



МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧ

2021 оны 01 сарын 25 өдөр

Дугаар Е/04

Төрийн ордон, Улаанбаатар хот

МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ДАРГА ГОМБОЖАВЫН ЗАНДАНШАТАР ТАНАА

Хориг тавих тухай

Монгол Улсын Их Хурал 2020 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийг дагалдах хуулиудын хамт баталж, 2021 оны 01 дүгээр сарын 18-ны өдөр Ерөнхийлөгчийн Тамгын газарт ёсчлон ирүүлсэнтэй танилцлаа.

Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна гэдгийг баталгаажуулсан Үндсэн хуулийн суурь зарчим, үзэл санаа, зохицуулалтын хүрээнд нэгэнт бий болж, тогтсон “засаг төр”-ийн тогтолцоог “нам төр”-ийн тогтолцоонд буцаан шилжүүлэх, захиргаадалтын дэглэмийг сэргээн тогтоох ноцтой үр дагавар бүхий зохицуулалтууд туссан байх тул энэхүү хуульд хэсэгчлэн хориг тавьж, зарим тодорхой асуудлыг Улсын Их Хурлаар нягтлан хэлэлцүүлэх нь зөв гэж үзэж байна.

Ардчилсан тогтолцооны үндсэн гол сууриудын нэг нь иргэдийн оролцоо шийдвэрээр баталгааждаг орон нутгийн өөрөө удирдах ёс бөгөөд ардчиллын суурь зарчим нь төрийн үйл хэрэгт оролцох иргэдийн эрхийг боогдуулахгүй байх явдал байдаг. Үүнийг олон улсад Европын Хартигаар жишиг болгон баталгаажуулсан нь бий.

Үндсэн хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд эрх зүйн шинэчлэл, өөрчлөлтийг хийхдээ үүнийг онцгой анхаарч, хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлоох Үндсэн хуулийн эрхэм зорилгоо гол чиг баримжаа болгон, олсон ололт амжилт бүхнээ улам бүр бататгах зарчим баримтлах ёстой.

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн энэхүү шинэчилсэн найруулгад анхаарч үзвэл зохих дараах асуудлууд байна:

2021000008

Нэг. Хуулийн 1 дүгээр зүйлийн “Энэ хуулийн зорилго нь Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх зарчмыг хангах ...д оршино” гэсэн хэсэг, 12 дугаар зүйлийн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд ...дор дурдсан зарчмыг баримтална гэсэн 12.1 дэх хэсгийн 12.1.1-ийн “төрийн байгууламжийн нэгдмэл байдлыг хангах” гэсэн заалтын тухайд:

1. Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх нь өргөн хүрээтэй ойлголт тул дан ганц Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуулийн зорилго болгох нь зохимжгүй юм. Төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх зарчим, түүний хэрэгжих үндэс, арга замыг нэгэнт Үндсэн хуулиар тодорхойлсон бөгөөд үүний дагуу Монгол Улс нутаг дэвсгэрээ зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваасан, төрийн эрх мэдлийг төв засаг ба орон нутгийн нэгжийн хооронд хувааж хариуцуулсан, нэгжийн удирдлагын үйл ажиллагаа нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчмаар явагддаг байх агуулгаар тодорхойлсон болно. Уг зарчим нь ийм агуулгаар хэрэгжиж байгаа. Өнөөдөр Монгол Улсад төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх зарчим улсын хэмжээнд алдагдсан эсхүл хангагдаагүй гэж үзэх үндэслэл, нотолгоо байхгүй байна. Харин засгийн дээд удирдлагыг хэрэгжүүлж байгаа Засгийн газар түүний харьяа байгууллага, албан тушаалтнаас орон нутгийн нэгжтэй харьцах ур дүй, эв зохицлын арга барил ямар байна вэ гэдэгт дүгнэлт хийх, удирдлагын үйл ажиллагаа, арга, хэв маягаа шинэчлэх цаг болсноос бус төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх зарчмыг энэ хуулийн үндсэн зорилго болгон тавих нь өрөөсгөл бөгөөд Үндсэн хуульд нийцэхгүй буруу зохицуулалт болжээ.

2. Монгол Улсын төрийн байгууламжийн талаарх Үндсэн хуулийн суурь зохицуулалт, зарчмууд нь өөр хоорондоо нарийн уялдаа холбоотой, тэдгээрийн хооронд ямарваа нэгэн зөрчилдөөн байхгүй бөгөөд байх ч учиргүй юм. Гэтэл хуулийн 12 дугаар зүйлийн “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд ...дор дурдсан зарчмыг баримтална” гэсэн 12.1 дэх хэсгийн 12.1.1-д “төрийн байгууламжийн нэгдмэл байдлыг хангах” гэж тусгасан нь улсын хэмжээнд төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх зарчим алдагдсан мэт ойлголтыг төрүүлэхэд хүргэж буй бөгөөд энэ байдлыг уг хуулиар засаж залруулахын тулд нэгжийн удирдлагын үйл ажиллагаанд баримтлах зарчим байх агуулгаар заасан нь нутгийн өөрөө удирдах ёс улсын хэмжээнд хэрэгжиж буй өнөөгийн бодит байдалд огт нийцэхгүй төдийгүй энэхүү шинэчилсэн найруулга хуулийн үүрэг зорилгыг гажуудуулахад хүргэж байна.

3. Энэ хуулиар төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх Үндсэн хуулийн суурь зохицуулалтыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн бүхий л харилцаанд дагаж мөрдөхөөр заасан нь шууд утгаараа уг зохицуулалттай ямар ч зөрчилдөөнгүй нэгжийн үйл ажиллагааны суурь зарчим болох нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчмын үйлчлэл, үр нөлөө, өргөжин тэлэх үйл явцыг сааруулах, зогсооход чиглэгдэн улмаар уг хоёр зарчмыг хооронд нь сөргөлдүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлжээ. Ингэснээр шинэчилсэн найруулга хууль нь өөрийн үндсэн үүрэг зорилгоосоо хазайж, нутгийн өөрөө удирдах ёс нь Монгол Улсад жам ёсны байдлаар хөгжих бололцоогоо алдах эрсдэлд хүрэхээр байна.

Хоёр. Хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.8 дахь заалт, 27 дугаар зүйл, 58 дугаар зүйлийн 58.1.12, 59 дүгээр зүйлийн 59.1.8, 60 дугаар зүйлийн 60.1.7, 61 дүгээр зүйлийн 61.1.21, 62 дугаар зүйлийн 62.1.7, 63 дугаар зүйлийн 63.1.7 дахь заалтуудын тухайд:

1. Төр, тэр дундаа гүйцэтгэх эрх мэдэл нь нэгдмэл утгатай бөгөөд дотроо төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага, төрийн захиргааны төв байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллага гэсэн гурван шатлалд хуваагдаж буй нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн шаардлага юм. Хууль зүйн шинжлэх ухаанд төрийн чиг үүргийг төрийн байгууллагаар төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх гэсэн ухагдахуун байхгүй. Харин гүйцэтгэх эрх мэдлийг дээрх гурван шатлалд хуваан, эрх мэдлийг дотор нь хуваарилснаар Засгийн газар, яам, агентлаг, нутгийн захиргаа буюу Засаг дарга нь засаг төр гэсэн ойлголтод бүгд багтаж эрх мэдэл, үүрэг, хариуцлагаа хуваалцаж буй нэгдмэл тогтолцоо болно. Гэтэл хуулийн 27 дугаар зүйлд “нэгжийн удирдлагаар төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэг” гэсэн хууль зүйн бус, ойлгомжгүй нэр томъёог бий болгон улмаар аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг даргаар төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэг гэсэн зохиомол ойлголт гаргаж ирэн хуульчилсан нь хууль зүйд нийцэхгүй төдийгүй төрийн үйл ажиллагааны практикт тохирохгүй зохицуулалт болжээ.

2. Төрөөс эрх шилжүүлэх ойлголт нь төрөөс төрийн бус байгууллага болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага зэрэг иргэний нийгмийн институтэд төрийн зарим чиг үүргийг төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэхээр шилжүүлэх үйл явц юм. Дээрх зохицуулалтыг хийснээр төрөөс эрх шилжүүлэх үйл явцыг буруу утгаар хэрэгжүүлэх эхлэл болох бөгөөд үүний улмаас төрөөс төрийн бус байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага зэрэг иргэний нийгмийн институтэд эрх шилжүүлэх талаар эрх зүйд тогтсон ойлголтыг будлиантуулж, улмаар төвлөрлийг сааруулж нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бэхжүүлэх жишгийг алдагдуулан, нутгийн өөрөө удирдах ёсны хөгжлийг чөдөрлөх муу үр дагаварт хүргэнэ.

3. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн нэг байгууллагаас нөгөө байгууллага, албан тушаалтантай нийтийн эрх зүйн гэрээ байгуулах онол, эрх зүйн үндэслэл байхгүй тул хуулийн 27 дугаар зүйлийн 1 дэх дэх хэсгээс 27 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг хүртэл заасан Засаг даргад гэрээгээр төрийн чиг үүргийг шилжүүлэх заалт нь эрх зүйн үндэслэлгүй байна.

4. Дээрх ойлголт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох зүйл, заалтууд, Засгийн газрын тухай хууль, Төрийн албаны хууль, Захиргааны ерөнхий хуультай огтхон ч нийцэхгүй байх бөгөөд томоохон эрх зүйн зөрчилдөөнийг бий болгох үр дагавартай юм.

Гурав. Хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.6 дахь заалт болон 20 дугаар зүйл, 21-26 дугаар зүйл

Хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.6 дахь заалт болон 20 дугаар зүйлд орон нутгийн чиг үүрэг гэсэн ойлголтыг бий болгож хамрах хүрээг нэг бүрчлэн заасан нь өнгөц

харахад зөв зохицуулалт мэт боловч нарийвчлан авч үзвэл энэ нь Монголын онцлог, уламжлалт байдлыг харгалзан үзээгүй, бүрэн гүйцэд бус зэргээс бодит байдалд тохирохгүй хийсвэр, өнгөц зохицуулалт болсон гэж үзэж байна.

Энэ зохицуулалтын дагуу хийсэн орон нутгийн чиг үүрэг болон нэгжийн удирдлагаар төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэг гэсэн ангилал нь юуны өмнө орон нутгийн чиг үүрэг нэрийн дор нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн шинжтэй асуудлыг жагсаан хайрцаглаж, орон нутгийн амьдралаас урган гарах бусад асуудлуудыг орон нутгийн чиг үүрэгт хамаарахгүй болгон Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, зарчмыг илтэд алдагдуулах нөхцөлийг бүрдүүлжээ.

Түүнчлэн энэ нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны талаарх өнгөрсөн 30-аад жилийн хугацаанд баримталсан төрийн бодлого тасалдаж, ялангуяа сум, багийн иргэдийн нийтлэг ашиг сонирхолд шууд харшлахуйц нөхцөл байдлыг бий болгож байна. Энэхүү ангиллын дагуу угаас орон нутгийн чиг үүрэгт байдаг буюу орон нутгийн иргэдийн тэр дундаа сум, багийн иргэдийн хамгааллыг зайлшгүй шаарддаг асуудал болох байгаль орчныг хамгаалах, газар нутгийг орон нутгийн тусгай хамгаалалтад авах гэх мэт асуудлыг орон нутгийн орчноос нь буюу сум, багийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, Иргэдийн нийтийн хурлын чиг үүргээс салгаж “нэгжийн удирдлагаар төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэг” гэдэгт хамаатуулан, аймаг, нийслэлийн Засаг даргад харьяалуулснаар байгаль орчин, газар нутгийг нь нутгийн иргэдээс холдуулж, байгаль орчноо хамгаалах, газар нутгийг зүй зохистой эзэмших, ашиглах талаарх Монгол төрийн уламжлалт бодлогыг алдагдуулах эрсдэлтэй байна.

Энэ зохицуулалт хэвээр үлдвэл байгаль орчныг хамгаалах талаарх сум, багийн иргэд, тэдгээрийн нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын үүрэг оролцоо хумигдах, газар нутгийн онгон дагшин байдал алдагдах, иргэд төрөлх нутагтаа тааваар амьдрах нөхцөл боломж хязгаарлагдах бодит аюул нүүрлэж байна. Тухайлбал, ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгоход сум, багийн Иргэдийн хурал, Засаг даргын зөвшөөрөл шаарддаг эрх зүйн зохицуулалт энэхүү чиг үүргийн хуваарилалтын улмаас цаашид хүчингүй болох эрх зүйн нөхцөл бүрэлдэж байна.

Дөрөв. Хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.5.1 дэх заалтын 2 дахь өгүүлбэр, мөн зүйлийн 56.8 дахь хэсгийн тухайд:

1. Бүх шатны Засаг даргад нэр дэвшүүлэх эрх бол нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагад Үндсэн хуулиар олгосон өөр хэнтэй ч хуваалцахгүй дархан эрх юм. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагаас энэ эрхээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс хэн нэгэн ямарваа нэгэн хэлбэрээр нөлөөлөх, оролцох оролдлого нь Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт буй засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байх Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцэхгүй. Учир нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага нь орон нутгийн сонгуулиар бий болдог бөгөөд тийнхүү сонгогдсон хуралд буюу нутгийн өөрөө удирдах ёсонд тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг бүхэлд нь хамруулсан байх тул тухайн хурлаас Засаг даргад нэр дэвшүүлэх жам ёсны эрх үүсэж, энэхүү эрх нь органик хуулиар бус, Үндсэн хуулиар баталгаажин

хамгаалагджээ. Үүгээр гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд албан тушаалтан болох Ерөнхий сайд болон дээд шатны Засаг даргаас доод шатны Засаг дарга, аймаг, нийслэлийн Засаг даргад нэр дэвшигчийг санал болгох эрх бүрнээ үгүйсгэгдэж буй юм.

2. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага Засаг даргад нэр дэвшүүлэх эрхээ бие даан, чөлөөтэй хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс нөлөөлж гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд албан тушаалтан болон дээд шатны Засаг дарга зэрэгцүүлэн нэр дэвшигчийг санал болгож буй нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно гэсэн Үндсэн хуулийн Жаран хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь заалтад нийцэхгүй байна. Ерөнхий сайд, дээд шатны Засаг дарга нь аймаг, нийслэлийн Засаг дарга болон доод шатны Засаг даргыг томилон шийдвэрлэх эрх мэдэл бүхий албан тушаалтан тул Засаг даргад нэр дэвшигчийг санал болгох Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндэслэл бий болоогүй байна.

3. Үндсэн хуулийн Тавин есдүгээр дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт буй “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” гэсэн заалтын агуулга нь Хурлаас Засаг даргад нэр дэвшүүлэх эрхээр дамжин илэрч буй юм. Энэ эрхэд нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтны зүгээс Засаг даргад нэр дэвшигчийг санал болгох болон өөр бусад байдлаар нөлөөлөх нь Үндсэн хуулийн Тавин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалтын агуулгад нийцэхгүй юм. Хуулийн эл зохицуулалт хэвээр үлдвэл орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын бие даасан байдал алдагдана.

4. Засаг даргад нэр дэвшигчийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтан санал болгох заалт нь манай улсад нутгийн өөрөө удирдах ёсны хөгжил эхлэл төдий бүрэн гүйцэд төлөвшиж чадаагүй байгаа өнөө үед төвлөрлийг сааруулж, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бэхжүүлэх төрийн бодлогод харш бөгөөд үүний улмаас Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан ардчилсан ёсны зарчим алдагдаж, төрийн ардчилсан дэглэм сулрах эрсдэлд хүрнэ.

5. Хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.8-д “Энэ хуулийн 56.7-д зааснаар томилохоос татгалзсан тохиолдолд Хурал энэ хуулийн 56.5-д заасан журмаар өөр хүний нэрийг дэвшүүлнэ” гэж заасан нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зүгээс Засаг даргад нэр дэвшүүлэх бүрэн эрх буюу Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндэслэлийг хуулиар хязгаарласан байна. Энэ зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт буй засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байх Үндсэн хуулийн суурь зохицуулалт болон Үндсэн хуулийн Тавин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчимд тус тус нийцэхгүй гэж үзэж байна.

Тав. Хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 64.2, 64.3 дахь хэсэг болон 65 дугаар зүйлийн 65.1.3 дахь заалтын тухайд:

1. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчмын тэнцвэрийг алдагдуулах зохицуулалтыг өнгөрсөн 28 жилийн хугацаанд хууль

тогтоогч анх удаа энэ хуулиар хуульчлан оруулж ирж байна. Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, зохицуулалтаар Засаг даргыг огцруулах харилцаанд нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болон төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтны аль нь ч давамгайлахгүй байх нөхцөл хадгалагдаж байгаа. Гэтэл хуулийн 64.2.5, 65.1.3-т “хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэр болон Ерөнхий сайд, дээд шатны Засаг даргын өгсөн үүрэг, даалгаврыг хангалтгүй биелүүлсэн гэж дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд үзсэн бол Засаг даргыг огцруулах”, мөн хуулийн 64.3 дахь хэсэгт “дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд нь доод шатны Засаг дарга болон аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг өөрийн санаачилгаар огцруулах шийдвэр гаргана. Энэ шийдвэрээ тухайн Хуралд нэн даруй мэдэгдэх бөгөөд Хурал 15 хоногийн дотор Засаг даргад шинээр нэр дэвшүүлнэ” гэж тус тус заасан нь Засаг даргыг огцруулах харилцаанд дээрх эв зохицол шууд алдагдаж байна. Засаг даргыг Иргэдийн хурал болон дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайдын аль нь ч дангаар, өөрийн санаачилгаар шууд огцруулах Үндсэн хуулийн үндэслэгээ, гаргалаа байхгүй юм. Энэ хуулийн зохицуулалт хэвээр үлдвэл нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах Үндсэн хуулийн суурь зарчим эвдэгдэж, нутгийн өөрөө удирдах ёс устан, өмнөх захиргаадалтын дэглэм рүү аажмаар гулсан орох нөхцөл бүрдэнэ.

2. Хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1.3-т заасанчлан Засаг даргыг хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэр болон Ерөнхий сайд, дээд шатны Засаг даргын өгсөн үүрэг, даалгаврыг хангалтгүй биелүүлсэн гэх үндэслэлээр огцруулах эрх зүйн үндэслэл байхгүй юм. Учир нь Засаг дарга Иргэдийн хурлаас нэр дэвшсэнээр гаргасан шийдвэрийг нь биелүүлэх үүргийг хуулиар хүлээж буй бол дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд түүнийг томилсноор засаг төрийг төлөөлөх эрхтэй болдог. Тиймээс Засгийн газрын шийдвэрийг эсхүл дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайдаас өгсөн үүрэг даалгаврыг хангалтгүй биелүүлсэн гэдэг тодорхойгүй үндэслэлээр Засаг даргыг огцруулж болохгүй. Хуульд Засаг дарга хууль тогтоомж удаа дараа эсхүл ноцтой зөрчсөн тохиолдолд түүнийг огцруулах тодорхой бөгөөд хангалттай үндэслэл туссан байна. Түүнчлэн дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд нь доод шатны Засаг дарга болон аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг шууд огцруулж болохгүйн учир шалтгаан нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах Үндсэн хуулийн шаардлагатай холбоотой байна.

Зургаа. Хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.2, 65.3, 65.4 дэх хэсгүүдийн тухайд:

1. Хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.2, 65.3 дахь хэсэгт Засаг даргад дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд нийт төлөөлөгчдийн олонхын саналаар болон өөрийн санаачилгаар сахилгын шийтгэл ногдуулахаар заасан нь эрх зүйн үндэслэлгүй байна. Засаг дарга нь орон нутгийн хурлын шийдвэрийг биелүүлэх үүрэгтэй тул түүнд хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1.3-д зааснаар “Засгийн газрын шийдвэр болон Ерөнхий сайд, дээд шатны Засаг даргын өгсөн үүрэг даалгаврыг хангалтгүй биелүүлсэн” гэх тодорхойгүй үндэслэлээр дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд өөрийн санаачилгаар шууд сахилгын шийтгэл ногдуулж болохгүй бөгөөд энэ нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах Үндсэн хуулийн зарчимд нийцэхгүй юм.

2. Дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд нь Засаг даргатай үр дүнгийн гэрээ байгуулдаг бөгөөд тэрээр ажил олгогч биш тул Засаг даргыг өөрийн мэдэлд байдаг ажилтнуудтай адилтган өөрийн үзэмжээр шууд сахилгын шийтгэл ногдуулах нь эрх зүйн үндэслэлгүй байна. Засаг дарга бол орон нутгийн болон төрийн бодлого, шийдвэрийн аль алиныг нь хангаж, хэрэгжүүлж ажиллах үүрэгтэй. Тиймээс нэг талын үзэмжээр түүнд сахилгын шийтгэл шууд оногдуулах нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах Үндсэн хуулийн шаардлагад нийцэхгүй байх бас нэг үндэслэл болно.

Долоо. Хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.2 дахь хэсгийн тухайд:

Хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.2 дахь хэсэгт “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн өмчийн хувьд өмчлөгчийн эрхийг хуульд заасан хязгаарын хүрээнд тухайн нэгжийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, өмчийн удирдлагыг тухайн нэгжийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас олгосон эрх хэмжээний хүрээнд Засаг дарга хэрэгжүүлнэ” гэсэн нь Үндсэн хуулийн Тавин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн холбогдох заалтад нийцэхгүй, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын өмчлөгчийн эрх зүйн байдлыг одоогийнхоос дээрдүүлэх нөхцөлийг хуулиар бий болгоход анхаарсангүй гэж үзэж байна.

Үндсэн хуулийн Тавин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхтэй гэж заасаар байтал уг эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар энэхүү хуульд тодорхой зааж өгөөгүй төдийгүй гагцхүү Засаг дарга өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхээр зааж байгаа нь Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн утга агуулгад нийцэхгүй байна. Тиймээс энэ хуулиар Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал өмчийн удирдлагаа хэрхэн хэрэгжүүлэх арга, хэлбэрийг тодорхойлон зохицуулж, нутгийн өөрөө удирдах ёсны эдийн засгийн үндсийг бэхжүүлэх буюу хөгжүүлэхийг зорих нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Найм. Хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.1.2 дахь заалтын тухайд:

Хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.1.2 дахь заалтын “.., түүнчлэн хуралдаан зарлаж товлосон хугацаанаас хойш хуралдахгүй 60-аас дээш хоног өнгөрсөн бол” гэсэн нь Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлыг 60-аас дээш хоногийн хугацаагаар хуралдуулахгүй гацаах замаар хугацаанаас нь өмнө тараах улс төрийн явцуу зорилгод хөтлөгдөх үр дагавартай байж болох тул анхаарах нь зөв гэж үзэж байна.

Мөн “...тухайн хурлыг аймаг, нийслэлийн Засаг даргын санал оруулснаар Засгийн газар тараах шийдвэр гаргасан бол” гэсэн нь үндэслэлгүй бөгөөд тэгш бус нөхцөл үүсгэх зохицуулалт болсон байна. Өөрөөр хэлбэл хуульд заасан үндэслэл бүрдсэн тохиолдолд Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлыг тарсанд тооцдог байх, адил нөхцөлд тэгш үйлчлэх боломжтой зохицуулалтыг хуульчлах нь зөв юм. Хуулийн энэ заалтыг залруулахгүй, Засаг даргын санал, Засгийн газраар шийдвэрээр Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал тарах нөхцөлийг хэвээр үлдээсэн тохиолдолд улс төрийн

нөхцөл байдал, албан тушаалтны үзэмжээс хамаарч зарим хурал нь тардаг, зарим хурал нь тардаггүй зүй бус байдал бий болно.

Ес. Хуулийн 42 дугаар зүйлийн тухайд:

Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах талаар Үндсэн хуульд тухайлан заасан үндэслэл байхгүй байна. Нэгэнт Үндсэн хуульд ийм зохицуулалт байхгүй тул төлөөлөгчийн мандатыг шууд хүчингүй болгон эгүүлэн татах эрх зүйн үндэслэл, нөхцөл бүрдээгүй гэж үзэж болно. Тиймээс хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.1 дэх хэсэгт заасан “Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах” асуудлыг нухацтай авч үзэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

Түүнчлэн хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.2 дахь хэсэгт Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах журмыг Улсын Их Хурал батална гэж заасныг эргэн харах хэрэгтэй байна. Өөрөөр хэлбэл Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татдаг болох тохиолдолд үндэслэл, болзол, журмыг нь зөвхөн хуулиар тогтоож, туйлын тодорхой зохицуулах хэрэгтэй.

Арав. Хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3, 79 дүгээр зүйлийн 79.3 дахь хэсгүүдийн тухайд:

Энэ хууль нь органик хуулиас гадна нутгийн өөрөө удирдах ёс, засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, нутгийн захиргаатай холбогдсон харилцааг төрөлжүүлэн хуульчилсан хууль буюу кодекс юм. Ийм хуульд төрөлжсөн харилцааг нь тухайн хуульд бүхэлд нь төрөлжүүлэн хуульчилдаг бөгөөд ялангуяа нутгийн өөрөө удирдах ёс болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын үндсэн харилцааг хуульд нь суулгаж өгдөг зүй тогтолтой. Энэ байдал 1992 оноос хойш энэ хуульд хадгалагдаж иржээ.

Гэтэл энэхүү шинэчилсэн найруулгаар хуулийн энэ жишгийг алдагдуулж төрөлжсөн хуулиар зохицуулбал зохих харилцааг журам батлах болгон бусад байгууллага руу заах байдлаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын улс төрийн тогтолцоонд эзлэх байр суурийг сулруулах зохицуулалт хийгдсэн байна.

Тухайлбал, хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 79.3 дахь хэсэгт зааснаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын төлөөллийн байгууллагын дүрмийг Засгийн газар батална гэж заасан нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн байдлыг дордуулж буй хэрэг юм. Нутгийн өөрөө удирдах ёсонтой үйл ажиллагаа нь хосолж явагдах учиртай байгууллагын дээд шатны байгууллагын зүгээс түүний дүрмийг баталж өгнө гэдэг нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны талаар Үндсэн хуулиар тогтоосон зарчимд нийцэхгүй байна.

Монгол Улсад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид төрийн удирдлагыг Улсын Их Хурал хууль тогтоох замаар эрх зүйн талаас нь зохицуулдаг бол Засгийн газар, түүний орон нутгийн байгууллага болох Засаг даргын зүгээс дэс дараалан захирамжлан хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй байдаг. Ийм байгууллагын зүгээс нутгийн

өөрөө удирдах байгууллагын дотоод харилцаатай холбогдсон асуудлыг дүрэмлэн зохицуулах эрх зүйн үндэслэл, бодит жишиг байхгүй байгааг харгалзан үзэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

Арван нэг. Хуулийн 50 дугаар зүйлийн 50.1 дэх хэсгийн тухайд:

Хуулийн 50 дугаар зүйлийн 50.1 дэх хэсэгт Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын шийдвэрт "...дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайдын даалгаснаар..." Засаг дарга хориг тавих тухай заасан нь Үндсэн хуулийн Жаран нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь заалтад нийцэхгүй байх бөгөөд орон нутгийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудалд дээд шатны байгууллагын зүгээс нөлөөлөн оролцох замаар нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын бие даасан байдлыг алдагдуулахаар байна.

Арван хоёр. Хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.9, 46 дугаар зүйлийн 46.4 дэх хэсгүүдийн тухайд:

Хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.9-д баг, хорооны иргэдийн Нийтийн хурлын зөвлөлд иргэдийн төлөөллөөс гадна баг, хорооны Засаг дарга болон хорооны хэсгийн ахлагч нар орж тус хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх ажлын зохион байгуулах, дараагийн хуралдаанд бэлтгэх, хуралдааныг товлон зарлах үүргийг гүйцэтгэхээр заасан нь шууд ардчиллын үндсэн дээр сонгогдож байгуулагддаг, иргэдийн өөрийн удирдлагын байгууллага байх шинж чанарт нийцэхгүй байна. Мөн иргэдийн өөрөө удирдах байгууллага болон баг, хорооны иргэдийн нийтийн хурлын үйл ажиллагааг төрийн төлөөлөл болох Засаг дарга, хорооны хэсгийн ахлагч нар оролцон шууд удирдан чиглүүлэх нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчим болон Үндсэн хуулийн Жардугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн "...баг, хорооны нутаг дэвсгэрт төрийн удирдлагыг ...баг, хорооны Засаг дарга хэрэгжүүлнэ" гэж заасантай нийцэхгүй байна.

Хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.4-т "Иргэдийн нийтийн хурлын ээлжит бус хуралдааныг ...Засаг даргын санаачилгаар хуралдуулна" гэж заасан нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болох Үндсэн хуулийн Тавин есдүгээр зүйлийн 1, мөн хуулийн Жардугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн агуулгад нийцэхгүй байна. Харин Засаг дарга иргэдийн нийтийн хурлыг зарлан хуралдуулах тухай санал гаргадаг байдлаар хуульд заах нь зохимжтой бөгөөд Үндсэн хуулийн агуулгад нийцнэ гэж үзэж байна.

Иймд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсгийг тус тус үндэслэн Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.6, 4.1.8 дахь заалт, 12 дугаар зүйлийн 12.1.1 дэх заалт, 18 дугаар зүйлийн 18.2 дахь хэсэг, 20 дугаар зүйл, 27 дугаар зүйл, 32 дугаар зүйлийн 32.9 дэх хэсэг, 36 дугаар зүйлийн 36.1.2 дахь заалт, 42 дугаар зүйл, 46 дугаар зүйлийн 46.4 дэх хэсэг, 50 дугаар зүйлийн 50.1 дэх хэсэг, 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэг, 56 дугаар зүйлийн 56.5.1 дэх заалт, 56 дугаар зүйлийн 56.8 дахь хэсэг, 58 дугаар зүйлийн 58.1.12 дахь хэсэг, 59 дүгээр зүйлийн 59.1.8 дахь хэсэг, 60 дугаар зүйлийн 60.1.7 дахь хэсэг, 61 дүгээр зүйлийн 61.1.21 дэх

хэсэг, 62 дугаар зүйлийн 62.1.7 дахь хэсэг, 63 дугаар зүйлийн 63.1.7 дахь хэсэг, 64 дүгээр зүйлийн 64.2 дахь хэсэг, 64 дүгээр зүйлийн 64.3 дахь хэсэг, 65 дугаар зүйлийн 65.1.3 дахь заалт, 65 дугаар зүйлийн 65.2 дахь хэсэг, 65 дугаар зүйлийн 65.3 дахь хэсэг, 65 дугаар зүйлийн 65.4 дэх хэсэг 79 дүгээр зүйлийн 79.3 дахь хэсэг болон энэ хуулийг дагалдаж батлагдсан Төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан “Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлд заасан төрийн зарим чиг үүргийг төлөөлөн гүйцэтгэнэ” гэсэн хэсэг, 4 дүгээр зүйлд заасан “66 дугаар зүйлийн 66.1.3 дахь заалтын Засгийн газрын зарим чиг үүргийг орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлэх” гэснийг “төрийн чиг үүргийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид төлөөлөн гүйцэтгэх” гэж өөрчлөх хэсэгт тус тус хэсэгчлэн хориг тавьж байна.

Хоригийг зохих хууль, журмын дагуу хэлэлцэн шийдвэрлэнэ үү.

МОНГОЛ УЛСЫН
ЕРӨНХИЙЛӨГЧ



ХАЛТМААГИЙН
БАТТУЛГА