

НИЙСЛЭЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ӨРГӨН БАРЬСАН ХУУЛИЙН ТӨСӨЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ, БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ АСУУДЛУУД

(Харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ)

Ц.Норовдондог (Ph.D), Р.Хатанбаатар, А.Пагма/МА/, Г.Чулуун,
Ш.Хишигсүрэн/LL.M/, Ө.Мөнхтунгалаг, Г.Билгээ, Ч.Онончимэг,
Ц.Батдорж, Ц.Элбэгзаяа, Ц.Батбаяр

Агуулга

Удиртгал

Судалгааны дүгнэлт

Нэгдүгээр бүлэг. Нийслэл хотын статус, эрх зүйн зохицуулалтын талаархи онол, практикийн зарим асуудал

1.1 Нийслэл, түүний онцлог чиг үүрэг, удирдлага, үйл ажиллагааны зарчим

1.2 Нийслэл хотын эрх зүйн зохицуулалт, статус, нутгийн захиргаа болон нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчны талаархи бусад орнуудын туршлага

Хоёрдугаар бүлэг. Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ

2.1 Нийслэл, дүүрэг хорооны удирдлага болон шат шатны иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын эрх, үүрэг, хоорондын холбоо, харилцан хамаарал, нийслэлийн асуудлаархи Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын бүрэн эрх, тэдгээрийг хуульчилсан байдал

2.2 Нийслэлийн оршин суугчийн эрх үүрэг

2.3 Нийслэлийн эдийн засгийн эрх мэдэл, өнөөгийн байдал, эдийн засгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх

2.3.1. Нийслэлийн эдийн засгийн эрх зүйн үндэс, өнөөгийн байдал боломж

2.3.2. Нийслэлийн буюу орон нутгийн татвар

2.3.3. Нийслэлийн өмчийн эрх зүйн зохицуулалтын талаар

2.3.4. Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөлд газрын харилцааны эрх зүйн зохицуулалтын талаар

2.3.5. Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөлд чөлөөт бүсийн эрх зүйн зохицуулалтын талаар

2.4 Нийслэлийн удирдлагаас иргэд, аж ахуйн нэгж болон төрийн захиргааны төв байгууллагатай харьцах асуудал

УДИРТГАЛ

Улсын Их Хурлын гишүүн Ц.Мөнх-Оргил, Ж.Сүхбаатар нарын хүсэлтээр “Нийслэлийн эрх зүйн зохицуулалтын асуудлууд, өргөн барьсан хуулийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ,

боловсронгуй болгох асуудлууд” сэдэвт судалгааны ажлыг Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны төвийн судлаачдын баг гүйцэтгэв.

Судалгааны зорилго:

Энэхүү судалгаа нь Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн барьсан “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай” хуулийн төсөлд дүн шинжилгээ хийх, Үндсэн хуулийн (1992) зарчимд нийцүүлэн нийслэл хотын статус, онцлог чиг үүрэг, түүний удирдлага, үйл ажиллагааны эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, зарим улс орны туршлагыг харьцуулан судалж, санал, дүгнэлт гаргахад чиглэгдсэн болно.

Судалгааны зорилтууд:

- Нийслэл, түүний онцлог чиг үүрэг, удирдлага, үйл ажиллагааны зарчим
- Нийслэл хотын эрх зүйн зохицуулалт, статус, нутгийн захиргаа болон нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчны талаархи бусад орнуудын туршлага
- Нийслэл, дүүрэг хорооны удирдлага болон шат шатны иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын эрх, үүрэг, хоорондын холбоо, харилцан хамаарал, нийслэлийн асуудлаархи Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын бүрэн эрх, тэдгээрийг хуульчилсан байдал
- Нийслэлийн оршин суугчийн эрх үүрэг
- Нийслэлийн эдийн засгийн эрх мэдэл, өнөөгийн байдал, эдийн засгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх боломж */төсөв, татвар, өмч, газрын харилцаа, чөлөөт бүс/*
- Нийслэлийн удирдлагаас иргэд, аж ахуйн нэгж болон төрийн захиргааны төв байгууллагатай харьцах асуудал

Судалгааны аргачлал:

- Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн агуулга, мөн чанар, онцлогын харьцуулалт, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх
- Бичиг баримтын судалгаа

Энэ хүрээнд:

- Нутгийн удирдлагын асуудалтай холбоотой ном, материал, судалгааны тайлангуудад анализ хийсэн
- Бусад орнуудын туршлага, цуглуулсан мэдээлэлд нэгдсэн боловсруулалт хийсэн
- Судалгааны материалыг нэгтгэн дүгнэж, судалгааны тайлан бичсэн

Судалгааны дүгнэлт:

- Гадаад орнуудын нийслэлийн эрх зүйн зохицуулалтаас үзэхэд зарим улс оронд **“Нийслэлийн статусын тухай хууль”** тусгайлан үйлчилж байна, зарим орнуудад нутгийн удирдлагын тухай хуулиар нийслэлийн эрх зүйн зохицуулалтын гол үндсийг нь тогтоогоод, тухайн нийслэл хотын **Дүрмээр** нарийвчлан зохицуулснаар нийслэлийн статус тодорхойлогдож байна. Хуулийн төслийн зарим заалтуудыг хотын дүрмээр зохицуулах боломжтой.
- Мөн бусад улсын туршлагаас үзэхэд тухайн хот зөвхөн хот гэдэг утгаараа биш нийслэл хотын хувьд чиг үүргээ гүйцэтгэхэд нь **засгийн газар, нийслэлийн хоорондын харилцааг** хуулиар эсхүл **“хамтын ажиллагааны талаархи хоёр талын гэрээ”**-ээр зохицуулдаг ба эдгээр нь нийслэлд эдийн засгийн баталгааг бий болгож нийслэлийг хөгжүүлэхэд болон нийслэлийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд гарсан зардлыг нөхөн олгох боломжийг бүрдүүлдэг байна.
- Зарим орнууд нийслэл хотын Дүрэмдээ Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хяналт, шалгалтын эрх, үүргийг маш тодорхой заасан байна. Тухайлбал, хяналт, шалгалт хийх

комиссийг ямар тохиолдолд байгуулах, бүрэлдэхүүн нь ямар байх, бүрэлдэхүүнд нь хэн орох болон орж болохгүй байх, хэрхэн шийдвэр гаргах зэргийг тусгажээ.

- Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлд хотын үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлаар шалгалтын комисс байгуулж болох талаар зааж өгөх
- Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд Улсын Их Хурал нийслэлийн талаар хэрэгжүүлэхээр заасан бүрэн эрхийн тухайд Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1 дэх заалтад хамаарч байгаа бөгөөд томъёоллын хувьд зөрүүтэй байна гэж үзэхийн зэрэгцээ хууль хоорондын давхардлыг бий болгох шаардлагагүй гэж үзэж байна.

Мөн түүнчлэн

- Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлд Засгийн газрын бүрэн эрх /8.1.1.нийслэлийн талаархи төрийн бодлого, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах; 8.1.3. Нийслэлийн нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх; 8.1.1, 8.1.3 дугаар заалт Засгийн газрын тухай хуулиар зохицуулагддаг учир дахин хуульд тусгах шаардлагагүй,
- Хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйлд Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын бүрэн эрхийн /9.2. Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал байнгын ажиллагаатай байж болно/ 9.2 дүгээр заалт Үндсэн хуулийн 59.2, Засаг, захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуулийн 23.1 дүгээр заалтын үндэслэн хасах,
- Хуулийн төслийн 11 дүгээр зүйлд Дүүрэг, түүний удирдлагын бүрэн эрхийн /11.4. Дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, дүүргийн Засаг даргын албан тушаалыг аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, аймгийн Засаг даргын албан тушаалтай тус тус адилтган үзэж болно/ 11.4-ийг Үндсэн хуулийн 57.1, 60.2-ийг үндэслэн хасах
- Нийслэлийн оршин суугчийн эрхийн талаар нийслэлийн асуудлыг шийдвэрлэх үйл явцад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, нийслэлийн иргэд нийслэлийн засаг, захиргааны зүгээс ямар үйлчилгээг хэрхэн хүртэх эрхтэй болох талаар асуудлыг тусгах нь зүйтэй юм. Мөн нийслэлийн оршин суугчийн татварын хувьд иргэний “оршин суугаа газрын байрлал” нь тухайн иргэнд татвар ногдуулах үндэслэл болохгүй гэж үзэж байгаа бөгөөд энэ талаар тухайн асуудлаархи хэсэгт тодорхой өгүүлсэн болно.
- Орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын зарлагыг төвлөрсөн төсөвт тусгах, хөрөнгө оруулалтын шийдвэрийг төвлөрсөн байдлаар батлах зэрэг хязгаарлалт тогтоосон нь орон нутгийн дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтын асуудлыг шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй болсон. Иймд Төв, орон нутгийн засаг захиргааны бүх түвшинд төсвийн харилцаа, төвлөрлийг хэрхэн сааруулах талаас нь нийслэлийн эдийн засаг, өмч, төсөв санхүүгийн асуудалд хандах шаардлагатай байна.
- Хуулийн төсөлд техникийн шинжтэй алдаа мадаг нэлээдгүй байгааг нягтлах, тухайлбал, “Нийслэлийн удирдлагаас иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагатай харилцах” гэсэн 5 дугаар бүлгийн 21 дүгээр зүйлд Төрийн захиргааны төв байгууллагатай харилцах асуудлыг тусгасан байна.

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. Нийслэл хотын статус, эрх зүйн зохицуулалтын талаархи онол, практикийн зарим асуудал

1.1. Нийслэл, түүний онцлог чиг үүрэг, удирдлага, үйл ажиллагааны зарчим

Аливаа улсын нийслэл хот нь улс орныхоо амьдралд чухал үүрэг гүйцэтгэж, улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёлын төв болж байдаг билээ.

Улсын нийслэл нь тухайн улсын төрийн дээд байгууллагууд: төрийн тэргүүний өргөө, парламент, засгийн газар болон гадаадын дипломат төлөөлөгчийн газрууд байрлах албан ёсны гол хот юм.

Ихэнхи улс орнуудад Үндсэн хуулиар нийслэл хотын статусыг хуульчилсан байдаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын төрийн дээд байгууллагууд байнга оршдог хотыг Улсын нийслэл гэнэ. Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хот мөн” хэмээн нийслэл хотын статусыг хуульчилсан. Нийслэлийн статус гэдэг ойлголт нь тухайн хот улсын нийслэлийн үүргээ гүйцэтгэхтэй холбоотой эрх зүйн байдлыг тодорхойлдог ба энэ нь Үндсэн хуулийн дагуу тусгай хууль болон дүрмээр зохицуулагддаг байна.

Өнөөгийн байдлаар тодорхой улс орны нийслэлийн улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёл, түүх, геополитикийн үүрэгтэй холбоотой асуудал өргөн хүрээтэй, цогц судалгаа шинжилгээний объект болж, гүн гүнзгий судлагдаагүй боловч орчин үеийн нийгмийн хөгжлийн шууд үр дагавар болж шинэ маягийн нийслэл хотууд бий болсон, олон оронд уламжлалт нийслэлийн шинж чанар өөрчлөгдсөн зэрэг шалтгаанаас үүдэн энэ асуудалд хандах судлаачдын сонирхол идэвхижиж байна гэж үздэг¹. Тухайлбал, урьд нь буурай хөгжилтэйд тооцогдож байсан улс орнуудад хөгжилтэй дэд бүтэцтэй том нийслэл хотууд бий болсон, нийслэл хотуудын шинж чанар өөрчлөгдөн нийгмийн том нийтлэг бүхий хот-улсууд болох хандлага бий болсон, эдгээр нийслэлүүд бусад улсуудын нийслэлийн хамтлагт идэвхитэй нэгдэх болсон зэрэг шинэлэг үзэгдлүүд судлаачид, ажиглагчдын анхаарлыг зүй ёсоор татаж байна.

Ерөнхийдөө нийслэлийг үзэгдлийнх нь хувьд судлахад шинжлэх ухааны судлагдахуун хувьд нэг талаас бага судлагдсан байдал, нөгөө талаас маш олон талтай судлагдахуун болохыг онцолжээ².

Судлаачдын үзэж байгаагаар олон орны нийслэлийн түүх, үйл ажиллагааны анализ судалгаагаар улсын нийслэл хотын түүхэн хувь заяа, улс төр, эдийн засаг, нийгмийн ач холбогдлыг дараахь гурван уялдаа холбоо бүхий хүчин зүйлээр тодорхойлдог байна. Үүнд:

1. Орон зай, цаг хугацааны хүчин зүйл өөрөөр хэлбэл, тухайн нийслэлийн байгуулагдсан цаг хугацаа, газар зүйн байршлын хүчин зүйл,
2. Нийслэлд соёл, зан суртахуун, шашин, оюун санааны амьдралын төвлөрсөн байдал,
3. Нийслэлд улс орны улс төрийн амьдрал төвлөрсөн хүчин зүйл эдгээр болно.

Түүнчлэн нийслэлийг бүс хоорондын харилцааны үүднээс хоёр категори болгон авч үздэг. Үүнд:

- Улс төр, захиргааны статустай нийслэл-энэ нь улс төрийн төв бөгөөд тухайн улсын төрийн дээд байгууллагууд оршдог, албан ёсны нийслэл болно.
- Албан бус нийслэл- энэ нь том хотууд, улс, бүс нутгийн олон чиг үүрэгт төвүүд юм. Эдгээр нь хууль ёсны статусгүй боловч ерөнхий утгаараа нийслэлийн чухал чиг үүргийг үндэсний болон олон улсын түвшинд гүйцэтгэдэг. Жишээ нь, Нью-Йорк хот АНУ-ын санхүү-эдийн засгийн төв, Дюссельдорф хот Рур мужийн төв гэх мэт.

Нийслэлийн гүйцэтгэх чиг үүргийн хувьд онцлох хоёр бүлэг чиг үүргийг тодорхойлж болно. Үүнд:

1. **Нийслэлийн тэргүүлэх байр суурийг тодорхойлох чиг үүргүүд:** Юуны өмнө нийслэлийн чадамж нь тэргүүлэгч болохын хувьд хотын үйлчилгээний чиг үүргүүдээр илэрдэг гэж үздэг. Энэ нь шинжлэх ухаан, боловсрол, төрийн бус байгууллага, санхүүгийн ба олон улсын байгууллагуудын төвлөрөл, соёлын болон нийтийн үйлчилгээ бөгөөд эдгээрийн харилцан

¹ Эдийн засгийн газар зүй, нийгмийн газар зүйн шинжлэх ухаанд харин нэлээн судлагдсан байна.

² T.I. Jaskova Capital region and capital position: ratio of concerts. www.belchas.by

үйлчлэл нь шинэ чанарыг бий болгох нөхцөлийг бүрдүүлдэг. **Нийслэлийн хүн амд үзүүлэх үйлчилгээний чанар, хүртээмж нь нийслэл хотын нүүр царайг илтгэж байдаг.**

2. **Дээд түвшний гол чиг үүрэг:** Энэ чиг үүрэгт нийслэл нь тухайн улсын улс төрийн төв болохынхоо хувьд гүйцэтгэдэг чиг үүргүүд хамаардаг. Өөрөөр хэлбэл, төрийн дээд байгууллагууд байрлан, үйл ажиллагаагаа явуулах, гадаадын дипломат төлөөлөгчийн газрууд байрлах, үндэсний болон олон улсын чанартай арга хэмжээ зохион байгуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх зэрэг болно.

Нийслэл хот бол зөвхөн төрийн дээд байгууллагууд оршин байдаг газар бус улсынхаа эдийн засаг, соёлын төв байж, үндсэний нийтлэгийг тээгч болж байдаг учраас нийт улсын хөгжлийн хурдасгагч мотор болдог гэж үздэг. Иймд улс орны өрсөлдөх чадвар нь нийслэлийнх нь өрсөлдөх чадвараар тодорхойлогдоно ч гэж үздэг билээ.

Нийслэл хот нийслэлийн чиг үүргээ гүйцэтгэхэд тодорхой нөхцөлүүд зайлшгүй шаардлагатай нь ойлгомжтой. Үүнд, нийт хотын хөгжлийн тогтвортой байдал, экологийн аюулгүй байдал, хүрээлэн буй орчны хамгаалал, онцгой байдал болон иргэний хамгаалалтын шаардлагыг тооцох, нийтийн тээвэр, инженерийн, нийгмийн дэд бүтцийн иж бүрэн, цогц хөгжил, нийслэлийн хүн ам, зочид гийчдэд үзүүлэх үйлчилгээний иж бүрэн тогтолцоо зэрэг юм. Иймд нийслэлд түүний урт хугацааны томоохон зорилтуудыг гүйцэтгэхэд нь зориулж эдийн засгийн боломжийг нь олгох, нийслэлийн хөрөнгө, санхүүгийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх явдал чухал байдаг.

Мөн бусад улсын туршлагаас үзэхэд нийслэл хот нийслэлийн чиг үүргээ гүйцэтгэхэд нь **төр, нийслэлийн хоорондын харилцааг** хууль эсхүл хамтын ажиллагааны талаархи хоёр талын гэрээгээр зохицуулдаг ба эдгээр нь нийслэлд эдийн засгийн баталгааг бий болгож нийслэлийг хөгжүүлэхэд болон нийслэлийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд гарсан зардлыг нөхөн олгох боломжийг бүрдүүлдэг байна.

Европын Холбооны шинэ нийслэлүүдийн хувьд ч, посткоммунист улсуудын нийслэлийн хувьд ч **өмчийн асуудал, хотын болон улсын төсвийн хоорондын харилцааны** асуудалтай холбоотой нийтлэг бэрхшээл байдаг. Эдгээр нь нэгдүгээрт, дээрхи улсуудад засгийн эрх мэдэл маш их төвлөрсөн, хоёрдугаарт, нийслэл хот, төр хоорондын харилцааг зохицуулсан хууль, гэрээ, эрх зүйн баримт бичиг байхгүй, гуравдугаарт, нийслэл хотын хөгжлийн асуудал нь төв засгийн газрын өөрчлөгдөн солигдох гэх мэт улс төрийн аяс, салхинаас хамааралтай байдал зэргээс болж байна гэж дүгнэжээ³.

Нийслэл хотын удирдлага, үйл ажиллагааны зарчмын асуудал чухал бөгөөд дараахь үндсэн зармуудыг дурьдаж болно. Үүнд:

- Төрийн эрх мэдэл, нутгийн өөрийн удирдлага нь хуулийн үндсэн дээр хэрэгжинэ. Эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх гол зорилго нь нийслэлийн иргэдийн эрх ашгийн үүднээс хүний ба иргэний эрх, эрх чөлөө, хотын эдийн засаг, нийгэм, соёлын хөгжлийг хангах явдал болно,
- Нийслэл хотын төрийн болон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд, тэдгээрийн удирдах албан тушаалтнуудын эрх мэдэл, хариуцах асуудал, гүйцэтгэх үүргийг ялган зааглах үндсэн дээр үйл ажиллагаа явагдана,
- Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд нийслэлийн төрийн удирдлагын тогтолцооноос ангид бие даасан байх,

³ Декларация конференции Объединения столиц Европейского Союза 2007. www.stolitsa.tallinn.ee/

- Нийслэлийн төрийн болон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд нь чиг үүргээ хэрэгжүүлэх эд материалын ба санхүүгийн боломжоор хангагдсан байх,
- Нийслэлийн төрийн болон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд нь өөрсдийн эрх хэмжээний хүрээнд бие даан шийдвэр гаргаж, түүнийхээ төлөө хариуцлага хүлээх зэрэг болно.

1.2. Нийслэл хотын эрх зүйн зохицуулалт, статус, нутгийн захиргаа болон нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчны талаархи бусад орнуудын туршлага

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлтэй холбоотойгоор гадаадын хэд хэдэн орны туршлагыг судлан үзэхэд эрх зүйн зохицуулалтыг янз бүрээр хийсэн байна.

Тухайлбал, ОХУ болон ТУХН-ийн орнуудад “Нийслэлийн статусын хууль” тусгайлан байгаа бөгөөд уг хуулиудаар нийслэлийн эрх зүйн зохицуулалтын гол үндсийг нь тогтоогоод, тухайн нийслэл хотын Дүрмээр нарийвчлан зохицуулснаар нийслэлийн статус тодорхойлогдож байна. Харин Нийслэлийн дүрмийг зарим улс нь хотын парламентаараа баталсан байхад зарим улс нь Ерөнхийлөгчийн зарлигаар баталсан байх зэрэг ялгаа байна.

Европын улсуудын хувьд бол “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хууль”(Act on local self-government) нь нийслэлийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлж байгаа бөгөөд эдгээр хуулиудаар нийслэлийг мужтай адилтган үздэг байна. Эдгээр хууль нь тухайн хотын Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаар батлагдсан Нийслэлийн дүрэм (The Statute of the capital city)-тэй хамтраад нийслэлийн статусыг тодорхойлох гол эрх зүйн баримт болж байна. Харин зарим орны хувьд, жишээлбэл, Польшид “Нийслэл хот Варшавын бүтцийн хууль” (Act on the structure of the capital city of Warsaw), Туркт улсын хэмжээний хотын эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон “Их хотын захиргааны хууль” зэрэг хуулиуд байна.

Харьцуулан үзвээс манай хуулийн шинэчилсэн найруулгад дээр дурдсан улсуудын хуулийн болон дүрмийн заалтуудтай төстэй заалтууд аль аль нь байна. Гэхдээ манай төсөлд огт тусгагдаагүй юмуу бүрхэг тусгагдсан санаа авууштай зарим санаа байгаагаас дурдвал:

- Казахстаны хуульд нийслэл болон дагуул бүсийн хилийн цэсийг тогтоох буюу өөрчлөхдөө санал авах, саналыг нь харгалзах, шийдэх субъектуудийг маш тодорхой заасан байна.
- Варшав хотын дүрэмд Хотын зөвлөл (ИТХ)-ийн хяналт, шалгалтын эрх, үүргийг маш тодорхой заасан, тухайлбал, хяналт, шалгалт хийх комиссийг ямар тохиолдолд байгуулах, бүрэлдэхүүн нь ямар байх, бүрэлдэхүүнд нь хэн орох болон орж болохгүй байх, хэрхэн шийдвэр гаргах зэргийг тусгажээ.
- Нийслэлийн өмчид чухам юу юу багтах, хотын дэд бүтэц гэж юуг хэлэхийг маш тодорхой заадаг байна.
- Нийслэл дэхь архитектур, хот байгуулалт, барилгын үйл ажиллагаатай холбоотой харилцааг нарийвчлан заасан бүлэг Казахстаны хуульд байна.
- Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт зориулалтын бусаар ашиглагдаж байгаа газрыг албадан хурааж авахын тулд шүүхэд хандах асуудал

- Нийслэл дэх газрын харилцааны эрх зүйн зохицуулалтын нэг онцлог болох улсын хэрэгцээнд зориулж газар авахдаа өмчлөгч болон газар ашиглагчтай харилцах харилцаа, худалдан авахад үнэ тогтоох, нөхөн олговор олгох зэрэг асуудал.
- Төслийн 28.1 заалтыг “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль”-ийн 4 дүгээр зүйлтэй уялдуулах

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ

2.1. *Нийслэл, дүүрэг, хорооны удирдлага болон шат шатны иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын эрх, үүрэг, хоорондын холбоо, харилцан хамаарал, нийслэлийн асуудлаархи Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын бүрэн эрх, тэдгээрийг хуульчилсан байдал*

Улсын Их Хурлын бүрэн эрх

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай 1994 оны өнөөгийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуульд нийслэлийн талаархи Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн тухай аливаа нэг зохицуулалт оруулаагүй бөгөөд Засгийн газраас өргөн барьсан Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд нийслэлийн талаархи Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийг тусгайлан зохицуулсан байна.

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл /цаашид “төсөл” гэх/-ийн 7 дугаар зүйлд Улсын Их Хурал нийслэлийн талаар дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр заасан байна. Үүнд:

Д/д	7 дугаар зүйл. Улсын Их Хурлын бүрэн эрх	Тайлбар
1.	7.1.1.нийслэлийн хөгжлийн асуудлаар төрөөс баримтлах бодлогыг тодорхойлох	Энэхүү 7.1.1 дэх зохицуулалт нь агуулгын хувьд Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1 дэх заалтад хамаарч байгаа бөгөөд томъёоллын хувьд зөрүүтэй байна гэж үзэж байна. Учир нь Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлд Улсын Их Хурлын онцгой бүрэн эрхийг зохицуулсан бөгөөд Улсын Их Хурал нь төрийн дотоод бодлогын үндсийг тодорхойлохоор зохицуулсан бол төсөлд нийслэлийн хөгжлийн асуудлаар төрөөс баримтлах бодлогыг тодорхойлохоор заасан байна. Үүнээс үзэхэд Улсын Их Хурал нийслэлийн талаархи бодлогын үндсийг тодорхойлж, харин Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлд заасан нутгийн өөрөө удирдах ёс, төрийн удирдлагыг хослуулах зарчмын дагуу нийслэлийн хөгжлийн асуудлаар баримтлах бодлогыг тодорхойлох субъект нь Нийслэлийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхэд хамаарах асуудал гэж үзэж байна.
2.	7.1.2.хот байгуулалтын тухай хуулийн 5.1.5-д заасны дагуу Улаанбаатар хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөг батлах	Нэгэнт Хот байгуулалтын тухай хуулийн 5.1.5-т “нийслэл хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөг батлах”-ыг Улсын Их Хурлын бүрэн эрхэд хамааруулсан байхад дахин төсөлд Улаанбаатар хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөг батлах гэж заах хууль хоорондын давхардсан зохицуулалтыг бий болгож байна. Нөгөө талаас ерөнхий төлөвлөгөөнд яг юу хамаарах вэ гэдгийг нарийвчлан тодруулах шаардлагатай бөгөөд уг асуудал нь төрийн удирдлагын асуудал уу, эсхүл нутгийн өөрөө удирдах ёсны асуудал уу гэдгийг

		тогтоох нь зүйтэй болов уу.
3.	7.1.3.нийслэлийн санхүүгийн чадавхийг бэхжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх	Уг зохицуулалт нь нэг талыг барьсан агуулгатай зохицуулалт гэж үзэж байна. Учир нь Улсын Их Хурал Монгол Улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах онцгой бүрэн эрхтэй болохыг Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7-д тодорхой заасан бөгөөд төсөлд тусгаснаар Улсын Их Хурал төсөв, түүний гүйцэтгэлээс гадуур, эсхүл дан нийслэлд зориулж нийслэлийн санхүүгийн чадавхийг бэхжүүлэх зорилгоор шийдвэр гаргах нь хэр оновчтой асуудал вэ гэдэг асуулт гарч байна. Нийслэлийн санхүүгийн асуудлыг нутгийн өөрөө удирдах ёсны дагуу өөрөө шийдвэрлэх асуудал бөгөөд Улсын Их Хурал харин нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжих боломжийг нь хангах л шаардлагатай юм.
4.	7.1.4.хууль тогтоомжид заасан бусад бүрэн эрх.	Төслийн 7.1.4-т заасан зохицуулалт нь Улсын Их Хурлын 4 дүгээр зүйлд “Улсын Их Хурал нь Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлд заасан онцгой болон хуулиар тогтоосон бусад бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ” гэсэнтэй утга ижил бөгөөд хууль хоорондын давхардлыг бий болгож байна. Иймд бусад хуулиар зохицуулсан асуудлыг дахин өөр хуулиар зохицуулах шаардлагагүй юм.

Төсөлд тусгасан Улсын Их Хурлын бүрэн эрх нь бусад хууль тогтоомжид нэгэнт зохицуулсан бүрэн эрх тул дахин хуульд нэмж зохицуулж хууль хоорондын давхардлыг бий болгох шаардлагагүй гэж үзэж байна.

Засгийн газрын бүрэн эрх

1994 оны Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд нийслэлийн талаархи Засгийн газрын бүрэн эрхийн тухай аливаа нэг зохицуулалт байдаггүй бөгөөд төслийн 8 дугаар зүйлд нийслэлийн талаархи Засгийн газрын бүрэн эрхийг тусгайлан зохицуулсан байна.

Төслийн 8 дугаар зүйлд Засгийн газар нийслэлийн талаар дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр заасан байна. Үүнд:

Д/д	8 дугаар зүйл. Засгийн газрын бүрэн эрх	Тайлбар
1.	8.1.1.нийслэлийн талаархи төрийн бодлого, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах;	Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлд Засгийн газрын нийтлэг үндсэн бүрэн эрхийг тусгайлан зохицуулсан бөгөөд хууль тогтоомжийн биелэлтийг зохион байгуулж хангах нь Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрх юм. Нийслэлийн хувьд нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх, бүс нутгийн хөгжлийн асуудлаар арга хэмжээ боловсруулж хэрэгжүүлэх нь Засгийн газрын бүрэн эрх бөгөөд төслийн 8.1.1-т заасан зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйл болон Засгийн газрын тухай хуулийн 7 дугаар зүйл, 12 дугаар зүйлд тус тус нарийвчлан зохицуулсан зохицуулалттай агуулгын хувьд давхардаж байна гэж үзэж байна.

2.	8.1.2. нийслэл, дүүргийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад мэргэжил арга зүйн удирдлага, зөвлөгөө үзүүлэх;	Засгийн газрын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.6-д "Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгууламжийг боловсронгуй болгох шаардлагатай арга хэмжээ боловсруулан хэрэгжүүлж, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудаас бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь зохион байгуулалтын болон аргачилсан туслалцаа үзүүлж, тэдгээрийн бие даасан ажиллагааг хангах арга хэмжээ авна" гэж заасан бөгөөд төслийн 8.1.2 дахь зохицуулалт нь Засгийн газрын тухай зохицуулалттай агуулгын хувьд адил боловч томъёолол нь Засгийн газрын хуулийг явцуу агуулга руу чиглүүлсэн байна. Тухайлбал, Засгийн газар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бие даасан байдлыг хангах арга хэмжээг авах бүрэн эрхтэй байхад төсөл мэргэжил арга зүйн зөвлөгөө үзүүлэх гэж тухайн арга хэмжээний нэгийг тодорхойлон заасан байгаа нь Засгийн газрын тухай хуулийг явцуу агуулга руу чиглүүлж байна.
3.	8.1.3. нийслэлийн нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх;	Засгийн газрын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.5-т "Төрийн захиргааны төв байгууллагуудын хоорондын болон тэдгээр байгууллага, аймаг, нийслэлийн захиргааны байгууллагын харилцан ажиллагааг нийтлэг зорилтод чиглүүлэн зохицуулна" гэж заасан нь төслийн 8.1.3-тай агуулгын хувьд адил бөгөөд нэгэнт хуулиар зохицуулсан асуудлыг дахин хуульд тусгах шаардлагагүй гэж үзэж байна.

Иймд төсөлд заасан Засгийн газрын бүрэн эрхийг Засгийн газрын тухай хууль болон бусад хуультай нийцүүлэн томъёолох нь зүйтэй болов уу.

Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал

Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль болон бусад хууль тогтоомжид зааснаас гадна 1994 оны Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд хэрэгжүүлэхээр заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр зохицуулсан. 1994 оны Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, одоогийн Улсын Их Хуралд өргөн баригдсан нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл хоёрыг харьцуулахад нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын бүрэн эрх 5 байсныг өргөтгөн 13 болгосон байна.

Нөгөө талаас нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал байнгын ажиллагаатай байж болно гэж тусгасан бөгөөд Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 23.1-т нийслэлийн Хурлыг ээлжилт хуралдааныг жилд 2-оос доошгүй удаа хуралдуулахаар зохицуулсан. Мөн Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 2 дахь заалтад "Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бол ..., тухайн Хурлын хуралдааны чөлөө цагт түүний Тэргүүлэгчид мөн" гэж заасан байдаг. Тэргүүлэгчид Хурлын чөлөөт цагт нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тодорхой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр Үндсэн хуульд заасан. Иймд Нийсл элийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал байнгын ажиллагаатай байж болохгүй учир нь Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал байнгын ажиллагаатай байх Үндсэн хууль болон түүний үзэл баримтлалыг зөрчсөн заалт юм.

Дүүрэг, түүний удирдлагын бүрэн эрх

1994 оны Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд дүүрэг, түүний удирдлагын бүрэн эрхийн талаар аливаа нэг тусгайлсан зохицуулалт байхгүй бөгөөд нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд дүүрэг, түүний удирдлагын бүрэн эрхийн талаар шинэлэг зохицуулалт тусгасан байна. /Төслийн 11 дүгээр зүйл/

Төслийн 11 дүгээр зүйлийн 11.4-т “Дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, дүүргийн Засаг даргын албан тушаалыг аймгийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, аймгийн Засаг даргын албан тушаалтай тус тус адилтган үзэж болно” гэж заасан байна. Нөгөө талаас Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 1 дэх заалтад “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана”, 60 дугаар зүйлийн 2 дахь заалтад “Засаг даргыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Хурлаас нэр дэвшүүлж, аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг Ерөнхий сайд; сум, дүүргийн Засаг даргыг харьяалах аймаг, нийслэлийн Засаг дарга; баг, хорооны Засаг даргыг харьяалах сум, дүүргийн Засаг дарга тус тус дөрвөн жилийн хугацаагаар томилно” гэж зааснаас үзэхэд хэрэв дүүргийн Засаг даргын албан тушаалыг аймгийн Засаг даргын албан тушаалтай адилтган үзвэл түүний томилох нь хүртэл адил байх тул энэхүү заалт нь Үндсэн хууль зөрчсөн заалт гэж үзэж байна.

2.2. Нийслэлийн оршин суугчийн эрх үүрэг

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн III бүлэг дотроо 3 зүйл 20 заалтай. Хуулийн төслийн энэ бүлэг заалт [одоо үйлчилж байгаа] хуучин хуульд байгаагүй. Шинэчилсэн найруулгын төсөл бүхэлдээ 32 зүйлтэй [гэвэл] түүний нийт агуулгын 10 хувь нь “нийслэлийн оршин суугчийн эрх үүргийг тодорхойлоход” чиглэгджээ. Нийслэлийн оршин суугчийг тодорхойлсон тусгай [энэ бүлэг] зүйл-заалт бүхэлдээ цоо шинэ учраас ярих хэлэх юм ихтэй ... хэлэлцүүлгийн үед маргаантай байх магадлал ихтэй байгаа юм.

Нийслэлийн оршин суугчийн, ялангуяа, үүрэгтэй нь холбогдож гарч ирж байгаа том асуудал бол “нийслэлийн оршин суугчийн татвар” юм. Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн “эдийн засгийн агуулгатай” бүлэг дээр оршин суугчийн татварын асуудал туссан, түүн дээр ч бид холбогдох анализыг үүнтэй зэрэгцээ байдлаар хийсэн болно. Харин энд бид, “оршин суугчийн татвар”-ыг иргэний эрх, үндсэн хуулийн агуулгын үүднээс “өөр өнцөгөөс” харахыг эрмэлзэв.

А. “... Оршин суугчийн эрх үүрэг”-ийг Үндсэн хуультай холбож үзэхүйд

Энд бид, нийслэлийн оршин суугчийн [төсөлд туссан] эрх үүргийг “Үндсэн хууль”-ийн “байр суурь”-наас харж зарим зүйлийг нэмж өгүүлэх болно. Үүнд:

1. Үндсэн хуулийн 1.1-т “төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмыг “... ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх ...” явдал мөн гэж заасан. Тийн атал, иргэн [хүн] нийслэлд оршин суудаасаа болж, жишээ нь, [бусдын төлдөггүй] **олон төрлийн татвар төлөх болж** байгаа нь шударга ёсны болоод тэгш байдлын талаасаа ихээхэн эргэлзээтэй санагдав.

Хожим нийслэлийн оршин суугч дотроос татвараа төлж чадахгүй хүмүүс олноор гараад ирнэ. Тэгэхээр тэднийг яах вэ ... гэдэгт эхлээд хариулт өгч байж нийслэлийн оршин суугчийн татварын асуудлыг шийдэх ёстой мэт. Татвар төлж чадахгүй байгаа оршин суугч торгууль төлж чадах болов уу. Татвар ногдох зүйлд орлого, эд хөрөнгө, бараа, ажил, үйлчилгээ, **тодорхой эрх**, газар, түүний хэвлий, байгалийн баялаг, ашигт малтмалын нөөц, агаар, хөрс, усны бохирдол хамаардаг. Энд байгаа “тодорхой эрх” бол Монгол Улсын иргэний чухам хаана оршин суухад хамаарахгүй. Учир нь, Монгол Улсын иргэний “... түр буюу байнга орших суух газраа сонгох эрх”-тэй, энэ эрх нь Үндсэн хуулиар баталгаажсан **нийтлэг эрх** юм.

Татварын хууль тогтоомжийн дагуу татвар ногдох орлого, эд хөрөнгө, бараа, тодорхой эрх бүхий, эсхүл ажил үйлчилгээ эрхэлж, түүнчлэн газар, түүний хэвлий, байгалийн баялаг, ашигт малтмалын нөөц ашигласан, агаар, ус, хөрс бохирдуулснаас татвар төлөх үүрэг хүлээсэн хувь хүн, хуулийн этгээд татвар төлөгч байна.

1. Хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд ... зориулж, өөрийн өмчлөл, эзэмшил, ашиглалтад байгаа газраа чөлөөлсөний төлөө зохих журмын дагуу нөхөн төлбөр авах тухай заасан **нийслэлийн оршин суугчийн эрх** бол, иргэний эрхийнхээ дагуу Үндсэн хуулиар зохицуулагдчихсан асуудал юм.

Үндсэн хуулийн 6.4-т “... улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн ... иргэний **өмчлөлд** байгаа газрыг нөхөх олговортойгоор солих ба эргүүлэн авч болно”, 16.3-т “хувийн өмчийг хууль бусаар хураахыг хориглоно. Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө; гэжээ. Хотын ерөнхий төлөвлөгөө бол “нийгмийн хэрэгцээ мөн”. Харин иргэний **эзэмшил ба ашиглалтад** байгаа газрыг нөхөн төлбөртэйгээр улсын хэрэгцээнд авах нь ... хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө хэрэгжүүлэх гэж байгаа талд ашиггүй ч байж болох юм. Заалт, зарим хэсгээрээ ... үндсэн хуулийг зөрчсөн шинжтэй байж мэдэхээр байна.

2. Амьдарч буй орчноо тохижуулах, мод бут тарьж ургуулаад урамшуулал, хөнгөлөлт, эрх эдлэх эрх бол нийслэлийн оршин суугчийн их сонирхолтой эрх юм. **Тарьсан тохижуулсан тохиолдол болгонд** “үнэ хөлсийг нь өгч чадах уу” ...гэдэг ч эргэлзээтэй. Үнэ хөлсийг нь өгч чадахгүй учраас уг арга ажиллагааны хүртээмжийг зориуд хумиж, өөрөөр хэлбэл, түүнийг “үзүүлэх сургууль, уралдаан” маягийн хэлбэрт оруулан...мэдээлэлд ойр байдаг, мэргэжил дадалтай, хөрөнгө чинээтэй, цөөн хүмүүсийн эрхэлдэг ажил болгочих эрсдэл үүсэхээр байна.

Хот тохижуулах чиглэлийн үйл ажиллагаа өрнүүлэхдээ [хэн нэгэн] хөнгөлөлт эдлээд, урамшуулал шагнал аваад ... дээр нь нэмж [тусгай] **эрх эдлэдэг** тийм оршин суугч олон байх бололцоогүй. Нийтэд хүртээмжгүй, явцуу эрх ашгийг яаран хуульчлах хэрэггүй юм.

3. Байгаль орчныг бохирдуулж буй үйлдлийг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд цаг хугацаанд нь мэдээлж, таслан зогсоох боломж олгох; Нийслэлийн оршин суугчид ийм [нэмэлт] эрх хэрэггүй. Тэрний оронд байгаль орчны байцаагчийн орон тоог нэмсэн нь дээр. Нэг зөрчлийг түмэн хүн ирж мэдээлнэ ... тэгээд хэн нь эхэлж ирсэн нь ч ойлгомжгүй болж хувирна. Тэгээд ч, асуудал нь өөрөө “хүний мөн чанарын эсрэг” шинжтэй юм. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 17.2-т, “... байгаль орчноо хамгаалах нь иргэн бүрийн журамт үүрэг мөн” гэсэн тул иргэний эрх үүргийн дотор нэгэнт багтдаг тийм зүйлийг ... зөвхөн оршин суугчийн үүрэг мэтээр зааж өгөх нь оновчтой бус санагдана.

4. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16.2-т “Монгол Улсын иргэн ... орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй ... энэ бол түүний үндсэн эрхийн нэг мөн” гэсэн заалт бий. Засаг төр өөрийнхөө хийх ёстой иргэний өмнө хүлээсэн үүргээ [хэнтэй ч хуваалцалгүй] өөрөө хариуцах нь илүү зөв болов уу.

Б. Нийслэлийн оршин суугчийн эрх үүрэгтэй холбогдох бодомжууд

Нийслэлийн оршин суугч гэж хэнийг хэлэх вэ? Нийслэлийн иргэн гэвэл [тэр] ойлгомжтой. Засаг захиргааны тухайн нэгжийн харъяат, нийслэлд хаягийн бүртгэлтэй Монгол Улсын иргэн ... гэж [шууд] бууж байна. Харин “... оршин суугч” гэхээр нэг тийм барьцгүй ... Монгол Улсын хэд хэдэн хуульд харилцан адилгүй, өөр өөрөөр тодорхойлогдсон нэр томъёо болж хувирчихаад байгаа юм.

Нийслэлийн оршин суугчийн эрх үүргийг гэнэт яагаад “сөхөөд” гаргаад ирэв гэхээр ... “гол нэг үндэслэл” нь “оршин суугчийн татвар цуглуулж авах хүрээгээ өргөтгөн тодорхойлж авах” гэсэн зорилттой холбоотой. Өөр зорилтууд ч байгааг үүгээр үгүйсгэхгүй.

1. Нийслэлийн иргэн гээд явахаар татвар төлөгчийн хүрээ хумигдана, татварын орлого багасна, харин “... оршин суугч”-аар нь тооцож бодвол хавьгүй ашигтай тусна.

2. Нийслэлийн иргэн гээд хуульчлахаар татвар төлдөг тэр хэсэг нь ачаа үүрээд ... татвар төлдөггүй үлдсэн хэсэг нь “завшаад үлдэх” нэг тийм шударга бус байдал үүсэх гээд байдаг.

Оршин суугч, түр оршин суугч, байнгын оршин суугч, гадаадын оршин суугч ... гэх мэтчилэнгийн ижил төстэй олон нэр томъёо бий. Эдгээр нэр томъёо “татвар авах”-ын тулд бус, ерөнхийдөө, хувь хүний эрхийг хангах, түүний улстөрийн эрхийг нээх сэдлээр хууль тогтоомжид суулгасан байна. Тиймээс, татвар төлөх үүрэг бүхий “нийслэлийн оршин суугч”-ийн хувьд “чиг баримжаа” төдий юм.

Дүгнэлт:

1. Засаг захиргааны [нэг] нэгжид харъяалалтай иргэний эрх үүргийг, тухайн нэгжид [байнга] оршин суугчийн эрх үүргээс зааглан салгах боломжгүй, бас шаардлагагүй юм. Тэгэх нь харин, эсрэгээр, Монгол Улсын Үндсэн хуулиар иргэнд олгогдсон “нийтлэг эрхийг зөрчихөд хүргэж болзошгүй” байна. Тиймээс, НЭЗБТХ –ийн төсөл дэх “нийслэлийн оршин суугчийн эрх үүрэг”-ийн багц асуудлыг, “нийслэлийн иргэний эрх үүрэг”-тэй холбон авч үзэх шаардлага үүссэн байна.
2. Хэдийгээр Монгол Улсын иргэн “хуулиар ногдуулсан албан татварыг төлөх” үүрэгтэй ч, төлөх тэр татвар нь “татварын [хуулиар тогтоосон төрөл] зүйлс”-ийн хамрах хүрээний гадна оршиж таарахгүй. Өөрөөр хэлбэл, иргэний “оршин суугаа газрын байрлал” нь тухайн иргэнд татвар ногдуулах үндэслэл болж чадахааргүй байна. Тиймээс, “нийслэлийн оршин суугчийн...” гэх аливаа тодотголтой ямар ч татварт үүсэн бий болох орон зай [одоогоор] алга байна. Асуудлыг шийдэхийн тулд эхлээд Татварын ерөнхий хуульд зарим өөрчлөлтийг оруулж болох юм.

ГАДААДЫН ОРШИН СУУГЧ ГЭЖ ХЭН БЭ?

/Монголд суугаа гадаадын иргэний жишээн дээр хийсэн холбогдох зарим тодруулга, лавлагаа/

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн холбогдох бүлэг заалтаар “Нийслэлийн оршин суугчийн эрх үүргийг зарим байдлаар тодорхойлж, нийслэлд “оршин суугчийн татвар” бий болгон, улмаар, түүнийг төлөх үүргийг “нийслэлийн оршин суугч”-д ногдуулахаар байна. Төсөлд ингэж туссан.

“Нийслэлийн оршин суугчийн татвар”. Энэ нь чухамдаа, «хэн нэгэн хаа нэгтээ [тухайн тохиолдолд нийслэлд] оршин сууж байна» гэсэн үндэслэлээр ногдох болж байгаа сонин татвар юм. Татварын нэр нь ч агуулгаа шууд илэрхийлж байна. Гэвч асуудлын цаана олон зүйл оршин байж болохоор байна. Монголын иргэн монголдоо оршин сууж таарна. “Тухайн (частный) тохиолдол” энд хамаагүй. Харин, монголд суугаа гадаадын иргэн “оршин суугчийн татвар хураамж”-аа хэрхэн төлдөгийг [эхлээд] нэг сонирхъё. Гадаад дотоод хоёр “оршин суугч”-ийг харьцуулж үзэх үүднээс үүнд холбогдох анхдагч мэдээллийг бид дор гаргав.

1. **Цагаач** [монголд ирсэн]
 - Хувийн хэргээр Монгол Улсад амьдрахаар 5 жилээс дээш хугацаагаар ирсэн гадаадын иргэнийг цагаач гэнэ.
 - Цагаачлах зөвшөөрлийг 5 жилээр, оршин суух зөвшөөрлийг 90 хоногоос дээш хугацаагаар тус тус олгоно.
 - Монгол Улсад оршин сууж буй цагаач, байнга оршин суугч, харъяалалгүй хүн нь нэг жилд 120 хоног хүртэл хугацаагаар өөр улсад [бас] байж болно.
 - [Цагаачид] оршин суух зөвшөөрлийг эхний удаад 43000₮ -өөр олгох ба сунгалтыг 2 жилд нэг удаа 15000₮-өөр хийнэ. (Энд нэрлэсэн үнэ төлбөр үйлчилгээний хөлс гэхээсээ илүү ... монголд оршин суугаагийнх нь төлөөнөө гадаадын иргэнээс авч

байгаа “оршин суугчийн татвар” шинжтэй юм. Нэр нь ч “оршин суух зөвшөөрлийн үнэ төлбөр” гэдгээр явж байгаа бололтой юм)

2. **Албан хэргээр [монголд] удаан хугацаагаар оршин суугч** [гадаадын иргэн]

- Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлд заасны дагуу, хүчин төгөлдөр паспорт ... баримт бичигтэй гадаадын иргэн Монгол улсын эрх бүхий байгууллагаас олгосон зөвшөөрөл, энэ хуульд заасан үндэслэлийн дагуу Монгол улсад **зорчиж, оршин сууж** болно.
- Засгийн газар хоорондын гэрээгээр Монгол Улсад суралцах, ажил, албан тушаал эрхлэх, гадаадын төрийн бус болон олон улсын байгууллагын төлөөлөгчийн газар, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн удирдах бүрэлдэхүүнд ажиллах болон тэдэнтэй адилтгах албан тушаал эрхлэн 90 хоногоос дээш хугацаагаар оршин суух гадаадын иргэнийг албан хэргээр удаан хугацаагаар оршин суугч гэнэ.
- Албан хэргээр удаан хугацаагаар оршин суугч гадаадын иргэний “оршин суух зөвшөөрөл”-30000 төг, түүний сунгалт нь 2 жилд-15000 төг.

3. [Монгол Улсад] **түр оршин суугч гадаадын иргэн**

- Монгол Улсын Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасны дагуу Монгол Улсад 30 хоног хүртэл албан болон хувийн хэргээр ирсэн гадаадын иргэнийг **зорчигч** гэнэ. Зорчигч гадаадын иргэн **бүртгүүлэхгүй**.
- Монгол Улсад хувийн хэргээр 90 хүртэл хоногийн хугацаагаар байгаа гадаадын иргэнийг **түр ирэгч** гэнэ.
- Монгол Улсын Засгийн газрын 2003 оны 168 дугаар тогтоолоор баталсан “... виз олгох журам”-д заасны дагуу, Монгол Улсад **түр ирэгч гадаадын иргэнийг** хүлээн авсан, урьж ирүүлсэн байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэн түүнийг зохих ёсоор бүртгүүлнэ.

4. **Монгол Улсад оршин сууж байгаа** [харъяалалгүй] хүн

- Ямар нэг улсын гэх хууль ёсны бичиг баримтгүй Монгол улсад оршин сууж байгаа иргэнийг харъяалалгүй хүн гэнэ.
- Оршин суух зөвшөөрлийг эхний удаад 43000 ₮, сунгалт нь 2 жилд 15000 ₮
- Зорчих үнэмлэх нэг удаа-10100 ₮, олон удаагийн зорчих үнэмлэх-11500 ₮

5. **Хувийн хэрэгээр удаан хугацаагаар оршин суугч** [гадаадын иргэн]

- Монгол улсад хувийн хэргээр 90 хоногоос 5 жил хүртэл хугацаагаар оршин суугаа гадаадын иргэнийг хувийн хэргээр удаан хугацаагаар оршин суугч гэнэ.

6. **Монгол улсад байнга оршин суугч гадаадын иргэн**

- Монгол улсын харьяат иргэнтэй гэр бүл болсон бөгөөд 90 хоногоос дээш хугацаагаар Монгол улсад оршин суугаа гадаадын иргэнийг байнга оршин суугч гэнэ.

7. **Суралцагч** [гадаадын]

- Суралцагч бол удаан хугацаагаар оршин суугч мөн. Монгол Улсын их, дээд болон ерөнхий боловсролын сургууль, мэргэжлийн сургалтын төвд суралцах, мэргэжил дээшлүүлэх, дадлага хийх гадаадын иргэнд зохих журмын дагуу тусгай зөвшөөрөл авдаг.

Дүгнэлтийн бус [зарим] санаа

Нийслэлийн оршин суугч, нийслэлийн оршин суугчийн үүрэг, нийслэлийн оршин суугчийн (олон төрлийн) татвар ... эд бүгд хоорондоо учир шалтгааны холбоотой ойлголтууд юм. Татварыг [бол] иргэн мэдээж төлнө. Тэгэх ч үүрэгтэй. Татвар төлөх нь Монгол Улсын иргэний ёсчлон биелүүлэх нэг үүрэг гэж Үндсэн хуулийн 17.1-д заасан нь бий.

Гэхдээ, Монголд байгаа монголын иргэн, монголын нийслэлийн оршин суугч хүн, “оршин суугчийн татвар”-ын хүрээний хожим гарч ирэх энэ асуудал дээр, монголд байгаа, жишээ нь, “цагаач” статустай гадаадын иргэнээс ч “дорд үзэгдэж” болзошгүй нөхцөл байдал үүсч болох эрсдэл байгаа юм. Товчоор хэлбэл, **монголд ирсэн гадаадын оршин суугч, [энд] оршин суусныхаа төлөө 2 жилд 15000 төг. төлж байхад, монгол хүн монголынхоо нийслэлд оршин суусны төлөө 1 жилд зөвхөн 1 татварт 21600 төг төлөх шинжтэй** болж ирж байна. Ийм байдал үүсгэхгүйгээр хууль тогтоомжоо өөрчилж зохицуулах нь мэдээж. Гэхдээ л...хуулийг бол хүмүүс, мэргэжилтнүүд олон янзаар ойлгож тайлбарладаг. Гэхдээ, тухайн асуудал дээр Үндсэн хууль гол хөтөчийн үүрэг гүйцэтгэх нь гарцаагүй. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн

- 14.1-д “Монгол Улсад хууль ёсоор **оршин суугаа хүн** бүр хуулийн өмнө ... өмнө эрх тэгш”;
- 15.2-д болон 16.18-д “Монгол Улсын иргэн улсынхаа нутаг дэвсгэрт чөлөөтэй зорчих, **түр буюу байнга орших суух газраа сонгох** ... эрхтэй, энэ эрхийг баталгаатай эдэлнэ, Монгол Улсын иргэнийг эх орноосоо хөөх ...-ийг хориглоно”; гэж тус тус заасан.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 18.1.3-т,

- Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэний эрх, үүргийг [мөн] иргэнийг харьяалсан улстай байгуулсан гэрээгээр тогтооно;
- Монгол Улс нутаг дэвсгэртээ байгаа харьяалалгүй хүний эрх, үүргийг өөрийн хуулиар тогтооно;
- Монгол Улс ... гадаадын иргэний эрх, үүргийг тодорхойлохдоо [мөн] **иргэнийг харьяалсан улстай энэ талаар харилцан адил байх зарчим** баримтална; гэж заасан.

Энд дурдагдсан “... иргэний эрхийн харилцан адил байх зарчим” бол зөвхөн монголд хамаатай зүйл биш. Үүнтэй холбон авч үзвэл, монголд оршин суугчаас “оршин суугчийн [бүр хэд хэдэн төрлийн] татвар авч эхэлбэл, гадаадад [эргээд] монголын иргэдээс “оршин суугчийн татвар” нэхэж ч болох талтай мэт. Хэн хүнд хаа нэгтээ “оршин суусан”-ны төлөө татвар ногдуулна гэдгийг тал талдаа сайн бодож нухацтай хэлэлцэж шийдэхгүй бол, сүүлдээ, эрхзүйн казус⁴ гээчийг байнга үүсгэдэг “аюул” болж хувирах вий. Жишээ нь, эх орныхоо нийслэл рүү ирж очдог монгол хүнийг “байнга зорчигч” уу, “байнга оршин суугч” уу, эсвэл “оршин суугч” уу гэдгийг үнэнээр нь тодруулах “бүтэшгүй” зүйл болж хувирах магадлалтай. Монголд түр оршин суугаа “зорчигч” статустай гадаадын иргэн бүртгүүлдэггүйг давтан дурдъя.

2.3. Нийслэлийн эдийн засгийн эрх мэдэл, өнөөгийн байдал, эдийн засгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх боломж

2.3.1. Нийслэлийн эдийн засгийн эрх зүйн үндэс, өнөөгийн байдал:

⁴ Казус (*лат. casus*); Олон улсын эрхзүйн холбогдолтой ном товхимолд, үүнийг, “невиновное причинение вреда” гэж хэлж бичсэн нь таардаг.

“Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана” гэж Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 1-д заасан бөгөөд 57 дугаар зүйлийн 2-д “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно” гэж нийслэлийн эрх зүйн үндэсийг үндсэн хуульд тусгаж өгсөн байна.

Үндсэн хуулийн дээрх заалтууд болон бусад зүйл, заалтад тусгагдасны үндсэн дээр Монгол Улсын “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль” (2006), “Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль” (1993), “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль” (1994), “Бүсчилсэн хөгжлийн удирдлага зохицуулалтын тухай хууль” (2003), “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль” (1996), зэрэг “орон нутгаар” дагнасан хуулиуд түүнчлэн Төсвийн тухай, Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын тухай, Албан татварын хууль мөн бусад холбогдох хуулиуд батлагдан гарсан.

“Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай” хуулийн зорилт нь Монгол Улсын нийслэлийн /цаашид “нийслэл” гэх/ чиг үүрэг, түүнийг хэрэгжүүлэх **эдийн засгийн үндэс**, удирдлагын эрх хэмжээ, онцлог, нийслэлээс аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэд болон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бусад нэгжтэй харилцах эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, энэ явцад үүсэх харилцааг зохицуулахад оршино. Мөн 3 дугаар зүйлд “Нийслэл нь хуулиар тусгайлан олгосон онцлог чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор бөгөөд тусгай статус бүхий хот мөн” гэж тодорхойлж эдийн засгийн эрх үүргийг олгосон байна.

Хуулийн төслийн 4 дүгээр бүлэгт Нийслэлийн онцлог чиг үүргийг хэрэгжүүлэх эдийн засгийн үндэс түүнд хамаарах бүрдэл хэсгүүдэд **Нийслэлийн өмч, Нийслэл хотын төсөв, Нийслэл хотын татвар** зэргийг оруулсан байна.

Нийслэлийн эдийн засгийн эрх мэдэл, бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх боломжийг судлахтай холбогдуулан нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг төсөв, санхүүгийн талаас нь илүү тодруулан авч үзье. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн 3.2.2-д Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас баталсан, аймаг, **нийслэл**, сум, дүүргийн Засаг даргын бүрдүүлэн, зарцуулах төсвийг орон нутгийн төсөв гэнэ гэж тодорхойлсон.

“Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтын тухай” /ТБУСТ/ хуульд “орон нутгийн төсөв” гэж орон нутгийн орлого, улсын төсвөөс олгох санхүүгийн дэмжлэг, улсын төсвийн хөрөнгөөр худалдан авах бүтээгдэхүүний санхүүжилтийн нийлбэрийг гэж тодотгон өгчээ. Орон нутгийн төсөв түүнтэй холбоотой нийслэлийн харилцааг нарийвчлан авч үзье. Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлд “нийслэл хот нь өөрийн гэсэн төсөвтэй байна” гэж зааснаас өөрөөр төсвийн бусад эрх үүргийн талаар тусгаж өгөөгүй.

Орон нутгийн төсвийн харилцааг зохицуулж буй өнөөгийн голлох эрх зүйн актуудад Монгол улсын нэгдсэн төсвийн тухай, Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль, “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль”-иар зохицуулагддаг. 2006 онд “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль” боловсруулан засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эдийн засгийн үндэс, төсөв, ИТХ, Засаг даргын бүрэн эрх, баг хорооны Засаг даргын цалин, бусад зардлын эх үүсвэрийг тодорхойлж өгсөн байна.

Төсвийн тухай хуулийг 1993 онд батлан гаргасан. Уг хуулийн дагуу төв ба орон нутгийн төсөв гэж зааглан тогтоосон бөгөөд орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлэх орлогын нэр төрөл, орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлэх зардлын зүйлүүдийг тогтоож өгсөн.

Монгол Улсын Нэгдсэн төсвийн тухай, Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтын тухай хуулийн дагуу *боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллын үйлчилгээ, нийгмийн дээжурмыг сахиулах цагдаагийн байгууллагын, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, хил хамгаалах, байгаль*

орчныг хамгаалах зэрэг байгууллагуудын орон нутаг дахь салбар нэгжийн үйл ажиллагааг улсын төвлөрсөн төсвөөс эрхэлсэн сайдын төсвөөр дамжуулан санхүүжүүлэх тогтолцоог бий болгосон. УИХ-аас 2002 онд батлан гаргасан Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулиар салбарын санхүүжилтийн тогтолцоог баталгаажуулсан, түүний эзлэх байр суурийг бэхжүүлсэн тогтолцоог бий болгосон.

Төсөв санхүүгийн хэт төвлөрөл нь орон нутгийн ард иргэдийг бухимдалд хүргэх, нутгийн удирдлагын байгууллагуудаас төрийн захиргааны төв байгууллагуудтай харилцах харилцааг зөрчилдүүлэхэд хүргэж байгаа учраас сүүлийн үед төвлөрлийг сааруулахад чиглэсэн зарим арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байна. Боловсон хүчний босоо тогтолцоог өөрчлөн аймаг, нийслэлд ажиллаж буй цагдаа, шүүхийн шийдвэр биелүүлэх газар, онцгой байдлын газар, мэргэжлийн хяналтын агентлагаас бусад агентлагийн дарга нарыг томилох эрхийг аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нарт олгосноор боловсон хүчнийг томилж, чөлөөлөх эрх үндсэндээ орон нутагт шилжсэн.

ТБУСТ хууль нь санхүүгийн хэт төвлөрөл үүсгэж, орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, эдийн засгийн бие даах санхүүгийн хөшүүргийг бүрдүүлж чадахгүй байна. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төлөвшүүлэх, бэхжүүлэхэд санхүү, эдийн засгийн арга хэмжээ хамгийн чухал ач холбогдолтой болохыг гадаадын олон орны практик туршлагаас үзэж болох юм.

- Төсвийг хэт төвлөрүүлсэн нь төрийн болон орон нутгийн санхүүгийн үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хааж, иргэдийн оролцоог хаасан.
- Тухайн нутаг дэвсгэрт салбарын яамдаас явуулж буй үйл ажиллагаанд орон нутгийн зүгээс хяналт тавих боломжгүй болсон.
- Орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын зарлагыг төвлөрсөн төсөвт тусгах, хөрөнгө оруулалтын шийдвэрийг төвлөрсөн байдлаар батлах зэрэг хязгаарлалт тогтоосон нь орон нутгийн дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтын асуудлыг шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй болсон.
- Орон нутагт өөрийн орлогоо нэмэгдүүлэх сонирхол, идэвхийг урамшуулдаггүй, тухайн орон нутгийн газар зүйн байршил, эдийн засгийн бааз сууриас шалтгаалсан орлого, зарлага, хөгжлийн ялгаатай байдалтай хамааралгүй хуваарилагддаг.
- Орон нутгийн засаг захиргааны шийдвэр гаргах эрх, оролцоо багатай, шийдвэрийг төв Засгийн газарт гаргаж байна.
- Нутгийн удирдлагын төсвийн талаархи эрх мэдэл эрс багассан олон тооны сөрөг үзэгдлүүд ажиглагдаж байна.

Судалгааны үр дүн:

- Эрх зүйн орчны хувьд цаашид орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд шийдвэр гаргах орчин, нөхцлийг урьдчилан бүрдүүлэх;
- Төв, орон нутгийн засаг захиргааны бүх түвшинд төсвийн харилцаа, төвлөрлийг хэрхэн сааруулах талаархи ойлголтоо эрс сайжруулах, нэгдсэн нэг ойлголтод хүрэх.
- Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааг ямар ч арга хэлбэрээр өөрчилсөн гэсэн хөрөнгийн хуваарилалт, эрх мэдлийн хамт иргэдэд нийгмийн суурь үйлчилгээг цаг хугацаанд нь чанартай, хүртээмжтэй хүргэх үүрэг, хариуцлага хамт очих болно гэдгийг бүх шатандаа анхаарах.
- Орон нутгийн төсөв боловсруулах үйл явц дахь иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх гэх мэт.

2.3.2. Нийслэлийн буюу орон нутгийн татвар

Монгол Улсад татварын харилцааг зохицуулсан эрх зүйн баримт бичгүүдэд тусгайлан нийслэлийн татвар байхгүй, харин орон нутгийн татвар гэсэн ерөнхий нэр томъёонд аймаг, нийслэл ба сум, дүүргийг хамруулсан байдаг. Олон улсын туршлагаар орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага нь өөрийн гэсэн төсөв санхүүтэй, түүнийг бүрдүүлэгч татвартай байх хандлага хэдийнээ

тогтсон бөгөөд зарим улс орон энэхүү харилцааны суурь үндэсийг нь Үндсэн хуулиараа тогтоож өгсөн байна.

Дэлхийн олон оронд орон нутгийн төсвийн орлого нь 1) орон нутгийн татварын орлого; 2) төлбөр, хураамж; 3) улсын төсвөөс олгох шилжүүлэг (татаас, тусламж); 4) хуваалцах орлого зэрэг эх үүсвэрүүдээс бүрддэг.

Орон нутгийн татвар бол нутгийн удирдлагын байгууллагын өөрийнх нь бүрдүүлсэн орлого. Энэ бол хамгийн энгийн ойлголт. Онолын хувьд *орон нутгийн татвар* нь орон нутгийн удирдлагын байгууллагаас 1) ногдуулдаг, 2) хувь хэмжээг нь тогтоодог, 3) өөрсдөө хураадаг, 4) орлого нь орон нутгийн төсөвт хуримтлагддаг байх ёстой.⁵

Яагаад орон нутгийн засаг захиргаа өөрийн орлоготой байх ёстой вэ?

- төвлөрлийг сааруулах,
- хариуцлагыг дээшлүүлэх,
- орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, төсвийн гадуурх орлогыг бууруулах.

Гэхдээ улсын төсөвт төвлөрөх татварын орлогыг орон нутгийн татварын орлоготой андуурч болохгүй. Эдгээр татваруудыг ногдуулах, хувь хэмжээг нь тогтоох, хураалт зэргийг төв засгийн газар хариуцдаг байна. Харин орон нутгийн төсвийн орлогын нэг бүрэлдэхүүн болдог хуваагдах орлого буюу улсын төсвийн орлогоос тодорхой хэсгийг орон нутагт шилжүүлэх хэлбэр нь дэлхийн олон оронд түгээмэл байдаг.

Хүснэгт 1. Татварын төвлөрсөн болон төвлөрсөн бус системд илрэх зэрэг, сөрөг нөхцөл байдал⁶

Төвлөрсөн		Төвлөрсөн бус	
Зэрэг	Сөрөг	Зэрэг	Сөрөг
Эдийн засгийн нэгдсэн бодлого, зохицуулалт	Орон нутгийн нөөц бүрэн дүүрэн ашиглагдахгүй байх	Орон нутгийн нөөцийн ашиглалт	Макро зохицуулалт сулрах
Орон нутгаа хянах	Орон нутгийн санаачлага буурах, бэлэнчлэх	Идэвхи санаачлага өрсөлдөөн	Засгийн газрын хяналт
Татварын ачаалал орон нутагт жигд	Орлогын дахин хуваарилалтаас үүсэх хүнд суртал, зардал	Уян хатан	Татвар төлөгчид харилцан адилгүй татвар төлөх
	Орон нутгийн чанартай бодлого, зохицуулалт	Орлогоо төлөвлөх боломж	Бүс нутаг хоорондын тэгш бус байдал
	Зардлын хариуцлага сул	Зардлын хариуцлага өндөр	Шилжилт

⁵ Орон нутгийн төсвийн орлогын хуваарилалтыг зохистой хангах нь. Судалгааны тайлан. **Нээлттэй нийгэм форум**. 2009 он. 11 дэх тал.

⁶ Татварын бодлогын "ндсэн асуудал. "Мянганы хөгжлийн зорилт–9: Төсвийн "йл явц дахь иргэний нийгмийн оролцоо" сэдэвт сургалт. МХЗ-9 төслийн баг, Удирдлагын академи. 2009.03.23.

	Үүрэг, хариуцлагын зөрчил	Орон нутгийн захиргааны шуурхай ажиллагааг нэмэгдүүлэх замаар үр ашгийг дээшлүүлэх	
	Тодорхой бус байдал	Иргэдийн оролцоо, ил тод байдал	

Монгол Улсын орон нутгийн татварын эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал.

Төсвийн тухай хуулинд (2002) төсвийн бүрдэл хэсгүүдийг тодорхой заасан байдаг. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-аас баталсан, Засаг даргын бүрдүүлэн, зарцуулах орон нутгийн төсөвтэй байна. Орон нутгийн төсвийн орлогыг аймаг, нийслэл болон сум, дүүрэг гэсэн хоёр хэсэгт хуваадаг. Баг, хороо нь бие даасан төсөвгүй сум, дүүргийн төсвөөс санхүүждэг.

Татварын ерөнхий хуульд (2008) зааснаар тогтоосон төрөлд нь орон нутгийн албан татвар, хураамж, төлбөрүүд багтсан бөгөөд эдгээр нь зөвхөн тухайн засаг захиргааны нэгжийн төсөвт орж түүнээс санхүүжигдэх үйл ажиллагаанд зарцуулахаар тусгасан. Татварын ерөнхий хуулийн 7.4-т зааснаар орон нутгийн 16 төрлийн албан татвар байх бөгөөд тэдгээрийн хувь хэмжээг УИХ-аас тогтооно. Засгийн газар болон аймаг, нийслэлийн ИТХ нь УИХ-аас баталсан хязгаарт багтаан зарим төрлийн татварын хувь хэмжээг тогтооно. (Хүснэгт 2.)

Хүснэгт 2. Орон нутгийн татварын төрөл, хувь, хэмжээ, тэдгээрийг тогтоох субъект

УИХ-аас хувь хэмжээг тогтоодог орон нутгийн татваруудын төрөл	Хувь хэмжээг Засгийн газар тогтоодог	Хувь хэмжээг Аймаг, нийслэлийн ИТХ тогтоодог	Орон нутгийн татварын орлого	
			Аймаг, нийслэл	Сум дүүрэг
Татварын ерөнхий хуулийн 7-8-р зүйлүүд				
Албан татвар:				
1. хувь хүний орлогын				✓
2. орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил үйлчилгээ эрхлэгч иргэний орлогын				✓
3. бууны				✓
4. үл хөдлөх эд хөрөнгийн			✓	
5. авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн			✓	
6. нийслэл хотын			✓	
7. нохойны				
8. өв залгамжлал, бэлэглэлийн				

төлбөр:				
9. газрын	✓		✓	
10. агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамж	✓			✓
11. ойгоос хэрэглээний мод, түлээ бэлтгэж ашигласны	✓			✓
12. ус, рашааны нөөц ашигласны	✓	✓		✓
13. байгалийн ургамал ашигласны		✓		✓
14. түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны				✓
хураамж:				
15. ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох эрхийн зөвшөөрлийн				✓
16. улсын тэмдэгтийн хураамж				✓
Нэгдсэн төсвийн хуулийн 10-р зүйлийн 10.1, 10.3 дахь заалт				
17. ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн 20%			20%	10%
18. ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн 25%			25%	25%
19. цалин, хөдөлмөрийн хөлс, шагнал, урамшуулал болон тэдгээртэй адилтгах хөдөлмөр эрхлэлтийн орлогод ногдох албан татвар			✓	

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд тусгагдсан татварын харилцаа. Нийслэл хотын албан татварыг хуулиар тогтооно, мөн цаашлаад хотын оршин суугчийн ба хот төлөвлөлтийн албан татвараас нийслэлийн татвар бүрдэнэ гэж байгаа нь тодорхойгүй байна. Албан татварын төрлүүдийн суурь, хувь хэмжээ гэх мэт олон харилцааг ямар хуулиар зохицуулахыг тодорхой заах: бие даасан хууль байх, эсвэл одоогийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах.

Зарим тодорхой санал. Энэ хаврын чуулганаар орон нутгийн төсөв болон татварын бие даасан хууль санаачлан боловсруулагдаж эхлээд байгаа. Боловсруулалтын шатанд хангалттай, урьдчилан тооцох боломжтой, ил тод орлоготой болгох асуудлыг маш тодорхой болгох нь чухал юм. Хуулийг боловсруулахдаа орон нутгийн засаг захиргааны "цэвэр орон нутгийн чиг үүрэг"-ийг

хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай орлогын хэрэгцээг тооцож үзэх шаардлагатай⁷ бөгөөд тэрхүү чиг үүрэгтэй нь нягт уялдуулж орон нутгийн өөрийн орлогыг болон төв засгийн газартай хуваалцах татварын нэр төрлийг тодорхой зааж, бүх төрлийн зорилтот болон ерөнхий тэтгэлгийн шинж чанар, тэтгэлгийн нийт хэмжээ, түүнийг хуваарилахад ашиглах томъёо зэргийг нарийн тодорхойлох хэрэгтэй.

Шинэ төрлийн татвар:

- Хуулийн төсөлд тусгасан татваруудаас гадна дархан цаазат бүс нутагт оршин суугчдаас авах тусгай төрлийн татварыг бий болгох.
- Мөн хотод тулгамдаад байгаа хогны асуудлыг татвар, хураамж эсвэл төлбөр зэрэг хэлбэрийн аль нэгээр илүү нарийвчилсан зохицуулалтаар нийслэлийн татварын харилцааг зохицуулах хуульд тусгах.

Орон нутагт төсвийн эрх мэдлийг шилжүүлэхийн тулд дараах асуудалд анхаарах хэрэгтэй:

- бодлогын баримт бичгийг иж бүрэн болгох,
- зарим бодлогын асуудлыг тогтвортой байлгах, хөрвөх чадвартай байлгах,
- орон нутгийн эрх мэдэлд татварын ямар төрлүүдийг төвлөрүүлж байхыг тодорхой болгох,
- татварын хувь хэмжээг орон нутгийн эдийн засгийн үндэслэлтэй, нийгмийн хамгааллын зардалыг уялдуулж тогтоох,
- мониторинг, үнэлгээний тогтолцоог бий болгох.

2.3.3. Нийслэлийн өмчийн эрх зүйн зохицуулалтын талаар

Хуулийн төслийн 18 дугаар зүйлийн 5 дугаар заалтаар Нийслэлийн өмчийн эрх зүйн зохицуулалтыг хуульчилсан байна.

Хуулийн төсөлд саналыг гаргахдаа бусад хууль тогтоомжид тухайн заалтын талаар хэрхэн зохицуулсан болон хуулийн төсөлд тусгагдсан зарим тодорхойгүй заалтын талаар заалт тус бүр дээр дараахь саналыг гаргалаа. Үүнд:

Хуулийн төслийн заалт	Санал
18.1. Нийслэл нь хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу олж авсан өмчтэй байх бөгөөд иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь нийслэлийн өмчийн зүйлсийг хүн амаа төлөөлөн өмчлөгч нь байна.	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 77-р зүйлд Орон нутгийн өмчийн талаархи иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын бүрэн эрхийн 77.1-т Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн өмчийн зүйлсийг хүн амаа төлөөлөн өмчлөгч нь байна гэж хуульчилсан байна. Мөн хуульд төрийн болон орон нутгийн өмчийн талаар нарийвчлан хуульчилсан байх бөгөөд төрийн өмчөөс орон нутгийн өмчид шилжүүлэх журам, төрийн болон орон нутгийн өмчийг ангилсан байдаг. Иймд тодорхой саналгүй.
18.2. Нийслэлийн өмч нь хуульд заасан үндэслэлээр	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 74-р зүйлд орон нутгийн өмчийн талаархи ойлголтийг хуульчилсан байдаг.

⁷ Монгол Улсын төв орон нутгийн харилцааг шинэчлэн тодорхойлох нь: орон нутгийн удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх боломжит чиглэлд. Хэлэлцүүлэгт зориулсан төсөл. *НБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газар*. 2008.10-р сар.

олж авсан нийслэлийн өөрийн эд хөрөнгө болон нийслэлийн хүн амын нийтийн хэрэглээнд зориулсан эд хөрөнгөөс бүрдэнэ.	74.1-д Орон нутгийн өмчийн зүйлс нь энэ хуулийн 3 дугаар зүйлд заасны дагуу нийтийн зориулалттай өмч, орон нутгийн өөрийн өмчөөс бүрдэнэ. 74.2-т Орон нутгийн нийтийн зориулалттай өмчид тухайн орон нутгийн хүн амын нийтийн хэрэглээнд зориулсан эд хөрөнгө хамаарна гэж заасан байдаг. Тодорхой саналгүй.
18.3.Нийслэлийн өмчийг захиран зарцуулах асуудлыг нийслэлийн Засаг даргын өргөн мэдүүлснээр иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, түүний хуралдааны чөлөөт цагт Тэргүүлэгчид шийдвэрлэнэ.	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 77 дугаар зүйлийн Орон нутгийн өмчийн талаархи иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын бүрэн эрхийн 77.2.2-т Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчид, Засаг даргаас орон нутгийн өмчийн хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхээ хэрэгжүүлэх талаар зохиосон ажил, үр ашгийн тайлан, нэгдсэн тооллогын дүнг жил бүр хэлэлцэж, дүгнэлт, чиглэл өгөх гэж хуульчилсан байдаг. Гэвч хуулийн төслийн 18.3-т нийслэлийн өмчийг захиран зарцуулах эрхийг Засаг дарга өргөн мэдүүлж, иргэдийн Төлөөлөгчийн хурал шийдвэрлэхээр тусгасан байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд зааснаар ИТХ-ийн тэргүүлэгчдийн хувьд тухайн орон нутгийн өмчийг захиран зарцуулах эрхтэй бус харин энэ чиглэлээр зохиогдсон ажлын үр дүнг хэлэлцэж чиглэл өгөх үүрэгтэйгээр хуульчилсан байна. Иймд хууль хоорондын хамаарал, зүйл заалтын хоорондын зөрчигдсөн заалтыг анхаарах шаардлагатай байна.
18.4.Нийслэлийн өмчийг эзэмшүүлэх, ашиглуулах, бусдын өмчлөлд шилжүүлэх, барьцаалах, нийслэлийн өмчит болон өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд байгуулах асуудлыг хууль тогтоомжийн хүрээнд нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал шийдвэрлэнэ.	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 77 дугаар зүйлийн Орон нутгийн өмчийн талаархи иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын бүрэн эрхийн 77.3-т Орон нутгийн өмчид хамаарах үндсэн хөрөнгийг бусдын өмчлөлд шилжүүлэх, барьцаалах, шинээр олж авах асуудлыг гагцхүү иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, түүний хуралдааны чөлөөт цагт Хурлын Тэргүүлэгчид шийдвэрлэнэ гэж хуульчилсан байдаг. Орон нутгийн өмчийн хөрөнгийн хувьд бусдын өмчлөлд шилжүүлэх, шинээр олж авах зэрэг асуудлын талаар Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар хуульчилсан байдаг. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль болон бусад хууль тогтоомжид төрийн өмчийг барьцаалах асуудлыг ямар журмаар хэрхэн зохицуулах талаар нарийвчилсан зохицуулалт нь тодорхойгүй байна. Зөвхөн тухайн хуульд 77.3-т заалт л байдаг. Хэрэв төрийн өмч, орон нутгийн өмчийг /үүнд нийслэлийн өмч хамраана/ барьцаалах тохиолдолд ямар журмаар барьцаалах вэ? -Бонд /үнэт цаас/ гаргах журмаар: Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуулийн 4.2. Засгийн газар Улсын Их Хурлын зөвшөөрлөөр, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын зөвшөөрлөөр нийтэд санал болгон үнэт цаас гаргаж болно. Засгийн газар, аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас гаргасан үнэт цаас нь бусад үнэт цаасны нэгэн адил Хороо болон Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй байна гэж хуульчилсан байдаг. - Төр орон нутгийн өмчийн бүртгэлтэй үл хөдлөх хөрөнгийг барьцаалах тухай тохиолдолд энэ хуулийн заалтыг нарийвчлан хуульчлах эсхүл ямар журмаар үл хөдлөх хөрөнгийг барьцаалах талаар бусад хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулан тодорхой

	болгох шаардлагатай болно.
18.5.Нийслэл нь эрх бүхий байгууллагаас олгосон зөвшөөрлийн дагуу хууль тогтоомжид нийцүүлэн гадаад улс болон аймаг, сумын нутаг дэвсгэрт нийслэлийн төлөөлөгчийн газар байгуулж болно.	“Нийслэлийн төлөөлөгчийн газар” гэдэг ойлголт нь тодорхойгүй байна. Манай улсын хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хууль, тогтоомжийн хувьд нийслэлийн төлөөлөгчийн газрыг хэрхэн байгуулах, эрх бүхий байгууллагаас /эрх бүхий байгууллага гэдэгт нийслэлийн хувьд ямар субъект байх вэ?/ ямар зөвшөөрлийг авч байгуулах талаар ямар ч эрх зүйн зохицуулалтгүй болно. Хуулийн этгээдийн хувьд төлөөлөгчийн газраа байгуулах талаар хуульчлагдан зохицуулагдаж байгаа бөгөөд харин Нийслэл хотын хувьд нь энэ талаархи эрх зүйн зохицуулалт байхгүй болно. Мөн түүнчлэн Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 3.1-т “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана.” гэж заасаг байдаг. Иймд хуулийн төслийн 18.5 заалтыг хасах саналтай байна.

2.3.4.Нийслэлийн эрх зүйн байдлын байдлын тухай хуулийн төсөлд газрын харилцааны эрх зүйн зохицуулалтын талаар

Хуулийн төсөлд газар, газрын харилцаатай нарийвчилсан зүйл, заалт байхгүй бөгөөд газрын харилцаатай холбогдох нарийвчилсан зохицуулалтыг Газрын тухай хууль, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай зэрэг хуулиар зохицуулсан байдаг.

Хуулийн төслийн заалт	Санал
10 дугаар зүйл Нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагчийн бүрэн эрх	
10.7.8-д газар зохион байгуулалт, хот төлөвлөлтийн уялдаа холбоог хангах ажлыг зохион байгуулах	Газрын тухай хуулийн 20.2 дугаар зүйлд Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга газрын харилцааны талаар дараахь нийтлэг бүрэн эрхийг нарийвчлан тодорхой тусгасан байдаг. 20.2.1. нутаг дэвсгэртээ газрын талаар төрөөс явуулах нэгдсэн бодлого, газрын тухай хууль тогтоомж, тухайн шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын шийдвэрийн хэрэгжилтийг зохион байгуулж хангах; 20.2.2. газар эзэмшигч, ашиглагчаас газар, түүний баялгийг хууль тогтоомж, гэрээний дагуу үр ашигтай, зохистой ашиглаж, хамгаалж байгаад хяналт тавих, зөрчлийг арилгах шийдвэр гаргаж, хэрэгжилтийг зохион байгуулах; Тодорхой саналгүй
10.7.9. Газрын тухай хуулийн 21.2.3-т заасны дагуу газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах асуудлыг шийдвэрлэх;	Газрын тухай хуулийн 21.2.3-т нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас баталсан хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үе шатны төсөл, нийслэлийн газар зохион байгуулалтын ерөнхий болон тухайн жилийн төлөвлөгөөний дагуу хотын суурьшилын бүсийн инженерийн шугам, сүлжээ бүхий болон сүлжээнд холбогдохоор төлөвлөгдсөн газруудад газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах асуудлыг шийдвэрлэнэ. Уг асуудлыг

	шийдвэрлэхэд холбогдох дүүргийн Засаг даргын саналыг авсан байна; Тодорхой саналгүй
10.7.10. холбогдох хуулийн дагуу нийслэлийн оршин суугч, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх;	Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын бүрэн эрхийн 12.1.3-т аймгийн төвийн сумын Засаг дарга болон нийслэлийн дүүргийн Засаг даргын өргөн мэдүүлснээр иргэний газар өмчлүүлэх тухай өргөдлийг хүлээн авч, тухайн шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын саналыг үндэслэн газар өмчлүүлэх тухай шийдвэр гаргах эрхийг хуульчилсан байна. Гэвч хуулийн төсөлд “нийслэлийн оршин суугч” гэдэг нэрийг тодотгосон байх тул уг нэр томъёог хасч “холбогдох хуулийн дагуу Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх асуудлыг шийдвэрлэх” гэж оруулах.
11 дүгээр зүйл. Дүүрэг, түүний удирдлагын бүрэн эрх	
11.5.3.энэ хуулийн 10.7.10-д зааснаас бусад газрыг эзэмшүүлэх, ашиглуулах шийдвэр гаргах;	Газрын тухай хуулийн 33 дугаар зүйлд Газар эзэмшүүлэх шийдвэр гаргах талаар тусгайлан заасан байдаг. Үүнд: 33.1. Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллагад газар эзэмшүүлэх асуудлыг дараахь журмыг баримтлан шийдвэрлэнэ: 33.1.1. энэ хуулийн 29.1, 29.2, 29.3-т заасан болон төсөвт байгууллагад зайлшгүй хэрэгцээтэй газрыг эзэмшүүлэх тухай шийдвэрийг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаар баталсан газар зохион байгуулалтын ерөнхий болон тухайн жилийн төлөвлөгөөний дагуу тухайн шатны Засаг дарга гаргана; 33.1.2. энэ хуулийн 33.1.1-д зааснаас бусад зориулалтаар болон энэ хуулийн 29.1, 29.2, 29.3-т заасан хэмжээнээс илүү газар эзэмших хүсэлт гаргасан иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад газар эзэмшүүлэх асуудлыг тухайн шатны Засаг дарга дуудлага худалдаа, төсөл шалгаруулах зарчмаар шийдвэрлэнэ. Төсөл шалгаруулах, дуудлага худалдаа явуулах журмыг Засгийн газар тогтооно. Иймд Газрын тухай хуулиар газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах талаар нарийвчлан тодорхой заасан байх тул хуулийн төслийн энэ заалтад “Монгол улсын иргэнд өмчлүүлсэнээс бусад газрыг хуульд заасан журмын дагуу эзэмшүүлэх, ашиглуулах шийдвэр гаргах” гэж өөрчлөх
12 дугаар зүйл. Хороо, түүний удирдлагын бүрэн эрх	
12.3.1. Улаанбаатар хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөнд нийцүүлэн өөрийн нутаг дэвсгэрт газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах, барилга байгууламж барих зэрэг	Газрын тухай хуулийн 22.2-т Баг, хорооны Засаг дарга газрын харилцааны талаар дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: ✓ 22.2.1. газрын тухай хууль тогтоомж, газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах талаархи нийтлэг

асуудлыг хэлэлцэн саналаа эрх бүхий байгууллагад хүргүүлэх	шаардлагын биелэлтийг хангуулах;
12.4. Эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан нь газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах, барилга байгууламж барих зөвшөөрөл олгох шийдвэр гаргахдаа энэ хуулийн 12.3.1-д заасан саналыг заавал үндэслэнэ.	✓ 22.2.2. дээд шатны байгууллага болон баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурлаас газрын ашиглалт, хамгаалалтын талаар гаргасан шийдвэрийн биелэлтийг хангах; ✓ 22.2.3. нутаг дэвсгэртээ нийтийн эдэлбэрийн газрын ашиглалт, хамгаалалт, эрүүл ахуй, ариун цэврийн асуудлыг хариуцах. Иймд хуулийн төсөлд заасан Хороо, түүний удирдлагын бүрэн эрхийн газартай холбоотой энэхүү заалтыг Газрын тухай хууль тогтоомжтой нийцүүлэх шаардлагатай болно.

Газрын тухай хууль, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай зэрэг газрын харилцаатай холбогдох хуулиудад газрын харилцаанд төрийн захиргааны байгууллага, тухайн шатны Засаг дарга ямар эрх, үүрэгтэйгээр оролцохыг нарийвчлан зохицуулсан байдаг.

Иргэн хуулийн этгээдийн газар эзэмших, ашиглах, өмчлөх харилцаанд захиргааны байгууллага дараахь төрлийн оролцоо байхаар хуулиар тодорхойлсон байдаг. Үүнд:

1. Зөвшөөрлийн тогтолцоо;
 - Газар эзэмших, ашиглах, өмчлөхөд тухайн шатны Засаг даргаас зөвшөөрөл авах;
 - Газар эзэмших эрхээ бусдад шилжүүлэхэд тухайн шатны Засаг даргаас зөвшөөрөл авах;
 - Газар эзэмшигч газраа бусдад ашиглуулахад тухайн шатны Засаг даргаас зөвшөөрөл авах;
 - Газар өмчлөгч нь өмчийн газраа бусдад эзэмшүүлэх, ашиглуулахад тухайн шатны Засаг даргаас зөвшөөрөл авдаг байна.
2. Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө;
3. Өмчлөлд байгаа болон гэрээгээр эзэмшиж байгаа газрыг хугацаа дуусахаас өмнө газрын нөхөн олговортойгоор эргүүлэх авах;
4. Газар эзэмших эрх дуусгавар болоход газар чөлөөлөх;
5. Иргэдийн эзэмшил, ашиглалтанд байгаа газрыг нийтийн эдэлбэр болон тусгай хэрэгцээнд ашиглах зэрэг болно.

2.3.5. Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөлд чөлөөт бүсийн эрх зүйн зохицуулалтын талаар:

20 дугаар зүйл. Нийслэлийн чөлөөт бүс байгуулах

Хуулийн төслийн 20.1. Нийслэлийн чөлөөт бүс байгуулах, түүний хэлбэр, удирдлагын эрх хэмжээ, хяналтын тогтолцоо, чөлөөт бүсэд мөрдөх татвар, гаалийн дэглэмийн эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг Чөлөөт бүсийн тухай хуулиар зохицуулна.

Уг хуулийн төслийн танилцуулга /6-Г/-д дурьдсанаар нийслэлийн эдийн засаг, аялал жуулчлалын чөлөөт бүс байгуулан ажиллуулах журмыг холбогдох хуулиар тогтоож өгөхөөр тусгалаа хэмээн заасан бөгөөд хуулийн төсөлд уг санаа ерөнхий утга агуулгаар тусгагдаж орсон.

Нийслэлд аялал жуулчлалын чөлөөт бүс байгуулах нь хэр тохиромжтой эсэхийг тооцоо судалгаагаар судалсны үндсэн дээр оруулсан эсэхийг анхааран авч үзэх, харин нийслэлийн тодорхой бүс нутагт эдийн засгийн /Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 3.3-3.6/ чиглэлийн дагуу чөлөөт бүс байгуулах нь илүү зохимжтой юм.

2.4. Нийслэлийн удирдлагаас иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагатай харилцах асуудал

Нийслэлийн удирдлагаас иргэн, аж ахуйн нэгжтэй харилцах асуудал нь маш өргөн агуулгатай бөгөөд бүх шатны нутгийн удирдлагын хуулиар тусгайлан олгосон эрх хэмжээний хүрээнд зохицуулагддаг харилцаа юм.

Монгол Улсын Үндсэн Хууль болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар Засаг захиргааны нэгжийн түвшингээс үл хамааран аймаг, нийслэл, сум дүүргийн Засаг дарга нарын нийтлэг бүрэн эрхийн тухай зохицуулсан байдаг. Нийтлэг бүрэн эрхэд тухайн нэгжийн хөгжлийн төлөвлөлтийг удирдан зохион байгуулах, төсөв санхүү, татварын бодлогыг хэрэгжүүлэх хүн амд ерөнхий боловсрол олгох, эрүүл мэндийг сахин хамгаалах, соёл урлаг, шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх, байгаль хамгаалах бодлогыг хэрэгжүүлэх, хууль ёс, дэг журмыг сахиулах, орон нутгийн дэд бүтцийг сайжруулах зэрэг бараг бүх салбар чиглэлээр тодорхой үүрэг хүлээж, эрх эдэлж байна.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуулийн 35 дугаар зүйлд **Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга төрийн захиргааны төв байгууллагатай харилцахдаа** төрийн бодлого, хууль тогтоомжийг биелүүлэх ажлыг зохион байгуулахдаа төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран ажиллах, үйл ажиллагаагаа уялдуулан зохицуулах, харьяалах нутаг дэвсгэрийн салбарын болон салбар хоорондын бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ харьяалах нутаг дэвсгэртээ төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтарсан шийдвэр гаргаж биелэлтийг зохион байгуулах; нэгдсэн бодлогын талаар Ерөнхий сайдтай шууд харилцах; Улсын Их Хурал, Засгийн газар, төрийн захиргааны төв байгууллагад саналаа уламжлах, төрийн захиргааны төв байгууллага, аймаг, нийслэлийн удирдлагын хооронд үүссэн маргааныг хууль тогтоомжид өөрөөр заагаагүй бол Засгийн газар шийдвэрлэхээр зохицуулсан байна.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга харьяалах нутаг дэвсгэрийнхээ Хурал, түүний Тэргүүлэгчидтэй харилцахдаа Хурал, түүний Тэргүүлэгчдээс хууль тогтоомжид нийцүүлэн гаргасан тогтоол, шийдвэрийн хэрэгжилтийг зохион байгуулж дүнг тайлагнах; хууль тогтоомж, Засаг даргын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх талаар зохиосон ажил, түүний үр дүнг жил тутам Хуралд тайлагнах; сум, дүүргийн Хурал, Засаг даргын хооронд үүссэн маргааныг аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргатай зөвшилцөн, аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргын хооронд үүссэн маргааныг нутгийн удирдлагын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн тус тус шийдвэрлэнэ.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж хоорондын хамтын ажиллагаа нь Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийг цогцолбороор хөгжүүлэх, хөрөнгө хүч төвлөрүүлэх томоохон асуудлыг Хурал, түүний Тэргүүлэгчид, Засаг дарга нар хамтран хэлэлцэж шийдвэрлэх буюу саналаа холбогдох дээд шатны байгууллагад тавьж шийдвэрлүүлнэ, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын үйл ажиллагааны явцад сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг даргын хооронд үүссэн маргааныг харьяалах дээд шатны Засаг дарга, аймаг, нийслэлийн Засаг даргын хооронд үүссэн маргааныг хууль тогтоомжид өөрөөр заагаагүй бол Ерөнхий сайд тус тус шийдвэрлэнэ.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль нь нутгийн удирдлагуудын төрийн захиргааны байгууллага, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжтэй харилцах,

хамтран ажиллах эрх хэмжээг ерөнхий байдлаар зохицуулсан байна. Нийслэлийн удирдлагын эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон 140 гаруй хуулинд нийслэлийн удирдлагын эрх зүйн байдлыг хуульчилж өгсөн. Эдгээр ажил хэрэгтээ байнга мөрдөн ажилладаг хуулинд нийслэлийн эрх зүйн байдлын шинэчилсэн найруулгын төсөлд тусгагдсан нийслэлийн удирдлагаас иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагатай харилцах асуудлыг нэр бүхий 137 хуулинд нийслэлийн бүх шатны удирдлагын эрх, үүргийн нарийвчилан зохицуулсан байна.⁸

Ялган тодорхойлсон эдгээр хуулиудаас гадна хуульд заагаагүй бусад эрх зүйн актаар зохицуулагддаг нийслэлийн нутгийн захиргааны байгууллагын эрхийн хүрээнд иргэд, аж ахуйн нэгжтэй харилцахдаа дараах эрх зүйн актууд үйлчилж байна. Үүнд:

- НИТХ-ын 2007 оны 71 дүгээр тогтоолоор *“Согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэх тусгай зөвшөөрөл”*-ийг Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.7-д зааснаар 2 жил,
- НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2010 оны 55 дугаар тогтоолоор *“Улсын Нийслэлд хөшөө дурсгал хүндэтгэлийн самбар байршуулах журам”*
- Нийслэлийн Засаг Даргын 2001 оны 333 дугаар захирамжаар *“Орон сууцны нэгдүгээр давхарын зориулалтыг өөрчлөх зөвшөөрөл”*
- НИТХ-ын 2006 оны “Журмыг шинэчлэн батлах тухай” 145 дүгээр тогтоолоор *“Реклам мэдээллийн байгууламж байрлуулах зөвшөөрөл”*
- НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 1998 оны 29, 2005 оны 147 дугаар тогтоолоор “Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт байгалийн баялаг ашиглах зөвшөөрөл”
- НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2007 оны 155 дугаар тогтоолоор *“Нийслэлийн хэмжээнд соёл урлагийн төлбөрт үйлчилгээ эрхлэх”*⁹

Эндээс судалгааны сэдвийн хүрээнд зохицуулж буй асуудал нь нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай шинэчилсэн төсөлд тусгагдсан зохицуулалтыг одоо үйлчилж буй хууль эрх зүйн орчин, эрх зүйн актуудтай нь харьцуулан авч үзье.

Шинэчилсэн найруулгын төслийн **21 дүгээр зүйл. Төрийн захиргааны төв байгууллагатай харилцах** 21.2. *Нийслэлийн удирдлага нь төрийн захиргааны төв байгууллагын шийдвэр нийслэлийн эрх ашгийг зөрчиж байна гэж үзвэл дүгнэлт, саналаа Засгийн газарт болон холбогдох бусад байгууллагад гаргана.*

Нийслэлийн удирдлагаас төрийн захиргааны төв байгууллагатай харилцахдаа шинэчилсэн төслийн дээрхи заалтын агуулга нь ерөнхийдөө Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуулийн ерөнхий зохицуулалтад тусгагдсан, нийслэл хотын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг нарийвчилан тодотгосон боловч энэ заалт нь нийслэлийн удирдлагын хуулиар олгосон нийтлэг бүрэн эрх, бусад хуулийн зохицуулалтаар ч энэ эрх нь нээлттэй учир заавал хуулинд тусгах шаардлагагүй болов уу гэж үзэж байна. Хуулийн төслийн 5 дугаар бүлгийн нэр нь нийслэлийн удирдлагаас төрийн захиргааны төв байгууллагатай харилцах. Гэтэл 5 дугаар бүлгийн 21 дүгээр зүйл буюу **Төрийн захиргааны төв байгууллагатай харилцах** заалтууд хуулийн бүтцийн хувьд 2 дугаар бүлгийн 7 дугаар зүйлд байрших боломжтой.

⁸ Нийслэлийн Засаг Даргын эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон хуулиудын жагсаалт, НЗДТГ-аас судалгааны ажлын хэсэгт ирүүлсэн мэдээлэл, 56 хуудас

⁹ Нийслэлийн Нутгийн Захиргааны байгууллагуудаас хуульд заагаагүй бусад эрх зүйн актаар зохицуулагддаг эрхүүд, НЗДТГ-аас судалгааны ажлын хэсэгт ирүүлсэн мэдээлэл, 2 хуудас

21.5.Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь нийслэлийн нутаг дэвсгэрт газар ашиглуулах тухай шийдвэр гаргахдаа Нийслэлийн Засаг даргын саналд үндэслэнэ.

Тус заалтын хувьд шинээр нэмж оруулсан зохицуулалт бөгөөд нийслэлийн нутаг дэвсгэрт хамаарах тусгай хамгаалалттай газар нутагт БОАЖЯ-ны сайд эрхлэх асуудлын хүрээнд тусгай хамгаалттай тус бүсэд аялал жуулчлалын чиглэлээр аж ахуйн нэгж, байгууллагад газар эзэмших зөвшөөрөл олгодог байсан нь дэд бүтцийг барьж байгуулах асуудал нь газар олголтоос салж, цогц байдлаар шийдэгдэж чадахгүй, хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөг мөрдөхөд хүндрэл бий болж байгаа тул дүүргийн Засаг дарга бус нийслэлийн Засаг дарга санал өгдөг байх нь зүйтэй гэж төслийн танилцуулгад дурьджээ.

Үүнтэй холбогдуулан тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.1-д заасан *“Төрийн захиргааны төв байгууллага нь дархан цаазат газрын болон байгалийн цогцолборт газрын хязгаарлалтын бүс, байгалийн нөөц газар, дурсгалт газраас иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад газар ашиглуулах тухай шийдвэрийг хамгаалалтын захиргаа болон, сум дүүргийн Засаг даргын саналыг үндэслэн гаргана”* гэсэн заалтыг аймаг, нийслэлийн Засаг дарга гэж өөрчлөх. Мөн тус хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.2, 35 дугаар зүйлийн 35.1 дэх заалтуудын дүүргийн Засаг дарга гэснийг нийслэлийн Засаг дарга гэж өөрчлөхөөр тусгагдсан нь хуулийн төсөл хэлэлцэх үед маргаантай асуудлын нэг байх гэж үзэж байна. Учир нь энэ асуудал нь тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулаад зохицуулагдах асуудал биш бөгөөд эргээд нийслэлийн удирдлага, БОАЖЯ-ны сайд нарын дунд чиг үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотой маргаан дэгдээх эрсдэл харагдаж байна. Иймд тус асуудлаар нарийвчилан судлах хэрэгтэй болов уу.

Нийслэлийн удирдлагаас иргэн, аж ахуйн нэгжтэй, байгууллагатай харилцах асуудал нь Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар нийслэлийн удирдлагын эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон 140 орчим хуульд нарийвчлан зохицуулсан харилцаа бөгөөд төсөлд тусгагдсан зохицуулалт нь хуулиар зохицуулах шаардлагагүй байж болох юм. *“Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд хийсэн шүүмж, бусад орны туршлага” /1-р хэсэг/* харьцуулсан судалгаанд тус харилцааг бусад оронд */Турк, Казахстан, Унгар/* тусгайлан хуулиар зохицуулалт хийгддэггүй байна.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

Монгол Улсын Хууль

- Монгол Улсын Үндсэн Хууль /1992/.
- Монгол Улсын засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай /2006/.
- Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тухай хууль /2002/.
- Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль /1994/.
- Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль /1993/.
- Бүсчилсэн хөгжлийн удирдлага зохицуулалтын тухай /2003/.
- Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль /2002/.
- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль /1996/.
- Татварын ерөнхий хууль /2008/.
- Хот байгуулалтын тухай хууль /2008/.
- Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хууль /

Монгол хэл дээрх бусад материал

- “Төвлөрлийг сааруулахад нутгийн өөрийн удирдлагын санхүүгийн үндсийг бэхжүүлэхийн ач холбогдол” илтгэл. *Монгол Улсын Ардын багш, гавъяат хуульч, доктор, профессор Б.Чимид*. 2008-12-20. Чингис хаан зочид буудал.
- Орон нутгийн төсвийн орлогын хуваарилалтыг зохистой хангах нь. Судалгааны тайлан. **Нээлттэй нийгэм форум**. 2009 он. 11 дэх тал.
- Монгол Улсын төв орон нутгийн харилцааг шинэчлэн тодорхойлох нь: орон нутгийн удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх боломжит чиглэлүүд. Хэлэлцүүлэгт зориулсан төсөл. *НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газар*. 2008.10-р сар.
- Монгол Улсын төв орон нутгийн харилцааг шинэчлэн тодорхойлох нь: орон нутгийн удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх боломжит чиглэлүүд. Хэлэлцүүлэгт зориулсан төсөл. *НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газар*. 2008.10-р сар.
- Нийслэлийн Засаг Даргын эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон хуулиудын жагсаалт, НЗДТГ-аас судалгааны ажлын хэсэгт ирүүлсэн мэдээлэл, 56 хуудас
- Нийслэлийн Нутгийн Захиргааны байгууллагуудаас хуульд заагаагүй бусад эрх зүйн актаар зохицуулагддаг эрхүүд, НЗДТГ-аас судалгааны ажлын хэсэгт ирүүлсэн мэдээлэл, 2 хуудас

Гадаад хэл дээрх бусад материал

- Act on the structure of the capital city of Warsaw, 15 March 2002;
- Act on the local self-government of Warsaw, 1994;
- The Statute of the capital city of Warsaw, 2008;
- Закон Республики Казахстан “О статусе столицы Республики Казахстан”, 2007 г.
- Устав города Москвы, М., 15.02.2006, <http://www.businesspravo.ru/>;
- Правила регистрации в Москве, Москвагийн Засгийн газрын тогтоол №859, М., 2006.10.31, <http://www.help-hr.ru/catalog/>;
- Правила о порядке застройки г. Москвы, <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss6520.htm>;
- <http://www.mevzuat.gov.tr/>
- Федеральный закон “О статусе столицы Российской Федерации”. 2004 г. www.consultant.ru
- Закон “О статусе столицы Республики Беларусь-города Минска”. www.base.spininform.ru/
- Устав города Москвы, 2006 г. www.roskodeks.ru
- Устав города Минска, 2001 г. www.myminsk.com/
- Декларация конференции Объединения столиц Европейского Союза 2007. [www. S tolitsa.tallinn.ee/](http://www.tolitsta.tallinn.ee/)
- М.М.Гордеева Столица федеративного государства в системе взаимоотношений “центр-регион”: политический анализ зарубежного и российского опыта. М., 2008 г
- T.I. Jaskova Capital region and capital position: ratio of concerts. www.belchas.by
- А. Лола Принципы управления крупнейшим городам. www.vasilievaa.narod.ru