

МОНГОЛ УЛСЫН НУТГИЙН ӨӨРИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦОО, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

Ц.Түвшинбаяр
Хууль зүйн магистр

Товч агуулга: Монгол Улсын нутгийн өөрийн удирдлагын өнөөгийн байдлыг шинжлэн судалж, онолын баримжаатай үнэлгээ хийж, сайжруулах, боловсронгуй болгох санал-зөвлөмж боловсруулсан.

Түлхүүр үг: Нутгийн удирдлага, нутгийн удирдлагын тогтолцоо, нутгийн өөрөө удирдах ёс, төрийн удирдлага.

Удиртгал

Нутгийн өөрийн удирдлага гэдэг нь тухайн орон нутгийн уугуул иргэд, оршин суугчид өөрсдийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээний асуудлыг өөрсдөө бие даан хэлэлцэж, шийдвэрлэх, татварын бодлогоор дамжуулж өөрсдийн төсвөө бүрдүүлэх, иргэдийн сонгуулийн байгууллагаар дамжуулж нутгийн удирдлагыг дангаараа буюу төрөөс шилжүүлсэн зарим чиг үүргийн хүрээнд хэрэгжүүлэх чадавхи бүхий Үндсэн хуульт ёсны чухал шаардлага” гэж тодорхойлж болно. “Нутгийн удирдлага нь засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүрээнд өөрийн болон төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх байгууллагын тогтолцоо, орон нутаг дахь төрийн механизмын гол санаа” юм.

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ.²⁰⁹

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бол аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хороонд иргэдийн Нийтийн Хурал, тухай Хурлын хуралдааны чөлөөт цагт түүний Тэргүүлэгчид мөн.²¹⁰

Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг хорооны нутаг дэвсгэрт төрийн удирдлагыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга хэрэгжүүлнэ хэмээн Үндсэн хуульд заажээ.²¹¹

Орчин цагийн соёлт нийгмийн хамгийн чухал ололтуудын нэг бол ганцаар захирах ёс халж, ардчилсан ёсыг бэхжүүлэхийг зорьж, тэмүүлсэн явдал мөн. Үүний нэг тод жишээ бол Монгол 1992 онд шинэ Үндсэн хууль баталж, “...хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго...” тодорхойлсон билээ. Энэхүү зорилгодоо хүрэх нэг арга зам нь төрийн удирдлагын төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоог бүрдүүлэх, үүднээс орон нутгийн иргэдэд удирдлагын эрхийг олгосон шийдэл байлаа. Хэдийгээр энэ замаар алхаад 30-аад жилийг ардаа орхисон ч орон нутгийн удирдлагын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, түүний хэрэгжилт, эрх зүйн орчны талаар шүүмжлэл, хэлэлцүүлэг өрнөсөөр ирсэн билээ. Тухайлбал, гавьяат хуульч Б.Чимэд “Шинэ парламент Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийг түүхий байна, сайтар боловсруулъя гэсээр байтал хуучин хууль, зарлигийг хуулж угсараад баталчихсан”, доктор Ш.Цогтоо, нутгийн өөрийн удирдлагыг ялангуяа социализмын үед нэлээдгүй гажуудуулсан байх бөгөөд өдгөө ч өөрийн гэсэн заяагдмал чиг хандлагаа олж чадахгүй байна²¹² гэж дүгнэсэн бол, доктор Я.Долгоржав “..Цаашдаа төрийн босоо удирдлагын хамрах хүрээ, үзүүлэх үйлчилгээний хэмжээг багасгаж хэвтээ удирдлагын буюу орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын ажиллах талбар, хариуцах хариуцлагыг өндөржүүлэх чигт дорвитой алхам хийх хэрэгтэй”²¹³ гэсэн бол доктор, дэд профессор С.Нармандах “Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлд... нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулна хэмээн зааснаар энэхүү

²⁰⁹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 59.1

²¹⁰ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 59.2

²¹¹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 60.1

²¹² Цогтоо.Ш, “Нийтийн захиргааны удирдлага” УБ., 2011, хууд- 96

²¹³ Чимэд.Б, “ багийн өнгөрсөн одоо ирээдүй-Монгол Улсын төрийн байгууламжийн язгуур нэгж, түүний удирдлага” УБ., 2002, хууд-52

чадамж нь биеллээ олж чадсангүй, харин ч хямрал дагуулж ирлээ гэх зэргээр талаас шүүмжилжээ. Мөн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль нь анх 1992 онд батлагдаж, 2006 онд батлагдсан шинэчилсэн найруулга хийгдэж, үүнээс хойш 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2015-2020 онуудад, нийт 20 гаруй удаа нэмэлт өөрчлөлт орсон бөгөөд одоо шинэ хуулийн төсөл хэлэлцүүлгийн шатанд явж байна. Эрдэмтэн судлаачдын санал, дүгнэлт, эрх зүйн хэм хэмжээний тогтворгүй байдал нь Монгол Улс дахь нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоо, үндсэн үзэл баримтлал, эрх зүйн зохицуулалтыг эргэн харах, судлан шинжлэх зайлшгүй хэрэгцээ шаардлага байгааг илтгэж байна.

1.Нутгийн удирдлагын тогтолцоо

Нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоо бүрэлдсэн нь:

Монголчууд бид төрт ёсны он удаан жилийн түүхтэй улс, үндэстэн билээ. Эртний Хүннүгийн нүүдэлчдийн дотроос анх удаа цэрэг-засаг захиргааны зохион байгуулалтын гурвалсан бүтэц, аравтын системийг бий болгосон. Хүннү улсын үес төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхдээ төв, зүүн, баруун гэсэн 3 хэсэгт хувааж, аравтын зохион байгуулалт хийж, Улсын төв хэсгийг шаньюй өөрөө, зүүн, баруун гарыг хааны томилсон вангууд захирч, вангуудад зонхилогчид захирагдах бөгөөд тийм зонхилогч 24 байсан нь тус бүрдээ нэг түмэн морин цэрэгтэй, түмний ноёд ажил хэргээ залгуулахын тулд аравт, зуут, мянгатын дарга нарыг томилдог ба тэдний дундаас үе залгамжлуулан ван, цэргийн томоохон дарга нарыг дэвшүүлдэг байсан талаар түүхэнд тэмдэглэжээ. Хүннүгийн төрийн байгууллын эл онцлог нь хожмын нүүдэлчин Монгол улсын төрийн байгуулалтад хадгалагдсаар ирсэн бөгөөд өргөн уудам газар нутагтай, нүүдэлчин ард иргэдийн хувьд хамгийн ухаалаг шийдэл байсан хэмээн судлаачид дүгнэдэг.

Баримт 1

1912 онд Монгол Улс дөрвөн аймаг, хоёр хязгаар, 129 29 хошуу, 1923 онд 6 аймаг, 110 хошуунд хуваагдаж, хошууны нутаг дэвсгэрийг нь тухайн бүс нутгийн байгаль экологийн онцлог болон нүүдлийн мал аж ахуй эрхлэх үйл ажиллагаатай уялдан зохицсон байдаг байжээ. 1921-1990 он хүртэл Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь дараах үе шатыг дамжсан иржээ. Үүнд: -1923-1929 онд 10 гэр, баг, сум, хошуу, аймаг - 1927-1931 онд 10 /20/ гэр, сум, хошуу, аймаг -1932-1959 онд баг, сум, аймаг, Улаанбаатар хот, хот нь хороо, хоринтой -1960-1992 онд сум, түүнтэй адил зэрэглэл бүхий орон нутгийн хот, хороо, аймаг -1992 оноос баг, хороо, сум, дүүрэг, аймаг, нийслэл 1922-1925 онд “Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм”, “Их шавийн захиргааны дүрэм”, “Ховдын харьяат газрын захиргааны дүрэм”, “Дарьгангийн нутгийн захиргааны дүрэм”, “Улаанбаатар хотын захиргааны газрын дагаж явах дүрэм”-ийг тус тус баталсан байна.

Орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд нь үйл ажиллагааныхаа ерөнхий зарчим, бүтэц, арга хэлбэрийн хувьд өөр хоорондоо ялгаатай байжээ.

Баримт 2

1922 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдөр батлагдсан “Нутгийн захиргааны дүрэм” нь арван гэрээс эхлээд баг, сум, хошуу, аймаг, Засгийн газар хүртэл бүх шатны засаг, захиргааны байгууллагын бүтэц, чиг үүргийг маш тодорхой заасан байна. 150 өрх бүрийг нэг сум, сумын доторх 50 өрх бүрийг нэг баг болгон тогтоож, хэрэв үлдсэн өрх сум ба багийн тоонд үл хүрэх нь буй аваас 2 хувьд хүрэхийг нь нэг сум буюу баг болгон, үл хүрэхийг нь бусад сум багт хавсаргана гэж заажээ.

Өмнөх түүхэн цаг үеүдэд засаг захиргааны нэгжийн хуваарилалт хийж орон нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх дүрэм журмыг боловсруулж байсан гэдэг ч нутгийн өөрийн удирдлага сонгодог утгаараа бүрэлдэн бий болж чадаагүй, тийм боломж ч байхгүй байсан гэж хэлж болно. Сонгодог утгаараа “нутгийн удирдлага нь засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүрээнд өөрийн болон төрийн удирдлагыг

хэрэгжүүлэх байгууллагын тогтолцоо, орон нутаг дахь төрийн механизмын гол санаа” юм. ²¹⁴

Өнөөгийн байдал:

Монгол орон ардчилал, зах зээлийн харилцаанд шилжих үеийн эрх зүйн үндсийг тавьсан шинэ Үндсэн хуулийн /1992 он/-иар төрийн байгуулал, түүний дотор нутгийн удирдлагын тогтолцоог өөрчлөн байгуулах эрх зүйн орчинг бүрдүүлж өгсөн байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд:

1. Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна. ²¹⁵
2. Монгол улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана гэжээ. ²¹⁶

Мөн Үндсэн хуулийн дөрөвдүгээр бүлэгт Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тогтолцооны тухай хуульчлан тогтоож өгсөн байна.

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ. ²¹⁷



Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг ямар байгууллага хэрэгжүүлэх тухай Монгол улсын үндсэн хуульд заасан байдаг. ²¹⁸

Мөн төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх субъектыг ч зааж өгсөн байна. ²¹⁹

Монгол Улсын засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоо нь аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хорооны иргэдийн Нийтийн хурал, тэдгээрийн Тэргүүлэгчид, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг даргаас бүрдэж байна.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулна гэдгийг тодруулж авч үзсэн байна. “Засаг даргыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Хурлаас нэр дэвшүүлж, аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг Ерөнхий сайд, сум дүүргийн Засаг даргыг харьяалах аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, баг хорооны Засаг даргыг харьяалах сум, дүүргийн засаг дарга тус тус дарвөн жилийн хугацаатай томилно. ²²⁰

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн энэхүү зохицуулалт нь ардчилсан нийгмийн нэг чухал үнэт зүйл нь иргэд нь эрх чөлөөтэй, төрийн удирдах хэрэгт шууд болон шууд бусаар оролцох боломжтой байх явдал юм. Иймээс ардчиллыг бэхжүүлж, нийгэм, улс төр, эдийн засгийн хөгжлийн асуудлуудаа шийдэн, үндэсний тусгаар

²¹⁴ Лүндэндорж.Н., Төрийн онол УБ., 2008, хууд-188

²¹⁵ Монгол улсын Үндсэн хуулийн 2.1

²¹⁶ Монгол улсын Үндсэн хуулийн 2.2

²¹⁷ УИХ-ын тамгын газар (2015). Судалгааны эмхэтгэл. ХХ Боть.

²¹⁸ Монгол улсын Үндсэн хуулийн 59.1

²¹⁹ Монгол улсын Үндсэн хуулийн 60.1

²²⁰ Монгол улсын Үндсэн хуулийн 60.2

тогтнолоо бэхжүүлэхийн тулд юуны өмнө төвлөрлийг сааруулж орон нутгийн бие даасан байдлыг ханган орон нутгийн үр бүтээлтэй удирдлагын тогтолцоо бүрдүүлэх нь чухал байдаг.

Нутгийн өөрийн удирдлага нь “..тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгж, байгууллага, хамт олны дотоод амьдралын асуудал, ажил хэргийг иргэд, хамт олон шууд буюу төлөөлсөн байгууллагаараа уламжлан бие даан шийдвэрлэж эрхлэн хөтлөх, хариуцах” чиг үүрэгтэй хэмээн бичжээ.²²¹

Дүгнэлт

Нутгийн өөрийн удирдлага нь хүний язгуур мөн чанартай холбоотой зохион байгуулалтын хэлбэр бөгөөд ардчиллын суурь үндэс юм. Нутгийн өөрийн удирдлагын ухаалаг шийдэл нь улс орны хөгжлийн тулгуур хүчин зүйл мөн. Иймээс уг тогтолцоог бүрдүүлэх, боловсронгуй болоход багагүй анхаарал хандуулж, олон онол, үзэл боловсруулж, турших, сайжруулах үйл явц тасралтгүй үргэлжилсээр байна. Манай улсын хувьч мөн адил эртний Хүннүгийн үеэс төрийн тогтолцооны бүрдэл хэсэг байсаар ирсэн бөгөөд өдгөө “Монгол төр”-ийн уламжлалт тогтолцоог төвлөрлийг сааруулж, эрх мэдлийг хуваарилсан “Тэргүүн үгүй” (David Sneath, 2007, р 51) төр, өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн өөрийн удирдлагад эрх мэдлийг шилжүүлэх бодлого хүчтэй байсан талаар гадны судлаачид онолын түвшинд авч үзжээ.

Манай судлаачид 1992 оны Үндсэн хуулиар нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоог сонгодог утгаар нь бүрдүүлсэн гэж үздэг. Ийнхүү 1992 онд нутгийн удирдлагын бие даасан хууль баталж, 2006 онд шинэчлэн найруулж 20 гаруй удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулж, 2020 онд дахин шинэ хуулийн төслийг хэлэлцүүлэх үйл явц өрнөж байна. Манай улсын хувьд нутгийн өөрийн удирдлагыг тойрсон олон асуудал байгаа ч уг судалгааны ажлаар төрийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлагын эрх мэдлийн хяналт тэнцвэржилтийн зарим асуудал, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын шийдвэр гаргах эрх хэмжээний асуудлыг онцлон авч үзэв. Үүнд:

1. Нутгийн өөрөө удирдлагыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчмын хэрэгжилтийн зарим асуудал,

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” гэж зааснаар орон нутгийн удирдлагын гол зарчим болсон билээ. Энэ зохицуулалт бодит байдалд биелэлээ олсон гэж хэлэхэд учир дутагдалтай байна.

Аливаа зүйл хослоно гэдэг бол хоорондоо холилдох биш харилцан шүтэлцээнд зэрэгцэн орших тухай асуудал юм. Энэ агуулгаар авч үзвэл манай улсын хувьд нутгийн өөрөө удирдах ёс, төрийн удирдлага хоёр хоорондоо хослох биш холилдсон байдалтай явж 50 ирсэн. Үүний гол шалтгаан нь Үндсэн хуулийн 60 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн төрийн төлөөлөгч буюу Засаг даргыг нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага нэр дэвшүүлэх зохицуулалттай холбоотой гэж үзэж байна. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр энэ зохицуулалтыг залруулаагүй. Үүнээс үүдээд практикт олон хүндэрэлтэй байдал үүсдэг бөгөөд уг асуудлыг шийдвэрлэхэд органик хуулийн хүчин чадал хүрэхгүй тул одоо өргөн бариад байгаа шинэ хуулийн төсөлд тусган асуудлыг шийдэх боломжгүй юм. Өмнө тэмдэглэснээр хос ёсны зарчмын талаар дуалист онолын төлөөлөгчид онцолсон ба манайхтай төстэй төрийн байгууламж бүхий улс орнуудад Засгийн газраас томилсон төрийн төлөөлөгч/ төрийн албан хаагч/ хэрэгжүүлдэг. Түүний томилгоонд нутгийн өөрийн удирдлагыг оролцохгүй байхаар хуулиараа зохицуулжээ.

Шийдвэр гаргах эрх хэмжээний тухайд “...нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд юуны өмнө төрийн харьяаллын нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх нутгийн бие даасан үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн боломж статус гэдгийг нь хүлээн зөвшөөрөх ёстой” талаар төрийн үйлчилгээний онолд онцолдог. Манай Үндсэн Хуульд “Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага ...нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн

²²¹ Чимэд.Б., Монгол улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага УБ., 2004, хууд 13)

амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэх ...Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно....” гэснээр шийдвэр гаргах эрх хэмжээг тодорхойлсон байна. Ялгангуяа “төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно” гэж хуульд үндэслэхгүйгээр хэм хэмжээ тогтоож, шийдвэр гаргах онцгой бүрэн эрх олгосон. Гэсэн хэдий ч шинээр баталсан Захиргааны ерөнхий хууль, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, түүний удирдлагын тухай хуулийн зохицуулалтуудын зөрчил, уялдаа холбоогүй байдлаас үүдэж, нутгийн өөрийн удирдлагын шийдвэр гаргах эрх хязгаарлагдах байдал практикт үүссэн. Үүнийг холбогдох хуулиудад хуулиудад нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар органик хуулийн түвшинд шийдвэрлэх боломжтой юм. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн 62.2-т заасны дагуу гарч буй нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмын 51 хүрээнд орон нутгийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэхээр бие даан гаргаж буй хэм хэмжээний акт, хуулиар тусгайлан олгогдсон эрхэд үндэслэн гаргаж буй хэм хэмжээний акт хэмээн үндсэн хоёр төрөлд ангилан ялгаа заагтай авч үзэх, хуульчлах боломж бололцоо бий. Мөн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас бие дааж гаргасан хэм хэмжээний акт нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудал мөн эсэхийг шүүхээс хянах тогтолцоог бүрдүүлэх хэрэгцээ байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй.