

## МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСАГ ЗАХИРГАА, НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖ, ТҮҮНИЙ УДИРДЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД ӨГӨХ САНАЛ, ШҮҮМЖ

“Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль”-ийн хэлэлцүүлгийг Нээлттэй Нийгэм Форум (ННФ) 2020 оны 5-р сарын 8-нд зохион байгууллаа. Тус хэлэлцүүлэгт хуулийн төсөл боловсруулах Ажлын хэсгийн гишүүн Д.Ганзориг оролцож, хуулийн төслийг танилцуулахын зэрэгцээ оролцогчдын сонирхсон асуултад харилт өгсөн болно. Хэлэлцүүлэгт оролцогчдоос гарсан санал, шүүмжийг нэгтгэн ННФ-аас эрхлэн гаргадаг “Хуулийн шүүмж”-ийн энэхүү дугаараар уншигч Танд хүргэж байна. Уг хэлэлцүүлэгт иргэний нийгмийн төлөөлөл болох А.Ануаран (хуульч), Б.Алтантуяа, П.Мөнхжаргал (Монголын Эмнести Интернэшнл), Н.Баярсайхан (Хил хязгааргүй алхам ТББ), Л.Батцэнгэл (Ювийн газар шороо ТББ), Ш.Бямбаа (Орон нутгийн санаачилга ТББ), С.Оюунтуяа (Сонгогчдын боловсрол төв ТББ), Т.Саруул (Түгээмэл эрх хөгжил төв ТББ), Д.Сүхгэрэл (Оюу Толгой Хяналт ТББ), С.Цэндбаатар (Үндсэн уртраг ТББ), С.Цэрэнпүрэв (Захиргааны шинэ санаачилга ТББ), Д.Энхжаргал (МОНФЕМНЕТ Үндэсний Сүлжээ) болон Б.Хишигсайхан (Нээлттэй Нийгэм Форум) нар оролцлоо.

### Нэг. ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ЗҮГЭЭС ОНЦОЛЖ БҮЙ САЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

- 1.1 Хуулийн зорилго хэсэгт иргэдийн оролцоог баталгаажуулсан зохицуулалт тусгасан нь тун ач холбогдолтой болжээ. Үүнд, нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд шууд болон төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулж оролцох иргэний эрхийг тодорхой болгон сум, дүүргийн төсөв боловсруулж, батлахад Иргэдийн нийтийн хурлаар дамжуулан санал оруулахаар тусгагджээ. Тэрчлэн, нэг удаагийн болон хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргуулахаар санаачлах, орон нутгийн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхээр асуудал дэвшүүлэх зэрэг оролцоог баталгаажуулсан зохицуулалт туссан байна.
- 1.2 Засаг, захиргааны нэгжийг орон нутгийн эдийн засгийн бүтэц, чадавх, хүн амын болон газар зүйн байршилд тулгуурлан өөрчлөн зохион байгуулах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн.
- 1.3 Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж тус бүрийн чиг үүргийг тодорхой болгон заагласан нь чиг үүрэг хоорондоо давхцах, улмаар хариуцлагыг сулруулж ирсэн сөрөг үр дагаврыг арилгах нөхцөл бүрдүүлсэн.

- 1.4 Орон нутгийн төсөв бүрдүүлэлт, санхүүжилтийн асуудлыг цогцоор зохицуулсан нь орон нутаг бие даан хөгжих суурийг тавьсны зэрэгцээ, төсвийн төвлөрлийг сааруулахад чухал алхам юм. Энэ хүрээнд орон нутагт тодорхой төрлийн татварын орлогын тодорхой хувийг үлдээхээр зохицуулсан ба зарим төрлийн татварын хувь хэмжээг орон нутаг өөрөө тогтоох, аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг бие даасан төсөвтэй байх болсон зэргийг дурдаж болно. Төсвийн тухай хуульд үүнтэй холбогдуулан нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар төлөвлөсөн нь оновчтой зохицуулалт болжээ.
- 1.5 Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, төлөөлөгчдөд хариуцлага тооцох боломжтой болсноор нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагад өнөөдөр тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх эрх зүйн үндсийг тогтоосон.
- 1.6 Иргэдийн хурлын тэргүүлэгчид хэмээх цөөн тооны төлөөлөгч хурлын чиг үүргийг хууль бусаар хэрэгжүүлж ирсэн буруу практикийг хуулиар халсан нь тун чухал алхам болсон.
- 1.7 Хурлын зөвлөлд төлөөлөгчид ээлжлэн ажиллахаар зохицуулсан нь төлөөлөгчдийн идэвх, оролцоог хангах чухал зохицуулалт болжээ.
- 1.8 Орон нутагт шилжүүлж болох, эс болох чиг үүргийг хуулиар тогтоосон нь чухал ахиц дэвшил юм.
- 1.9 Тус хуулиар өнөөдөр тулгамдаж байгаа хууль хоорондын зөрчилдөөнийг тусгайлан зохицуулжээ.
- 1.10 Хот, тосгонд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын зарим үүргийг шилжүүлэх эрх зүйн үндсийг тогтоосон.
- 1.11 Улс төрийн нам, эвсэл Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал (ИТХ)-ын бүтцэд аливаа хэлбэрээр нэгж байгуулах, сумын ИТХ-ын сонгуульд улс төрийн нам нэр дэвшүүлж оролцохыг, ИТХ-ын төлөөлөгч нь улс төрийн ашиг сонирхол илэрхийлэхийг тус тус хоригложээ. Энэ нь Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал нь улс төрийн байгууллага биш, иргэдийн өөрсдийнх нь төлөөллийн байгууллага болохыг тодотгосон чухал ач холбогдолтой зохицуулалт болжээ.

## Хоёр. ЕРӨНХИЙ САНАЛ, ДҮГНЭЛТ

- 2.1 Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулийн төслийг шуурхай хэлэлцэж батлах нь зүйтэй.
- 2.2 Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж нь иргэдийн оролцоог баталгаажуулсан хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэгтэй билээ. Тиймээс зарим хууль тогтоомжид байгаа оролцоотой холбоотой чиг үүргийг энэ хуульд нэмж тусгах шаардлагатай.

**Санал:** Нийтийн сонсголын тухай хуулиар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хүлээсэн чиг үүрэг буюу Ерөнхий хяналтын болон Төсвийн хяналтын сонсгол зохион байгуулах талаар тусгайлан тусгаж оруулах. Ялангуяа 17-р зүйлд тусгагдсан Орон нутгийн сантай холбогдох зохицуулалттай уялдуулах. Төсвөөс гадуур сантай байх эрхийг ИТХ-д олгож байгаа тохиолдолд иргэдийн хяналтын механизмтай уях шаардлагатай.

- 2.3 Багийг өөрчлөхөд ах дүү, хамаатан садны нөлөө ихтэй байхаар байгаа нь багийн түвшинд засаглал муудах эрсдэл дагуулж болзошгүй.
- 2.4 Хуулийн төслийн 35.2-т Нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлыг Дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас сонгох тухай заалт нь төлөөллийн зарчмыг зөрчиж, нийгмийн/хүн амын бүлгүүдийн оролцоо орхигдох эрсдэл дагуулж болзошгүй тул дүүргийн хурлын бүтцэд зайлшгүй харгалзах шаардлага, шалгуурыг энэ хууль болон холбогдох хуульд давхар тусгах шаардлагатай гэж үзлээ. Тухайлбал, Жендерийн эрх тэгш байдлын тухай хуулиар хүйсийн харьцаа тогтоосон байдаг жишгийг харгалзан үзэх боломжтой.

**Санал:** Нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд хүйс, хөгжлийн бэрхшээл зэргийг харгалзсан квот тогтоож болох

- 2.5 Тус хуулийг суурин болон нүүдлийн соёл зэрэгцэн оршиж байгаа өнөөгийн амьдралд бүрэн дүүрэн нийцүүлэх шаардлагатай байна. Өнөөг хүртэл сумын Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд “малчдын төлөөлөл” тэр бүр орж чаддаггүй бөгөөд үүний улмаас нүүдэлч хүн амын асуудлыг суурин соёлын жишгээр зохицуулж ирсэн нь зөрчил үүсгэж байна.

**Санал:** Малчдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдөх асуудлаар зөвлөлдөх чиг үүрэг бүхий зөвлөл, хороог сумын Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын дэргэд байгуулах

- 2.6 Хурлын зөвлөлд төлөөлөгчид ээлжлэн ажиллахаар зохицуулсан нь төлөөлөгчдийн идэвх, оролцоог хангах чухал зохицуулалт байж болох ч ажиллах үедээ болон ажилласны дараа хүлээх чиг үүрэг, хариуцлага тодорхойгүй байна. Мөн тус зөвлөлийн иргэдтэй харилцах асуудлыг нэмж тусгах нь зүйтэй.
- 2.7 Өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалтаар газар, ус, газрын хэвлийн баялгийг ашиглах шийдвэрийг аймгаас дээш түвшинд гаргаж, харин хяналт тавих, нөхөн сэргээлт хийлгэх үүрэг нь сум, багийн түвшинд байна. Энэ нь байгаль орчинд сөргөөр нөлөөлөх, хариуцлагагүй байдлыг даамжруулах нөхцөл болдог. Эрхийг хэн өгсөн, тэр субъект нь хяналтаа тавих үүрэгтэй байх нь хариуцлагыг өндөржүүлдэг болохыг өнгөрсөн жилүүдийн сургамж харуулж байна.

**Санал:** Эрх, үүргийг харилцан ялгавартай оруулахдаа үүнийг анхаарч үзэх

- 2.8 Орон нутгийн сантай байх талаар тусгайлан зохицуулсан нь сайшаалтай ч уул уурхай бүхий аймгуудын байгуулсан сан нь авлига, ашиг сонирхлын зөрчилд ихээр орж байна. Нөгөө талаас орон нутгийн сандаа мөнгө татах зорилгоор уул уурхайг татах бодлого баримталж, улмаар байгаль орчноо доройтуулах, нүүдэлч малчдын амьжиргаанд сөргөөр нөлөөлөх байдал ажиглагдаж байна. Тиймээс тус санг байгуулах, бүрдүүлэх, зарцуулах, хяналт тавих тал дээр тодорхой шаардлага, шалгуураар зохицуулах шаардлагатай.

**Санал:** Болзошгүй эрсдэлээс сэргийлэх үүднээс төсөв, татвар, авлига, ашиг, сонирхлын зөрчлийн эсрэг хуулиудтай уялдсан сангийн ажиллах жишиг журмыг тогтоож өгөх зохицуулалтыг хуульд нэмж тусгах

2.9 Даяарших үйл явц эрчимжин, нийтийн эдэлбэрийн газарт түшиглэсэн бизнес нэмэгдэж, төрийн бүхий л үйл ажиллагаа цахимд шилжин мэдээллийг цахимаар нээлттэй болгож буй өнөө үед орон нутгийн бодлогоо тодорхойлох, хүний хөгжлийг хангах, хүний эрхэд суурилсан бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд нутгийн удирдлагын байгууллагад хүний болон технологийн чадавх нөөц ихээхэн дутагдаж байна. Үүнийг шийдвэрлэх нэг гарц бол шинжлэх ухааны байгууллага, мэргэшсэн төрийн бус байгууллагууд ИТХ-д асуудал оруулж хэлэлцүүлэх, зөвлөлдөх явдал юм.

**Санал:** Иймд Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралдаанд шинжлэх ухааны байгууллага, төрийн бус байгууллага судалгаанд суурилсан хөгжлийн бодлого, хөтөлбөр санаачлан хэлэлцүүлэх зохицуулалтыг хуульд тусгах

## Гурав. ТУСГАЙ САНАЛ, ДҮГНЭЛТ

№	Зүйл, хэсэг	Санал	Тайлбар үндэслэл
1.	6.1, 7.1, 9.1, 10.1, 12.1.4, 15.1.1, 19.1.5, 20.1.1, 21.1.1, 22.1.1, 29.1, 31.2.2, 32.3, 32.4, 36.1.8, 67.1.2	“эдийн засаг” гэсний дараа “байгаль орчин, экологийн” гэж нэмэх	Зөвхөн эдийн засаг, нийгмийн асуудлаар бие даан шийдвэр гаргах нь явцуу юм. ТХЗ-ийн хүрээнд дэлхий нийтээрээ “Байгаль орчин + Эдийн засаг + Нийгэм” гэсэн талуудыг тэнцүү хэмжээнд авч үзэх болсон. Мөн улс орон оршин байх, хөгжлийн гол тулгуур бол байгаль орчин, экологийн тэнцвэрийн асуудал тул энэ үзэл баримтлалд нийцүүлэх.
2.	8.1	“иргэдийн оролцоог хангах” гэсний дараа “багийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээний нийтлэг тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх” гэж нэмэх	Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь заалтад “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана” хэмээн улсаа нутаг дэвсгэрт хувааж удирдах нутаг дэвсгэрийн зарчмыг тогтоосон. Энэ заалтад үндэслэн багийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээний асуудал гэж томъёолох ёстой.
3.	12.1.7	“мэдээллээр хангах” гэснийг “иргэдийн оролцоог хангах” гэж өөрчлөх	Засаг захиргааны нэгжийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд баримтлах зарчим тул зөвхөн мэдээллээр хангах гэх нь хангалтгүй.
4.	13.4, 13.5	“нутаг дэвсгэрийн” гэсний дараа “хэмжээ,” гэж нэмэх	Нутаг дэвсгэрийн хэмжээ бол мөн төрийн үйлчилгээг жигд хүртээмжтэй хүргэхэд анхаарах зүйл тул.
5.	15.1.4	“байгалийн баялгийн үр өгөөж” гэснийг “байгалийн баялгийн үр өгөөжийг зохистойгоор ашиглах” гэх	Тогтвортой хөгжлийн зорилтод нийцүүлэн.

6.	17	Энэ зүйлд “баг сантай байж болно” эсхүл “баг өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх зорилго бүхий сантай байна” гэж нэмж оруулах	Багийн чиг үүргийг зохицуулсан ч өөрийн чиг үүргийг ямар санхүүжилтээр шийдэх нь зохицуулагдаагүй үлджээ. Тиймээс энэ чиг үүргээ иргэд өөрсдийн хамтын хуримтлалаар шийдэх ёстой. Иймд багийн сан гэдэг хуулийн этгээд байгуулах эрхийг олгох нь зүйтэй. Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулиар “Багийн Засаг дарга дэргэдээ багийн сантай байж болно” гэсэн заалтыг саяхан хүчингүй болгосон. Тиймээс багийн Засаг даргын дэргэд биш “баг сантай байна” гэх нь оновчтой. 2014 оны статистикаар нийт 1600 багийн 30 гаруй хувь нь багийн сантай байсан. Зарим баг сандаа 40 гаруй сая төгрөгтэй, багийн тулгамдсан асуудлаа тэндээсээ шийддэг сайхан уламжлалтай болсон байдаг. Жишээ нь, Дорноговь аймгийн Мандах сумын Өехий баг. Энэ багийн сангийн туршлагыг тус сумын бусад баг дэлгэрүүлж 50 гаруй сая төгрөгийн сантай болсон байдаг.
7.	17.3	Энэ заалтыг хасах	Захиргааны хэм хэмжээний актыг хянуулж, бүртгүүлэх үүргийг тодорхой журам дээр зааж өгөх нь ойлгомжгүй, тодорхойгүй байдал үүсгэх тул хуулиар хүлээсэн үүргийг дагаж гарах бүх журамд үйлчлэх байдлаар, эсхүл тусгаж өгөхгүй байсан ч энэ нь Захиргааны ерөнхий хуулиар зохицуулагдах боломжтой.
8.	23.1.2	“уламжлах” гэснийг “уламжлан шийдвэрлүүлэх” гэх	Зөвхөн уламжилдаг, дамжуулдаг үүргээр чиг үүргийг хязгаарлаж болохгүй.
9.	23.1.6	“иргэдийн” гэснийг “иргэд, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 18.3 дахь заалтын шаардлага хангасан төрийн бус байгууллагын оролцоог хангах” гэх	Орон нутгийн түвшинд төрийн бус байгууллагуудтай хамтран ажиллах, зөвлөгөө туслалцаа авах замаар түншлэл хөгжүүлэхийг дэмжих.
10.	31.2.3	“Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон асуудлаар эсхүл Үндсэн хуулийн 62.2-т заасан үндэслэлээр” гэснийг “хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр” гэдгийн өмнө нэмэх	Хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах эрх олгох нь хууль тогтоогчийн хууль тогтоох эрх мэдэлд хамаарах тул иргэд дурын асуудлаар хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргахаар санаачилга гаргахыг хязгаарлах нь зүйтэй.
11.	32.3		Мөн адил
12.	32.3, 33.6, 48.1.3	Тогтоосон хувь хэмжээг эргэж харах	Сум, дүүргийн сонгуулийн насны иргэдийн тоон мэдээлэл зөрүү ихтэй тул Улаанбаатарын иргэдийн нутгийн удирдлагад оролцох эрх хязгаарлагдахаар байна.
13.	35.3	Дүүрэгт улс төрийн нам нэр дэвшүүлэхийг мөн хязгаарлах	
14.	38.1.2	“Засгийн газар” тараана гэснийг эргэж харах	Сонгогдсон нэгжийг гүйцэтгэх эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч татан буулгах нь зөрчилдөөнтэй байж болзошгүй. УИХ энэ чиг үүргээ Засгийн газарт шилжүүлэх замаар байж болох юм.
15.	40.6	“гуравны нэг” гэснийг “дөрөвний нэг” гэх	Төрийн захиргааны албан хаагчдын тоог бууруулах шаардлагатай.
16.	43.1.7	“Удаа дараа, ноцтой” гэдгийг тодорхой илэрхийлэх	

17.	44.1	“олонхын” гэдгийг тодорхой тоогоор илэрхийлэх	
18.	45.1	Хуралдаанд оролцоогүй бол “сануулах”-аас бусад хариуцлага үйлчлэхгүй байна.	
19.	49.2	“ажлын хоёр” хоног гэдгийг нэмэх	Асуудалтай танилцахад хангалттай урт хугацаа биш.
20.	58.7	Нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзсан бол тайлбар, үндэслэл гаргах тухай шаардлага нэмж тусгах	
21.	60.1.10	“Ашиглах” гэсний дараа “,-”-ыг авч “хууль” гэж нэмэх	
22.	62.1.11, 65.1.11	Гадаад харилцаа хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагатай харилцан зөвшилцсөний үндсэн дээр гэсэн санаа нэмэх	Орон нутаг дур зоргоороо авирлах, эрх зүйн зөрчилтэй гэрээ байгуулдаг одоогийн практикийг халах.
23.	62.1.19, 74.1.1.	“төрийн бодлого” гэдэг нь хуулиас дээд хүчин чадалтай юу?	
24.	66.3	Найруулгын алдааг засах, мөн хэдий хугацаанд энэ шийдвэрийг гаргахыг заах	
25.	67.1.1	“шийдвэрийн биелэлтийг” гэснийг “шийдвэрийг” болгох	
26.	67.1.2	“амьдралын асуудалтай холбогдох” гэснийг “амьжиргаатай холбоотой”	
27.	66.2.3, 67.3	Энэ 2 заалт зөрчилдөөнтэй байна, 67.3-аар шаталсан хариуцлага хүлээхээр байгаа бол 66.2-оор огцруулахаар байна.	Нэг ижил үндэслэлээр хүлээх хариуцлага ялгаатай байна.
28.	68.2	“нийтээр дагаж мөрдөх, хэм хэмжээ тогтоосон акт” гэснийг “захиргааны хэм хэмжээний акт” гэх	Захиргааны ерөнхий хуулиар тогтоосон нэр томъёог хэрэглэх
29.	69.1.9		Татвар хураах нь Тамгын газрын ажил мөн үү?
30.	72.1	“улсын ашиг сонирхол”-ыг гэдэг нь тодорхойгүй	
31.	80.1	“төв Засгийн газартай” гэснээс “төв” гэснийг хасах	

Дугаарыг эрхэлсэн: **Б.ХИШИГСАЙХАН**  
*ННФ-ын Засаглалын  
хөтөлбөрийн менежер*



Жамъян гүний гудамж - 5/1  
Сүхбаатар дүүрэг,  
Улаанбаатар - 14240  
Монгол Улс

Утас: 976-11-313207  
Факс: 976-11-324857  
Вэб: [www.forum.mn](http://www.forum.mn)  
И-мэйл: [osf@forum.mn](mailto:osf@forum.mn)