

ХОТ ТОСГОНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ЗАРИМ АСУУДАЛ

(Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд)

Г. Чулуун, Ю. Эрдэнэтуяа

Улс орон ардчилал, зах зээлийн харилцаанд шилжих үйл явцад гарсан нийгмийн нэг томоохон үзэгдэл бол хүн зон хот суурин газарт ихээр төвлөрч, улмаар монголын хотуудын хөгжил төлөвшилд холбогдох эдийн засаг, нийгмийн зохицуулалт шаардсан нарийн төвөгтэй шинэ шинэ харилцаанууд үүсч гарч ирсэн явдал юм.

УИХ –ын 2009 оны хаврын ээлжит чуулганаар,

- Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл;
- Эртний Хар хорин⁹² хотыг жишиг хот болгон хөгжүүлэх хөтөлбөр батлах тухай УИХ –ын тогтоолын төсөл;

–ийг хэлэлцэхээр тус тус төлөвлөсөн. Эдгээрээс гадна, хууль тогтоох байгууллагад өргөн мэдүүлсэн, мөн хэлэлцүүлгийн шатандаа хүлээгдэж байгаа энэ чиглэлийн шийдвэрүүдийн жагсаалтад⁹³ жишээ нь, улсын зэрэглэлтэй зарим⁹⁴ хотын тухай тогтоолын төсөл ч орсон байгаа. “Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга) –ийн төсөл нь УИХ –ын 2009 оны хаврын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын жагсаалтад багтсан (дарааллын №27 -д) тул бид доорхи нэмэлт танилцуулгыг бэлтгэв.”⁹⁵

Хот тосгоны эрх зүйн байдлыг эргэж харах хэрэгцээ, шаардлага

Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль анх 1993 онд батлагдаж, өнгөрсөн хугацаанд агуулгад нь 2 удаа (1995, 2003) өөрчлөлт оржээ. Мөн, хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг Засгийн Газраас УИХ –д 2006 оны 12 дугаар сард өргөн мэдүүлж, холбогдох үндэслэл танилцуулгыг хамтатган ирүүлсэн байна. Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2008 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлийн хүрээнд ч энэ хуулийн шинэчилсэн найруулгыг батласан байхаар төлөвлөсөн⁹⁶ байдаг.

Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай асуудал нь Үндсэн хууль, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль ... бусад олон хуулийн агуулгатай шууд болон шууд бусаар холбогддог тул түүнийг боловсронгуй болгох чиглэлээр холбогдох төрийн болон төрийн бус байгууллагууд, иргэд, орон нутгийн удирдлага хамтын оролцоогоороо олон санал санаачилга дэвшүүлсээр иржээ. Тэгэхээр, хот тосгоны эрх зүйн байдлыг дахин тодотгох, хуулийн агуулгыг бүхэлд нь эргэж харах хэрэгцээ нийгмийн амьдралаас урган гарсан гэж үзэж бүрнээ болохоор байна. Зарим үндэслэлийг тодруулбал:

⁹² Зарим судлаачдын нотолж байгаагаар, хотын хуучин нэр нь Хар хэрэмт балгас, Хар хэрмэн хот гэж байсан болтой байдаг. Хар хүрэм гээд байгаа нь “түүхэн үнэнээс хол” буруу нэр юм. Хэрмэн хашаатай хот бол түүхэнд хаа сайгүй түгээмэл байсан, харин “хүрэм өмссөн” хот гэж ер дуулдаагүй. Гэтэл, Улсын Их Хурлын нэг тогтоолд түүхэн талаасаа нэн эргэлзээтэй буруу нэрийг баталгаажуулаад “Хар хүрэм” гээд биччихсэн явж байна лээ.

⁹³ УИХ –ын Тамгын газар, 2009.01.05;

⁹⁴ Замын – Үүд;

⁹⁵ Бэлтгэсэн огноо: 2009.4.29;

⁹⁶ Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай (шинэчилсэн найруулга) хуулийн төсөл нь УИХ –ын 2007 оны намрын чуулганы хэлэлцэх асуудлын төлөвлөгөөнд [бас] орсон байв.

- Монгол Улсын нэр бүхий том хотууд засаг захиргааны нэгжийн хувьд “сум” ангилалд хамаарч, үүнээс үүдэлтэйгээр ... сумын хэмжээний удирдлага зохион байгуулалт, орон тоо, төсөв нөөцөөр “хот гэдэг их айл” –ын үйл ажиллагааг зохих ёсоор авч явахад хүндрэл бэрхшээл учирах болсон;
- Улсын зэрэглэлтэй хотыг сумын харъяаллаас гаргаж, тэдгээрийн удирдлагын нөөцийг өргөтгөн бэхжүүлэх шаардлага үүссэн;
- Мөн, төрийн бодлогын [бусад холбогдох] баримт бичгүүдэд заагдсаны дагуу аймаг, сум бүсчилж томсгох үйл явц [удахгүй] хэрэгжиж эхлэнэ. Энэ тохиолдолд олон тооны хот суурин газар бие даасан хот тосгоны хэлбэртэй үлдэх магадлал өндөр байгаа. Тиймээс, бие даасан хот тосгоны [хожмын] хэвийн үйл ажиллагааны эрх зүйн нөхцлийг хангах “угтуулсан” шинжтэй зарим зохицуулалт хэрэгтэй болоод байна; ... г. м.
- Сүүлийн жилүүдийн мөнгөний ханшны уналт, амьжиргааны өртөгийн өсөлтөөс шалтгаалан өөрийгөө тэтгэх чадваргүй болсон засаг захиргааны олон жижиг нэгжүүд улсын төсөвт ихээхэн дарамт учруулах болов. Эдийн засгийн хямралт байдлаас болж орон нутгийн чанартай хот суурин газрын аж амьдрал ч зогсонги шинж байдалд шилжих аюул нүүрлээд байна.

Иймээс, засаг захиргааны нэгж дэх өөрийн удирдлага бүхий төвлөрсөн суурин газрыг Үндсэн хуульд заасан ёсоор аль болох нийгэм – эдийн засгийн цогцолбор байлгах талаас нь тусгайлан авч үзэх хэрэгцээ шаардлага байнга гарч, улмаар, хот тосгоны эрх зүйн асуудал ахин дахин хөндөгдөхөд хүргээд байгаа юм.

Монголын нийгмийн хотжилтын түвшнийг илтгэх зарим үзүүлэлт

Монгол улс өнөөдөр 2,7 сая хүнтэй, [21 аймаг, 331 сум, 1538 багтай, нийслэл хот 9 дүүрэг, 132 хороотой байна. Хүн амын тооллогын дүнгээс үзэхэд, монголын нийгмийн хотжилтын түвшин 56.6% –д хүрчээ. Энэ үзүүлэлт **дэлхийн дунджаас давж байгаа** ч, монголын хот газрын нийт хүн амын 67,7% нь зөвхөн Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэтэд хотод төвлөрсөн байдаг. Төмөр замын дагуу байршсан зургаан хотод хотын нийт хүн амын 73% амьдарч байхад бусад 20 хотод дөнгөж 27 хувь нь ногдож байна. Нэг аймаг дунджаар 70000, нэг сум дунджаар 4400 хүн амтай.]⁹⁷

Хотжилтын төвшин өндөр хувьтай гарч байгаа нь монголын хүн ам цөөн, тархан суух нутаг газар их, нягтшил нэн сийрэг байгаатай холбогдох нэг төрлийн “сөрөг эффект” бөгөөд, мөн чанар талаасаа ихээхэн **хуурмаг үзүүлэлт** тул түүнд болгоомжтой хандах хэрэгтэй. Үнэндээ бол монгол нь хотожсон гэхээсээ илүү, бүхэлдээ “хөдөөжсөн” ихээхэн өвөрмөц онцлогтой улс юм.

[Манайд 1500 хүрэхгүй хүнтэй сумд ч олон. Аймгийн төвөөсөө 30 хвртэл км зайтай 22 сум, 50 хвртэл км зайтай 20 сум, хоорондоо 30 хвртэл км зайтай 24 сум, хоорондоо 50 хвртэл км зайтай 72 сум байна. Нийт сумдын 51.7 хувь нь жижиг буюу 3000 –аас доош, 30.1 хувь нь жижгэвтэр буюу 3001 – 5000 хүртэл, 8.5 хувь нь дундаж буюу 5001 – 7000 хүртэл, 9.7 хувь нь том буюу 7000 –аас дээш хүн амтай байгаа юм. Хамгийн олон хүн амтай аймаг нь Хөвсгөл (120000 хүнтэй), хамгийн цөөн хүнтэй нь Говьсүмбэр (12000 хүнтэй) байна. Монголын нэг сум дунджаар 4500 – 5000 хүнтэй, бүр 1000 хүнтэй сум ч байна.]⁹⁸

⁹⁷ Энд дурдсан зарим тоон мэдээллийг Өмнөговь аймгийн нийгэм, эдийн засаг. Байгаль орчны суурь судалгаа (2008) –ны тайлангаас авав.

⁹⁸ Л. Золзаяа, Л. Лувсанжамц (Бүсийн хөгжлийн санаачилга), Монголын нутгийн удирдлагын өнөөгийн төлөв байдлын үнэлгээ, Судалгааны тайлан © RDI, УБ, 2003;

[Одоогийн байдлаар, хотын нийт хүн амын 15.0% нь төвийн бүсэд, 6.3% нь зүүн бүсэд, 13.1% нь хангайн бүсэд, 9.1% нь баруун бүсэд, харин дийлэнх хэсэг нь буюу 56.5% зөвхөн Улаанбаатар бүсэд оршин сууж байна. Улсын хэмжээнд, хөгжлийн бүсийн тулгуур төвөөр товлож тогтоосон нэр бүхий 8 хотод хотын нийт хүн ам –ын дөнгөж орчим 20% нь амьдардаг]⁹⁹. Энэ мэтчилэнгийн олон тоо баримтаас монголын томоохон хотуудын хөгжлийн төвшин газарзүйн байршлаасаа хамаараад хоорондоо ихээхэн ялгамжтай, жигд бус байгаа нь шууд харагдана.

Монголын хотуудын хоорондын алслалтын дундаж зай хол, олонхи хотуудын аж ахуйн нөлөө бүхий чиглэл тогтож тодроогүй, хот суурин газрууд төмөр зам болон чанар сайтай засмал замаар холбогдоогүй, иргэд богино хугацаанд бага зардлаар чирэгдэл багатай зорчих боломж нөхцөл хангалттай бүрдээгүй зэргээс шалтгаалаад манай томоохон хотуудын хоорондын эдийн засгийн харилцаа өргөжин хөгжих боломж нөхцөл хязгаарлагдмал байдалтай байна.

Сумын төвийн суурин газруудын ихэнх хэт жижиг, бие даан хөгжих эдийн засаг, санхүүгийн чадавхгүй, зах зээлийн багтаамж бага, үйлдвэрлэл үйлчилгээ хөгжих боломж хязгаарлагдмал, үүнтэй уялдан, тэнд, ажилгүйдэл ядуурлын төвшин огт буурахгүй байна. Байдал ийм байгаагаас шалтгаалан хөдөө, орон нутгаас хот суурин газар луу шилжих их нүүдэл үргэлжилсэн хэвээр байна. [Зөвхөн 2004 онд орон нутгаас 80400 хүн шилжин улс нутгийнхаа гүн рүү явсны 94% нь Нийслэл, Дархан – Уул, Орхон, Төв аймагт ирж суурьшчээ.]¹⁰⁰

Иймд асуудлыг олон талаас нь тухайлан шинжиж, хүн төрөлхтөний хотжиж ирсэн түүхэн туршлага, алдаа оноог цэгнэн, монголчуудынхаа зан заншил, аж ахуй эрхлэлт, амьдралын хэв маягт таарч тохирсон, байгалийнхаа нөөц баялагт түшиглэн хотжин хөгжих алс хэтийн цэгцтэй бодлого боловсруулж эрчимтэй хэрэгжүүлэх нь өнөөгийн нийгмийн тулгамдсан асуудлын нэг юм.

Хотжилтын асуудлаар гадаад орнуудад баримталж буй бодлого чиглэл

[Хүн төрөлхтний түүхэнд анх удаа дэлхийн хүн амын талаас илүү хувь нь хот суурин газарт амьдардаг болов гэсэн мэдээ ноднин зун (2008.5.23) гарч байсан. Эдүгээ, хүн амынх нь талаас илүү хувь нь хот суурин газарт амьдардаг улсын тоонд Монгол Улс ч багтаж байна] Өөрөөр хэлбэл, хүн төрөлхтний хөгжил дэвшлийн чиг хандлага нь хот суурин газар өргөжих, тэнд амьдарч буй хүмүүсийн тоо өсөн нэмэгдэх үйл явцтай шууд холбоотой байна гэж үзэж болно. Нийгмийн хөгжлийн голомт болсон орчин үеийн хотуудыг төрийн бодлогоор дэмжин хөгжүүлэх нь зөвхөн Монгол Улсын төдийгүй дэлхийн нийт улс орнуудын Засгийн газрын үйл ажиллагааны нэг үндсэн зорилт болоод байна.

НҮБ –ын XXI зууны тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөрт “Том хот руу шилжин суурьших явдлыг зөв арга бодлогоор зохицуулж багасгахын тулд аливаа улс орон хөдөөгийн амьжиргааны нөхцөлийг сайжруулах, ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, бүс нутгийн төв, дагуул хотуудын хөгжлийг дэмжихийг Засгийн газрын үйл ажиллагааны нэг тулгамдсан чиг зорилт мөн” гэж заагаад, бүс нутгийг хөгжүүлэх асуудлаар тодорхой хөтөлбөр боловсруулж, эрчимтэй бүтээлч алхам хийхийг дэлхийн улс орнуудад уриалсан. Мөн, Стамбулд болсон НҮБ –ын II бага хурлаас, нутаг дэвсгэрийн тогтвортой хөгжлийг хангах нь Засгийн газар болгоны үүрэг байх ёстой” гэж тунхагласан байдаг.

Монгол Улс НҮБ –ын гишүүн орныхоо хувьд тухайн чиглэлээр хвлээх үүргийнхээ дагуу

⁹⁹ <http://www.umnugovi.mn/static/229.shtml?menu=337;>

¹⁰⁰ мөн тэнд;

холбогдох шийдвэрийг дээд түвшиндээ цаг алдалгүй гаргасан. УИХ –ын 2001 оны 57 дугаар тогтоолоор¹⁰¹ “Бүсүүдийн төв, Монгол Улсын хотуудын зэрэглэлийн асуудлыг тухайлан судалж санал боловсруулан, Хот ба тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн хамт УИХ –ын 2001 оны намрын ээлжит чуулганд өргөн мэдүүлэх үүргийг Засгийн газарт өгч, хэрэгжүүлж байв.

Европын улс орнуудад 1970 он хүртэл олон тооны жижиг засаг захиргааны нэгжүүд байсныг 1980 он гэхэд улс бүрийн хувьд дунджаар 30 – 80 хувиар бууруулсан байна. Жишээ нь, Дани улс 80 хувиар, Германд коммунны тоо 24500 байсныг 8600 болгож, [засаг захиргааны] тойргийг 425 –аас 235 хүртэл, Нидерландад 1209 –өөс 647 болтол тус тус цөөрүүлжээ. Энэ өөрчлөлтийн дараа европын дундаж улс 289 – 641 захиргааны нэгжтэй, нэг нэгж нь дунджаар 25000 орчим хүн амтай болсон байдаг. Тэдний энэхүү нэгдэн нягтрах үйл явц нь өнөөг хүртэл тасралтгүй үргэлжилсээр байна.

Суурьшмал амьдралтай, засаг захиргааны олон жилийн түүхтэй хөгжилтэй орнууд ХХ зууны сүүлч, шинэ мянганы эхээр засаг захиргааны хуучин тогтолцоогоо өөрчилж, үеэ өнгөрөөсөн хэт жижиг хэсэгт хуваагддаг, улс орны хүч чадлыг тарамдуулдаг ... зэрэг олон үндэслэлээр нутаг дэвсгэрийн нэгжийнхээ шинэчлэлийг тууштай зоримог хийж байна. Тухайлбал Франц Улс олон зуунаар уламжилж ирсэн засаг захиргааны 96 нэгжээ 22 болгосон, польшууд 49 воеводыгоо 16 болгон цомхотгосон, өдгөө түүнийгээ дахиад цөөлнө гэж ярьж байгаа, Япон Улс 50 гаруй мужаа арван хэд болгосон бол, манай хойт зэргэлдээх хөрш ОХУ засаг захиргааны 89 субъектээ 28 болгох гэж мэрийж байна. Мөн БНХАУ –д засаг захиргааны шинэчлэлийг аажмаар хэрэгжүүлсээр байна.

Өөр бусад орны туршлагаас ч харсан, жижиг нэгжүүдийг бие даасан коммун болгохоосоо өмнө тэдгээрийг нэгтгэн хэмжээг нь томсгож эдийн засгийн баазыг нь өргөтгөх замаар энэ асуудлыг амжилттай шийддэг байна. Жишээ нь: Швед Улс 10000 –аас доош хүн амтай засаг захиргааны нэгжид улсаас төсөв хуваарилахгүй байх шийдвэр гаргаж, үүнээс бага хүн амтай нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн сайн дураараа нэгдэн нийлэх эцсийн хугацааг нь 1980 он гэж бүр 1974 онд хуулиар зааж тогтоож өгч байжээ. 1974 оны энэ хуулиар 1980 оноос хойш нэгдэж чадаагүй нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийг хүчээр нэгтгэх эрхийг Засгийн газартаа олгосон байдаг. Ингээд 1989 он гэхэд сайн дураараа болон Засгийн газраас хүчээр нэгтгэсний үр дүнд Шведийн коммуну тоо 2900 орчмоос 289 болж даруй 10 дахин цөөрчээ. Коммунуудыг нэгтгэсний хамгийн гол ач холбогдол нь бие даан өөрийн нийгэм, эдийн засгийн асуудлаа шийдэж чаддаг бүтэц бий болдог явдал юм.

Энэ мэт засаг захиргааны хуваарийн өөрчлөлт, шинэ зохион байгуулалтын чиглэлээр олон улсын хэмжээнд явагдаж байгаа ерөнхий үйл явц бүхэлдээ хот тосгонжилтыг дэмжих чиг хандлагатай байна. Манайх ч мөн гадаадынхантай төстэй ийм арга замаар сумдаа нэгтгэж цөөлөн, орон нутгийн бие даан хөгжих боломжийг нэмэгдүүлэн, нийгэм эдийн засгийн асуудлаа тухайн засаг захиргааны нэгж, хот тосгон өөрсдөө түүгээрээ аль болохоор бие даан шийддэг орчин үеийн шинэ тогтолцоонд шилжих боломжтой гэж гүйцэтгэх засаглалын түвшиндээ үзсээр иржээ.

Монголын хотууд “хот биш” болж хувирсан зарим шалтгаан

Монголд барилгажсан орчин үеийн хот хүрээ олонгүй. Харин сумын төв маягийн суурин газар бол нилээн олон бий. Түүхэн уламжлал тал руу нь хөөж үзсэн ч уламжлалт эртний манай суурингууд¹⁰² нь засаг захиргааны нэгжийн хуваарь төдийг илтгэх эсгий хотоос

¹⁰¹ Монгол Улсын Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалыг батлах тухай;

¹⁰² Энэ ба өмнөх хуудсанд дурдсан тоон мэдээлэлийг Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүн, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дарга асан, УИХ –ын гишүүн Су.Батболдын “Сумдын тоог

нэг их хэтрээгүй байдаг юм. Харин 1960 –аад оноос нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарийг өөрчлөн жижигрүүлэх замаар гаднын их гүрний хараат байдлыг улам лавшруулж, уг зорилго эхэн үедээ нүүдэлчдийн хөдөлгөөнийг хязгаарлан хянах, ардын аж ахуйтнаас мал мах, арьс шир, ноос ноолуур, түүхий эд, татвар гувчуурыг нэн шуурхай хураах механизм бий болгоход чиглэгдэж, “зам зууртаа” хөдөө орон нутагт хот тосгонжилтыг захиргаадалтын аргаар хүчтэй эхлүүлж ... улмаар зарим биет өгөөжөө өвлүүлж үлдээснээр бид хот тосгон хэмээн тоочиж нэрлэх нилээн олон газартай болоод авсан билээ.

Гэвч 1990 –ээд оноос монголын “хуучин” хотууд хот биш болж хувирсан. Хамгийн гол урхагт шалтгаан нь бидний байн байн дурдаад байгаа Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтад оршиж байгаа юм. Нэгэнт хот нь засаг захиргааны нэгж биш учраас, түүнийг засаг захиргааны нэгж байлгах, бас болгохын тулд “сум” болгох хэрэгцээ шаардлага гараад ирсэн. Тэгээд ч зогсохгүй, Үндсэн хуульдаа захирагдан, хотыг хот гээд нэрлэхихээр хэмжээний алдаа гаргачих вий гэсэн сэтгэхүйн далд болгоомжлол үүсч, монгол улсын хотыг тодорхойлогч үзүүлэлтүүдийг 1993 оны хуулиар зориуд өндөрсгөж “чангалсан” бололтой байна.

Удаах нэг шалтгаан нь, Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуульд оршиж байгаа юм. Дээр үед, хотын хуучин статустай явж ирсэн газрууд “хот бүрдүүлэгч дэд бүтэц хөгжөөгүй” ... гэх зэргээр тухайн хуулийн хотод хамаатуулж заасан шалгуур үзүүлэлтүүдийг нь давж “дийлэхгүй” байгаа. Тийм учраас, бас, олон хот “сум” нэрийг зүүхээс өөр аргагүйд хүрээ болов уу. “Хот бүрдүүлэгч дэд бүтэц” гэдэгт юуг хэлж байгаа нь ч хуулийн агуулгаас харагдаж өгөхгүй байна.

Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 1 –д:

- “хот нь оршин суугчдын тоо, хот бүрдүүлэгч дэд бүтцийн хөгжлийн түвшин, улсын болон тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд гүйцэтгэх үүргээс хамааран улсын буюу аймгийн зэрэглэлтэй байна”,
- мөн зүйлийн 2 –т “50000 –аас дээш (шаардлагатай гэж үзвэл 50000 хүртэл) оршин суугчтай хотод улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд гүйцэтгэж байгаа үүрэг, хотжилт, хот бүрдүүлэгч дэд бүтцийн түвшинг харгалзан улсын зэрэглэл тогтоож болно” ... гэжээ.

Гэтэл, одоогоос 10 жилийн өмнө 2000 онд Орхон аймаг 72525 хүнтэй, Дархан – Уул аймаг 83270 хүнтэй байсан, тэгээд ч зогсохгүй энэ 2 аймгийн нийт хүн амын 79 – 96 хувь нь статистик тооллогын мэдээгээр “хотын хүн ам” гэж тооцогдоод байхдаа ч улсын зэрэглэлтэй хот ч биш, зөвхөн, аймгийн доторхи сумын статустайгаа явж ирсэн байдаг юм.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж нь хэр зэрэг оновчтой хуваагдсан эсэхийг шалгах шалгуурууд бас байдаг бөгөөд тэдгээрийг багцлан авч үзвэл:

- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд нь удирдлагын түвшин бүрд харилцан уялдсан нэгдмэл байдлыг хангасан байх;
- Бүс нутгийн хөгжлийг нийгэм, эдийн засаг, экологийн иж бүрэн хандлагаар үр ашигтай явуулах нөхцлийг бүрдүүлсэн байх;
- Засаг захиргааны нэгжүүд, тэдгээрийг бүрдүүлэгч хэсгүүд нь удирдлагын чиг үүрэг, шийдвэрийг хэрэгжүүлэхэд хялбар дөхөм байхаар зохион байгуулагдсан байх;
- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгууламж нь бүхэлдээ бүс нутгийн болон улс орны чанартай томоохон зорилтыг хэрэгжүүлэн байгаль, эдийн засгийн нөөц, боломжоор хангагдсан байх; –ыг шаарддаг.

Манай засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд нь дээрх шалгууруудыг бүрэн хангаж чадахгүй байгаагийн дээр одоогийнхоо энэ хэлбэрээрээ цааш явах нь тодорхой хэмжээний мухардмал байдлыг үүсгэж хотын ирээдүйн жам ёсны хөгжилд хохирол учруулж мэдэхээр байна. Дээр нь, холбогдох хуулиудын нэр томъёо цэгцрээгүй, хууль эрх зүйн үүднээс зохих журмын дагуу тодруулан тайлбарлаагүй зөнд нь орхисон зүйл заалт олон байгаа нь энэ чиглэлийн хуулийг ерөнхийдөө дагаж мөрдөхгүй аргацааж байх, бүр, өөр хоорондоо уялдаагүй хууль журам олноор нэмэгдэж гарах урьдач нөхцлийг бүрдүүлж байна.

Хотын талаарх ерөнхий ойлголт, тодорхойлолт¹⁰³

Хотын талаар нэгдмэл, бөгөөд зөв оновчтой ойлголттой болох нь хотжилтоос үүдэн гарч буй хүндрэлтэй асуудлуудыг шийдвэрлэхэд ихээхэн тустай гэж үзнэ. Бас, дэлхийн улс орны туршлага сэлтийг харах хэрэгтэй юм. Хотыг шинжиж тодорхойлох үндсэн үзүүлэлт байдаг байна. Тэдгээр нь: Үүнд:

1. Хотын хүн амын тоо;
2. Хотын газар нутгийн хэмжээ;
3. Хотын хүн ам, нутаг дэвсгэрийн харьцаа (нягтшил буюу төвлөрөл);
4. Хотын эдийн засгийн чадавхи;

Гэхдээ, дэлхийн хэмжээнд хотыг нэгмөр ягштал тодорхойлсон нэгдмэл ойлголт ухагдахуун үгүй. Иймээс, улс орон бүр тухайн өөр өөрийн үндэсний хэмжүүрийг ашиглах хандлагаар явж ирсэн байна. Харин манай улсын хувьд хотыг “Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль” –д зааж тодорхойлсон байдаг ч, тухайн асуудал нь, дан ганц энэ хуулийн хүрээгээр хязгаарлагддаггүй.

Хот тосгоны эрх зүйн байдалд холбогдох хуулийн заалтуудаас үзэхэд өнөөгийн манай улсын хотуудын онцлог дараахь байдалтай байна. Үүнд:

- Хот, тосгон нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн аль нэг нэгжийн нутаг дэвсгэрт оршдог;
- Хот, тосгон нь хуулиар олгосон нутаг дэвсгэргүй;
- Хот нь улсын, аймгийн зэрэглэлээсээ үл хамааран засаг захиргааны хувьд аль нэг аймаг суманд харьяалагддаг.
- Хот, тосгоны удирдлага нь засаг захиргааны үйл ажиллагаа явуулах эрхгүй. (Засаг захиргааны үйл ажиллагаа явуулах эрх нь бүх шатны засаг даргад хадгалагддаг)

Аливаа зүйлийг хэмжих нэгдсэн нэг шалгуур хэмжүүртэй байх нь ажил асуудлын зохицуулалтыг хөнгөвчилдөг ч хот суурин газрыг тодорхойлсон дэлхийн хэмжээний нэгдсэн нэг стандарт гаргах явдал маш хүндрэлтэй, боломжгүй асуудал юм. Жишээ нь, 5000 хүнтэй хөдөөгийн тосгоныг хот гэж нэрлэдэггүй ч, 2500 хүнтэй жуулчны бааз, эсвэл рашаан сувиллын газрыг “хот” гэж үзэх явдал байдаг. Хятад, Энэтхэг ... зэрэг хөдөө нутагтаа ч хүн ам ихтэй улс оронд зөвхөн хотыг зөвхөн хүн амын тоогоор бус хотын бусад шалгуур үзүүлэлтээр авч үзэх шаардлагатай болдог байна.

НҮБ –аас жил бүр гаргадаг “Хүн ам зүйн жилийн эмхэтгэл” –д дэлхийн 226 улсын “хотын тодорхойлолт” –ын талаар авч үзжээ. Хүн ам зүйч Мартин Брокерхоф шинжилснээр, нийт улсын 50% нь хотыг тодорхойлохдоо засаг захиргааны нэгжийн асуудлыг гол үзүүлэлт

¹⁰³ Манж нар 1715 онд гэхэд монголд эзэмшлээ бүрэн тогтоосноор монголын нутаг дэвсгэр 3 [чигийн] замд хуваагдаж, тэдгээрийг Хүрээ, Улиастай, Ховдын амбаны газар тус тус захирч байв.

болгон, засаг захиргааны нэгжийн төвөө шууд хотоор тооцжээ. Мөн, 51 орон хот, хөдөөгөө зааглахдаа хүн амын тоо ба нягтшлаар нь ангилсан байна. 39 улс “хот” –ыг тухайн газар нутгийн эдийн засгийн чадавхийг гол шалгуур болгосон байна. Гэтэл 22 улс хотын тухай ямар нэгэн хэмжүүр тодорхойлолтгүй явж байгаа ба үлдсэн 8 улс нь хүн амаа бүгдийг нь “хотынх” гэж үзжээ.

Улс орнууд хотоо хэрхэн тодорхойлж байгааг жишээ болгон Хойд Америкийн 3 улсаар авч үзвэл:

- АНУ –ын Тооллогын товчооны мэдээнд, 2000 онд тойргууд болон тойргийн бүлгүүд нь дор хаяж нэг кв. миль газарт 1000 хүн ногдох шаардлагыг хангах, мөн түүний эргэн тойрны газар нутагт нэг кв. миль газарт 500 хүн ногдож байх; тухай дурджээ. Энэ шалгуурыг хангасан тохиолдолд дээрх газар нутгууд хотын нутаг дэвсгэрт хамаардаг. Тэнд, наанадаж 2500 хүн амтай сууринг хот гэж нэрлэх бөгөөд “хот маягийн суурин” гэж нэрлэгдээгүй бусад бүх газрыг “хөдөө” гэж тооцдог байна.
- Канад улсын хувьд Канадын Статистикийн газраас явуулсан 1996 оны тооллогоор “хот газар” (хотын бүс), “хотын нутаг дэвсгэр” (хотын бүс) гэдгийг дор хаяж 1000 хүн амтай, хүн амын нягтшил нь 1 кв. миль газарт 1000 хүн ногдож байхаар авч үзсэн байна.
- Мексикийн хувьд 2500 –гаас дээш хүн амтай ямар ч газрыг “том хот”, “хот маягийн суурин” /жижиг хот/ гэж ялган тооцдог. Гэхдээ Канадын адил хотын бүс гэдгийг дор хаяж 100 000 оршин суугчтай байх шалгуур баримталдаг.
- АНУ, Канад хоёр хүн амын тоо, нягтшил ... зэргийг үндэслэн тухайн суурингийн “хот мөн” болон “... биш” –ийг тодорхойлж байхад Мексикийн хувьд зөвхөн хүн амын тоог харгалзаж, тухайн суурингийн нийгэм, эдийн засгийн ямар ч шинж чанарыг авч үзээгүй орхисон байна.
- Солонгос Улс¹⁰⁴ Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн 9 мужид хуваагдахын зэрэгцээ бие даасан орон нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлдэг 6 том хоттой. (Энд нь мэдээж хэрэг нийслэл Сөүл хот орно) Том хотын тоонд багтдаг Тэчжон ба Кванчжу 1 саяас дээш хүнтэй, Пусан 4 сая, Тэгу 2,5 сая, Инчхон 2,3 сая оршин суугчтай аж.

Солонгосын орон нутгийн удирдлагын тогтолцоо, ялангуяа нийслэлийнх нь засаглалын систем манай монголынхтой нэлээд төсөөлөг юм. Нийслэл (Сөүл) –ийн хуралд сонгогдсон төлөөлөгчид нь хуучин ажлаасаа бүрэн чөлөөлөгдөн “орон тоо” –гоор ажилладаг, давхар ажил алба эрхэлдэггүй. Тэд сонгуулийн бүрэн эрхийн хугацаандаа нийслэл хотынхоо аж амьдралын бүхий л асуудалд анхаарч, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын үйл ажиллагааг байнгын байдлаар “авч явдаг” нь манайхаас ялгарах нэг томоохон онцлог юм. Энд зарим зүйлийг сонирхуулахад, Нийслэлийн иргэдийн хурлын төлөөлөгч бүр хотын захиргаан дээрээ ажлын тусгай өрөөтэй, орон тооны туслахтай байдаг байна. Нийслэлийн иргэдийн хурлын төлөөлөгч сард 6 сая wonн (~6.000.000 төг.) цалинтай юм.

Эдүгээ, Солонгосын нийслэлийн удирдлага төрөлх хотоо дэлхийн шилдэг нийслэл болгох зорилт дэвшүүлэн, “Хүн төвтэй, халуун дулаан Сөүл” гэсэн уриатайгаар ажиллаж байна. Сөүлийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээ 605.5 км² кв.м байгаа нь улсынхаа нийт газар нутгийн 0.6% –тай тэнцүү. Гэсэн ч, нийт хүн амын 25% нь нийслэл хотдоо төвлөрчээ. Сөүл 11 сая орчим оршин суугчтай Сөүл хот засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж нь дотроо 25 дүүрэг, 522 хороонд хуваагддаг.

Дашрамд тэмдэглэхэд, Сөүлийн мэр дороо 3 орлогчтой ... тус хотод нийт 16000 гаруй

¹⁰⁴ Энэ дэд гарчгийн агуулгыг Т. Навч, Л. Ариунболор (Монгол Улсын Их Сургуулийн Эдийн засгийн сургууль) нарын хийсэн судалгааны материалд тулгуурлав.

төрийн албан хаагч ажилладаг. Солонгосын нийслэл төсвийнхөө ~25% –ийг байгаль орчны чиг баримжаатайгаар төлөвлөн зарцуулдаг ажээ.

* * *

Ер нь тухайн хот тосгоны өөрийнхөө хөгжлийг тэтгэх чадамжийг тухайн газарт хичнээн хүн аж төрж амьдарч байгаатай нь холбон авч үзэхээс өөр аргагүй. Өөрөөр хэлбэл хүний тоо гол шалгуур үзүүлэлт юм. Гэхдээ энэ хот тосгоны оршин суугчийн жишиг тоог монголынхоо нийт хүний тоотой харьцуулж процентлон, түүний доод хязгаарыг аль болохоор намсгаж авмаар санагдана. Ингэж байж л бид сая “цэвэр монгол тоо” бий болгоно.

Бүсийн төв 60000 –аас дээш хүнтэй байвал “нэн сайн”, төд байвал “сайн” ... төд байвал “дунд” гэх зэргээр дүгнэн үнэлгээжүүлж болно. Энэ нь эдийн засгийн бие даасан байдлаа бүрэн хадгалж чадна гэсэн эцсийн “жинхэнэ монгол итгэлцүүр” –ийг бодож гаргахад нэг өгөгдөл маягаар ашиглагдана. Ер нь, тусгай өөрийн гэсэн аргачлал боловсруулах нь мэргэжлийн хүмүүст тийм ч төвөгтэй биш ажилбар байх болов уу.

Мөн, монголын хотын дундаж жишээг орон нутгаар нэгбүрчлэн явж газар дээр нь очиж үзэж визуаль байдлаар тодорхойлох оролдлого хийх хэрэгтэй юм. Хэнтийн Бор–Өндөр бол монголын хувьд том ч биш жижиг ч биш дундаж хот мөн байх. Эрдэнэт, Дархан бол монголын супер хотууд. Монголын дундаж тосгон дунджаар 10000 мянган хүнтэй байна гэдэг бол (төсөлд ийм тоо явж байгаа) манайдаа ахадсан үзүүлэлт болохоор байна. Төсвийн татаасгүйгээр амьдарч чадах тосгоноо “хот” гэж үзээд, үлдсэн хэсэг дээр нь нэмээд **сумын төв болгоныг тосгоноор тооцоод явах** нь хамгийн хялбар бөгөөд энгийн шулуун “аргачлал” гэж үзнэ.

Энэ бүхнээс болон бусад холбогдох мэдээ судалгаанаас үзэхэд, олон улсын хэмжээнд хотыг нэгмөр тодорхойлох [тийм нэг] нэгдмэл цогц хэмжүүрт дэлхий нийтээрээ хараахан хүрч чадаагүй байна. Тэгэхээр, бид заавал бусдыг дуурайх гэсний хэрэггүй мэт.

Иймээс ч орон бүр өөрийн үзэмжээр гол шалгуур хэмжигдэхүүнээ гаргаж хэрэгжүүлж хуульчилдаг гэж хэлж болно. Гэхдээ, 3 сая хүрэхгүй хүнтэй улс байж, тус тус 100000 шахам хүн нэг дор бөөгнөрсөн монголын хуруу дарам цөөн хэдэн хотын тэргүүн манлайлагчид (Дархан, Эрдэнэт) – ыг аймгийн төв дээрх “сум” гээд явж ... ярьж байгаа улс орон манайхаас өөр хаана ч үгүй болов уу.

* * *

“Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж” гэсэн хэллэгийн талаар эргэцүүлъя. Энд, таслал тавин тоочсончлон “засаг захиргааны нэгж” ба “нутаг дэвсгэрийн нэгж” гэсэн 2 тусдаа ойлголт оршиж байна уу, аль эсвэл “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж”¹⁰⁵ гэсэн нэг л нэгжийн тухай яриад байна уу гэдэг нь сонин. Хуульч эрдэмтдийн эмхтгэж гаргасан Үндсэн хуулийн агуулгын талаархи судалгаа – хэрэглээний албан ёсны бус тайлбар сэлтэд, мөн энэ чиглэлээр гарсан бусад ном товхимолд бидний эрэлхийлж буй ялгааны талаар тодотгон өгүүлсэн нь ер үгүй.

Үндсэн хуульд “аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хороо нь засаг захиргааны нэгж” гээд тодорхой зааж өгсөн боловч, тэнд “нутаг дэвсгэрийн нэгж” –ийг тодорхойлоход хэрэг болохоор холбогдох бусад мэдээлэл бас хангалттай сайн тусч өгөөгүй юм. Энэ мэт нөхцөл

¹⁰⁵ Судлаач, удирдлагын магистр Д. Оюунтуяа “Нутгийн удирдлагын онол, практикийн асуудалд” өгүүлэлдээ ингэж томъёолсон байв. [“Нутгийн удирдлага” сэтгүүл, 2000, №1 (12)];

байдлаас үүдэн доорхи хэдэн санааг дурдаж байна. Үүнд:

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

* * *

Дүгнэлт

1. Хот, тосгон гэдэг ойлголтыг монголын нийгэм – эдийн засгийн хөгжлийн бодит байдалд тохируулан зөв оновчтой тодорхойлж хараахан чадаагүй байгаагаас хот тосгоны үүсэл хөгжил, хил зааг болон удирдлага зохион байгуулалтын олон бэрхшээл дор дороосоо ундарч, тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд зохиомол бэрхшээл учирч байна. Иймд, **хот ба тосгоны талаар нэгдмэл зөв ойлголттой болох** нь зохиомол саад бэрхшээлийг даван туулах эхний алхам болохоор байна.
2. Хотжилтоос үүсч байгаа ялангуяа сөрөг талын асуудлуудыг шийдвэрлэхдээ монголын нийгмийн хотжилтын өнөөгийн бодит байдлыг судлах, ингэхдээ дэлхийн улс орны хотжилтын туршлага, түвшинтэй харьцуулах явдал чухал нь чухал. Гэхдээ, өөрийн орны өвөрмөц онцлогийг бодолцож гадаадын хэмжүүр жишигт тэргүүн зэргийн ач холбогдол өгмөөргүй байна. Их Мехико хот, жишээ нь, 19.2 сая хүнтэй, 58 дагуул хоттой ...
3. Монголын нийгмийн хотжилтын түвшин ямар байна гэдэгтэй үнэлгээний тогтсон нэг хэмжүүрийг уяж өгөх хэрэгтэй санагдана. Үнэлгээ, төлөвлөлтийн чанар нь түүнийг ямар аргаар яаж тооцоолсноос, түүнд ашигласан “хот газрын хүн ам” –ын бодит тоон үзүүлэлтээс юун түрүүнд шууд хамаарна. Иймээс юуны өмнө “хотын хүн ам” –ыг хэр зөв “тоолж тогтоох” асуудал нэн чухал юм. Хот тосгоны эрх зүйн асуудлыг ярихын тулд эхлээд улс даяархи хотын хүн амын нийт тоог зөв мэдэх хэрэгтэй.

Хэрэв ингэх боломжгүй байгаа бол Монгол Улс өөрийн нутаг дэвсгэр дэх засаг захиргааны нэгжийн төвүүд (Нийслэлийн асуудал тусдаа хуультай) –ээ шууд “хот ба тосгон” –оор тооцож байх өөрийн өвөрмөц “аргачлал” –д шилжмээр байна. Тэгвэл, сумын төв болгон тосгон болно, аймгийн төв болгон хот болно. Хот ба тосгоны захирагч нь аймаг ба сумынхаа Засаг даргаар давхар ажиллана. Явж явж монголын онцлогтой энэ арга аж амьдралд арай илүү ойр тусах магадлалтай.

Аймгийн төв биш, бас сум биш ... үйлдвэр дагаж үүссэн дунд зэргийн хотуудыг

[тэгээд] хааш нь хийх вэ гэдэг асуудлыг шийдэх амаргүй. Гэхдээ шийдэж болно, янз бүрийн хувилбарууд бий.¹⁰⁶ Ямар ч байсан “Засаг захиргааны нэг нэгжийн нутаг дэвсгэр дээр засаг захиргааны өөр нэгж байлгахгүй” гэсэн зарчмыг тууштай баримтламаар байна. Ер нь хот болгоныг засаг захиргааны нэгжийн төв болгон өөрчлөх замаар тэдгээрийн эдийн засгийн чадамжийг нийгмийн тусын төлөө дүүрэн ашиглах нь чухал байна. Зарим газар, засаг захиргааны “сум” нэгжийн оронд, засаг захиргааны “хот” нэгж ажиллаж болно. Энэ тохиолдолд хот нь нэг дүүрэгтэй (сумын оронд), нэг дүүрэг нь дотроо мэдээж хороотой (багийн оронд) байна, харшлах зүйл үгүй мэт.

4. Хотын “орон нутгийн зэрэглэл” гэдгээс татгалзах хэрэгтэй. Энэ нь хэрэг дээрээ, хотыг хот гэж үзэхгүй байхад чиглэсэн бас нэг арга саам юм. Алсдаа завхарч гажуудах боломжтой, анхнаасаа их осолтой санаачилга байсан. Хаягдахгүй хэвээрээ яваад байна. Нэгэнт “орон нутгийн зэрэг” үгүй болоотохоор “улсын зэрэг” –ийн тухай ярих нь аяндаа өөрөө утгагүй болно. Нэг их ам бүлтэй, айттар олон хоттой улс биш ... гадаадыг хамаагүй дуурайж боломгүй байна. Гадаадад чинь нэг хот нь дуусаагүй байхад нөгөө хот нь залгаад эхэлчихдэг. Тэдний зовлон биднийхээс их ялгаатай.

Хотыг ангилана гэдэг ерөөсөө гадуурхах шоовдорлох сэдэлтэй зарчмын бус үйлдэл юм. Ямар ч байсан тэгж харагдах боломжтой. Аймгуудаа бид дотор нь ангилдаг, аль нэгийг нь ад шоо үзээд хамгийн сүүлд аваачаад жагсаачихвал ямар харагдах вэ!? Алслагдсан зарим аймгийнхан байгаль - орон зайн шалтгаантай хэн ч буруугүй зүйлд хүртэл “тэнцвэржилт” нэхээд, тэрнийх нь дагуу өнөөдөр шийдвэр гаргах дээд түвшиндээ “бүсийн нэмэгдэл” –ийн тухай ярьж төлөвлөж байна. Энэ бол нэг жишээ.

5. Хот тосгоны эрх зүйн байдлын шинэчилсэн найруулгыг төлөвлөсөний дагуу Улсын Их Хурлын чуулганаар хэлэлцэхдээ, асуудлыг Үндсэн хуулийн холбогдох бүлэг заалттай хамтатган авч үзэж шууд нэгмөр цогцоор нь шийдмээр байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн IV бүлэг бүхэлдээ энд “саатуулагч механизм” –ыг үүрэг гүйцэтгэж байна; гэдэг талаас нь шийдвэр гаргах дээд түвшиндээ зориуд сайтар нягталж үзмээр болжээ.
6. Үндсэн хуульд холбогдох зохих өөрчлөлтийг оруулахгүйгээр, хот тосгоны эрх зүйн байдлыг шинэчлэн найруулах замаар ахинтаа нэг зохицуулах гэж оролдох нь дутуудсан, үр дүнгүй, цаг нөхцөөсөн шахуу алхам болох эрсдэлтэй байна. Хот тосгоны эрх зүйн байдлыг бид Үндсэн хуулийнхаа хүрээнд зохицуулсаар ... мухардсаар ирсэн гашуун 15 жилийн “арвин” их туршлагатай. Үүнийг цаашид хэвээр үргэжлүүлэх нь яавч зохимжтой бус.

[Монгол Улсын Засгийн газрын 1994 оны 128 дугаар тогтоолоор аймгийн төвүүдийг орон нутгийн зэрэглэлтэй хот болгосон. Дархан, Эрдэнэт хотын статус “улсын зэрэглэл” –ийн ангилалд хамаардаг. Тэгээд ч, “монголын хот, тосгон, түүний удирдлага ...” нь засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн биш, харин “... нэгж дэх” гэсэн статустай байхаар Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд заасан. Монгол Улс бол хотгүй улс биш, харин хот нь засаг захиргааны нэгждээ харъяалагддаг, төрийн удирдлагын тогтолцооны энгийн хуваарьтай, их цэгцтэй орон]¹⁰⁷ гэж хэт хялбаршуулан тайлбарлах нь үндсэндээ Үндсэн хуулийг өмөөрөх чиг зорилго бүхий ихээхэн эргэлзээтэй үг юм.

¹⁰⁶ УИХ –ын гишүүн С. Батболдын өмнө дурдсан ярилцлагаас;

¹⁰⁷ Ийм аргумент их гардаг тул зориуд энд онцлон тэмдэглэв.

7. Хэрэв, Үндсэн хуулийг өөрчлөхгүйгээр хот тосгоныхоо эрх зүйн асуудлыг шийднэ гэвэл, Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг хэлэлцэхээсээ өмнө, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн агуулгад орсон “нийслэл” гэдэг үгийн цаана “хот” гэсэн давхар утга суусан эсэхийг албан ёсоор тодруулах нь чухал байна.

Ингэхийн тулд Үндсэн хуулийн цэцэд “зарга мэдүүлж” нэхэмжлэл гаргах замаар Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг түүгээр “тайлбарлуулах” хэрэгтэй. Үндсэн хуулийг тайлбарлах эрх Дээд шүүхэд ... бүр Улсын Их Хуралд ч олгогдоогүй юм. Мөн, Үндсэн хуулийг Үндсэн хуулийн цэц ч тайлбарлах ёсгүй гэгцгээх байх. Гэвч, Үндсэн хуулийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц “тойруу аргаар” буюу хэрэг маргаан үүсгэн хэлцэх шийдэх явцдаа “жинхэнээсээ шууд тайлбарладаг” юм. Цэцийн дүгнэлт эцсийн шийдвэр байдаг. Манай Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалтын нэг өвөрмөц онцлог бол энэ. Үүнийг, энэ боломжийг ашиглаад үзэхэд илүүдэхгүй.

Цэцийн дүгнэлт манай сонирхсон асуудлаар “нааштай” гарвал Үндсэн хуулиараа бид “хот” гэсэн засаг захиргааны нэгжтэй боллоо л гэсэн үг. Тэгсний дараа бол, Үндсэн хуультайгаа холбоотой органик асуудлуудаа зохих ёсоор нь нийцүүлж, дор бүр нь цэгцлээд явна. Саатуулагч механизмаас салах арга зам амар олдохгүй хүнд байна. Энэ чиглэлд янз бүрийн санаачилга өрнүүлж, хууль санаачлах хүртэл тууштай явах цаг болжээ.

Уг нь манай Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлийн 1 –т, «нийслэл бол Улаанбаатар, Улаанбаатар бол хот мөн» гэсэн утга санаа дурайтал бичээстэй байгаа. Үнэхээр, Улаанбаатар бол хот юм. Энэ хотод “Монгол Улсын төрийн дээд болон төв байгууллага, монголд байгаа гадаад орны дипломат төлөөлөгчдийн газар байнга төвлөн оршдог”, зөвхөн үүгээрээ тэр бусад хотоос ялгаатай. Түүнийг бусдаас ялгаж нэрлэсэн гол шалтгаан нь ерөөсөө энэ. Нэрлэж дурдсан энэ хэдэн байгууллагыг ирээдүйн “жишиг хот Хар хэрэмт” рүү нүүлгэвэл “нийслэл” нэр нь мөн тийшээгээ “нисээд одно”. Гэлээ гээд Улаанбаатар хот маань сум аймаг болж хувирахгүй нь лавтай. Үндсэн хуулийн цэц “үг үсгийн төдийгүй ... үзэл санааны манаач” тул тухайн асуудлаархи түүний нааштай шийдэлд тодорхой хэмжээгээр найдах үндэс бий.

8. Хотжилт нь дэлхий нийтийн “үзэгдэл” учраас түүнийг төрийн бодлогоор зохицуулах, улсын болон бүс нутгийн хүрээнд хот, тосгон, хөдөөгийн хүн амын нутагшилт, суурьшлын харилцан уялдсан тогтолцоо, эдийн засаг, нийгмийн зохистой цогцолборуудыг бүрдүүлэх, хот тосгоны засаг захиргааны нэгж болгох, нутаг дэвсгэрийн сүлжээнд хотуудын байр суурийг жинхэнэ ёсоор нь эзлүүлэх замаар тэдгээрийн хөгжлийг дэмжих явдал нь манай өнөөгийн засаг төрийн хойшлуулшгүй нэг зорилт болж байна.

Энэ зорилт хэрэгжсэнээр хотжилтыг дэмжих, хотыг хурдацтай бие даан хөгжүүлэх төрийн бодлого холбогдох олон хавсармал нөөцийн иж бүрэн судалгаа – тэнцэл дээр суурилж, ирээдүйн ерөнхий төлөвлөгөөтэй, өөрийнхөө хөгжлийг нөхцөлдүүлэх чадамжтай “жинхэнэ хот” –уудын хөгжин дэвжих боломж нээгдэнэ.

9. Үндсэн хуулийн өөрчлөлт, Үндэсний хөгжлийн үзэл баримтлал, Бүсчилсэн хөгжлийн концепци, Бүлэг суурингийн тогтолцоо ... хот газрын давуулаг чанарын талаар төрийн зүгээс иргэддээ мэдлэг чиглүүлэг байнга өгч нийгмийн хотжих үйл явцыг тодорхой хэмжээгээр “рекламдаж” нийгмийн сэтгэл зүйг эртнээс бэлтгэх ажил төдийлэн хийгдэхгүй байна. Хөдөөгийн иргэдэд засаг, захиргааны бүтцийг

ингэж тэгэж өөрчлөх нь ийм тийм ашиг тустай гэдгийг хэн ч очиж ойлгуулахгүй байна. Энэ байдал нь яг хуулиа батлаад, засаг захиргааныхаа нэгжүүдийг өөрчлөн зохион байгуулаад “хот тосгоноо зохих ёсоор” аваад явах гэхээр “манай сумыг татан буулгах гэлээ” гээд дуу дуугаа авалцсан гомдол тэмцэл өрнөх аюултай. Гадаадын жишгээр, тэдэнд **тодорхой хил хязгаар ба хугацааны дотор сайн дураараа нэгдэх** санал тавьсан ч болмоор байна.

10. “Аливаа орон гүрний нийт нутаг дэвсгэрийг төрийн удирдлагын нэгдсэн тогтолцоонд оруулахаар зохистой байдлаар хуваасаныг Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж гэдэг” гэж үздэг гэвэл, Монгол Улсын хот тосгон заавал бие даасан Засаг захиргааны нэгж байх нь нэн зохимжтой байна. Бидэнд хуучин туршлага бэлэн байна. Хагас зууны тэртээх 1960 оны Үндсэн хуулийн тавдугаар бүлгийн 46 дугаар зүйлд, “БНМАУ –ын нутаг дэвсгэр нь засаг захиргааны нэгжийн хувьд аймаг, хот болж хуваагдана. Аймаг нь сумдад, хот нь районд ... тус тус хуваагдана” гэсэн байна. Шинэ юм гэдэг бол ихэнх тохиолдолд сайн мартагдсан хуучин зүйлийг хэлдэг гэдэг.
11. Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл бүхэлдээ [шинэ] Үндсэн хуулийн “алдаа дутагдал” –д хүлэгдсэн шинжтэй, тэр чинээгээрээ бүтээлч байж чадаагүй, үнэнийг хэлэхэд хот тосгоноо ч өөрийн гэсэн үндэсний жишиг хэмжүүрээр ангилж чадаагүй, тэгэхийг хүсээгүй ... ерөнхийдөө хүлээж авах боломжгүй “сулхан” баримт бичиг болжээ. Тийм ч учраас УИХ –аар хэлэлцэлгүй удсан бололтой байна. 1990 оны Үндсэн хуулийн IV бүлгийг “янзалтал” түүнийг санаачлагчид нь түр буцаах нь зөв болов уу.

* * *

Хавсралт 1.

Монгол Улсын Их Хурлын тогтоол

(1994.5.06, №36)

Зарим хот, хороодыг сумдад нэгтгэх тухай

Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасныг үндэслэн Монгол Улсын Их Хурлаас тогтоох нь:

- а) Дор дурдсан хот, хороодыг засаг захиргааны хувьд дэргэдэх суманд нь нэгтгэн харьяалуулсугай. Үүнд (жишээл жишээлж дурдвал):
 - ...
 - 4. Дорноговь аймгийн Зүүнбаян (тухайн үеийн зарим тогтоолд “хот” гэж дурдсан байдаг) хороог татан буулгаж, мөн аймгийн Сайншанд суманд;
 - 5. Дорноговь аймгийн Хажуу-Улаан хороо (уурхайн хот) -г татан буулгаж мөн аймгийн Иххэт суманд;
 - 6. Дорнод аймгийн Эрээн хороо (үйлдвэрийн тосгон) -г татан буулгаж мөн аймгийн Баян-Уул суманд;
 - 7. Завхан аймгийн Тосонцэнгэл хотыг Булнай суманд;
 - ...
 - 11. Сүхбаатар аймгийн Бүрэнцогт хороо (уурхайн тосгон) -г татан буулгаж мөн аймгийн Мөнххаан суманд;
 - 12. Сэлэнгэ аймгийн Түнхэл хороог татан буулгаж мөн аймгийн Мандал суманд;

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

* * *

Дээрх тогтоол гарсантай холбогдож өмнөх олон шийдвэрүүд хүчингүй болсон. Үүнд, жишээлбэл:

- ...
5. “Тосонцэнгэл сумын төвийг хот болгох тухай” 1963 оны 4 дүгээр сарын 5 -ны өдрийн 81 дүгээр зарлиг;
- ...
8. “Налайх хотыг Улаанбаатар хотод харьяалуулах тухай” 1965 оны 12 дугаар сарын 9-ний өдрийн 250 дугаар зарлиг;
- ...
10. “Зүүнбаян **хотын** зохион байгуулалтыг өөрчлөх тухай” 1971 оны 2 дугаар сарын 24-ний өдрийн 49 дүгээр зарлиг;
- ...
16. “Хатгал хороог орон нутгийн хот болгох тухай” 1975 оны 3 дугаар сарын 27-ны өдрийн 73 дугаар зарлиг; ... г. м.

* * *

Ашигласан материал:

1. Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл, үзэл баримтлал, танилцуулга, 23 хууд., ЗГ, 2006.12.20;
2. Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай Монгол Улсын хууль, УБ, 1993;
3. Монгол Улсын Үндсэн хууль, УБ, 1992;
4. “Нутгийн удирдлага” сэтгүүл, УБ, 2000. №01 (12);
5. Монгол Улсын Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, УБ, 1994;
6. Р. Бурмаа, “Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын нээлттэй байдал - иргэдийн оролцоо”, Судалгааны тайлан, 2001,
7. В. И. Васильев, Местное самоуправление, М., 1999;
8. Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 1992, нэмэлт өөрчлөлтүүд;
9. Орон нутгийн удирдлагын хөгжил сан, Шведийн Ореброгийн Их сургууль, 2001, Орон нутгийн улс төрийн ёс зүйн асуудал судалгааны тайлан, Монгол улсын Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, Шведийн олон улсын хөгжлийн агентлаг, “Монгол улсад төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрөө удирдах ёсны чадавхийг дээшлүүлэх нь II, 2001 - 2004” төсөл;
10. Монголын нутгийн удирдлагын холбоо, “Хурал, өөрөө удирдах ёс эмхэтгэл”, Улаанбаатар, 2002;
11. Н. Э. Шишкина, “Местное управление в зарубежных странах”, М., 1995;

12. Мэдээллийн холбогдох зарим сайтууд:

- a) http://www.irgen.mn/index.php?option=com_content&view=article&id=753&Itemid=45
- b) http://mauc.org.mn/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=59&Itemid=107 (Монголын хотуудын холбоо)
- c) Бусад;

