг байв.
- 1973 онд орон нутгийн харъяалалтай хотын хэмжүүрийг дахин хянан үзэж “6000 доошгүй хүн амтай, тэдгээрийн олонхийн орлогын эх үүсвэр нь цалин хөлс болдог, засаг захиргаа, үйлдвэр, соёлын нэгжүүд бүхий суурин газрыг хот болгож байх” –аар заасан.

Харин 1983 онд энэ зарлигийг хүчингүй болгосноор манай улсад суурин газрыг хотод тооцох нэгдсэн журам байхгүй болж, 10 жилийн дараагаас буюу 1994 оноос үйлчилж эхэлсэн “Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай” хуульд зааснаар “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 байна” гэж тодорхойлсоныг өмнө бид дурдсан.

1993 оны хуулийн “тосгон” гэсэн тодорхойлолтод тосгоны хүн амын тоог 15000 хүртэл байхаар заасан. Энэ нь нутаг дэвсгэр уудам, хүн ам цөөтэй манай орны хувьд хэт хатуу хэмжүүр болсон юм.

- Үндэсний статистикийн газраас “хот маягийн суурин” –г өөрсдийн гаргасан шалгуураар ангилахдаа ч тосгодын хүн амын тоог гол шалгуур болгоогүй байна. Үндэсний статистикийн газраас 22 тосгоныг хот маягийн суурин гэж ангилсан ба тэнд тухайн үедээ 500 хүрэхгүй хүнтэй тосгод ч байсан.

Статистикийн тухай хуулийн “Үндэсний статистикийн газар, түүний бүрэн эрх” гэсэн 12 дугаар зүйлийн 3 -ын 2 –т “албан ёсны статистикийн мэдээлэл, судалгаа, тооллогын үзүүлэлт, аргачлал, зааврыг батлах, зөвшөөрөх, мэдээлэх хугацааг тогтоох”, тус зүйлийн 3 –ын 5 –д “статистикийн үзүүлэлт, аргачлалыг олон улсын ангилал, аргачлал, стандартын жишигт нийцүүлэн гаргаж мөрдүүлэх” эрхтэй гэж заасны дагуу, Статистикийн хороо “хотын хүн ам” гэдэг ухагдахууныг албан ёсоор тодруулсан байдаг.

“Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай” хууль (1994) –д:

- **Нийслэл нь хуулиар тусгайлан олгосон онцлог чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэр, нийгмийн цогцолбор бөгөөд тусгай статус бүхий хот мөн.**
- **Нийслэл нь эдийн засгийн дэд бүтцийг тэнцвэртэй хөгжүүлэх, хүн амыг хэт төвлөрөл болон хотын хангамж, үйлчилгээ, аж ахуйн үйл ажиллагааг зохицуулах, оршин суугчдын нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх, байгаль орчны зохистой харьцааг хадгалах үүднээс дагуул хот (алслагдсан дүүрэг, хаяа хот, тосгон) –той байж болно; гэж заасан.**

Тэмдэглэх нь:

- Улаанбаатар нь тэртэй тэргүй Үндсэн хуулиар тусгай статусаа нэгэнт

тогтоолгон “нийслэл” нэрээ анхнаасаа зүүгээд авсан ... хэт өргөмжлөгдсөн энэ байдлаараа бусад хотуудыг доош нь дарж “үгүй хийсэн” манай улсын цорын ганц хот. Ийм байсаар атал, түүний дахиад дээр нь “тусгай статус бүхий хот” зааж өгөх нь утгагүй явдал юм.

- Нэг хуулийн агуулгаар баталгаажин гарч ирж “гүйлгээнд” шинээр орж байгаа нэр томъёог дараагийн хуулиар дахин нэр томъёо үүсгэн тайлбарлах явдал их байна. Үүнээс аль болохоор зайлхийх хэрэгтэй мэт. Дээр дурдсан хуулийн заалтын жишээнээс харахад, “хаяа хот бол дагуул хот”, “тосгон бол бас дагуул хот” гэж уншигдахуйц будлиантай санаанууд гарахаар байна.
- Улаанбаатарын хэт төвлөрөлийн хурдцыг сааруулахад дагуул хот хувь нэмэртэй нь дамжиггүй боловч Налайх, Багануур гэсэн алслагдсан дүүргүүдээс өөр “дагуул хот” гээд нэрлэхийг суурин газар үгүй. Мөн, эдгээр дагуул хотуудын байршил ч гэсэн оновчтой зөв зохицуулагдаагүй, тодруулбал, хот ба дагуул хотуудын хоорондын газар нутаг нь Төв аймаг хамаардаг учраас хотын зааг нутгийг ялган тодорхойлох, тэр бүү хэл хүн амын нягтралыг үнэн зөв тооцоход ч сөргөөр нөлөөлж байгаа юм.

* * *

Ер нь хот тосгоны хөгжлөө тэтгэх чадамжийг тухайн газарт хичнээн хүн аж төрж амьдарч байгаатай нь хамаатуулж авч үзэхээс өөр аргагүй. Өөрөөр хэлбэл хүний тоо гол шалгуур үзүүлэлт юм. Гэхдээ энэ хот тосгоны оршин суугчийн жишиг тоог монголынхоо нийт хүний тоотой харьцуулж процентлон, түүний доод хязгаарыг аль болохоор намсгаж авмаар санагдана. Ингэж байж бид “цэвэр монгол тоо” –той болно. Бүсийн төв 60000 –аас дээш хүнтэй байвал “нэн сайн”, төд байвал “сайн” ... төд байвал “дунд” гээд үнэлгээжүүлнэ. Энэ нь эдийн засгийн бие даасан байдлаа бүрэн хадгалж чадна гэсэн “мон. итгэлцүүр” –ийг бодож гаргахад өгөгдөл болж ашиглагдана.

Мөн монголын хотын дундаж жишээг орон нутгаар нэгбүрчлэн явж газар дээр нь очиж үзэж визуаль байдлаар тодорхойлох оролдлого хийх хэрэгтэй юм. Хэнтийн Бор–Өндөр бол монголын хувьд том ч биш жижиг ч биш дундаж хот мөн байх. Эрдэнэт, Дархан бол манай монголын супер хотууд. Монголын дундаж тосгон дунджаар 10000 мянган хүнтэй байна гэдэг бол (төсөлд ийм тоо явж байгаа) манайдаа ахадсан үзүүлэлт болж тун мэднэ. Төсвийн татаасгүйгээр амьдарч чадах тосгоноо хот гэж үзээд үлдсэн дээр нь нэмээд сумын төв болгоныг тосгоноор тооцох нь бас нэг (байж болох) хялбар бөгөөд шулуун арга юм.

Энэ бүхнээс болон бусад холбогдох мэдээ судалгаанаас үзэхэд, олон улсын хэмжээнд **хотыг нэгмөр тодорхойлох** [тийм нэг] **нэгдмэл хэмжүүрт дэлхий нийтээрээ хараахан хүрч чадаагүй** байна. Иймээс орон бүр өөрийн гэсэн үзэмжээр гол шалгуур хэмжигдэхүүнээ гаргаж хэрэгжүүлж хуульчилдаг гэж хэлж болмоор ажээ. Гэхдээ, 3 сая хүрэхгүй хүнтэй улс байж, тус тус 100000 шахам хүн нэг дор бөөгнөрсөн монголын хуруу дарам цөөн хэдэн хотын тэргүүн манлайлагчид (Дархан, Эрдэнэт) – ыг аймгийн төв дээрх “сум” гээд явж ... ярьж байгаа улс орон манайхаас өөр хаана ч үгүй болов уу.

Тэмдэглэх нь:

“Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж” гэсэн хэллэгийн талаар эргэцүүлэе. Энд, таслал тавин тоочсончлон “засаг захиргааны нэгж” ба “нутаг дэвсгэрийн нэгж” гэсэн 2 тусдаа ойлголт оршиж байна уу, аль эсвэл “засаг захиргаа, нутаг

дэвсгэрийн нэгж”⁹¹ гэсэн нэг л нэгжийн тухай яриад байна уу гэдэг нь их сонин. Хуульч эрдэмтдийн эмхтгэж гаргасан Үндсэн хуулийн агуулгын талаархи судалгаа – хэрэглээний албан ёсны бус тайлбар сэлтэд, мөн энэ чиглэлээр гарсан бусад ном товхимолд бидний эрэлхийлж буй ялгааны талаар тодотгон өгүүлсэн нь ер үгүй. Үндсэн хуульд “аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хороо нь засаг захиргааны нэгж” гээд тодорхой зааж өгсөн боловч, тэнд “нутаг дэвсгэрийн нэгж” –ийг тодорхойлоход хэрэг болохоор холбогдох бусад мэдээлэл бас хангалттай сайн тусч өгөөгүй юм. Энэ мэт нөхцөл байдлаас үүдэн доорхи хэдэн санааг дурдаж байна. Үүнд:

- Засаг захиргааны нэгжид төрийн эрх мэдлийн зэрэгцээ хуулийн хүрээнд нутгийн удирдлагын эрх мэдэл хэрэгждэг, тэдгээрийг орон нутгийн удирдлага хэрэгжүүлдэг учраас “засаг захиргаа – нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага” гэж ярихад хүргэсэн бололтой.
- Үндсэн хууль ёсоор, нутаг дэвсгэр (л) засаг захиргааны нэгжид хуваагддаг тул “нутаг дэвсгэрийн (хуваагдмал тэр) нэгж” гэдэг нь чухамдаа яг үнэндээ бол “засаг захиргааны нэгж” –ийг хэлж буй хэрэг юм. Хэрэв ийм юм бол “засаг захиргаа, (таслалтай) нутаг дэвсгэрийн нэгж” гэх хэллэгийг “засаг захиргаа – (тиретэй) нутаг дэвсгэрийн нэгж” болгон бичиж хэвшүүлж заншууштай байна;
- Үндсэн хуулийн 59 –ийн 2, 60 –ын 1 дэх заалтууд нь засаг захиргааны алив нэгжид «нутгийн удирдлага» (local governance), «төрийн удирдлага» гэсэн хосмол гэхээсээ илүү зэрэгцээ функциональ үүрэгтэй 2 байгууллага заавал ажиллах ёстойг ахин дахин тодотгодог. «Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлага» –ын тухай Үндсэн хуулийн IV бүлгийн нэрийг хүртэл янзалж «Засаг захиргааны нэгж дэх төрийн ба нутгийн удирдлага» болгон өөрчилж, илүү товч бөгөөд ойлгомжтой гарчиг зүүмээр санагддаг.

Дүгнэлт

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, тодруулбал, түүний агуулга дахь “... Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлага” гэсэн нэртэй дөрөвдүгээр бүлэг нь Хот тосгоны эрх зүйн байдлыг боловронгуй болгоход саатуулагч механизмын үүрэг гүйцэтгэх болсон байна;
2. Эн тэргүүнд, 1992 оны Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 1 дэх заалтыг дараахь байдлаар бүхэлд нь өөрчлөн, (утгачлан) найруулахыг зүйтэй гэж үзнэ. Үүнд (тойм төдий жишээлбэл):
 - Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийг засаг захиргааны нэгж болгон аймаг ба хотод, аймаг нь балгад ба сумдад, сум нь тосгод ба багт, хот нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд тус тус хуваагдана. Балгад бол хот мөн бөгөөд хотын зохион байгуулалттай байна. Зарим хот балгад тусгай статустай байж болно;
 - Аймгийн төв, мөн, хотын алслагдсан дүүргийн төв, үйлдвэр үйлчилгээ дагасан суурин газрууд нь балгад, сумын төв нь тосгон, багийн төв нь гацаа байна.

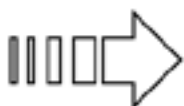
⁹¹ Судлаач, удирдлагын магистр Д. Оюунтуяа “Нутгийн удирдлагын онол, практикийн асуудалд” өгүүлэлдээ ингэж томъёолсон байв. [“Нутгийн удирдлага” сэтгүүл, 2000, №1 (12)];

- Засаг захиргааны нэгжийн нутаг дэвсгэрт түүнд харяалалгүй өөр нэгж оршихыг хориглоно; ... г. м.
3. Хот тосгоныг жинхэнэ утгаар нь засаг захиргааны нэгж байх боломжийг хангасан чанарын үзүүлэлт талаас нь авч үзвэл, тухайн асуудал дээр, 1960 оны Үндсэн хууль сүүлчийн (1992) –хээсээ харьцангуй дээр байсан байна;
 4. Монголчууд хот тосгон байгуулж хөгжүүлдэг уламжлалгүй шахуу, өвлөсөн эртний түүхэн туршлага хомс улс юм. Энэ нь манай хүн амын нийт тоотой, уламжлалт эдийн засагтай холбоотой. Иргэншиж нийгэмшээд ирэхийн цагт “хот” гэдэг үг нь ганцдачихаад, бусад зарим үгээн сайн дураараа “голчихоод”, оноосон нэр усаа ч олигтойхон жигдэлж чадаагүй будилж явна. Засаг захиргааны нэгжээ дээд эрэмбэнд нь “хот, аймаг” гээд салгачихаад, дахиад аймаг дотор нь хот гэдэг үг ба нэгж оруулаад ирэхээр [зэрэг] будилаад эхэлдэг бололтой юм. Тиймээс, ялангуяа хотыг янз янзаар утга төгөлдөр онож нэрлэх “шинэ үг” –ийн эрэлд мордоход арга буюу хүрч байна.

Эдүгээ, Өвөрмонголчууд хошууны төвөө балгас, бригадын төвөө гацаа гэдэг. Өвөрмонголын Хөлөнбуйр аймгийн Шинэбарга баруун хошууны төвийг Алтан-Эмээл балгас, зүүн хошууны төв нь Амгалан балгас, Зүүн-Үзэмчин хошууных нь Улиастай балгас аж. Тэгэхээр, “сүүдрээ харж бүсээ зас, нөхрөө харж биеэ ...” гэгчээр, бид ч мөн аймгийн төвөө **балгас**, сумын төвөө **тосгон**, багийн төвөө **гацаа** гээд хэвшчих нь зүйтэй юм болов уу.

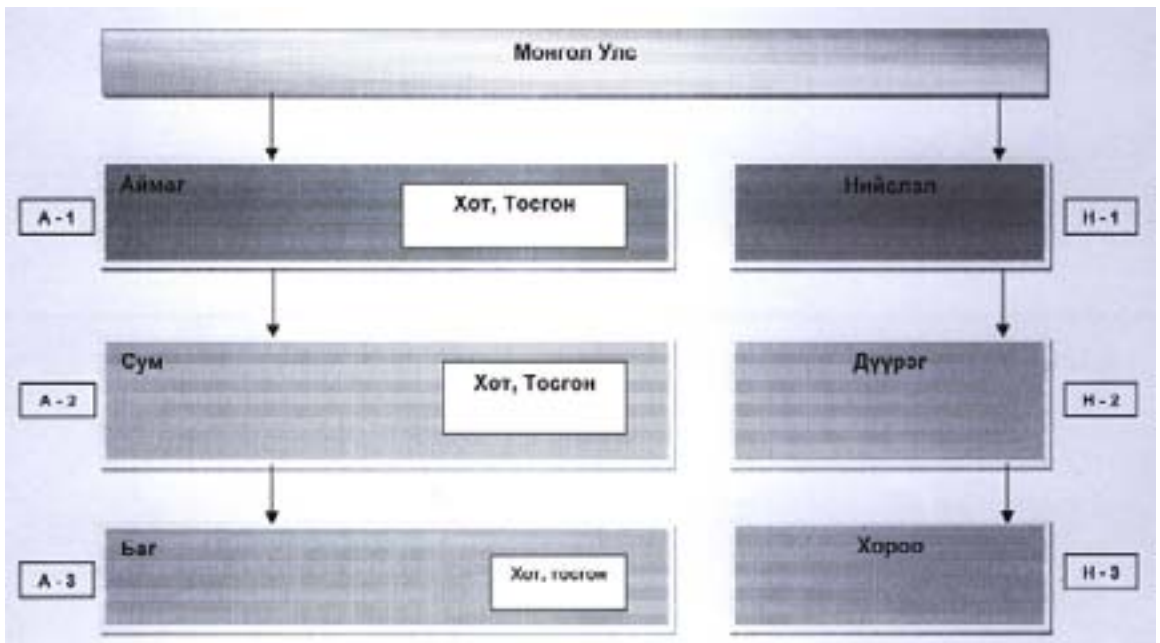
Аймгийн төв, сумын төв, баг - бригадын төв, орон нутаг, хот газар, суурин газар, хот суурин газар, төвлөрсөн суурин газар, хөдөө тосгон, хөдөө орон нутаг, ... тасаг, ... завод, ... уурхай, ... үйлдвэр, ... хороо, ... өртөө, дагуул хот, хаяа хот, **аймгийн төвийн сум**, сумын төвийн суурин, сумын төвийн баг, орон нутгийн хот, улс аймгийн зэрэгтэй хот, улсын чанартай хот, нийслэл хот, нийслэл, тусгай статустай хот, Улаанбаатар хот, Эрдэнэт хот, Орхон аймаг (бараг сумгүй аймаг), чөлөөт бүсийн хот, бүсийн төв, бүсийн хөгжлийн төв, бүсийн хөгжлийн тулгуур төв, орон нутгийн хөгжлийн төв, алслагдсан дүүрэг, жишиг хот, нинжаг дагасан явуулын хөдөлгөөнт төр, хилийн боомт, хилийн гарц, засаг захиргааны нэгж, нутаг дэсвгэр – засаг захиргааны нэгж, нийгмийн цогцолбор ... [энэ тэр] гээд оноосон бус хэлбэрийн есөн шидийн тайлбартай албан ба албан бус үй олон нэрнээс аль болохоор татгалзахын тулд, будлиан тарьсан элдэв олон нэр томъёог цөөлөхийн тулд ядаж эхлээд ингэмээр байна. Засгийн газраас УИХ –д өргөн мэдүүлсэн Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөлд энэ чиглэлээр “ажилласан” нь ер анзаарагдсангүй.

5. Хот тосгоны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох асуудлыг Үндсэн хуулийн холбогдох бүлэг заалттай нягт уялдуулан цогц байдлаар авч үзэх шаардлага хэрэгцээ тулгамдсан шинжтэй болсон байна;
6. Монголын хот тосгоны өнөөгийн тогтолцоог ... ер нь аливаа юмыг шүүмжлэх амархан, үй түмэн аргумент гаргаж ирж болно. Хамгийн гол нь, яаж зохицуулах тухай шийдлийн хувилбар санал болгох нь амар даалгавар биш ажээ. Хэдийгээр төгс бус хэлбэртэй ч гэлээ, бид дараахь шийдвэрийн загварчилсан төслийг санал болгож байна. (Хавсралт 3, 4 –ийг үзнэ үү.)



Хавсралт 3.

МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСАГ ЗАХИРГААНЫ НЭГЖИЙН НЭГДСЭН ТОГТОЛЦООНЫ БҮДҮҮВЧ
(Одоогийн загвар)

**Зарим тайлбар:**

- 1992 оны Үндсэн хууль батлагдаад бараг 20 жил болох гэж байна. Монгол Улсын засаг захиргааны нэгжийн зохион байгуулалтыг схемчилсэн тохиолдол энд тэнд ер таарсангүй. Хэрэв байдаг бол тэр их ховор эд байх. Эсбөгөөс, ийм байдал нь схем зурахаасаа хүмүүс залхуурсандаа биш, харин түүнийг зөв зурж зөв тайлбарлахад ихээхэн төвөгтэй байсан ... байгаагийн илрэл ч байж болох юм.
- Хавсралтаар үзүүлсэн энэ бүдүүвчийг хальт харахад, “монголын “икс хот – тосгон” –ыг нийслэл, дүүрэг, хорооны аль эрэмбэд дүйцүүлэн жишвэрлэх вэ гэдгийг шууд хэлэх ямар ч бололцоогүй байна. Энэ нь, монголд, засаг захиргааны нэгжийн зохион байгуулалтын дотоод зүй тогтол [хотын тухайд] бүрэн алдагдсаны, эс бөгөөс тийм зүй тогтол ерөөсөө байхгүй байгааг гэрчилнэ.
- Одоо баримталж байгаа эргэлзээтэй энэ сонин “зарчмаар” бол баг дотор ч “хот” үгүй юмаа гэхэд “тосгон” байж байх бүрэн бололцоотой мэт. Гэвч үүнийг Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуульд “хүний тоо” –ны босго тавьж “хоригложээ”. Ингэсэн нь, тухайн асуудлаархи Үндсэн хуулийн “үзэл санаа” гэж хэрэвзээ байдаг бол түүнтэй харшилдсан байх магадлалтай. Тосгон бол угтаа жижиг размерийн хот юм. Гэтэл манай зарим тохиолдолд, сумын төв нь тосгон биш, хот бол бүр биш. Тэгээд тэр ЮУ юм бэ гэж асууж хүртэл болохоор нөхцөл байдал бий болжээ. (Одоо үйлчилж байгаа Хот тосгоны ... хуульд тосгоны хүн амын доод хязгаарыг заасан байдаг)
- Олон зуун сая хүнтэй, тоолж барахгүй олон хоттой юм шиг хот хүрээндээ улсын зэрэг, орон нутгийн зэрэг олгох гээд байгаа нь монголд, хот тосгоныг харъяалж удирдах асуудал ихээхэн хэмжээний зохиомол хүндрэлтэй тулгарсны гор юм. Үндсэн хуулийн эргэлзээтэй зохицуулалтыг эвтэйхэн тойрох гэсэндээ ингэж

байгаа гэж үзнэ.

- Дархан, Эрдэнэт, Чойрыг аймаг үүссэн нь эдгээр нэр бүхий хотуудыг засаг захиргааны нэгж болгон биеийг нь даалгахын тулд “арга буюу хийсэн ажил” байв. Өөрийн гэсэн нутагтаа бусдаас хараат биш “амьдрах” –ын тулд хот заавал “хот биш” болоход хүрдэг ийм сонин хуваарь 1960 оны Үндсэн хуульд ч байгаагүй ажээ. 1992 оны Үндсэн хуулийн зохицуулалт, энэ тал дээр, бодлогын талаасаа их алдсан. Уг нь, аливаа зөв бодлого зөв нэрээс эхэлдэг гэдэгсэн. Шинээр үүссэн аймгууд уртаашаа 2 - 3 сумтай. ГСА дугаартай тээврийн хэрэгслэлийг харсан нутгийн иргэд “Гурван Сумтай Аймаг” –ийн машин давхиж одов хэмээн шоолон шогшрон ярилцах нь нэг хэсэгтээ үнэхээр “байсан явдал” билээ.
- Засаг захиргааны нэгжийн нутаг дэвсгэрийн голд өөр нэрийн нэгж, аймаг, нийслэл “ирээд буучихаж” болдог өнөөгийн боломжийг Үндсэн хуулиар хаах хэрэгтэй. Энэ бол зайлшгүй анхаарч үзэх том дутагдал. Ингэх нь, тухайн аймгийн нутаг дээрх өөрийнх нь “геополитик” –ийг алдагдуулдаг. “Их гэрийн доторхи бага гэр” –ийн энэ оньсгыг нэгмөсөн тайлах чиглэлд олон санал санаачилга гарч байжээ. [Жишээ нь, Булган аймгийн төвийг Эрдэнэт хотод шилжүүлж, Орхон аймгийг татан буулгах, Сэлэнгэ аймгийн төвийг Дархан хотод шилжүүлж, Дархан – Уул аймгийг татан буулгах (манай зарим судлаачийн санал) ... гэх мэт.] Дашрамд дурдахад, одоогийн үйлчилж байгаа Үндсэн хуулийн зохицуулалтын хүрээнд саяын дурдсанчлан “аймгийн төвийг өөрчилж зарлах” арга ажиллагаа тун таарамжтай байх байсан. Нэр бүхий 3 аймгийг байгуулах үед ашиглагдаагүй өнгөрсөн энэ боломж одоо ч нээлттэй хэвээр байна.
- Энэ бүх цогц асуудал 1992 оны Үндсэн хуулийн агуулгын хүрээнд зохистой шийдэгдэх боломжгүй.

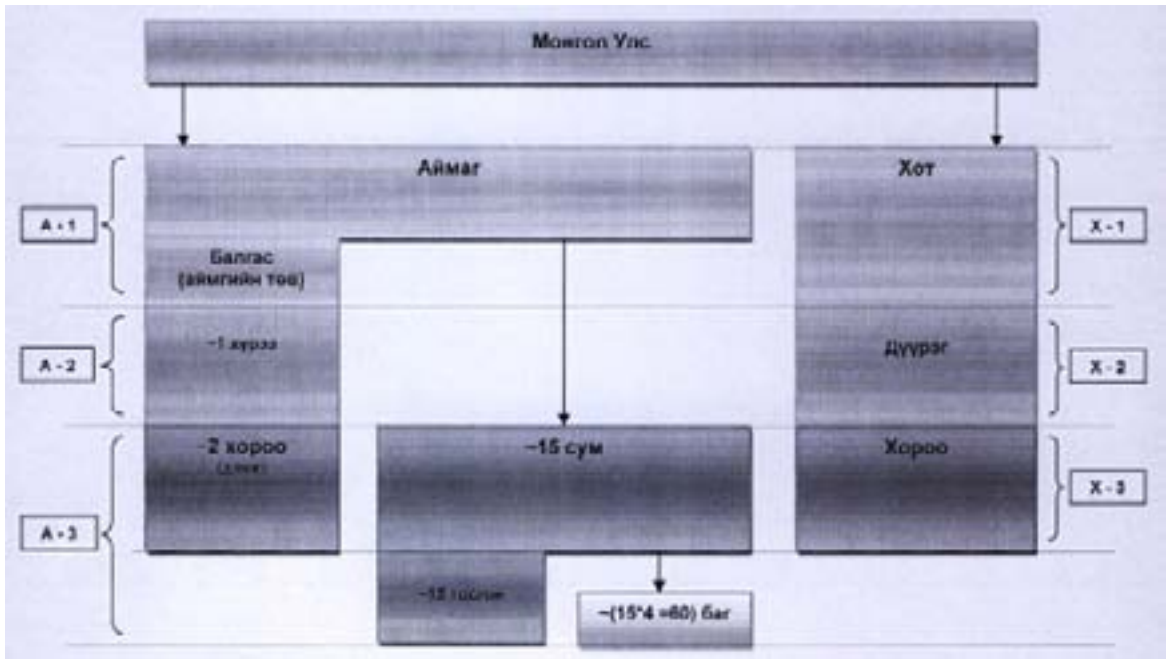
* * *



UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

(Footnotes)

¹ Л. Золзаяа, Л. Лувсанжамц, Монголын нутгийн удирдлагын өнөөгийн төлөв байдал, Судалгааны тайлан, УБ, 2003;

Хавсралт 4.**МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСАГ ЗАХИРГААНЫ НЭГЖИЙН НЭГДСЭН ТОГТОЛЦООНЫ БҮДҮҮВЧ
(ШИЙДЛИЙН ШИНЭ ХУВИЛБАР - САНАЛ)****Зарим тайлбар:**

- Дурдсан схемийг баримталбал, Засаг захиргааны удирдлагын шаталбарын зохист байдал (байрлал) хангагдана. “Дүүргийн статусыг сумтай адилтган үзэж байна” ... гэхчилэнгийн гомдол тэмцэл арилна. Монгол Улс жинхэнэ ёсоороо “хот” гэсэн засаг захиргааны нэгжтэй болно, хот гэдэг их айл бусдаас “хараат бус” болно.
- Засаг захиргааны нэгж дэх төрийн удирдлагын түвшний дүйцүүлэн жиших ранг зурагт үзүүлсэн байдлаар тодорхойлогдоно. (Аймаг талаасаа: А-1, А-2, А-3, хот талаасаа: Х-1, Х-2, Х-3) Засаг захиргааны нэгж заавал газар нутагтай байх ёстой. Сумын доторхи нэгжүүд одоогоор хилийн зааггүй байгаа (газар нутаггүй гэсэн үг биш) нь, тэдгээрийг энэ схемд өвөрмөцөөр байршуулахад нэмэлт нөхцөл болж өгөв.
- Балгас бол аймгийн төв мөн бөгөөд хотын статустай байна. Армонголчууд нурж эвдэрсэн, хаягдаж гээгдсэн суурингийн туурийг “балгас” гэх хандлагатай байдаг. Ийм ойлголтын үүсэл түүхэн талаасаа харьцангуй хожуугийх болов уу. Харин, Өвөрмонголчууд эдүгээ, оршин байгаа суурин газар гэсэн агуулгаар нь эл үгийг зөв хэрэглэж байна. Тэгэхээр, “балгас” гэдэг бол муухай үг биш ажээ. Балгад гэдэг нь олон балгасыг хэлж байгаа юм. Дашрамд тэмдэглэхэд хот гэдэг үгийг ч өөлж гоочилж болно. Хот айл, хоттой хонь ... гэх зэргээр “бөөгнөрсөн”, “түр цугласан” гэх аястай, нүүдэлчин ахуйг ямар нэг хэмжээгээр илтгэх утга түүнд бий. Уг нь монголчууд хотыг хүрээлэн буусан баахан олон гэр бараатай том газар болохоор нь “хүрээ, их хүрээ”, “хэрмэн хүрээ”, “зүүн хүрээ” гэдэг байж.

- Тосгон бол сумын төв мөн. Сум болгон 1 төвтэй байх бөгөөд сумын төвтэй өрсөлдөх хэмжээний ба түүнээс давсан үзүүлэлттэй үйлдвэрийн суурин тухайн сумын нутгаг дэвсгэрт бий болох аваас түүнийг, шаардлагатай бол, хот болгон “өргөмжилж” газар нутаг тасдан өгч, засаг захиргааны зөрчилдөөнгүй байлгах нөхцлийг хангана, шуудхан хэлэхэд, түүнийг сумын харъяаллаас гаргана. Шинэ сум, эсвэл шинэ хот ингэж төрж бий болно. Газраа хотод булаалгасан сум бие даан орших нь утгагүй хэмжээнд хүрч хэт жижгэрэх аваас, тэрбээр, төрүүлж “бойжуулсан” 1 дүүрэгтэй шинэ хотынхоо салбар хороодын нэг болж “амьдрах” боломжтой.
- Ирээдүйд багийн “под хийсэн” төвүүд хаа сайгүй бий болно. Тэдгээрийг одооноос зөв эрэмбээр ялган нэршүүлэх хэрэгтэй. Иймээс, багийн төвийг, сумын төвтэй андуурагдахгүй байлгах үүднээс “гацаа” гэж нэрлэх (судлаач Б. Мөнхцэцэгийн санал) нь зөв болов уу. Мөн, 1930 –аад оны зарим түүхэн хүмүүсийн дурсамж дурдатгалд “хондого” гэдэг хуучны сайхан монгол нэр тааралддагийг дурдалтай.
- Балгасан ба жижиг ба жижгэвтэр хотыг ганц хүрээтэй гэж үзнэ. Ийм тохиолдолд илүү орон тоо, шат дамжлага байлгахгүйн тулд тухайн балгасан ба хотын [доторхи] **хүрээний** Засаг даргын чиг үүрэг балгадын ба хотын ба даргад автоматаар шилжинэ. Балгасун ба хот 2 ба түүнээс дээш хүрээтэй байх тохиолдолд л хүрээний Засаг дарга “орон тооных” байна.
- Дэвшүүлсэн саналын өөр нэг дурдууштай онцлог бол Засаг захиргааны нэгжийн нутаг дэвсгэр дээр түүнд харяалалгүй өөр нэрийн нэгжийг байлгахыг хязгаарласан, мөн, одоогийн байгаа ийм “дутагдал” –ыг арилгахад чиглэсэн явдал юм. (Жишээ нь, Улаанбаатар хот Төв аймгийн голд биш, харин дор хаяж 2 аймагтай хиллэнэ ... г. м.)
- Зурагт үзүүлсэн дээрх бүдүүвч нь зарчмын хувьд орших “боломжит нэгэн хувилбар” ... Үндсэн хуулийн агуулгын өөрчлөлтийн тухайлсан нэг асуудал юм.



UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН