



**ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН**

**“ЗАСАГ ЗАХИРГАА, НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН
НЭГЖИЙГ ӨӨРЧЛӨХ АСУУДЛААР ОРОЛЦОГЧ
ТАЛУУДЫН САНАЛ АВАХ ЖУРАМ”-ЫН
ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨНИЙ ҮНЭЛГЭЭ**

2021

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

Судалгааны захиалагч:

Төвлөрлийг сааруулах бодлогын дэмжлэг
төсөл

Судалгааг хянасан:

Х.Эрдэм-Ундрах

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur)

С.Сүхбаатар

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эрдэмтэн
нарийн бичгийн дарга,
Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D)

Судалгааг гүйцэтгэсэн:

Р.Оюунбадам

Зөвлөх

О.Энххүслэн

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

“Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлаар оролцогч талуудын санал авах журам”-ын үр нөлөөг үнэлэх үнэлгээний тайлан

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	4
НЭГ.ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ	4
ХОЁР.ЖУРМЫН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬ ТООЦОХ ХЭСГЭЭ ТОГТООСОН БАЙДАЛ ...	5
2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал.....	6
2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал	6
2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал	7
2.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал	8
2.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал	10
ГУРАВ.ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ ЖУРМЫН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ.....	11
3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал.....	13
3.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал	19
3.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал.....	20
3.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал	23
3.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал	25
ДӨРӨВ.ҮР ДҮНГ ҮНЭЛЖ, ЗӨВЛӨМЖ ӨГСӨН БАЙДАЛ	28
4.1. Үнэлэлт, дүгнэлт	28
4.2. Зөвлөмж	30
АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ	32

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.22 дахь хэсэгт “Хууль зүйн судалгааны чанарыг шинэ түвшинд гаргаж, хууль тогтоомжийн боловсруулалт, хэрэгжилтийг судалгаанд суурилан хөгжүүлэх боломжийг бүрдүүлнэ”, мөн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-т “Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах, түүнд олон нийтийн оролцоог хангах, хууль тогтоомжийн төсөлд тавих шаардлагыг тодорхойлох, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх замаар хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлнэ” гэж тусгасан.

Энэ хүрээнд 2017 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр мөрдөж эхэлсэн “Хууль тогтоомжийн тухай” хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүднээс Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ыг баталсан.

Энэхүү судалгааны зорилго нь Засгийн газраас баталсан аргачлалыг баримтлан “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлаар оролцогч талуудын санал авах журам”-ын төсөлд “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээ хийхэд оршино.

Түүнчлэн энэхүү судалгаагаар “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлаар оролцогч талуудын санал авах журам”-ын төслийн үр нөлөөг үнэлж давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах замаар “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлаар оролцогч талуудын санал авах журам” буюу засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлын зохицуулалтыг Үндсэн хууль болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд нийцүүлэн сайжруулах боломжийг тодорхойлох, мөн журмыг хэрэглэхэд ойлгомжтой, хэрэгжих боломжтой байдлаар боловсруулахад хууль санаачлагч дэмжлэг үзүүлэх, улмаар журмын төслийн чанарыг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөмж өгөхийг зорилоо.

“Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлаар оролцогч талуудын санал авах журам”-ын төслийн үр нөлөөг үнэлэх ажиллагааг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хуулийн төслийн үр нөлөө тооцох аргачлал” /цаашид “Аргачлал” гэх/-д заасны дагуу дараах үе шаттайгаар хийлээ. Үүнд:

1. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгох;
2. Журмын төслөөс үр нөлөө тооцох хэсгээ сонгох;
3. Урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу үр нөлөөг тооцох;
4. Үр дүнг үнэлэх, зөвлөмж өгөх.

НЭГ.ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ

Журмын төслийн үр нөлөөний үнэлгээг тооцохдоо хуулийн төслийн зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулах асуудалтай уялдуулан, аргачлалд дурдсан дараах 6 шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон.

1. Зорилгод хүрэх байдал

2. Практикт хэрэгжих боломж
3. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал
4. Ойлгомжтой байдал
5. Зардал¹
6. Харилцан уялдаа

Эдгээр шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дараах үндэслэлийг харгалзан үзсэн. Тухайлбал,

1. Журмын төсөл нь Үндсэн хууль болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасан эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх зорилгод нийцсэн эсэх, мөн журмын төслийн “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн (аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хороо) өөрчлөлтийг санаачлах, төлөвлөх, зохион байгуулах, оролцогч талуудын саналыг авах, тусгахад чиглэнэ.” гэх зорилго нь уг зорилгод нийцсэн эсэх, журмын зохицуулалт нь журмын тус зорилгод нийцсэн эсэх;
2. Журмын төсөлд тусгагдсан асуудлууд болох 1/Нэгжийг тодорхойлох үзүүлэлт (шалгуур), 2/Нэгжийг өөрчлөх асуудалд талуудын үүрэг, оролцоо, 3/Ажлын хэсгийн үүрэг, үйл ажиллагаа, 4/Иргэдийн санал авах, дүнг нэгтгэж мэдээлэх, 5/Хариуцлага, 6/Хавсралт зэрэг зохицуулалт нь практикт хэрэгжих боломжтой эсэх;
3. Журмын төсөлд тусгагдсан зохицуулалтыг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх субъектуудын хувьд ойлгомжтой, логик дараалалтай боловсруулагдсан эсэх;
4. Журмын төслийн иргэдийн саналыг үндэслэж засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж өөрчлөх асуудал нь бүхэлдээ шинэ зохицуулалт учраас энэ нь хүлээн зөвшөөрөгдөх эсэх;
5. Журмын төслийн зүйл, заалт нь өөр хоорондоо болон бусад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжтой нийцсэн эсэх, мөн төрийн байгууллагын чиг үүрэгтэй давхардсан, зөрчилдсөн эсэх зэргийг тус тусад нь шалгах;

ХОЁР.ЖУРМЫН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬ ТООЦОХ ХЭСГЭЭ ТОГТООСОН БАЙДАЛ

Энэхүү хэсэгт уг журмын төслөөс үр нөлөөг нь үнэлэх хэсгээ тогтоож, сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд холбогдох зүйл, заалтыг сонгоно. Энэхүү зүйл заалтыг сонгохдоо хууль зүйн хувьд шууд үр дагавар үүсгэж байгаа голлох ач холбогдол бүхий заалтуудыг сонгож авсан. Өөрөөр хэлбэл тухайн төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ цаг хугацаа, зардал хэмнэх үүднээс хуулийн төсөлд шинээр нэмж орж буй, голлох ач холбогдол бүхий заалтыг сонгож, тухайн сонгож буй заалтын үр нөлөөг судална.

Түүнчлэн журмын төсөл батлагдсанаар тодорхой зардал үүсгэж болохуйц, эсхүл тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой, мөн тодорхой субъектэд үүрэг хүлээлгэсэн, тодорхой байгууллагад шинээр үүрэг хүлээлгэж байгаа, мөн тухайн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор шинэ хэлтэс, нэгж байгууллага бий болгох шаардлагатай эсэх зэргийг харгалзан үр нөлөө тооцох хэсгээ тогтоосон.

¹ Журмын төслийн “Зардал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлаар оролцогч талуудын санал авах журам”-ийн төслийн зардлын тооцоо гэсэн тусдаа судалгаагаар гүйцэтгэсэн тул дэлгэрэнгүйг тус судалгаанаас үзнэ үү.

Ингээд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдлыг шалгуур үзүүлэлт бүрийг тус бүрт нь авч үзье.

2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

“Зорилгод хүрэх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтээр хууль тогтоомжийн төслийн зохицуулалтыг шалгаж, үр нөлөөг нь үнэлэх бол тухайн төслөөр тавьсан зорилгод хүрэхэд чиглэгдсэн эсхүл, түүнийг тодорхой илэрхийлж чадахуйц зүйл, заалтуудыг сонгоно. Үүний тулд тухайн төслийн үзэл баримтлалтай сайтар танилцаж, хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлагыг хэрхэн тодорхойлсон, энэхүү үндэслэл, шаардлага нь зорилгыг хэрхэн илэрхийлж байгаа эсэхийг судалдаг. Энэ хүрээнд дараах асуудлуудыг зорилгодоо нийцсэн эсэхийг авч үзнэ.

-Журмын төсөл нь бүхэлдээ Үндсэн хууль болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасан эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх зорилгод нийцсэн эсэх

-Журмын төслийн зорилго нь Үндсэн хууль болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасан эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх зорилгод нийцсэн эсэх

Иймд “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлаар оролцогч талуудын санал авах журам”-ын төслөөс дээрх асуудлын дагуу зорилгодоо хүрсэн эсэхийг “зорилгод хүрэх байдал”-ийн үр нөлөөг тооцно. Үүнд:

№	Зорилгод хүрэх байдал	Сонгосон зүйл заалт
1.	Журмын төсөл нь бүхэлдээ Үндсэн хууль болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасан эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх зорилгод нийцсэн эсэх	Журмын төсөл бүхэлдээ
2.	Журмын төслийн зорилго нь Үндсэн хууль болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасан эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх зорилгод нийцсэн эсэх	Журмын төслийн 1.1 “Энэ журмын зорилго нь Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн (аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хороо) өөрчлөлтийг санаачлах, төлөвлөх, зохион байгуулах, оролцогч талуудын саналыг авах, тусгахад чиглэнэ.”

2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

“Практикт хэрэгжих боломж” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авсан тохиолдолд тухайн хууль тогтоомжийн төслөөр шинээр бий болгож байгаа чиг үүрэг, эрх хэмжээ, бүрэн

эрхийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтыг сонгон авдаг. Тус шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд иргэдэд өөрчлөлтийн төслийг мэдэгдэх, санал авах, түүнийг хүргүүлэхтэй холбогдсон үе шаттай холбоотой зохицуулалтыг сонгон “Практикт хэрэгжих боломж” гэх шалгуурын үр нөлөөг тооцсон болно.

№	Практикт хэрэгжих боломж	Сонгосон зүйл заалт
1.	Иргэдэд өөрчлөлтийн төслийг мэдэгдэхтэй холбоотой заалтууд	-Журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг “...иргэдэд 3 сарын дотор хэвлэмэл танилцуулга, уулзалт зэрэг хэлбэрээр мэдэгдэн” гэх -Журмын төслийн 6.3.2 дэх хэсэг “...иргэдэд 45 хонгийн дотор цахим, хэвлэмэл, уулзалт зэрэг хэлбэрээр мэдэгдэнэ.” гэх
2.	Журмын иргэдээс санал авах үйл ажиллагааны үе шаттай холбоотой заалтууд	-Журмын төслийн 6.5 дахь хэсэг “Ажлын хэсэг нь нэгжийн өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой баг, хороо, сум, дүүргийн иргэдийн санаа бодлыг баг, хорооны ИНХ, сум, дүүргийн ИТХ-аар шатлан хэлэлцэж, дэмжсэн болон эс дэмжсэн учир шалтгааныг тэмдэглэж, албажуулна.” гэх
3.	Иргэдээс санал авахтай холбоотой заалтууд	-Журмын төслийн 8.1 дэх хэсэг “Нэгжийг өөрчлөх асуудлын талаар орон нутгийн иргэдээс өөрчлөлтийг “дэмжиж байна”, “дэмжихгүй” гэсэн хоёр санал авна.” гэх

2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

“Ойлгомжтой байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авсан тохиолдолд хууль тогтоомжийн төслөөс тодорхой заалтыг, эсхүл бүхэлд нь сонгон авч шалгах боломжтой. Хууль тогтоомжийн төсөлд хэрэглэсэн нэр томъёо, хэл зүйн найруулга, үг сонголтын хувьд ойлгомжтой байгаа эсэх, иргэд байгууллагууд тухайн зохицуулалтыг шууд ойлгож хэрэглэх, хэрэгжүүлэх боломжтой байгаа эсэхийг шалгаж үнэлнэ. Тус шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд нэр томъёоны тайлбарт ойлгомжгүй байдал бий болгосон, бичиглэл нь хууль тогтоомжийн тухай хуульд нийцээгүй, тохиромжгүй үг ашигласан, хэсгүүдийн хоорондын холболт ойлгомжгүй, ижил агуулга бүхий зохицуулах харилцааг өөр өгүүлбэрийн хэлбэрээр илэрхийж найруулгын алдаа гаргасан, үсгийн алдаа гаргасан гэх зохицуулалтыг сонгож авсан.

№	Ойлгомжтой байдал	Сонгосон зүйл заалт
1.	Нэр томъёоны тайлбарт ойлгомжгүй байдал бий болгосон	-Журмын төслийн 2.2 дэх хэсэг “...орон нутагт иргэдийн суурьшил эрчимтэй нэмэгдэж, үргэлжлэх хандлагатай болсон” гэх -Журмын төслийн 2.3 дахь хэсэг “...орон нутагт иргэдийн суурьшил эрчимтэй буурсан , эсвэл хүн оршин сууж амьдрах нөхцөл байдалд эрс өөрчлөлт орсон” гэх
2.	Бичиглэл нь хууль тогтоомжийн тухай хуульд нийцээгүй	-Журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг “...(өвөлжөө, хаваржаа, зусланд буух, отор нүүдэл хийх зэргээр алслагдсан болон цаг үеийн хүндрэл зэргийг

		тооцож аль болох мэдээлэл авах, мөн хариу хэлэх боломжийг олгох)” гэх
3.	Тохиромжгүй үг ашигласан	-Журмын төслийн 6.4.1 дэх хэсэг “Үйл ажиллагаа...” гэх
4.	Хэсгүүдийн хоорондын холболт ойлгомжгүй	-Журмын төслийн 9.1 дэх хэсэг “Энэ журмыг зөрчсөн аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ, түүний төлөөлөгч, ажлын хэсгийн гишүүн, төрийн албан хаагч, албан тушаалтан, хуулийн этгээдийн үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол тэдгээрт Төрийн албаны тухай болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид заасан хариуцлага хүлээлгэнэ. Тухайлбал:...” гэх
5.	Ижил агуулга бүхий зохицуулах харилцааг өөр өгүүлбэрийн хэлбэрээр илэрхийлж найруулгын алдаа гаргасан	-Журмын төслийн 9.1.1-9.1.4 дахь хэсэг Тухайлбал: 9.1.1. Өөрчлөлтийн төслийг боловсруулахад алдаа гаргасан төрийн албан хаагч, мэргэжилтэн; 9.1.2. Өөрчлөлтийн төслийг иргэдэд мэдээлэх, таниулах, санаа бодлыг сонсох, нөлөөллийн үнэлгээг хийх, иргэдийн саналыг авах явцад зохион байгуулалтын алдаа гаргасан ажлын хэсгийн гишүүн; 9.1.3. Иргэдэд хэлэлцүүлэх, иргэдийн санал авах ажлыг санаатайгаар үймүүлсэн иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллага; 9.1.4. Санал асуулгын дүнг холбогдох байгууллагад хүргүүлэх ажлыг хоцроох, эсвэл дүнг санаатайгаар өөрчилсөн; -Журмын төслийн 9.1.5 дахь хэсэг “...Бусад...” гэх
6.	Үсгийн алдаа гаргасан	-Журмын төслийн 6.3.2 дэх хэсэг “...иргэдэд 45 хонгийн дотор цахим, хэвлэмэл, уулзалт зэрэг хэлбэрээр мэдэгдэнэ.” гэх

2.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

“Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авсан тохиолдолд тухайн хууль тогтоомжийн төслийг хэрэгжүүлэх байгууллага хүлээн зөвшөөрч хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхийг үнэлэх учраас тодорхой байгууллага, иргэний эрх ашиг хөндөгдөж буй зохицуулалтыг сонгон авах нь зүйтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, тухайн төслөөр зохицуулж буй, эсхүл шинээр бий болгож буй зохицуулалтыг иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллага хүлээн зөвшөөрч хэрэгжүүлэх эсэхийг үнэлэх учраас иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагын эрх үүрэг, тэдгээрийн ашиг сонирхол хөндөгдөх зохицуулалтыг сонгон авдаг. Тус журмын төслийн хүрээнд нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахуун болон онолын хувьд хүлээн зөвшөөрөхгүй, нийтээр ижил ойлгох харилцааг өөр байдлаар зохицуулсан гэх зохицуулалтыг сонгон авлаа.

№	Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал	Сонгосон зүйл заалт
---	----------------------------	---------------------

1.	Нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахуун болон онолын хувьд хүлээн зөвшөөрөхгүй	-Журмын төслийн 4 дэх хэсэг 4. Нэгжийг тодорхойлох үзүүлэлт (шалгуур) 4.1. Харьяалах нэгжийн тоо, харьцаа ойролцоо байх 4.1.1. Аймгийн сумын тоо, багийн тоо 4.1.2. Нийслэлийн дүүрэг, хороо, хэсгийн тоо 4.2. Нутаг дэвсгэрийн хувьд дараах үзүүлэлтийг харгалзана. Үүнд: 4.2.1. Нутаг дэвсгэрийн хэмжээ зохистой, тэнцвэртэй байх 4.2.2. Алслагдсан байдал: аймгийн төвөөс сум, баг хүртэлх зай 4.2.3. Төлөв: ердийн, алслагдсан, хилийн, төв суурин, орон нутгийн хот 4.2.4. Хилийн цэс тодорхой байх 4.3. Хүн амын нутагшил суурьшил, өсөлтийн дараах үзүүлэлтийг харгалзана. Үүнд: 4.3.1. Хүн амын тоо, өсөлтийн хандлага (өсөлтийн хувь 1.05-аас дээш) 4.3.2. Иргэд суурьшин амьдрах боломжтой байх (амьдрах нөхцөл, ажлын байр, өрхийн орлого) 4.3.3. Хүн амын шилжих хөдөлгөөний татах/түлхэх хүчний харьцаа, хандлага 4.4. Эдийн засгийн бүтэц 4.4.1. Дэд бүтэц: зам тээврийн байдал, эрчим хүчний хангамж, усан хангамж, цэвэрлэх болон ариутгалын систем 4.4.2. Орон нутгийн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ; Хөдөө аж ахуй (мал аж ахуй, газар тариалан, ой, бусад); Боловсруулах үйлдвэр; төрөл бүрийн үйлчилгээ нь зэрэг тодорхой бөгөөд хоршин ажиллах боломжтой байх (мезо түвшинд кластер үүсгэж байх; ДНБ-нд эзлэх болон оруулах хувь, хэмжээ тодорхой) 4.5. Нийгмийн үйлчилгээний хүртээмж, чанар 4.5.1. Эрүүл мэндийн үйлчилгээ (сум, баг, өрхийн эмнэлэг, түргэн тусламж) 4.5.2. Боловсрол (сургуулийн өмнөх, бага дунд боловсрол) 4.5.3. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх 4.5.4. Нийгмийн бусад үйлчилгээ 4.6. Төрийн болон Нутгийн захиргааны ажил үйлчилгээ
2.	Нийтээр ижил ойлгох харилцааг өөр байдлаар зохицуулсан	-Журмын төслийн 6.5.1 дэх хэсэг “Орон нутгийн байнга оршин суугч иргэдээс санал асуулга авч, дүнг гаргана.” гэх болон журмын 8.2 дахь хэсэг “Санал хураалтад тухайн нутагт байнга оршин суугч, сонгуулийн насны иргэдийн олонх (50 хувиас дээш) оролцсон бол санал авах ажлын дүнг хүчинтэйд тооцно.” гэх

2.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

“Харилцан уялдаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх стандарт асуултуудад хариулах замаар зохицуулалт нэг бүрийн уялдаа холбоог шалгах учраас шалгах хэсгээ сонгохдоо хуулийн төслийн тодорхой заалт, зохицуулалтыг бус тухайн төслийг бүхэлд нь сонгох нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, харилцан уялдаа гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд бид тухайн зохицуулалт нэг бүрийн уялдаа холбоо, бусад хуультай нийцтэй байдлыг шалгадаг. Энэхүү байдлаар шалгахад журмын төслөөс “Харилцан уялдаа” гэх шалгуурт нийцээгүй зүйл, заалтууд ажиглагдлаа. Тухайлбал Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар тухайн харилцааг зохицуулсантай зөрчилдөх, Захиргааны ерөнхий хуулийн агуулгатай зөрчилдөх, өөр зохицуулалттай хуулийг журмын зохицуулалттай хамааруулж зохицуулах, журам нь дотроо зөрчилдсөн зохицуулалт байна.

№	Харилцан уялдаа	Сонгосон зүйл заалт
1.	Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар тухайн харилцааг зохицуулсантай зөрчилдсөн	-Журмын төслийн 3.4 дэх хэсэг “...Төрийн суурь...” гэх -Журмын төслийн 1.1 дэх хэсэг “...(аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хороо)...”, журмын төслийн 3.3 дахь хэсэг “...(Аймаг, сум алгассан байдлаар сум, дүүрэг, баг, хороо байгуулахгүй). ...”, журмын төслийн 3.7 дахь хэсэг “...багийн төв ...”, журмын төслийн 4.1.1 дахь хэсэг “...Аймгийн сумын тоо, багийн тоо...”, журмын төслийн 4.1.2 дахь хэсэг “...Нийслэлийн дүүрэг, хороо, хэсгийн тоо...”, журмын төслийн 4.2.2 дахь хэсэг “...баг хүртэлх зай ...”, журмын төслийн 4.5.1 дэх хэсэг “...(сум, баг, өрхийн эмнэлэг, түргэн тусламж)...”, журмын төслийн 4.5.2 дахь хэсэг “...(сургуулийн өмнөх, бага дунд боловсрол ...”, журмын төслийн 5.1 дэх хэсэг “Баг, хороо, сум, дүүргийг өөрчлөх асуудлаар иргэд болон Засаг дарга санал гаргаж болно. Баг, хорооны ИНХ, аймаг, нийслэлийн ИТХ саналыг тус тус хэлэлцэж, хурлаар гарсан шийдвэрийн дагуу ЗДТГ өөрчлөлтийн төслийг хийнэ”, журмын төслийн 5.4 дэх хэсэг “Баг, хорооны өөрчлөлтэй холбогдох төсөл, төсвийг боловсруулахад ЗДТГ-ын дэргэдэх Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн нэгж болон агентлагууд чиг үүргийн дагуу оролцож, уулзалт, хэлэлцүүлгийг хамтарч хийнэ.”, журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг “Өөрчлөлтийн төслийг сум, багийн...”, журмын төслийн 6.5 дахь хэсэг “Ажлын хэсэг нь нэгжийн өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой баг, хороо, сум, дүүргийн иргэдийн санаа бодлыг баг, хорооны ИНХ, сум, дүүргийн ИТХ-аар шатлан хэлэлцэж, дэмжсэн болон эс дэмжсэн учир шалтгааныг тэмдэглэж, албажуулна.”, журмын төслийн 6.5.2 дахь хэсэг “Баг, хорооны иргэдийн санал, асуулгын дүнг аймаг,

		дүүргийн ИТХ-д хүргүүлнэ”, хавсралт 1-ийн 1.2, 1.7, 1.8, 4.1, хавсралт 2-ийн 1 -Журмын 3.1 дэх хэсэг “Төрийн байгууламжийн нэгдмэл байх зарчим: Улс нь аймаг, нийслэлийг; аймаг нь сумаа; сум нь багаа; нийслэл нь дүүргээ, дүүрэг нь хороогоо зохион байгуулах бөгөөд хуулиар тогтоосон үүрэг, бүрэн эрхийн хүрээнд ажиллана (нэгжийн чиг үүрэг тодорхой, удирдлага шаталсан байх, түвшин тус бүрдээ шийдвэр гаргах эрх үүрэг, хариуцлагатай байх)”
2.	Захиргааны ерөнхий хуулийн агуулгатай зөрчилдсөн	-Журмын төслийн 6.3 дахь хэсэг “...Орон нутгийн иргэдэд өөрчлөлтийн төслийг урьдчилан мэдэгдэнэ...” гэх
3.	Журам нь дотроо зөрчилдсөн	-Журмын төслийн 2.6 дахь хэсэг “...Өөр аймагт...” гэх -Журмын төслийн 2.1-2.6 дахь хэсэг 2.1. Нэгжийг өөрчлөх гэдэгт бодит нөхцөл байдал болон улс, орон нутгийн хөгжлийн бодлоготой уялдуулж ЗЗНД-ийн нэгжийг шинээр байгуулах, татан буулгах, нэгтгэх, хуваах, шилжүүлэх зэргээр өөрчилж, харьяалал, нэр, нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хилийн цэсийг шинэчлэн тогтоох, иргэний бүртгэл, хаягийн хөдөлгөөн хийхийг ойлгоно. 2.2. Нэгжийг шинээр байгуулах гэж тухайн орон нутагт иргэдийн суурьшил эрчимтэй нэмэгдэж, үргэлжлэх хандлагатай болсон; 2.3. Нэгжийг татан буулгах гэж тухайн орон нутагт иргэдийн суурьшил эрчимтэй буурсан , эсвэл хүн оршин сууж амьдрах нөхцөл байдалд эрс өөрчлөлт орсон; 2.4. Нэгжийг нэгтгэх гэж зэргэлдээх нэгжүүдийг нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны хувьд нэгтгэх; 2.5. Нэгжийг хуваах гэж нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны хувьд хуваах; 2.6. Нэгжийг шилжүүлэх гэж бүс нутгийн хөгжлийн таталцалтай уялдуулж тухайн нэгжийг өөр аймагт нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны хувьд харьяалуулах;

ГУРАВ.ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ ЖУРМЫН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ

Тохирох шалгах хэрэгсэл нь урьдчилан тогтоосон шалгуур үзүүлэлтээс шалтгаалан харилцан адилгүй байх бөгөөд шалгуур үзүүлэлт тус бүрт нийцсэн дараахь шалгах хэрэгсэл байна. Эдгээр шалгах хэрэгсэл нь хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтэд нийцсэн боломжтой арга, хэрэгсэл юм.

Шалгуур үзүүлэлт	Тохирох шалгах хэрэгсэл
Зорилгод хүрэх байдал	Зорилгод дүн шинжилгээ хийх
Практикт хэрэгжих боломж	Практикт турших
Ойлгомжтой байдал	Ойлгомжтой байдлыг шалгах

Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал	Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгаа хийх
Харилцан уялдаа	Хуулийн төслийн уялдаа холбоог шалгах

Өмнөх үе шатуудад журмын төлийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгож, үр нөлөөг үнэлэх хэсгээ тогтоосон тул тэдгээрт тохирох шалгах хэрэгслийг дараах байдлаар харуулав.

№	Шалгуур үзүүлэлт	Үр нөлөөг үнэлэх хэсэг	Тохирох шалгах хэрэгсэл
1.	Зорилгод хүрэх байдал	Журмын төслийн 1.1 дэх хэсэг болон журам бүхэлдээ	Зорилгод дүн шинжилгээ хийх
2.	Практикт хэрэгжих боломж	Журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.3.2 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.5 дахь хэсэг, журмын төслийн 8.1 дэх хэсэг	Практикт хэрэгжих байдлыг баримт, бичигт дүн шинжилгээ хийх замаар хэрэгжих эсэхийг судлах
3.	Ойлгомжтой байдал	Журмын төслийн 2.2 дэх хэсэг, журмын төслийн 2.3 дахь хэсэг, журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.4.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 9.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 9.1.1-9.1.4 дахь хэсэг, журмын төслийн 9.1.5 дахь хэсэг, журмын төслийн 6.3.2 дэх хэсэг	Ойлгомжтой байдлыг судлах, ингэхдээ Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар хуулийн төслийг шалгах, мөн бусад баримт, бичигт дүн шинжилгээ хийх замаар судлах
4.	Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал	Журмын төслийн 4 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.5.1 дэх хэсэг журмын төслийн 8.2 дахь хэсэг	Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгаа хийх асуудлын хүрээнд баримт бичгийн судалгаа хийж дүгнэх
5.	Харилцан уялдаа	-Журмын төслийн 3.4 дэх хэсэг, журмын төслийн 1.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 3.3 дахь хэсэг, журмын төслийн 3.7 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.1.1 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.1.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.2.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.5.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 4.5.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 5.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 5.4 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.5 дахь хэсэг, журмын төслийн 6.5.2 дахь хэсэг, хавсралт 1-ийн 1.2, 1.7, 1.8, 4.1, хавсралт 2-ийн 1, журмын төслийн 6.3 дахь хэсэг, журмын төслийн 2.6 дахь хэсэг, журмын 2.1-2.6 дахь хэсэг, журмын 3.1 дэх хэсэг	Харилцан уялдааг судлах, ингэхдээ Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар хуулийн төслийг шалгах, мөн бусад баримт, бичигт дүн шинжилгээ хийх замаар судлах

Дээрх урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирсон шалгах хэрэгслийн дагуу журмын төслийн үр нөлөөг дараах байдлаар үнэлэв.

3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

“Зорилгод хүрэх байдал”-ыг үнэлэхдээ хуулийн үзэл баримтлалд тусгагдсан хуулийн төсөл боловсруулах болсон хэрэгцээ, шаардлагад нийцсэн эсэх, хуулийг батлан хэрэгжүүлснээр хүрэхээр тавьсан зорилгод хүрэх боломжтой байдлаар томъёологдож чадсан эсэхийг тухайн хуулийн төслийн үзэл баримтлал, түүний агуулгыг хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлж буй зохицуулалттай харьцуулан дүн шинжилгээ хийдэг. Энэ хүрээнд журмын төсөл бүхэлдээ болон журмын төслийн зорилго хэсэг буюу 1.1 дэх хэсэгт дүн шинжилгээ хийнэ.

Журмын төсөл нь бүхэлдээ Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасан эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх зорилгод нийцсэн эсэхэд журмыг бүхэлд нь дүгнэж дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Зорилгын хувьд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудал нь Үндсэн хууль болон Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулийн зорилгод нийцсэн байх ёстой. Мөн тус асуудал нь Үндсэн хуулийн болон захиргааны эрх зүйн түүхэн асуудлуудын нэг юм.

1992 оны Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 3-т засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж өөрчлөх асуудлыг “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ.” гэж зохицуулсан. Энэхүү зохицуулалт нь 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөс өмнө “Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ.” гэх зохицуулалттай байжээ. Одоогийн байгаа зохицуулалт нь өмнөх зохицуулалтаас засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөхдөө тухайн нутгийн хурлын саналыг үндэслэхийг болиулсан, Засгийн газар өргөн мэдүүлдэг болсон зэргээр өөр байна.

Тус Үндсэн хуулийн зохицуулалтын талаар тайлбарласан олон тайлбарууд байдаг. Тухайлбал, “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах асуудлыг тухайн нутгийн иргэд, Хурлаас гаргасан саналыг үндэслэн хүн амын байршил, эдийн засгийн бүтэц, байгаль, газар зүй, зам харилцааны нөхцлийг харгалзан боловсруулж Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ. Баг хороо байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах асуудлыг энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан үндэслэлийг баримтлан тухайн аймаг, нийслэлийн Хурал хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлэнэ².” гэх байдлаар тайлбарласан байна. Мөн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөхөд наанадаж харьяат хүн бүрийн бичиг баримтаас өгсүүлээд тэдгээрийн хувийн хийгээд үйлчлүүлдэг аж ахуйн нэгж, байгууллагын нэр, хаяг, данс бүртгэл, хувь хүн, хуулийн этгээдээс түмэн

² Г.Совд, Н.Жанцан, Ж.Амарсанаа, С.Жанцан, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар”, (УБ, 2000), 232 дахь тал

зүйлийн байгууллагатай тогтоосон хэвийн харилцаа эвдэгдэн, өөрчлөгдөж, үлэмжхэн чирэгдэл гардаг. Цаанадаж алсдаа түүх “төөрөлддөг”. Үндсэн хуулиар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийн гол зарчим, үндсэн бүтцийг тогтоосон нь төрийн байгууламж, иргэдийн аж амьдралын орчинг тогтвортой байлгах зорилготой. Хэрэв түүнийг өөрчлөх хэмээвээс Үндсэн хуулийн заалтыг өөрчлөхөд хүргэнэ. Харин аль нэг аймаг, сум, баг буюу дүүрэг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хилийн цэсийг өөрчлөх, эсвэл холбогдох нэгжийг татан буулгах, шинээр буюу өөрчлөн байгуулах (нэгтгэх, нийлүүлэх, салгах)-д дээрх зарчим үйлчилнэ. Иймд тодорхой нэгж, түүний нутаг дэвсгэрийн цэсийг өөрчлөх хэрэгцээ, шаардлага гарвал УИХ та бидний саналыг үндэс болгон шийдвэрлэж байхаар Үндсэн хуульд заасан байна³.

Мөн энэ талаар Үндсэн хуулийн маргаан үүсч байсан бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн хамгийн анхны шийдвэр нь байсан. “Орон нутгийн харьяалалтай зарим хот, хороодыг тухайн суманд нь нэгтгэн харьяалуулах тухай Монгол Улсын Их Хурлын 1992 оны 08 дугаар сарын 21-ний 24 дүгээр тогтоол Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн 01 дугаарт дүгнэлт гарсан ба “Орон нутгийн харьяалалтай зарим хот, хороодыг тухайн суманд нь нэгтгэн харьяалуулах тухай” Монгол Улсын Их Хурлын 1992 оны 8 дугаар сарын 21-ний 24 дүгээр тогтоолыг боловсруулах, батлах явцдаа Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 3-т “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” гэсэн заалтын шаардлагыг хангаагүй байх буюу Монгол Улсын Үндсэн хуулийг зөрчсөн тогтоол байх тухай дүгнэсэн. Үүний дараа Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн их суудлын хуралдаан хуралдаж “Орон нутгийн харьяалалтай зарим хот, хороодыг тухайн суманд нь нэгтгэн харьяалуулах тухай Монгол Улсын Их Хурлын 1992 оны 08 дугаар сарын 21-ний 24 дүгээр тогтоол Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай” дугаар 01 тогтоолыг гаргасан ба ““Орон нутгийн харьяалалтай зарим хот, хороодыг тухайн суманд нь нэгтгэн харьяалуулах тухай” Монгол Улсын Их Хурлын 1992 оны 8 дугаар сарын 21-ний 24 дүгээр тогтоолын 4 дүгээр заалтын 3 дахь хэсгийг хэвээр үлдээж, бусад заалтыг хүчингүй болгосугай.” гэж шийдвэрлэсэн.

Тус Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн маргааны агуулга болон үндэслэлийг товчхон авч үзвэл хот, хороодыг сумдад нэгтгэхдээ эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслээгүй тус шийдвэрийг Улсын Их хурал гаргасантай холбоотой шийдвэр байна. Мэдээлэл гаргагч тал болон гомдол гаргагч талын хувьд ч тухайн асуудал дээр маргаан үүсгэж Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц үүнийг дээрх байдлаар шийдвэрлэжээ. Үндсэн хуулийн шийдсэн шийдвэрийн гол үндэслэл нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөхөд эдийн засаг, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн шийдвэрлэх заалтыг хангаагүй байна⁴ гэж үзсэн юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дагуу засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн харилцааг зохицуулах органик хууль болох “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай” хууль 2020 онд батлагдсан байна. Тус хуулийн 13 дугаар зүйлд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг зохицуулсан байна.

³ Б.Чимид, “Үндсэн хуулийн мэдлэг”, (УБ, 2008), 356-357 дахь тал

⁴ С.Номынбаясгалан, “Үндсэн хуулийн маргаан: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн лавлах бичиг”, (УБ, 2018), 74 дэх тал

Ингэхдээ аймаг, сум, дүүргийг өөрчлөх асуудлыг тухайн орон нутгийн эдийн засгийн бүтэц, чадавх, хүн амын болон газар зүйн байршил, тэдгээртэй холбогдох бусад нөхцөлийг харгалзан тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа иргэдийн саналыг үндэслэн Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэх, аймаг, сум, дүүргийг өөрчлөх асуудлыг Засгийн газар санаачлах, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг шийдвэрлэхдээ тухайн нэгжийн иргэдийн саналыг авах, санал авах ажлыг харьяалах иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хариуцан зохион байгуулах бөгөөд санал авах журмыг Улсын Их Хурал тогтоох, санал хураалтад сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн олонх оролцсон бол уг санал авах ажлын дүнг хүчинтэйд тооцохоор тус тус зохицуулсан байна.

Өмнөх хууль буюу 2006 оны Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулинд дээрхээс өөрөөр буюу “Аймаг, сум, дүүрэг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах асуудлыг тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа иргэд болон иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас гаргасан саналыг үндэслэн хүн амын байршил, эдийн засгийн чадавхи, газар зүйн байршил, зам харилцааны нөхцөлийг харгалзан Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ.” гэж зохицуулж байжээ.

Энэ талаар тухайн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээнд “УИХ-ын гишүүн Д.Эрдэнэбат ЗЗНД-ийн хуваарийг эдийн засгийн үр ашгийн үүднээс харж шинэчлэхийн чухлыг “Засаг захиргааны хуваариа өөрчлөх асуудал сүүлийн хорин жилд нэг бус удаа хөндөгдөж байсан ч тухайн үеийн эрх баригчид зориглоогүй. Хамгийн гол шалтгаан нь засаг захиргааны хуваарийг юунд үндэслэн яаж өөрчлөх вэ гэдэгт өнөөдрийг хүртэл оновчтой концепци олж чадаагүйд учир бий. Одоо эдийн засгийн бүсчилсэн хөгжилтэй холбож засаг захиргааны нэгжийн хуваарийг тогтоох шаардлагатай. Өнөөдөр чөлөөт зах зээлийн эдийн засаг хөгжихгүй байгаагийн гол үндэс нь 330 сум. Яагаад? Зах зээлийн хуулиар бол хүн амын нягтрал талаас нэг ам км газар нутагт 10 хүн суурьшиж байж тэнд зах зээл үүсдэг байна. Дор хаяж ийм тохиолдолд талх барьж зарах нь ашигтай болно. Тэгвэл өнөөдөр Өмнөговь аймагт нэг квадрат км-т 0.3 хүн, Дорноговь аймагт 0.5 хүн, Говь-Алтай аймагт 0.4 хүн суурьшиж байна. Статистик харвал зах зээл үүсэх наад захын нөхцөлгүй аймаг, сумын тоо ийм байдлаар үргэлжилж байснаа цөөхөн хэдэн хот сууринд даац нь хэтрээд явчихаж байна. Орхон аймаг буюу Эрдэнэтэд нэг ам км газар нутагт 107 хүн, нийслэл Улаанбаатар хотод 245 хүн суурьшиж байх жишээтэй. Чөлөөт худалдаа, эдийн засаг, зах зээлийн харилцаа үүсэх ямар ч орчин, нөхцөл байхгүй 330 суманд иргэд эдийн засгийн баталгаагүй, эрх мэдэлгүй, эрх чөлөөгүй амьдарч байна” гэжээ. Үндсэн хуульд ЗЗНДН-ийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн УИХ шийдвэрлэнэ (57.3) гэж заасны дагуу ЗЗНДНТУТХ-д сум байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах асуудлыг тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа иргэд болон ИТХ-аас гаргасан саналыг үндэслэн хүн амын байршил, эдийн засгийн чадавхи, газар зүйн байршил, зам харилцааны нөхцөлийг харгалзан Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ гэж заасан байна.

Үндсэн хуулийн ийм хамгаалалт байхгүй орнуудад, тухайлбал, Англид нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд, тэр ч байтугай, засаг захиргааны нэг шатыг бүхлээр нь төв засгийн газар нь татан буулгадаг байдал гарч хуулийн хамгаалалт бий болгохоор идэвхийлэн яригдаж байна.23 Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартийн 5 дугаар зүйлд нутгийн эрх барих байгууллагын хил хязгаарыг тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суух иргэдтэй урьдчилан зөвлөхгүйгээр өөрчлөхгүй байх, бололцоотой нөхцөлд хэрэв хуульд заасан бол орон нутгийн санал асуулга явуулах замаар шийдвэрлэж байх тухай заажээ. ЗЗНДНТУТХ-д,

нэг талаас сумын иргэдийн саналыг ямар шийдвэр дээр үндэслэн хэн, хэрхэн авах, иргэдийн болон ИТХ-ын санал зөрсөн тохиолдолд хэрхэх гэх мэт процедур агуулсан “үндэслэх” зохицуулалтыг дутуу хийжээ. Иймээс ЗЗНДН-ийг татан буулгах шийдвэрийг иргэд нь дэмжсэн байхад Засаг дарга, Хурлын дарга, Хурлын төлөөлөгч цөөн хүн албан тушаалаа хадгалах зорилгоор дэмждэггүй, Хурлаас гарсан шийдвэр нь шүүх дээр очоод процедур зөрчсөн үндэслэлээр хүчингүй болдог тохиолдлууд гарсаар байна. Нутаг дэвсгэрийн нэгжийг татан буулгах асуудлыг орон нутгийн санал асуулга явуулах замаар шийдвэрлэдэг, энэ тохиолдолд санал асуулгын дүнг Хурал эцсийнх гэж хүлээн зөвшөөрдөг, эсхүл ЗЗНДН-үүдийг нэгтгэх саналыг дэмжсэн иргэдийн тоог тодорхой заадаг (Эстонд 5000 хүн дэмжсэн байх шаардлага тавьсан) олон улсын туршлага байна. Нөгөө талаас, “хүн амын байршил, эдийн засгийн чадавхи, газар зүйн байршил, зам харилцааны нөхцөл” гэх “харгалзах” заалт нь тодорхой бус, барьцгүй, субъектив шинжтэй байна. Жишээлбэл, эдийн засгийн чадавхийг харгалзана гэвэл өнөөдөр улсын төсвийн дэмжлэг дээр оршин тогтнодог бүх сум энэ шалгуураар татан буугдах болно. Хүн амын байршил гэдэгт юуг ойлгох нь тодорхойгүй байна. Бидний судалсан бусад улсуудын нутгийн удирдлагын тухай хуульд хүн амын тооны доод хязгаарыг ЗЗНДН-ийн гол шалгуур болгожээ. Тухайлбал, Турк Улсын муниципаль актад 5000-аас дээш хүн амтай бол муниципаль нэгж байгуулах эрхтэй, харин муниципаль нэгжийн хүн амын тоо 2000-с доош болсон тохиолдолд тосгон болгож зохион байгуулах, түүний хуулийн этгээдийн статусыг цуцлах тухай заажээ. Францын хуульд ч үүнтэй төстэй зохицуулалт байна. Дани Улсад нутаг дэвсгэрийн шинэчлэлийг хоёр үе шаттайгаар амжилттай хэрэгжүүлсэн нь 1962-1970 онд муниципаль нэгжийн тоог 1388-аас 275, 2003-2007 онд 275-аас 98, регионы тоог 25-14, 14-5 тус тус болгож цөөлсөн байна. Нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийг сайн дурын үндсэн дээр нэгтгэх оролдлого ямар ч үр дүнд хүрэхгүй гэдэг үндсэн дээр төв засгийн газар нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийг нэгтгэх үйл ажиллагаанд хожим эсэргүүцэлтэй тулахгүйн тулд тэднийг эхнээс нь оролцуулах буюу холимог загвараар шийджээ.

Ийнхүү холимог аргаар хийх нь хамгийн үр дүнтэй, бидэнд бусад оронд энэ шинэтгэлийг хэрхэн хийх талаар зөвлөх арвин туршлага бий гэж тэмдэглэсэн байна.²⁴ Английн парламент ч энэ туршлагыг тусгайлан судалжээ. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн шинэтгэлийг амжилттай хэрэгжүүлсэн орнууд шинэтгэлийн үр дүнд хүн амд суурь үйлчилгээг хүргэх, шинээр тогтоосон чиг үүргийг хэрэгжүүлэх чадавхитай, хүчтэй нутгийн удирдлага бий болсон тухай тэмдэглэжээ⁵.” гэж засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг шинээр зохион байгуулах асуудал болон түүнд харгалзаж үзэх асуудлыг авч үзжээ.

Мөн Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн тухай дараах тайлбар байна. Энэ нь зорилгыг тодорхойлоход чухал ач холбогдолтой.

13 дугаар зүйлийн 1-ийн тухай тайлбар.

Юуны түрүүнд өмнө нь мөрдөж ирсэн хуульд тусгагдсан “нийслэл” гэсэн үг энд ороогүй нь нийслэлийг өөрчлөх асуудлыг нийслэлийн эрх зүйн байдлыг зохицуулсан хуульд тусгах, цаашлаад тусгайлсан хууль гаргахыг шаардах асуудал хэмээн үзсэнтэй холбоотой юм. Аймаг, сум, дүүргийг өөрчлөхөд асуудлыг шийдвэрлэхдээ Монгол Улсын Үндсэн хуульд

⁵ Д.Батбаатар, Ш.Бямбаа, Д.Ганзориг, Б.Гүнбилэг, Ц.Даваадулам, Г.Жаргал, Н.Лувсанжав, Р.Мухийт, Д.Сүнжид “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай” хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, (УБ, 2019), 30 дахь тал

2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл санаанд нийцүүлэх, эдийн засгийн бүтэц, чадавхийн хувьд харьцангуй бие даан хөгжих ирээдүйтэй эсэх, хүн амын тоо, газар зүйн байршил, иргэдийн санал зэргийг тэргүүн ээлжинд харгалзан үзэхийн зэрэгцээ, тэдгээртэй холбоо бүхий зам харилцааны нөхцөл, улс орныг батлан хамгаалах, хил хамгаалах бодлого, түүхэн уламжлал, үндэстэн, ястны нутагшил, бэлчээр, усыг ашиглаж ирсэн уламжлал зэргийг давхар тооцож үзэх нь зүйтэй юм. Түүнчлэн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөхөд тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа иргэдийн саналыг үндэслэхээр заасан байгаа нь нийслэлд оршин суудаг тухайн нутгийн уугуул иргэд энэ чиглэлээр саналын эрх эдлэхгүй гэдгийг тодотгосон болно. Нэгжийг өөрчлөх шийдвэр гаргахдаа Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр өмнө нь мөрдөж байсан иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын саналыг үндэслэх зохицуулалтыг өөрчилсөнтэй холбогдуулан ийнхүү зохицуулсан болно.

13 дугаар зүйлийн 2-ийн тухай тайлбар.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг Засгийн газраас санаачилж, Улсын Их Хурал шийдвэрлэхээр тусгасан нь уг асуудлын ач холбогдлыг илэрхийлэхийн зэрэгцээ, хуулийн эдгээр үндэслэл, бусад харгалзан үзэх хүчин зүйлийг ултай судалж, судалгаа, тооцоонд үндэслэн туйлын анхаарал, болгоомжтой хандах хэрэгтэй гэдгийг давхар анхааруулж байгаа хэрэг юм.

13 дугаар зүйлийн 3-ийн тухай тайлбар.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг шийдвэрлэхийн өмнө тухайн өөрчлөлттэй холбогдох нэгжийн иргэдийн саналыг авах журмыг Улсын Их Хурал тогтоох, санал авах ажлыг үр дүнг хүчинтэйд тооцоход тухайн нутаг дэвсгэрт байнга оршин суугаа иргэдийн олонхи нь хамрагдсан байхыг шалгуур болгон тогтоосноор нэгжийг өөрчлөх харилцааг тодорхой болгон зохицуулсан. Нэгжийг өөрчлөх үндэслэл, өөрчилсний дараах үр өгөөжийн талаар иргэдэд тайлбарлан таниулах ажлыг иргэдийн саналыг авахын өмнө Засгийн газраас зохих түвшинд гүйцэтгэх нь Улсын Их Хурлаас энэ талаар шийдвэр гаргах нэг нөхцөл болох юм. Өөрөөр хэлбэл Улсын Их Хурлаас батлан гаргах иргэдийн санал авах журамд Засгийн газраас иргэдэд холбогдох өөрчлөлтийн талаар тайлбарлан таниулах ажлын дараалал, журам, нэгжийг өөрчилсний дараах эдийн засгийн дэвшил, бие даан хөгжих ирээдүй, дээр дурдсан иргэдийн оролцооны босго, иргэдэд үзүүлэх төрийн үйлчилгээний хүртээмжийг дордуулахгүй байх, иргэдийн санал авах ажлыг холбогдох иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас зохион байгуулах дараалал, журам зэргийг заавал тусгах хэрэгтэй болно⁶.

“Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлаар оролцогч талуудын санал авах журам”-ын төсөл нь нийтлэг үндэслэл, журмын хүрээнд хэрэглэх нэр томьёо, баримтлах зарчим, нэгжийг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлт, нэгжийг өөрчлөхөд талуудын үүрэг, оролцоо, ажлын хэсгийн үүрэг, үйл ажиллагаа, иргэдийн санал авах, дүнг нэгтгэж мэдээллэх, хариуцлага гэх бүлгүүдэд хуваагдаж тухайн харилцааг зохицуулсан байна. Тус журмын төслийн бүлэг болгоныг тус бүрт нь авч зорилгодоо нийцсэн эсэхийг судлан үзье.

⁶ 2020 оны Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн тайлбар, 51-52 дахь тал

Нийтлэг үндэслэл гэх бүлгийн тухайд 3 төрлийн харилцааг зохицуулж байгаа бөгөөд дээр дурдсан зорилгуудтай зөрчилдсөн зүйл байхгүй байна. Мөн журмын төслийг 1.1 дэх хэсгийг дараагийн хэсэгт дүн шинжилгээ хийх болно.

Журмын хүрээнд хэрэглэх нэр томьёо гэх бүлгийн тухайд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөхтэй холбоотой нэр томьёонуудыг тайлбарласан учир дээрх зорилготой нийцэж байна.

Баримтлах зарчим гэх бүлгийн хүрээнд тус журамд баримтлах 7 зарчмыг тусгасан ба тус 7 зарчим нь зорилгод нийцсэн буюу түүнийг гүйцэлдүүлэх зорилготой байна.

Нэгжийг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлт бүлэг нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөхөд эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан шийдвэрлэх зорилгыг нарийвчилж зохицуулсан учир зорилгод нийцэж байна.

Нэгжийг өөрчлөх асуудалд талуудын үүрэг, оролцоо гэх бүлэгт баг, хорооны ИНХ, аймаг, нийслэлийн ИТХ-ийн саналыг авах, ЗДТГ-ын дэргэдэх Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн нэгж, Яам, Агентлаг, Батлан хамгаалах яам, Хил хамгаалах ерөнхий газрын саналыг авах зэрэг харилцааг зохицуулсан нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөхөд эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан шийдвэрлэх зорилгыг нарийвчилж зохицуулсан учир зорилгод нийцэж байна.

Ажлын хэсгийн үүрэг, үйл ажиллагаа гэх бүлэг нь иргэдээс санал авах зорилгыг гүйцэлдүүлэхийн тулд процессын зохицуулалтыг агуулсан тул зорилгодоо нийцсэн байна.

Иргэдийн санал авах, дүнг нэгтгэж мэдээлэх бүлэг нь мөн дээрхийн адил процессын асуудлыг шийдсэн тулд процессын зохицуулалтыг агуулсан тул зорилгодоо нийцсэн байна.

Хариуцлага гэх бүлэг нь хууль зайлшгүй биелэгдэх зарчмын үүднээс тус зорилгыг биелүүлэх агуулгатай учир тус зохицуулалт нь зорилгодоо нийцсэн байна.

Журмын төслийн зорилго нь Үндсэн хууль болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасан эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх зорилгод нийцсэн эсэхэд журмын төслийн 1.1 дэх хэсэгт дүн шинжилгээ хийсэн байдал

Журмын төслийн 1.1 дэх хэсэгт журмын зорилгыг “Энэ журмын зорилго нь Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн (аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хороо) өөрчлөлтийг санаачлах, төлөвлөх, зохион байгуулах, оролцогч талуудын саналыг авах, тусгахад чиглэнэ.” гэж тодорхойлсон байна. Үүнийг зорилтын түвшинд авч үзвэл дараах байдалтай байна.

-Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн өөрчлөлтийг санаачлах

-Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн өөрчлөлтийг төлөвлөх

-Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн өөрчлөлтийг зохион байгуулах

-Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн өөрчлөлттэй холбоотой оролцогч талуудын саналыг авах, тусгах

4 дэх зорилтын тухайд өмнөх хэсэгт зорилгод нийцэж байгаа гэдгийг тодорхойлсон. Эхний 3 зорилтын тухайд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөхөд санал авах зорилгыг өөрчлөлтийг санаачлах, төлөвлөх, зохион байгуулахгүйгээр хэрэгжүүлэх боломжгүй учир үүнийг зорилгодоо нийцсэн гэж үзэж байна. Гэвч “аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хороо” гэж зохицуулсны нийслэл, хороо, баг гэж зохицуулсан нь зорилгод нийцэхгүй байна. Учир нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хувьд тус журмын зорилго нь зөвхөн аймаг, сум, дүүргийг өөрчлөх асуудалд хамаарч байхаар зохицуулсан. Тиймээс тус журмын төслийн зорилго хэсэгт зохицуулах харилцаанд хамааралгүй “...нийслэл, баг, хороо...” гэх зохицуулалтыг хасах нь зүйтэй.

3.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

“Практикт хэрэгжих боломж” гэх шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд туршилтийн ажиллагааг явуулахдаа тухайн хууль тогтоомжийн төслийн зохицуулалттай холбоотой тодорхой тохиолдлыг бий болгож туршилтын ажиллагаа зохион байгуулна. Энэхүү хүрээнд журмын төслийн 6.3.1, 6.3.2, 6.5, 8.1 дэх хэсэгт заасан зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийнэ. Ингэхдээ баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх замаар “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийг үнэлсэн болно.

Иргэдэд өөрчлөлтийн төслийг мэдэгдэхтэй холбоотой зохицуулалтууд болох журмын төслийн 6.3.1, 6.3.2 дахь хэсгүүд практикт хэрэгжих боломжтой эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал

Журмын төслийн 6.3.1-т “Өөрчлөлтийн төслийг сум, багийн иргэдэд 3 сарын дотор хэвлэмэл танилцуулга, уулзалт зэрэг хэлбэрээр мэдэгдэнэ (өвөлжөө, хаваржаа, зусланд буух, отор нүүдэл хийх зэргээр алслагдсан болон цаг үеийн хүндрэл зэргийг тооцож аль болох мэдээлэл авах, мөн хариу хэлэх боломжийг олгох).” гэж зохицуулжээ. Мөн 6.3.2-т “6.3.2. Өөрчлөлтийн төслийг дүүрэг, хорооны иргэдэд 45 хонгийн дотор цахим, хэвлэмэл, уулзалт зэрэг хэлбэрээр мэдэгдэнэ.” гэх байдлаар зохицуулжээ. Дээрх хоёр зохицуулалтын нийтлэг зүйл нь тодорхой хоногийн дотор өөрчлөлтийн төслийг иргэдэд мэдэгдэхтэй холбоотой байна. Гэхдээ хоногийн дотор гэж хугацааг зааж зохицуулахдаа ямар үйл ажиллагаанаас хойш тухайн хоногийн дотор гэдгийг зохицуулаагүй үлдээсэн байна. Тухайлбал, ажлын хэсэг байгуулагдсанаас хойш, өөрчлөлтийн төслийг боловсруулснаас хойш гэх мэтчилэн тухайн хугацааг эхлэх хоногийг зааж өгөх нь зүйтэй байжээ.

Тиймээс тухайн журмын төслийн 6.3.1, 6.3.2 дахь хэсэг нь практикт хэрэгжих боломжгүй байна. Учир нь ажлын хэсэг иргэдэд өөрчлөлтийн төслийг мэдэгдэхдээ ямар хугацаанд мэдээллэх нь тодорхойгүй болж байна.

Журмын иргэдээс санал авах үйл ажиллагааны үе шаттай холбоотой зохицуулалт болох журмын төслийн 6.5 дахь хэсэг практикт хэрэгжих боломжтой эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Журмын төслийн 6.5 дахь хэсэгт “Ажлын хэсэг нь нэгжийн өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой баг, хороо, сум, дүүргийн иргэдийн санаа бодлыг баг, хорооны ИНХ, сум, дүүргийн ИТХ-аар шатлан хэлэлцэж, дэмжсэн болон эс дэмжсэн учир шалтгааныг

тэмдэглэж, албажуулна.” гэж зохицуулсан. Үүний дэд заалтууд болох 6.5.1-т “Орон нутгийн байнга оршин суугч иргэдээс санал асуулга авч, дүнг гаргана.”, 6.5.2-т “Баг, хорооны иргэдийн санал, асуулгын дүнг аймаг, дүүргийн ИТХ-д хүргүүлнэ.”, 6.5.3-т “Сум, дүүргийн иргэдийн санал, асуулгын дүнг Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газарт хүргүүлнэ.” гэх заалтууд байна. Тухайн заалтууд нь иргэдээс санал авах процессыг зохицуулах заалтууд ба дараалалсан үйл явц байхаар харагдаж байна. Тодруулбал дараах байдалтай байвал тохиромжтой байжээ.

-“6.5. Ажлын хэсэг нь нэгжийн өөрчлөлтийн төслийн талаарх иргэдийн саналыг дараах байдлаар авна.

6.5.1.Нэгжийн өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой баг, хороо, сум, дүүргийн иргэдийн санаа бодлыг баг, хорооны ИНХ, сум, дүүргийн ИТХ-аар шатлан хэлэлцэж, дэмжсэн болон эс дэмжсэн учир шалтгааныг тэмдэглэж, албажуулна.

6.5.2.Орон нутгийн байнга оршин суугч иргэдээс санал асуулга авч, дүнг гаргана.

6.5.3.Баг, хорооны иргэдийн санал, асуулгын дүнг аймаг, дүүргийн ИТХ-д хүргүүлнэ.

6.5.4.Сум, дүүргийн иргэдийн санал, асуулгын дүнг Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газарт хүргүүлнэ.

Ингэснээр тус зохицуулалт нь практикт хэрэгжих боломжтой болохоор байна. Учир нь иргэдээс санал авах үйл ажиллагааны дараалал, хийх ажил нь тодорхой болж байна.

Иргэдээс санал авахтай холбоотой зохицуулалтууд болох журмын төслийн 8.1 дэх хэсэг практикт хэрэгжих боломжтой эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Журмын төслийн 8.1 дэх хэсэгт “Нэгжийг өөрчлөх асуудлын талаар орон нутгийн иргэдээс өөрчлөлтийг “дэмжиж байна”, “дэмжихгүй” гэсэн хоёр санал авна.” гэж зохицуулсан байна. Гэвч тухайн “дэмжиж байна”, “дэмжихгүй” гэсэн саналыг хэрхэн авахыг тодорхойлж өгөөгүй байна. Тиймээс үүнийг тодорхой, практикт хэрэгжих боломжтой болгохын тулд хавсралтаар санал авах загварыг баталсан нь зүйтэй.

3.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Журмын төслийн зүйл, заалт, зохицуулалт нь найруулга, хэл зүйн болон агуулгын хувьд ойлгомжтой байдлаар томъёологдсон болон логик дараалалтай боловсруулагдсан эсэхийг шалгахдаа Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 4 дүгээр бүлэгт заасан болон “Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлал”-ыг баримталсан эсэхийг нарийвчлан шалгана. Ингэхдээ журмын төслийн 2.2, 2.3 дахь хэсэг, 6.3.1 дэх хэсэг, 6.4.1 дэх хэсэг, 9.1 дэх хэсэг, 9.1.1-9.1.4 дэх хэсэг, 6.3.2 дахь хэсгүүдэд дүн шинжилгээ хийсэн болно.

Нэр томъёоны тайлбарт ойлгомжгүй байдал бий болгосон зохицуулалтууд болох журмын төслийн 2.2, 2.3 дахь хэсгийн ойлгомжтой байдалд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Журмын төслийн 2.2-т “Нэгжийг шинээр байгуулах гэж тухайн орон нутагт иргэдийн суурьшил эрчимтэй нэмэгдэж, үргэлжлэх хандлагатай болсон”, 2.3-т “Нэгжийг татан буулгах гэж тухайн орон нутагт иргэдийн суурьшил эрчимтэй буурсан , эсвэл хүн оршин сууж

амьдрах нөхцөл байдалд эрс өөрчлөлт орсон” гэж зохицуулсан. Тус заалтын тухайд журмын нэр томъёоны тухай агуулгатай зохицуулалт учир тодорхойлолт нь оновчтой байх ёстой. Тус хоёр зохицуулалтын хувьд нийтлэг зүйл нь үйл үг буюу хэл зүйн хувьд тодорхой нэг зүйлийг хийх утгатай нэр томъёог нэрлэсэн найруулгын хэлбэрээр зохицуулсан байна. Тиймээс найруулгын алдаа үүсч тухайн зохицуулалт нь ойлгомжгүй болж байна. Үүнийг дараах байдлаар зохицуулах нь зүйтэй.

-Журмын төслийн 2.2 дахь хэсэг “Нэгжийг шинээр байгуулах гэж тухайн орон нутагт иргэдийн суурьшил эрчимтэй нэмэгдэж, үргэлжлэх хандлагатай болсныг үндэслэн шинээр байгуулах”

-Журмын төслийн 2.3 дахь хэсэг “Нэгжийг татан буулгах гэж тухайн орон нутагт иргэдийн суурьшил эрчимтэй буурсныг үндэслэн тухайн нэгжийг хасах”

Ийнхүү зохицуулснаар найруулгын хувьд алдаагүй болж, ойлгомжтой байдлыг бий болгоно.

Бичиглэл нь хууль тогтоомжийн тухай хуульд нийцээгүй зохицуулалт болох журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсгийн ойлгомжтой байдалд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэгт “Өөрчлөлтийн төслийг сум, багийн иргэдэд 3 сарын дотор хэвлэмэл танилцуулга, уулзалт зэрэг хэлбэрээр мэдэгдэнэ (өвөлжөө, хаваржаа, зусланд буух, отор нүүдэл хийх зэргээр алслагдсан болон цаг үеийн хүндрэл зэргийг тооцож аль болох мэдээлэл авах, мөн хариу хэлэх боломжийг олгох).” гэж зохицуулсан байна. Хууль тогтоомжийн тухай хуульд зааснаар хаалтыг тухайн тохиолдолд хэрэглэхээр зохицуулаагүй байна. Мөн үүнээс гадна тус агуулгыг хаалтнаас гадна тусдаа зохицуулалт болгон хуульчлах нь ойлгомжтой байна. Ингэхдээ тус хэсэгт өвөлжөө, хаваржаа, зусланд буух, отор нүүдэл хийх зэргээр алслагдсан болон цаг үеийн хүндрэл зэргийг тооцож аль болох мэдээлэл авах, мөн хариу хэлэх боломжийг олгох нөхцөл байдлыг харгалзан үзэх нь зүйтэй гэх зохицуулалтыг оруулах нь илүү ойлгомжтой болгохоор байна.

Тохиромжгүй үг ашигласан зохицуулалт болох журмын төслийн 6.4.1 дэх хэсгийн ойлгомжтой байдалд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Журмын төслийн 6.4.1 дэх хэсэгт “Үйл ажиллагаа болон эрх нь зөрчигдөж болзошгүй талуудтай уулзаж” гэх зохицуулалтыг оруулсан байна. Энэхүү хэсгийн “Үйл ажиллагаа” гэх үгийн сонголт нь тохиромжгүй байна. Учир нь үйл ажиллагаа зөрчигдөх гэсэн ойлголт нь логикийн алдаатай болж байна. Үүний оронд үйл ажиллагаанд нь саад учрах гэх байдлаар найруулсан нь ойлгомжтой байдлыг бий болгож байна.

Хэсгүүдийн хоорондын холболт ойлгомжгүй зохицуулалт болох журмын төслийн 9.1 дэх хэсгийн ойлгомжтой байдалд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Журмын төслийн 9.1 дэх хэсэгт “Энэ журмыг зөрчсөн аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ, түүний төлөөлөгч, ажлын хэсгийн гишүүн, төрийн албан хаагч, албан тушаалтан, хуулийн этгээдийн үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол тэдгээрт Төрийн албаны тухай

болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид заасан хариуцлага хүлээлгэнэ. Тухайлбал:” гэх зохицуулалт байна. Тухайлбал гэх үг нь бусад хууль тогтоомжид огт хэрэглэгддэггүй нэр томъёо байна. Тиймээс Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30.1.1-т заасан “Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томъёог хэрэглэх” гэх шалгуурт нийцэхгүй байна. Иймд тухайн зохицуулалт нь ойлгомжгүй байдлыг бий болгож байна. Тиймээс үүнийг тодорхой болгохын тулд Журмын төслийн 9.1 дэх хэсгийг “Энэ журмыг зөрчсөн аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ, түүний төлөөлөгч, ажлын хэсгийн гишүүн, төрийн албан хаагч, албан тушаалтан, хуулийн этгээдийн үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол дараах үйлдлүүдэд Төрийн албаны тухай болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.” гэж өөрчилж зохицуулах нь ойлгомжтой байдлыг бий болгохоор байна.

Ижил агуулга бүхий зохицуулах харилцааг өөр өгүүлбэрийн хэлбэрээр илэрхийлж найруулгын алдаа гаргасан зохицуулалт болох журмын төслийн 9.1.1-9.1.4 дэх хэсгийн ойлгомжтой байдалд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Журмын төслийн 9.1.1-9.1.4 дэх хэсэгт дараах зохицуулалтыг тусгасан байна.

9.1.1. Өөрчлөлтийн төслийг боловсруулахад алдаа гаргасан төрийн албан хаагч, мэргэжилтэн;

9.1.2. Өөрчлөлтийн төслийг иргэдэд мэдээлэх, таниулах, санаа бодлыг сонсох, нөлөөллийн үнэлгээг хийх, иргэдийн саналыг авах явцад зохион байгуулалтын алдаа гаргасан ажлын хэсгийн гишүүн;

9.1.3. Иргэдэд хэлэлцүүлэх, иргэдийн санал авах ажлыг санаатайгаар үймүүлсэн иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллага;

9.1.4. Санал асуулгын дүнг холбогдох байгууллагад хүргүүлэх ажлыг хоцроох, эсвэл дүнг санаатайгаар өөрчилсөн;

Тус зохицуулалт нь хариуцлага хүлээх үйлдлүүдийг журамласан зохицуулалт байна. Харин 9.1.1-9.1.3-т үйлдлийг бус албан тушаалтан, оролцогчийг зохицуулсан байгаа нь ойлгомжгүй байдлыг бий болгосон байна. Тиймээс тухайн албан тушаалтан, оролцогчийн үйлдлийг давхар зохицуулах нь зүйтэй. Дараах байдлаар зохицуулах нь ойлгомжтой байдлыг бий болгохоор байна.

9.1.1. Төрийн албан хаагч, мэргэжилтэн өөрчлөлтийн төслийг боловсруулахад алдаа гаргасан;

9.1.2. Ажлын хэсгийн гишүүн өөрчлөлтийн төслийг иргэдэд мэдээлэх, таниулах, санаа бодлыг сонсох, нөлөөллийн үнэлгээг хийх, иргэдийн саналыг авах явцад зохион байгуулалтын алдаа гаргасан;

9.1.3. Иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллага иргэдэд хэлэлцүүлэх, иргэдийн санал авах ажлыг санаатайгаар үймүүлсэн;

Үсгийн алдаа гаргасан зохицуулалт болох журмын төслийн 6.3.2 дахь хэсгийн ойлгомжтой байдалд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Журмын төслийн 6.3.2-т “Өөрчлөлтийн төслийг дүүрэг, хорооны иргэдэд 45 хонгийн дотор цахим, хэвлэмэл, уулзалт зэрэг хэлбэрээр мэдэгдэнэ.” гэж зохицуулсан байна. Тус хэсгийн “хонгийн” гэх үг нь зөв бичих дүрмийн хувьд алдаатай бичигдсэн байна. Тиймээс тус журмын “хонгийн” гэдгийг “хоногийн” гэж өөрчлөх шаардлагатай байна.

3.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Тухайн хууль тогтоомжийн төсөлд тодорхой этгээдүүдэд үүрэг хүлээлгэсэн, аж ахуйн байгууллагын салбарт их хүндрэл үүсгэх зохицуулалт байгаа тохиолдолд хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгож, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгааг хийх нь зүйтэй. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Журмын төслийн 4 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.5.1 дэх хэсэг журмын төслийн 8.2 дахь хэсэг гэх зохицуулалтад дүн шинжилгээг хийж “хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтэд нийцэж байгаа эсэхэд дүгнэлт өгсөн.

Нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахуун болон онолын хувьд хүлээн зөвшөөрөхгүй зохицуулалт болох журмын төслийн 4 дэх хэсэг хүлээн зөвшөөрөгдөх эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал

Журмын төслийн 4 дэх хэсэгт нэгжийг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлтийг зохицуулсан ба дараах байдлаар зохицуулагдсан байна.

4. Нэгжийг тодорхойлох үзүүлэлт (шалгуур)

4.1.Харьяалах нэгжийн тоо, харьцаа ойролцоо байх

4.1.1.Аймгийн сумын тоо, багийн тоо

4.1.2.Нийслэлийн дүүрэг, хороо, хэсгийн тоо

4.2.Нутаг дэвсгэрийн хувьд дараах үзүүлэлтийг харгалзана. Үүнд:

4.2.1.Нутаг дэвсгэрийн хэмжээ зохистой, тэнцвэртэй байх

4.2.2.Алслагдсан байдал: аймгийн төвөөс сум, баг хүртэлх зай

4.2.3.Төлөв: ердийн, алслагдсан, хилийн, төв суурин, орон нутгийн хот

4.2.4.Хилийн цэс тодорхой байх

4.3.Хүн амын нутагшил суурьшил, өсөлтийн дараах үзүүлэлтийг харгалзана. Үүнд:

4.3.1.Хүн амын тоо, өсөлтийн хандлага (өсөлтийн хувь 1.05-аас дээш)

4.3.2.Иргэд суурьшин амьдрах боломжтой байх (амьдрах нөхцөл, ажлын байр, өрхийн орлого)

4.3.3.Хүн амын шилжих хөдөлгөөний татах/түлхэх хүчний харьцаа, хандлага

4.4.Эдийн засгийн бүтэц

4.4.1.Дэд бүтэц: зам тээврийн байдал, эрчим хүчний хангамж, усан хангамж, цэвэрлэх болон ариутгалын систем

4.4.2.Орон нутгийн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ; Хөдөө аж ахуй (мал аж ахуй, газар тариалан, ой, бусад); Боловсруулах үйлдвэр; төрөл бүрийн үйлчилгээ нь зэрэг тодорхой бөгөөд хоршин ажиллах боломжтой байх (мезо түвшинд кластер үүсгэж байх; ДНБ-нд эзлэх болон оруулах хувь, хэмжээ тодорхой)

4.5.Нийгмийн үйлчилгээний хүртээмж, чанар

4.5.1.Эрүүл мэндийн үйлчилгээ (сум, баг, өрхийн эмнэлэг, түргэн тусламж)

4.5.2.Боловсрол (сургуулийн өмнөх, бага дунд боловсрол)

4.5.3.Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх

4.5.4.Нийгмийн бусад үйлчилгээ

4.6.Төрийн болон Нутгийн захиргааны ажил үйлчилгээ

Тус шалгуур үзүүлэлт нь Монго Улсын Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 3-т заасан “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ.” гэх зохицуулалтын эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан гэх шалгуурын нарийвчилсан зохицуулалт юм. Гэхдээ энэхүү шалгуур үзүүлэлтийг ийнхүү журамлан тогтоох боломжгүй юм. Учир нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 13.1-т “Аймаг, сум, дүүргийг өөрчлөх асуудлыг тухайн орон нутгийн эдийн засгийн бүтэц, чадавх, хүн амын болон газар зүйн байршил, тэдгээртэй холбогдох бусад нөхцөлийг харгалзан тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа иргэдийн саналыг үндэслэн Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ.” гэж зааснаар Улсын Их Хурал тухайн орон нутгийн эдийн засгийн бүтэц, чадавх, хүн амын болон газар зүйн байршил, тэдгээртэй холбогдох бусад нөхцөлийг харгалзан гэх шалгуурыг үндэслэл болгож өөрийн эрх хэмжээнд шийдвэрлэхээр байна. Тиймээс тус шалгуурыг журмаар шийдвэрлэж болохгүй байна. Харин тус асуудал нь тус шалгуурыг шийдвэрлэх бодлогын асуудал болж байна. Тухайн орон нутгийн эдийн засгийн бүтэц, чадавх, хүн амын болон газар зүйн байршил, тэдгээртэй холбогдох бусад нөхцөл буюу Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 3-т заасан эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан гэх шалгуурыг үндэслэн Улсын Их Хурал өөрийн эрх хэмжээндээ шийдвэрлэх ёстой. Бодлогоор шийдвэрлэх асуудал болон эрх зүйн хувьд шийдвэрлэх асуудлын ялгаанаас хамаарч байгаа тул энэ нь хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц биш байна. Тиймээс уг хэсгийг хасч зохицуулах нь зүйтэй.

Нийтээр ижил ойлгох харилцааг өөр байдлаар зохицуулсан зохицуулалт болох журмын төслийн 6.5.1, 8.2 дэх хэсэг хүлээн зөвшөөрөгдөх эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал

Журмын төслийн 6.5.1-т “Орон нутгийн байнга оршин суугч иргэдээс санал асуулга авч, дүнг гаргана.”, 8.2-т “Санал хураалтад тухайн нутагт байнга оршин суугч, сонгуулийн насны иргэдийн олонх (50 хувиас дээш) оролцсон бол санал авах ажлын дүнг хүчинтэйд тооцно.” гэж тус тус зохицуулсан. Тус зохицуулалтуудаас “...байнгын оршин суугч...” гэх хэсэг нь хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц биш байна. Учир нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 3, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1-т иргэдийн саналыг авахаар заасан. Иргэдийн санал

гэдгийг байнгын оршин суугч гэх зохицуулалтаар явцууруулсан нь хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц байдлыг үгүйсгэж байна. Учир нь Иргэний хуулийн 7.2-т “Иргэн гэж иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогч- Монгол Улсын иргэн, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнийг ойлгоно.” гэж хуульчилсан байдаг. Энэхүү ойлголтыг нийтээр ижил ойлгодог ба үүнээс өөрөөр зохицуулсан тохиолдолд хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц байдал үгүйсгэгдэнэ. Тус журамд “байнгын оршин суугч” гэж явцууруулж зохицуулсан нь түр оршин суугч болон бусад хамаарах этгээдүүдийн саналыг авахгүй байх нөхцөл байдалд хүргэж хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц байдлыг үгүйсгэж байна.

3.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

“Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээд дараах хоёр асуултанд хариулахыг зорьсон.

Энэхүү шалгах хэрэгслийг хэрэглэж хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлснээр хууль тогтоомжийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг тогтоож, тэдгээрийг арилгаж, тухайн хуулийн төслийн дотоод болон бусад хуультай уялдах уялдаа холбоог сайжруулна. Энэ хүрээнд Журмын төслийн 3.4 дэх хэсэг, журмын төслийн 1.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 3.3 дахь хэсэг, журмын төслийн 3.7 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.1.1 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.1.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.2.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.5.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 4.5.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 5.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 5.4 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.5 дахь хэсэг, журмын төслийн 6.5.2 дахь хэсэг, хавсралт 1-ийн 1.2, 1.7, 1.8, 4.1, хавсралт 2-ийн 1, журмын төслийн 6.3 дахь хэсэг, журмын төслийн 2.6 дахь хэсэг, журмын 2.1-2.6 дахь хэсгийг харилцан уялдаатай эсэхэд дүн шинжилгээ хийлээ.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар тухайн харилцааг зохицуулсантай зөрчилдсөн зохицуулалтууд болох журмын төслийн 3.4 дэх хэсэг, журмын төслийн 1.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 3.3 дахь хэсэг, журмын төслийн 3.7 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.1.1 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.1.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.2.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.5.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 4.5.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 5.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 5.4 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.5 дахь хэсэг, журмын төслийн 6.5.2 дахь хэсэг, хавсралт 1-ийн 1.2, 1.7, 1.8, 4.1, хавсралт 2-ийн 1 дэх хэсэг нь тус хуультай нийцтэй эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Журмын төслийн 1.1 дэх хэсэг “...(аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хороо)...”, журмын төслийн 3.3 дахь хэсэг “...(Аймаг, сум алгассан байдлаар сум, дүүрэг, баг, хороо байгуулахгүй). ...”, журмын төслийн 3.7 дахь хэсэг “...багийн төв ...”, журмын төслийн 4.1.1 дахь хэсэг “...Аймгийн сумын тоо, багийн тоо...”, журмын төслийн 4.1.2 дахь хэсэг “...Нийслэлийн дүүрэг, хороо, хэсгийн тоо...”, журмын төслийн 4.2.2 дахь хэсэг “...баг хүртэлх зай ...”, журмын төслийн 4.5.1 дэх хэсэг “...(сум, баг, өрхийн эмнэлэг, түргэн тусламж)...”, журмын төслийн 4.5.2 дахь хэсэг “...(сургуулийн өмнөх, бага дунд боловсрол)...”, журмын төслийн 5.1 дэх хэсэг “Баг, хороо, сум, дүүргийг өөрчлөх асуудлаар иргэд болон Засаг дарга санал гаргаж болно. Баг, хорооны ИНХ, аймаг, нийслэлийн ИТХ саналыг тус тус хэлэлцэж, хурлаар гарсан шийдвэрийн дагуу ЗДТГ өөрчлөлтийн төслийг хийнэ”, журмын төслийн 5.4 дэх хэсэг “Баг, хорооны өөрчлөлтэй холбогдох төсөл, төсвийг боловсруулахад ЗДТГ-ын дэргэдэх Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн нэгж болон агентлагууд чиг үүргийн

дагуу оролцож, уулзалт, хэлэлцүүлгийг хамтарч хийнэ.”, журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг “Өөрчлөлтийн төслийг сум, багийн...”, журмын төслийн 6.5 дахь хэсэг “Ажлын хэсэг нь нэгжийн өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой баг, хороо, сум, дүүргийн иргэдийн санаа бодлыг баг, хорооны ИНХ, сум, дүүргийн ИТХ-аар шатлан хэлэлцэж, дэмжсэн болон эс дэмжсэн учир шалтгааныг тэмдэглэж, албажуулна.”, журмын төслийн 6.5.2 дахь хэсэг “Баг, хорооны иргэдийн санал, асуулгын дүнг аймаг, дүүргийн ИТХ-д хүргүүлнэ”, хавсралт 1-ийн 1.2, 1.7, 1.8, 4.1, хавсралт 2-ийн 1 дэх хэсгийн заалтууд нь баг, хороо, хэсгийг өөрчлөхтэй холбоотой харилцааг зохицуулахаар тусгагдсан. Гэхдээ үндэслэсэн хууль буюу Монгол Улсын Үндсэн хуулийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд зааснаар тус харилцаа нь тус журмын зохицуулагдах харилцаанд хамаарагдахгүй байна.

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1, 13.2, 13.3-т зааснаар аймаг, сум, дүүргийг өөрчлөх асуудлыг тухайн орон нутгийн эдийн засгийн бүтэц, чадавх, хүн амын болон газар зүйн байршил, тэдгээртэй холбогдох бусад нөхцөлийг харгалзан тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа иргэдийн саналыг үндэслэн Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэх, аймаг, сум, дүүргийг өөрчлөх асуудлыг Засгийн газар санаачлах, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг шийдвэрлэхдээ тухайн нэгжийн иргэдийн саналыг авсан байх, санал авах ажлыг харьяалах иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хариуцан зохион байгуулах бөгөөд санал авах журмыг Улсын Их Хурал тогтоох, санал хураалтад сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн олонх оролцсон бол уг санал авах ажлын дүнг хүчинтэйд тооцох гэх зохицуулах харилцааны хүрээнд тус журам боловсруулагдахаар байна. Харин баг, хорооны тухайд Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.4, 13.5-т зааснаар багийг аймгийн Засаг даргын өргөн мэдүүлснээр аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал шийдвэрлэхээр, хороог нийслэлийн Засаг даргын өргөн мэдүүлснээр нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал шийдвэрлэхээр тус тус зохицуулсан нь иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал нь тус санал авах асуудлыг дотооддоо шийдвэрлэхээр байгааг харуулж байна. Тиймээс дээрх баг, хороотой холбоотой заалт нь тус журмаар зохицуулагдахгүй тул тус журмаас хасах нь зүйтэй.

Захиргааны ерөнхий хуулийн агуулгатай зөрчилдсөн зохицуулалт болох журмын төслийн 6.3 дахь хэсэг нь тус хуультай нийцтэй эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.
--

Журмын төслийн 6.3 дахь хэсэгт “Орон нутгийн иргэдэд өөрчлөлтийн төслийг урьдчилан мэдэгдэнэ” гэх ойлголтыг захиргааны хэм хэмжээний акт гэж тайлбарласан байна. Захиргааны ерөнхий хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1-т захиргааны хэм хэмжээний актыг “Захиргааны хэм хэмжээний акт гэж хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллагаас нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан, гадагш чиглэсэн, үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй шийдвэрийг ойлгоно.” гэж зохицуулсан байдаг. Тус мэдэгдэл нь зохицуулалт агуулаагүй, үйлчлэл нь давтагдах шинжгүй тул захиргааны хэм хэмжээний акт биш байна. Тиймээс журмаас тус тайлбарыг хасах нь зүйтэй.

Журам нь дотроо зөрчилдсөн зохицуулалт болох журмын төслийн журмын төслийн 2.3 дахь хэсэг нь зөрчилдөөнтэй эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.
--

Журмын төслийн 2.3 дахь хэсэгт “Нэгжийг шилжүүлэх гэж бүс нутгийн хөгжлийн таталцалтай уялдуулж тухайн нэгжийг өөр аймагт нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны хувьд харьяалуулах” гэж зохицуулсан ба үүний “өөр аймаг” гэх үг нь журмын бусад заалттай зөрчилтэй. Учир нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж өөрчлөх нь аймаг, сум, дүүргийн хувьд яригдаж байгаа учир төс заалтад зөвхөн өөр аймагт нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны хувьд харьяалуулах гэж зааснаа бусад нэгжийн хувьд зөрчилтэй, харьяалуулах боломжгүй байх нөхцөл байдалд хүргэж байна. Тиймээс “өөр аймагт” гэдгийг “өөр аймаг, сум, дүүрэгт” гэж өөрчлөх нь зүйтэй.

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар тухайн харилцааг зохицуулсантай зөрчилдсөн зохицуулалт болох журмын 3.4 дэх хэсэг зөрчилдөөнтэй эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Журмын төслийн 3.4 дэх хэсэгт “Үйлчилгээг дордуулахгүй байх: Төрийн суурь (эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж, цэцэрлэг, бага сургууль, цагдаа,...) үйлчилгээг иргэдэд хүртээмжтэй, чанартай хүргэх боломж нөхцөл буурахгүй, улмаар сайжрах” гэж зохицуулсан байна. Энэ зохицуулалтын “...Төрийн суурь...” гэх нэр томъёо нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн зохицуулалттай зөрчилдэж байна. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.5, 13.7-т үүнийг “...хуульд заасан үйлчилгээ...”, “...өмнө нь үзүүлж байсан үйлчилгээ ...” гэж зохицуулжээ. Тиймээс журмын тус зохицуулалтыг дээрх ойлголтуудад нийцүүлж зөрчлийг арилгах нь зүйтэй.

Журмын заалт нь дотроо зөрчилдсөн зохицуулалт болох 2.1-2.6 дахь хэсэг нь зөрчилдөөнтэй эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Журмын төслийн 2.1-2.6 дахь хэсэгт дараах зохицуулалтууд орсон байна.

2.1.Нэгжийг өөрчлөх гэдэгт бодит нөхцөл байдал болон улс, орон нутгийн хөгжлийн бодлоготой уялдуулж ЗЗНД-ийн нэгжийг шинээр байгуулах, татан буулгах, нэгтгэх, хуваах, шилжүүлэх зэргээр өөрчилж, харьяалал, нэр, нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хилийн цэсийг шинэчлэн тогтоох, иргэний бүртгэл, хаягийн хөдөлгөөн хийхийг ойлгоно.

2.2.Нэгжийг шинээр байгуулах гэж тухайн орон нутагт иргэдийн суурьшил эрчимтэй нэмэгдэж, үргэлжлэх хандлагатай болсон;

2.3.Нэгжийг татан буулгах гэж тухайн орон нутагт иргэдийн суурьшил эрчимтэй буурсан , эсвэл хүн оршин сууж амьдрах нөхцөл байдалд эрс өөрчлөлт орсон;

2.4.Нэгжийг нэгтгэх гэж зэргэлдээх нэгжүүдийг нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны хувьд нэгтгэх;

2.5.Нэгжийг хуваах гэж нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны хувьд хуваах;

2.6.Нэгжийг шилжүүлэх гэж бүс нутгийн хөгжлийн таталцалтай уялдуулж тухайн нэгжийг өөр аймагт нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны хувьд харьяалуулах;

Дээрх байдлаар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх 5 хэлбэр болох шинээр байгуулах, татан буулгах, нэгтгэх, хуваах, шилжүүлэх хэлбэрийг зохицуулсан

байна. Тус хэлбэрүүд нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлын хувьд зөрчилдөөн үүсгэхээр байна. Тухайлбал, аймаг, сум, дүүргийг нэгтгэсэн, хуваасан, шилжүүлсэн тохиолдолд тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгж нь шинээр байгуулагдах эсвэл татан буугдах өөрчлөлтийг үзүүлдэг. Тиймээс өөрчлөлтийн хэлбэрийг нэгтгэх, хуваах, шилжүүлэх гэсэн 3 хэлбэр байхаар зохицуулах нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл шинээр буюу өөрчлөн байгуулах (нэгтгэх, нийлүүлэх, салгах) байдлаар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх⁷ нь зүйтэй юм.

Журмын заалт нь дотроо зөрчилдсөн зохицуулалт болох журмын төслийн 3.1 дэх хэсэг “Төрийн байгууламжийн нэгдмэл байх зарчим: Улс нь аймаг, нийслэлийг; аймаг нь сумаа; сум нь багаа; нийслэл нь дүүргээ, дүүрэг нь хороогоо зохион байгуулах бөгөөд хуулиар тогтоосон үүрэг, бүрэн эрхийн хүрээнд ажиллана (нэгжийн чиг үүрэг тодорхой, удирдлага шаталсан байх, түвшин тус бүрдээ шийдвэр гаргах эрх үүрэг, хариуцлагатай байх)” нь зөрчилдөөнтэй эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Төрийн байгууллагын нэгдмэл байх зарчмыг хангах агуулгатай заалт боловч түвшин тус бүрдээ шийдвэр гаргах эрх үүрэгтэй гэсэн нь зөрчилтэй байна. Учир нь улсын бодлого шийдвэрийг бүх шатны байгууллага хэрэгжүүлэх үүрэгтэй учраас аймаг, нийслэлийн засаг дарга нар сумандаа дүүрэгтээ нэгэн жигд эрх олгож үүрэг хүлээлгэх ёстой. Хэрэв сум, дүүргийн засаг дарга нарын шийдвэр аймаг, нийслэлийн шийдвэртэй уялдаж байх ёстой учраас түвшин тус бүртээ нэгдмэл байдлаа үгүйсгэх хандлагатай байна. Нэгжийг өөрчлөхдөө нэгжийг нэгтгэх, шилжүүлэх, татан буулгах гэсэн нэгдмэл зарчим хангахад чиглэгдсэн байна. Гэвч энэхүү нэгдмэл байдлыг үгүйсгэх хандлагатай нэгжийг шинээр байгуулах тухай тусгасан нь зөрчилтэй байна. Мөн удирдлага шаталсан байх, түвшин тус бүртээ шийдвэр гаргах үүрэг хариуцлагатай гэсэн нь ойлгомжгүй бөгөөд нэгдмэл байдлаа үгүйсгэх шинжтэй байна.

ДӨРӨВ.ҮР ДҮНГ ҮНЭЛЖ, ЗӨВЛӨМЖ ӨГСӨН БАЙДАЛ

Журмын төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ шалгуур үзүүлэлт бүрээр дараах байдлаар үнэлж дүгнэлээ.

4.1. Үнэлэлт, дүгнэлт

1.Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төсөл нь бүхэлдээ Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасан эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх зорилгод нийцсэн эсэх болон журмын төслийн зорилго нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасан эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх зорилгод нийцсэн эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн юм. Дүн шинжилгээний явцад Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулинд байх засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх зорилгыг судлаж журмын төсөл бүхэлдээ буюу зохицуулж буй харилцаа нь нийцэж байгаа эсэхэд дүгнэлт өгөхөд үр дүн нь зорилгодоо хүрэх байдалд нийцсэн байх дүгнэлт гарсан.

⁷ Б.Чимид, “Үндсэн хуулийн мэдлэг”, (УБ, 2008), 356 дахь тал

Харин журмын төслийн зорилгын “...нийслэл, баг, хороо...” гэх зохицуулалт нь хамааралгүй харилцааг зохицуулсан тул зорилгод хүрэх байдалд нийцээгүй байна.

2. Практикт хэрэгжих байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Практикт хэрэгжих байдал шалгуур үзүүлэлтийн хувьд журмын төслийн иргэдэд өөрчлөлтийн төслийг мэдэгдэхтэй холбоотой заалтууд, журмын иргэдээс санал авах үйл ажиллагааны үе шаттай холбоотой заалтууд, иргэдээс санал авахтай холбоотой заалтууд болох журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.3.2 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.5 дахь хэсэг, журмын төслийн 8.1 дэх хэсэг нь практикт хэрэгжих боломжтой эсэхэд дүн шинжилгээ хийж дүгнэлт өгсөн юм. Үр дүнд журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.3.2 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.5 дахь хэсэг, журмын төслийн 8.1 дэх хэсэг буюу сонгон авсан заалтууд нь бүгд практикт хэрэгжих байдал шалгуур үзүүлэлтэд тэнцээгүй, түүнийг өөрчлөх шаардлагатай болсон.

3. Ойлгомжтой байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Ойлгомжтой байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслийн нэр томъёоны тайлбарт ойлгомжгүй байдал бий болгосон, бичиглэл нь хууль тогтоомжийн тухай хуульд нийцээгүй, тохиромжгүй үг ашигласан, хэсгүүдийн хоорондын холболт ойлгомжгүй, ижил агуулга бүхий зохицуулах харилцааг өөр өгүүлбэрийн хэлбэрээр илэрхийлж найруулгын алдаа гаргасан, үсгийн алдаа гаргасан зохицуулалтууд болох журмын төслийн 2.2 дэх хэсэг, журмын төслийн 2.3 дахь хэсэг, журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.4.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 9.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 9.1.1-9.1.4 дахь хэсэг, журмын төслийн 9.1.5 дахь хэсэг, журмын төслийн 6.3.2 дэх хэсэгт дүн шинжилгээ хийсэн юм. Тус дүн шинжилгээний явцад дээрх заалтууд болох журмын төслийн 2.2 дэх хэсэг, журмын төслийн 2.3 дахь хэсэг, журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.4.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 9.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 9.1.1-9.1.4 дахь хэсэг, журмын төслийн 9.1.5 дахь хэсэг, журмын төслийн 6.3.2 дэх хэсэг нь бүгд ойлгомжтой байдлын шалгуур үзүүлэлтэд тэнцэхгүй, засч сайжруулах талаар дүгнэлт гарсан.

4. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хувьд журмын төслийн нийтээр дагаж мөрдөх зан суртахуун болон онолын хувьд хүлээн зөвшөөрөхгүй, нийтээр ижил ойлгох харилцааг өөр байдлаар зохицуулсан зохицуулалт болох журмын төслийн 4 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.5.1 дэх хэсэг журмын төслийн 8.2 дахь хэсэгт дүн шинжилгээ хийж тус шалгуурт нийцсэн эсэхэд дүгнэлт хийсэн. Журмын төслийн 4 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.5.1 дэх хэсэг журмын төслийн 8.2 дахь хэсэг нь бүгд хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал шалгуур үзүүлэлтэд нийцээгүй болох нь судалгааны явцад тогтоогдсон.

5. Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслийн Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар тухайн харилцааг зохицуулсантай зөрчилдсөн, Захиргааны ерөнхий хуулийн агуулгатай зөрчилдсөн, журам нь дотроо зөрчилдсөн гэх зохицуулалтууд болох Журмын төслийн 3.4 дэх хэсэг, журмын төслийн 1.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 3.3 дахь хэсэг, журмын төслийн 3.7 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.1.1 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.1.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.2.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.5.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 4.5.2 дахь хэсэг, журмын

төслийн 5.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 5.4 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.5 дахь хэсэг, журмын төслийн 6.5.2 дахь хэсэг, хавсралт 1-ийн 1.2, 1.7, 1.8, 4.1, хавсралт 2-ийн 1, журмын төслийн 6.3 дахь хэсэг, журмын төслийн 2.6 дахь хэсэг, журмын 2.1-2.6 дахь хэсэгт дүн шинжилгээ хийж харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтэд нийцсэн эсэхийг дүгнэсэн. Судалгааны явцад сонгон авсан зохицуулалтууд нь бүхэлдээ буюу Журмын төслийн 3.4 дэх хэсэг, журмын төслийн 1.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 3.3 дахь хэсэг, журмын төслийн 3.7 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.1.1 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.1.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.2.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.5.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 4.5.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 5.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 5.4 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.5 дахь хэсэг, журмын төслийн 6.5.2 дахь хэсэг, хавсралт 1-ийн 1.2, 1.7, 1.8, 4.1, хавсралт 2-ийн 1, журмын төслийн 6.3 дахь хэсэг, журмын төслийн 2.6 дахь хэсэг, журмын 2.1-2.6 дахь хэсэг, журмын төслийн 3.1 дэх хэсэг нь тус шалгуурт нийцээгүй байх үр дүнг үзүүлсэн ба үүнийг засч сайжруулах арга замыг тодорхойлсон.

4.2. Зөвлөмж

“Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлаар оролцогч талуудын санал авах журам”-ын төслийн үр нөлөөг тооцох ажиллагааны үр дүнд гарсан дүгнэлтэд тулгуурлан дараах зөвлөмжийг гаргаж байна.

Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

1. Журмын төслийн 1.1 дэх хэсгийн “...нийслэл, баг, хороо...” гэснийг хасах;

Практикт хэрэгжих байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

1. Журмын төслийн 6.3.1, 6.3.2 дахь хэсэгт иргэдэд өөрчлөлтийн төслийг мэдэгдэхдээ хугацааг хэзээнээс эхэлж тоолохыг тодорхой болгож зохицуулах;
2. Журмын төслийн 6.5 дахь хэсэг болон түүний дэд заалтуудыг дараах байдлаар өөрчлөх;
6.5. Ажлын хэсэг нь нэгжийн өөрчлөлтийн төслийн талаарх иргэдийн саналыг дараах байдлаар авна.
6.5.1.Нэгжийн өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой баг, хороо, сум, дүүргийн иргэдийн санаа бодлыг баг, хорооны ИНХ, сум, дүүргийн ИТХ-аар шатлан хэлэлцэж, дэмжсэн болон эс дэмжсэн учир шалтгааныг тэмдэглэж, албажуулна.
6.5.2.Орон нутгийн байнга оршин суугч иргэдээс санал асуулга авч, дүнг гаргана.
6.5.3.Баг, хорооны иргэдийн санал, асуулгын дүнг аймаг, дүүргийн ИТХ-д хүргүүлнэ.
6.5.4.Сум, дүүргийн иргэдийн санал, асуулгын дүнг Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газарт хүргүүлнэ.
3. Журмын төслийн 8.1 дэх хэсэгтэй холбогдуулан иргэдээс санал авах саналын хуудасны загварыг хавсралтаар батлах;

Ойлгомжтой байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

1. Журмын төслийн 2.2, 2.3 дахь хэсгийг дараах байдлаар өөрчлөх;
2.2.Нэгжийг шинээр байгуулах гэж тухайн орон нутагт иргэдийн суурьшил эрчимтэй нэмэгдэж, үргэлжлэх хандлагатай болсныг үндэслэн шинээр байгуулах

- 2.3.Нэгжийг татан буулгах гэж тухайн орон нутагт иргэдийн суурьшил эрчимтэй буурсныг үндэслэн тухайн нэгжийг хасах;
2. Журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсгийг “Өөрчлөлтийн төслийг сум, багийн иргэдэд 3 сарын дотор хэвлэмэл танилцуулга, уулзалт зэрэг хэлбэрээр мэдэгдэнэ. Ингэхдээ өвөлжөө, хаваржаа, зусланд буух, отор нүүдэл хийх зэргээр алслагдсан болон цаг үеийн хүндрэл зэргийг тооцож аль болох мэдээлэл авах, мөн хариу хэлэх боломжийг олгох шаардлагатай” гэж өөрчлөх;
 3. Журмын төслийн 6.4.1 дэх хэсгийг “Үйл ажиллагаанд нь саад учирсан болон эрх нь зөрчигдөж болзошгүй талуудтай уулзаж” гэж өөрчлөх;
 4. Журмын төслийн 9.1 дэх хэсгийг “Энэ журмыг зөрчсөн аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ, түүний төлөөлөгч, ажлын хэсгийн гишүүн, төрийн албан хаагч, албан тушаалтан, хуулийн этгээдийн үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол дараах үйлдлүүдэд Төрийн албаны тухай болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.” гэж өөрчлөх;
 5. Журмын төслийн 9.1.1-9.1.3 дахь хэсгийг дараах байдлаар өөрчлөх;
9.1.1.Төрийн албан хаагч, мэргэжилтэн өөрчлөлтийн төслийг боловсруулахад алдаа гаргасан;
9.1.2.Ажлын хэсгийн гишүүн өөрчлөлтийн төслийг иргэдэд мэдээлэх, таниулах, санаа бодлыг сонсох, нөлөөллийн үнэлгээг хийх, иргэдийн саналыг авах явцад зохион байгуулалтын алдаа гаргасан;
9.1.3.Иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллага иргэдэд хэлэлцүүлэх, иргэдийн санал авах ажлыг санаатайгаар үймүүлсэн;
 6. Журмын 6.3.2 дахь хэсгийн “хонгийн” гэснийг “хоногийн” гэж өөрчлөх;

Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

1. Журмын төслийн 4 дэх хэсгийн зохицуулалтуудыг хасах;
2. Журмын төслийн 6.5.1, 8.2 дэхь хэсгийн “...байнгын оршин суугч...” гэснийг “...иргэн...” гэж өөрчлөх;

Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

1. Журмын төслийн 3.4 дэх хэсэг, журмын төслийн 1.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 3.3 дахь хэсэг, журмын төслийн 3.7 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.1.1 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.1.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.2.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 4.5.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 4.5.2 дахь хэсэг, журмын төслийн 5.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 5.4 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.3.1 дэх хэсэг, журмын төслийн 6.5 дахь хэсэг, журмын төслийн 6.5.2 дахь хэсэг, хавсралт 1-ийн 1.2, 1.7, 1.8, 4.1, хавсралт 2-ийн 1 дэх заалтыг хасах;
2. Журмын төслийн 6.3 дахь хэсгийн тайлбар хэсгийг хасах;
3. Журмын төслийн 2.3 дахь хэсгийн “...өөр аймагт...” гэснийг “...өөр аймаг, сум, дүүрэгт...” гэж өөрчлөх;
4. Журмын төслийн 3.4 дэх хэсгийн “...Төрийн суурь...” гэснийг Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн зохицуулалттай уялдуулж өөрчлөх;
5. Журмын төслийн 2.1-2.6 дахь хэсгийг багасгаж засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг нэгтгэх, хуваах, шилжүүлэх хэлбэрээр зохицуулах;
6. Журмын төслийн 3.1 дэх хэсгийн “...түвшин тус бүрдээ шийдвэр гаргах эрх үүрэг, хариуцлагатай байх ...” гэдгийг хасах;

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж, эрх зүйн акт

Монгол хэлээр:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, (1992)
2. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, (2006)
3. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, (2020)
4. Хууль тогтоомжийн тухай хууль, (2015)
5. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр: 01 дугаарт дүгнэлт, 01 дугаарт тогтоол

Ном, сурах бичиг, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

Монгол хэлээр:

1. Г.Совд, Н.Жанцан, Ж.Амарсанаа, С.Жанцан, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар”, (УБ, 2000)
2. Б.Чимид, “Үндсэн хуулийн мэдлэг”, (УБ, 2008)
3. С.Номынбаясгалан, “Үндсэн хуулийн маргаан: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн лавлах бичиг”, (УБ, 2018)
4. Д.Батбаатар, Ш.Бямбаа, Д.Ганзориг, Б.Гүнбилэг, Ц.Даваадулам, Г.Жаргал, Н.Лувсанжав, Р.Мухийт, Д.Сүнжид “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай” хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, (УБ, 2019)