

---

ГУРАВ. НИЙСЛЭЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ  
(ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА)

---

Судалгааг удирдсан:

С.Сүхбаатар

Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,  
Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D)

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Д.Дэмидханд

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Б. Зоригтбаатар

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2022.12.30.

## АГУУЛГА

<b>УДИРТГАЛ.....</b>	<b>119</b>
<b>НЭГ. НИЙСЛЭЛИЙН ЭРХ ЗҮЙ БАЙДАЛ.....</b>	<b>121</b>
1.1. Нийслэлийн ойлголт, онцлог.....	122
1.2. Нийслэлийн төрөл, хэлбэрүүд.....	124
1.3. Нийслэлийн эрх зүйн үндэс.....	126
1.4. Нийслэлийн чиг үүрэг.....	130
1.5. Нийслэл болон засгийн газар хоорондын харилцаа.....	137
1.6. Нийслэлийн удирдлага.....	141
<b>ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН НИЙСЛЭЛ УЛААНБААТАР ХОТЫН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ .....</b>	<b>146</b>
2.1. Нийслэл Улаанбаатар хотын онцлог, хэлбэр.....	146
2.2. Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн үндэс.....	148
2.3. Нийслэл Улаанбаатар хотын чиг үүрэг.....	148
2.4. Нийслэл болон Засгийн газар хоорондын харилцаа.....	152
2.5. Нийслэл Улаанбаатар хотын удирдлага.....	153
<b>ГУРАВ. СҮҮЛИЙН ҮЕИЙН ХАНДЛАГА .....</b>	<b>155</b>
3.1. Малайз Улсын шинэ нийслэл болон захиргааны байгууллагын нүүлгэлт .....	155
3.2. Казакстан Улсын шинэ нийслэл.....	155
3.3. Бусад.....	156
<b>Дүгнэлт.....</b>	<b>157</b>
<b>Зөвлөмж.....</b>	<b>162</b>
<b>Ном зүй.....</b>	<b>163</b>

## УДИРТГАЛ

Улсын Их Хурлаас анх 1994 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдөр Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг батлан гаргасан. Гэвч энэхүү хууль нь эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд шинэчлэн баталсан хуулиудын зүйл, заалттай нийцэхгүй болсон тул хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж, батлуулах нь нэн чухал асуудал<sup>1</sup> болсон. Үүний дагуу 2021 оны 7 дугаар сарын 7-ны өдөр Монгол Улсын Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хуулийг шинэчлэн баталсан тул батлагдаад удаагүй байгаа шинэ хууль гэж хэлж болно. Уг хуулиар

Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын тусгай болон бусад чиг үүргийг тогтоох, хөгжлийн бодлого, удирдлага, зохион байгуулалтын онцлог, дагуул хот, эдийн засгийн тусгай бүс, төрийн дээд болон төрийн захиргааны төв байгууллага, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бусад нэгж, хуулийн этгээд, байгууллагатай харилцахтай холбогдсон харилцааг зохицуулдаг.

Нийслэлд тухайн улсын төрийн өндөр, дээд байгууллагууд байршдаг ба нийслэл хот нь ихэвчлэн тухайн улс орны улс төр, эдийн засаг, соёл, шинжлэх ухааны төв болж, бусад улс нийслэлээр нь дамжуулан тухайн оронтой танилцдаг. Мөн үндэсний болон олон улсын ач холбогдолтой арга хэмжээ зохион байгуулагдах бөгөөд эдгээртэй холбогдсон олон төрлийн чиг үүрэг нийслэлд харьяалагдаж байдаг тул нийслэл нь чухал судлагдахуун юм.

Эдгээрийг үндэслэн энэхүү судалгаагаар улсын нийслэлийн талаарх ойлголт, онцлог, тэдгээрийн төрөл, хэлбэрийг хоорондоо ялгаа бүхий улсуудын жишээгээр баяжуулан тодруулах, Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн зохицуулалт тэдгээрийн онцлогийг сонгон авсан гадаад орнууд (Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (цаашид Герман Улс гэх), Оросын Холбооны Улс (цаашид Орос Улс гэх), Бүгд Найрамдах Унгар Улс (цаашид Унгар Улс гэх), Бүгд Найрамдах Хорват Улс (цаашид Хорват Улс гэх), Бүгд Найрамдах Словени Улс (цаашид Словени Улс гэх))-ын хууль тогтоомж, холбогдох эх сурвалжийн хүрээнд харьцуулан судлах, ингэхдээ нийслэлийн статус, тусгай болон бусад чиг үүрэг, удирдлагын тогтолцоо, засгийн газартай харилцах харилцаа буюу чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ нийслэл хот Засгийн газартайгаа хэрхэн хамтарч ажилладаг, хэрхэн эдгээр чиг үүргийг санхүүжүүлдэг буюу төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлдэг эсэх зэрэг элементийг харьцуулан судалж, дүн шинжилгээ хийхийг зорьсон.

Судалгаанд хамруулсан 5 улсыг сонгон авахдаа хөрш бөгөөд онцлог статустай нийслэлийн хувьд Орос Улсын нийслэлийг, засаг захиргааны онцлог статустай нийслэл учир Берлин хотыг, Үндсэн хуулиараа нийслэл нь Монгол Улстай адилаар засаг захиргааны нэгж болж хуульчилснаар нь Унгар Улсын нийслэл Будапешт хотыг, Нийслэл хотын тухай хууль болон Нутгийн удирдлагын тухай хуулиар нийслэлийг хамтад нь зохицуулдаг тул Загреб хотыг болон нийслэлийн чиг үүргийг Монгол Улстай төстэй хуульчилсан байсан тул Словени Улсын нийслэлийг тус тус сонгон судаллаа.

Түүнчлэн нийслэл Улаанбаатар хотод тулгамдсан асуудлууд (хэт төвлөрөл г.м) гадаадын бусад орнуудын хувьд ч тулгамдаж байсан бөгөөд эдгээрийг

<sup>1</sup> Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан судалгаа, (УБ, 2022), 20 дахь тал.

шийдвэрлэхийн тулд ямар арга хэмжээ авсан талаарх сонирхолтой туршлагаудыг судалгааны тайлангийн гуравдугаар бүлгээр танилцуулах байдлаар оруулав.

### **Судалгааны хамрах хүрээ**

Түүнчлэн, бидний судалгаа нь зөвхөн улсын нийслэлд хамаарах бөгөөд холбооны муж, өөртөө засах орон, бүс нутаг болон бусад дэд нэгжүүдийн нийслэлд хамаарахгүй гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Учир нь улс орнуудын нийслэл хотын статусын талаар судалж байхад ялангуяа холбооны зарим улсуудын хувьд нийслэл нь зөвхөн тухайн улсын төв (газар нутаг болон бусад байдлаар) биш тухайн муж улс нь тус тусын нийслэлтэй байдаг гэж хууль зүй болон улс төрийн үүднээс тайлбарладаг байна. Гэхдээ бидний судалгаа нь зөвхөн улсынх нь хувьд тодорхойлогддог нийслэлтэй холбоотой асуудал юм. Мөн энэхүү судалгааг нийслэлийн статус, бэлгэ тэмдэг, төрөл, хэлбэр, чиг үүрэг, чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд засгийн газартай хамтран ажиллаж буй байдал, болон төрөөс олгож буй дэмжлэг, эцэст нь удирдлагын тогтолцоо зэргийн хүрээнд судалсан болно.

### **Судлагдсан байдал**

Монгол Улс дахь нийслэл түүний эрх зүйн байдлын талаар хийсэн судалгаануудаас дурдвал УИХ-ын тамгын газрын судалгааны төвөөс 2010 онд гаргасан “Нийслэлийн эрх зүйн зохицуулалт өргөн барьсан хуулийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ, боловсронгуй болгох асуудлууд (харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ)” болон “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын талаарх шүүмж, бусад орны туршлага (харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ)” сэдэвт судалгаа болон ХЗҮХ-ээс 2021 онд хийгдсэн Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан судалгаанууд тус тус хийгдсэн байна. Харин 2021 онд Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдсанаас хойш энэхүү сэдвээр судалгаа хийгдээгүй байгаа бөгөөд шинэ хуулийн холбогдох зохицуулалтыг Нэгжийн тухай хууль болон гадаад орны хууль тогтоомжтой харьцуулан судалснаар уг судалгааны онцлог илэрч байна.

Гадаад хэл дээрх эх сурвалжуудын хувьд тухайн улсад нийслэлийн гүйцэтгэх үүргийн талаар авч үзсэнийг эс тооцвол нийслэлийг чиг үүрэг, онцлогийг дэлгэрэнгүй судалсан судалгааны бүтээл хомс байна.

Нийслэлийн талаар улс төр судлаачид, эдийн засагчид, хот төлөвлөгчид, архитекторууд зэрэг олон төрлийн мэргэжилтнүүд өөр өөрийн мэргэжлийн зүгээс судалсан байгаагаас нийслэл нь олон талаар судлагддаг судалгааны объект гэдгийг харж болно.

### **Судалгааны арга зүй**

Судалгааны ажлыг гүйцэтгэхдээ Монгол Улсын нийслэлд холбогдох хууль тогтоомж, ном, судалгааны бүтээлийг судлан, холбогдох зарим эрх зүйн зохицуулалтыг судлахдаа анализ, синтез болон харьцуулсан судалгааны аргуудыг хэрэглэсэн. Мөн гадаад орнуудын эрх зүйн зохицуулалт, ном, судалгааны бүтээлүүд, бусад мэдээллийн эх сурвалжуудыг цуглуулан Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулж, дүн шинжилгээ хийсэн.

## НЭГ. НИЙСЛЭЛИЙН ЭРХ ЗҮЙ БАЙДАЛ

### 1.1. Нийслэлийн ойлголт, онцлог

Нийслэл хот буюу нийслэл (англи., capital city or capital) гэдэг үг нь “толгой” гэсэн утгатай латин хэлний *caput* (genitive *capitis*) гэсэн үгнээс гаралтай.<sup>2</sup> Дэлхий нийтэд нийслэл хот гэж тодорхойлсон нэгдсэн тодорхойлолт байхгүй<sup>3</sup> ч нийслэл хот нь тухайн улс оронд чухал үүрэг гүйцэтгэж хүндтэй байр суурь эзэлдэг билээ. Нийслэл нь ихэвчлэн тухайн улс орны улс төр, эдийн засаг, соёл, шинжлэх ухааны төв болохынхоо хувьд бусад улсад өөрийн орныг таниулах дүр төрх болдог бөгөөд тухайн орны хамгийн их хүн ам суурьшсан хот байх нь элбэг.

Түүнчлэн нийслэлийн нийтлэг нэг шинж нь тухайн орны хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглал болон гадаад улсын дипломат төлөөлөгчийн газрууд үйл ажиллагаагаа явуулдаг, байрладаг хот болдгоор илэрдэг. Ийм хотуудад төрийн ёслол, хүндэтгэлийн зэрэг албан ёсны олон үйл ажиллагаа зохиогддог. Гэсэн ч төрийн дээд байгууллага (жишээ нь: Засгийн газар)-ын байнга оршдог газар гэж үзэх нь бүх улсад хамаарахгүй. Тухайлбал, Нидерланд Улсын төрийн байгууллагууд нь улсын нийслэл Амстердам хотод төвлөрсөн байдаггүй бөгөөд харин Гааг хотод байрладаг (энэ нь бас хатан хааны оршин суух газар болдог). Мөн Герман Улсад холбооны зарим яамд Бонн хот (1990 оноос өмнөх Баруун Германы нийслэл)-д байрладаг бол бусад холбооны эрх баригчид (жишээлбэл, Дээд шүүх, Үндсэн хуулийн шүүх) Берлиний гадна буюу Карлсруэ хотод байрладаг байна.

Нийслэлийн үйл ажиллагаагаа явуулах эрх хэмжээ нь тодорхой хэмжээний нутаг дэвсгэрээр хязгаарлагддаг. Гэвч газар нутгийн хэмжээ нь нийслэлийн бодит ач холбогдлыг тодорхойлоход чухал үүрэгтэй биш юм. Түүний эдийн засаг, улс төрийн үйл ажиллагааны олон талт байдал, цар хүрээ, харилцааны өргөн хүрээг хамарсан систем нь улс орныг жижиг байхаас үл хамааран бүхэлд нь чухал нийслэл болгодог.<sup>4</sup> Эдгээр олон харилцаанд нийслэл эрх зүйн бие даасан субъект болж оролцох нь тохиромжтой байдаг.

Улс орнууд нийслэл хотоо сонгохдоо тухайн нийслэлийн байршил, хүн амын суурьшил, нягтрал зэргийг харгалзан үздэг. Байршлын хувьд нийслэл нь төв хэсэгт байрласнаар тухайн улсын нэгдмэл байдлыг хангах үүрэг гүйцэтгэдэг байна. Жишээлбэл, Мадрид хот Испанийн яг дунд хэсэгт (мөн цаашилбал Иберийн хойгийн дунд) байрладаг. Монгол Улс ч мөн энэ жишгээр нийслэлийг Монгол Улсын төв хэсэгт байрлахаар сонгосон. Түүнчлэн дэлхийн улс орнуудад томоохон хотууд олноор бий болсноор улсынхаа нийслэл хотыг хэрхэн сонгох нь тухайн орны хувьд томоохон үр дагаврыг бий болгодог. Иймээс зарим томоохон холбооны улсуудад аль нь ч нөгөөдөө нийслэл байх давуу эрхээ өгөхийг хүсэхгүй хоёр ба түүнээс дээш хот (эсхүл улс төрийн бусад хуваагдал) хооронд тохиролцоонд хүрэх замаар ихэвчлэн нийслэлийг газар зүйн хувьд ойролцоогоор ижил зайд байрлуулахаар сонгодог байна. Жишээ нь Бразил Улс холбооны нийслэлээ Рио-де-Жанейрогоос улсынхаа төв хэсэгт илүү ойр байрлалтай, нарийн төлөвлөгдсөн шинэ хот болох Бразилиа руу

2 Online etymology dictionary, Холбоос: <https://www.etymonline.com/word/capital>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.20.

3 Emin Yeritsyan, Armenia, (L, EPP/CD), “Status of capital cities”, The Congress of Local and Regional Authorities Chamber of Local Authorities 14th Plenary session cpl (14)4rep, 4 May 2007, p.4.

4 Gottmann, Jean. “The Role of Capital Cities.” *Ekistics*, vol. 44, no. 264, 1977, p. 240. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/43618930>. Accessed 25 Dec. 2022.

шилжүүлсэн гайхалтай шийдвэр нь Рио болон Сан Пауло зэрэг томоохон хотуудын өрсөлдөөнөөс зайлсхийх, мөн үндэсний бодлогоо бодлого дутагдаж байгаа том орон зайг хөгжүүлэхэд чиглүүлэх гэсэн хүсэл болон ийм төв рүүгээ байрлалтай, тусгаарлагдсан байршил нь улс төрийн үйл ажиллагааг томоохон бизнесийн төв болох “космополит” Рио-де-Жанейрогоос ирэх дарамт, лоббиноос чөлөөлнө гэсэн найдвар зэрэг олон шалтгаантай холбоотой байна.<sup>5</sup>

### 1.1.1. Нийслэлийг хотоос ялгах нь

Америкийн эрдэмтэн Наох Уэбстерийн толь бичигт хотыг “суурин газар; тосгон юм уу жижиг хотоос том газар; хүн амын томоохон чухал төвлөрөл; оршин суугчдын хэрэгцээг хангахын тулд худалдаа, арилжаа, үйлдвэрлэл эрхлэн явуулах нэг нэгнээсээ хамаарсан олон талын чадвар бүхий хүмүүсийн дээд зэргийн зохион байгуулалт мөн” гэх зэргээр тодорхойлсон байдаг.<sup>6</sup> Хот гэдгийг монгол хэлнээ “нэгэн газар барилга байшин цогцлон суурьшсан...үйлдвэр худалдаа, засаг захиргааны байгууллага төвлөрч хүн ам олноор хуран цугларсан газар”<sup>7</sup> гэж тодорхойлсон байна. НҮБ-ын Статистикийн хорооноос хотжилтын зэргээр нь хот, жижиг хот, хөдөө гэж хуваасан ангиллыг олон улсын харьцуулалтад санал болгож буй арга болгон баталсан бөгөөд хот нь дор хаяж 50,000 хүн амтай 1 км<sup>2</sup>-д 1500 гаруй хүн амын нягтаршилтай<sup>8</sup> байх ёстой гэж үзсэн байна. Мөн Япон улсын Эзэн хааны нутгийн өөрөө удирдах удирдлагын тухай хуулийн 7-р зүйлд заасны дагуу “...50000 ба түүнээс дээш хүн амтай, барилга байгууламжийн 60 хувь нь төв хэсэгт байрласан, хүн амын 60 хувь нь аж үйлдвэр, үйлчилгээний салбарт ажилладаг бүсийг хот гэнэ” гэж заажээ.<sup>9</sup> Эдгээрээс үзэхэд аливаа суурин газрыг хот гэж үзэхийн тулд хүн амаар нь хамгийн түрүүнд ангилал тогтоож байгааг<sup>10</sup> харж болно.

Монгол Улсад ч хотыг авч үзэхдээ “15000-аас доошгүй оршин суугчтай, тэдгээрийн дийлэнх хувь нь голлон үйлдвэр, үйлчилгээний салбарт ажилладаг, хот бүрдүүлэгч дэд бүтэц хөгжсөн, өөрийн удирдлага бүхий төвлөрсөн суурин газар мөн.” гэж хүн амын хувьд шалгуур болгосон бол Словени Улсад хамгийн багадаа 5000 оршин суугчтай байж байж хотод тооцогддог байна.

Мөн хүн амын тоо шиг хялбар тоон хэмжүүр ашигладаггүй улс орнууд байдаг. Жишээлбэл, тодорхой үйлчилгээ (эрүүл мэнд, боловсрол, төрийн байгууллага, тэр байтугай таван одтой зочид буудал гэх мэт) байгаа эсэх, эсхүл хүн амын дийлэнх нь хөдөө аж ахуйн бус секторт ажил эрхэлж байгаа эсэхийг өөрсдийн хотыг тодорхойлохдоо харгалзан үздэг.<sup>11</sup>

5 Мөн тэнд.

6 Ц.Ганболд, Б.Энхболд, “Хот, тосгоны удирдлагын тогтолцоо, эрх зүйн байдлыг сайжруулахад тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх гарц”, Konrad Adenauer stiftung, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь, судалгааны үр дүн бодлогын зөвлөмж, (УБ, 2019), 144 дэх талаас дам ишлэв.

7 Мөн тэнд.

8 Lewis Dijkstra, Ellen Hamilton, Somik Lal, and Sameh Wahba, How do we define cities, towns, and rural areas, Холбоос: <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/how-do-we-define-cities-towns-and-rural-areas>, (2020.03.10), Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.25.

9 С.Дорждагва нар, “Хотын талаар баримтлах бодлогын олон улсын туршлагаас”, УИХ-ын Тамгын газрын судалгааны төв, Бодлогын судалгаа шинжилгээ IV боть, (УБ, 2010), 433 дахь тал.

10 Мөн тэнд, 429 дахь тал.

11 Urban Data Platform Plus, What criteria are used to define a city, Холбоос: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/thefutureofcities/what-is-a-city#the-chapter>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.25.

Хот, нийслэлийн ялгааг гаргахын тулд одоогоор өрнөж буй нэгэн сонирхолтой жишээг<sup>12</sup> авч үзье. Америкийн Нэгдсэн Улсын нийслэл Вашингтон ДС-г Америкийн 51 дэх муж болгох аян өрнөөд байгаа ба дагалдах хуулийн төсөлд Цагаан ордон, Капитол, Дээд шүүх, Үндэсний худалдааны төв зэрэг холбооны барилгуудыг багтаасан “Улсын нийслэлд үйлчлэх бүс” гэж нэрлэгдэх 2 милийн радиус бүхий газрыг тусгасан байна. Энэ газар хүн амгүй бөгөөд Колумбийн дүүрэг гэж холбооны харьяалалд хэвээр үлдэнэ. Харин Вашингтон хотын бусад хэсэг буюу хүмүүс амьдардаг хэсэг болох орон сууцны болон худалдааны бүсүүдийг шинэ 51-р муж улсын нэг хэсэг болгоно гэжээ. Энэ нь нийслэлд хүн ам оршин суухгүй байсан ч болох бөгөөд зөвхөн төрийн гол байгууллагууд, ялангуяа хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын байгууллагуудын суудал болох шинж нь л Вашингтоныг нийслэл болгож байна гэж ойлгож болно. Харин хот бол олон хүн амьдар ч эдийн засаг, худалдаа бий болсон газар буюу нийслэлээс салангид оршиж болж байгааг харж болохоор байна. Түүнчлэн хотод аж үйлдвэржсэн хэсэг болон хөдөөгийн бүсүүд хооронд эрс ялгаатай байдал тулгардаггүй. Энэ нь хотыг хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн хөгжилд чухал ач холбогдолтой тодорхой сайжруулалтыг явуулах хамгийн үр дүнтэй механизм болгож байгаа бөгөөд боловсрол, газар ашиглалтын төлөвлөгөө, тээвэр, эрчим хүч, хог хаягдлын менежмент зэрэг чиг үүргүүд ихэвчлэн хотуудад харьяалагдаж байгаагийн гол шалтгаан болж байдаг.<sup>13</sup>

Хот хэмээх ойлголтыг олон улсын түвшинд ч “Засаг захиргааны нэгж”, “муж” хэмээх ойлголтуудаас салангид авч үздэг<sup>14</sup> ба Засаг захиргааны нэгжээс, хотын ялгарах гол онцлогуудад:

1. Төсвөө бие даан өөрөө бүрдүүлдэг,
2. Дэд бүтэц болон бусад барилга, байгууламж, хотын хэлбэр дүрсээ өөрөө тодорхойлдог,
3. Төсөв хөрөнгөө өөрөө зарцуулдаг,
4. Бусдаас буюу засгийн газар, засаг захиргааны нэгжээс хараат бусаар бие даан хөгжих чадвартай байх<sup>15</sup> зэрэг шинжүүдийг хамруулдаг байна.

Эдгээрээс үзвэл аливаа улс ихэвчлэн хотыг улсынхаа нийслэл болгон өргөмжилдөг ба нийслэл нь хэдий хот боловч улсын нийслэл болохынхоо хувьд бусад хотуудаас ялгарч байх тул “нийслэл” болон “хот” хэмээх ойлголтууд нь ялгаатай ойлголтууд байна.

### 1.1.2. Нийслэлийн бэлгэ тэмдэг

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын нэгэн элемент нь тухайн нийслэлийн бэлгэ тэмдэг байдаг. Энэ хүрээнд сонгон авсан орнуудын нийслэлийн бэлгэ тэмдгийн зохицуулалтуудыг авч үзье.

12 State of Washington DC, Frequently Asked Questions about Statehood for the People of DC, Холбоос: <https://statehood.dc.gov/page/faq>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.25.

13 Andrew Bodiford, “Cities in International Law: Reclaiming Rights as Global Custom”, 23 CUNY L. Rev. 1,2020, p.30. Available at: <https://academicworks.cuny.edu/clr/vol23/iss1/1/>, Сүүлд үзсэн огноо:2022.12.29.

14 С.Дорждагва нар, “Хотын талаар баримтлах бодлогын олон улсын туршлагаас”, УИХ-ын Тамгын газрын судалгааны төв, Бодлогын судалгаа шинжилгээ IV боть, (УБ, 2010), 428 дахь тал.

15 Мөн тэнд, 428-429 дэх тал.

Москва хотын дүрмийн 1-р бүлэг 8-р зүйлд заасны дагуу Москва хотын бэлэг тэмдэг, туг, сүлд дуутай байх бөгөөд Москва хотын бэлгэ тэмдэг, туг, сүлд дууны тодорхойлолт, тэдгээрийг албан ёсоор ашиглах журмыг Москва хотын хуулиар тогтоодог.

Берлиний үндсэн хуульд заасны дагуу Берлиний далбаа, төрийн сүлд, тамга нь баавгайг харуулсан байна. Далбааны өнгө нь цагаан, улаан өнгөтэй байна.

Словени Улсын Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд нийслэл хотын бэлгэ тэмдгийн талаар зохицуулалт байхгүй бөгөөд нийслэл хотын дүрмээр зохицуулсан байна. Үүнд Нийслэл нь төрийн сүлд, далбаатай байх бөгөөд эдгээрийн хэлбэр, хэмжээ, дүрс, өнгө зэргийг тусгасан. Харин эдгээрийг хэрэглэх журмыг Хотын зөвлөлийн тогтоолоор баталдаг байна.<sup>16</sup>

Унгар Улсын нийслэл Будапешт хот түүхэндээ хэд хэдэн удаа өөрийн сүлд, далбааг өөрчилж байсан бөгөөд коммунизм нуран унасны дараах жилүүдэд Будапештын бэлгэдлийг дахин шийдэх шаардлагатай болсон. Будапешт хотын зөвлөл 1873 оны анхны шийдвэрийн дагуу 1990 онд улаан шар-цэнхэр тугийг сонгосон ч 2011 оны 6-р сарын 22-нд Будапештын Ерөнхий Ассамблей 2011 оны 8-р сарын 3-нд санал хураалт явуулсан ялимгүй нэмэлт өөрчлөлтөөр Будапештын шинэ далбааг олонхын саналаар баталсан байна.<sup>17</sup>

Хорват Улсын нийслэл Загреб хотын бэлгэ тэмдгийн талаар Загреб хотын дүрмээр тодорхойлсон байна. Үүнд зааснаар Загреб хот нь сүлд, далбаа, хотын даргын хүндэт гинжтэй байдаг.<sup>18</sup> Мөн уг дүрмээр Загреб хотын сүлд, далбаа, хүндэт гинжид тавигдах шаардлага, хэрэглэж болох тохиолдлууд болон Загреб хотын тамганы талаар тусгасан байна.

## 1.2. Нийслэлийн төрөл, хэлбэрүүд

Улс орны хүн ам, улс төрийн тогтолцооны онцлог, байршил, газар нутаг зэргээс шалтгаалан нийслэлийн олон хэлбэрүүд бий болсон байна. Ерөнхий байдлаар ангилан авч үзвэл нийслэлийг “төвлөрсөн хэлбэр”-ийн нийслэл болон “төвлөрсөн бус хэлбэр”-ийн нийслэл хэмээн хувааж болно.

Улмаар “төвлөрсөн хэлбэр”-ийн нийслэлийг А) Хамгийн их хүн амтай, олон чиг үүрэг бүхий төвлөрсөн нийслэл, В) Хамгийн их хүн амтай боловч, эдийн засгийн төв нь өөр газарт байдаг нийслэл хэмээн ангилж болно. Харин “төвлөрсөн бус хэлбэр”-ийн нийслэлийг А) Холбооны Улсын нийслэл, В) Нүүлгэсэн нийслэл, С) Их гүрний нийслэл хэмээн ангилж болно.

### 1.2.1. Төвлөрсөн хэлбэр

#### А) Хамгийн их хүн амтай, олон чиг үүрэг бүхий төвлөрсөн нийслэл

16 Statute of the City of Ljubljana (official consolidated text), page 2125, Article 5, Холбоос: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-0669/statut-mestne-obcine-ljubljana-uradno-preciseno-besedilo>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.01.10.

17 Red, yellow, green – The colours of Budapest, Холбоос: [https://pestbuda.hu/en/cikk/20200827\\_red\\_yellow\\_green\\_the\\_colours\\_of\\_budapest](https://pestbuda.hu/en/cikk/20200827_red_yellow_green_the_colours_of_budapest), Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.25.

18 Statute of the City of Zagreb, Article 8, Холбоос: <https://skupstina.zagreb.hr/UserDocsImages/Engleski%20WEB/STATUTE%20of%20the%20City%20of%20Zagreb.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.25.



Судлаачид нийслэлийг хоёр төрөлд хуваадаг бөгөөд эдийн засгийн хөгжилд тулгуурласан болон бус нутгийн хөгжилд тулгуурласан гэж хуваан авч үздэг.<sup>19</sup>

Нэг талаас, өндөр хөгжилтэй олон томоохон оронд нийслэл хот нь хүн амын тоо болон эдийн засгийн үйл ажиллагааны хувьд нэгэн зэрэг тэргүүлэх хот буюу бөөгнөрлийн гол төв байдаг.

Токио (Япон), Бангкок (Тайланд), Жакарта (Индонез), Манила (Филиппин), Куала Лумпур Ле (Малайз), Тегеран (Иран), Каир (Египет), Найроби (Кени), Лондон (Их Британи), Парис (Франц), Мадрид (Испани), Лиссабон (Португали), Стокгольм (Швед), Мексик Чико хот (Мексик), Буэнос-Айрес (Арзен)

## **В) Хамгийн их хүн амтай боловч, эдийн засгийн төв нь өөр газарт байдаг нийслэл**

Берлин (Герман), Ром (Итали)

### **1.2.2. Төвлөрсөн бус хэлбэр**

Нөгөөтэйгүүр, өндөр хөгжилтэй оронд нийслэлд төвлөрөл (эдийн засгийн, хүн амын г.м) харьцангуй бага байдаг. Төвлөрсөн нийслэлтэй харьцуулахад тооны хувьд цөөн боловч, төвлөрсөн бус нийслэлийг хэд хэд хуваан авч үзэж болно.

## **А. Холбооны Улсын нийслэл**

Мужуудын тэнцвэрт байдлыг хадгалах үүднээс харьцангуй жижиг хэмжээний улс төрийн нийслэл бий болох нь бий. Тухайлбал, Берн (Швейцарь), Вашингтон ДС (Америкийн Нэгдсэн Улс), Оттава (Канад), Канберра (Австрали), Претория (Өмнөд Африк), Бонн (хуучин Баруун Герман)

## **В. Нийслэл нүүлгэсний дараах нийслэл**

Шинэ хот эсхүл хуучин хот руу нийслэлийг шилжүүлснээр үүсэх харьцангуй жижиг хэмжээний улс төрийн чиг үүрэг бүхий нийслэл бий болох нь бий. Тухайлбал, Бразилиа (Бразил), Исламабад (Пакистан), Анкара (Турк), Абужа (Нигери), Веллингтон (Шинэ Зеланд)

Сүүлийн үеийн судалгаагаар холбооны арван нэгэн орноос ихэнх тохиолдолд “Нийслэл хот нь хамгийн том хот болон эдийн засгийн гол төв биш байгаа бол харин нэгдмэл улс орнуудад ... нийслэл нь ихэвчлэн хамгийн олон хүн амтай буюу эдийн засгийн хувьд улс орны хүчирхэг хот” байгаа нь ажиглагдаж байна.<sup>20</sup>

Профессор Доналд С. Роват, Кэмпбэлл болон улс төр судлаач Ван Винсберг<sup>21</sup> нар нийслэл хотуудыг тухайн улсын засаг захиргааны зохицуулалтынх нь хувьд ангилсан байна. Тэдний ажилд үндэслэн бид судалгаандаа нийслэл хотуудыг дараах байдлаар ангилж үзлээ. Үүнд:

19 Horst Zimmermann, Matthias Wrede, “Environment and Planning C: Government and Policy”, 2010, volume 28, pages 761-762, Available at <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c286com>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.10.

20 Horst Zimmermann, Matthias Wrede, “Environment and Planning C: Government and Policy”, 2010, volume 28, pages 761-762, Available at <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c286com>

21 Van Wynsberghe, C: “How do you govern a federal capital?”, Federations 5, 2005, 1: p6-7.

а) Эрх зүйн байдал нь хүрээлэн буй мужуудаас ялгаатай холбооны тойргууд. Эдгээр нийслэлүүдэд үндсэн хуулийн бүрэн эрхт байдал дутмаг бөгөөд ихэвчлэн төрд өөрсдийн төлөөлөлгүй байдаг. Хэдий өөрөө удирдах ёс тогтсон байсан ч хотын захиргаа муж улсынхаа бүх ажлыг хариуцдаггүй. Уг загварын хамгийн тод жишээ бол Вашингтон ДС (АНУ), Канберра (Австрали), Каракас (Венесуэл), Шинэ Дели (Энэтхэг), Абужа (Нигери) зэрэг нийслэлүүд энэ төрөлд багтана. Судлаач Роватын үзсэнчлэн "... Холбооны тойргууд нь төвлөрсөн бус холбооны улсад илүү тохиромжтой байдаг бөгөөд төв болон муж улсын засгийн газруудын хооронд эрх мэдлийн огцом хуваагдал нь төв засгийн газар өөрийн нийслэлд зохих хяналт тавихад саад болдог."<sup>22</sup>

б) Хот-улсууд. Энэ загварт тухайн улсын нийслэл нь хот бөгөөд улс/ муж улс болдог холимог зохицуулалтыг хамруулдаг. Жишээлбэл Герман Улсын нийслэл Берлин нь хот бөгөөд Герман Улсын засаг захиргааны бүтцийн нэгж болох муж (Bundesländer)-ын үүргийг давхар гүйцэтгэдэг. Мөн Сингапур, Ватикан зэрэг жижиг улсууд хот-улс болдог байна.

в) Муж улс доторх хотууд. Улс доторх бусад хотуудтай ижил эрх зүйн статустай ба аль нэг муж улсын бүрэлдэхүүнд хамаардаг. Үүний жишээ нь Швейцар улсын нийслэл Берн нь Швейцарын нийслэл боловч Берн муж (Canton)-ын бас нийслэл нь болдог байна. Эдгээр 3 загварын аль ч зохицуулалт нь нөгөө хоёроосоо илүү сайн гэж үзэж болохгүй<sup>23</sup> ба улс орнуудын өөр өөрийн онцлогоос хамаарч тухайн загварыг сонгох боломжтой юм.

г) Нийслэл хотууд нь нэгдмэл тогтолцоонд багтдаг хотууд (Улаанбаатар, Будапешт, Парис, Загреб, Стокгольм г.м) тус тус багтана.

### 1.3. Нийслэлийн эрх зүйн үндэс

Нийслэлийг тодорхойлох, түүний статусыг тогтоох асуудал нь үндсэн хуулийн эрх зүйн судлагдахуун бөгөөд энэ нь улс орны төрийн бүрэн эрхийн зохион байгуулалтын бүхэл бүтэн тогтолцоог бүрдүүлж, тогтвортой хууль эрх зүйн орчныг бүтээхэд нөлөөлдөг.<sup>24</sup> Үүний зэрэгцээ, нийслэлийн статусын асуудал нь удирдлагын өндөр төвлөрсөн тогтолцоотой улс орнуудын хувьд онцгой ач холбогдолтой бөгөөд үүний учир нь нийслэлд улс төр, хууль тогтоомж, эдийн засгийн болон бусад шийдвэрүүд гардаг. Тиймээс энэ нь улсын оршин тогтнох нөхцөл байдлыг бүхэлд нь тодорхойлдог ач холбогдолтой байна.<sup>25</sup>

Нийслэлийн статусыг авч үзэхийн тулд эрх зүйн хувьд улс орнууд нийслэлийг хэрхэн, яаж тодорхойлж, тусгасныг авч үзэх хэрэгтэй. Нийслэл бол ихэвчлэн хот байдаг бөгөөд дэлхий нийтээр capital city буюу нийслэл хот гэж ярьж, хэрэглэж заншсан байна. Хэдийгээр нийслэл нь бусад хотуудаас ялгаатай ч хот болохынх нь

22 Rowat, Donald C. 1993. "Ways of Governing Federal Capitals", In Capital Cities / Les Capitales: Perspectives Internationales / International Perspectives, edited by J. Taylor, J. G. Lengellé and C. Andrew. Ottawa: Carleton University Press, p166-167.

23 Cold War Metropolis: the Fall and Rebirth of Berlin as a World City. Minneapolis: University of Minnesota Press (forthcoming), Campbell, Scott. 2000. Холбоос: <https://www-personal.umich.edu/~sdcamp/capitals/Ch2.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.01.14.

24 Постников Александр Евгеньевич, "Статус столицы как категория российского конституционного права", Журнал российского права No 4 — 2018, 5 стр.

25 Мөн тэнд.

хувьд түүний эрх зүйн үндсийг тодорхой болгох шаардлага зүй ёсоор тавигдана.<sup>26</sup> Аливаа улс өөрийн нийслэл хотоо Үндсэн хуулиараа тунхаглан зарлах нь элбэг. Нийслэлийг Үндсэн хуулийн хэмжээнд өргөмжлөх нь түүний бусад хотуудаас ялгагдах эрх зүйн статусыг бүрдүүлэхээс гадна тухайн улсын орших төвлөрлийг дэлхий нийтэд зарлаж түүгээр улс орны тусгаар тогтнолыг илэрхийлдэг түүхэн уламжлалтай.<sup>27</sup>

Гэвч тухайн улсын үндсэн хуульд улсын нийслэлийг юу гэж зааснаас үл хамааран нийслэлийн статус, зэрэглэлийн онцлог утгыг тодорхойлоход тухайн улсын зан заншил, уламжлал, нийгмийн зөвшилцөл чухал нөлөө үзүүлдэг.<sup>28</sup> Иймд нийслэлийг үндсэн хуулиар тогтоосон нь зөвхөн бэлгэдлийн болон процедурын чиг үүрэгтэй<sup>29</sup> байж болох юм.

Тиймээс улс орон бүр үндсэн хуульдаа өөрийн нийслэлийн талаар заалтыг тусгаагүй байх бөгөөд зарим улсууд Үндсэн хуулиараа баталгаажуулаагүй ч засаг захиргааны бусад хууль тогтоомждоо статусыг нь тусгасан, зарим нь бүр хуульчлаагүй байна. Жишээ нь: Грек Улс л гэхэд Үндсэн хуулиараа ч бүү хэл бусад хуульдаа нийслэл Афин хотынхоо статусыг зарлаагүй бөгөөд харин зарлигаар<sup>30</sup> баталгаажуулсан байна. Харин Их британи Улс нь бичмэл үндсэн хууль байхгүй бөгөөд нийслэл Лондон хотын статусыг аль ч баримт бичгээр баталгаажуулаагүй. Япон Улсад мөн нийслэл Токио хот гэж баталгаажуулсан баримт бичиг байдаггүй.

Үүнээс улбаалан нийслэл хотын эрх зүйн байдалтай холбогдох харилцааг дараах байдлаар зохицуулж байна гэж үзэж болох юм. Үүнд: Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн, зөвхөн хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн, уламжлалт дүрэм баримталдаг (бичмэл эрх зүйн статус байхгүй) гэж хувааж болохоор байна.

Харин нийслэлийг үндсэн хуулиараа хүлээн зөвшөөрсөн зарим улс оронд хотын зохион байгуулалтын бүтэц, чиг үүргийн хүрээг тодорхойлох<sup>31</sup> зэрэг нийслэл хотын нарийвчилсан асуудлуудыг Нутгийн удирдлагын ерөнхий хуулиар зохицуулсан байна. Уг хэлбэрт нийслэлийн өөрөө удирдах ёсны талаар зарим нэг тусгай зохицуулалт эсвэл бага зэргийн ялгааг эс тооцвол нийслэл хотын томоохон институтууд, бүрэн эрх, чиг үүрэг нь бусад төрлийн нутгийн захиргааны байгууллагаас ялгарахгүй тохиолдлууд хамаардаг.<sup>32</sup>

Монгол Улс шиг нийслэлийг орон нутгийн засаг захиргааны онцгой хэлбэр гэж үздэг улс орнуудад нийслэлийн төрийн статусын тухай тусдаа хууль гаргадаг. Албани, Гүрж, Молдава, Польш, Орос, Словени, Испани, Украин зэрэг улсууд

26 Drewe, Paul, "Capital Cities in Europe: Directions for the Future", In Capital Cities / Les Capitales: Perspectives Internationales / International Perspectives, edited by J. Taylor, J. G. Lengellé and C. Andrew. Ottawa: Carleton University Press, p.344.

27 Г.Совд, Н. Жанцан нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, (УБ, 2000), 71 дэх тал.

28 Emin Yeritsyan, Armenia, (L, EPP/CD), "Status of capital cities", The Congress of Local and Regional Authorities Chamber of Local Authorities 14th Plenary session cpl (14)4rep, 4 May 2007, p.7.

29 Мөн тэнд.

30 1834 оны 9-р сарын 18-нд Отто хааны (тухайн үед насанд хүрээгүй байсан) нэрийн өмнөөс үүрэг гүйцэтгэгч захирагчийн зөвлөлөөс гаргасан тогтоолын дагуу Афиныг Грек улсын нийслэлээр зарласан.

31 Emin Yeritsyan, Armenia, (L, EPP/CD), "Status of capital cities", The Congress of Local and Regional Authorities Chamber of Local Authorities 14th Plenary session cpl(14)4rep, 4 May 2007, p.9.

32 Бага зэрэг ялгаатай нийслэл хотууд: Афин, Копенгаген, Люксембург, Парис, Стокгольм, Таллин г.м. Нэгдсэн засаг захиргааны статустай: Амстердам, Анкара, Берн, Дублин, Хельсинки, Лиссабон, Любляна, Никосия, София г.м.

энэ ангилалд багтана. Энэ хэлбэрийн онцлог нь нутгийн удирдлагын харилцааг нийслэл хотын эрх зүйн байдлыг зохицуулж буй харилцаанд оруулалгүйгээр бие даасан хуулиар зохицуулдаг.<sup>33</sup> Ийм байдлаар зохицуулсан орнуудаас судалгааны хүрээнд сонгон авсан Орос Улсын нийслэлийн ойлголт, статусын талаарх эрх зүйн зохицуулалтын жишээг авч үзвэл:

### 1.3.1. Оросын Холбооны Улс

Орос Улс Үндсэн хуулиараа Москва хотыг Санкт-Петербург, Севастополь хотуудын хамтаар холбооны ач холбогдол бүхий хот<sup>34</sup>-ын статусаар өргөмжилсөн. Үндсэн хуулийн 70 дугаар зүйлд заасны дагуу Орос Улсын нийслэл нь Москва хот байх ба нийслэлийн эрх зүйн байдлыг холбооны хуулиар тогтооно гэжээ. Холбооны хууль тогтоомжид Орос Улсын нийслэл нь Орос Улсын холбооны засгийн газрын байгууллагуудын байршил, Орос Улсын бүрэлдэхүүнд хамаарах бүгд найрамдах улсын төлөөлөгчийн газар, нутаг дэвсгэр, бүс нутаг, холбооны ач холбогдолтой хот, автономит муж, автономит тойргийн байршил юм, түүнчлэн Орос Улсад суугаа гадаад улсын дипломат төлөөлөгчийн газрууд мөн байршдаг байна.<sup>35</sup>

Орос Улсын хувьд Бүгд Найрамдах Улс, муж, хязгаар, холбооны /улсын/ зэрэглэлтэй хот, автономит муж, автономит тойрог гэсэн эрх тэгш субъектүүдээс бүрддэг.<sup>36</sup> Өөрөөр хэлбэл хотын статусыг Үндсэн хуулиараа хуульчилж засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид тооцсоноор Москва хот нь холбооны зэрэглэлтэй хот тул нутаг дэвсгэр, өөрөө удирдах ёс бүхий томоохон субъект болж байна. Түүнчлэн Оросын Холбооны Улсын нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульдаа “Оросын Холбооны Улсын нийслэл нь Москва хот. Оросын Холбооны Улсын нийслэлийн нутаг дэвсгэр бол Москва хотын нутаг дэвсгэр мөн”<sup>37</sup> гэсэн зохицуулалт нь Монгол Улс шиг Үндсэн хуулиараа нийслэлийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид тооцон нутаг дэвсгэр олгосон заалтгүй байсныг тухайлсан хуулиараа нөхсөн зохицуулалт болж байгааг харах боломжтой. Гэвч засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид л нутаг дэвсгэр байх ёстой гэсэн зарчмын дагуу авч үзвэл яагаад нийслэлийг Үндсэн хуулиараа засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж гэж тооцоогүй атлаа “нийслэлийн нутаг дэвсгэр” гэж тусгасан байна вэ гэвэл Москва хотын нутаг дэвсгэр нь нийслэлийн ч нутаг дэвсгэр болох буюу нэг ойлголт гэж хуульчилсан тул Москва хотын нутаг дэвсгэртэй адил үгээр хуульчилсан байж болох юм. Тиймээс Орос Улсын хувьд нийслэл болон Москва хот нь ижил нутаг дэвсгэртэй буюу нутаг дэвсгэрээрээ давхцаж байх тул энэ нь Москва хотын засаглалын хэлбэр болон чиг үүрэгт нь нөлөөлсөн байж болох юм. Жишээ нь Москва хотод засаг дарга гэж байхгүй бөгөөд зөвхөн хотын дарга гэсэн нэг нэрийн дор нийслэл хотын гэсэн нэгдсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

Гэхдээ энэхүү нийслэлийн эрх зүйн байдлын тусгай хуулиар зохицуулсан байдал нь нийслэлийг онцгой статустай гэж үздэг бүх оронд хамаарахгүй байна. Жишээлбэл, Унгар Улсад нийслэл нь онцгой статустай хэдий ч үүнийг Нутгийн

33 Д.Ганзориг нар, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулийн тайлбар, (УБ, 2022), 35 дахь тал.

34 The Constitution of the Russian Federation, Article 65.

35 Закон РФ от 15 апреля 1993 г. N 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями), ст.4, <https://base.garant.ru/316014/1b93c134b90c6071b4dc3f495464b753/>

36 The Constitution of the Russian Federation, Article 5.

37 Закон РФ от 15 апреля 1993 г. N 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями), ст.1.

удирдлагын тухай хуулиар (тусдаа бүлэгт) зохицуулж байна. Унгар Улсын Үндсэн хуульд “(1) Унгар Улсын нийслэл нь Будапешт байна. (2) Унгар Улсын нутаг дэвсгэр нь нийслэл, муж, хот, тосгоноос бүрдэнэ. Нийслэл, хотыг дүүрэгт хувааж болно.”<sup>38</sup> гэж заажээ.

Сүүлийн хэлбэр бол бие даасан болон Нутгийн удирдлагын тухай хуулиар хамтад нь зохицуулах хэлбэр юм. Энэ хэлбэрийн хувьд Нутгийн удирдлагын тухай хууль болон нийслэл хотын харилцааг зохицуулах хуулиудаар хамтад нь зохицуулдаг онцлогтой. Тухайлбал Хорват Улсын хувьд нийслэл хот Загребын харилцааг Нутгийн удирдлагын тухай хууль болон Нийслэл хотын тухай хуулиараа хамтад нь зохицуулж байна.<sup>39</sup>

Судлаачид улс орнуудын нийслэлийг засаг захиргааны (нутгийн удирдлагын) тусгай статус (special administrative status)-тай эсэхээр нь хоёр бүлэгт хуваасан байх бөгөөд “засаг захиргааны тусгай статус” гэсэн нэр томъёо нь дараах 2 агуулгаас бүрддэг. Нэгдүгээрт, нийслэл нь нийслэлээс гадна өөр нэг статустай этгээд (entity) байх буюу давхар статустай байна гэсэн үг юм. Жишээ нь Вена, хот нь зөвхөн улсын нийслэл төдийгүй Австрийн холбооны муж (Bundesländer/) болдог. Испанийн Мадрид, Словакийн Братислав хот нь зөвхөн улс орны төдийгүй бүс нутгийн нийслэл байна. Харин Бүгд Найрамдах Чех, Хорват, Латви, Норвеги, Украин улсад нийслэл нь хотын болон бүс нутаг эсхүл дунд шатны өөрөө удирдлагын статустай байна.

### 1.3.2. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

Герман Улсын Үндсэн хуульд зааснаар Берлин бол Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын нийслэл юм. Холбоо нь нийслэлд үндэстнийг бүхэлд нь төлөөлөх үүрэгтэй<sup>40</sup> байна. Берлин хотын Үндсэн хуульд зааснаар Берлин хот нь Вена хоттой адилаар зөвхөн улсын нийслэл төдийгүй Германы *Land* (холбооны муж) болдог байна.

### 1.3.3. Хорват Улс

Хорват Улсын Үндсэн хуульд нийслэлийг авч үзэхдээ Монгол улстай нэлээн төстэй буюу “Бүгд Найрамдах Хорват Улсын нийслэл нь Загреб байна. Нийслэл Загреб хотын эрх зүйн байдал, эрх хэмжээ, зохион байгуулалтыг хуулиар зохицуулна.”<sup>41</sup> гэж тусгасан.

Статусынх нь хувьд авч үзвэл Загреб хотын дүрэмд заасны дагуу нийслэл Загреб хот нь нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны онцгой, нэгдсэн нэгж болохыг тэмдэглэсэн. Түүнчлэн Загреб хот нь орон нутгийн засаг захиргааны нэгж байхаас гадна бүс нутгийн засаг захиргааны нэгж болох муж (county) гэсэн статусыг давхар эзэмшдэг байна. Өөрөөр хэлбэл Загреб хот хот болон мужийн бүрэн эрхийг эдэлж,

38 The Fundamental Law of Hungary, Article F, Холбооц:<https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.15.

39 Д. Ганзориг нар, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулийн тайлбар, (УБ, 2022), 35 дахь тал.

40 Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by the Act of 28 June 2022 (Federal Law Gazette I p. 968), Article 22.

41 Constitution of the Republic of Croatia, Article 13, Холбооц: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republice-Hrvatske>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.10.

чиг үүргийг хамтад нь хэрэгжүүлдэг. Мөн хотын даргаар төлөөлүүлэх хуулийн этгээд юм.

#### 1.3.4. Словени Улс

Словени Улс Үндсэн хуульдаа “Словенийн нийслэл нь Любляна юм.”<sup>42</sup> гээд орхисон боловч Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульдаа “Нийслэл хотын хувьд Любляна нь Словени Улсын засаг захиргааны төв юм.”<sup>43</sup> хэмээн тодорхойлсон байна. Мөн “Төрийн эрх бүхий байгууллагуудын төв байр, төрийн ач холбогдол бүхий байгууллага, гадаадын дипломат төлөөлөгчийн газар, гадаадын консулын газар, олон улсын байгууллага, олон улсын байгууллагын төлөөлөгчийн газар, хууль буюу бусад актад заасны дагуу нийслэлд байрлана”<sup>44</sup> гэж хуульчилжээ. Гэсэн ч Словени Улсын нийслэлд засаг захиргааны онцгой статус байдаггүй байна.<sup>45</sup> Харин нийслэл хотын дүрмийн 3 дугаар зүйлд заасны дагуу нийслэл хот нь нийтийн эрх зүйн этгээд байна.

Захиргааны тусгай статусын хоёр дахь боломжит утга нь сонгуулийн тогтолцоо, нийслэлийн дотоод бүтэц, чиг үүргийн хүрээ хязгаар, хяналт, санхүүгийн олон талт хэлбэртэй холбоотой.<sup>46</sup> Эдгээрийн талаар бид дараагийн бүлгүүдээр дэлгэрүүлж авч үзэх болно.

Үүнээс үзвэл нийслэлийн статусыг зарим орнууд Үндсэн хуулиараа тунхаглаагүй байх бөгөөд нийслэлийн статус нь Үндсэн хуулиар тогтоогдоогүй байсан ч тогтвортой биш болдоггүй. Харин нийслэлийг онцгой статустай гэж үздэг орнууд ихэвчлэн Үндсэн хуульдаа нийслэлийн талаар тусгасан байдаг байна. Ингэхдээ нийслэлийн статусын тухай тусгай хууль, нийслэл хотын дүрмээр тус тус зохицуулдаг. Ийм хуульгүй зарим орнууд тухайлбал Унгар Улс Нутгийн удирдлагын тухай хуулиар зохицуулжээ. Түүнчлэн засаг захиргааны хувьд тусгай статус буюу хотоос гадна өөр нэгж болдог нийслэлүүд байдаг байна.

#### 1.4. Нийслэлийн чиг үүрэг

##### 1.4.1. Нийслэлийн чиг үүргийн талаар онолын ойлголт

Оросын эрдэмтэн Игор Ю.Окуневын өгүүлснээр нийслэлд гурван чиг үүрэг байдаг. Тэрээр судалгааны бүтээлдээ нийслэл нь “1) төрт ёсны бэлгэдэл, үндэстний нэгдмэл дүр төрх болдгоороо бэлгэдлийн чиг үүргийг, 2) төрийн байгууллагууд байрладаг, нийтийн бараа бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, түгээх газар, нийгэмд улс төрийн үйл явцад нөлөөлөх хамгийн их боломжийг олгодог байршил болохынхоо хувьд институтийн чиг үүргийг, мөн түүнчлэн 3) улс орны бусад хэсэгт өөрийгөө эсрэгцүүлж “төв-бүс нутаг” гэсэн хуваагдлыг тогтоодог бөгөөд үүний улмаас тухайн улсад бүс нутаг хооронд ялгарах үйл явц эхэлж бүс нутгийн чиг үүрэг хэрэгжсэнээр

42 Constitution of the Republic of Slovenia, Article 10, <https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>

43 Act on the Capital City of the Republic of Slovenia (ZGMRS), Article 1.1, Холбоос: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2503>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.08.

44 Мөн тэнд, Article 1.2.

45 Rapporteurs: Jos WIENEN, the Netherlands (L, EPP/CD1) and Merita JEGENI YILDIZ, Turkey (R, EPP/CD), “Local and regional democracy in Slovenia”, The Congress of Local and Regional Authorities, 21st SESSION CG (21)12, 18 October 2011, Холбоос: <https://rm.coe.int/1680718c83>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.10.

46 Emin Yeritsyan, Armenia, (L, EPP/CD), “Status of capital cities”, The Congress of Local and Regional Authorities Chamber of Local Authorities 14th Plenary session cpl (14)4rep, 4 May 2007, p.9.



нийслэлийн төрлөөс хамааран улсын төвлөрлөөс зугтах эсвэл төвлөрөх хүчийг бэхжүүлэхэд хүргэдэг.” гэсэн байна.<sup>47</sup>

Харин газар зүйч/ төлөвлөгч Питер Холл нийслэлийн чиг үүрэгт тулгуурлан долоо ангилсан. Хотуудын гүйцэтгэдэг олон төрлийн чиг үүрэгт үндэслэсэн энэхүү ангилал нь тэдний давхардсан үүргийг хүлээн зөвшөөрсөн хандлагатай байдаг.<sup>48</sup> Гэхдээ уг ангилал нь зөвхөн улсын нийслэлийн хувьд авч үзээгүй, бусад байдлаар (Ж/нь эдийн засгаар) тухайн улсын төв болсон хотуудын ойлголтыг мөн хамааруулсан<sup>49</sup> байх тул манай судалгааны хүрээнд дэлгэрэнгүй авч үзэх шаардлагагүй юм.

Нийслэлийн чиг үүргийг олон талаас нь тодорхойлж болох ч нийслэлийн тусгай үүрэг гэх үнэмлэхүй ойлголт үгүй.<sup>50</sup> Харин ерөнхийд нь улсын нийслэлд гадагшаа болон дотогшоо чиглэсэн хоёр төрлийн үүрэг байдаг гэж үзэхээр байна.

Нэгдүгээрт, Нийслэл нь ихэвчлэн тухайн улсын соёл, эдийн засаг зэргийн төв байж олон улсад тухайн улсын дүр төрхийг харуулдгаараа гадагш чиглэсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Жишээ нь Токио хот бүхэлдээ дэлхийн хэмжээнд үйл ажиллагаагаа явуулдаггүй ч “дэлхийн хот” гэж нэрлэдэг. Иймд нийслэл хотуудын гадагшаа чиглэсэн үйл ажиллагаа нь засгийн газар (нийслэлд төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч, манай тохиолдолд засаг дарга хамаарна.)-ын чиг үүргээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд энэхүү чиг үүргийг хуулиар зохицуулсан байх нь ховор юм.

Хоёрдугаарт, нийслэл хотуудад ихэвчлэн, элчин сайдын яам, төрийн байгууллагууд зэрэг улсын ач холбогдолтой логиستيкийн байгууламжууд байрлаж, үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлөөр хангах, тээврийн дэд бүтэц, үндэсний болон олон улсын уулзалт, арга хэмжээ зохион байгуулах, мэдээлэл өгөх, хамгаалалтын үйлчилгээ үзүүлэх зэрэг нэмэлт чиг үүрэгтэй.<sup>51</sup> Эдгээр чиг үүрэг нь нийслэл хотод амьдарч буй хүмүүст чиглэсэн тул дотогшоо чиглэсэн гэж үзэж болох бөгөөд зарим орнууд тухайлан хуульчилсан байдаг.

47 I Y Okunev 2021 IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci. 740 012016.

48 Arunima sen, “Capital Cities - Symbols of Power”, History and Theory Urban Design, PA100815, 2016, p.1-2.

49 Дараах байдлаар ангилсан:

1. Дэлхийн нийслэлүүд – Дэлхийн эдийн засагт чухал ач холбогдолтой (Лондон, Токио)
2. Улс төрийн нийслэлүүд – Засаглалын эрх мэдэл байх зорилгоор бүтээгдсэн (Вашингтон, Оттава)
3. Хуучин нийслэлүүд – Өмнө нь засгийн газар оршдог байсан (Рио де Жанейро, Филадельфи)
4. Хуучин эзэнт гүрний нийслэлүүд - Үндэсний нийслэл гэдгээ хадгалсан хуучин эзэн хааны хотууд (Мадрид, Вена)
5. Орон нутгийн нийслэлүүд – Нэгэн цагт де-факто нийслэл байсан боловч одоо үүргээ алдсан хотууд (Монреаль, Мельбурн)
6. Олон чиг үүрэгт нийслэлүүд – Үндэсний хэмжээний бүх буюу ихэнх чиг үүргийг агуулсан (Парис, Москва)
7. Супер нийслэлүүд - Олон улсын байгууллагуудын төв болдог, улсын нийслэл нь байж болно, үгүй ч байж болно (Брюссель, Нью-Йорк)

50 Cold War Metropolis: the Fall and Rebirth of Berlin as a World City. Minneapolis: University of Minnesota Press (forthcoming), Campbell, Scott. 2000, Холбооц: <https://www-personal.umich.edu/~sdscamp/capitals/Ch2.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.01.15.

51 Congress of local and regional authorities of europe, Recommendation 133 (2003) on management of capital cities, Холбооц: <https://rm.coe.int/management-of-capital-cities-rapporteur-mrs-n-shyman-ska/168071a20e>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.01.15.

#### 1.4.2. Гадаад орнуудын нийслэлийн чиг үүрэг, эрх зүйн зохицуулалт

Тэгвэл бусад орнуудын хууль тогтоомжид нийслэлийн чиг үүргийг хэрхэн тусгасныг авч үзье.

##### А. Хорват Улс

Хорват Улсын нийслэл Загреб хотын чиг үүргийг Орон нутгийн, бүс нутгийн өөрөө удирдлагын тухай хууль болон Загреб хотын дүрмээр тус тус зохицуулсан ба Нийслэл хотын тухай хуулиараа чиг үүргийн талаар зохицуулаагүй байна. Загреб хот нь том хот болон мужийн давхар статустай холбоотойгоор гүйцэтгэх чиг үүргүүд нь Орон нутгийн болон бүс нутгийн өөрөө удирдлагын тухай хуулиар зохицуулагддаг. Уг хуульд зааснаар том хот нь иргэдийн хэрэгцээ, шаардлагад шууд нийцэх, орон нутгийн ач холбогдол бүхий дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

Суурин, орон сууцны зохион байгуулалт; биет, хот төлөвлөлт; нийтийн үйлчилгээ; хүүхэд хамгаалал; нийгмийн халамж; эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үйлчилгээ; боловсрол; соёл, биеийн тамир, спорт; хэрэглэгчийн хамгаалалт; байгаль орчныг хамгаалах, хөгжүүлэх; гал түймрээс урьдчилан сэргийлэх, иргэний хамгаалалт; өөрсдийн нутаг дэвсгэр дэх тээвэр; нийтийн эзэмшлийн зам талбайн арчилгаа; барилга, байршлын зөвшөөрөл, барилга угсралттай холбоотой бусад баримт бичиг олгох, биет төлөвлөлтийн шийдвэрийн хэрэгжилт; зэрэг үйл ажиллагааг хариуцдаг бол муж нь өөрийн удирдлагын хүрээнд бүс нутгийн ач холбогдолтой дараах ажлуудыг хариуцахаар заасан байна. Үүнд:

- боловсрол;
- эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ;
- хот, жижиг хот төлөвлөлт;
- эдийн засгийн хөгжил;
- дамжин өнгөрөх болон тээврийн дэд бүтэц;
- боловсрол, эрүүл мэнд, нийгэм, соёлын байгууллагуудын сүлжээг төлөвлөх, хөгжүүлэх;
- том хотын нутаг дэвсгэрээс гаднах мужийн нутаг дэвсгэрт барилга байгууламж, байршлын зөвшөөрөл, барилга угсралттай холбоотой бусад баримт бичиг олгох, биет төлөвлөлтийн баримт бичгийг хэрэгжүүлэх<sup>52</sup> зэрэг багтаж байна.

Нийслэл хотын дүрэмд харин эдгээр чиг үүргийг дараах байдлаар өргөжүүлэн заасан ба Загреб хот нь өөрийн удирдлагын хүрээнд иргэдийн хэрэгцээ, бүс нутгийн ач холбогдол бүхий үйл ажиллагааг шууд шийдвэрлэх орон нутгийн ач холбогдолтой үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд Үндсэн хууль болон бусад хуулиар төрийн байгууллагуудад хуваарилагдаагүй, дараах үйл ажиллагаа явуулдаг. Үүнд:

1. эдийн засгийн хөгжил;
2. нийтийн аж ахуйн удирдлага;
3. хот төлөвлөлт;
4. суурин, орон сууцны зохион байгуулалт;

52 Law on local and regional self-government, 2001, Article 20.



5. боловсрол;
6. эрүүл мэнд;
7. нийгмийн халамж;
8. хүүхэд асрамж;
9. соёл, биеийн тамир, спорт;
10. боловсрол, эрүүл мэнд, нийгэм, соёлын байгууллагуудын сүлжээг төлөвлөх, хөгжүүлэх;
11. тээвэр, тээврийн дэд бүтэц;
12. хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах;
13. байгаль орчныг хамгаалах, сайжруулах;
14. галын болон иргэний хамгаалалт;
15. нийтийн эзэмшлийн зам талбайн арчилгаа;
16. барилга барих, байршлын зөвшөөрөл, барилга угсралттай холбоотой бусад баримт бичиг олгох болон биет төлөвлөлтийн шийдвэрийн хэрэгжилт;
17. тусгай хуулийн дагуу бусад үйл ажиллагаа.<sup>53</sup>

Загреб хотын чиг үүрэгт Монгол улс шиг нийслэл хотын тусгай болон бусад чиг үүрэг гэж ангилаагүй ба төрийн байгууллага, гадаад улсын Дипломат төлөөлөгчийн газар, олон улсын байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад дэмжлэг үзүүлэх зэрэг чиг үүргийг хуульчлаагүй байна.

Хорват Улсын нийслэлийн чиг үүргийг тодорхойлсон байдалд маш олон давхардсан чиг үүрэг байгааг дурдах нь зүйтэй. Жишээ нь “боловсрол”-ын чиг үүргийг муж болон том хот хоёуланд нь хэрэгжүүлэхээр хуваарилсан байна. Энэ нь нийслэл хотын дүрэмд хүртэл давхардсан байдлаар тусгагдсан байгааг харж болно. Мөн том хотын чиг үүргээс ялгахын тулд мужийн чиг үүрэгт “*том хотын нутаг дэвсгэрээс гаднах* мужийн нутаг дэвсгэрт барилга байгууламж, байршлын зөвшөөрөл зэргийг олгох”-оор заасан нь оновчтой ялгаж зохицуулсан хувилбар биш бөгөөд бусад мужийн чиг үүрэг ийм байдлаар тодрохгүй. Нэг салбарын хамрах олон үйл ажиллагааг өөр өөр түвшний эрх бүхий байгууллагуудад хуваарилж болох нь тодорхой. Жишээлбэл, хот төлөвлөлтийг засгийн газрын түвшинд хуваах нь зүйн хэрэг бөгөөд шат бүр өөрийн түвшинг хариуцах боломжтой. Гэхдээ эдгээрт яг хэн нь аль хэсгийг нь, яаж хариуцах нь салбарын хуулиудад тодорхой заагдсан байх ёстой.

Үүнийг Европын зөвлөлөөс гаргасан тайлбар санамж бичигт ч мөн тусгасан байгаа бөгөөд үүнээс үүдэн хууль тогтоомжийн “бүрэн бус хэрэгжилт”-ийн асуудал үүсэх тул цаашдын салбарын хууль тогтоомжоор эсхүл өөр байдлаар чиг үүргийн хуваалцсан байдал, зэрэгцээ чиг үүрэг зэргийг хасаж, засгийн газрын түвшин бүрийн эрх мэдлийг тодорхой зааж өгөхийг зөвлөсөн байна.<sup>54</sup> Хорват Улс нь Монгол Улсад хэдий сайн туршлага болохгүй ч зохицуулсан байдлаас нь суралцах боломжтой юм.

53 Statute of the city of Zagreb, 2016, Article 36, Холбооц: <https://skupstina.zagreb.hr/UserDocsImages/Engleski%20WEB/STATUTE%20of%20the%20City%20of%20Zagreb.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.15.

54 Council of Europe, The Congress of Local and Regional Authorities, Explanatory memorandum, Karsten Behr, Germany, (R, EPP/CD), Cees Bijl, The Netherlands, (L, SOC), Local and regional democracy in Croatia, 2007, p.11-12.

## Б. Унгар Улс

Унгар Улсын нийслэл хотын чиг үүргийг Орон нутгийн удирдлагын тухай хуулиар зохицуулдаг. Уг хуульд зааснаар нийслэл хот дараах чиг үүргийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Үүнд:

1. Хууль, Засгийн газрын тогтоолоор улсын хэмжээнд автотээврийн үйл ажиллагаанд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг нийтийн тээврийн тэргүүлэх ач холбогдол бүхий авто зам, радиаль болон тойрог зам, нийтийн тээврийн тэргүүлэх уулзвар, нийтийн эзэмшлийн цэцэрлэгт хүрээлэн, нийтийн эзэмшлийн талбайн менежмент, зохион байгуулалт, ашиглалт, түүнчлэн эдгээр газруудад нийтийн орон зайд хяналт тавих үйл ажиллагаа, мөн замын хөдөлгөөний зохицуулалт, операторын үүрэг даалгаврын гүйцэтгэл, нийт нутаг дэвсгэрт зам тээврийн зохион байгуулалт;
2. суурин газрын төлөвлөгөө, дүүргүүдийн хилийг давсан суурин газар, нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн бодлого;
3. суурин газрын цэвэр байдал (нийтийн эзэмшлийн зам талбайг услах, тэгш бус байдлыг арилгах);
4. нийгмийн халамж;
5. амьтны эрүүл мэнд;
6. нийтийн эзэмшлийн зам талбай, нийтийн эзэмшлийн цэцэрлэгт хүрээлэн, нийтийн эзэмшлийн талбайг холбогдох дүүргүүдийн саналыг авч нэрлэх;
7. хувийн өмчийн орон сууц, байрны менежмент;
8. нийслэлийн хэмжээний спорт, чөлөөт цагийн спортын арга хэмжээ;
9. нийтийн гэрэлтүүлэг, нийтийн оршуулгын газрын засвар үйлчилгээ, яндан цэвэрлэх үйлчилгээ;
10. орон нутгийн нийтийн тээврийн хэрэгслээр хангах, ажиллуулах, түүнчлэн нийслэлд автомашины зогсоолын нөхцөлийг бүрдүүлэх;
11. төвлөрсөн дулаан хангамжийн үйлчилгээ, ундны ус хангамж, хаягдал ус зайлуулах, цэвэрлэх, хог хаягдлын менежмент;
12. хүрээлэн буй орчин, байгаль орчны хамгаалалт, усны менежмент, усыг бохирдуулахаас урьдчилан сэргийлэх;
13. улсын батлан хамгаалах, иргэний хамгаалалт, гамшгаас хамгаалах;
14. Будапешт дахь орон нутгийн татвартай холбоотой хураамж;
15. эдийн засгийн зохион байгуулалт, хөгжил, аялал жуулчлал;
16. үндэсний соёлын үйлчилгээ, ялангуяа нийтийн номын сангийн үйлчилгээ үзүүлэх, нийтийн соёлын үйл ажиллагааг дэмжих; кино театр, урлагийн байгууллагуудыг дэмжих;
17. соёлын чухал өвийг хамгаалах;
18. орон гэргүй хүмүүсийг халамжлах;
19. түүний өмчлөлийн нийтийн эзэмшлийн газрыг ашигласны төлбөр, журам тогтоох.<sup>55</sup>

---

55 Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments, Article 23.4.

Унгар Улс нь цэвэр, бохир ус, хог хаягдал болон оршуулгын газрын зохицуулалт зэрэг аж ахуйн шинжтэй зохицуулалтыг Монгол улстай адилаар Орон нутгийн удирдлагын тухай хуулиараа зохицуулсан байгаа ч нийслэлд холбогдох тусгай чиг үүргийг Монгол улс шиг авч үзээгүй байна.

## **В. Оросын Холбооны Улс**

Москва хот Оросын Холбооны Улсын нийслэлийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан Москва хотын төрийн эрх бүхий байгууллагуудын гүйцэтгэх үүргийг Москва хотын дүрмээр зохицуулсан байна. Эдгээр байгууллагуудын чиг үүргийг Москва хотын чиг үүрэг гэж үзэж болох юм. Үүнд:

1. Оросын Холбооны Улсын холбооны засгийн газрын байгууллагууд, Оросын Холбооны Улсын субъектүүдийн төлөөлөгчийн газар, түүнчлэн Оросын Холбооны Улсад суугаа гадаад улсын дипломат төлөөлөгчийн газрыг барилга байгууламж, байр, орон сууц, нийтийн аж ахуй, тээврийн болон бусад үйлчилгээг хуульд тогтоомжийн дагуу хангах.
2. холбооны хууль тогтоомжийн дагуу холбооны Засгийн газраас олгосон төсвийн зардлаар Москва хотын төсвийн алдагдал, зардлыг нөхөх талаар гаргасан журмын дагуу холбооны байгууллагуудад санал гаргах;
3. үндэсний болон олон улсын арга хэмжээ зохион байгуулахад шаардлагатай нөхцөлөөр хангах;
4. Оросын Холбооны Улсын нийслэл Москва хотыг хөгжүүлэх холбооны зорилтот хөтөлбөрийг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд оролцох;
5. Москва хотын нутаг дэвсгэрт холбооны тээврийн системийг засварлах, хөгжүүлэхэд оролцох.<sup>56</sup>

## **Г. Бүгд Найрамдах Словени улс**

Словени Улсын Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд Нийслэл хот нь Бүгд Найрамдах Словени Улсын хувьд онцгой ач холбогдолтойг тэмдэглээд засгийн газар болон хотын удирдлагыг бүрэн эрхийнхээ хүрээнд, дараах асуудлын хэрэгжилтийг уялдуулан хангах шаардлагатай гэжээ. Үүнд:

- төрийн байгууллага, төлөөлөгчийн газрын үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлөөр хангах;
- нийслэл хотыг хөгжүүлэхэд шаардлагатай холбогдох асуудлууд,
- олон улсын ач холбогдолтой арга хэмжээнд оролцох, зохион байгуулах, сурталчлах асуудалд улсын нийслэлийг төлөөлөх,
- улс хоорондын болон олон улсын хамтын ажиллагааны асуудлаар улсын нийслэлийг төлөөлөх;
- үндэсний ач холбогдол бүхий арга хэмжээ, баяр ёслолыг зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх<sup>57</sup> зэргээр нийслэлийн тусгай чиг үүргийг тусгасан байна.

56 Устав города москвы глава 11 статья 70, Холбоос: <http://mosopen.ru/documents/main/ustav-moskvi/g11>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.26.

57 Act on the Capital City of the Republic of Slovenia (ZGMRS), Article 3, Холбоос: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2503>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.24.

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд тусгасан эдгээр тусгай чиг үүргүүдээс гадна мөн хуулийн 6 дугаар зүйлд төрийн байгууллагууд, улсын ач холбогдол бүхий байгууллага, гадаадын дипломат төлөөлөгчийн газар, гадаадын консулын газар, олон улсын байгууллага, тэдгээрийн төлөөлөгчийн газар зэрэг хуульд заасан бусад байгууллагуудыг үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлөөр хангахдаа:

- байгаль орчныг хамгаалах;
- орон зайн зохион байгуулалт, ашиглалт;
- олон нийтийн аюулгүй байдал;
- замын хөдөлгөөний аюулгүй байдал, хотын хөдөлгөөн;
- эдийн засгийн болон эдийн засгийн бус төрийн үйлчилгээ үзүүлэх;
- нийтийн ашиг сонирхлыг хөнддөг бусад салбарын асуудлуудыг хотын удирдлага болон засгийн газар хамтран хэрэгжүүлэхээр хуульчилсан байна.<sup>58</sup>

Мөн нийслэл хотын дүрмээр орон нутгийн нийтийн ач холбогдолтой, бие даан гүйцэтгэх дараах чиг үүргийг зохицуулсан бөгөөд эдгээр чиг үүрэг тус бүрийг хэрхэн, ямар арга хэмжээ авч гүйцэтгэх талаар дэлгэрэнгүй тусгасан байна. Эдгээр чиг үүрэгт:

1. нийтийн ач холбогдолтой орон нутгийн асуудлыг зохицуулах;
2. Нийслэлийн хөрөнгийг удирдах;
3. Нийслэлийн эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих;
4. орон сууц барих нөхцөлийг бүрдүүлж, орон сууцны түрээсийн хэмжээг нэмэгдүүлэхэд анхаарах;
5. орон нутгийн төрийн үйлчилгээг зохицуулж, удирдаж, хариуцах;
6. сургуулийн өмнөх боловсрол, хүмүүжлийн үйл ажиллагаа, спорт, амралт зугаалгын хөгжлийг хангах, хурдасгах;
7. эрүүл мэнд, нийгмийн халамжийн үйл ажиллагааг зохицуулж, дэмжих;
8. Соёл, эрдэм шинжилгээний үйл ажиллагааг дараах байдлаар дэмжих;
9. агаар, хөрс, усыг хамгаалах, дуу чимээнээс хамгаалах, хог хаягдлын менежментийг хангах, байгаль орчныг хамгаалах, байгаль хамгаалах бусад үйл ажиллагааг гүйцэтгэх;
10. байгалийн болон бусад гамшгаас хамгаалах;
11. нийслэл дэх замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, хамгаалалтын программыг хүлээн авах, нийслэлийн хууль тогтоомжийг зөрчсөн гэмт хэрэг, зөрчлийн торгуулийг тогтоох, нийслэлийн дүрэм журам болон нийслэлийн эрхлэх асуудлын зохицуулсан бусад актуудын хэрэгжилтэд хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх, хотын цагдааг зохион байгуулах, орон нутгийн арга хэмжээнд хяналт тавих зэргээр нийслэлд нийтийн хэв журам сахиулж, амгалан тайван байдлыг хангах;
12. барилгын газрын менежмент, тэдгээрийг ашиглах нөхцөлийг тодорхойлох, нийслэлийн хэрэгцээнд зориулан үл хөдлөх эд хөрөнгийг хураах тохиолдолд хууль тогтоомжид нийцүүлэн нийслэлийн давуу эрх эдлэхдээ олон нийтийн

---

58 Мөн тэнд.

ашиг сонирхлыг тодорхойлох, эрчим хүчний үзэл баримтлалыг бэлтгэх, эрчим хүчний салбарын бусад ажлууд болон нийтийн ач холбогдолтой орон нутгийн бусад асуудлыг зохицуулах зэрэг багтаж байна.<sup>59</sup>

### 1.5. Нийслэл болон засгийн газар хоорондын харилцаа

Чухамдаа нийслэл болон тухайн улсын засгийн газрын хоорондын харилцаанд хоёр ашиг сонирхол хөндөгддөг. Нэг талаас улс үндэстнийг төлөөлөх бэлгэдэл болгон нийслэл хотуудыг байгуулдаг. Нийслэлд төр үйл ажиллагаагаа явуулж, засгийн газрын барилга байгууламж байрладаг. Мөн нийслэлд гадаад, дотоодын төрийн албан уулзалтыг зохион байгуулахаас гадна төрийн байгууламж, албан тушаалтныг хамгаалах үүднээс тэдний аюулгүй хамгаалалтын асуудлыг анхаарах шаардлагатай болдог. Нөгөөтээгүүр нийслэл нь хүмүүс амьдардаг газар учир хотын үйлчилгээгээр хангагдах хэрэгцээ, орон нутгийн улс төрийн үйл ажиллагаа явагдах хэрэгцээ гарч ирдэг.

Нийслэлд дэд бүтэц, аюулгүй байдлын стандартыг бусад хотоос илүү өндөр түвшинд байлгахгаас гадна нийслэлийн удирдлагууд үндэсний болон олон улсын ач холбогдолтой арга хэмжээнд оролцох, зохион байгуулах, гадаадын зочид, төлөөлөгч, эрх бүхий этгээдүүдийн аюулгүй байдлыг хангах, сонгууль зохион байгуулах, нутаг дэвсгэртээ улсын татвар хураах болон түүх, соёл, шашин, архитектурын дурсгалт газрууд, түүнчлэн улсын ач холбогдол бүхий байгалийн цогцолбор газруудын хадгалалт, хамгаалалт, нөхөн сэргээлт зэрэг ажлыг хариуцдаг.<sup>60</sup> Нийслэл хот эдгээр зарим үүргээ засгийн газартай хамтарсан хэлбэрээр хүлээдэг. Эдгээрийн дотроос цагдаа, аюулгүй байдлын чиг үүрэг, хариуцлага нь анхаарал татсан асуудал<sup>61</sup> болдог.

Дэлхийн улс орнууд уг харилцааг хууль эсхүл хамтын ажиллагааны гэрээгээр зохицуулж байна. Эдгээр нь нийслэлд эдийн засгийн баталгааг бий болгож нийслэлийг хөгжүүлэхэд болон нийслэлийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд гарсан зардлыг нөхөн олгох боломжийг бүрдүүлдэг байна.<sup>62</sup>

Унгар Улсын Орон нутгийн удирдлагын тухай хуульд зааснаар хот болон нийслэлийн засаг захиргаа нь албадлагын арга хэрэглэх эрх бүхий байгууллага байгуулж орон нутгийн олон нийтийн аюулгүй байдал, эд хөрөнгө болон бусад үнэт зүйлийг хамгаалах боломжтой байна. Энэхүү байгууллагын үндсэн үйл ажиллагааг суурин болон нийслэлийн нутаг дэвсгэрийн хүрээнд, харьяа муж (нийслэл)-ын цагдаагийн төв газартай байгуулсан бичгээр хамтран ажиллах гэрээний үндсэн дээр цагдаагийн мэргэжлийн хяналтын дор гүйцэтгэдэг. Уг гэрээг нийтийн захиргааны

59 Statute of the City of Ljubljana (official consolidated text), page 2125, Article 18, Холбоос: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-0669/statut-mestne-obcine-ljubljana-uradno-precisce-no-besedilo>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.01.03.

60 Rapporteur: Natalia SHYMANSKA, "Management of European Capital Cities", Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Local Authorities Strasbourg, 14 May 2003, CPL (10) 4 Part II, Tenth session, 2003, Холбоос: <https://rm.coe.int/090000168097c3d8>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.29.

61 Shimels Demissie, "Governance Arrangement and Inter Governmental Fiscal Relations of Capital Cities with their National Governments: The Case Study of Addis Ababa City Administration", A Thesis Submitted to School of Graduate Studies, Addis Ababa University, in Partial Fulfillment of the Requirements for the Masters Degree in Public Administration, 2010, p.55.

62 Ц.Норовдондог нар, "Нийслэлийн эрх зүйн зохицуулалт өргөн барьсан хуулийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ, боловсронгуй болгох асуудлууд (харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ)", УИХ-ын тамгын газрын судалгааны төв, Бодлогын судалгаа шинжилгээ V боть, (УБ, 2010), 13 дахь тал.

гэрээ гэж үзнэ. Уг байгууллагын гүйцэтгэх ажил, албадлагын арга хэрэгсэл, хамтын ажиллагааны гэрээ, байгууллагын үйл ажиллагааны дүрэм, түүнчлэн гүйцэтгэх хүмүүст ногдуулсан хувийн нөхцөл байдал зэргийг хуулиар тогтооно.<sup>63</sup>

Германы холбооны Засгийн газар болон түүний нийслэл Берлин хоёрын харилцааг 1992 онд байгуулсан Нийслэл хотын гэрээ/Хамтын ажиллагааны гэрээ<sup>64</sup>нд тусгасан байдаг. Энэхүү гэрээ нь холбооны засгийн газар болон Берлиний хамтын ажиллагааны үндсэн дүрмийг тодорхойлж өгдөг. Гэрээнд, тухайлбал, холбооны засгийн газар үүргээ гүйцэтгэхэд шаардлагатай дэд бүтэц, холбооны үндсэн хуулийн байгууллагуудад тохирох орон байраар хангахад туслах, гадаадын элчин сайдын яамд болон нийслэл хоттой холбогдох бусад олон улсын байгууллагыг дэмжих, Берлин хотын нийслэл болохтой холбоотой дэд бүтэц гэх мэт асуудлууд хамаардаг. Мөн нийслэл болон үндэсний засгийн газар хоорондын аливаа асуудлыг шийдвэрлэх хамтарсан хороо байгуулахаар гэрээнд тусгажээ. Үүнийг мөн Холбооны Барилгын тухай хуулийн (247-р хэсэг) (1992 онд) оруулснаар албан ёсны болгосон. Гишүүд нь “Берлиний болон Германы холбооны засгийн газрын төлөөлөгчид” (хэдэн төлөөлөгч байх, тэдгээрийг хэрхэн томилох талаар заагаагүй). Холбооны шинэ барилгуудын байршил зэрэг хот төлөвлөлт, газар ашиглалттай холбоотой аливаа асуултыг хороонд тавьж болно (Германы Холбооны хууль 1997).

Москва хот ч мөн Орос Улсын нийслэлийн үүргээ биелүүлж байгаатай холбоотойгоор Орос Улсын төрийн захиргааны төв байгууллагууд, Москва хотын засаг захиргааны хооронд үүсэж болох зохицуулагдаагүй асуудлуудыг талуудын хооронд гэрээ байгуулах замаар зохицуулахаар байна.<sup>65</sup> Аюулгүй байдал хангах, газар нутаг, барилга байгууламж, Москва хотод үндэсний болон олон улсын арга хэмжээ зохион байгуулахтай холбоотой нэмэлт үйлчилгээг хотын гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагууд гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэдэг. Москва хотын дарга болон Москва хотын Засгийн газар нь холбооны гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагатай тохиролцсоны үндсэн дээр Москва хотын дүрэм болон бусад хууль тогтоомжид харшлахгүй бол бүрэн эрхийнхээ зарим хэсгийг хэрэгжүүлэхийг тэдэнд шилжүүлж болно.<sup>66</sup>

Австрали улсын нийсэл Канберра хотод олон талаараа муж улсын үүрэг гүйцэтгэдэг нийслэл нь бусад мужуудын адил цагдаагийн албагүй ба Австралийн Холбооны Цагдаагийн газартай гэрээ байгуулан тухайн нутаг дэвсгэрт цагдаагийн үүрэг гүйцэтгэдэг байна.<sup>67</sup>

Словени улсын Ерөнхий сайд болон нийслэл хотын дарга хоорондоо Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн дагуу дараагийн жилүүдэд нийслэлд хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, шийдвэрлэх асуудал зэрэгт шаардлагатай хугацаа, санхүү, эд хөрөнгийг үнэлж, санхүүжилтийн эх үүсвэр, нөхцөлийг тодорхойлж, харилцан хүлээх эрх, үүргийг тусгасан урьдчилсан гэрээ байгуулна.<sup>68</sup> Энэхүү гэрээгээр тухайн төсөл, хөтөлбөрийн санхүүжилтийн талаар тусгадаг бөгөөд Засгийн газар

63 Law on the local governments of Hungary, CLXXXIX, Article 17.

64 Холбооц: [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/hauptstadt/dokumentation/en/politischer\\_wille/hauptstadtvertrag.shtml](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/hauptstadt/dokumentation/en/politischer_wille/hauptstadtvertrag.shtml), Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.22.

65 Оросын Холбооны Улсын нийслэлийн статусын тухай хууль, 3 дугаар зүйл.

66 Устав города москвы глава 11 статья 70, Холбооц: <http://mosopen.ru/documents/main/ustav-moskvi/g11>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.26.

67 Wolman, Hal & Chadwick, Jan & Karruz, Ana & Friedman, Julia & Young, Garry, “Capital cities and their national governments: Washington, D.C.” In Comparative perspective, 2007, p.27.

68 Act on the Capital City of the Republic of Slovenia (ZGMRS), Article 5.2, Холбооц: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2503>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.26.

болон хотын дарга нь улсын болон хотын төсвийн төслийг боловсруулахдаа уг гэрээг харгалзан үзэх ёстой байна. Мөн уг урьдчилсан гэрээнд хотын захиргаанд харьяалагдах бие даасан хөтөлбөрийг улсын төсвөөс хамтран санхүүжүүлэхээр заасан бол уг хөтөлбөрийг улсын төсвийн хөгжлийн хөтөлбөрийн төлөвлөгөөнд тусгах санал гаргасан төсвийн ахлах шууд захиран зарцуулагч хотын даргатай байгуулсан хамтарсан санхүүжилтийн гэрээний үндсэн дээр зориулалтын хөрөнгийг хотын захиргаанд хуваарилна.<sup>69</sup> Уг гэрээгээр хөрөнгийн зарцуулалтад тавих хяналт, зориулалтын бус зарцуулсан хөрөнгийг улсын төсөвт буцаан оруулах нөхцөл, журмыг тодорхойлдог.<sup>70</sup>

Дээрх урьдчилсан гэрээнд заагаагүй улсын, олон улсын чанартай зэрэг онцгой арга хэмжээг зохион байгуулахдаа Ерөнхий сайд, хотын дарга нар хуулийн дагуу мөн гэрээ байгуулна. Энэхүү гэрээнд Засгийн газар болон нийслэлийн хүлээх үүрэг, үүргээ биелүүлэх арга хэлбэр, талуудын аль нэг нь үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд гарах зардлыг нөхөн төлөх зэрэг талаар тусгасан байна.<sup>71</sup>

### 1.5.1. Нийслэлийн санхүүжилт

Нийслэлийн хэрэгжүүлэх тусгай чиг үүргийн хүрээнд төрөөс тусгайлан санхүүгийн дэмжлэг авдаг эсэх талаар энд авч үзнэ. Нийслэл хотууд нөхөн олговор авдаг шинжээрээ бусад хотоос мөн ялгарч байдаг.

Нийслэл хотын хувьд төрийн институтууд болон үндэсний дурсгалт газруудыг хамгаалах, нийслэлийг улсын доторх болон бусад газартай холбосон дэд бүтцийн засвар үйлчилгээ зэрэг бусад хотуудад ач холбогдол багатай эсвэл ерөөсөө хамааралтай байдаггүй нэмэлт зардлыг гаргах шаардлагатай болдог.

Үндсэндээ нийслэлүүд бусад орон нутгийн засаг захиргааны нэгэн адил өөрийн орлого (татвар, хэрэглэгчийн хураамж гэх мэт) болон санхүүгийн шилжүүлэг гэсэн хоёр төрлийн ерөнхий эх үүсвэрээс санхүүжиж болно. Өөрийн орлогын тухайд нийслэлүүд бусад Орон нутгийн удирдлагуудын нэгэн адил үл хөдлөх хөрөнгийн татварт ихээхэн түшиглэдэг гэдгийг дурдах хэрэгтэй. Харьцуулсан үүднээс авч үзвэл үндэсний засгийн газар үл хөдлөх хөрөнгийн татвар төлдөг (жишээ нь, Өмнөд Африк) эсвэл ийм татварын оронд төлбөр төлдөг (жишээ нь Бельги).

Зарим судлаачид тухайн улсын төрөөс нийслэл хотдоо дор хаяж хоёр төрлийн тодорхой нөхөн олговор олгох ёстой гэж үзсэн байна.<sup>72</sup> Эхнийх нь аюулгүй байдал, тээвэр, бохир ус, усан хангамж болон бусад дэд бүтэц зэрэг Үндэсний засгийн газрын үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг хангахтай холбогдон гарсан нэмэлт зардлын нөхөн олговор байдаг бол хоёр дахь нь нийслэлд татвар ногдуулах хязгаарлалтын улмаас алдагдсан орлогыг, тухайлбал, чөлөөлөгдсөн эд хөрөнгөөр нөхөх нөхөн олговор юм.<sup>73</sup>

69 Act on the Capital City of the Republic of Slovenia (ZGMRS), Article 5.6.

70 Мөн тэнд.

71 Мөн тэнд, Article 5.7.

72 Shimels Demissie, "Governance Arrangement and Inter Governmental Fiscal Relations of Capital Cities with their National Governments: The Case Study of Addis Ababa City Administration", A Thesis Submitted to School of Graduate Studies, Addis Ababa University, in Partial Fulfillment of the Requirements for the Masters Degree in Public Administration, 2010, p.30.

73 Shimels Demissie, "Governance Arrangement and Inter Governmental Fiscal Relations of Capital Cities with their National Governments: The Case Study of Addis Ababa City Administration", A Thesis Submitted to School of Graduate Studies, Addis Ababa University, in Partial Fulfillment of the Requirements for the Masters Degree in Public Administration, 2010, p.30.



Үүний эсрэгээр, нөхөн төлбөр олгох механизм байхгүй байгааг судлаачид шүүмжилсэн байна. Тухайлбал, Мадрид (Испани), Рейкьявик (Исланд) хотуудын хувьд нийслэлийн үйл ажиллагаанаас гарах нэмэлт зардлыг тооцсон санхүүжилтийн тогтолцоо байхгүй байгааг шүүмжилдэг. Мөн Берн (Швейцарь) хотын тухайд Конгресс саяхан Швейцарийн эрх баригчдад “Берн хотод зөвхөн Холбооны Засгийн газар, Парламентыг төдийгүй гадаадын элчин сайдын яам, дипломат төлөөлөгчийн газрууд байрших зардлыг санхүүжүүлэх” эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхийг уриалжээ.

Унгар Улсын хувьд нийслэл гэж тусгайлан авч үзээгүй ч орон нутгийн засаг захиргаа нь хуульд заасан тохиолдолд төртэй байгуулсан гэрээний үндсэн дээр төрийн ажлыг гүйцэтгэж болно. Гэрээнд тухайн даалгаврын гүйцэтгэлийн санхүүжилтийг тусгасан байх ёстой ба уг гэрээг нийтийн захиргааны гэрээ гэж үзэхээр байна.<sup>74</sup>

Берлин хот нь нийслэл хотын хувьд санхүүгийн нөхөн төлбөрийг авдаг. Land болон холбооны түвшинд байгуулсан хоёр талт гэрээний дагуу Холбооны засгийн газар одоогоор Берлиний аюулгүй байдлын зардал, нийслэл байхтай холбоотой хэрэгцээнд шаардлагатай дэд бүтэц (метроны шугам), соёлын арга хэмжээ (дуурь, музей г.м) зэрэг чиглэлээр хотод төлбөр төлдөг.<sup>75</sup> Эдгээрээс бусдаар тусгайлсан санхүүжилтийг авдаггүй байна.

Загреб хотын тухай хуульд заасанчлан Загреб хот нь өөрийн удирдлагын хүрээнд том хот болон мужийн хэмжээнд хамаараах ажил үүргээс гадна хууль тогтоомжоор олгосон бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлэх бөгөөд эдгээрийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлыг Загреб хотын төсвөөс санхүүжүүлдэг.<sup>76</sup>

Нэгэн сонирхолтой жишээг дурдахад Австрали Улс нь улсын нийслэлийнх нь хувьд болон Австралийн засгийн газар байрлаж байгаагаас үүдэлтэй “онцгой нөхцөл байдал”-д зориулсан нөхөн олговрыг нийслэл Канберра хотод олгодог. Тухайлбал, төрийн байгууллагууд, Канберра хотын зураг төсөл, төлөвлөлтөөс үүдэлтэй нэмэлт зардал, усан хангамжийн үйлчилгээ үзүүлэхэд гарсан нэмэлт зардал болон цагдаа, олон нийтийн аюулгүй байдал, соёл, амралт, үндэсний цэцэрлэгт хүрээлэн, зэрлэг ан амьтдын үйлчилгээ, зам, хотын дамжин өнгөрөх тээвэр, олон нийтийн үйлчилгээ зэрэгт төрөөс нөхөн олговор олгодог байна.<sup>77</sup>

Словени Улсын нийслэл нь Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан тусгай чиг үүргүүд болон засгийн газартай хамтран хэрэгжүүлэх чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлэхдээ төсвийн жил бүрийн орлогын албан татвараас хувь авах ба орлогын албан татварын хувь хэмжээг тооцох аргачлалыг Засгийн газар журмаар тогтоодог. Орлогын албан татварын хувь нь хотын захиргаанд хамаарах бөгөөд тухайн төсвийн жилийн хувьд орлогын албан татварын 0.60% -иас багагүй, 0.80% -иас ихгүй<sup>78</sup> нь нийслэлийн төсөвт орж тусгай чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлэхээр хуульчилж өгснөөрөө Словени Улсын зохицуулалт онцлог байна.

74 Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments, Article 10.3.

75 Luca Barani, Fiscal Federalism and Capital Cities: A Comparative Analysis of Berlin and Brussels, Dans L'Europe en Formation 2011/1 (n° 359), p.36.

76 Law on the city of Zagreb, 2020, Article 23.

77 Wolman, Hal & Chadwick, Jan & Karruz, Ana & Friedman, Julia & Young, Garry, 2007, “Capital cities and their national governments: Washington, D.C”. In Comparative perspective, p.21.

78 Act on the Capital City of the Republic of Slovenia (ZGMRS), Article 6a.3, Холбоос: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2503>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.08.



## 1.6. Нийслэлийн удирдлага

Гүйцэтгэх засаглалын хувьд зарим улсад нийслэл хотын дарга энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг бол зарим улсад хотын захиргаанаас эдгээр үүргийг коллегийн байгууллага гүйцэтгэдэг. Гэхдээ энэ ялгаа нь юуны түрүүнд улс төрийн хариуцлагатай холбоотой. Өдөр тутмын ажилд хотын даргад хэд хэдэн байгууллагууд тусалдаг. Жишээлбэл, Лондон хотод хотын даргын үүрэг бол Лондонг илүү сайн хот болгох стратеги боловсруулах явдал бөгөөд ингэхдээ тэрээр эдгээр зорилгод хүрэхийн тулд чиг үүрэг бүхий байгууллагуудтай хамтран ажилладаг.

Цөөн хэдэн нэгдсэн засаг захиргаагүй нийслэл хот байдаг. Армени улсын нийслэл Ереван хотод Ереван хотын дарга, дүүргүүдийн хотын дарга нараас бүрдсэн зөвлөл байдаг ч нутгийн өөрөө удирдах ёсны эрх мэдэл зөвхөн дүүргийн хэмжээнд л байдаг. Азербайжаны нийслэл Баку хотод ч орон нутгийн засаг захиргааны зөвлөлдөх байгууллага байдаггүй.<sup>79</sup> Мөн хотын даргыг ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлдөг бөгөөд сонгогдсон хотын даргагүй Европын ганц нийслэл болгодог.

Өөрсдөө холбооны улсууд болох нийслэл хотын давхар статусаас үүдэлтэй онцлог шинж чанар нь орон нутгийн гүйцэтгэх засаглалд адилхан хамаарах нь дамжиггүй. Жишээлбэл, Вена хотын дарга нь хотын гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг гол байгууллага боловч нэгэн зэрэг Венийн Газрын захирагч/засаг дарга (Land governor of Vienna) болдог. Хотын даргыг орон нутгийн иргэд шууд сонгодог ч бусад хотын захиргаанаас ялгаатай нь Вена хотын даргыг (Венийн газрын захирагч/ засаг дарга болохынх нь хувьд) орон нутгийн хурлаас сонгодог.

### 1.6.1. Нийслэл Берлин хотын удирдлага

Берлин бол хот-улс бөгөөд Берлин хотын засаглах дарга (the Governing Mayor) нь Берлин муж улсын ч, Берлин хотын ч даргын үүргийг гүйцэтгэдэг бөгөөд төрийн бодлогын үндсэн чиглэлийг тодорхойлдог.

Берлин нь муж улс тул муж улсын засгийн газар (Берлиний Сенат)-тай байх бөгөөд энэ нь гүйцэтгэх засаглалыг хэрэгжүүлэгчийн хувьд төрийн бодлогыг хариуцаж, Берлин хотын захиргааг удирддаг. Берлиний Сенат нь Берлин хотын засаглах дарга болон хамгийн ихдээ арван сенатчаас бүрддэг.<sup>80</sup> Төлөөлөгчдийн танхим нь засаглах хотын даргыг сонгодог ба уг хотын дарга нь Сенатын бусад гишүүдийг томилдог байна. Сенаторууд нь санхүү, нийгмийн үйлчилгээ, боловсрол, хот байгуулалт зэрэг өөр өөр чиглэлийг хариуцан ажилладаг.<sup>81</sup>

79 Emin Yeritsyan, Armenia, (L, EPP/CD), "Status of capital cities", The Congress of Local and Regional Authorities Chamber of Local Authorities 14th Plenary session cpl(14)4rep, 4 May 2007, p.13, Холбоос:

80 Berlin's Political Structure, [https://www.berlin.de/rbmskz/en/the-senate/political-structure/#headline\\_1\\_0](https://www.berlin.de/rbmskz/en/the-senate/political-structure/#headline_1_0), Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.12.

81 Мөн тэнд.

Берлиний Төлөөлөгчдийн танхим нь Берлин мужийн парламент бөгөөд үндсэн хуулийн дээд байгууллага юм. Төлөөлөгчдийн танхим Берлиний Сенатын ажлыг нягтлан шалгаж, хотын захирагчийг сонгодог. Төлөөлөгчдийн танхим нь хууль тогтоомжийг хариуцдаг, тухайлбал Берлиний улсын төсвийг баталдаг.<sup>82</sup>

Берлиний засаг захиргаа нь 2 шатлалтай байх бөгөөд үүнд: төвийн удирдлага болон бага хотын удирдлага (borough) багтана. Төвийн удирдлага нь чухал үүрэг гүйцэтгэдэг ба Сенатын хэлтэс болон тэдгээрийн харьяа байгууллагуудаас бүрдэнэ. Мөн Берлин хотын чухал байгууллагууд болох цагдаа, санхүү, шүүх гэх гол салбаруудыг хариуцдаг. Энэ нь Берлиний засгийн газар, Сенат болон засаглах хотын даргаар ахлуулсан байна. 12 бага хотын удирдлага нь Берлиний засаг захиргааны доод шатыг бүрдүүлдэг. Юуны өмнө орон нутгийн дотоод хэрэг, соёл, ногоон байгууламж, сургууль гэх мэт асуудлыг бага хотын удирдлага хариуцдаг байна.

Сенатын хэлтэс, тэдгээрийн харьяа байгууллага нь төв удирдлагын нэг хэсэг юм. Төв удирдлага нь бүхэлдээ Берлинд ач холбогдолтой, нэгдсэн зохицуулалт шаарддаг бүх асуудлыг хариуцдаг. Сенатын хэлтсийг Берлин мужийн Засгийн газрын гишүүд, Сенат удирддаг. Сенатор бүр нэг Сенатын хэлтэс хариуцдаг. Тэдний зохион байгуулалтын бүтэц Сенатын хэлтсийг бусад холбооны улсуудын яамтай харьцуулж болно.

Зарим эх сурвалжид хотын дарга болон засаг даргын хоорондын ялгааг дараах байдлаар харуулжээ.

### Хүснэгт 3.1. Хотын дарга болон засаг даргын хоорондын ялгаа

Ялгаа	Хотын дарга	Засаг дарга
Хүрээ	Хот, тосгон, муж, хотын захиргааны тэргүүн эсвэл хамгийн өндөр албан тушаалтан юм.	Төрийн тэргүүн, эсвэл үндэсний засгийн газрын тэргүүний дараа орох, аймаг буюу бусад дэд нэгжийн засаг захиргааны тэргүүн буюу хамгийн өндөр албан тушаалтан юм.
Эрэмбэ	Хотын даргын ажлын алба нь Засаг даргын албанаас доогуур байдаг.	Засаг даргын ажлын алба нь хотын даргын албанаас өндөр байдаг.
Сонгууль	Зарим оронд хотын дарга нь ЗГ-ын гишүүн байдаг. Зарим оронд сонгуулиар сонгогддог.	Зарим оронд засаг дарга нь томилогддог бол зарим оронд сонгогддог байна.
Хариуцлагын хүрээ	Хотын даргын хариуцах нутаг дэвсгэр (хот, суурин) Засаг даргынхтай харьцуулахад бага байна.	Засаг даргын хариуцах газар (муж, аймаг) нь хотын даргын хариуцах бүсээс том байна. <sup>83</sup>

Харин Орос Улсын хувьд сонирхол татдаг нэг зүйл нь, яагаад холбооны ач холбогдол бүхий адил статустай хотууд болох Москва, Санкт-Петербург хотуудад гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч нь өөр өөр нэртэй байгаа талаар юм. Өөрөөр хэлбэл иргэд Москвад хотын даргын төлөө харин Санкт-Петербург хотын Засаг даргад санал өгч сонгодог тул бүрэн эрх болон албан тушаалын зөрүү байдаг эсэх нь сонирхол татаж байна. Үүнд шинжээч, мэргэжилтэн Михаил Краснов хэлэхдээ хууль тогтоомжийн дагуу тус субъектийн дарга нарын үүрэг, бүрэн эрх ижил бөгөөд зөвхөн нэрийн хувьд ялгаатай гэжээ.<sup>84</sup>

82 Мөн тэнд.

83 Mayor vs Governor a complete comparison, Холбоос: [https://differpedia.com/difference-between-mayor-and-governor/#Comparison\\_chart](https://differpedia.com/difference-between-mayor-and-governor/#Comparison_chart), Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.12.

84 Холбоос: <https://pronedra.ru/eksperty-otvetili-pochemu-v-moskve-mer-a-v-sankt-peterburge-gubernator-298205.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.12.

### 1.6.2. Нийслэл Москва хотын удирдлага

Москва хотын дарга бол Москва хотын хамгийн өндөр албан тушаалтан юм. Москва хотын дарга нь Москва хотын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн асуудлыг шууд эсвэл гүйцэтгэх эрх бүхий байгууллагаараа дамжуулан шийдвэрлэж, хотын эдийн засгийг удирдаж, гүйцэтгэх болон захиргааны бусад чиг үүргийг бүрэн эрхийнхээ хүрээнд гүйцэтгэдэг. Хотын дарга нь Холбооны улсын эрх бүхий байгууллагууд, Орос Улсын бусад субъектийн төрийн байгууллагууд орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудтай харилцахад болон олон улсын арга хэмжээнд Москва хотыг төлөөлөх чиг үүргийг гүйцэтгэдэг бүх нийтийн сонгуулиар сонгогддог. Мөн холбооны хууль тогтоомж, Москва хотын хууль тогтоомжоор тогтоосон журмаар гэрээ, хэлэлцээр байгуулах, Москвагийн засгийн газрыг байгуулж, огцруулах шийдвэр гаргах эрхтэй бөгөөд мөн Москва хотын гүйцэтгэх засаглалын бүтцийг тодорхойлж бүрдүүлнэ.<sup>85</sup>

Өөрөөр хэлбэл хотын дарга нь Москва хотын Засгийн газрыг толгойлдог. Москвагийн Засгийн газрыг хотын даргын орлогч, хотын даргын ажлын албаны дарга, Москва хотын Засгийн газрын сайд нар, Москва хотын засаг захиргааны дарга нар тус тус бүрдүүлдэг.<sup>86</sup>

### 1.6.3. Нийслэл Будапешт хотын удирдлага

Будапешт хотыг мөн хотын дарга төлөөлдөг. Тэрээр шууд сонгуулиар сонгогддог бөгөөд түүний үндсэн үүрэг нь Ерөнхий ассамблей болон хороодын үйл ажиллагаатай холбоотой. Мөн тэрээр хотын Захирагчийн ажлын албыг удирдаж, нийтийн захиргааны асуудлыг төрийн төлөөлөгчийн хувиар шийдвэрлэдэг. Хотын даргыг орлон гүйцэтгэгчээр хангах, түүний ажилд туслуулах зорилгоор хотын даргын санал болгосноор хотын даргын захирамжаар ажлаа гүйцэтгэдэг орлогч нарыг (2021 оны байдлаар хотын дөрвөн орлогчтой) Ерөнхий Ассамблейгаас сонгодог.<sup>87</sup>

Хотын захиргааны үүрэг, бүрэн эрхийг Орон нутгийн удирдах байгууллага буюу Ерөнхий Ассамблей хариуцдаг. Ерөнхий ассамблей ба түүний байгууллагууд (Ерөнхий ассамблейн хороод, Хотын дарга, Захирагчийн ажлын алба, дүүргийн удирдах зөвлөл, мужийн өөрөө удирдах байгууллага, хамтарсан өөрөө удирдах байгууллага, нарийн бичгийн дарга болон холбоод г.м)-аараа дамжуулан хотын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.<sup>88</sup> Ерөнхий ассамблей нь холбогдох үүрэг даалгаврыг тасралтгүй биелүүлэхийн тулд зарим бүрэн эрхээ хотын дарга эсвэл хороодод шилжүүлж болно.<sup>89</sup> Нутгийн удирдлагын тухай хуульд шилжүүлж болохгүй бүрэн эрхүүдийг тодорхойлсон байдаг.

85 Устав города Москвы, ст.41, Холбоос: <http://mosopen.ru/documents/main/ustav-moskvi/g7>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.22.

86 Закон о Правительстве Москвы (Мэрия), Холбоос: <http://mosopen.ru/government/3>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.04.

87 The Municipality of Budapest, Холбоос: <https://budapest.hu/sites/english/Lapok/The-Municipality-of-Budapest.aspx>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.03.

88 Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments, Article 41.2.

89 The Municipality of Budapest, <https://budapest.hu/sites/english/Lapok/The-Municipality-of-Budapest.aspx>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.03.

Нийтийн санал асуулгаар сонгогдсон Будапешт хотын Ерөнхий нарийн бичгийн даргыг хотын дарга тодорхойгүй хугацаагаар томилдог. Ерөнхий нарийн бичгийн дарга нь хотын захиргааны үйл ажиллагааг хариуцдаг бөгөөд хотын Захирагчийн ажлын албаны мэргэжлийн удирдагч, төрийн төлөөлөгчийн хувьд төрийн захиргааны ажлыг хариуцдаг, захиргааны хариуцлага хүлээдэг хүн юм.<sup>90</sup>

Хотын захиргааны тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд Ерөнхий Ассамблей нь гишүүдийнхээ дундаас зөвлөхүүдийг сонгодог. Зөвлөхүүдийг тодорхой хугацаанд эсвэл тодорхой үүрэг даалгавраар сонгож болно. 2021 оны байдлаар эрүүл мэндийн асуудал эрхэлдэг нэг зөвлөх ажиллаж байна.<sup>91</sup>

#### 1.6.4. Нийслэл Загреб хотын удирдлага

Загреб хотын удирдлага нь төлөөллийн байгууллага болох Хотын ассамблей болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч Хотын даргаас бүрддэг. Хотын дарга болон түүний хоёр орлогч, Хотын зөвлөлийн гишүүдийг шууд сонгуулиар сонгодог.

Хотын захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалт нь нийслэлийн 24 алба, 1 хотын товчоо, 2 хотын үйлчилгээний газраас бүрдэнэ. Тэд хотын дарга болон хотын захиргааны өмнө хариуцлага хүлээдэг. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг Хотын дүүргийн зөвлөл 17 дүүрэгт төлөөлдөг. Дүүргийн оршин суугчид Зөвлөлийн гишүүдээ мөн сонгодог.

Хотын дарга нь хотын захиргааны байгууллагад даалгасан төрийн захиргааны үйл ажиллагааг Хорватын Засгийн газрын өмнө хариуцна.<sup>92</sup> Төрийн захиргааны үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхдээ Хорватын Засгийн газар хотын даргад тушаал өгч болно.<sup>93</sup> Хэрэв хотын дарга энэхүү тушаалыг биелүүлээгүй бол Хорватын Засгийн газар орон нутгийн болон бүс нутгийн засаг захиргааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын даргын санал болгосноор Загребын төрийн захиргааны комиссарыг томилно.<sup>94</sup>

Хотын дарга Загреб хотын бүрэн эрхийн хүрээнд гүйцэтгэх эрх мэдлийг илүү үр дүнтэй, үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх зорилгоор ажлын албуудыг байгуулдаг. Хотын даргын ажлын алба нь тодорхой асуудлыг мэргэжлийн түвшинд шийдвэрлэж, санал, дүгнэлт гаргаж, бүс нутгийн нөхцөл байдалд хяналт тавьж, баримт, мэдээллийг бэлтгэдэг. Ажлын алба нь комисс, зөвлөл, төлөөллийн хурал, ажлын хэсэг болон бусад хэсгүүдээс бүрдэнэ.<sup>95</sup>

Хотын дүрмийн 52 дугаар зүйлд зааснаар Хотын ассамблей нь байнгын болон түр ажлын албуудыг байгуулах боломжтой бөгөөд байнгын ажлын алба нь Хотын ассамблейн хэлэлцэх асуудлын дараалалд тусгасан шийдвэр, бусад актуудын

90 The Municipality of Budapest, <https://budapest.hu/sites/english/Lapok/The-Municipality-of-Budapest.aspx>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.03.

91 Мөн тэнд.

92 Statute of the city of Zagreb, 2016, Article 62.1, Холбооц: <https://skupstina.zagreb.hr/UserDocImages/Engleski%20WEB/STATUTE%20of%20the%20City%20of%20Zagreb.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.15.

93 Мөн тэнд, Article 62.2.

94 Statute of the city of Zagreb, 2016, Article 62.3, Холбооц: <https://skupstina.zagreb.hr/UserDocImages/Engleski%20WEB/STATUTE%20of%20the%20City%20of%20Zagreb.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.01.15.

95 Мөн тэнд Article 60.25.5.

төсөл болон холбогдох өөрөө удирдах ёсны хүрээнд хамаарах бусад асуудлыг хэлэлцэж, санал, дүгнэлтээ гаргадаг. Харин түр ажлын албуудыг тухайлсан асуудлуудыг шалгах, мэргэжлийн түвшинд дүн шинжилгээ хийх, энэ хүрээнд актын төслийг боловсруулах зорилгоор байгуулдаг байна.

Мөн Хотын ассамблей нь хотын эрх баригчдын үйл ажиллагаа болон нийтийн үйлчилгээний хууль ёсны дагуу явагдаж байгаа эсэхтэй холбоотой олон нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдөж буй асуудлаар, эсхүл Загреб хотын нийтийн ашиг сонирхлын бусад асуудлаар холбогдох баримт, нотолгоог цуглуулах үүрэгтэй тусгай ажлын алба болох хотын төлөөлөгчдөөс бүрдсэн Комиссыг байгуулж болно.

Хотын ассамблей нь түүний үйл ажиллагаатай холбоотой мэргэжлийн, удирдлага, техникийн болон бусад үйл ажиллагааг гүйцэтгэх Захиргааны албыг байгуулдаг. Захиргааны албыг Хотын ассамблейн Нарийн бичгийн дарга удирддаг. Хотын ассамблейн Нарийн бичгийн дарга нь Хотын ассамблейн өмнө өөрийн ажил болон Захиргааны албаны ажлыг хариуцна. Мөн Хотын ассамблей нь Загреб хотын залуучуудын зөвлөлийг Загреб хотын зөвлөх байгууллагаар ажиллуулах, Загреб хотын залуучуудын эрх, хэрэгцээ, ашиг сонирхлыг сурталчлах, хамгаалах зорилгоор байгуулдаг талаар Хотын дүрмийн 56, 57 дугаар зүйлүүдэд тус тус тусгажээ.

#### 1.6.5. Нийслэл Любляна хотын удирдлага

Хотын удирдлага нь хотын зөвлөл, хяналтын зөвлөл болон хотын даргаас бүрддэг. Нийслэлд сонгууль болон санал асуулга явуулах, сонгуулийн үйл ажиллагааны хууль ёсны байдлыг хамгаалах бие даасан байгууллага болох сонгуулийн хороотой байна.<sup>96</sup> Хотын даргыг шууд сонгуулиар сонгодог.

Хотын зөвлөл нь дөчин таван гишүүнтэй, нийслэлийн бүрэн эрхийн хүрээнд бүх асуудлаар шийдвэр гаргах дээд байгууллага<sup>97</sup> бөгөөд өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд Хотын зөвлөлийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлыг шийдвэрлэх санал, дүгнэлт гаргадаг комисс, хороодыг байгуулж болно.<sup>98</sup>

Хяналтын зөвлөл нь Сангийн яамны төсвийн зарцуулалтыг хянадаг дээд байгууллага бөгөөд Нийслэлийн хөрөнгийн захиран зарцуулалт, төсвийн хөрөнгийг зориулалтын дагуу зарцуулж, үр дүнтэй ашиглаж байгаад хяналт тавих үүрэгтэй, хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг.<sup>99</sup>

Хотын дарга нь Хотын зөвлөлийг төлөөлж, хуралдуулж, хуралдааныг удирддаг боловч санал өгөх эрхгүй байдаг.<sup>100</sup> Нийслэл хотын дарга нэгээс доошгүй орлогчтой байх ба Хотын орлогч дарга нь хотын даргад ажилд нь тусалж, хотын даргаас олгосон эрх мэдлийн хүрээнд бие даасан ажил, үүргийг гүйцэтгэдэг.<sup>101</sup>

96 Statute of the City of Ljubljana (official consolidated text), page 2125, Article 21, Холбоос: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-0669/statut-mestne-obcine-ljubljana-uradno-precisce-no-besedilo> Сүүлд үзсэн огноо: 2022.01.10.

97 Мөн тэнд, Article 26.

98 Мөн тэнд, Article 30.

99 Мөн тэнд, Article 33.

100 Мөн тэнд, Article 52.

101 Мөн тэнд, Article 54.

## ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН НИЙСЛЭЛ УЛААНБААТАР ХОТЫН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ

### 2.1. Нийслэл Улаанбаатар хотын онцлог, хэлбэр

Улаанбаатар хот бол Монгол Улсын нийслэл юм. Энд дурдсан нийслэл гэдэг тодотгол нь Улаанбаатар хотын албан ёсны статус юм.<sup>102</sup> Нийслэл хот нь засаг захиргааны хувьд нэгдмэл тогтолцоотой улсын нийслэл бөгөөд Монгол Улсын хүн амын олонх байршиж, эдийн засгийн хувьд ч тэргүүлж байх тул хэлбэрийн хувьд хамгийн их хүн амтай, олон чиг үүрэг бүхий төвлөрсөн нийслэл байна. Нийслэл хот бэлгэ тэмдэгтэй байх бөгөөд түүний загвар, хэрэглэх журмыг нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал батална.<sup>103</sup>

Монгол Улсын нийслэл нь хот болохоос гадна Монгол Улсын засаг, захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж болохынхоо хувьд тухайлсан хуулиар зохицуулагддаг.

Доктор Г.Жаргал, Я.Долгоржав нарын гаргасан Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарийн үечлэлээс<sup>104</sup> үзвэл нийслэлийг Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болгон тооцсон явдал нь 1992 оны Үндсэн хуулиас эхтэй болохыг харж болно. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 57 болон 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана”, “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн.” гэж тус тус заасан нь “нийслэл”-ийг Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж хэмээн тунхагласан явдал юм. Мөн энэ нь төрийн байгууламжийн хүрээнд нийслэл бол өөрийгөө тэтгэх тал бүрийн чадавхтай бие даасан субъект байна гэдгийг баталгаажуулсан хэрэг болж байна.<sup>105</sup>

Монгол Улсын нийслэлийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болохынх нь хувьд түүнд холбогдох нийтлэг харилцааг Монгол Улсын засаг захиргааны нэгж түүний удирдлагын тухай хуулиар зохицуулсан ба эрх зүйн харилцаанд бусад нэгжийн адил нийтийн эрх зүйн этгээд<sup>106</sup> болж оролцохоор хуульчилсан байна. Харин иргэний эрх зүйн харилцаанд нийслэл, дүүрэг нь хуулийн этгээдийн нэгэн адил оролцохоор Иргэний хуульд<sup>107</sup> тусгасан.

Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б. Чимид “засаг захиргааны нэгж гэх шинж бол хүн амын хууль ёсоор харьяалагдаж орших, үүний тул тэдгээрт үйлчлэх, засаглаж захирах ажил эрхэлдэг байгууллага байх... гэсний илрэл болохоос биш тодорхой нутаг дэвсгэрийн дотор оршин суудаг хүн ам гэснийг тэмдэглэх нэр томьёо биш.”<sup>108</sup>

102 Ц.Норовдондог нар, “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга (төсөл)-ын талаарх шүүмж, бусад орны туршлага (харьцуулсан судалгаа)”, УИХ-ын тамгын газрын судалгааны төв, Бодлогын судалгаа шинжилгээ V боть, 2010, 77 дахь тал.

103 Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль, 7.1-7.2 дугаар зүйл.

104 Г.Жаргал, Я.Долгоржав, “Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь: Зохион байгуулалт, шийдвэр, түүхэн үечлэл, сургамж, хандлага (XX зууны түүхэн замнал, XXI зууны гараа)” илтгэл, Үндсэн хуулийн эхийг баригч - Б. Чимид, Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, (УБ, 2020), 229 дэх тал.

105 Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр, (УБ, 2004), 50 дахь тал.

106 Монгол Улсын засаг захиргааны нэгж түүний удирдлагын тухай хууль, 2020, 5.1 дүгээр зүйл.

107 Иргэний хууль, 2002, 7.3 дугаар зүйл.

108 Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр, (УБ, 2004), 123 дахь тал.

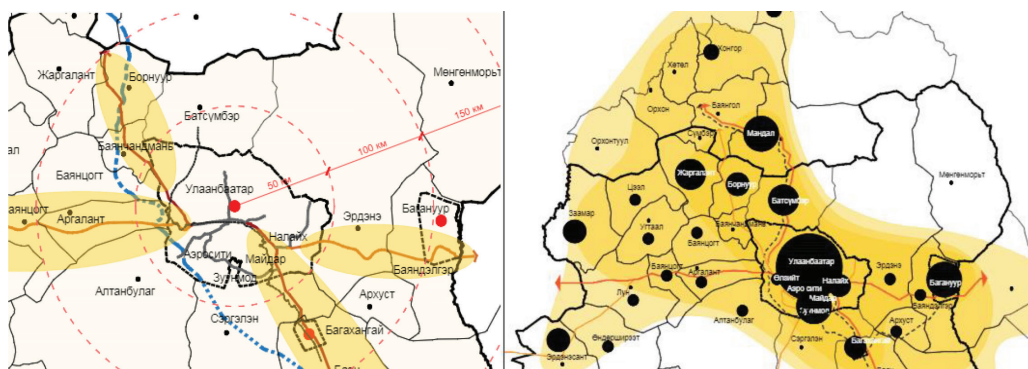


гэж нэгжийн нутаг дэвсгэр, хүн ам, засаг захиргаа гэсэн ойлголтуудыг заагласан. Өөрөөр хэлбэл засаг захиргаа нь нутаг дэвсгэр дээрх хүн амд хэрэгжиж байж нэгж болдог гэж ойлгож болох юм.

Монгол Улсын нийслэл нь засаг захиргааны нэгж болохынхоо хувьд мөн нутаг дэвсгэртэй. Гэвч Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлд заасан “Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хот мөн.” Гэсэн заалт нь Улаанбаатар хотын нутаг дэвсгэр нь нийслэлийн нутаг дэвсгэр, мөн хүн ам, засаглалын хувьд давхацдаг буюу нийслэл, Улаанбаатар хот хоёр нэг ойлголт гэдгийг илэрхийлж байгаа юу гэсэн асуулыг гаргаж тавьж байна.

Газар нутгийн хувьд авч үзвэл, Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасанчлан “Нийслэл нь УИХ-аас баталсан хилийн цэс бүхий нутаг дэвсгэртэй байна. Харин нийслэл хот нь хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөгөөр тодорхойлогдож, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаар баталсан тэг гортиг бүхий эдэлбэр газартай байна.”<sup>109</sup> гэж нийслэл болон нийслэл хот хоёрыг ялгаж зохицуулсан. Өөрөөр хэлбэл энэ нь Улаанбаатар хотыг нийслэл хот гэж нэрлэн хэрэглэж, нийслэлийн буюу засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дээр байрлах эдэлбэр газартай хэмээн газар нутгийн хувьд ялгамжтай байхыг илэрхийлж байна. Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үзэл баримтлалд нийслэлийн газар нутгийн хилийн цэсийг дүрслэхдээ доорх байдлаар Улаанбаатар, Багануур, Багахангай гэж тусад нь нэрлэсэн байна.

**Зураг 3.1. Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө дэх нийслэлийн газар нутгийн хилийн цэс**



Нийслэл нь 470.00 мянган га 3 хэсэг нутаг дэвсгэртэй Багануур, Багахангай дүүргүүд нь алслагдсан дүүргүүдэд тооцогдох ба Улаанбаатар хотын төвөөс 130км, 65 км зайд тус тус оршдог.<sup>110</sup> Харин Улаанбаатар хотын тогтоогдсон тэг гортиг: 35206 га<sup>111</sup> байна. Мөн хүн амын хувьд нийслэл 2018 оны байдлаар 1380792 хүн амтай бол Улаанбаатар хот нь 1311251 хүн амтай<sup>112</sup> зэргээр тус тус нийслэл болон

<sup>109</sup> Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль, 6.2 дугаар зүйл.

<sup>110</sup> Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үзэл баримтлал /концепц/, 2020, Зураглалын материал, 20 дахь тал.

<sup>111</sup> Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний Улаанбаатарын бүс, хот орчмын хот төлөвлөлтийн суурь судалгаа, 2020, 4 дэх тал.

<sup>112</sup> Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үзэл баримтлал /концепц/, 2020, Зураглалын материал, 20 дахь тал.

Улаанбаатар хотыг хүн ам, нутаг дэвсгэрээр нь ялгаж тайлбарласан байна. Харин засаглалын хувьд “Нийслэлийн засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагч” гэж хоёр нэршлээр чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгааг харж болно.

Монгол Улсын нийслэл нь төрийн байгуулалтын хувьд засаг захиргаа нутаг, дэвсгэрийн нэгж боловч өөрийн үндсэн чиг үүрэг, бүтэц бүрэлдэхүүн, төвлөрөл болон улс орны дотоод, гадаад харилцаанд эзлэх байр суурь, нэр хүндийн хувьд засаг захиргааны бусад нэгжүүдээс ялгагдах үндсэн онцлогтой тул нийслэл хотын эрх зүйн статусыг тусгай хуулиар зохицуулдаг.<sup>113</sup>

## 2.2. Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн үндэс

Монгол Улсын 1924 оны Үндсэн хуульд “Тус Улсын Их, Бага Хурлыг Улаанбаатар хото хуралдуулан байвал зохино.”<sup>114</sup> гэж Улаанбаатар хотод парламент хуралддаг газар байхаар ач холбогдлыг нь тунхагласан ба цаашид 1940 оны Үндсэн хуульд “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын төв нийслэл нь Улаанбаатар хот болно.”<sup>115</sup> гэж 1960 оны Үндсэн хуульд “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын нийслэл бол Улаанбаатар хот мөн.”<sup>116</sup> хэмээн нийслэлийн статусыг баталгаажуулсныг 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлд мөн уламжлан хуульчилсан байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт заасанчлан Монгол Улсын төрийн дээд байгууллагууд байнга оршдог хотыг Улсын нийслэл гэх ба Монгол Улсын нийслэлийг Улаанбаатар хот байхаар заажээ. Харин Монгол Улсын нийслэлийн эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоох<sup>117</sup> бөгөөд үүний дагуу гарсан органик хуульд “...Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хот /цаашид “нийслэл хот” гэх/ нь хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, удирдлага, зохион байгуулалттай эрх зүйн байдал бүхий хот”<sup>118</sup> буюу тусгай статус бүхий хот<sup>119</sup> хэмээн тусгасан байна.

Мөн Нэгжийн тухай хуульд нийслэлийн хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг дараах байдлаар дурдан нийслэлийг тодорхойлсон. Үүнд:

- төрийн дээд байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангах,
- хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүргийн хүрээнд эдийн засаг, нийгмийн асуудлаар бие даан шийдвэр гаргах,
- дүүргүүдийн үйл ажиллагааг зохицуулах,
- иргэдэд хуульд заасан үйлчилгээ үзүүлэх үйл ажиллагааг зохион байгуулах,
- хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах, хяналтыг хэрэгжүүлэх нэгж мөн.

## 2.3. Нийслэл Улаанбаатар хотын чиг үүрэг

Нийслэл хотын статус нь дүрмийн номд тусгаснаар биш зөвхөн уламжлалд суурилж тогтдог<sup>120</sup> тул Монгол Улсын хувьд өргөн, уудам газар нутаг, цөөн хүн ам, нүүдлийн соёл иргэншил, нийслэл нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болдог,

113 Г.Совд, Н.Жанцан нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, (УБ, 2000), 71 дэх тал.

114 (1924) Монгол Улсын Үндсэн хууль, 50 дугаар зүйл.

115 (1940) Монгол Улсын Үндсэн хууль, 94 дүгээр зүйл.

116 (1960) Монгол Улсын Үндсэн хууль, 92 дугаар зүйл.

117 Монгол Улсын Үндсэн хууль, 13.2 дугаар зүйл.

118 Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, 2021, 4.1 дүгээр зүйл.

119 С.Нарангэрэл, Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг, (УБ, 2021), 261 дэх тал.

120 Emin Yeritsyan, Armenia, (L, EPP/CD), “Status of capital cities”, The Congress of Local and Regional Authorities Chamber of Local Authorities 14th Plenary session cpl (14)4rep, 4 May 2007.



хөгжиж буй, жижиг эдийн засагтай зэрэг онцлогоос шалтгаалж Улаанбаатар хотын болон нийслэлийн статус, чиг үүргүүд цаашилбал нийслэлийн засаг дарга хийгээд Улаанбаатар хотын захирагчийн статус, чиг үүргүүд нь нэгдсэн тогтолцоотой явагдаж байна.

Нэгжийн тухай хууль болон Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хуульд тус тус зааснаар нийслэлийн хэрэгжүүлэх 22 чиг үүргийг хуульчилсан. Эдгээрийг харьцуулан авч үзвэл:

### Хүснэгт 3.2. Хуульд заасан нийслэлийн хэрэгжүүлэх чиг үүрэг

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль	Монгол Улсын Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль
24.1.1.нийслэлийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт;	8.2.1.Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Улсын дээд шүүх, Үндсэн хуулийн цэц, төрийн захиргааны болон төрийн бусад байгууллага, гадаад улсын Дипломат төлөөлөгчийн газар, олон улсын байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад дэмжлэг үзүүлэх;
24.1.2.нийслэлийн өмчийн ашиглалт, эзэмшилт, захиран зарцуулалт, түүнд тавих хяналт;	8.2.2.хуульд өөрөөр заагаагүй бол үндэсний болон олон улсын хэмжээний баяр наадам, хурал, урлаг, спортын болон бусад арга хэмжээг зохион байгуулах;
24.1.3.нийслэлийн төсөв, түүний төлөвлөлт, гүйцэтгэл, тайлан, хяналт;	8.2.3.олон улсын зорчигч болон ачаа тээвэр, логистикийн үйл ажиллагааны удирдлага, зохицуулалт;
24.1.4.хууль тогтоомжид заасан хүрээнд албан татвар, төлбөр, хураамжийн хувь хэмжээг тогтоох асуудал;	8.2.4.нийслэл дэх үндэсний хэмжээний түүх, соёлын дурсгалт газрын хадгалалт, хамгаалалт;
24.1.5.нийслэлийн орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөлт, хуваарилалт болон бусад сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт, тайлан, хяналт;	8.2.5.нийслэлийн нутаг дэвсгэрээр дамжин өнгөрөх олон улсын чанартай авто зам барих, түүний арчлалт, засвар, холбогдох үйл ажиллагаа;
24.1.6.нийслэлийн жижиг дунд үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх сангийн менежмент;	8.2.6.нийслэл хотын хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалт;
24.1.7.нийслэлийн хүн амын ундны болон ахуйн хэрэгцээний уст цэгийн төлөвлөлт, хяналт;	8.2.7.энэ хуульд заасан нийслэл хотын тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай барилга байгууламж, авто зам, нийтийн эзэмшлийн зам талбай, ногоон байгууламж, гэрэлтүүлэг болон бусад дэд бүтцийн засвар, арчлалт, цэвэрлэгээ, үйлчилгээ, хамгаалалт.
24.1.8.нийслэлийн музей, театр, номын сан, соёлын ордон, биеийн тамир, спортын цогцолборын барилга байгууламж, хөдлөх хөрөнгийн ашиглалт, засвар	8.3.1.нийслэлийг хөгжүүлэх сангийн менежмент;
24.1.9.худалдаа, үйлчилгээний нийтлэг зохицуулалт, хяналт;	8.3.2.нийслэлийн хүний нөөцийн бодлого, төлөвлөлт, түүний хэрэгжилт;
24.1.10.орон сууц, нийтийн аж ахуйн удирдлага, үйлчилгээ;	8.3.3.орчны аюулгүй байдал;
24.1.11.нийслэлийн нийтийн тээвэр, такси үйлчилгээний зохицуулалт;	8.3.4.хүнсний хангамж, хөдөө аж ахуй, үйлдвэрлэлийн хөтөлбөр, нийтлэг зохицуулалт;
24.1.12.нийслэлийн замын хөдөлгөөний зохицуулалт;	8.3.5.хот, суурин газрын дахин төлөвлөлт;
24.1.13.нийслэлийн авто зам, зогсоолын төлөвлөлт, байршил;	8.3.6.нийслэлийн авто замын арчлалт, засвар, төлөвлөлт, хяналт;

24.1.14.харилцаа холбоо, цахилгаан, дулаан түгээх сүлжээ, цэвэр ус, бохир усны шугам болон хаягдал ус зайлуулах байгууламж, үерийн далан, суваг тэдгээрт хамааралтай барилга байгууламжийн төлөвлөлт, ашиглалт, хяналт;	8.3.7.хүн амын ундны болон ахуйн хэрэглээний төвлөрсөн усан хангамж;
24.1.15.хот байгуулалт, барилга, стандарт, хяналт, зохицуулалт;	8.3.8.нийслэлийн ус, дулааны төвлөрсөн бус инженерийн хангамж;
24.1.16.цэвэрлэх байгууламж, үерийн далан, суваг шуудуу;	8.3.9.сууц өмчлөгчдийн холбооны үйл ажиллагааны зохицуулалт, хяналт;
24.1.17.гудамж, зам, талбай, барилга байгууламжийн нэр, хаягжуулалтын зохицуулалт;	8.3.10.гадна болон явуулын зар сурталчилгааны зохицуулалт, хяналт;
24.1.18.хөшөө дурсгалын нийтлэг зохицуулалт;	8.3.11.авто замын түгжрэлийг бууруулах, нийтийн тээврийн үйлчилгээний төрөл, чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, нийслэл хотод тулгамдсан бусад асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн төсөл, арга хэмжээ;
24.1.19.нийтийн эзэмшлийн зам, талбай, олон нийтийн соёл амралтын хүрээлэн, ногоон байгууламж, төлөвлөлт, хяналт;	8.3.12.гадаадын зээл, тусламжаар нийслэлд хэрэгжиж байгаа төсөл, арга хэмжээний нийслэлийн хариуцах хөрөнгө, зээлийн хүүгийн төлбөр;
24.1.20.нийслэлийн аялал жуулчлалын бодлого, менежмент;	8.3.13.нийслэлийн нутаг дэвсгэр дэх голын хамгаалалт, тохижилт;
24.1.21.хөг хаягдлын нэгдсэн төлөвлөлт, удирдлага, зохицуулалт;	8.3.14.нийслэлийн нутаг дэвсгэр дэх дархан цаазат болон байгалийн цогцолбор, нөөц, дурсгалт газрыг иргэдийн аялах, амрах орчныг бүрдүүлэх зорилгоор тохижуулах, хамгаалах төсөл, арга хэмжээ;
24.1.22.оршуулгын газрын нийтлэг зохицуулалт, менежмент.	8.3.15.хотын өөрийн мэдлийн орон сууцны ашиглалт, хуваарилалт;

Нэгжийн тухай хуульд заасан чиг үүргүүдийг:

- а) Зохицуулалт хийх чиг үүрэг;
- б) Нийтлэг зохицуулалт хийх чиг үүрэг;
- в) Ашиглалт, засвар, үйлчилгээ хийх чиг үүрэг;
- г) Хяналт тавих чиг үүрэг;
- д) Менежмент хийх чиг үүрэг;
- е) Төлөвлөлт хийх чиг үүрэг;
- ё) Нэгдмэл удирдлагаар хангах чиг үүрэг<sup>121</sup> зэргээр ангилж болно.

Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасны дагуу хот, тосгоны аж ахуй нь оршин суугчдын нийгэм, эдийн засаг, ахуй, соёлын хэрэгцээг хангахтай холбогдсон үйлдвэр, үйлчилгээний газар, орон сууц, зам, тээвэр, холбоо, дулаан, усан хангамж, цэвэрлэх байгууламж болон хот нийтийн аж ахуй зэргээс тус тус бүрддэг. Өөрөөр хэлбэл нийслэлийн удирдлага нь нэг бүрчилсэн эсхүл байнга дахин давтагдах шинжтэй эрх зүйн актуудыг гаргаж, мөрдүүлэх, хэрэгжилтийг хангахаас гадна нийслэлийн музей, театр, номын сан, соёлын ордон, биеийн тамир, спортын цогцолборын барилга байгууламж, хөдлөх хөрөнгийн ашиглалт, засвар зэрэг өдөр тутмын аж ахуйн шинжтэй үйл ажиллагаануудыг хариуцаж байна. Харин Нийслэл хотын тухай хуульд нийслэл хот ч мөн адил нийслэлийн ус, дулааны төвлөрсөн бус

121 Д.Ганзориг нар, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулийн тайлбар, (УБ, 2022), 102-104 дэх тал.

инженерийн хангамж, хотын өөрийн мэдлийн орон сууцны ашиглалт, хуваарилалт зэрэг аж ахуйн үйл ажиллагаануудыг хариуцахаар заажээ. Үүнээс хоёр синтез хийж болох юм. Нэгдүгээрт: Эдгээр хуулиудад тусгасан нийслэл болон нийслэл хот хоёулаа аж ахуйн шинжтэй үйл ажиллагааг явуулна. Хоёрдугаарт: Нийслэл хот нь зөвхөн нийслэл хотын бус нийслэлийн хүрээний аж ахуйн чиг үүргийг ч хэрэгжүүлэхээр байна.

Түүнчлэн Нэгжийн тухай хуульд заасан нийслэлийн зарим чиг үүргүүдийг Нийслэл Улаанбаатар хотын тухай хуульд илүү нарийвчилж тусгасан байна. Тухайлбал Нэгжийн тухай хуульд “орон сууц, нийтийн аж ахуйн удирдлага, үйлчилгээ”-г нийслэл хариуцан хэрэгжүүлэхээр заасан бол Нийслэл Улаанбаатар хотын тухай хуульд уг чиг үүргийг “хотын өөрийн мэдлийн орон сууцны ашиглалт, хуваарилалт” гэж, мөн “нийслэлийн орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөлт, хуваарилалт болон бусад сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт, тайлан, хяналт” гэснийг бусад сан дотроо “нийслэлийг хөгжүүлэх сангийн менежмент” гэж тус тус нарийвчилсан гэж хэлж болох юм.

Гэвч нэгэнт Нэгжийн тухай хуульд нийслэл нь “нийслэлийн орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөлт, хуваарилалт болон бусад сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт, тайлан, хяналт”-ыг хариуцахаар заасан тул Нийслэл Улаанбаатар хотын тухай хуулиар “нийслэлийг хөгжүүлэх сангийн менежмент”-ийг нийслэл хот хариуцахаар заах шаардлагагүй юм. Учир нь хоёулаа нийслэлийн санг зохион байгуулахтай холбоотой зохицуулалт буюу Нэгжийн тухай хуулийн “бусад сан” дотор нийслэлийг хөгжүүлэх сан багтаж байгаа, өөрөө хэлбэл нэгэнт зохицуулсан харилцааг тухайлсан хуулиар зохицуулж байгаа нь оновчгүй бөгөөд ач холбогдолгүй байна.

Мөн Нэгжийн тухай хуулийн 24.1.19 дэх хэсэгт “нийтийн эзэмшлийн зам, талбай, ..., ногоон байгууламж, төлөвлөлт, хяналт;” гэж заасан ба Нийслэл Улаанбаатар хотын тухай хуулийн 8.2.7-д “энэ хуульд заасан нийслэл хотын тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай ..., нийтийн эзэмшлийн зам талбай, ногоон байгууламж, гэрэлтүүлэг болон бусад дэд бүтцийн засвар, арчлалт, цэвэрлэгээ, үйлчилгээ, хамгаалалт” гэж тус тус заасан байна. Нэгэнт Нэгжийн тухай хуульд аж ахуйн үйл ажиллагаануудыг нийслэл хэрэгжүүлэхээр заасан тул нийтийн эзэмшлийн зам талбай, ногоон байгууламжийн засвар, үйлчилгээ зэрэг аж ахуйн шинжтэй чиг үүргийг Нэгжийн тухай хуулийн зохицуулалттай нэгтгэх нь зүй гэж үзэж байна.

Харин нийслэлийн авто замын төлөвлөлт хийх чиг үүрэг нийслэл болон Улаанбаатар хот аль аль нь хэрэгжүүлэхээр заагдсан буюу давхацсан чиг үүрэг болж байна. Мөн хоёр хуульд аль алинд нь хуваарилалт хийх чиг үүрэг байгаа зэргээс үзэхэд Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулсан зарим чиг үүргүүдэд Нэгжийн тухай хуулийн зохицуулалтуудаас ялгарах шалгуур үзүүлэлтүүд тодорхойгүй байна. Үүнээс улбаалан нийслэл болон нийслэл хотын чиг үүргүүдэд зохицуулах шаардлагатай тусдаа харилцаанууд биш нэг харилцааны хэрэгжүүлэх өөр өөр үе шатыг л хоёр хуулиар салгаж зохицуулсан цаашилбал зохицуулалтын давхцал үүсэж тухайлсан хуулиар зохицуулах ач холбогдлыг нь бууруулж байна.

Монгол Улсын хувьд төвлөрлийг сааруулах бодлого хэрэгждэг ч нийслэл хотод шилжин ирэх, оршин суух хүмүүсийн тоо өдрөөс өдөрт нэмэгдэж байгаа нь

зайлшгүй анхааралдаа авах асуудлуудын нэг болоод байгаа юм. Дээрх эрдэмтний үзсэнчлэн төвлөрлийг сааруулахын тулд нийслэлийг бусад хоттой эсрэгцүүлж болох юм. Өөрөөр хэлбэл нийслэлийг өөр хот руу шилжүүлэх эсхүл бусад хотын хөгжлийг хурдасгах замаар төвлөрлийг сааруулах боломжтой юм.

Харин Монгол Улсын хувьд хотод эдгээрийн зааг ялгаа байгаа нь нүүдлийн соёл иргэншлээс хамаараад ердийн үзэгдэл хэвээр байна. Тиймээс нийслэл хот бүрэн хотжоогүй хэсгийг ч мөн хариуцсанаар Монгол Улсын нийслэл хотын чиг үүрэг нэмэгдэж байгаа юм. Хэдий нийслэл хот эдгээр асуудлыг цөмийг нь харьяалан зохицуулж чадах боловч Монгол Улсад нийслэл болон нийслэл хот хоёрыг чиг үүргээр нь зааглан хуульчилсан байна. Мөн Монгол Улсад нийслэлийн хамрах хүрээний асуудал нь Улаанбаатар хотын асуудлаас өргөн байна. Харин бусад улсад нийслэл, нийслэл хот хоёрыг чиг үүргээр нь тодорхой ялгаж хуульчлаагүй нь ажиглагдлаа.

#### **2.4. Нийслэл болон Засгийн газар хоорондын харилцаа**

Нийслэлийн засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагч нь нийслэл хотыг хөгжүүлэх асуудлаар төсөл, хөтөлбөр санаачлах, төсөл, хөтөлбөрт санал, дүгнэлт өгөх, тухайн төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд Засгийн газраас дэмжлэг хүсэх<sup>122</sup> эрхтэй ба Засгийн газартай дараах журмаар харилцана.<sup>123</sup> Үүнд:

- Засгийн газрын шийдвэрийн биелэлтийг хангах;
- Хуульд заасан чиг үүрэгтэй холбоотой асуудлаар Засгийн газарт санал тавих, Засгийн газрын хуралдаанд оролцох, байр сууриа илэрхийлэх, хууль санаачлахаас бусад өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлыг санаачлах, Монгол Улсын Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнтэй шууд харилцах.

Нийслэл хотыг энэ хуульд заасан тусгай чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд эрхлэх асуудлыг хамаарах төрийн захиргааны төв байгууллага дэмжлэг үзүүлж, хамтран ажиллахаас өөрөөр Засгийн газартай гэрээ байгуулж хамтран ажиллах талаар тусгаагүй байна.

Аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал болон тухайн шатны Засаг дарга нь хууль тогтоомжид заасан эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хариуцсан нутаг дэвсгэртээ нийтээр дагаж мөрдөх журам тогтоож, түүний хэрэгжилтийг хангуулахыг тухайн нутаг дэвсгэрийн цагдаагийн байгууллагад хуулиар хүлээсэн үүргийнх нь хүрээнд даалгана.

##### **2.4.1. Улаанбаатар хотын төсөв, санхүүжилт**

Нийслэл Улаанбаатар хотын эдийн засгийн үндэс нь улс, нийслэлийн хөрөнгө оруулалтаар бий болсон хөрөнгө, түүнчлэн нийслэлийн өмч, татварын болон татварын бус орлого, нийслэлийг хөгжүүлэх сангийн хөрөнгөөс бүрдэнэ.<sup>124</sup> Нийслэл хотын тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгийг улсын болон орон нутгийн төсвөөс, харин бусад чиг үүргийг орон нутгийн төсвөөс тус тус санхүүжүүлэхээр байна.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль, 22.1.6 дугаар зүйл.

<sup>123</sup> Мөн тэнд 27 дугаар зүйл.

<sup>124</sup> Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль, 10.1 дүгээр зүйл.

<sup>125</sup> Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль, 11.2 дугаар зүйл.

## 2.5. Нийслэл Улаанбаатар хотын удирдлага

Монгол Улсын нийслэлийн удирдлагын тогтолцоо нь нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал болон нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын Захирагчаас бүрддэг. Нийслэлийн Засаг дарга нь Улаанбаатар хотын Захирагч байдаг. Албан тушаалын энэ нэр нь Үндсэн хуулийн агуулгад захирагдаж үүссэн.<sup>126</sup> Улаанбаатар хотын захирагч нь ажлын албатай байх ба уг алба нь нийслэлийн Засаг даргын ажлын албанаас тусдаа бадаг. Улаанбаатар хотын Захирагчийн ажлын албаны дарга нь Улаанбаатар хотын ерөнхий менежерийн үүргийг мөн гүйцэтгэдэг байна.

Нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын Захирагч нь нийслэл хотын аж ахуйн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, нэгдмэл байдлыг хангах, холбогдох байгууллагын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах үүрэг бүхий Улаанбаатар хотын Ерөнхий менежерийг томилж, чөлөөлнө.<sup>127</sup> Ерөнхий менежер ажлаа нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын Захирагчийн өмнө хариуцдаг.<sup>128</sup>

Мөн Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 25.2 дугаар зүйлд зааснаар Улаанбаатар хотын Захирагч өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь туслалцаа үзүүлэх хотын аж ахуйн асуудал хариуцсан газартай байх бөгөөд түүнийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах асуудлыг Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал шийдвэрлэнэ.

Нийслэлийн засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагч дотоод, гадаадад нийслэлийг төлөөлөх, гадаад улсад нийслэл хотыг төлөөлөх этгээдийг томилох, чөлөөлөх, зөвлөх эрх бүхий орон тооны бус мэргэжлийн зөвлөл байгуулах, түүний бүрэлдэхүүн, ажиллах журмыг батлах, Улаанбаатар хотын Ерөнхий менежерт хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэх бүрэн эрхээ шилжүүлнэ. Ингэхдээ Засгийн газрын гишүүнтэй адил баталгаагаар хангагдана.

Харин нийслэлийн Засаг даргыг томилуулахаар нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал санал болгож ерөнхий сайд томилдог. Нэгжийн засаг дарга, түүний байгууллагууд нь ... тухайн нутаг дэвсгэрт хууль биелүүлэх ажлыг, өөрөөр хэлбэл гүйцэтгэх эрх мэдлийг Засгийн газрын өмнөөс хэрэгжүүлдэг боловч хурлаас нэр дэвшигдэж, хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх ажлыг нэгэн зэрэг эрхлэн хариуцдагийн хувьд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зарим шинжийг агуулсныг тэмдэглэх нь зүйтэй.<sup>129</sup> Өнөөгийн засаг дарга түүнийг тойрсон гол гол төрийн институт тухайн нутаг дэвсгэрт дан ганц төрийн биш, бас өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.<sup>130</sup>

Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид байнга оршин суугаа сонгуулийн эрх бүхий иргэдээс сонгогддог, хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, бүрэн эрхийг хамтын удирдлагын зарчмын үндсэн дээр хэрэгжүүлдэг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага мөн.<sup>131</sup> Нийслэлийн иргэдийн

126 Ц.Норовдондог нар, “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга (төсөл)-ын талаарх шүүмж, бусад орны туршлага (харьцуулсан судалгаа)”, УИХ-ын тамгын газрын судалгааны төв, Бодлогын судалгаа шинжилгээ V боть, (УБ, 2010), 81 дэх тал.

127 Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль, 24.1 дүгээр зүйл.

128 Мөн тэнд 24.2 дугаар зүйл.

129 Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хууллага, Гуравдугаар дэвтэр, (УБ, 2004), 15 дахь тал.

130 Мөн тэнд, 15 дахь тал.

131 Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль, 33.1 дүгээр зүйл.

төлөөлөгчдийн хурал нь хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд албан татвар, төлбөр, хураамжийн хувь хэмжээг тогтоохоос гадна Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх Засаг даргын үйл ажиллагаанд хяналт тавьдаг. Одоогоор 45 гишүүнтэйгээр үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

Аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь хуралдаанаар хэлэлцэх асуудлыг урьдчилан бэлтгэх, санал, дүгнэлт гаргах, Хурлын тогтоол, шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах чиг үүрэг бүхий Хурлын хороо байгуулан ажиллуулж Хурлын тасралтгүй, байнгын үйл ажиллагааг хангана.<sup>132</sup> Хороог Хурлын бүрэн эрхийн хугацаанд төлөөлөгчдийн бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулах бөгөөд Хорооны даргыг тухайн хорооны төлөөлөгчдийн дотроос сонгоно.<sup>133</sup> Хурал нь судалгаа, санал, дүгнэлт боловсруулах чиг үүрэг бүхий бусад хороо, ажлын хэсэг байгуулан ажиллуулж болно.<sup>134</sup> Мөн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь ажлын албатай байна.

---

<sup>132</sup> Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль, 45.1 дүгээр зүйл.

<sup>133</sup> Мөн тэнд 45.2 дугаар зүйл.

<sup>134</sup> Мөн тэнд 45.4 дүгээр зүйл.

## ГУРАВ. СҮҮЛИЙН ҮЕИЙН ХАНДЛАГА

### 3.1. Малайз Улсын шинэ нийслэл болон захиргааны байгууллагын нүүлгэлт

Орчин үед, ялангуяа өнгөрсөн зууны эхэн үеэс олон муж нийслэлээ байн байн нүүлгэж ирсэн нь улс төрийн нийтлэг практик туршлага болжээ. 2002 онд хотын хэт их ачаалал, хүн амын тоо, асар олон тооны автомашин (энэ нь олон тооны жуулчид зочилдогтой холбогддог тул зарим талаар зөвтгөгддөг) гэх мэт зүйлээс хамаарч төрийн байгууллагууд, ерөнхий сайдын ажлын алба, шүүхүүдийг нийслэлийн зах болох Путражая хот руу шилжүүлсэн. Энэ шийдэл нь хотын менежментийг хялбаршуулах, иргэдийн төрийн эрх бүхий байгууллагад хандах, шүүхийн байгууллагад хандах боломжийг хөнгөвчлөх зорилгоор хийгдсэн ажээ. Путражая нь барилгын технологи, харилцаа холбоо, электроникийн хувьд хөгжсөн дэд бүтэцтэй. Үүний зэрэгцээ Малайз улсын нийслэл нь Куала Лумпур хэвээрээ бөгөөд мөн тус улсын парламент Куала Лумпурт хурлаа хийсээр байна.<sup>135</sup>

### 3.2. Казакстан Улсын шинэ нийслэл

Нийслэлийг нүүлгэх шийдвэрийг Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын Дээд Зөвлөл 1994 оны 7 дугаар сарын 6-ны өдөр гаргасан байна. Шилжүүлэх албан ёсны шалтгаан нь нийслэл Алма-Ата хот нь газар зүйн хувьд бүгд найрамдах улсын төвд биш өмнөд хэсэгт байрладаг бөгөөд цаашид хөгжүүлэхэд хэцүү буюу экологи, газар хөдлөлтийн хувьд аюултай байдал бий болсноос үүджээ. Өмнөд нийслэл нь газар хөдлөлтийн бүсэд байрладаг бөгөөд гамшиг учруулах газар хөдлөлт болдог.

Зөвлөлт Холбоот Улс нуран унаж, Казахстан Улс тусгаар тогтносноор 1997 оны 12-р сард Казахстаны нийслэл Алма-Ата хотыг Бүгд Найрамдах Улсын төвд орших бүс нутгийн Акмола хот руу нүүлгэсэн. 1990-ээд оны дунд үе гэхэд Акмола нь бүс нутгийн ач холбогдол бүхий аж үйлдвэр, тээвэр, шинжлэх ухаан, боловсрол, соёлын төв байсан хэдий ч хотын дэд бүтцийг хөгжүүлэх шаардлагатай байв.<sup>136</sup>

Алма-Ататай харьцуулахад энэ хот өргөжин тэлэх илүү их боломжтой байсан бөгөөд үүнээс гадна газар хөдлөлт тэнд бага тохиолддог байв. Түүгээр ч барахгүй шинэ нийслэл нь хөрш зэргэлдээ мужуудын улс төрийн хурцадмал байдлын төвүүдээс Казахстаны өмнөд хэсэг хүртэл илүү хол зайд, тус улсын угсаатны хувьд Оросын хүн амын оршин суудаг газруудтай ойрхон байрладгаараа ач холбогдоотой байжээ.

2022 оны 9 дүгээр сарын 17ны өдөр Казахстаны Ерөнхийлөгч Касым-Жомарт Токаев Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтөд гарын үсэг зурснаар Казахстаны нийслэлийг дахин Астана гэж нэрлэжээ энэ нь хотын түүхэндээ зургаан удаа нэрээ өөрчилсөн тохиолдол болсон.<sup>137</sup>

135 Холбоос: <https://inosmi.ru/20141124/224467007.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.27.

136 Е.Ю.Садовская, “Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы Алма-Ата”, 2001, 42с.

137 Холбоос: <https://kz.kursiv.media/2022-09-17/stolica-kazahstana-vnov-stala-astanoj/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.29.



### 3.3. Бусад

Нигери Улс хуучин нийслэлийнхээ хэт төвлөрлийн асуудалд хариу арга хэмжээ авч, нийслэлээ Лагосоос Абужа хот руу нүүлгэн шилжүүлсэн. Төвийн байршил, тээврийн сайн дэд бүтэц, таатай уур амьсгал, хүн амын нягтрал бага, ирээдүйд нутаг дэвсгэрээ тэлэх зэрэг боломжтой байсан тул Абужа 1991 онд Нигерийн нийслэл болжээ. Африкийн хамгийн их хүн амтай энэ улсад оршин суугчдын тоо хяналтгүй өссөний улмаас хуучин нийслэл Лагос нь чиг үүргээ гүйцэтгэхээ больсон тул нийслэлийг нүүлгэх саналыг 1975 онд тус улсын Ерөнхийлөгч, генерал Муртала Мохаммед тавьсан юм. Шинэ нийслэлийг барьж дууссаны дараа түүний залгамжлагчдын нэг Ерөнхийлөгч Ибрахим Бабангида төрийн аппаратыг бүхэлд нь Абужа руу шилжүүлжээ. Абужа нь Лагосоос зүүн хойд зүгт 480 км зайд байрладаг. Нийслэл нь далайн түвшнээс 270 метрийн өндөрт байрладаг тул агаар сэрүүн байдаг бөгөөд Лагостой харьцуулахад чийгшил хамаагүй бага байдаг байна.<sup>138</sup>

Мөн Гана улсын хувьд ч хэт төвлөрсөн нийслэл нь асуудлыг үүсгээд байгаа бөгөөд Үндсэн хуулийн хяналтын хорооноос нийслэлийг Аккра хотоос нүүлгэн шилжүүлэхийг санал болгосон байна. Нийслэл хотыг нүүлгэн шилжүүлэх нь хэт төвлөрлийн суурь шалтгааныг арилгахгүй бол урт хугацааны, оновчтой шийдэл биш юм. Нийслэл хотын барилга байгууламж, үйлчилгээний хэт төвлөрсөн байдал нь тухайн улсын бусад хүмүүсийг татах гол хүчин зүйл болдог. Иймд нийслэл хотын төвлөрлийг эдгээр байгууламж, үйлчилгээний бөөгнөрсөн байдлыг тарааж тухайн улсын хэмжээнд барилга байгууламж, үйлчилгээний тэгш хуваарилалтыг хангах замаар шийдвэрлэх боломжтой.<sup>139</sup>

**Дайны нөхцөл байдлын улмаас** зарим улс нийслэлээ түр юм уу бүрмөсөн нүүлгэх шаардлага гарч байжээ. Жишээлбэл, Дэлхийн хоёрдугаар дайны үед маршал Анри Филипп Петайн Парисыг Нацистууд эзэлсэн учраас Францын нийслэлийг Вичи руу нүүлгэжээ. Мөн Хүйтэн дайны үед Сайгон Өмнөд Вьетнам, Аден — Өмнөд Йемен, Бонн — Зүүн Герман ингэж дайны нөхцөл байдлын улмаас нийслэлээ нүүлгэж байжээ. Гэсэн хэдий ч цаг хугацаа өнгөрөхөд тэд бүгд нийслэлийн статусаа алдаж, улс орныхоо энгийн хотууд болжээ.

**Экологийн нөхцөл байдал.** 1961 онд аймшигт хар салхи Хати Их Британийн Гондурасын нийслэл Белиз хотод асар их хохирол учруулсан аж. Үүний улмаас чухал улсын баримт бичиг устаж, улс төрийн уналт эхэлжээ. Үндсэндээ 1970 онд тус улсын төв хэсэгт байрлах Белмопан хот руу нүүхээр шийджээ. 1973 онд Төв Америкийн энэ жижиг улсыг Белиз гэж нэрлэж, 1981 онд тусгаар тогтнолоо олж авсан байна.

---

138 Холбоос: <https://inosmi.ru/20141124/224467007.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.27.

139 Stephen Appiah Takyi (2016) "Comparative study of capital city elements: the case of Ghana and Nigeria", *African Geographical Review*, 35:2, 168-191, DOI: 10.1080/19376812.2015.1134335



## ДҮГНЭЛТ

Нийслэлийн эрх зүйн байдлыг 1) Нийслэлийн ойлголт, 2) Нийслэлийн төрөл, хэлбэр, 3) Нийслэлийн эрх зүйн үндэс, 4) Нийслэлийн чиг үүрэг, 5) Нийслэл засгийн газрын харилцаа, 6) Нийслэлийн удирдлага, 7) Сүүлийн үеийн хандлага гэсэн агуулгын хүрээнд харьцуулан судалсан болно.

**Нийслэлийн ойлголт:** Дэлхий нийтэд нийслэл хот гэж тодорхойлсон нэгдсэн тодорхойлолт байхгүй боловч, тухайн улс орны улс төрийн институтүүдийн үйл ажиллагаатай хамгийн ойр, шууд холбогдож болохуйц, улс төр, эдийн засаг, соёл, шинжлэх ухаантай холбогдох гүүр, улс орны тусгаар тогтнол, үнэт зүйлсийн нэгдмэл дүр төрх, илэрхийлэл, улсын бусад нэгж, хотуудын хамгийн дээд хэлбэр, эрх зүйн харилцааны бие даасан субъект хэмээн тодорхойлж болохоор байна.

Нийслэл нь зохион байгуулалтын хувьд хот байх боловч, чиг үүргийн хувь ялгаатай хуульчлагдсан байх нь нийтлэг байна. Тухайлбал, Москва хотын дүрэмд “Москва хот Оросын Холбооны Улсын нийслэлийн чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ”, мөн Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульдаа “Оросын Холбооны Улсын нийслэлийн нутаг дэвсгэр бол Москва хотын нутаг дэвсгэр мөн” хэмээн нийслэл болон Москва хот гэсэн ойлголтыг зэрэгцүүлэн авч үзжээ. Монгол Улсын хувьд ч засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийнх нь хувьд “нийслэл” гээд Нэгжийн тухай хуулиар, Улаанбаатар хотыг “нийслэл хот” хэмээн Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар ялгамжтай зохицуулсан. Мөн Унгар Улсын хувьд хот болон нийслэл хот нь чиг үүргийн хувьд ялгаатай байж болох талаар хуульчилсан. Мөн Любляна хотыг нийслэл хот гээд тусгай хуулиар зохицуулж байгаа бол ердийн засаг захиргааны нэгж болох хотыг хүн амын тоогоор нь чухалчилж хотоос ялгаж зохицуулсан нь Монгол улстай адил байна. Гэхдээ нийслэл болон нийслэл хот гэсэн нэршлээр чиг үүргийн хувьд тухайлан ялгаагүй. Харин Герман Улс Үндсэн хууль болон Берлиний Үндсэн хуульдаа нийслэл нь Берлин, Берлин нь хот байна хэмээн заажээ.

Эдгээрээс хот нь ойлголтын хувьд нийслэлээс ялгаатай боловч, нийслэл хот гэсэн нэр томъёог хэрэглэж байх бөгөөд хот нь нийслэлийн статусыг олж авснаар нийслэл хот болдог хэмээн хэлж болно.

Нийслэл хот бүр тухайн хотын онцлогийг илэрхийлсэн сүлд, далбаатай байх нь нийтлэг байгаа ба Монгол Улс Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиараа зохицуулсан байхад судалсан орнуудаас Орос, Хорват, Словени улсууд нь нийслэлийнхээ бэлгэ тэмдгийг нийслэл хотын дүрмээрээ зохицуулсан байна. Харин Берлин хот Үндсэн хуульдаа уг зохицуулалтыг тусгажээ.

**Нийслэлийн төрөл, хэлбэр:** Нийслэлийг ерөнхийд нь төвлөрсөн ба төвлөрсөн бус хэлбэрийн хэмээн хоёр ангилж болохоор байна. Мөн судлаачид холбооны тойргууд, муж улс доторх хотууд, хот-улсууд болон нэгдмэл тогтолцоотой орнуудын нийслэл зэрэг дөрөв үндсэн төрөлд хуваан ангилсан байх нь бий.

Харин Монгол Улстай адил нэгдмэл улсуудын хүрээнд авч үзвэл төрийн эрх мэдлийн байгууллага, хүн амын тоо болон эдийн засгийн үйл ажиллагааны хувьд нэгэн зэрэг тэргүүлэх хот буюу төвлөрсөн нийслэлийн хэлбэрийг сонгосон байх нь нийтлэг байна. Тухайлбал Любляна (Словени), Загреб (Хорват), Будапешт (Унгар)

зэрэг улс орныхоо улс төр, эдийн засаг, хүн амын төв болсон хамгийн том нийслэл хотуудыг дурдаж болно.

**Нийслэлийн эрх зүйн үндэс:** Нийслэлийн эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуулиар тогтоох хандлага давамгайлж байна. Тухайлбал, сонгон судалсан орнууд болон Монгол Улсын хувьд ч Үндсэн хуульдаа нийслэлийн эрх зүйн үндсийг тогтоож өгснөөрөө адил байна. Ийнхүү нийслэлийн эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуулиар тогтоох нь тухайн улсын орших төвийг дэлхий нийтэд зарлаж түүгээр улс орны тусгаар тогтнолыг илэрхийлдэг ач холбогдолтой.

Нөгөө талд нийслэлийн эрх зүйн үндсийг хууль, дүрэм журмаар тогтоосон улс байхаас гадна зохицуулаагүй улс байгааг дурдах нь зүйтэй. Энэ нь нийслэлийн эрх зүйн үндсийг тогтооход тухайн улсын зан заншил, уламжлал, нийгмийн зөвшилцөл зэрэг хүчин зүйлээс шалтгаалдгийг харуулж байна. Тухайлбал, Их британи Улс нь бичмэл Үндсэн хууль байхгүй бөгөөд нийслэл Лондон хотын статусыг аль ч баримт бичгээр баталгаажуулаагүй.

Хууль, дүрэм журмын хүрээнд нийслэлийн эрх зүйн харилцааг зохицуулдаг улсуудын хувьд бие даасан эрх зүйн байдлын тухай хууль, Нутгийн удирдлагын тухай хууль болон нийслэл хотын дүрэм зэргээр зохицуулж байна. Тухайлбал, Герман Улс нь Берлин хотыг Үндсэн хуулиар зохицуулсан бол Орос Улсын хувьд нийслэл хотын дүрмийг Москвагийн Үндсэн хууль гэж үздэг тул дүрэм болон Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиараа хамт зохицуулсан байна. Унгар Улс нь Нутгийн удирдлагын тухай хуульдаа зохицуулсан бол Хорват Улс эдгээр хуулиудаар хамтад нь харин Словени Улс Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль болон хотын дүрмээрээ тус тус зохицуулсан байна. Герман, Хорват Улсын нийслэл хотууд нь засаг захиргааны тусгай буюу давхар статустай орнуудад багтжээ. Монгол Улсын хувьд нийслэл хот нь дүрэмтэй байх талаар тусгасан ч хараахан батлагдаагүй байх ба Нэгжийн тухай хууль болон Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиудаар тус тус зохицуулсан тул Хорват Улстай адил гэж үзэж болох юм.

**Нийслэлийн чиг үүрэг:** Нийслэлийн чиг үүргийг олон талаас нь тодорхойлж болох ч нийслэлийн тусгай үүрэг гэх үнэмлэхүй ойлголт үгүй. Харин өнөөгийн гүйцэтгэж буй чиг үүргийг нь гадагш болон дотогш чиглэсэн хэмээн хувааж болно. Нийслэл нь тухайн улсын төрт ёсны бэлгэдэл, нэгдмэл дүр төрхийг харуулдагаараа гадагш чиглэсэн чиг үүрэгтэй байдаг. Мөн Токио г.м зарим томоохон хотуудын хувьд дэлхийн эдийн засагт нөлөөлөхүйц, чухал ач холбогдолтой байдгаар энэ чиг үүрэг илэрдэг. Үүнээс гадна нийслэлүүд нь бусад хотод байдаггүй зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна. Жишээ нь: Төрийн дээд байгууллагуудын үйл ажиллагааны хэвийн нөхцөлийг хангах зэрэг дотогш чиглэсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна. Өөрөөр хэлбэл нийслэл хотод байршиж буй байгууллага, амьдарч буй хүмүүст чиглэсэн байдаг. Гадагш чиглэсэн чиг үүргүүдийг ихэвчлэн хуульчлах шаардлагагүй байдаг тул дотогш чиглэсэн чиг үүргүүдийг харьцуулан судаллаа.

Сонгон судалсан гадаад орнуудын хувьд тухайлбал Хорват Улсын нийслэлийн чиг үүргийг тодорхойлсон байдалд маш олон давхардсан чиг үүрэг байгааг судлаачид шүүмжилдэг байна. Жишээ нь “боловсрол”-ын чиг үүргийг Нутгийн удирдлагын тухай хууль болон нийслэл хотын дүрэмд том хот, муж болон нийслэлд аль алинд нь хамаатуулж хуульчилсан нь хууль тогтоомжийн “бүрэн бус хэрэгжилт”-ийн асуудал үүсэх үндэс болсон гэж үздэг. Монгол Улсын хувьд ч Нэгжийн тухай хууль болон

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд нийслэл, нийслэл хотын чиг үүргүүдийг давхардуулж, оновчгүй байдлаар хуульчилсан хэмээн дүгнэж болохоор байна.

Тухайлбал, нэгэнт Нэгжийн тухай хуульд нийслэл нь “нийслэлийн орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөлт, хуваарилалт болон бусад сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт, тайлан, хяналт”-ыг хариуцахаар заасан тул Нийслэл Улаанбаатар хотын тухай хуулиар “нийслэлийг хөгжүүлэх сангийн менежмент”-ийг нийслэл хот хариуцахаар заах шаардлагагүй юм. Учир нь хоёулаа нийслэлийн санг зохион байгуулахтай холбоотой зохицуулалт буюу Нэгжийн тухай хуулийн “бусад сан” дотор нийслэлийг хөгжүүлэх сан багтаж байгаа, өөрөө хэлбэл нэгэнт зохицуулсан харилцааг тухайлсан хуулиар зохицуулж байгаа нь оновчгүй бөгөөд ач холбогдолгүй байна.

Харин нийслэлийн авто замын төлөвлөлт хийх чиг үүрэг нийслэл болон Улаанбаатар хот аль аль нь хэрэгжүүлэхээр заагдсан буюу давхацсан чиг үүрэг болж байна. Мөн хоёр хуульд аль алинд нь хуваарилалт хийх чиг үүрэг байгаа зэргээс үзэхэд ийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулсан зарим чиг үүргүүдэд Нэгжийн тухай хуулийн зохицуулалтуудаас ялгарах шалгуур үзүүлэлтүүд тодорхойгүй байна. Үүнээс улбаалан нийслэл болон нийслэл хотын чиг үүргүүдэд зохицуулах шаардлагатай тусдаа харилцаанууд биш нэг харилцааны хэрэгжүүлэх өөр өөр үе шатыг л хоёр хуулиар салгаж зохицуулсан цаашилбал зохицуулалтын давхцал үүсэж тухайлсан хуулиар зохицуулах ач холбогдлыг нь бууруулж байна.

Чиг үүргийн ангиллын хувьд бусад улс тухайлбал Хорват Улсын нийслэл Загреб хотын чиг үүрэгт Монгол Улс шиг нийслэл хотын тусгай болон бусад чиг үүрэг гэж ангилаагүй ба төрийн байгууллага, гадаад улсын Дипломат төлөөлөгчийн газар, олон улсын байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад дэмжлэг үзүүлэх зэрэг чиг үүргийг хуульчлаагүй байна. Харин Монгол Улсын нийслэлийн тусгай чиг үүргийн зохицуулалт нь Орос Улсын нийслэл Москва хотын төрийн эрх бүхий байгууллагуудын хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй бараг адилхан байх бөгөөд “нийслэл дэх үндэсний хэмжээний түүх, соёлын дурсгалт газрын хадгалалт, хамгаалалт” гэсэн заалтаараа л илүү байна. Мөн Словени Улсын нийслэлийн тусгай чиг үүрэг гэж хэлж болох ихэнх заалт Улаанбаатар хотын тусгай чиг үүрэгтэй адилхан боловч, Словени Улс аж ахуйн шинжтэй бусад чиг үүргийг нийслэл Люблянагийн дүрмээр зохицуулсан байна.

Унгар Улс нь цэвэр, бохир ус, хог хаягдал болон оршуулгын газрын зохицуулалт зэрэг аж ахуйн шинжтэй зохицуулалтыг Монгол Улстай адилаар Орон нутгийн удирдлагын тухай хуулиараа зохицуулсан байгаа ч нийслэлд холбогдох тусгай чиг үүргийг Монгол Улс шиг авч үзээгүй байна. Үүгээрээ Монгол Улс давуу талтай гэж харж байна. Герман Улс бүр нийслэлийн чиг үүргийг Берлиний үндсэн хуульдаа тусгаагүй нь анхаарал татаж байна.

Эдгээрээс үзэхэд нийслэлд төрийн байгууллага, гадаадын дипломат төлөөлөгчийн газрын үйл ажиллагаа явуулах хэвийн нөхцөлөөр хангах, нийслэл хотын хөгжлийн асуудал, олон улсын ач холбогдолтой арга хэмжээ зохион байгуулах, үндэсний ач холбогдол бүхий арга хэмжээ, баяр ёслолыг зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх зэрэг тусгай чиг үүрэг байдаг байна.

**Нийслэл болон засгийн газрын хоорондын харилцаа:** Нийслэл улсын ач холбогдолтой зарим чиг үүргийг засгийн газартайгаа хамтран хэрэгжүүлэх шаардлагатай болдог. Нийслэл Улаанбаатар хотыг тусгай чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд эрхлэх асуудлыг хамаарах төрийн захиргааны төв байгууллага дэмжлэг үзүүлж, хамтран ажиллахаас өөрөөр Засгийн газартай гэрээ байгуулж хамтран ажиллах талаар тусгаагүй байна. Ялангуяа, нийт хүн амын талаас илүү хувь нь оршин суудаг Улаанбаатар хотын хувьд Засгийн газартай харилцах асуудал нэн тэргүүнд тавигддаг учиртай.

Дэлхийн улс орнууд уг харилцааг хууль эсхүл хамтын ажиллагааны гэрээгээр зохицуулж байна.

Унгар Улсын хот болон нийслэлийн засаг захиргаа нь нийтийн захиргааны гэрээний дагуу албадлагын арга хэрэглэх эрх бүхий байгууллага байгуулж орон нутгийн олон нийтийн аюулгүй байдал, эд хөрөнгө болон бусад үнэт зүйлийг хамгаалдаг бол Германы холбооны засгийн газар болон түүний нийслэл Берлин хоёрын харилцааг 1992 онд байгуулсан Нийслэл хотын гэрээ/Хамтын ажиллагааны гэрээнд тусгасан байдаг. Москва хот ч мөн Орос Улсын нийслэлийн үүргээ биелүүлж байгаатай холбоотойгоор Орос Улсын төрийн захиргааны төв байгууллагууд, Москва хотын засаг захиргааны хооронд үүсэж болох хуулиар зохицуулагдаагүй асуудлуудыг талуудын хооронд гэрээ байгуулах замаар зохицуулахаар байна. Австрали Улсын нийсэл Канберра хотод олон талаараа муж улсын үүрэг гүйцэтгэдэг нийслэл нь бусад мужуудын адил цагдаагийн албагүй ба Австралийн Холбооны Цагдаагийн газартай гэрээ байгуулан тухайн нутаг дэвсгэрт цагдаагийн үүрэг гүйцэтгэдэг байна.

Словени Улсын Ерөнхий сайд болон нийслэл хотын дарга хоорондоо Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн дагуу дараагийн жилүүдэд нийслэлд хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, шийдвэрлэх асуудал зэрэгт шаардлагатай хугацаа, санхүү, эд хөрөнгийг үнэлж, санхүүжилтийн эх үүсвэр, нөхцөлийг тодорхойлж, харилцан хүлээх эрх, үүргийг тусгасан урьдчилсан гэрээ байгуулдаг.

**Нийслэлийн санхүүжилт:** Сонгон судалсан ихэнх орнууд өөрийн нийслэлийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхтэй нь холбогдсон санхүүжилтийг нийслэлд олгож байна. Тухайлбал Герман Улс Берлин хотдоо Land болон холбооны түвшинд байгуулсан хоёр талт гэрээний дагуу Холбооны засгийн газар тусгайлан санхүүжилтийг олгодог. Австрали Улс нь улсын нийслэлийнх нь хувьд болон Австралийн засгийн газар байрлаж байгаагаас үүдэлтэй “онцгой нөхцөл байдал”-д зориулсан нөхөн олговрыг нийслэл Канберра хотод олгодог.

Хорват Улсын нийслэл Загреб хот чиг үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлыг Загреб хотын төсвөөс санхүүжүүлдэг бол Улаанбаатар хотын тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгийг улсын болон орон нутгийн төсвөөс, харин бусад чиг үүргийг орон нутгийн төсвөөс тус тус санхүүжүүлэхээр байна.

Словени Улсын нийслэл нь Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан тусгай чиг үүргүүд болон засгийн газартай хамтран хэрэгжүүлэх чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлэхдээ төсвийн жил бүрийн орлогын албан татвараас хувь авдаг зохицуулалт нь бусад орнуудад төдийлөн байхгүй онцлог зохицуулалт байна. Харин холбооны хууль тогтоомжийн цахим хуудас руу нэвтрэхэд асуудал үүссэн тул

Орос Улсын нийслэлийн санхүүжилтийн хувьд шаардлагатай хууль тогтоомжийг судалж амжаагүйг дурдах нь зүйтэй.

**Нийслэлийн удирдлага:** Дэлхийн улс орнуудад нийслэлийн удирдлагыг нэг талаас төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч хотын дарга нөгөө талаас иргэдийн төлөөллийн байгууллага хамтран хэрэгжүүлдэг. Удирдлагын тогтолцоо нь цаашлаад дэд дарга, ажлын алба, хороо гэх мэт дэд хэсгүүдэд хуваагдах байна.

Монгол Улсын нийслэлийн удирдлагын тогтолцоо ч мөн иргэдийн төлөөллийн байгууллага болох Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал болон гүйцэтгэх засаглалыг хэрэгжүүлэгч нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын Захирагчаас бүрддэг.

Герман Улсын нийслэл нь муж болон хот болох тул нэгдмэл тогтолцоотой орнуудаас онцлог удирдлагын тогтолцоотой байна. Хотын гүйцэтгэх засаглалын хамгийн том байгууллага нь Берлиний засгийн газар бөгөөд Берлин хотын дарга нь “Governing mayor” гэсэн өвөрмөц нэршилтэйгээр Берлин мужийн ч Берлин хотын даргын үүргийг гүйцэтгэдэг. Оросын Холбооны Улсад мөн адил Москва хотын засгийн газар гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг ба хотын дарга, засаг дарга гэсэн нэршлийн хувьд ямар нэгэн эрх зүйн ялгаа байхгүй.

Словени Улсын нийслэл Любляна хотын удирдлага нь дээрх байгууллагуудаас гадна Сангийн яамны төсвийн зарцуулалтыг хянах, нийслэлийн хөрөнгийн захиран зарцуулалт, төсвийн хөрөнгийг зориулалтын дагуу зарцуулж, үр дүнтэй ашиглаж байгаад хяналт тавих үүрэгтэй, хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг хяналтын зөвлөл гэх байгууллагатай байгаа нь онцлог зохицуулалт байна.

Харин нийслэл хотын даргыг сонгох тухайд Словени, Хорват, Унгар болон Орос Улс хүртэл нийслэл хотын даргыг бүх нийтээрээ, шууд сонгодог бол Герман Улс хотын парламент буюу Төлөөлөгчдийн танхимаасаа сонгодог байна. Монгол Улс нь нийслэлийн Засаг даргыг томилуулахаар нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал санал болгож ерөнхий сайд томилдог байна. Үүнээс үзэхэд нийслэл хотын даргыг олон нийт шууд сонгох хэлбэр давамгайлжээ. Өөрөөр хэлбэл сонгон судалсан 5 орноос Улаанбаатар хотын захирагч нь ард нийтээс сонгууль явуулсны үндсэн дээр сонгогддоггүй буюу нэгдмэл улс хэдий ч холбооны Герман Улсын нийслэлийн захирагчтай төстэй томилогдож байна.

**Сүүлийн үеийн хандлага:** Улс орны нийслэл хотуудад байгаль, цаг уур, хэт төвлөрөл, улс төр, нийгмийн бусад тогтворгүй байдал зэрэг хэд хэдэн шалтгаанаас нийслэл хотод амьдрахад таагүй нөхцөлүүд үүсдэг.

Эдгээрээс Монгол Улсад тулгамдаад буй гол асуудал нь хөдөөгөөс хот руу нүүх хөдөлгөөн буюу хүн амын хэт төвлөрөл нь тухайн нийслэлийн дэд хувьд хүндэдсэн ачааг үүрүүлж байгаа билээ. Ийм хүн амын хэт төвлөрөл болон дээрх бусад шалтгааны улмаас улс орнуудын авч хэрэгжүүлж байгаа нийтлэг арга хэмжээ нь нийслэл хотыг нүүлгэн шилжүүлэх явдал байна. Хэдий тийм ч энэ нь хэт төвлөрлийн суурь шалтгааныг арилгахгүй бол урт хугацааны, оновчтой шийдэл биш юм.

## ЗӨВЛӨМЖ

**Нийслэлийн чиг үүргийн тухайд:** Нэгжийн тухай хуулийн 24.1.19 дэх хэсэгт “нийтийн эзэмшлийн зам, талбай, ..., ногоон байгууламж, төлөвлөлт, хяналт;” гэж заасан ба Нийслэл Улаанбаатар хотын тухай хуулийн 8.2.7-д “энэ хуульд заасан нийслэл хотын тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай ..., нийтийн эзэмшлийн зам талбай, ногоон байгууламж, гэрэлтүүлэг болон бусад дэд бүтцийн засвар, арчлалт, цэвэрлэгээ, үйлчилгээ, хамгаалалт” гэж тус тус заасан байна. Нэгэнт Нэгжийн тухай хуульд аж ахуйн үйл ажиллагаануудыг нийслэл хэрэгжүүлэхээр заасан тул нийтийн эзэмшлийн зам талбай, ногоон байгууламжийн засвар, үйлчилгээ зэрэг аж ахуйн шинжтэй чиг үүргийг Нэгжийн тухай хуулийн зохицуулалттай нэгтгэх нь зүй гэж үзэж байна.

Нэгэнт Нэгжийн тухай хуулийн 24.1.5-д нийслэл нь “нийслэлийн орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөлт, хуваарилалт болон бусад сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт, тайлан, хяналт”-ын чиг үүргийг Нийслэл Улаанбаатар хотын тухай хуулийн 8.3.1 дүгээр зүйлд заасан “нийслэлийг хөгжүүлэх сангийн менежмент”-ийн чиг үүрэгтэй давхцаж байх тул нэгтгэх шаардлагатай.

Нийслэл болон нийслэл хотын зарим чиг үүрэг давхацсан байх тул Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулсан зарим чиг үүргүүдэд Нэгжийн тухай хуулийн зохицуулалтуудаас ялгарах шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхой болгох хэрэгтэй. Мөн цаашдын салбарын хууль тогтоомжоор эсхүл өөр байдлаар чиг үүргийн хуваалцсан байдал, зэрэгцээ чиг үүрэг зэргийг хасаж, засгийн газрын түвшин бүрийн эрх мэдлийг тодорхой зааж өгөх нь зүйтэй юм.

**Нийслэлийн санхүүжилтын тухайд:** Нийслэлийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд санхүүгийн бие даасан байдал нь чухал ач холбогдолтой тул санхүүгийн бие даасан байдлыг баталгаажуулж, тусгай чиг үүрэгт шаардлагатай санхүүгийн дэмжлэгийг улсын төсвөөс зохих хэмжээгээр, хангалттай олгох нь зүйтэй.

**Нийслэлийн удирдлагын тухайд:** Судалгааны хүрээнд нийслэлийн удирдлагын ерөнхий тогтолцооны талаарх ойлголтыг бусад улс орнуудтай харьцуулж авч үзсэн бөгөөд нийслэл хотын даргын сонгуулийн талаар нарийвчилж судлаагүй болно. Тиймээс нийслэл хотын даргыг бүх нийтийн сонгуулиар сонгох хандлагыг харгалзан Монгол Улсын өөрийн онцлогтой уялдуулж, хэр оновчтой эсэх талаар цаашид авч үзэх шаардлагатай байна.

**Сүүлийн үеийн хандлагын хувьд:** Нийслэл хотод эдийн засаг, нийгэм соёл, дэд бүтэц хэт төвлөрөх нь нийслэлд оршин суух иргэдийн тоог нэмэгдүүлдэг байна. Иймд нийслэлийн төвлөрлийг сааруулах үүднээс улсын хэмжээнд эдийн засаг, нийгэм соёлын тэнцвэртэй хөгжлийг хангаж дэд бүтэц, төрийн үйлчилгээ хүртээмжтэй, тэгш хувиарлалтыг хангах замаар хэт төвлөрлийн асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой.



## НОМ ЗҮЙ

### Дотоод эх сурвалж

#### Хууль тогтоомж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1924.
2. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1940.
3. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1960.
4. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
5. Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль, 2021.
6. Монгол Улсын засаг захиргааны нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 2020.
7. Иргэний хууль, 2002.

#### Ном, сурах бичиг

1. Г.Совд, Н. Жанцан, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар*, Уб, 2000.
2. Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр*, Уб, 2004.
3. С.Нарангэрэл, *Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг*, Уб, 2021.
4. Д.Ганзориг, Н.Лувсанжав, Ц.Товуусүрэн, Р.Хатанбаатар, А.Бямбажаргал, С.Сүхбаатар, З.Сүхбаатар, Г.Сувд, *Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулийн тайлбар*, Уб, 2022.

#### Судалгааны өгүүлэл, эмхэтгэл

1. С.Дорждагва, Ц.Түвшинзаяа, Ш.Хишигсүрэн, “Хотын талаар баримтлах бодлогын олон улсын туршлагаас”, УИХ-ын Тамгын газрын судалгааны төв, *Бодлогын судалгаа шинжилгээ*, IV боть, Уб, 2010.
2. Ц.Норовдондог, Р.Хатанбаатар, А.Пагма, Г.Чулуун, Ш.Хишигсүрэн, Г.Билгээ, Ө.Мөнхтунгалаг, Ч.Онончимэг, Ц.Батдорж, Ц.Элбэгзаяа, Ц.Батбаяр, “Нийслэлийн эрх зүйн зохицуулалт өргөн барьсан хуулийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ, боловсронгуй болгох асуудлууд (харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ)”, УИХ-ын тамгын газрын судалгааны төв, *Бодлогын судалгаа шинжилгээ V боть*, Уб, 2010.
3. Ц.Норовдондог, Р.Хатанбаатар, Г.Чулуун, Ө.Мөнхтунгалаг, Ш.Хишигсүрэн, “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга (төсөл)-ын талаарх шүүмж, бусад орны туршлага (харьцуулсан судалгаа)”, УИХ-ын тамгын газрын судалгааны төв, *Бодлогын судалгаа шинжилгээ V боть*, Уб, 2010.
4. Г. Жаргал, Я. Долгоржав, “Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь: Зохион байгуулалт, шийдвэр, түүхэн үечлэл, сургамж, хандлага (XX зууны түүхэн замнал, XXI зууны гараа)” илтгэл, *Үндсэн хуулийн эхийг баригч - Б. Чимид*, Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, Уб, 2020.
5. Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үзэл баримтлал /концепц/, Уб, 2020.
6. Ц.Ганболд, Б.Энхболд, “Хот тосгоны удирдлагын тогтолцоо, эрх зүйн байдлыг сайжруулахад тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх гарц”, Konrad Adenauer stiftung, *Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь*, судалгааны үр



дүн бодлогын зөвлөмж, УБ, 2019.

7. ХЗҮХ, “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалгаа”, 2021.

### **Гадаад эх сурвалж**

#### **Хууль тогтоомж**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Закон РФ о статусе столицы Российской Федерации.
3. Закон о Правительстве Москвы.
4. Устав города москвы.
5. The Fundamental Law of Hungary.
6. Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments.
7. Constitution of the Republic of Croatia.
8. Law on the city of Zagreb.
9. Law on local and regional self-government of Croatia.
10. Statute of the city of Zagreb.
11. Constitutioin of the Republic of Slovenia.
12. Act on the Capital City of the Republic of Slovenia.
13. Statute of the City of Ljubljana.
14. Basic Law for the Federal Republic of Germany.
15. The constitution of Berlin.

#### **Судалгааны өгүүлэл, эмхэтгэл**

1. Emin Yeritsyan, Armenia, (L, EPP/CD), “Status of capital cities”, The Congress of Local and Regional Authorities Chamber of Local Authorities 14th Plenary session cpl(14)4rep, 4 May 2007.
2. Постников Александр Евгеньевич, “Статус столицы как катеьгория российского конституционного права”, *Журнал российского права* No 4, 2018.
3. Horst Zimmermann, Matthias Wrede, Environment and Planning C: Government and Policy 2010.
4. I.Y Okunev 2021 IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci. 740 012016.
5. Van Wynsberghe, C.: “How do you govern a federal capital?”, *Federations* 5, 2005.
6. Rowat, Donald C, “Ways of Governing Federal Capitals”, *In Capital Cities / Les Capitales: Perspectives Internationales / International Perspectives*, edited by J. Taylor, J. G. Lengellé and C. Andrew. Ottawa: Carleton University Press, 1993.
7. Drewe, Paul, “Capital Cities in Europe: Directions for the Future”, *In Capital Cities / Les Capitales: Perspectives Internationales / International Perspectives*, edited by J. Taylor, J. G. Lengellé and C. Andrew. Ottawa: Carleton University Press, 1993.
8. Rapporteurs: Jos WIENEN, the Netherlands (L, EPP/CD1) and Merita JEGENI YILDIZ, Turkey (R, EPP/CD), “Local and regional democracy in Slovenia”, The Congress of Local and Regional Authorities, 21st SESSION CG(21)12, 18 October 2011.

9. Arunima sen, "History and Theory Urban Design, PA100815, Capital Cities - Symbols of Power", 2016.
10. Karsten Behr, Germany, (R, EPP/CD), Cees Bijl, The Netherlands, (L, SOC), "Local and regional democracy in Croatia", Council of Europe, The Congress of Local and Regional Authorities, Explanatory memorandum, 2007.
11. Rapporteur: Natalia SHYMANSKA, "Management of European Capital Cities", Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Local Authorities Strasbourg, Tenth session, 2003.
12. Shimels Demissie, "Governance Arrangement and Inter Governmental Fiscal Relations of Capital Cities with their National Governments: The Case Study of Addis Ababa City Administration", A Thesis Submitted to School of Graduate Studies, Addis Ababa University, in Partial Fulfillment of the Requirements for the Masters Degree in Public Administration, 2010.
13. Wolman, Hal & Chadwick, Jan & Karruz, Ana & Friedman, Julia & Young, Garry, "Capital cities and their national governments: Washington, D.C. In Comparative perspective", 2007.
14. Luca Barani, "Fiscal Federalism and Capital Cities: A Comparative Analysis of Berlin and Brussels", *Dans L'Europe en Formation* 2011/1 (n° 359).
15. Е.Ю. Садовская, "Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы Алма-Ата", 2001.
16. Stephen Appiah Takyi, "Comparative study of capital city elements: the case of Ghana and Nigeria", *African Geographical Review*, 2016.
17. Gottmann, Jean. "The Role of Capital Cities." *Ekistics*, vol. 44, no. 264, 1977.
18. Andrew Bodiford, "Cities in International Law: Reclaiming Rights as Global Custom", 23 CUNY L. Rev. 1, 2020.

### Цахим мэдээлэл

1. <https://www.etymonline.com/word/capital>.
2. <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/how-do-we-define-cities-towns-and-rural-areas>.
3. <https://urban.jrc.ec.europa.eu/thefutureofcities/what-is-a-city#the-chapter>.
4. <https://statehood.dc.gov/page/faq>.
5. Red, yellow, green – The colours of Budapest, [https://pestbuda.hu/en/cikk/20200827\\_red\\_yellow\\_green\\_the\\_colours\\_of\\_budapest](https://pestbuda.hu/en/cikk/20200827_red_yellow_green_the_colours_of_budapest).
6. <https://www-personal.umich.edu/~sdcamp/capitals/Ch2.html>.
7. Congress of local and regional authorities of europe, Recommendation 133 (2003) on management of capital cities, <https://rm.coe.int/management-of-capital-cities-rapporteur-mrs-n-shymanska/168071a20e>
8. [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/hauptstadt/dokumentation/en/politischer\\_wille/hauptstadtvertrag.shtml](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/hauptstadt/dokumentation/en/politischer_wille/hauptstadtvertrag.shtml).
9. Berlin's Political Structure, [https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-senate/political-structure/#headline\\_1\\_0](https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-senate/political-structure/#headline_1_0).
10. <https://pronedra.ru/eksperty-otvetili-pochemu-v-moskve-mer-a-v-sankt-peterburge-gubernator-298205.html>.
11. <https://inosmi.ru/20141124/224467007.html>.
12. <https://kz.kursiv.media/2022-09-17/stolica-kazahstana-vnov-stala-astanoj/>.
13. <https://inosmi.ru/20141124/224467007.html>.

14. The Municipality of Budapest, <https://budapest.hu/sites/english/Lapok/The-Municipality-of-Budapest.aspx>.
15. Mayor vs Governor a complete comparison, [https://differpedia.com/difference-between-mayor-and-governor/#Comparison\\_chart](https://differpedia.com/difference-between-mayor-and-governor/#Comparison_chart)
16. <https://academicworks.cuny.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1489&context=clr>
17. <https://rm.coe.int/the-status-of-capital-cities-governance-committee-rapporteur-amelie-ta/1680a1237b>
18. <https://rm.coe.int/status-of-capital-cities/16807199af>
19. [https://www.jstor.org/stable/43876256?read-now=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/43876256?read-now=1#page_scan_tab_contents)
20. [https://www.jstor.org/stable/3231296?read-now=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3231296?read-now=1#page_scan_tab_contents)
21. <https://www.scribd.com/document/546938333/The-Role-of-Capital-Cities#>
22. <https://www.scribd.com/document/312886013/Capital-Cities-symbols-of-power>
23. <https://www.scribd.com/document/495074928/The-City-definition-by-spiro-kostof-explained>
24. <https://www.britannica.com/story/how-do-countries-choose-their-capital-cities>
25. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-04-10/why-relocating-capital-cities-can-be-a-smart-move>
26. <https://www.bbc.com/news/world-42258989>
27. <http://darkhan.gov.mn/%D0%B8%D0%BB-%D1%82%D0%BE%D0%B4-%D0%B1%D0%B0%D0%B9%D0%B4%D0%B0%D0%BB/6yPPX6ZLX2FiQNGmy/3K6d28Ty8Hf6ubFCP/QdnC7vZfiRpaKe3vu>
28. <https://www.wien.gv.at/english/administration/organisation/austria/index.html>
29. [https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits\\_actuacio/desenvolupament\\_autogovern/iea/publicacions/04\\_IEA/IEA\\_fitxers/IEA\\_86.pdf](https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/iea/publicacions/04_IEA/IEA_fitxers/IEA_86.pdf)
30. <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2011-1-page-21.htm>
31. <https://www-personal.umich.edu/~sdcamp/capitals/Ch2.html>
32. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c286com>
33. [https://www.lordmayors.org/?page\\_id=988](https://www.lordmayors.org/?page_id=988)
34. [https://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/engl/capital\\_cities\\_yeritsyan.pdf](https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/engl/capital_cities_yeritsyan.pdf)
35. <https://budapest.hu/sites/english/Lapok/The-Municipality-of-Budapest.aspx>
36. <https://hrcak.srce.hr/file/195861>
37. <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-hungary/1680a129f6>
38. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2021\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)046-e)
39. <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/thecharacteristics.pdf>
40. [https://www.jstor.org/stable/44653844?read-now=1&seq=2#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/44653844?read-now=1&seq=2#page_scan_tab_contents)
41. <https://njt.hu/jogszabaly/2006-133-00-00>
42. <https://rm.coe.int/090000168097c3d8>
43. <https://rm.coe.int/09000016809268db>
44. [https://rm.coe.int/0900001680746e6d#\\_Toc286158494](https://rm.coe.int/0900001680746e6d#_Toc286158494)