

**ГУРАВ. НИЙСЛЭЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ТУХАЙ
ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ БОЛОВСРУУЛАХ ХЭРЭГЦЭЭ,
ШААРДЛАГЫГ УРЬДЧИЛСАН ТАНДАН СУДЛАХ
СУДАЛГАА**

Судалгааг удирдсан:	Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.) П.Амаржаргал
Судалгааг хянасан:	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur.) Х.Эрдэм-Ундрах
Судалгааг гүйцэтгэсэн:	ДХИС-ийн докторант Султан Мурат Дина

УДИРТГАЛ

Хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг Монгол Улсын Их Хурлаас 1994 оны 07 дугаар сарын 05-ны өдөр батлан гаргасан бөгөөд 5 бүлэг, 23 зүйлтэй. Энэ хууль батлагдсанаас хойш 2013 онд нэгдүгээр бүлгийн 8 дугаар зүйлийн 1.5 дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт орсон.

1994 онд батлагдсан энэ хуулийн зүйл, заалт нь эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд батлагдсан зарим хуулиудын зүйл, заалттай давхардах, зөрчилдөх цаг хугацааны явцад зохицуулалтын чадвараа алдаж байгаа бөгөөд хуулиар зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай нийгмийн зарим харилцааг хуулиар зохицуулаагүй нь эрх зүйн хийдлийг бий болгож байна гэж үзэж 2017 онд Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг 14 бүлэг, 52 зүйлтэйгээр боловсруулан¹ Улсын Их Хуралд өргөн барьсан боловч хэлэлцэгдээгүй.

Монгол Улсын Их Хурлаас 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт болон 2020 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад нийцүүлэн Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийг шинэчлэн боловсруулах шаардлагатай болсон байна².

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль нь нийслэлийн чиг үүрэг, түүнийг хэрэгжүүлэх эдийн засгийн үндэс, удирдлагын эрх хэмжээ, онцлог, нийслэлээс аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэд болон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжтэй харилцах эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, энэ явцад үүсэх харилцааг зохицуулдаг³.

Энэ хууль батлагдсанаас хойших 26 жилийн хугацаанд Улаанбаатар хотод шилжин ирэгсдийн тоо суурин хүн амын цэвэр өсөлтөөс илүү гарч байгаа талаар социологийн шинжлэх ухааны доктор А.Гүндсамбуу "... хотын хүн ам гэхээсээ хөдөөгийн хүн амын, бас гаднаас цагаачлан ирэгсдийн тооцоон дээр голлон өсөх болно гэж⁴ тэмдэглэсэн байна. Тухайлбал, ардчилсан нийгэмд шилжих үетэй зэрэгцэн хот суурин руу чиглэсэн шилжих хөдөлгөөний урсгал эрчимжсэн.

Ойрын ирээдүйд ч Улаанбаатар хотын хүн амын өсөлтөд шилжин ирэгсэд тогтвортой нөлөөлсөөр байх хандлагатай байна. Энэ нь Улаанбаатар хотод боловсрол, эрүүл мэнд, эдийн засаг, дэд бүтэц, төрийн удирдлага, соёлын гэх мэт хэт их төвлөрөл бий болсонтой холбоотой гэж судлаачид дүгнэдэг⁵.

1 УИХ-ын гишүүн Ж.Мөнхбат, 2017.06.20-ны өдөр өргөн барьсан хуулийн төсөл.

2 УИХ-ын 2020.01.09-ний өдрийн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай 02 дугаар тогтоолын 4 бүлэг, 4.3 дахь хэсэг.

3 1994 онд батлагдсан Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйл.

4 О.Баасанжав, Улаанбаатар хот: Төвлөрөл ба асуудал судалгааны тайлан, 1 дэх тал.

5 О.Баасантогтох, "Хотжих үйл явц ба суурьшил", Монгол дахь хотжих үйл явц, төлөв байдал, бэрхшээл хандлага сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурал.

Нийслэлд оршин суугч иргэдэд үүсээд буй нөхцөл байдлыг шийдвэрлэхэд одоо мөрдөгдөж буй Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилт хэрхэн хангагдаж буй байдалд үнэлгээ хийх зайлшгүй шаардлага тулгарч байгаа тул Засгийн газрын 2016 оны 56 дугаар тогтоолоор баталсан хууль тогтоомжийн хэрэгцээ шаардлагыг урьдчилан тандан судлах аргачлалын дагуу гүйцэтгэв.

Судалгааны аргачлал:

Тус судалгааг Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор батлагдсан аргачлалын дагуу дараах үе шаттайгаар хийсэн.

1. Асуудалд дүн шинжилгээ хийх,
2. Асуудлыг шийдвэрлэх зорилгыг тодорхойлох,
3. Тухайн асуудлыг шийдвэрлэх хувилбарыг тогтоож, тэдгээрийн эерэг, сөрөг талыг судлах,
4. Зохицуулах асуудлын үр нөлөөг тандан судлах,
5. Зохицуулах асуудлыг харьцуулж дүгнэлт хийх,
6. Тухайн зохицуулалтын талаарх олон улсын болон бусад улсын эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан судалгаа хийх,
7. Зөвлөмж боловсруулах.

Дээрх дарааллын дагуу нэгдүгээрт Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль нь нийслэл хотод оршин сууж буй иргэдийн амар тайван, эрүүл, аюулгүй орчинд байж, нийгмийн асуудлаа шийдвэрлүүлж чадаж байна уу гэдгийг тодорхойлохыг зорьсон. Үүний тулд Монгол Улсын Хүн амын тооллого, шилжилт хөдөлгөөнтэй холбоотой статистик мэдээ, хот, хөдөөний хүн амын шилжилт хөдөлгөөн, хүн амын өсөлт, газар олголттой холбоотой ном, сурах бичиг, нэг сэдэвт эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, судалгааны тайланд дүн шинжилгээ хийх, холбогдох хууль тогтоомж, эрх зүйн баримт бичигтэй танилцах ажлуудыг хийж гүйцэтгэн тулгарч буй хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудлыг үүсгээд буй шалтгаан нөхцөлийг тодорхойлов.

Асуудлыг тодорхойлсноор түүнийг шийдвэрлэх зорилгод хүрэх хувилбарыг тогтоож, үр нөлөөг судалсан. Тодорхойлсон зорилго, хүрэх түвшин, үр нөлөөг үндэслэн холбогдох дүгнэлт, зөвлөмж боловсруулав.

НЭГ. АСУУДАЛД ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙСЭН БАЙДАЛ

Улаанбаатар хот нь Монгол Улсын нийт нутаг дэвсгэрийн 0.3 хувийг эзэлдэг боловч 2020 оны байдлаар дараах хүчин зүйлийн нөлөөллөөр хүн амын өсөлт нэмэгдсэн⁶. Үүнд:

- Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний - 64.7 хувь
- Аж ахуйн нэгж байгууллагын - 64.2 хувь
- Боловсруулах үйлдвэрлэлийн - 65.1 хувь
- Барилга угсралтын - 95.4 хувь
- Их дээд сургуулийн - 95.0 хувь
- Нийт оюутны - 88.0 хувь нь төвлөрч байна.

Статистик судалгааны үр дүнгээс харвал өнөөдөр Улаанбаатар хотын хүн амын 45.9 хувийг шилжин ирэгсэд эзэлж байна.⁷

Хүснэгт 1. Хотын хүн амын өсөлт дэх механик хүчин зүйлийн нөлөө

№		Суурь судалгаа		Сүүлийн 4 жил			
		2000	2010	2016	2017	2018	2019
1	Төрснөөс хойш оршин сууж байгаа	491089	544813	947116			
2	Шилжин ирсэн хүн ам	268988	590399	25196	10335	6568	12373
3	Шилжиж явсан хүн ам	35146	46755	14342	11431	6328	6595
4	Хүн амын өсөлт	35,3	52,0				

Хүснэгт 2. Хүн ам, орон сууцны улсын ээлжит тооллогын мэдээлэлд үндэслэсэн нийслэлийн хүн амын хөдөлгөөнийг идэвхжилийг харьцуулалт:

Он	1944	1956	1963	1969	1979	1989	2000	2010	2020
Хүн амын тоо	41,0	118,4	223,7	267,4	402,3	548,4	760,1	1240,0	1539,8
Жилийн дундаж өсөлт	7,1	17,2	12,7	2,8	4,6	3,6	3,5	5,7	2,7
Нийт хүн амын эзлэх хувь				22,3	25,2	26,8	32,0	43,6	45,9

Тооллого хоорондын хүн амын тооны өсөлт 1989-2000 онд 211.7 мянган хүн байсан бол 2000-2010 онд 479.9 мянган хүн болж хоёроос гурав дахин нэмэгдэж байжээ.

2010-2020 онд хүн амын тоо 299.8 мянгаар өссөн нь 2000-2010 оны тооллого хоорондын өсөлтөөс 1.6 дахин буурсан байна⁸. Үүнийг агаар орчны бохирдол, нийгмийн дэд бүтцийн хүртээмжгүй байдлыг харгалзан Нийслэлийн Засаг даргын захирамжаар 2017 онд хүн амын шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарласантай холбон тайлбарлаж болох юм. Өөрөөр хэлбэл, хотын хүн ам шилжин ирэгсдийн урсгалаар сэлбэгдсэн механик өсөлт эзэлж байна.

Монгол Улсын нийт хүн амын 45.9 хувь буюу 2 хүн тутмын нэг нь нийслэл хотод, тэр дундаа нийслэл хотын нийт хүн амын 95.2 хувь нь төвийн зургаан дүүрэгт суурьшиж байна.

6 2020 оны хүн ам, орон сууцны тооллогын нэгдсэн тайлан.

7 Нийслэлийн статистик тоо мэдээ, 2010-2020 он.

8 2020 оны Хүн ам, орон сууцны тооллогын тайлан.

Дүүрэг, хороодын нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хот төлөвлөлт, эдийн засгийн хөгжилт зэрэг хүчин зүйлээс хамаарч нийслэл хотын суурьшил, нягтрал харилцан адилгүй байна. Нийслэлийн нийт хүн амын 24.0 хувь нь Баянзүрх дүүрэгт, 22.3 хувь нь Сонгинохайрхан дүүрэгт суурьшиж байна.⁹

Иргэдийн Улаанбаатар хотод шилжин ирэх шалтгаан нь:

1. Нийгмийн халамж, эрүүл мэнд, соёл гээд бүхий л үйлчилгээнд ойртсон
2. Амжиргаа хөөсөн
3. Эрүүл мэндийн шалтгаанаар
4. Орон сууц ахуйн нөхцөлийг дээшлүүлэх
5. Хамаатан садангийн хүмүүстэй ойр амьдрах
6. Ажил хайх
7. Ажлаа сольсон, дэвшсэн
8. Мэргэжил эзэмшихээр, хүүхдээ сургахаар
9. Сургууль төгсөөд хуваарилагдсан
10. Гэрлэлт зэрэг шалтгаанаар суурьших нь түгээмэл байна.

Сүүлийн жилүүдэд Улаанбаатар хотод хүн амын хэт төвлөрлөөс үүдэлтэй хотын нийгэм, соёл, эдийн засгийн, байгаль орчин, дэд бүтцийн хувьд шийдвэрлэвэл зохих шинэ шинэ асуудлууд урган гарах болсон. Хотын уугуул иргэд болон шилжин ирэгсэд цэвэр агаартай, дуу чимээ бага гэх мэт хотын аль тааламжтай газарт амьдрах сонирхолтой болсон. Тухайлбал; Энхтайваны гүүрнээс урагш олон шинэ хороолол баригдаж, үүнээс үүдэлтэй тус хэсгээс хотын төв рүү чиглэсэн замын хөдөлгөөний урсгал, ачаалал ихээхэн нэмэгдсэн.

Хотын хүн хотын төв байранд, хөдөөний хүн хотын захад гэр хороололд амьдардаг гэсэн ойлголт үгүй болж боломжтой нь тансаг хаус, байр сууцанд амьдрах эрх хүн бүрт нээлттэй болсон. Үүнд иргэдийн орлогын түвшин нөлөөлж байна. Орлогын түвшин нэмэгдэх тусам орон сууцны нөхцөл нь сайжирч хотын төв хэсэгт суурьшиж, бөөгнөрөл бий болгож байна. Бага орлоготой иргэдийн хувьд гэр хороолол, хотын зах руу, төлөвлөгдөөгүй газар суурьшиж, хотыг газар нутгийн хувьд тэлэх байдал ажиглагдаж байна.

Ийнхүү хотын төвийг тойрон суурьшиж байгаагаас үүдэлтэй дараах бэрхшээлүүд гарах болсон.

1. Орчны асуудал: "... хот суурингийн барилгажиж, суурьшсан эдэлбэр газрын 30-аас доошгүй хувийг зүлэгжүүлж, ногоон байгууламж болгон ашиглах" ёстой боловч эрүүл ахуй, экологийн энэ шаардлагыг хангасан дүүрэг, хороо байхгүй. Улаанбаатар хотын эдэлбэр газрын 10 хувь нь ногоон байгууламжтай. Өвлийн улиралд галлагааны үеэр түлшний шаталттай холбоотой утаа, химийн бохирдол ихсэж байхад дулааны улиралд газрын хөрс, гудамж талбай тохижилтгүй, орчны тоосжилт ихсэж улмаар иргэдийн эрүүл мэндэд сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх болсон. Ил задгай зөвшөөрөгдөөгүй газар их хэмжээний хог хаягдал хуримтлагдсан.

9 Нийслэлийн статистик тоо мэдээ, 2010-2020 он.

Хот суурингийн төлөвлөлт, байгуулалт, ашиглалтын эрүүл ахуйн шаардлага зөрчигдсөнөөс:

- Хүн амын өвчлөл, нас баралт,
- Амьсгал, зүрх судасны цочмог, архаг эмгэг,
- Харшлын эмгэг,
- Хорт хавдар,
- Нөхөн үржихүйн эмгэг,
- Хоол боловсруулах системийн эмгэг,
- Хүүхдийн бие бялдар, оюун сэтгэхүйн эмгэг,
- Хүн амын дархлааны түвшин буурах гэх мэт өвчин нэмэгдэж байна.¹⁰

2. Соёл харилцааны асуудал: Хотын хүн амын дунд хөдөөгийн иргэдийн эзлэх хувь нэмэгдэж хотын бүх хэсэгт тархан суурьшиж байгаагаас үүдэлтэй хот, хөдөөгийн гэх ялгаа, амьдралын хэв маяг бүдгэрэх болсон. Өнөөдөр хотын иргэдийн амьдрал, дүр төрх аймаг, сумын төвд оршин сууж буй иргэдээс ялгагдахгүйгээр, холилдсон хэв маягийг бий болгосон. Мөн шилжин ирэгсдийн дунд хотожсон, хотын хэв маяг ухамсрыг өөртөө төлөвшүүлсэн, нийтийн хэв хэмжээг ухамсарладаг хүн цөөн байна. Нөгөө талаар хотын уугуул иргэд хотын соёлыг түгээх, таниулах гэхээс илүүтэй шилжин ирэгсдэд дургүйцсэн байдлаар хандах тохиолдол ч илэрч байна. Мөн хотод шинээр суурьшиж байгаа болон хотын уугуул иргэдийн дунд бие биеэ хардах, амиа бодох, хувиа хичээх хандлага бий болсон.

1.1. Асуудлын мөн чанар, цар хүрээг тодорхойлсон байдал

Дээрх нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийхэд дараах асуудлууд голлон анхаарал татаж байна.

- Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль нь нийслэлчүүдийн эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, эдийн засгийн зохистой орчинг бүрдүүлж чадаж байгаа эсэх.
- Нийслэлийн удирдлага, иргэд, байгууллагын харилцаа, байгалийн гамшиг болон халдварт өвчин, гэнэтийн осол, давагдашгүй нөхцөл байдал нь хуулийн зохицуулалтад хэрхэн нөлөөлж байгааг тодруулах.
- Нийслэл хот байгуулалт, төлөвлөлтийн бодлого нь хуулийн зорилгод нийцэж байгаа эсэх.

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд Монгол Улсын нийслэлийн чиг үүрэг, түүнийг хэрэгжүүлэх эдийн засгийн үндэс, удирдлагын эрх хэмжээ, онцлог, нийслэлээс аж ахуйн нэгж байгууллага, иргэд болон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бусад нэгжтэй харилцах эрх зүйн үндсийг тодорхойлж энэ явцад үүсэх харилцааг зохицуулахад оршино” хэмээн заасан үндсэн зорилтын хэрэгжилт практикт хэрхэн нийцэж байгааг тандан судлав.

10 Эрүүл аюулгүй байдлын индекс -2014.

1.2. Хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа нийгмийн бүлэг этгээдийг тодорхойлох

№	Эрх нь хөндөгдөх бүлэг	Нөлөөлж буй хэлбэр
1	Хотын уугуул иргэд	Хотын соёл гэдэг ойлголт алдагдсан. Амар тайван, аюулгүй оршин суух эрх нь зөрчигдсөн. Нийтийн тээвэр, эмнэлгийн үйлчилгээ авахад хүндрэлтэй болсон.
2	Шилжин ирэгсэд	Хотын бүсэд газар эзэмших боломжгүйгээс хотоос алслагдсан бүсэд амьдардаг. Хотын амьдрал, соёлд дасан зохицоход тодорхой хугацаа шаардагддаг. Бага насны хүүхдийг цэцэрлэг, сургуульд оруулахад хүндрэлтэй.
3	Хуулийн этгээд	Төрийн захиргаа, үйлчилгээний байгууллагын ажлын уялдаа, хоорондын харилцаа хамаарлаас шалтгаалан үйл ажиллагаа эрхлэхэд хүндрэлтэй нөхцөл байдал үүсдэг. Хүн амын хэт төвлөрлөөс үүдэлтэй замын хөдөлгөөний түгжрэл нь ажлын бүтээмж, цаг хугацаанд нөлөөлдөг. Өрсөлдөөн ихтэй тул бизнесийн үйл ажиллагаанд хүндрэлтэй байдал бий болгодог.

1.3. Асуудлыг үүсгэж буй шалтгаан нөхцөл

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт тандан судалгаа хийхдээ хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн хугацаанаас судалж үзсэн.

Нэг. Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль нь оршин суугч иргэдийн эрх, үүргийг тодорхойлж, эдийн засгийн зохистой орчинг бүрдүүлж чадаж байгаа эсэх.

Улаанбаатар хот нь 377 жилийн түүхтэй бөгөөд 1990 онд 6 дүүргийн 121 хороонд 536,6 мянганс оршин суугчтай байжээ.¹¹

Улсын Их Хурлаас анх 1994 оны 07 дугаар сарын 05-ны өдөр Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг батлан гаргасан. Энэ хууль батлагдсанаас хойших 26 жилийн хугацаанд нийслэл нь засаг захиргааны хувьд 9 дүүрэг, 171 хороотой болж, оршин суугчдын тоо 1 сая 499,1-д¹² мянгад хүрээд байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 18-д “Улсынхаа нутаг дэвсгэрт чөлөөтэй зорчих, түр буюу байнга оршин суух газраа сонгох, гадаадад явах, оршин суух, эх орондоо буцаж ирэх эрхтэй” гэж заасны дагуу 1990 оноос хойш иргэд шилжих хөдөлгөөнд чөлөөтэй оролцох эрх зүйн боломжийг бүрдүүлсэн.

Хүснэгт 3. Хороодын тоо, хүн ам¹³

№	Дүүрэг	2000 он		2016 он		2020 он	
		Хороодын тоо	Хүн ам	Хороодын тоо	Хүн ам	Хороодын тоо	Хүн ам
1	Баянгол	20	137,5	23	214,3	25	225,8
2	Баянзүрх	20	147,4	28	327,1	28	361,7
3	Сонгинохайрхан	21	154,3	32	315,8	43	327,6
4	Сүхбаатар	16	92,2	20	136,6	20	144,4
5	Хан-Уул	14	71,4	16	159,5	21	187,3

11 <http://mgldibo.blog.gogo.mn/read/entry79865> Улаанбаатар хотын хөгжлийн түүхэн замнал.

12 2020 оны хүн ам, орон сууцны тооллогын дүн.

13 Нийслэлийн статистик мэдээ.

6	Чингэлтэй	18	104,3	19	158,0	19	149,0
7	Багануур	4	21,1	5	22,0	5	28,6
8	Багахангай	2	3,4	2	4,1	2	4,1
9	Налайх	7	23,6	7	36,4	8	37,6
10	Нийт	121	755,0	152	1380,8	171	1466,1

Хүн ам, орон сууцны 2020 оны улсын ээлжит тооллогын нэгдсэн дүнгээр Улаанбаатар хотод 411420 өрх тоологдсон бөгөөд нийт өрхийн тоо 2010 оноос 36.1 хувиар өссөн байна. Нийт өрхийн 52.4 хувь нь ам бүлээрээ байгаа өрх, 28.9 хувь нь нийлмэл ам бүлтэй, 14.6 хувь нь ганц бие, 4.1 хувь нь холимог гэр бүл байна.

Хүснэгт 4. Дүүрэг тус бүрээр өрхийн тоо

№	Дүүрэг	2010 он		2020 он		2020/2010 онд харьцуулсан хувь
		Өрхийн тоо	Эзлэх хувь	Өрхийн тоо	Эзлэх хувь	
1	Баянгол	47507	15,7	62976	15,3	132,6
2	Баянзүрх	73376	24,3	104764	25,5	142,8
3	Сонгинохайрхан	65866	21,8	93521	22,7	142,0
4	Сүхбаатар	33513	11,1	40061	9,7	119,5
5	Хан-Уул	28782	9,5	51241	12,5	178,0
6	Чингэлтэй	37723	12,5	39345	9,6	104,3
7	Багануур	6430	2,1	8133	2,0	126,5
8	Багахангай	952	0,3	1131	0,3	118,8
9	Налайх	8093	2,7	10248	2,5	126,6
10	Нийт	302242	100	411420	100	136,1

Улаанбаатар хотын шилжих хөдөлгөөн ба шилжин ирэгсдийн нийгэмд эзлэх байр сууриа олж чадаж байгаа эсэхийг 2013 онд судлаачид дараах байдлаар тодорхойлсон бөгөөд судалгааны аргадаа Францын социологич, философич Пьер Бурдьегийн “Хүмүүн капитал”-ын онолыг баримталжээ¹⁴. Пьер Бурдые нийгмийн харилцаанд оролцогчдын зорилго нь өөрсдийн капиталаа нэмэгдүүлэхэд оршдог гэж үздэг бөгөөд капиталыг дараах 4 байдлаар ангилж үзжээ. Үүнд:

1. Эдийн засгийн капитал
2. Нийгмийн капитал
3. Соёлын капитал
4. Бэлгэ тэмдгийн капитал.

Энэхүү капиталын төрлүүд нь хоорондоо ялгаатай боловч нэг нь нөгөөгөөр нөхцөлддөг, нягт уялдаа холбоотой. Пьер Бурдьегийн тодорхойлсноор:

Эдийн засгийн капитал нь мөнгө рүү шууд хөрвөх боломжтой бараа, бүтээгдэхүүнийг хэлнэ. Энэхүү капиталын төрөл нь бусдаасаа илүү өөрийн болгож, хувьчилж авахад хялбар бөгөөд бусдыг хувьчлах хамгийн том үндэс болдог.

Нийгмийн капитал нь хүмүүсийн хоорондын харилцаанаас үүсдэг. Хүмүүс хоорондоо хэр зэрэг өргөн харилцаатай байна. Бас хэр олон бүлэгт хамрагдаж байгаагаар тодорхойлогдоно. Нийгмийн харилцаа нь харилцааны сүлжээ, хүрээгээр хэмжигддэг. Энэ харилцааны сүлжээ нь хүмүүст найдварыг бий болгож, харилцааны баталгаа болдог. Хүмүүстэй харилцаанд орохын тулд мөнгө болон цаг хугацаа шаардагддаг.

14 Д.Номун-Эрдэнэ, Proceedings of the Mongolian Academy of Sciences, Vol 53 No 02 /206/ 2013.

Соёлын үйлд боловсрол, хэл зэрэг багтана. Хүн боловсрол эзэмшихэд цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгө, эцэг, эхээс уламжлагдан ирсэн соёл хүмүүжил нөлөөлдөг байна. Энэхүү төрлийн капитал нь өөр хүнд өгч болдоггүй тухайн хүнтэй салшгүй холбоотой тул хүн өөрөө капитал болдог. Хоёрт объектив эд зүйлс тухайлбал урлагийн бүтээл, байшин, ном гэх мэт соёлыг тээн дамжуулж буй биет зүйлс. Гуравт боловсролын зэрэг ордог байна.

Бэлгэ тэмдгийн капитал бусад капиталуудаа дотроо агуулдаг. Энэ бүх капиталуудын төрлүүд нь бие биедээ нөлөөлснөөс үүдэн хүний нийгмийн байр суурь, нэр хүнд үүсдэг. Хүмүүсийн биеэ авч явах байдал, хэл яриа, хувцаслалт зэрэг нь эдийн засгийн капиталаас хамаардаг. Үүнээс гадна нийгмийн байр суурь, найдварын баталгаа болдог. Үүгээрээ бэлгэ тэмдгийн капиталыг эдийн засгийн капитал руу шилжүүлж болдог. Өөрөөр хэлбэл үнэтэй машин, гоёмсог хувцас зэрэг нь түүнийг мөнгө болгон ашиглах боломжтой гэсэн үг. Бэлгэ тэмдгийн капиталыг зээл авах баталгаа гэж үздэг байна.

2004 онд хийгдсэн судалгаагаар Улаанбаатар хотын гэр хорооллын нийт айл өрхийн 1/3 нь шилжин ирэгсэд байсан. 2012 онд хийгдсэн судалгаагаар шилжин ирэгсдийн 65.6 буюу 2/3 гэр хороолол амьдарч байна. Шилжин ирэгсдийн дийлэнх буюу 45.3 хувь нь аймгийн төвөөс, 24.3 хувь нь сум, суурингаас шилжин ирдэг. Шилжин ирэх зай алсрах тусам хотын төвд суурьших иргэдийн тоо багасаж, хотын захад суурьшигчдын тоо өсөх хандлагатай.

Шилжин ирсэн хүмүүс хотын орчинд дасан зохицож эхлэхэд хамгийн багадаа шаардагдах хугацаа нэг жил байдаг гэсэн судалгааны дүн гарчээ.¹⁵

Хоёр. Нийслэлийн удирдлага, иргэд, байгууллагын харилцаа, байгалийн гамшиг болон халдварт өвчин, гэнэтийн осол, давагдашгүй нөхцөл байдал нь хуулийн зохицуулалтад нөлөөлж буй байдал

Байгалийн гамшиг болон халдварт өвчин, гэнэтийн осол, давагдашгүй нөхцөл байдлаас үүдэн гарч болзошгүй бэрхшээл, түүний эсрэг авах арга хэмжээний урт хугацааны хандлага нь хүний эрх, тэгш байдал, нийгмийн оролцоо, ажилгүйдэл, ядуурал зэрэг бусад үр дагавар болон түүний нөлөө бүхий асуудлыг зайлшгүй дагуулна. Тухайлбал, 2020 онд дэлхий нийтээр тархсан Ковид 19 цар тахал нь зөвхөн эрүүл мэндийн удирдлага бус төрийн захиргааны “уян хатан”, “тэсвэртэй”, “дасан зохицох” чадвар зэрэг ойлголт ухагдахууныг өргөн утгаар нь ашиглах шаардлагатай болсныг олон нийтэд ойлгуулж байна. Уян хатан гэдэг нэршил нь хямралын дараа анхны байдалдаа эргэж орох чадварыг тодорхойлдог.

Хуримтлагдсан үнэт зүйлс, нөөц бололцоонд гэнэтийн аюул учрахыг хэлж байгаа бөгөөд учирч буй бэрхшээл, аюулыг даван туулах үүргээ хариуцлагатай гүйцэтгэх ойлголт юм. Төрийн захиргааны байгууллагын уян хатан байдал нь захиргааны байнгын өөрчлөгдөж буй хямралд өртсөн нөхцөл байдлыг тогтвортой, найдвартай шийдвэрлэн шинэчлэх чадвар ажээ.¹⁶ Төрийн захиргааны байгууллагын бүтэц, түүний дотоод үйл явцын уян хатан байдал нь үүрэг даалгаврыг биелүүлэх чадварын урьдчилсан нөхцөл юм. Уян хатан байдлын гурван талт гурамсан холбоо

15 ММСГ, Улаанбаатар хотын иргэдийн сэтгэл ханамжийн судалгаа, 2014.

16 Зегер Ван Дэр Вал, 21 дүгээр зууны төрийн албаны менежер, 2010.

нь нэн тэргүүнд сөрөг нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэх, хоёрдугаарт системийн үйл ажиллагааны аюулгүй байдлыг хангах, гуравдугаарт хямралд орсон тохиолдолд тэсэж үлдэх чадвар юм.¹⁷

Монгол Улсад Ковид-19 вирусн анхны тохиолдол 2020 оны 03 дугар сард бүртгэгдэх үед Монгол Улсын Засгийн газар нэн даруй өндөржүүлсэн бэлэн байдал зарлан хилээ хааснаар вирусн тархалтыг зогсоох арга хэмжээг авсан.

2020 оны 11 дүгээр сарын 11-ний өдрөөс эхлэн дотоодын халдвар бий болж Монгол Улсын Эрүүл мэндийн яамны мэдээлснээр 2021 оны 03 дугаар сарын 24-ний өдрийн байдлаар ковид 19 -ийн 5610 тохиолдол бүртгэгдсэнээс зөвөөрлөгдсөн 536, дотооддоо халдварласан 5074, үүнээс нийслэлд 4650, орон нутагт 424 бүртгэгдсэн байна. Эдгэрсэн хүн 3974, нас барсан 9 хүн байна.¹⁸

Ковид 19 дотооддоо голомтлон халдварласан тохиолдлоос үүдэн Гамшгаас хамгаалах тухай хуульд заасанчлан стратегийн гол салбар болох хүнсний дэлгүүр, үйлдвэр, шатахуун түгээх станц, нефть хангамжийн байгууллага, эмнэлэг, эмийн сан, усан хангамж, буюу худаг, эрчим хүч, дулааны цахилгаан станц, хэвлэл, мэдээлэл, харилцаа холбооны байгууллага, буяны ажил болон хот хоорондын хүнсний тээврийн үйл ажиллагааг хэвийн горимд ажиллуулж, бусад байгууллагуудын үйл ажиллагааг хаах буюу алсын зайнаас эрхлэх шийдвэрийг¹⁹ гаргасан.

МҮХАҮТ-аас 2020 оны 11 дүгээр сарын 23-наас 25-ны өдрүүдэд Улаанбаатар хот, орон нутгийн бизнес эрхлэгч 3530 аж ахуйн нэгжээс цахим хэлбэрээр судалгаа авахад 67.0 хувь нь ажлын байрны тоонд ямар нэгэн өөрчлөлт оруулаагүй, 25.0 хувь нь ажлын байрны тоог бууруулжээ. Энэ нь нийт идэвхтэй бодит үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжийн тоонд үндэслэн тооцоолбол 152900 ажлын байр цөөрүүлсэн байна. Хөл хориотой холбоотой бизнест үүсээд буй хүндрэл нь ажлын байраа хадгалах, түрээсийн төлбөр, гадаад түншийн гэрээ цуцлагдах, зөвшөөрөгдсөн үйл ажиллагааны зөвшөөрөл авах процесс, төр засгаас гаргаж буй шийдвэрийн ойлгомжгүй, уялдаа холбоогүй байдал, онцгой байдлын мэргэжлийн байгууллагын үйл ажиллагаа, бусад төрийн байгууллагын мөн төрийн алба хаагчдын чадамж, ур чадвартай холбоотой асуудлууд байна²⁰ гэж судалгааны дүгнэлтэд тусгагдсан байна.

Гурав. Нийслэл хот байгуулалт, төлөвлөлтийн бодлого нь хуулийн зорилгод нийцэж байгаа эсэх

Хотын иргэн, аж ахуйн нэгжийн хэрэгцээ шаардлагыг хангахуйц үйлчилгээг бага нөөц, богино цаг хугацаанд нийлүүлэх нь хотын засаглал, захиргааны үндсэн үүрэг байсаар ирсэн. Улаанбаатар хотын хүн ам 2000 оноос хойш 2 дахин нэмэгдсэн бол сүүлийн арван жилд 25 хувиар өсжээ. Харин сүүлийн арван жилд хотын иргэн, аж ахуйн нэгжийн бүтээмж өмнөх 10 жилийн үзүүлэлтээс 2 дахин буурсан байгааг нийслэлийн нэг хүнд ногдох эдийн засгийн өсөлтийн үзүүлэлтээр нотолж байна.²¹

17 Н.Бурмаа, Төрийн хяналт, хариуцлага, 2018.

18 Эрүүл мэндийн яамны 2021.03.24-ний өдрийн 11.00 цагийн мэдээлэл.

19 УОК-ын 2020 оны 11 дүгээр сард гаргасан шийдвэрийн хэсгээс.

20 МҮХАҮТ-ийн 2020 оны 11 дүгээр сард Улаанбаатар хотын бизнес эрхлэгч нараас цахим хэлбэрээр авсан судалгааны дүн

21 Н.Бурмаа нар Нийтийн удирдлагын үндэс, 2018.

Өөрөөр хэлбэл иргэн, аж ахуйн нэгжийн нөөц, боломж хязгаарлагдмал болох тусам тэдний бүтээмж буурч буй хэрэг юм. 2018 онд нийслэлийн хүн амын 2/5 буюу 120,000 орчим өрх айл инженерийн дулааны нэгдсэн сүлжээнд холбогдсон байгаа нь хотын захиргаа иргэд, аж ахуйн нэгжийн хэрэгцээ эрэлт, хэрэгцээг хангалттай түвшинд нийлүүлж чадахгүй байгаагийн том жишээ юм.

Хотын иргэн аж ахуйн нэгжүүд үндсэн хотын үйлчилгээ /дулаан, цахилгаан, усан хангамж, нийтийн тээвэр гэх мэт/ авч чадахгүй байгаагаас нийслэлчүүд аажимдаа үр ашиггүй, амьдралын хэв маягт дасаж амьдарч байна. Түгжрэлийн улмаас нэг жилд 114 тэрбум төгрөгийн шатахуун, 15 өдрийг үргүй зарцуулж байна. 2020 оны байдлаар хотын 1,5 сая орчим иргэн, 65,6 аж ахуйн нэгжид 101 мянган төрийн алба хаагч үйлчилж байна.²²

Улаанбаатар хотын хүн амын өсөлт нь хот байгуулалт, төлөвлөлт, байгаль орчин, экологийн аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлж, төлөвлөлтгүй суурьшил бий болгох, гэмт хэрэг, захиргааны зөрчил ихсэх, замын хөдөлгөөний урсгалд ачаалал үүсэх, хүн амын эрүүл мэнд, нийгмийн халамж, үйлчилгээний салбар доголдох зэргээр эдийн засаг, нийгмийн бүхий л харилцаанд хүндрэл учруулж байна.

Цаашид хотын нөөц чадавхийг хамгийн үр дүнтэй хуваарилах, шилжүүлэх асуудлыг хотын удирдлага хэрхэн яаж шийдвэрлэх гэж байгааг тандан судлахыг зорилоо.

Улаанбаатар хотын хөгжил, хэтийн төлөвлөлтийг зохион байгуулах чиглэлээр 1954 оноос хойш 5 удаагийн ерөнхий төлөвлөгөө хэрэгжүүлснээр өнөөгийн Улаанбаатар хотын дүр төрх бүрэлджээ. Монгол Улсын Их Хурлаас 2013 онд баталсан “Улаанбаатар хотыг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөө”, “2030 оны хөгжлийн чиг хандлага” баримт бичигт оршин суугчдыг нийслэл хотдоо багтаан суурьшуулахын тулд олон мянган жилийн нүүдлийн өв соёлын үнэт зүйлд хүндэтгэлтэй хандан, байгаль орчинд ээлтэй, газар нутгийнхаа онцлогт тохирсон, өндөр технологид суурилсан үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эдийн засагтай, Монгол үндэстний хэв маяг дүр төрх бүхий “Монгол улсын нийслэл хот” болгон хөгжүүлэх зорилт тавьсан.²³ Мөн Нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагчийн 2016-2020 оны үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрт Улаанбаатар хотын хөгжлийн чиг хандлага, бодлого, үйл ажиллагаанд нийцүүлэн хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санал боловсруулж, эрх бүхий этгээдэд уламжлан шийдвэрлүүлэх замаар нийслэлийн эрх зүйн орчныг сайжруулахаар төлөвлөсөн байна.

Улаанбаатар хотын алслагдсан 3 дүүрэг, нийслэлийн хил доторх тосгон суурин дагуул хот болгон хөгжүүлэхэд түлхүү анхаарч хүн амын төвлөрлийг сааруулж, 2030 он гэхэд хотын хүн ам Монгол Улсын нийт хүн амын 50.3 хувиас хэтрэхгүй байхаар тооцсон.

22 Н.Бурмаа, Цар тахлын үеийн Монгол Улсын нийтийн удирдлагад тулгамдсан асуудал: МУИС-н ОУХНУС-н SIRPA forum, Улаанбаатар 2020.12.05.

23 Монгол Улсын Их Хурлын 2016.09.18-ны өдрийн 37 дугаар тогтоол.

Энэ ажлын хүрээнд Налайх дүүрэгт технологи суурьшуулах парк, боловсруулах үйлдвэрлэл төвлөрсөн хил залгаа хот, Багахангай дүүрэгт агуулах, бөөний худалдаа, хүнс барилгын материалын үйлдвэрлэл хөгжүүлж, татваргүй дагуул хот, Эмээлт тосгонд мал аж ахуйн гаралтай түүхий эд боловсруулах үйлдвэрүүдийг нүүлгэн шилжүүлэх, хөнгөн үйлдвэрлэлийн парк байгуулах, түүхий эдийн бирж, агуулахын аж ахуйг хөгжүүлсэн шинэ хот байгуулж, хүн амыг 14.0 мянган хүн амтай байхаар төлөвлөжээ.

Гачуурт тосгоныг 7000 хүн ам бүхий амралт, зугаалга, зуслан, суурьшил, байгалийн аялал жуучлалын бүс, Өлзийт тосгоныг 5000 хүн амтай жимс, жимсгэнэ, хүнсний нарийн ногооны хүлэмжийн аж ахуй, жижиг дунд үйлдвэрлэл хөгжүүлсэн дагуул хот маягийн тосгон, Туул тосгоныг 10000 хүн амтай, хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэл, аялал жуучлал хөгжсөн дагуул хот, Био-Сонгино тосгоныг 7600 хүн амтай, малын эм бэлдмэл, нано-биотехнологи, хүнсний жижиг дунд үйлдвэрлэл хөгжсөн дагуул тосгон, Партизан-Жаргалант тосгоныг 3500 хүн амтай хөдөө аж ахуйг дагнан хөгжүүлсэн байхаар төлөвлөсөн.

2030 он гэхэд орон сууцны хүрэлцээг 79 хувьд хүргэж, нэг хүнд ногдох орон сууцны талбайг 13.5 ам метрт хүргэх, гэр хороолол байгаа газрыг дахин төлөвлөлтөнд хамруулан амины орон сууцны хороолол болгож, инженерийн хангамжтай нийтийн орон сууцны хүрэлцээг 61.8 хувьд болгох зорилт тавьсан боловч хэрэгжилт нь хангалтгүй үзүүлэлтэй байна²⁴ гэж тусгажээ.

Дэлхийн улс орнууд хотжилт түүнтэй холбоотой нийгэм, эдийн засаг, хүн ам зүйн асуудлууд болон хотын засаглал, дэд бүтэц, нийтийн үйлчилгээг үр нөлөөтэй, ашигтай болгох хэрэгцээ шаардлагуудын улмаас хотын хөгжлийн шинэ концепцыг эрэлхийлж “Тогтвортой хот”, “Ногоон хот”, “Эко хот”, “Өрсөлдөх чадвартай хот”, “Мэдээлэлжсэн хот”, “Ухаалаг хот” зэрэг загваруудаас сонгон стратегиа томъёолж, хөтөлбөр хэрэгжүүлж байна.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор баталсан “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод Улаанбаатар ба дагуул хотуудыг хөгжүүлэх асуудлыг үе шаттайгаар хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн байна.

ХОЁР. АСУУДЛЫГ ШИЙДВЭРЛЭХ ЗОРИЛГЫГ ТОДОРХОЙЛСОН БАЙДАЛ

Хотын иргэн, аж ахуйн нэгжийн хэрэгцээ шаардлагыг хангахуйц үйлчилгээг бага нөөц, богино цаг хугацаанд нийлүүлэх нь хотын засаглал, захиргааны үндсэн үүрэг юм.

Эрх зүйн зохицуулалтын нэгдмэл, харилцан уялдаатай байх зарчмын дагуу Улаанбаатар хотыг эрүүл, аюулгүй, амьдралын таатай орчинг бүрдүүлсэн, олон төвт суурьшлын тогтолцоонд суурилсан, олон улсад өрсөлдөх чадвартай, иргэд, олон нийтийн оролцоонд тулгуурласан, аялал жуучлалын томоохон хот болгон хөгжүүлэхэд баримтлах бодлого, төлөвлөлт, санхүүжилтийг шийдвэрлэх эрх зүйн зохицуулалт нь Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль юм.

24 Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2016.09.29 -ний өдрийн 3/08 дугаар тогтоол.

Нийслэлд оршин суугч иргэн нь Үндсэн хуульд заасан эрх, үүргээс гадна оршин сууж буй дүүрэг, хорооныхоо хөгжил дэвшилд оролцох, байгаль орчинд ээлтэй, бусдад хүндэтгэлтэй хандах, хотын соёлд суралцах, соёлыг түгээх зэрэг хотын онцлогт тохирсон иргэний эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсон заалт Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд байхгүй байна.

Иймд аргачлалын 4-т заасны дагуу шийдвэрлэх зорилгыг дараах байдлаар тодорхойлж байна.

Зорилго: Монгол Улсын Их Хурлаас 1994 онд баталсан Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж, батлуулах.

ГУРАВ. АСУУДЛЫГ ЗОХИЦУУЛАХ ХУВИЛБАРУУД, ТЭДГЭЭРИЙН ЭЭРЭГ, СӨРӨГ ТАЛЫГ ХАРЬЦУУЛСАН БАЙДАЛ

Асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой хувилбаруудыг тогтоож, аргачлалын 5-д заасны дагуу зорилгод хүрэх байдал буюу “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж, батлуулах” зорилтыг хангаж чадах эсэх, зардал үр өгөөжийн харьцаа буюу хувилбарыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гарах зардал, үзүүлэх эерэг өөрчлөлтийг харьцуулан дараах дүгнэлтийг гаргалаа.

Асуудлыг зохицуулж болох хувилбаруудын эерэг болон сөрөг тал

№	Хувилбар	Зорилгод хүрэх байдал	Зардал, үр өгөөжийн харьцаа	Үр дүн
1	Тэг хувилбар буюу шинээр зохицуулалт хийхээс татгалзах	Өнөөгийн тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй	Нэмэлт зардал үүснэ. Тулгамдсан асуудал хэвээр үргэлжилнэ	Үр дүн сөрөг
2	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр ухуулга сурталчилгаа хийх	Асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй	Зардал шаардагдана. Асуудалд нөлөөлж чадахгүй	Үр дүн сөрөг
3	Зах зээлийн эдийн засгийн хэрэгслүүдийг ашиглан төрөөс зохицуулалт хийх	Зохицуулалтын замаар шийдвэрлэх боломжгүй	Зардал шаардагдана. Асуудлын шалтгааныг арилгаж чадахгүй	Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй
4	Төрөөс санхүүгийн интервенц хийх	Төрөөс тодорхой ажил, арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж байгаа боловч хуулиар тогтоосон зохицуулах харилцааг өөрчлөх боломжгүй	Зардал шаардагдана. Асуудлыг үүсгэж байгаа гол шалтгааныг арилгаж, сөрөг нөлөөллийг бууруулж чадахгүй	Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй
5	Төрийн бус байгууллага хувийн хэвшлээр тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгүүлэх	Боломжгүй	Боломжгүй	Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй
6	Захиргааны шийдвэр гаргах	Боломжгүй	Боломжгүй	Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй
7	Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах	Нийслэлийн тулгамдаад байгаа асуудлыг шийдвэрлэх бөгөөд зорилгод хүрэх боломжтой	Тодорхой хэмжээний зардал гарах боловч асуудлыг шийдвэрлэхэд чухал нөлөө үзүүлэх боломжтой	Үр дүнтэй

Дээрхи хувилбараас 7 дугаар хувилбар судалгаагаар дэвшүүлсэн зорилгод хүрэх боломжтой гэж үзэж хувилбарын үр нөлөөг зорилгод хүрэх байдал болон зардал, үр өгөөжийн харьцаагаар харьцуулан авч үзье.

Зорилгод хүрэх байдал:

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдох арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолд Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж өргөн мэдүүлэх талаар тусгагдсан.

Зардал, үр өгөөжийн харьцаа:

Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2020 оны 12 дугаар сарын 04-ний өдрийн 02/10 дугаар тогтоолоор баталсан “Нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагчийн 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийг “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод нийцүүлэн боловсруулж, нийслэлийн эдийн засгийн, ногоон хөгжлийн, нийслэл ба бүс нутгийн хөгжлийн бодлогыг бүлэг болгон оруулж, холбогдох зардлыг шийдвэрлэхээр тусгасан.

ДӨРӨВ. ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХУВИЛБАРУУДЫН ҮР НӨЛӨӨГ ТАНДАН СУДАЛСАН БАЙДАЛ

Аргачлалын 6-д заасны дагуу сонгон авсан Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулах хувилбарын үр нөлөөг тодорхойлж дүгнэлтийг нэгтгэн гаргалаа.

4.1 Хүний эрхэд үзүүлэх нөлөө:

Хүний эрхийг хууль бусаар хязгаарлах, ялгаварлах, гадуурхах зэрэг хүний эрхийн зөрчлийг агуулаагүй. Харин хот байгуулалт, төлөвлөлт, байгаль орчин, экологийн аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлж, төлөвлөлтгүй суурьшил бий болгох, гэмт хэрэг, захиргааны зөрчил ихсэх, замын хөдөлгөөнд ачаалал үүсэх, хүн амын эрүүл мэнд, нийгмийн халамж үйлчилгээний салбар доголдох зэргээр эдийн засаг, нийгмийн харилцаанд учирч байгаа хүндрэлтэй асуудлыг шийдвэрлэснээр Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хүний эрхийн баталгаа хангагдах, ялангуяа эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангахад чиглэсэн.

4.2 Эдийн засагт үзүүлэх нөлөө:

Төрийн байгууллагын чиг үүргийг илүү тодорхойлж, хот төлөвлөлт, төлөвлөлтгүй суурьшил бий болгох, хүн ам, эрүүл мэнд, нийгмийн халамж үйлчилгээний салбар доголдох зэргээр эдийн засаг, нийгмийн бүх талын харилцаанд учирч байгаа хүндрэлтэй асуудлыг шийдвэрлэснээр эдийн засагт нөлөө үзүүлнэ. Мөн нийслэлийн дагуул хотод шилжин ирэх аж ахуйн нэгж, байгууллагад татварын хөнгөлөлт үзүүлж, үйл ажиллагаа явуулах таатай нөхцөлийг бүрдүүлснээр эдийн засагт эерэг нөлөө үзүүлнэ.

4.3 Нийгэмд үзүүлэх нөлөө:

Нийслэлийн хэт төвлөрлийг сааруулж, дэд төв, дагуул хотуудыг хөгжүүлснээр нийгмийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжид эерэгээр нөлөөлнө.

4.4 Байгаль орчинд үзүүлэх нөлөө:

Нийслэлийн оршин суугч иргэд нь амьдарч буй орчиндоо мод бут тарьж, ногоон байгууламж бий болгож, утаагүй цэвэр түлш, эрчим хүчний хэмнэлттэй халаагч төхөөрөмж хэрэглэснээр агаарын бохирдлыг бууруулна. Хот байгуулалт, төлөвлөлтийн асуудал шийдвэрлэгдсэнээр байгаль орчинд эерэг нөлөө үзүүлнэ.

4.5. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, бусад хууль тогтоомжтой нийцэж буй эсэх

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлд зааснаар Монгол Улсын иргэн эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас, эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах, сурч боловсрох зэргээр үндсэн эрх, эрх чөлөөгөө баталгаатай хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх болно. Нийслэлийн оршин суугч иргэдийн үндсэн эрхээ эдлэх баталгаагаар хангагдах үндэс суурь нь болно.

Монгол Улсын Их Хурлаас 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт болон 2020 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад нийцүүлэн Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж өргөн мэдүүлэх талаар Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдох арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолд заасан.

ТАВ. ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХУВИЛБАРЫГ ХАРЬЦУУЛСАН ДҮГНЭЛТ

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад зарчмын шинжтэй дараахь өөрчлөлтүүдийг тусгасныг харьцуулж үзвэл:

Хуулийн зүйл заалт	2017 оны хуулийн төсөл ²⁵	2021 оны хуулийн төсөл ²⁶
1 дүгээр бүлэг	Оршин суугч иргэний эрх үүргийг тодорхойлж, нийслэлийн удирдлагаас оршин суугчтай харилцах эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон. Холбогдох хууль тогтоомж, хуулийн үйлчлэх хүрээг тодорхойлж өгсөн	Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн үйлчлэх хүрээ, зохион байгуулалтын үндэс, нийслэл хотыг хөгжүүлэх бодлого, нийслэл хотын онцлогтой холбоотой харилцааг тусгасан.

25 Улсын Их Хурлын хэлцэгдэх хуулийн жагсаалтад тавигдсан төсөл.

26 Gogo олон нийтийн сүлжээнд тавигдсан хуулийн төсөл.

2 дугаар бүлэг	Нийслэл хот, түүний нутаг дэвсгэр, эдэлбэр газар, бэлэг тэмдэг зэргийг тусгай бүлэг болгон хуульчилсан. Монгол улсын хөлөг онгоцны бүртгэлийн боомт Улаанбаатар хотод байна гэж заалт болгон оруулсан.	Монгол Улсын төрийн дээд байгууллага байнга оршдог нийслэл Улаанбаатар хотын хувьд хэрэгжүүлэх тусгай чиг үүргийг тодорхойлсон.
3 дугаар бүлэг	Нийслэлийн хөгжлийн бодлого, эдийн засгийн үндэс, өмч, төсөв, санхүү, нийслэлийг хөгжүүлэх сан, нийслэлийн чөлөөт бүс, нийслэлийн нутаг дэвсгэрт төрийн үйлчилгээ үзүүлэх хялбаршуулсан журмын тухай	Нийслэл хотын эдийн засгийн харилцаа. Нийслэл өмчтэй байна. Түүнчлэн хуульд заасны дагуу үнэт цаас гарах, төсвийн болон гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг хэрэгжүүлэх тодорхой зохицуулалтыг тусгасан. Мөн нийслэлийн чөлөөт бүсийн асуудал болон нийслэл хотын хөгжлийг дэмжих төрийн үүргийн тухай зохицуулалт шинээр орж ирсэн.
4 дүгээр бүлэг	Нийслэлийн хот тохижилт, ногоон байгууламжийн тухай	Нийслэлийн удирдлагын одоогийн тогтолцоог хэвээр хадгалахын зэрэгцээ Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал, Нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын Захирагчийн онцлог бүрэн эрхийг тодорхойлно. Мөн ерөнхий менежер болон дүүргийн удирдлага хооронд харилцааг нарийвчлан зохицуулна. Захиргааны ерөнхий хуулийн дагуу Улаанбаатар хотын Захирагчийн зарим бүрэн эрхийг Ерөнхий менежерт шилжүүлэхтэй холбоотой харилцааг тусгана
5 дугаар бүлэг	Нийслэлийн авто замд тавигдах шаардлага, нийслэлийн авто замын тэмдэг, тэмдэглэл, нийслэлийн авто замын дэргэд сурталчилгааны самбар байршуулах, авто зам ашиглагчид хориглох зүйл, нийслэлийн авто замыг хаах, нийслэлийн гудамж талбайны тухай	Нийслэл хотын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хүрээнд төрийн дээд, төв байгууллага, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бусад нэгж, улсын зэрэглэлтэй хот, дүүргийн удирдлага, иргэн, аж ахуйн нэгжтэй нийслэлийн удирдлагын зүгээс харилцах харилцааг зохицуулна
6 дугаар бүлэг	Нийслэлийн нийтийн тээврийг хөгжүүлэх стратеги стратеги төлөвлөгөө, нийслэлийн нутаг дэвсгэрт нийслэлийн нутаг дэвсгэрт авто тээврийн үйлчилгээ эрхлэгчид тавих шаардлага, автотээврийн терминалын тухай	Нийслэл хот ба дагуул хот, хаяа тосгон, түүний удирдлага, зохион байгуулалтын онцлог, бусад харилцааг зохицуулна
7 дугаар бүлэг	Нийслэлийн оршин суугч, түүний эрх үүргийн тухай	Хотын гадаад хамтын ажиллагаа, нийслэлийн өдөр, шагнал, нийслэл хотын судалгааны байгууллагын талаар тусгажээ.

8 дугаар бүлэг	Нийслэлийн удирдлага, нийслэлийн удирдлагын үйл ажиллагааны зарчим, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын чиг үүрэг, нийслэлийн Засаг даргын чиг үүргийн тухай	
9 дүгээр бүлэг	Дүүрэг, түүний удирдлагын чиг үүрэг, хороо, түүний удирдлагын чиг үүргийн тухай	
10 дугаар бүлэг	Нийслэлээс төрийн захиргааны төв байгуулага, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бусад аж ахуйн нэгж байгууллагатай харилцах болон төрийн, төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжээс нийслэлийн өмнө хүлээх үүргийн тухай	
11 дүгээр бүлэг	Нийслэлийн талаарх Улсын Их Хурал, Засгийн газрын бүрэн эрхийн тухай	
12 дугаар бүлэг	Нийслэлийн өдөр, нийслэлийн шагналын тухай	
13 дугаар бүлэг	Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, тайлагнах журмын тухай	
14 дүгээр бүлэг	Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт хориглох үйл ажиллагаа, хууль тогтоомж зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага, хууль хүчин төгөлдөр болох хугацааны тухай	

ЗУРГАА. ОЛОН УЛСЫН БОЛОН БУСАД УЛСЫН ХУУЛЬ, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТТАЙ ХАРЬЦУУЛСАН БАЙДАЛ

Бусад орны эрх зүйн зохицуулалт, туршлагыг судлах хүрээнд ОХУ, БНТУ, БНПУ, БНКУ зэрэг улсуудын зохицуулалтыг судална.

ОХУ-ын Нийслэлийн статусын тухай хуулиар улсын нийслэл нь Москва хот. Москва хот ОХУ-ын нийслэлийн хувьд ОХУ-ын төрийн захиргааны байгууллагууд, Москва хотын засаг захиргааны хооронд үүсэж болох зохицуулагдаагүй асуудлыг талуудын хооронд гэрээ байгуулах замаар зохицуулдаг. Москва хотын төсвийг Холбооны улсын нэгдсэн төсөвт тусгайлан тусгадаг. Төрийн захиргааны байгууллагад ОХУ-ын Засгийн газраас гаргасан жагсаалтын дагуу газар олгоно. Олгох газрыг ОХУ-ын өмч болгон худалдах мөн түрээслүүлж болно. Ингэхдээ хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөнд хохирол учруулахгүй. Москва хотын нутаг дэвсгэр дээр ОХУ-ын Үндсэн хууль, бусад хуулийн зэрэгцээ Москва хотын дүрэм ёсоор орон нутгийн өөрөө удирдах ёс хэрэгжих ба Москвад түр оршин суугаа гадаадын болон дотоодын иргэн, харьяалалгүй иргэн ч Москва хотын оршин суугчид хамаарна. Москва хот нь засаг захиргааны нэгж дэх гүйцэтгэх засаглалын дээд байгууллага юм. Москва хотын дарга нь Москвагийн хотын захирагч байна. Москва хотын гэрээ хэлэлцээрийг Холбооны улсын хууль, Москва хотын дүрмээр тогтоосон журмын дагуу Москва хотын Дум батална. Дум нь 35 гишүүнтэй. Москва муж нь 36 район, 36 хотын тойрогт хуваагддаг. Москва хот нь өөрөө 12 захиргааны дүүрэгт хуваагддаг.

БНТУ-ын Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлд Турк Улсын нийслэл Анкара гэж заасан байдаг. Анкара хотын эрх зүйн байдлын талаар тусгайлан зохицуулсан хууль гэж байдаггүй. Анкара хот нь Анкара муждаа байдаг. Мужийн нутгийн удирдлагын эрх зүйн байдлыг Мужийн тусгай удирдлагын тухай хуулиар, Дүүргийн удирдлагын нэгдлийн хуулиар, хот, дүүргийн эрх зүйн байдлыг Хотын захиргааны хуулиар, томоохон буюу улсын хэмжээний хотын эрх зүйн байдлыг Их хотын хуулиар тус тус зохицуулсан байна.

БНПУ-ын Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль тогтоомж нь “Нийслэл хот Варшавын бүтцийн тухай хууль”, “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хууль”, “Варшав хотын дүрэм” зэрэг хууль тогтоомжоос бүрдэнэ. Варшав хот бол Засаг захиргааны мужтай адил. Варшав хот улсын нийслэлийн хувьд төрийн бодлогыг хэрэгжүүлнэ. Засгийн газрын төрийн удирдлагын үйл ажиллагааны хүрээнд нийслэл хотын хувьд гүйцэтгэх бүхий л үүргийг хүлээнэ. Тухайлбал орон нутгийн чанартай төрийн бодлогын асуудлууд, төрийн болон төрийн бус байгууллагуудтай гэрээ байгуулан ажиллах, хотын хэмжээний тулгамдсан асуудлаар иргэдийн дунд санал асуулга, референдум явуулах гэх мэт.

Казакстан Улсын нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль тогтоомж нь БНКУ-ын Үндсэн хууль, Нийслэлийн статусын тухай хууль болон бусад хууль тогтоомж, актаас бүрдэнэ. Нийслэл нь Нур-Султан хот бөгөөд Ерөнхийлөгчийн “Акорда” ордон, Парламент, Засгийн газар, Дээд шүүх болон бусад төрийн төв байгууллагууд байрлана. Нийслэлийн нутаг дэвсгэр нь Засгийн газраас өргөн барьснаар Нур-Султан хотын засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн хил доторх газар, усны объектуудаас бүрдэнэ. Хотын хилийн цэсийн гадна орших газар нутаг нь нийслэл орчны дагуул бүс болно. Уг бүсийн хил хэмжээг нийслэлийн маслихат, акиматын хамтарсан саналаар Засгийн газар батлах буюу өөрчилнө. / Маслихат нь иргэдийн хурал, Акимат нь захиргаа/

ДОЛОО. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Улс орны хөгжлийн явцад гарч ирдэг зайлшгүй нэгэн үзэгдэл нь хотжилт бөгөөд хөгжил, дэвшил, шинэчлэлт гэдэг үгстэй утга нэг ойлгогддог. Өөрөөр хэлбэл, хотжилтыг хөдөө орон нутгаас шилжин ирэх хүний тоо нэмэгдэх төдийгөөр ойлгодоггүй бөгөөд иргэдийн амьдралыг сайжруулж, тэдний хүсэл зорилгыг биелүүлж, эрүүл, аюулгүй орчинг бүрдүүлж байгаа эсэхээр тодорхойлно.

Хотжилтийн нэг давуу тал нь ая тухтай амьдралын стандартыг бий болгох явдал юм. 2020 оны орон сууц, хүн амын тооллогоор Улаанбаатар хотын нийт өрхийн 45 хувь нь орон сууцанд, 27 хувь нь монгол гэрт амьдарч байна. 13 жилийн өмнө буюу 2007 онд нийт өрхийн 26 хувь нь монгол гэрт амьдарч байсан судалгаа байдаг²⁷ бөгөөд энэ хугацаанд байдал өөрчлөгдөөгүй байна.

Улаанбаатар хотын уугуул иргэд болон шилжин ирэгсдийн нийгмийн баталгаа хэрхэн хангагдаж байна вэ? Манай улсын эдийн засгийн гол цөм болсон Улаанбаатар хотод нийт ААНБ-ын 64.2 хувь нь төвлөрч, дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 64.7 хувийг бүрдүүлж байдаг. Эдийн засгийн төвлөрөл өндөр, ажлын байр эрэлттэй, иргэд амьжиргааны түвшингээ дээшлүүлэх талаар эерэг бодолтой байдаг хэдий ч ажилгүйдлийн түвшин өндөр, үнийн өсөлт нь иргэдийн амьжиргаанд дарамт үзүүлдэг. Нийт өрхийн 39.0 хувь нь 500 мянган төгрөгөөс доош орлоготой байна.

Иргэдийн Улаанбаатар хотыг зорих гол шалтгаан болсон эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээний чанар, орчин, нөхцөл нь орон нутагтай харьцуулахад сайн байгаа хэдий ч эмнэлгийн ачаалал их, цэцэрлэг, сургуулийн анги дүүргэлт, нэг багшид ноогдох хүүхдийн тоо өндөр байгаа нь сургалтын чанарт сөргөөр нөлөөлж байна. Цэцэрлэг, сургуулийн хүртээмж сайжирч байгаа хэдий боловч хүн амын өсөлтийн хурдыг гүйцэхгүй байна.

Иргэд хот төлөвлөлтийн байдалд сэтгэл ханамжгүй байдаг. Тухайлбал ногоон байгууламж, хүүхдийн тоглоомын талбай явган хүний зам зэрэг нь иргэдийн хэрэгцээ шаардлагыг хангаж чаддаггүй.

Хотын авто замын сүлжээний хүртээмж хангалтгүйгээс зорчилтын хурд, хугацаанд сөргөөр нөлөөлж, хөдөлгөөний дундаж хурдыг бууруулж байна. Инженерийн барилга байгууламжууд нь хуучирч муудсан, насжилт өндөртэй, хүчин чадал нь өнөөгийн хэрэгцээ шаардлагыг хангахгүй байна. Хотын оршин суугчид амралт чөлөөт цагаа өнгөрүүлэх ая тухтай газар дутагдалтай.

Нийт иргэдийн 55,0 хувь нь амьдарч буй гэр хороолол нийслэлийн нутаг дэвсгэрийн 61.7 хувийг эзэлж байна. Хотын гэр хорооллын тэлэлт эрчимтэй явагдаж, газрын зохистой ашиглалтыг алдагдуулж, оршин суугч иргэдийн өдөр тутмын амьдралын хэв маягаас шалтгаалан агаар, хөрс, усны бохирдлын үзүүлэлт өндөр гарч байна.

Улаанбаатар хот хэр аюулгүй амар тайван хот вэ? Хүн амын тоотой харьцуулж үзвэл гэмт хэргийн статистик нийслэл хотод хөдөө орон нутгийнхаас өндөр үзүүлэлтэй гардаг. Цагдаагийн байгууллагын статистик мэдээгээр 2019 онд улсын хэмжээнд нийт 31524 гэмт хэрэг бүртгэгдсэнээс 20261 буюу 64.2 хувь нь, 2020 онд улсын хэмжээнд нийт 23064 гэмт хэрэг бүртгэгдсэнээс 14633 буюу 63.4 хувь Улаанбаатар хотод үйлдэгдсэн гэж тус тус бүртгэгдсэн байна²⁸.

27 Дүүргүүдийн чадамжийн байдалд 2017 онд хийсэн үнэлгээний тайланд дурьдагдсан.

28 Цагдаагийн ерөнхий газрын Мэдээлэл, дүн шинжилгээ, шуурхай удирдлагын албаны мэдээ.

Дүүрэг, хороодын цахим засаглал, мэдээллийн нээлттэй байдал нэмэгдэж, түүнийг даган хорооны үйл ажиллагааны хүртээмж сайжирсан хэдий ч дүүргүүдийн төсвийн удирдлага, иргэдийн төсвийн эрх мэдэл сул хэвээр байна.

1994 онд батлагдсан Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд урьдчилан хийсэн тандан судалгаагаар энэ хуулийн зохицуулалт нь эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд шинэчлэн баталсан хуулиудын зүйл, заалттай нийцэхгүй байх тул хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж, батлуулах нь нэн чухал гэж дүгнэж байна.

Хуулийн төслийг боловсруулж, батлуулахдаа зохицуулалт гарцаагүй шаардаж буй дараах асуудлуудыг авч үзэх шаардлагатай гэж үзэж байна. Үүнд:

1. Нийслэлийн санхүүгийн чадавхийг бэхжүүлэх, нийслэлийн төсвийг иргэд /дүүрэг, хороо, хэсэг/-ийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн захиран зарцуулах, иргэдэд асуудлыг тусгах;

2. Нийслэл хотын төвлөрлийг сааруулж, дагуул хотуудыг хөгжүүлэх асуудалд анхаарах;

3. Нийслэл хот өөрийн гэсэн дүрэмтэй болох. Уг дүрэмд оршин суугч иргэд болон аж ахуйн нэгж, байгууллагын эрх, үүрэг, хүлээх хариуцлагыг тодорхойлж өгөх;

4. Иргэдийг амар тайван, аюулгүй, тав тухтай орчинд амьдрах нөхцөлийг бүрдүүлэх;

5. Нийслэлийн оршин суугч иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, үүргийг тодорхой болгож, нийслэлийн хөгжилд оршин суугч иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх;

6. Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт зөвшөөрөлгүй үйл ажиллагаа эрхлэх асуудлыг хязгаарлаж, эмх цэгцтэй болгох;

7. Нийслэлийн дүүрэг хороо, дагуул, хаяа хотын эрх зүйн байдлыг оновчтой тодорхойлж, чиг үүргийн давхардал хийдлийг арилгах;

8. Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн байгууллагын үйлчилгээг шуурхай авах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх.

Хавсралт - 1: Хувилбарын хүний эрх, нийгэм, эдийн засгийн болон байгал орчинд үзүүлэх нөлөөг үнэлсэн байдал

Үзүүлэх нөлөө	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
Хүний эрхийн суурь зарчмуудад нийцэж байгаа эсэх	0.1. Ялгаварлан гадуурхахгүй ба тэгш байх			
	Ялгаварлан гадуурхахыг хориглох эсэх	Тийм	Үгүй	Хүн бүр хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байна.
	Хүний эрхийн олон улсын баримт бичигт нийцсэн байна	Тийм	Үгүй	
	0.2. Оролцоог хангах			
	Эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй иргэдийг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Иргэд, холбогдох байгууллагаас санал авна
	0.3. Хууль дээдлэх зарчим ба сайн засаглал хариуцлага			
Зохицуулалтыг бий болгосноор хүний эрхийг хөхүүлэн дэмжих, хангах, хамгаалах явцад ахиц дэвшил гарсан эсэх	Тийм	Үгүй	Хүн бүр хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байх, эрүүл, аюулгүй таатай орчинд амьдрах болон хүний халдашгүй эрхийн баталгааг хангахад чиглэгдэнэ.	

	Зохицуулалтын хувилбар нь хүний эрхийн Монгол Улсын олон гэрээ, НҮБ-ын хүний эрхийн механизмын тухайн асуудлаар өгсөн зөвлөмжид нийцсэн байх	Тийм	Үгүй	Хүн бүр тэгш эрхтэй байх нөхцөл боломжийг бүрдүүлэхэд чиглүүлнэ.
	Хүний эрхийг зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагыг тусгах	Тийм	Үгүй	Гэм буруутай этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол эрх бүхий улсын байцаагч захиргааны шийтгэл ногдуулна.
Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулсан эсэх	Зохицуулалт нь хүний эрхийг хязгаарлах бол энэ нь хууль ёсны зорилгод нийцсэн эсэх	Тийм	Үгүй	Үндсэн хуульд заасан хязгаарын хүрээнд хязгаарлалт тогтооно.
	Хязгаарлалт тогтоох зайлшгүй эсэх	Тийм	Үгүй	Иргэн, хуулийн этгээд нийслэлийн нутаг дэвсгэрт явуулахыг хориглосон үйл ажиллагаанд хязгаарлалт тогтооно.
Эрх агуулагч	Зохицуулалтын хувилбарт хамаарах бүлгүүд буюу эрх агуулагчийг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Эрх агуулагч нь хуульд заасан шаардлагыг хангасан иргэн, хуулийн этгээд, албан тушаалтан байна.
	Зохицуулалтын хувилбар нь эмзэг бүлгийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж, нөхцөл байдлыг дээрдүүлэхэд чиглэсэн эсэх	Тийм	Үгүй	Зохицуулалт тусгагдана.
Үүрэг хүлээгч	Үүрэг хүлээгчдийг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Иргэн, хуулийн этгээд, албан тушаалтны үүргийг тодорхойлсон.
Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх	Жендэрийн үзэл баримтлал, эрх тэгш хандлагын баталгааг бүрдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Бүх нөхцөлд жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах агуулгаар тусгагдана.

ЭДИЙН ЗАСГИЙН ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

Үзүүлэх нөлөө	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
Дэлхийн зах зээл дээр өрсөлдөх чадвар	Дотоодын аж ахуйн нэгж байгууллага болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай хоорондын өрсөлдөөнд нөлөө үзүүлэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хил дамнасан хөрөнгө оруулалтын шилжилт хөдөлгөөнд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Дотоодын зах зээлийн өрсөлдөх чадвар болон тогтвортой байдал	Хэрэглэгчийн шийдвэр гаргах боломжийг бууруулах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хязгаарлагдмал өрсөлдөөний улмаас үнийн хөөрөгдөл бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Шинээр үйл ажиллагаа эрхэлж буй байгууллагад бэрхшээл хүндрэл үүсэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Аж ахуйн нэгж байгууллагын үйлдвэрлэлийн болон захиргааны зардал	Зохицуулалтын хувилбарыг хэрэгжүүлснээр аж ахуйн нэгж байгууллагад шинээр зардал үүсэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Санхүүгийн эх үүсвэр олж авахад нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Зах зээлээс тодорхой бараа бүтээгдэхүүн худалдан авах шаардлага бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Бараа бүтээгдэхүүний борлуулалт ямар нэг хязгаарлалт, хориг тавигдах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Аж ахуй нэгжийн үйл ажиллагаагаа зогсоох нөхцөл байдал бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй

Мэдээлэх үүргийн улмаас үүсэх захиргааны зардлын ачаалал	Хуулийн этгээдэд захиргааны шинж чанартай нэмэлт зардал бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Өмчлөх эрх	Өмчлөх эрхийг хөндсөн зохицуулалт бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Өмчлөх эрх олж авах, шилжүүлэх болон хэрэгжүүлэхэд хязгаарлалт бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Оюын өмчийн эрхийг хөндсөн зохицуулалт бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Инноваци болон судалгаа шинжилгээ	Судалгаа шинжилгээний нээлт хийх, шинэ бүтээл гаргах асуудлыг дэмжих эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Үйлдвэрлэлийн шинэ технологи болон шинэ бүтээгдэхүүн нэвтрүүлэх, дэлгэрүүлэхийг хялбар болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Хэрэглэгч болон гэр бүлийн төсөв	Хэрэглээний үнийн түвшинд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хэрэглэгчийн хувьд дотоодын зах зээлийг ашиглах боломж олгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хэрэглэгчийн эрх ашигт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хувь хүн болон гэр бүлийн санхүүгийн байдалд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Тодорхой бүс, нутаг, салбарт	Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлыг байрыг шинээр бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлын байрыг багасгах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Жижиг дунд үйлдвэрлэл эсхүл аль нэг салбарт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй

НИЙГЭМД ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ

Үзүүлэх нөлөө	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
Ажил эрхлэлтийн байдал	Шинээр ажлын байр бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Тодорхой ажил мэргэжлийн хүмүүс болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч нарт нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Нийгмийн тодорхой бүлгийг хамгаалах асуудал	Шууд болон шууд бусаар тэгш бус байдлыг үүсгэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Тодорхой бүлэг хүмүүст сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Гадаадын иргэдэд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Төрийн удирдлага, сайн засаглал, шүүх эрх мэдэл, хэвлэл мэдээлэл, ёс суртахуун	Засаглалын харилцаанд оролцогчдод нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Төрийн захиргааны байгууллагын албан хаагчдын эрх үүрэгт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Зарим нэг үүрэг, хариуцлага тодорхой болно
	Иргэдийн шүүхэд хандах, эрх бүхий байгууллагад гомдол гаргах асуудлаа шийдвэрлүүлэхэд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй

	Улс төрийн нам, төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал	Хувь хүн, нийт хүн амын дундаж наслалт, өвчлөлт, нас баралтын байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хүн амын эрүүл мэндэд сөрөг нөлөөлөхүйц дуу чимээ, агаар, хөрсний чанарын өөрчлөлт бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хүмүүсийн амьдралын хэв маягт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд, боловсролын систем	Нийгмийн үйлчилгээний чанар хүртээмжид нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Ажилчдын боловсрол шилжилт хөдөлгөөнд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Иргэдийн боловсрол олох, мэргэжил эзэмших, давтан сургалтад хамрагдахад сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Нийгмийн болон эрүүл мэндийн үйлчилгээ авахад сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Гэмт хэрэг, нийгмийн аюулгүй байдал	Нийгмийн аюулгүй байдал, гэмт хэргийн нөхцөл байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Үйлчилгээний хүртээмж, чанар сайжирна
	Хуулийг албадан хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Гэмт хэргийн илрүүлэлтэд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	ээрэг
Соёл	Соёлыг өвийг хамгаалахад нөлөө үзүүлэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Хэл соёлын ялгаатай байдлыг бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Иргэдийн түүх соёлоо хамгаалах оролцоонд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй

БАЙГАЛЬ ОРЧИНД ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ

Үзүүлэх нөлөө	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
Агаар	Агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Зам тээвэр, түлш, эрчим хүч	Тээврийн хэрэгслийн түлшний хэрэглээнд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Тээврийн хэрэгслийн агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Эрчим хүчний үйлдвэрлэлд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Ан амьтан ургамлыг хамгаалах	Ан амьтны тоо хэмжээг бууруулах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Ан амьтны нүүдэл суурьшилд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Ховордсон болон нэн ховордсон амьтан ургамалд сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Тусгай хамгаалалттай газар нутагт сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Усны нөөц	Газрын дээрх болон гүний ус, цэвэр усны нөөцөд сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Усны бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
	Ундны усны чанарт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй

Хөрсний бохирдол	Хөрсний бохирдолд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй
Газар ашиглалт	Ашиглагдаагүй байсан газрыг ашиглах	Тийм	Үгүй	Эерэг нөлөө үзүүлнэ
	Газрын зориулалтыг өөрчлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Эерэг нөлөө үзүүлнэ
Нөхөн сэргээгдэх/сэргээгдэхгүй/байгалийн баялаг	Нөхөн сэргээгдэх байгалийн баялгийг зөв зохистой ашиглахад нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөөгүй

НОМ ЗҮЙ

I. Монгол хэл дээрх эх сурвалж

1. Х.Гүндсамбуу, Монголын нийгмийн давхраажил: хөгжлийн хандлага ХХ, УБ 2002.
2. ШУА-ийн ФСЭЗХ-ийн Социалогийн сектор, Монгол дахь хотжих үйл явц, төлөв байдал, бэрхшээл хандлага сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурал, О.Баасан тогтох, Хотжих үйл явц ба суурьшил.
3. Д.Номун-Эрдэнэ, Proceedings of the Mongolian Academy of Sciences. Vol 53 No 02 /206/ 2013.
4. Хүн ам орон сууцны тооллого 2000, 2010, 2020.
5. Улаанбаатар хотын статистик мэдээ 1990-2020.
6. Төрийн байгуулал судлал сэтгүүл, 2020.
7. Н.Бурмаа, Цар тахлын үеийн Монгол Улсын нийтийн удирдлагад тулгамдсан асуудал: МУИС-н ОУХНУС-н SIRPA forum, 2020.12.05.
8. Н.Бурмаа нар, Нийтийн удирдлагын үндэс, 2018.
9. Н.Бурмаа, Төрийн хяналт, хариуцлага, 2018.
10. Зегер Ван Дэр Вал, 21 дүгээр зууны төрийн албаны менежер, 2010.
11. МҮХАҮТ, Цар тахлын үеийн Монгол Улсын бизнесийн орчны байдлын судлагаа, 2020.11.26.
12. ҮСХ, 2010-2015 оны жил, сарын эмхтгэлүүд.
13. НСГ, 2010-2015 оны жил, сарын эмхтгэлүүд.
14. Цагдаагийн ерөнхий газрын Мэдээлэл, дүн шинжилгээ, шуурхай удирдлагын албаны мэдээ.
15. “Ухаалаг Улаанбаатар” хөтөлбөрийн стратеги, индекс боловсруулах төслийн хүрээнд хийгдэж буй Нийслэлийн иргэдийн дунд хийгдсэн сэтгэл ханамжийн судалгааны тайлан.
16. Дүүргүүдийн чадамжийн байдалд 2017 онд хийсэн үнэлгээний тайлан.
17. ММСГ, Улаанбаатар хотын иргэдийн сэтгэл ханамжийн судалгаа, 2014.
18. Эрүүл аюулгүй байдлын индекс -2014.
19. Global Innovation Index 2014

II. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж

1. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>