



ҮНДСЭН ХУУЛЬ БҮТЭЭХ ПРАКТИКИЙН ГАРЫН АВЛАГА

ТӨВЛӨРЛИЙГ СААРУУЛАХ ХЭЛБЭР

Маркус Бөкенфорде

Ерөнхий редактор:	Л.Өлзийсайхан, Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, төслийн үндэсний захирал
Редактор:	Х.Эрдэмбилэг
Орчуулагч:	С.Энх-Амгалан, хуульч, орчуулагч

Энэ гарын авлагыг Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр, Швейцарын хөгжлийн агентлагийн хамтран хэрэгжүүлж буй "Монгол Улсын төлөөллийн байгууллагыг бэхжүүлэх нь" төслийн дэмжлэгтэйгээр Монгол хэлнээ хөрвүүлж, хэвлэв.

Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн: Төвлөрлийг сааруулах хэлбэр

© Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн (АСДҮОУХ), 2011

Энэхүү хэвлэл нь аливаа улс эсхүл улс төрийн ашиг сонирхлоос ангид болно. Энд илэрхийлэгдсэн үзэл бодол нь АСДҮОУХ, түүний удирдах зөвлөл, гишүүн улсууд, эсхүл хандивлагч нарыг төлөөлөхгүй болно.

Энэ номын цахим хувилбарыг ашгийн бус зорилгоор чөлөөтэй хувилж, түгээж, дамжуулж болохын зэрэгцээ хэсэгчлэн ашиглаж болно (Creative Commons license (CCL) – Creative Commons Attribute –NonCommercial- ShareAlike 3.0 лицензийн дагуу). Энэ лицензийн талаарх дэлгэрэнгүйг <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/> хаягаар орж үзнэ үү.

Энэ ном нь Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэнгээс 2011 онд эрхлэн гаргасан “A Practical guide to Constitution building: Decentralized Forms of Government” гарын авлагын орчуулга бөгөөд орчуулгын оновчтой эсэхийг тус Хүрээлэн шалгаж нягтлаагүй болно.

Strömsborg
SE – 103 34 Stockholm
Sweden
Утас: +46-8-698 37 00
Факс: +46-8-20 24 22
Цахим хаяг: info@idea.int
Цахим хуудас: www.idea.int

Загвар болон хавтсыг Турбо Дизин, Рамаллах
Хавтасны загварыг Турбо Дизин, Рамаллах
Хавтасны зургийг Шариф Сархан

ISBN: 978-91-86565-34-3

Энэ хэвлэлийг Норвегийн гадаад харилцааны яамны санхүүжилтээр Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэнгийн хэрэгжүүлсэн Үндсэн хуулийг хөгжүүлэх хөтөлбөрийн хүрээнд бүтээв.

Дэлхийн хамгийн ууган Үндсэн хуулиуд 17 дугаар зуунд бүтээгдсэн бөгөөд эдгээр нь бүхэлдээ улс төрийн шинэ тогтолцоо руу хөтөлж байсан тул хувьсгалын пакт - revolutionary pacts гэж тодорхойлж ирсэн байна. Тэр цаг үеэс өнөөдрийг хүртэлх хугацаанд дэлхий нийт олон төрлийн үндсэн хуулийг бүтээсэн байдаг. Тэдгээрээс цөөнгүй тооны Үндсэн хууль 1989 он буюу хүйтэн дайны төгсгөлд бүтээгдсэн бөгөөд тэдгээрийг шинэтгэлийн гэж тодорхойлдог. Учир нь эдгээр үндсэн хуулийн зорилго нь ардчилсан институцийг бэхжүүлэхэд оршиж байв.

Аливаа үндсэн хуулийн гүйцэтгэх үндсэн үүргүүдийн нэг нь засаглалын институцийг тодорхойлох явдал бөгөөд төрийн эрх мэдлийг хэн, ямар зорилгоор хэрхэн хэрэгжүүлэхийг тодорхойлоход оршдог. Гэхдээ үндсэн хууль гэдэг нь тэнгэрээс унаж, газраас өөрөө ургадаг зүйл биш юм. Харин энэ нь зөвшилцөл, түүхийн үйл явц, сонголт хийсэн байдал болон улс төрийн тэмцлийн явцад бий болсон хүний бүтээсэн бүтээл юм.

Ардчилсан тогтолцоонд иргэд өөрсдийгөө эрх мэдлийн тулгуур эх сурвалж гэж үздэг бөгөөд үндсэн хууль нь иргэдийн сайн сайхны төлөө төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах нийгмийн гэрээг өөртөө агуулж байдаг гэж үздэг. Энэхүү эрх мэдлийг хязгаарлах үзэл санааг ‘Үндсэн хуульт ёс’ гэж томъёолдог байна.

Эдүгээ үндсэн хуулийн гол ач холбогдол дээр дурдсан үндсэн үүргээр хязгаарлагдахаа больсон. Улс төрийн тогтолцоонд өөрчлөлт хийх болсон үед үндсэн хууль олон нийтийн хэлэлцүүлэг, анхаарлын төвд орж ирдэг. Улс орнууд төрийн тогтолцоо, засаглалын хүрээнд тулгарч буй орчин үеийн асуудлуудыг шийдвэрлэх гарцыг үндсэн хуулиас хайсаар байна. Эдгээр нь авлигаас санхүүгийн хямрал хүртэлх, хүрээлэн буй орчны доройтлоос их нүүдэл хүртэлх асуудлыг хамарч байна. Ард түмэн үндсэн хуульд ямар заалт тусгахыг шийдвэрлэхэд оролцох болон үндсэн хуулийг хууль ёсны болгох үйл явц нь ардчиллын зарчмаар явагдаж, олон нийтийн оролцоог хангаж байхыг шаардах нь ойлгомжтой юм. Улс төрийн үгсийн санд ‘Шинэ үндсэн хуульт ёс – New constitutionalism’ гэдэг нэр томъёо орж ирсэн нь үндсэн хуулийн эдгээр шинэ ач холбогдлыг нотолж буй хэрэг юм. Үүний сорилт нь Үндсэн хууль бүтээхэд нийгмийн бүлгүүдийн дуу хоолойг хамгийн өргөн хүрээнд сонсохыг зөвшөөрөх явдал бөгөөд эдгээр бүлгүүдэд эмэгтэйчүүд, залуучууд, нийгмийн эмзэг хэсэг, болон урьд өмнө анхаарч үздэггүй байсан хүн амын бүлгүүд багтана.

Зөрчилдөөн нь одоо ч гэсэн үндсэн хуулийг зөрчихөд хүргэж байна. Хуучин үндсэн хуулиуд нь колоничлолоос үүдэлтэй зөрчилдөөний үндэс байсан бол шинэ үндсэн хуулиудын зорилго нь төрийн талаарх ялгаатай

байр суурь болон төрийн эрх мэдлийг авахаар өрсөлдөж буй бүлгүүдийн хоорондох хүчирхийллийг таслан зогсооход чиглэгдэж байна. Эдгээр шинэ үндсэн хуулиуд нь эзэрхэг ёс, хэмжээгүй эрхт засаг, улс төрийн замбараагүй байдлыг ардаа орхиж энх тайван болон ардчиллын шинэ эриний тухай тунхаглах болно гэсэн хүлээлтэд суурилж байгаа юм.

Сайн засаглалын хэм хэмжээ ба зарчмууд нь дэлхийн ихэнх улс орнуудын үндсэн хуульд тусгалаа олох болсон бөгөөд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага (НҮБ), Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн (АСДҮОУХ) зэрэг олон улсын байгууллагын гүйцэтгэж буй үүрэг, оролцоогүйгээр өнөөдрийн амжилтад хүрэхэд урт удаан хугацаа туулах байсан болов уу.

Улс орнуудын хоорондох хүчирхийлэл, мөргөлдөөний түвшин буурч байгаа нь хүний эрх, эрх зүйт ёс, эрх чөлөө, үндсэн хуульт ёс, шударга ёс, ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоо зэрэг үндсэн хуулийн тогтолцооны чухал бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг хамарсан олон улсын яриа хэлэлцээрийг хийхэд хүргэж байна.

Нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн нийтлэг үнэт зүйл нь Америкийн Улсуудын Байгууллага, Африкийн холбоо зэрэг байгууллагуудад өөрийн гишүүн улсуудын үндсэн хууль дахь нэг оролцогч тал болох боломжийг олгож байгаа бөгөөд чөлөөт сонгууль явуулах, сонгуулийн үр дүнгээр эрх мэдэл шилжих зэрэг цаг үед үндсэн хуулийг үл хүндэтгэсэн тохиолдолд дээрх олон улсын байгууллага хууль ёсоор хөндлөнгөөс оролцох эрхийг нээж өгч байна.

Миний бие үндсэн хууль боловсруулагч нарт бусад улс орон болон олон улсын агентлагуудаас санал болгож буй сонголт, сайн туршлага, сургамжийн давуу талыг ашиглахыг уриалж байна. Хүний эрхийг үндсэн хуульд суулгаж өгөх, шүүхийн хараат бус байдлыг баталгаажуулах, хүчний байгууллагыг иргэний ардчилсан хяналт дор оруулах, иргэн бүр чөлөөтэй ажиллаж амьдрах, шударга, итгэл үнэмшилтэй сонгууль өгөх эрхийг баталгаажуулах зэрэг асуудлаар дахин шинэ дугуй зохион бүтээх шаардлагагүй. Энэхүү өнгөц нийтлэг байдал нь үндсэн хуулийг боловсруулахад чиглэсэн ерөнхий хандлагыг зөвтгөдөг гэж үзэх нь алдаа юм.

Нийтлэг хэм хэмжээ ба үнэт зүйлийн тухай үзэл санаа нь үндсэн хууль боловсруулагчдын хуримтлуулсан туршлагыг үгүйсгэх ёсгүй. Үндсэн хууль боловсруулж буй жишээ бүр шийдвэрлэх ёстой олон хүндрэлтэй асуудалтай нүүр тулгарах болдог. Жишээлбэл, эрх мэдлээ орхихоос татгалзаж удирдлагаа алдахгүйн тулд бүхнийг хийж буй албан тушаалтан байж болно. Михаил Горбачевын ажигласнаар 1990-ээд оны үйл явдлын дараах өнөөгийн дэлхийн улс орнуудын эрх мэдлийн төвлөрөл нь үндсэн хуулийн ардчилалд дэлхийн өнцөг булан бүрд аюул занал учруулж байна.

Дэлхий маш хурдтайгаар өөрчлөгдөж байна. Үндсэн хууль боловсруулагчдын хувьд өмнөх давуу тал нь дутагдалтай тал болж байна. Улс орны үндсэн хууль нь нийтлэг үнэт зүйлийг ойлгож авах олон улсын эх сурвалж болж байгаа бөгөөд мэдээллийн технологийн ачаар нэг товч дарснаар үндсэн хуулийн олон янзын загвар болон тэдгээрийн хувилбаруудыг үзэх боломжтой болжээ.

АСДҮОУХ-гээс гаргаж буй энэхүү шинэ гарын авлага нь үндсэн хууль бүтээх үйл явцад оролцогч хэн бүхэнд Үндсэн хуулийг илүү системтэйгээр үнэлж дүгнэхийг санал болгохын зэрэгцээ угаасаа тогтвортой, дээд зэрэглэлийн эсхүл бүх загвар томъёонд таардаг үндсэн хуулийн тогтолцоо гэж хаа ч байдаггүйг онцолж байна. Энэхүү гарын авлагаар улс орон бүр өөрийнхөө үндсэн хуулийг бичих өөрийн гэсэн арга замыг олох ёстой гэсэн бодит байдлыг тодотгож байна. Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулагч болон хэлэлцэгч талууд нь өөрсдийнхөө улс төрийн хөтөлбөрийг үндсэн хуулийн бичвэрт оруулахыг зорьсон улс төрийн оролцогчид болдог. Тиймээс үндсэн хууль хэмээх баримт бичиг хамгийн боломжит техникийн сонголт гэхээс илүү хүрч болох хамгийн сайн зөвшилцлийн үр дүн байдаг.

Энэхүү гарын авлагын зорилго нь улс төрийн зөвшилцлийн үр дүнд бий болсон, тухайн улс оронд шаардагдаж буй үндсэн хуулийн загварыг эрж олоход хэрэг болох санааг дэвшүүлэхэд оршино. Гарын авлагыг үндсэн хууль бүтээх эхний үе шатад хэрэглэх нь хамгийн тохиромжтой юм. Үүнд үндсэн хуулийн загварыг сонгох анхны хэлэлцүүлгийг өрнүүлэх мэдээллийг агуулсан бөгөөд уг гарын авлага нь үндсэн хууль бүтээхэд тулгардаг хүндрэл бэрхшээлтэй асуудлыг ойлгоход маш хэрэгцээтэй байх болно.

Арабын ертөнцөд болж өнөөгийн үйл явцын үр дүнд дэлхий дахин ардчилсан үндсэн хууль бий болох бүс нутгийн давлагааны гэрч удалгүй болж болзошгүй юм. Тиймээс энэ гарын авлага шаардлагатай мөчид хэвлэгдсэн гэж үзэж байна.

*Маверитын Ерөнхийлөгч асан
Кассам Утем*

Сүүлийн хэдэн арван жилийн хугацаанд бүх тивийн улсууд үндсэн хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санал боловсруулсан байдаг. Сүүлийн 5 жилийн байдлаар авч үзэхэд Боливи, Эквадор, Египет, Исланд, Кени, Мьянмар, Шри Ланк, Судан, Тайланд болон Тунис улсуудад үндсэн хууль бүтээх үйл явц тодорхой хэмжээнд явагдсан байна. Арабын ертөнцөд үүссэн 2011 оны ард түмний бослогын дараа тухайн бүс нутагт тогтвортой ардчилал бий болоход үндсэн хууль бүтээх үйл ажиллагаа чухал үүрэгтэй юм.

Үндсэн хууль бүтээнэ гэдэг улс төрийн өргөн хүрээтэй шилжилт хөдөлгөөнийг хамардаг. Энэ нь магадгүй энх тайван тогтоох, төр байгуулах, түүнчлэн эвлэрүүлэх, нэгтгэх, болон хямралын дараах нөөцийг тэгш хуваарилахтай холбоотой байж болно. Олон үндсэн хууль зөвхөн төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх механизмын тухай байхаа больж хууль ёсны бөгөөд нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн байх зэрэг өргөн хүрээний сорилтуудад хариулт өгөх шаардлагатай болсон байна. Үндсэн хуулийн хэрэгцээ шаардлага өсөхийн хэрээр үндсэн хуулийн нарийн төвөгтэй байдал болон хэр хэмжээ нь нэмэгдсээр ирсэн бөгөөд энэ нь үндсэн хуулийг загварчлах болон хэрэгжүүлэхэд илүү их сорилтууд тулгарахад хүргэж байна.

Үндсэн хуулийн талаарх харьцуулсан мэдлэгийг хуваалцах нь Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэнгийн хийж гүйцэтгэж буй ажлын чухал хэсэг бөгөөд эдгээр харьцуулсан болон тусгай мэдлэгийг зохиогчийн маш хариуцлагатайгаар ажиллаж эмхэтгэсний дагуу энэхүү Үндсэн хууль бүтээх практикийн гарын авлага номыг хэвлэсэн болно.

Энэхүү хэвлэлийн зорилго нь улс төрчид, бодлого тодорхойлогчид болон орчин үеийн үндсэн хууль бүтээхэд оролцож буй хэн бүхэнд тулгарч болзошгүй мэдлэгийн хоосон орон зайд хариулт өгөхөд оршино. Тэгэхээр үүний гол зорилго бол сүүлийн үеийн практик туршлага, үндсэн хуулийн тогтолцооны чиг хандлагын талаарх ойлголтыг өгөх явдал юм. Энэхүү хэвлэлийг бүлэгт хуваасан бөгөөд эдгээр бүлгүүдийг бие даасан хэсэг байдлаар уншиж болно. Бүлэг бүрд ашигласан дүн шинжилгээний ачаар үндсэн хуулийн хөгжлийн үйл явц дахь асуудлууд болон хүчин зүйлсийн талаар илүү гүнзгий ойлголттой болох боломжтой.

Үндсэн хууль бүтээх практикийн гарын авлага нь үндсэн хууль боловсруулах үндэс суурь тогтвортой ардчиллыг хэрхэн бий болгодгийг үзүүлэх болно. Үндсэн хууль бүтээх нь урт хугацааны түүхэн үйл явц бөгөөд үндсэн хуулийг бичсэн тэр цаг үеэр хязгаарлагддаггүй билээ. Үндсэн хууль нь өөрөө гол баримт бичиг гэдэг дээр анхаарлаа төвлөрүүлэхийн зэрэгцээ энэхүү хэвлэл нь үндсэн хуулийн тогтолцооны

тухай ойлголтыг бүхлээр авч үзэх болно. Тэгэхээр холбогдох зарчмууд (Гарын авлага 2), хүний эрхийн соёлыг бий болгох хэрэгцээ (Гарын авлага 3), институцийн загварын талаарх заалтууд (Гарын авлага 4-6), төвлөрлийг сааруулах хэлбэр (Гарын авлага 7) зэргийг багтаасан болно. Энэ хэвлэл үндсэн хуулийн аливаа нэг бэлэн загвар, нооргийг санал болгоогүй бөгөөд харин сүүлийн үеийн практик туршлага, мэдлэгийн талаарх сургамжуудыг харьцуулан үзүүлсэн болно. Эдгээр сургамжуудаас үзээд үндсэн хууль цаасан дээр ямар нэг байдлаар бичигдэх боловч практик дээр өөр байдлаар хэрэгжиж болзошгүйг мэдэх боломжтой юм.

Миний бие зохиогчид, өөрийнхөө туршлагыг харамгүй зориулан оролцсон бүх оролцогч болон дэмжлэг үзүүлсэн Норвегийн Засгийн газарт чин сэтгэлийн талархлаа илэрхийлэхийг хүсэж байна.

*АСДҮОУХ-гийн Ерөнхий нарийн бичгийн дарга
Видар Хелгесен.*

Энэхүү гарын авлага нь олон хувь хүн, байгууллагын туслалцаа дэмжлэг, оролцоогүйгээр бий болохгүй байсан билээ.

Бид зохиогч болон бусад хувь нэмэр оруулагч болох Маркус Бокенфёрде, Хассен Эбрахим, Нора Хедлинг, Сакунтала Кадиргамар-Ражасингэм, Паулос Тесфагиоргис, болон Винлюк Вахиу нарт чин сэтгэлээсээ талархал дэвшүүлж байна. Бид мөн Бипин Абхикари, Стеффан Гомез-Кампос, Соланда Гойес, Ширин Хасим, Торкато Жардим, болон Вилфридо Виллакорта нарт чухал хувь нэмэр оруулсанд нь баярлаж буйгаа илэрхийлье.

Тек Прасад Дунгана, Карлос Алберто Гоитиа, Нория Машумба, Кристина Мюррей, Женни Тухайка, болон Джаямпати Викрамаратне нар нарт мэргэжлийн удирдлага болон төгс гүйцэтгэлтэй хяналтын болон үнэлгээний ажил хийж гүйцэтгэсэнд, ялангуяа Катя Папагианнид олон тооны ноорог дээр идэвхтэй оролцсонд талархаж байна.

Бид мөн бичвэрийн хөгжүүлэлт дээр шинэ санаа, гярхай байдал гаргаж ажилласан хувь хүмүүс болох Раул Авила Ортиз, Эндрю Брэдли, Эндрю Эллис, Шерил Саундерс, Лена Риккила Таманг, болон АСДҮОУХ-гийн бусад ажилтан, албан хаагчдадаа баярлаж буйгаа илэрхийлэхийг хүсэж байна.

Бид энэхүү төслийг боловсруулах болон хөгжүүлэхэд хамтран ажилласан түншүүд болон Мишель Брандт, Джил Коттрелл, Яш Гай, болон Энтони Реган нарт талархал илэрхийлье.

Мөн судалгаа хийж дэмжлэг үзүүлсэн Эмили Бенз, Мюге Фазлиоглу, Ева Грина, Сноу Ли, Ян Ортгис, Абрак Саати, Анн-Катрин Сиекемейер, Катя Стокбургер, Ана Мариа Варгас болон Фелипе Винсберг нарт баярлаж буйгаа илэрхийлье.

Бид редакторын ажлыг мэргэжлийн өндөр түвшинд гүйцэтгэсэн Ж.Мэттью Стрэйдер, Ева Йоханссон нар болон АСДҮОУХ-гийн чадварлаг хэвлэлийн баг хамт олон, ялангуяа Надия Хандал Зандерт талархаж байна. Энэ төсөлд үнэлж баршгүй хувь нэмэр оруулсан үндсэн хууль бүтээх үйл явц хариуцсан баг болох Мелани Аллен, Женни Фандиалан Исберг, Розина Исмаил-Кларк, болон Тайух Нгенге нарт талархал илэрхийлье.

Эцэст нь Норвегийн Засгийн газарт талархал илэрхийлж байна. Тэдний туслалцаа дэмжлэггүйгээр энэ ном бүтэх боломжгүй байсан билээ.

АСЕАН	Зүүн Өмнөд Азийн бүс нутгийн хамтын ажиллагааны нийгэмлэг
АХ	Африкийн холбоо
ЕЭЗН	Европын эдийн засгийн нийгэмлэг
ЕХ	Европын холбоо
ХАЧХХ	Хойд Америкийн чөлөөт худалдааны хэлэлцээр
НВУ	Нэгдсэн Вант Улс
АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
ДХБ	Дэлхийн Худалдааны Байгууллага

Оршил	3
Өмнөх үг	6
Талархал	8
Товчлол	9
1. Энэ гарын авлагын зорилго ба тойм	11
1.1. Төвлөрлийг сааруулах гэж юу вэ?	11
1.2. Төвлөрлийг сааруулах зорилтууд	15
1.3. Төвлөрлийг сааруулах бүрэлдэхүүн хэсэг ба талууд	16
2. Нөхцөл байдлын асуудал	21
3. Загварын сонголтууд	25
3.1. Төвлөрлийг сааруулах тохиргоо: албан ёсны бүтцийг тохируулах	25
3.1.1 Засгийн газрын түвшний тоо	26
3.1.2. Засгийн газрын түвшинд нутаг дэвсгэрийн нэгжийг загварчлах	28
3.2. Төвлөрлийг сааруулах хүрээг тодорхойлох	30
3.2.1. Засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах улс төрийн болон төсвийн хэмжүүр	31
3.2.2. Тэгш болон тэгш бус байдлаар төвлөрлийг сааруулах	37
3.2.3. Засгийн газар аль түвшинд ямар эрх мэдэл өгөх вэ?	40
3.3. Төвлөрлийг сааруулах эрх зүйн баталгаа: холбооны тогтолцооны үндсэн ойлголт	49
3.3.1. Удиртгал	49
3.3.2. Холбооны ба нэгдмэл тогтолцоо, төвлөрлийг сааруулсан ба төвлөрсөн засаглал: эрх зүйн орчны ялгаа	51
4. Дүгнэлт	57
Эшлэл	62
Нэмэлт эх сурвалж	64
Түлхүүр үгс	65
Нэр томъёоны тайлбар	66
Зохиогчийн тухай	69
Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэнгийн талаар товчхон:	70

Төвлөрлийг сааруулах хэлбэр

1. Энэ гарын авлагын зорилго ба тойм

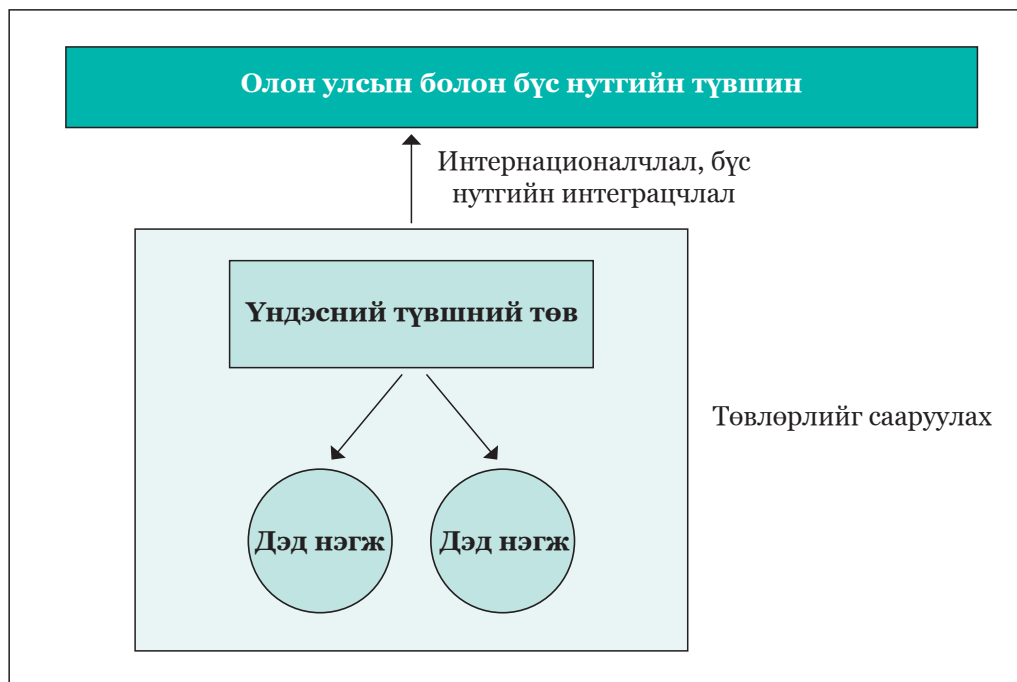
1.1. Төвлөрлийг сааруулах гэж юу вэ?

“Төвлөрлийг сааруулах” гэдэг нэр томъёо нь өөртөө олон янзын үзэгдлийг агуулдаг. Улс төрийн болон бусад оролцогчид, олон талт байгууллагууд төвлөрлийг сааруулах гэдгийг улс орнуудын олон асуудлыг шийдвэрлэх, ялангуяа мөргөлдөөний дараах нөхцөл байдалд үүсэж буй асуудлыг шийдвэрлэх арга зам гэж үздэг.

Иймээс “төвлөрлийг сааруулах” гэдэгтэй олон янзын ойлголтууд холбогддог бөгөөд зарим судлаачид үүнийг өөр нэмэлт утгатай ч холбож үзсээр ирсэн. Энэ адармаатай нөхцөл байдал нь төвлөрлийг сааруулах үзэл баримтлалыг үндсэн хууль бүтээх үйл явцын хүрээнд задлан шинжлэх, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулдаг.

Энэ гарын авлага болон Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн (АСДҮОУХ)-гээс гаргаж буй гарын авлага болох Үндсэн хууль бүтээх практик гарын авлагаар “төвлөрлийг сааруулах” гэдгийг эрх мэдлийг төв засгийн газраас төр засгийн удирдлагын бусад түвшинд¹ болон засаг захиргааны түвшинд² шилжүүлэх гэсэн ерөнхий утгаар нь авч үзлээ. Тиймээс төвлөрлийг сааруулах гэдгийг нутаг дэвсгэрийн ойлголт гэж үзнэ. Эрх мэдэл нь бүс нутаг, аймаг, орон нутагт хуваарилагддаг (Зураг 1.-ийг үзнэ үү).

Зураг 1. Эрх мэдлийг дээш нь буюу олон улсын болон бүс нутгийн байгууллагад шилжүүлэх



Эх сурвалж: Böckenförde, M., Decentralization from a Legal Perspective: Options and Challenges (Gießen: TransMIT, 2010).

Төвлөрлийг сааруулах гэдэг нь хоёр урсгалтай гудамжтай адил зүйл. Мэргэжилтнүүд энэ нэр томъёог төрийн эрх мэдлийг үндэсний түвшнээс тухайн улсын муж, орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд шилжүүлэх гэдэг байдлаар тодорхойлдог боловч төвлөрлийг сааруулах хүрээнд эрх мэдлийг үндэсний түвшнээс олон улсын буюу бүс нутгийн³ байгууллагад шилжүүлж болно. Төвлөрлийг сааруулах энэ хэлбэрийг ихэвчлэн “бүс нутгийн интеграци” буюу “интернационалчлал” гэж нэрлэдэг. Хэдийгээр эрх мэдлийг олон улсын байгууллагад шилжүүлэх нь өөртөө шилжилтийн

“Төвлөрлийг сааруулах” гэдэг нь засаглалын эрх мэдлийг төв засгийн газраас бусад засгийн газрын түвшинд болон засаг захиргааны түвшинд шилжүүлэх гэсэн ерөнхий утгатай.

элементүүдийг агуулдаг боловч энэ гарын авлагад улс орны дотоод дахь төвлөрлийг сааруулах талаар авч үзнэ.

Үндсэн хууль судлаачдад хэрэг болох үүднээс “дээшээ чиглэлтэй төвлөрлийг сааруулах” хэлбэрийн үр нөлөөг товч дурдах болно. (Шигтгээ 1-ийг үзнэ үү)

Шигтгээ 1. “Бүс нутгийн интеграци” болон “интернационалчлал”

Төвлөрлийг сааруулах нь улс дотроо эрх мэдлийг тараах боломжийг олгодог төдийгүй; эрх мэдлийг олон улсын болон бүс нутгийн түвшинд шилжүүлэх боломжийг олгодог. Ихэнх олон улсын эсхүл бүс нутгийн гэрээнд соёрхон баталсны дараа улс орнууд үндэсний хэмжээнд батлагдсан механизм, байгууллагаар дамжуулан тодорхой заасан олон улсын буюу бүс нутгийн шаардлагыг биелүүлэх үүрэг хүлээдэг. Гэсэн хэдий ч бусад олон улсын гэрээнд гишүүн орнууд тэдэнд олгосон тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгэдэг чөлөөт, олон улсын буюу бүс нутгийн институцийг байгуулдаг (Африкийн холбоо (AU), Зүүн Өмнөд Азийн орнуудын хамтын ажиллагааны нийгэмлэг (ASEAN), Хойд Америкийн чөлөөт худалдааны хэлэлцээр (NAFTA)), (Зүүн Африкийн хамтын нийгэмлэг, Арабын улсуудын лиг гэх мэт). Зарим олон улсын эсхүл бүс нутгийн байгууллагууд хагас засгийн газрын орчинд цаг хугацаа өнгөрөх тусам хувьсан өөрчлөгдөж магадгүй юм. Сүүлийн хэдэн арван жилийн туршид Европын Холбоо (ЕХ) гишүүн орнуудаасаа илүү их эрх мэдлийг тасралтгүйгээр олж авсан бөгөөд энэ эрх мэдэл нь гүйцэтгэх, хууль тогтоох, шүүх эрх мэдэл бүхий үндэстэн дамнасан засгийн газрыг байгуулсан. Түүхийн хувьд төвлөрлийг сааруулах ‘тасралтгүй’ үйл явц Швейцарь, Арабын Нэгдсэн Эмират, АНУ зэрэг улсуудыг бий болгосон.

“Интернационалчлал” ба “Бүс нутгийн интеграцлал” нь шинэ үндсэн хуулийг хэлэлцэн боловсруулж байх үед зөвхөн дам нөлөө үзүүлэх боломжтой байдаг: үндсэн хуулийн ассамблейгаас илүү дараагийн засгийн газар, парламент нь эрх мэдлийг шилжүүлэх олон улсын гэрээнд гарын үсэг зурах, соёрхох асуудлыг шийддэг. Гэсэн хэдий ч Испанийн жишээнээс харахад хоёр асуудлыг нэгэн зэрэг шийдвэрлэх шаардлагатай байж магадгүй: Генерал Франсиско Франко нас барсны дараа Испани улс 1976 онд Европын эдийн засгийн нийгэмлэгт гишүүнээр элсэх өргөдөл гаргасан бөгөөд үүнийхээ араас 1975–1978 онд үндсэн хууль боловсруулагчид тус холбоонд элсэх үндсэн хуулийн шаардлагыг авч үзэхээр болсон байна.

Бүс нутгийн интеграциас цааш олон улсын түвшиний онцлог асуудлууд үндсэн хууль боловсруулагчид дунд байсаар байна. Жишээ нь Дэлхийн худалдааны байгууллага (ДХБ) эсхүл Ромын дүрмийн Олон улсын эрүүгийн шүүх гишүүн орнуудаасаа үндсэн хуулийн тодорхой бүтцийг баталсан байхыг шаарддаг.

Ромын дүрэм болон Европын холбооны интеграцчлалын зарим шаардлагыг хангахын тулд Герман улс иргэнээ шилжүүлэн өгөхтэй холбоотой Үндсэн хуулийн заалтаа өөрчлөх шаардлагатай болсон. Одоогийн Үндсэн хуулийн 16 (2)* зүйлд: “Германы иргэнийг өөр улсад шилжүүлэн өгөхгүй. Европын Холбооны гишүүн улс эсхүл олон улсын шүүхэд шилжүүлэн өгөх тухай өөр зохицуулалтыг хуулиар тогтоож өгсөн тохиолдолд дээрх заалт үйлчлэхгүй”. Ерөнхийдөө хэд хэдэн үндсэн хуульд бүрэн эрхтэй холбоотой эрх мэдлээ олон улсын институцад шилжүүлэх тухай заалт агуулсан байдаг. (жишээлбэл Германы Үндсэн хуулийн 23, 24;** Сингапурын Үндсэн хуулийн 7 дугаар зүйл;*** Төв Африкийн Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуулийн 70 дугаар зүйл (2004);). (Унгар улсын Үндсэн хуулийн 2(A) дугаар зүйл ****).

Үндсэн хууль боловсруулагчид ‘интернационалчлал’ ба ‘бүс нутгийн интеграцчлалын’ ирээдүйн боломжийг анхаарч үзэхийн зэрэгцээ хэдийнээ олон улсын болон бүс нутгийн байгууллагад шилжүүлсэн эрх мэдлийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой болдог. Мөргөлдөөний дараах нөхцөл байдалд (иргэний дайн дууссаны дараа) эсхүл өөрчлөлтийн бусад нөхцөлд (жишээ нь, ардчилсан засаглал руу шилжих) үндсэн хууль боловсруулагчид ба шинэ засгийн газар олон улсын эрх зүйн дагуу өмнө нь байгуулсан олон улсын гэрээний үүргээ биелүүлэх ёстой. Тиймээс үндсэн хууль боловсруулагчид шинээр байгуулагдсан засгийн газар олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ үргэлжлүүлэн дагаж мөрдөх шаардлагатай гэдгийг ойлгох хэрэгтэй.

* 2010 оны байдлаар ХБНГУ-ын Үндсэн хууль (1949).

** Дээрхтэй адил.

*** 2008 оны байдлаар Сингапур Улсын Үндсэн хууль (1965).

**** 2007 оны байдлаар Унгар Улсын Үндсэн хууль (1949).

Төвлөрлийг сааруулах нь хоёр талтай байж болно. Нэгдүгээрт, засаг захиргааны дэд нэгжид өөрийгөө удирдах тодорхой чиг үүргийг өгөх, энэ хүрээнд дэд нэгж нь (эрүүл мэнд, анхан шатны боловсрол г.м.) чиглэлээр өөрсдөө зохицуулалт хийх, чиг үүргийг хэрэгжүүлэх болон үйлчилгээ үзүүлэх эрхтэй; хоёрдугаарт, хамтын удирдлагын тогтолцоог бий болгох, энэ хүрээнд дэд нэгжийг үндэсний хууль тогтоох үйл ажиллагаанд оролцуулахыг зөвшөөрөх бөгөөд үүнийг ихэвчлэн үндэсний хууль тогтоох байгууллагын хоёр дахь танхим буюу дээд танхимаар дамжуулан хэрэгжүүлдэг. Эсхүл янз бүрийн түвшинд “эрх мэдлийг хамтран хэрэгжүүлэх жагсаалт”-ыг гаргаж тодорхой бүс нутагт хамтарсан зохицуулалт хийхийг зөвшөөрдөг.

1.2. Төвлөрлийг сааруулах зорилтууд

Төвлөрлийг сааруулах сэдэл нь улс орон бүрээр харилцан адилгүй байх боловч дараах хоёр зорилт нийтлэг болсон байна.

- дэд нэгжийн хараат бус байх зарчимд үндэслэсэн үйлчилгээг үр дүнтэй хүргэх загварыг бий болгох хүрээнд: засаглалын доод түвшний нэгж нь хариуцсан чиг үүргийнхээ дагуу үйлчилгээг үр дүнтэй хүргэх; засаглалыг илүү үр дүнтэй, шуурхай болгохын тулд иргэдэд эрх мэдэл өгөх; төрийн үйлчилгээ, эдийн засгийн нөөцийн хүртээмжийг дээшлүүлэх; төрийн ажилд олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх;
- Янз бүрийн бүлгүүд хамтдаа тайван амьдрах боломжтой засаглалын бүтцийг бий болгох; цөөнх буюу гадуурхагдаж байсан бүс нутгийг төлөөлж буй оролцогч талууд тогтолцоонд өөрийн орон зайг тодорхойлох боломжийг олгох, ингэснээр итгэлцлийг бий болгож төрийн тогтвортой байдлыг хангах болно.

Тодорхой агуулгын хүрээнд хэрэгжүүлэх зорилтууд нь төвлөрлийг сааруулах загварыг бий болгох хүчин чармайлтад үргэлж нөлөөлдөг. Сурах бичгүүдэд үүрэг хариуцлагыг үндэсний түвшнээс орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд шилжүүлэх нь үйлчилгээ үзүүлэх, хариуцлагыг сайжруулах боломжтой байдаг бол бүс, аймаг, мужийн түвшинд эрх мэдлийг шилжүүлэх нь угсаатны олон янз байдлыг хамгийн сайн тохируулж өгдөг гэж заадаг. Гэсэн хэдий ч, зөрчилдөөний дараах нийгэмд сөрөг үр дагавраас зайлсхийхийн тулд төвлөрлийг сааруулах зохих хэлбэрийг тодорхойлоход болгоомжтой хандах хэрэгтэй. Нутгийн удирдлагын ухаалаг бус бүтэц, чадварлаг боловсон хүчин дутмаг байдал нь чадваргүй, авлигад идэгдсэн засаг захиргааг бий болгож болзошгүй бөгөөд салан тусгаарлах үзэлтнүүдийн хөдөлгөөнийг улам бүр өдөөж магадгүй юм.

Төвлөрлийг сааруулах нэг зорилт бол олон янзын бүлэглэлүүд хамтдаа тайван амьдрах боломжтой засаглалын бүтцийг бий болгох, цөөнх буюу гадуурхагдсан бүс нутгийн төлөөлөлд тогтолцоо дотор өөрийн орон зайг тодорхойлох боломжийг олгох явдал юм.

Энэ гарын авлагад төвлөрлийг сааруулах зохистой загварыг хайх, хэлэлцээрийг хөнгөвчлөх сонголтуудыг санал болгож байна. Төвлөрлийг сааруулах нь улс төрийн оролцогч бүрийн тэргүүлэх чиглэл байдаггүй. Үндсэн хууль бүтээх явцад зарим улс төрийн оролцогчид эрх мэдлийг төвлөрүүлэхийг эрмэлзэж магадгүй. Төр нь өмч хөрөнгийг төвлөрүүлэхийг дэмжиж байх тохиолдолд төрд хяналтаа тогтоох нь эдийн засгийн эрх

мэдлийг ашиглах боломжийг олгодог (ялангуяа хөгжиж буй болон шилжилтийн үедээ байгаа улс оронд энэ нь ажиглагддаг).

Хоёр дахь бэрхшээл нь тодорхой нэг нийгэм, угсаатан, шашин, өвөрмөц байдал, уламжлалд үндэслэсэн төрийн бэлгэдлийг батлах гэсэн оролдлогуудаас үүдэлтэй. Ийм үйлдэл нь захирагчдад өөрсдийн найдвартай суурийг бэхжүүлэх боломжийг олгодог боловч үйл явцад оролцож буй бусад бүлгүүдийг тусгаарладаг. Төвийг сахисан бэлэг тэмдэг, ялгаварлан гадуурхахын эсрэг хуулийг тууштай хэрэгжүүлэх нь дээрхээс эсрэг үр дүнг гаргаж болох боловч дэмжигчид эсхүл иргэдийн дунд итгэлцлийг өдөөдөггүй байна.⁴

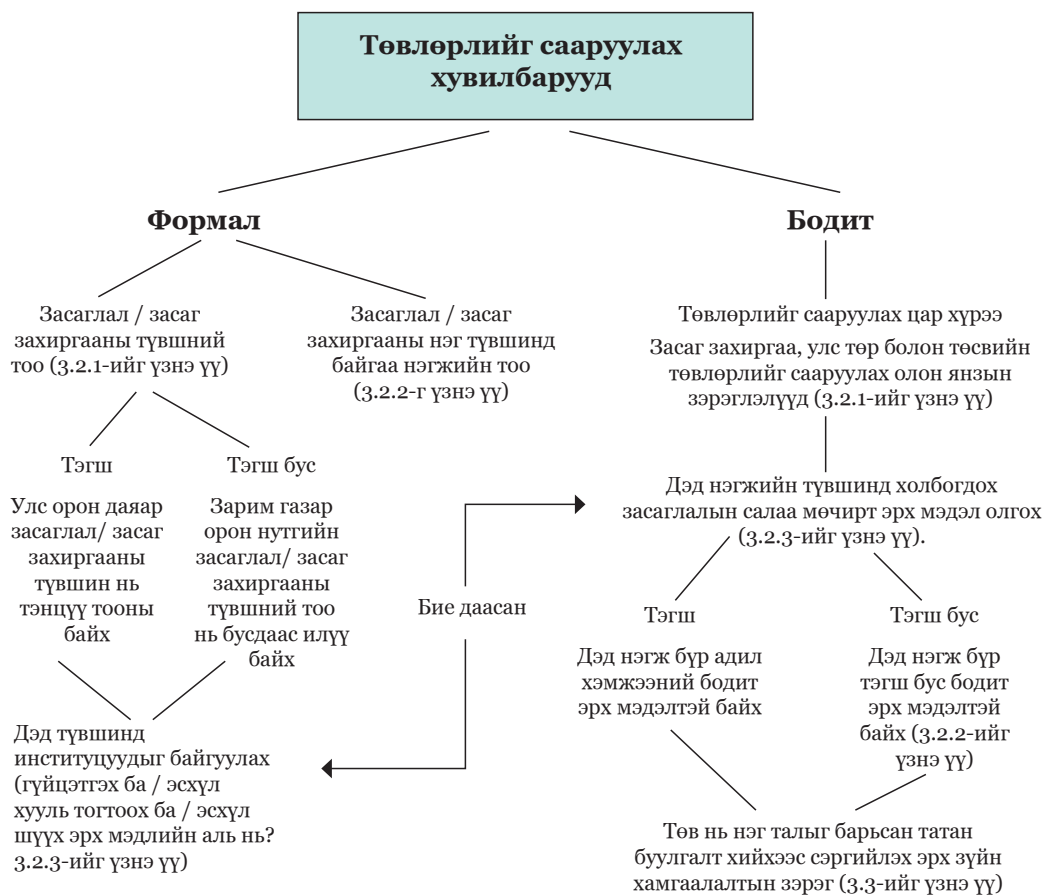
1.3. Төвлөрлийг сааруулах бүрэлдэхүүн хэсэг ба хандлага

Төвлөрсөн засаглалын “цэвэр хэлбэр” нь эрх мэдэл, нөөцийг нутаг дэвсгэрийн болон функциональ талаас нь төвлөрүүлдэг. Энэ төрлийн засаглалын хэлбэр нь Ватикан улс болон бусад жижиг улсуудыг эс тооцвол бараг байхгүй. Төв засгийн газар эрх мэдлийн дэд бүтцийг бий болгох эсхүл аливаа эрх мэдэл, нөөцийг одоо байгаа эрх мэдлийн дэд бүтцэд шилжүүлж байвал төвлөрлийг сааруулах хэлбэр үүсдэг. Төвлөрлийг сааруулах нь олон янзын хэлбэрээр илэрдэг бөгөөд янз бүрийн сорилтууд бүхий олон тооны сонголтыг санал болгодог. Дээрх хоёр зорилтыг биелүүлэх олон

Төвлөрлийг сааруулах нь олон хэлбэртэй байдаг. Формал ба бодит бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг агуулсан маш олон загварууд байдаг.

загварууд байдаг бөгөөд тэдгээр нь ихэвчлэн формал болон бодит бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг өөртөө агуулдаг. Эдгээрийг 2-р зурагт үзүүлсэн болно.

Зураг 2. Төвлөрлийг сааруулах хувилбарууд



Төвлөрлийг сааруулах формал бүрэлдэхүүн хэсэг (заримдаа “газар зүйн төвлөрлийг сааруулах” гэж нэрлэдэг) нь орон нутгаас үндэсний түвшин, засаглалын түвшин бүр дэх дэд нэгжийн тоог тодорхойлох замаар засаглалын бүтцийг шийдвэрлэдэг (Зураг 2-ын зүүн баганыг үзнэ үү). Өөрөөр хэлбэл энэ нь дараах асуултуудад хариулдаг. Улс орон

Төвлөрлийг сааруулах формал бүрэлдэхүүн хэсэг нь орон нутгаас үндэсний хэмжээний түвшин, засаглалын түвшин бүр дэх дэд нэгжийн тоог тодорхойлох замаар засаглалын бүтцийг тогтоодог. Мөн түүнчлэн нэгж дотор бодит институцийг байгуулдаг. Эдгээр нь хоорондоо харилцан хамааралтай.

засаглалын эсхүл засаг захиргааны хэдэн түвшинтэй байх ёстой вэ? (3.1.1-р хэсгийг үзнэ үү.) Засаглалын эсхүл засаг захиргааны нэг түвшин дотор хэдэн нэгж хамрагдах ёстой вэ (жишээлбэл, бүс нутгийн хэмжээнд хэдэн бүс байгуулах ёстой вэ)? (3.1.2-р хэсгийг үзнэ үү.) Асуулгын аль аль нь тэгш

бус бүтцийг тодорхойлж чадах бөгөөд энэ нь зарим засаглал эсхүл засаг захиргааны түвшин улс орон даяар оршдоггүй, харин зөвхөн зарим хэсэгт байж болно гэсэн үг. Дараагийн илүү тодорхой ажил бол тухайн нэгж дотор бодит институцийг байгуулах асуудал юм: үндэсний хэмжээний бодлогыг хэрэгжүүлэх Засгийн газрын гүйцэтгэх эсхүл засаг захиргааны салбар тухайн нэгжид байх ёстой юу?, эсхүл орон нутгийн бодлогыг батлах хууль тогтоох байгууллага байх ёстой юу? эсхүл орон нутгийн хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх шүүх байх ёстой юу? (3.2.3-р хэсгийг үзнэ үү.)

Өмнөх хэлэлцээрүүд болон түүхэн үйл явдлууд нь холбогдох нутаг дэвсгэрийн бүтэц болон засаглалын бүтцийг тодорхойлох боломжтой. Гэсэн хэдий ч, хүчирхийлэл бүхий зөрчилдөөн эсхүл дотоод хямралын дараа үндсэн хууль боловсруулагчид шинэ хэлэлцээр эсхүл шинэчлэлийн асуудлыг тусгасан бүтцийг дахин авч үзэх боломжтой байдаг. Үүний жишээ болгож Дэлхийн 2-р дайны дараах Герман болон арьс өнгөөр ялгаварлах дэглэмийн дараах Өмнөд Африкийг дурдаж болно.

Төвлөрлийг сааруулах бодит бүрэлдэхүүн хэсэг нь (2-р зургийн баруун баганыг үзнэ үү) формал бүтэц, бодит эрх мэдлийг хэр агуулж байгааг хэмждэг (үүнийг заримдаа “функциональ төвлөрлийг сааруулах” гэж нэрлэдэг). Засаглалын доод шатанд ямар бодит эрх мэдэл хуваарилагдсан бэ? Зарим улс орнууд ижил төстэй формал бүтэцтэй байж болох ч засаглалын янз бүрийн түвшинд эрх мэдэл, ур чадварын хувьд нэлээд ялгаатай байдаг (үүнийг ихэвчлэн “төвлөрлийг сааруулах цар хүрээ” гэж нэрлэдэг).

Төвлөрлийг сааруулах бодит бүрэлдэхүүн хэсэг нь формал бүтэц бодит эрх мэдлийг хэр агуулж байгааг хэмждэг. Үүнийг засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах, улс төрийн төвлөрлийг сааруулах, болон төсвийн төвлөрлийг сааруулах гэсэн гурван аспектаар хэмждэг.

Төвлөрлийг сааруулах цар хүрээ төвлөрсөн тогтолцооноос төвлөрсөн бус тогтолцооны хооронд харилцан адилгүй байдаг. Засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах, улс төрийн төвлөрлийг

сааруулах, болон төсвийн төвлөрлийг сааруулах гэсэн гурван аспектийг ялгаж салгах нь төвлөрлийг сааруулах түвшинг хэмжихэд ихээхэн хувь нэмэр оруулдаг. Улс орон төвлөрлийг ямар хэмжээнд сааруулахаар төлөвлөж байна вэ?

Хэдийгээр төвлөрлийг сааруулах формал бүтэц нь төвлөрлийг сааруулах цар хүрээг тодорхойлж чаддаггүй боловч төвлөрлийг сааруулах бодит сонголтуудыг нарийсгаж өгдөг. Зураг 2-т үзүүлснээр формал бүтэц болон бодит эрх мэдэл нь харилцан хамааралтай байдаг: засаглалын доод түвшинд алслагдсан эрх мэдлийг хуваарилах нь эхний ээлжид институцийн зохих нөхцөлийг шаарддаг. Жишээлбэл, формал бүтэц нь

хууль тогтоох институцийг дэд нэгжийн түвшинд тогтоогоогүй тохиолдолд хууль тогтоох эрх мэдлийг энэ түвшинд шилжүүлэх боломжгүй юм. Тиймээс эрх мэдлийн салаа мөчир (гүйцэтгэх, хууль тогтоох, шүүх)-ийг дэд нэгжийн түвшинд бий болгох нь төвлөрлийг сааруулах цар хүрээнд тодорхой хэмжээнд нөлөөлдөг (3.2-р хэсгийг үзнэ үү).

Төвлөрлийг сааруулах үйл ажиллагааны үр дүн зөвхөн түүний бүтэц болон цар хүрээнээс хамаарахгүй бөгөөд төвөөс нэг талын санаачлагаар цуцлах ажиллагаа хийхийн эсрэг эрх зүйн хамгаалалтыг үндсэн хууль боловсруулагчид тогтоож өгсөн эсэхээс мөн хамаарна (3.3 хэсгийг үзнэ үү). Энэ үе шатанд ‘федерализм – холбооны бүтэц’ гэсэн нэр томъёог төвлөрлийг сааруулах тодорхой хэлбэр болгон ашигладаг. Магадгүй холбооны бүтцийн хамгийн онцлог шинж чанар нь дэд нэгжид олгосон эрх зүйн хамгаалалт байдаг. Энэ эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд төв нь дэд нэгжүүдийн төсвийг амархан өөрчлөх боломжгүй эрх зүйн орчин, төвлөрлийг сааруулахтай холбоотой үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг баталгаажуулах эрх зүйн хамгаалалт (үүнийг ихэвчлэн шүүх эрх мэдэл хэрэгжүүлдэг) тогтоож өгдөг. Ийнхүү үндсэн хуулийн бүтэц нь засгийн газрын янз бүрийн түвшний хоорондох харилцаа холбооны эрх зүйн харилцааг тодорхойлж, төвийн нэг талын санаачлагаар хийж болох өөрчлөлтийн эсрэг үндсэн хуулийн хэлэлцээрийг дэмжиж чадна.

2. Нөхцөл байдлын асуудал

Төвлөрлийг сааруулах нь зөрчилдөөнд нэрвэгдсэн улс орнуудын тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд зориулагдсан гэдгийг мэргэжилтнүүд олон янз байдлаар тайлбарлаж болох хэдий ч үндэсний болон бүс нутгийн тодорхой нөхцөл байдал нь сөрөг үр дагаврыг бий болгох эсхүл төвлөрлийг сааруулах эерэг нөлөөг саармагжуулах боломжтой байдаг (Хүснэгт 1-ийг үзнэ үү). Эмпирик судалгаанаас үзэхэд зарим улс орон төвлөрлийг сааруулснаар өмнөх зөрчил, мөргөлдөөнийг амжилттай шийдвэрлэсэн байхад зарим улс орны төвлөрлийг сааруулах үйл ажиллагаа бүтэлгүйтэж, цөөн тохиолдолд зөрчил, мөргөлдөөн улам гүнзгийрсэн байна. Төвлөрлийг сааруулах зохистой хэлбэр, загварыг тодорхойлох нь үндсэн хууль боловсруулагчдын хувьд хамгийн хүнд хэцүү ажил байж магадгүй. Амжилтад хүрэх эсэх нь зөвхөн тухайн улс орны онцлог байдал болон зөрчил, мөргөлдөөнөөс хамаарахгүй бөгөөд улс үндэстнээ хөгжүүлэх үйл ажиллагаанд оролцож буй эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчдийн оролцоо болон үйлдлээс мөн хамаарна. Төвлөрлийг сааруулах түвшнээс хамааран маргаантай асуудлууд хоорондоо ялгаатай байж болно. Эрх мэдлийг бүс нутгийн, мужийн эсхүл аймгийн түвшинд шилжүүлэх нь ихэвчлэн хэтэрхий их хяналтыг багасгах болон эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэхтэй холбоотой байдаг бол төвлөрсөн бус эрх мэдлийг орон нутгийн засаг захиргаанд олгох нь төрийн үйлчилгээг хүргэхэд илүү их хамаатай байдаг.

Улс төрийн соёл нь төвлөрлийг сааруулахад бэрхшээл учруулах боломжтой. Ялангуяа төрийн тодорхой байгууллагууд эсхүл “ард түмэн”-ий хувьд бүрэн засаглах үзэл санааг эрхэмлэж байгаа тохиолдолд энэ нь биеллээ олдог. Аливаа зүйлсээс үл хамааран бүх хуулийг хүн бүхэн мөрдөх ёстой гэсэн ойлголт нь төвлөрлийг сааруулах үйл явцыг улам хүндрүүлж болзошгүй. Учир нь иргэд зөвхөн төвлөрсөн төрд үнэнч байх ёстой гэсэн

таамаглалд энэ нь үндэслэж байна. Улс төрийн зарим удирдагчдын хувийн ашиг сонирхол нь энэ ойлголтыг улам дэвэргэж болзошгүй. Төвлөрлийг сааруулах үйл ажиллагаа үр дүнтэй байхын тулд засаглалын түвшин бүр дэх удирдагчид ялангуяа үндэсний удирдагч эрх мэдлээсээ татгалзах үүргийг өөртөө хүлээлгэх ёстой. Үүний хариуд цөөнх болон бүс

Төвлөрлийг сааруулах нь зөрчилдөөнд нэрвэгдсэн улс орнуудын тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд зориулагдсан хэдий ч үндэсний болон бүс нутгийн тодорхой нөхцөл байдал нь сөрөг үр дагаврыг бий болгох боломжтой. Зарим улс орон төвлөрлийг сааруулснаар өмнөх зөрчил, мөргөлдөөнийг амжилттай шийдвэрлэсэн байхад бусад нь бүтэлгүйтсэн байна.

нутгийн бүлгүүдийн улс төрийн удирдагчид улс орны эсрэг тэмцэл, тэр дундаа салан тусгаарлах хүслээ хойш тавьж улс орны болон дэд нэгжийн хүрээнд засаглалын үйл ажиллагаанд энх тайванч болон бүтээлч байдлаар оролцох боломжтой.

Хүснэгт 1-ээс харахад төвлөрлийг сааруулах эерэг үр нөлөө нь үндсэн хууль боловсруулагчид нөхцөл байдлыг үл тоомсорлосон, эсхүл төвлөрлийг сааруулах үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд сөрөг үр дагаварт хүргэж болзошгүй байна.

Хүснэгт 1. Төвлөрлийг сааруулах эерэг болон сөрөг нөлөө

Эерэг: эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах нь дараах зүйлсэд тустай байдаг:	Сөрөг: эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах нь дараах зүйлсийн шалтгаан болдог:
...улсын хэмжээнд авторитаризмыг хязгаарладаг. Төвлөрлийг сааруулах зарим хэлбэр нь эрх мэдлийг хуваарилахыг шаарддаг бөгөөд ингэснээр эрх мэдлийн босоо тогтолцоог сарниулдаг.	... эрх мэдлийг буруугаар ашиглах орон нутгийн элитүүдийг бэхжүүлнэ. Хувийн ашиг сонирхлын үүднээс олон нийт эсхүл орон нутгийн засаг захиргааны эрх мэдлийг буруугаар ашиглах сэдлийг үүсгэдэг. Жижиг, үр ашиггүй орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд авлигыг арилгахад бэрхшээлтэй байдаг.
... ард түмний эрэлт хэрэгцээ, давуу эрхэд нийцүүлэх хандлагыг нэмэгдүүлдэг. Орон нутгийн иргэд л орон нутгийн хэрэгцээнд хариу үйлдэл үзүүлэх илүү боломжтой байдаг.	... Хүний болон санхүүгийн нөөцийн хомсдолоос үүдэлтэй үр ашиггүй байдал. Орон нутаг нь хүний болон санхүүгийн хангалттай нөөцгүйн улмаас үүргээ зохих ёсоор биелүүлэхийн тулд хэт жижигдэх, ихээхэн дарамтыг хүлээдэг.

... олон үндэстнээс бүрдсэн хүн амтай улс орнуудын хурцадмал байдал, болзошгүй зөрчилдөөнийг зохицуулдаг. Төвлөрлийг сааруулах нь цөөнхийн бүлгүүд өөрсдийгөө удирдах тодорхой түвшний эрхтэй байх, мөн өөрийн бүс нутагт олонхын статус олж авах боломжийг олгоно. Цөөнхийн бүлгүүдийн улс төрийн удирдагчид бүс нутгийнхаа түвшинд албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдсөн манлайллын байр суурийг бий болгож чадна.	... орон нутгийн элитүүд, улс төрчид илүү их бие даасан байдлыг шаарддаг. бүс нутагт шинэ олонхыг бий болгодог. Тодорхой бүс нутагт үндэсний цөөнхөд олонхын статус олгох нь шинэ цөөнхийг бий болгож асуудал шийдэгдэхийн оронд шилжихэд хүргэдэг.
... засаглалыг хөгжүүлэх болон бодлого боловсруулахад эерэг, идэвхтэй хандлагыг урамшуулдаг. Засаглалын эрх мэдлийн өөр эх сурвалжийг бий болгосноор бодлогын өрсөлдөөн, туршилт, шинэчлэлийг дэмждэг.	... Бүс нутгийн хооронд хорхөнөөлтэй өрсөлдөөн бий болох. Төвлөрлийг сааруулах нь байгалийн баялаг, үйлдвэрлэл, ажил эрхлэлтийн боломж зэргээс шалтгаалан бүс нутгийн хооронд тэгш бус байдал, өрсөлдөөн бий болох боломжтой. Түүнчлэн бүс нутаг нь бизнес, хөрөнгө оруулалт татах зорилгоор зохицуулалтыг аажмаар сулруулах үр дүнд хүргэж болзошгүй.
... засаглалын нарийн төвөгтэй байдлыг бүтэцжүүлэх. Бүс нутгийн болон орон нутгийн засаг захиргаанд зохих эрх мэдэл хуваарилах замаар төвлөрлийг сааруулах нь засгийн газрын ачааллыг бууруулж, үндэсний хэмжээнд тулгамдсан асуудал, тэргүүлэх чиглэлд анхаарлаа төвлөрүүлэх боломжийг олгодог.	... Ажил үүргийн давхардал нэмэгдэж, үйл ажиллагааны зардал ихсэх. Төвлөрлийг сааруулах нь засаглалын чиг үүргийг давхардуулж, улс орны янз бүрийн хэсгүүдэд үр ашиггүй, давхацсан эсхүл зөрчилдөөнтэй бодлогыг хэрэгжүүлэх боломжийг олгодог. Төвлөрсөн бус тогтолцоо нь засаглалын хэд хэдэн түвшинд сонгогдох эсхүл томилогдох албан тушаалтны тоог нэмэгдүүлж өртгийг ихээхэн өсгөдөг.

Төвлөрлийг сааруулах зохистой хэлбэр, загварыг тодорхойлох нь үндсэн хууль боловсруулагчдын хувьд хамгийн хүнд хэцүү ажил байж магадгүй. Хувийн ашиг сонирхлын үүднээс төвлөрлийг сааруулах үйл ажиллагааг буруугаар ашиглах боломжтой байдаг.

Төвлөрлийг сааруулах үр дүнд нөлөөлдөг өөр нэг чухал хувьсагч бол намын тогтолцооны динамик байдал, ялангуяа намууд бүс нутгийн хэмжээнд зохион байгуулагдсан эсэхээс хамаарна.

Тухайлбал, бүс нутгийн хэмжээнд зохион байгуулагдсан үндэсний намууд эсхүл бие даасан бүс нутгийн намууд тухайн орон нутгийн улс төрд хэр ноёрхож байгаа нь үндсэн хуулийн загвар улс төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийг ямар хэмжээнд сааруулахаар тусгасныг тодорхойлдог⁵.

3. Загварын сонголтууд

3.1. Төвлөрлийг сааруулах тохиргоо: формал бүтцийг тохируулах

Төвлөрлийг сааруулах тохиргоо нь тухайн улсын нутаг дэвсгэрийн бүтцийг тогтоож өгдөг. Энэ асуудлыг авч үзэхэд дараах асуултууд чухал ач холбогдолтой.

- Улс оронд засаглалын хэчнээн түвшин байх ёстой вэ? Өмнөх засаглалын бүтэцтэй харьцуулахад засаглалын түвшинг нэмэх, хасах шалтгаан байна уу? Өөрчлөлт хийснээр гарах үр дагавар нь юу байх вэ?
- Улс орны нутаг дэвсгэр бүрд засаглалын нэгдмэл түвшинг хэрэгжүүлэх ёстой юу?
- Тодорхой түвшинд хэдэн нэгж байх нь тохиромжтой вэ? Жишээлбэл, орон нутагт төрийн үйлчилгээг хамгийн бага зардлаар хамгийн дээд хэмжээнд нь хүргэхэд хэдэн нэгж байх нь тохиромжтой вэ?
- Үндсэн хууль боловсруулагчид төвлөрлийг сааруулах зарим талыг хожим хэрэгжүүлэхээр хойшлуулах боломжтой юу?
- Хожуу үе шатанд дотоод төвлөрсөн бус бүтцийг тохируулах ямар сонголтууд байдаг вэ?

Зураг 3. Засаглалын түвшин



3.1.1 Засаглалын түвшний тоо

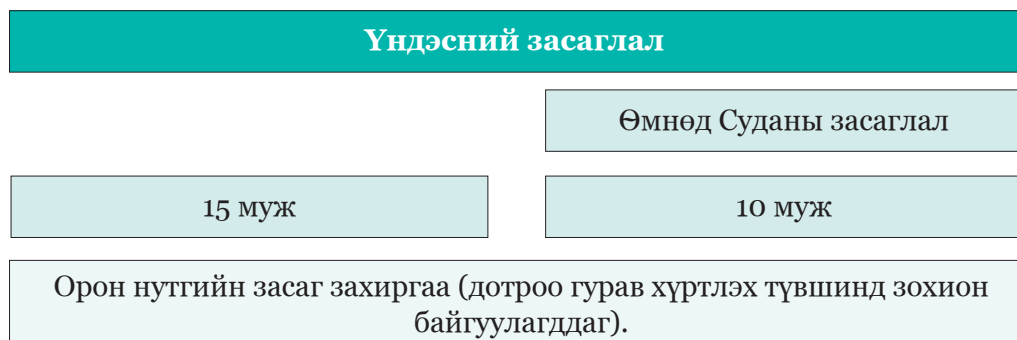
Засаглалын болон засаг захиргааны гурван түвшний талаар ерөнхийдөө авч үздэг. Эдгээр нь үндэсний, бүс нутгийн /мужийн/ аймгийн болон орон нутгийн түвшин байна. Гэсэн хэдий ч бодит байдал дээр эдгээр нь тийм ч ойлгомжтой байж чаддаггүй. Жишээ нь “орон нутгийн түвшин”-д засаглалын болон засаг захиргааны янз бүрийн дэд түвшнийг багтаасан байдаг.

Эрх мэдлийг бүс нутгийн, мужийн эсхүл аймгийн түвшинд шилжүүлэх нь ихэвчлэн хэт хяналтыг багасгах болон эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэхтэй холбоотой байдаг бол төвлөрсөн бус эрх мэдлийг орон нутгийн засаг захиргаанд олгох нь төрийн үйлчилгээг хүргэхэд илүү их хамаатай байдаг.

Өмнөх зөвшилцөл эсхүл түүхэн үйл явдлууд нь засаглалын түвшинг тодорхойлсон байж болно. Засаглалын түвшин ихэнхдээ улс орон даяар адил байдлаар оршдог. Гэхдээ цөөн тохиолдолд улс орнууд адил бус

формал бүтцийг сонгодог буюу улс орны зарим хэсэгт илүү олон түвшнийг байгуулдаг. (4-р зургийг үзнэ үү).

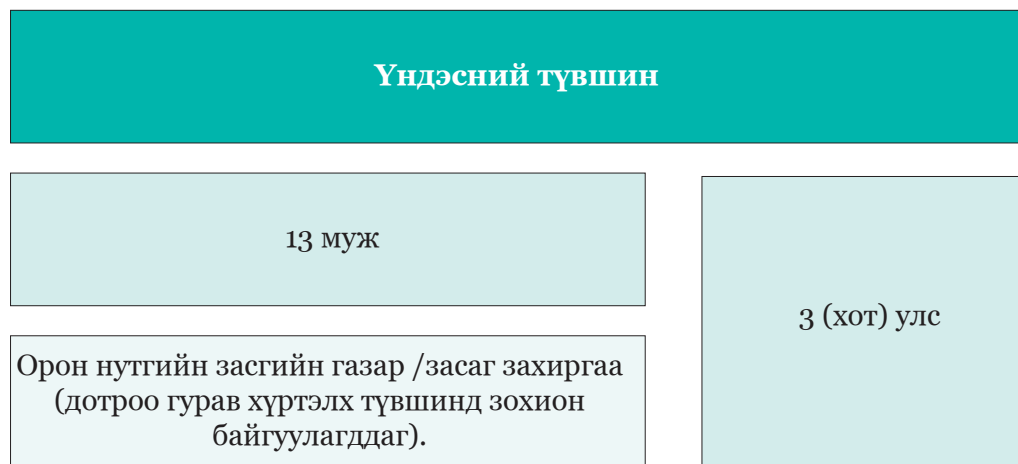
Зураг 4. Суданы засаглалын түвшний тохиргоо



Зарим улс оронд үндэсний засаглалын яг доор зөвхөн тодорхой газар нутгийг хамрах засаглалын түвшинтэй байдаг (Судан 2005-2011 оны хооронд⁶, Танзани⁷). Жишээлбэл Суданы завсрын Үндсэн хуулиар Суданы өмнөд хэсэгт үйл ажиллагаа явуулах нэмэлт, онцгой засаглалын түвшинг бий болгосон байна. (4-р зургийг үзнэ үү). Суданы шинэ завсрын Үндсэн хуулийг бүтээхэд хүргэсэн энхийн хэлэлцээрээр өмнөдийн босогчид олон арван жилийн дайны дараа Суданы өмнөд нутгийн ард түмний нийтлэг бүс нутгийг бүрдүүлэхийн тулд засаглалын нэмэлт давхаргыг шаардаж байв.

Зарим улс оронд хотын засаг захиргааны түвшин улсын түвшний шууд доор нь байрладаг бөгөөд энэ хоёрын дунд засаглалын өөр дэд нэгж байдаггүй. Германы хувьд түүхэн шалтгаанаар гурван хот нь хотын засаг захиргаа болон мужийн засаг захиргаанаас бүрддэг бөгөөд Германы бусад хэсэгт байдаг засаглалын гурав дахь түвшин энэ бүтцэд байдаггүй (Гамбург хот улсын Ерөнхий сайд нь мөн Гамбург хотын захирагч байна). (5-р зургийг үзнэ үү).

Зураг 5. Герман дахь засгийн газар/ удирдлагын түвшний тохиргоо



Мөн зарим улс оронд үндсэн хууль боловсруулагчид томоохон нутаг дэвсгэрийн дэд нэгж дотор засаг захиргааны нэмэлт түвшинг бий болгодог. Эдгээр засаг захиргааны нэгжүүд Засгийн газар бодлогоо хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлдэг. Швейцарын кантон (Швейцарын муж буюу мужтай тэнцэхүйц нэгж) бүр тухайн кантоны бодлогыг хэрэгжүүлэх дүүрэг буюу засаг захиргааны нэгжүүдтэй байдаг. Гэсэн хэдий ч жижиг кантонуудад засаг захиргааны ажлыг хэрэгжүүлэх дэд нэгж байх шаардлагагүй байдаг тул тэдэнд дүүрэг буюу засаг захиргааны нэгж байдаггүй байна.⁸

Зураг 6. Швейцарын засаглал / засаг захиргааны түвшний тохиргоо

Үндэсний түвшин

20 кантон + 6 хагас кантон

Дүүрэг (12 Кантон, 3 хагас Кантонд байдаг)

Орон нутгийн засгийн газар

Гол нь засаглал болон засаг захиргааны янз бүрийн түвшин бүхий тэгш бус бүтэц нь төвлөрлийг ямар хэмжээнд сааруулж байгааг илэрхийлдэггүй байна. Суданы өмнөд хэсэг дэх нэмэлт түвшний засгийн газар улс төрийн тэнцвэрт байдалд ихээхэн нөлөө үзүүлж байхад Швейцарь дахь засаг захиргааны тэгш бус түвшин нь бодит нөлөө үзүүлдэггүй байна.

3.1.2. Засаглалын түвшинд нутаг дэвсгэрийн нэгжийг загварчлах

Үндсэн хууль боловсруулагчид засаглалын болон засаг захиргааны хэдэн түвшинтэй байхыг шийдэхээс гадна түвшин тус бүрд хэчнээн дэд нэгж бий болгох талаар тодорхойлох шаардлагатай. Үндсэн хууль боловсруулагчдын дэд нэгжүүдийг бий болгоход тавьж буй шалгуур нь чухал ач холбогдолтой байдаг. Хэдийгээр шалгуур үзүүлэлтүүд нь ихэвчлэн өмнөх зөрчилдөөний шинж чанараас тодорхойлогддог боловч Үндсэн хууль

Үндсэн хууль боловсруулагчид эдийн засаг, засаг захиргааны чадавх, үр нөлөө, онцлогт тулгуурлан дэд нэгжийн бий болгож болно. Энх тайвны хэлэлцээр өвөрмөц онцлогт тулгуурласан засаглалын дэд нэгж байгуулахыг шаардаж болзошгүй.

боловсруулагчид эдийн засаг, засаг захиргааны чадавх, үр нөлөө, онцлогт тулгуурлан дэд нэгжийг бий болгож болно. Ач холбогдлын дагуу хийсэн сонголт бүр хэрэгжихгүй байх боломжтой. Учир нь

үндсэн хууль батлагдах эсэх нь өвөрмөц байдалд үндэслэсэн засаглалын дэд нэгж байгуулахыг тулгаж буй энхийн хэлэлцээрээс хамаарч байж болох юм (Жишээ нь Босни, Герцеговина, Судан гэх мэт улсуудыг дурдаж

болно). Ийм өвөрмөц онцлог дээр тулгуурласан шалгуураар дэд нэгжийг тодорхойлох нь үндсэн буюу төвийн эрх мэдлийг сарниулах циклийг бий болгож дэд нэгж нь өөрийн өвөрмөц байдлыг бэхжүүлэхээр цаашдаа тасралтгүйгээр буулт хийхийг шаардах болно (Испанийн Каталони). Нутаг дэвсгэрийн дэд нэгж нь зөвхөн нэг өвөрмөц онцлогтой байдаг тул өвөрмөц байдал дээр тулгуурласан дэд нэгж нь шинэ цөөнхийг бий болгож болзошгүй. Шинэ цөөнхийн ашиг сонирхлыг зохих ёсоор авч үзэхгүй бол шинэ зөрчилдөөн үүсэх боломжтой. Нөгөө талаар, дэд бүтэц, байршил, нөөц, хүчин чадал зэрэг шалгуурт үндэслэсэн эдийн засгийн хувьд хамгийн оновчтой байх сонголт нь үр дүнтэй засаглалын баталгаа болж чаддаггүй. Хэрэв угсаатан хоорондын улс төрийн зөрчил, гадуурхагдсан байдал дэд нэгжийн хүрээнд тусгаарлагдах нь зөрчилдөөнт байдлыг шийдэхгүй бөгөөд харин зөвхөн доод түвшинд шилжүүлж буй хэрэг юм. Тиймээс тухайн нутаг дэвсгэрийн хүн ам хүлээн зөвшөөрсөн эдийн засгийн хувьд ашигтай нэгжийг бий болгоход холимог арга замыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.⁹ Балбын дотоод хил хязгаарыг тогтоох шалгуурын талаар үргэлжилж буй хэлэлцүүлэг нь дээрх асуудлыг шийдвэрлэхтэй холбоотой бэрхшээлүүдийг харуулж байна (Шигтгээ 2-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 2. Балба дахь засаглалын төвлөрлийг сааруулах тогтолцоог тохируулахтай холбоотой хэлэлцүүлэг

Төрийг өөрчлөн байгуулах болон төрийн эрх мэдлийг хуваарилах байнгын хорооны хурал дээр ирээдүйн төвлөрсөн бус / холбооны бүтэц дэх мужуудын тоо, нэр, хил хязгаарыг хэлэлцэж, бие даасан байдал, эдийн засаг, засаглалын амьдрах чадвар, нөөцийн хуваарилалт болон бусад хүчин зүйлүүдийн үндсэн дээр дэд нэгжүүдийг тодорхойлох талаар хэлэлцүүлгийг хийв. Эдгээр шалгуурын дагуу хоёр хувилбараар газрын зургийг боловсруулсан байна: нэг нь 14 мужтай, нөгөө нь 6 мужтай.

Өөр нэг чухал асуудал бол үндсэн хуулиа баталсны дараа дотоод хил хязгаарыг өөрчлөх боломжтой байх эсэх, хэрэв тийм бол энэ үйл явцад хэн оролцож болох вэ гэдэг асуудал юм. Дотоод хил хязгаар нь засаг захиргааны дүүргээс илүүтэйгээр өөрийгөө засаглах байгууллагыг бий болгох тусам энэ асуулт илүү мэдрэг болох болно. Дотоод хил хязгаарыг өөрчлөх үйл явц нь үүнийг санаачлах болон энэ талаар шийдвэр гаргах эрх гэсэн хоёр зүйлийг хамардаг. Хүчтэй төвлөрөл бүхий тогтолцоонд эдгээр эрх нь зөвхөн үндэсний институцид хадгалагддаг - жишээлбэл, үндэсний хууль тогтоох байгууллага нь ердийн хууль санаачилж батлах замаар асуудлыг шийдвэрлэдэг байна (Бенин¹⁰). Зарим үндсэн хуульд зааснаар дотоод хил хязгаарыг өөрчлөх хуулийг үндэсний хууль тогтоох

байгууллагын олонх батлахаас гадна тухайн өөрчлөлтөд хамрагдаж буй бүлгийн төлөөлөгчдийн гуравны хоёр нь дэмжсэн байх ёстой (Бельги¹¹). Зарим улс орнуудын хувьд өөрчлөлтөд хамрагдаж буй бүс нутгийн хууль тогтоох байгууллага зөвшөөрсөн байхыг шаарддаг байна (Малайз¹²). Мөн түүнчлэн үндэсний хууль тогтоох байгууллага болон дэд түвшний хууль тогтоох байгууллагын саналаас гадна тухайн дэд нэгжийн ард түмний дунд ард нийтийн санал асуулга явуулсан байхыг зарим үндсэн хуулиар шаардсан байдаг (Швейцар¹³).

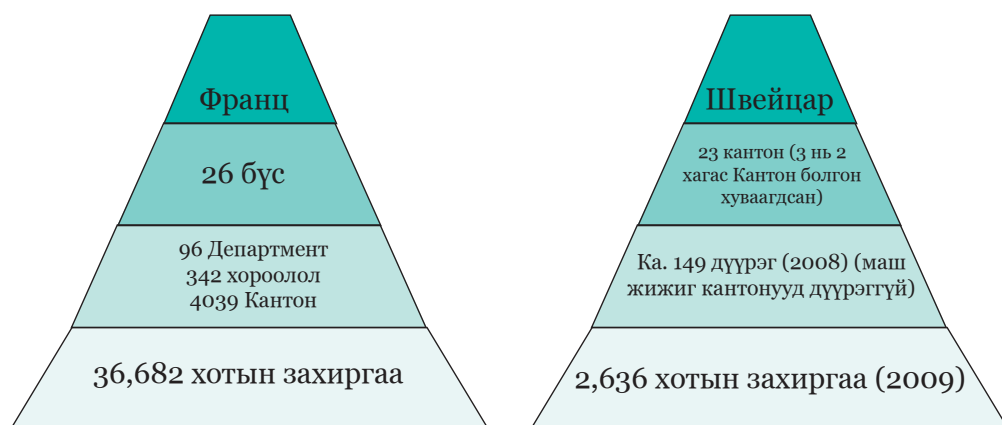
3.2. Төвлөрлийг сааруулах цар хүрээг тодорхойлох

Үндсэн хууль боловсруулагчид төвлөрлийг сааруулах формал бүтцээс гадна түүний цар хүрээг авч үзэх ёстой. Төвлөрлийг сааруулах цар хүрээ (энэ гарын авлагад бодит төвлөрлийг сааруулах бүрэлдэхүүн хэсэг гэж нэрлэсэн) нь төвөөс засгийн доод түвшинд шилжүүлсэн бодит эрх мэдлээр тодорхойлогддог. Энэ үүднээс дараах асуудлыг нягталж үзэх шаардлагатай.

- Үндсэн хууль боловсруулагчид засаглалын аль түвшинд засаг захиргаа, улс төр, санхүүгийн ямар чиг үүргийн төвлөрлийг сааруулах ёстой вэ?
- Үндсэн хууль боловсруулагчид эрх мэдлийг орон даяар тэгш хуваарилах ёстой юу эсхүл тодорхой нөхцөл байдлаас (хүн амын нягтрал, цөөнх гэх мэт) хамааран тэгш бус байдлаар хуваарилах ёстой юу?
- Зарим түвшин дээд түвшний засаг захиргааны төлөөлөгч байдлаар ажиллах ёстой юу? Засаглалын бусад түвшин өөрийгөө засаглах эрхтэй байх ёстой юу?
- Засаглалын гурван салаа мөчрийн алийг доод шатны түвшинд байгуулах ёстой вэ?

Зураг 7-д Франц, Швейцарын төвлөрлийг сааруулах формал бүтцийг тусгасан болно. Эдгээр нь нэлээд төстэй харагдаж байгаа ч 1982 онд төвлөрлийг сааруулах талаар шинэчлэл хийсэн Франц нь Швейцарьтай харьцуулахад илүү төвлөрсөн засаглалтай байдаг. Засаглалын формал бүтэц нь төвлөрлийг хэр хэмжээнд сааруулсныг тодорхойлдоггүй болохыг пирамидуудаас харж болно. Харин төвлөрлийг сааруулах цар хүрээ нь засаглалын янз бүрийн түвшинд хуваарилагдсан эрх мэдэл, нөөцийг тодорхойлдог байна. Жишээлбэл, Швейцарын кантонууд Францын бүс нутгаас хамаагүй илүү эрх мэдэл, бие даасан байдлыг өөртөө агуулдаг. Швейцарын дүүргүүд нь кантоны бодлогыг хэрэгжүүлэх засаг захиргааны нэгж байдаг хэдий ч дүүргийн удирдлага сонгуулиар гарч ирдэг. Харин Францын департментын удирдлага буюу “prefects”-ийг ерөнхийлөгч өөрийн бие төлөөлөгч байдлаар томилдог бөгөөд төв засгийн газрын бодлогыг хэрэгжүүлдэг.

Зураг 7. Франц болон Швейцарын төвлөрлийг сааруулах бүтэц



* Хилийн чанад дахь Францын хотын захиргааг тооцоогүй.

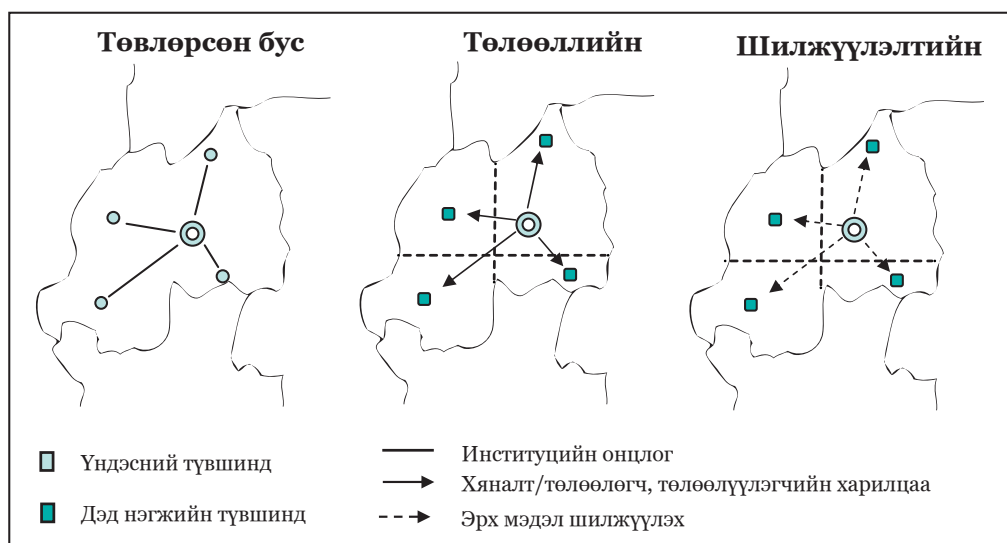
3.2.1. Засаг захиргаа, улс төр болон төсвийн төвлөрөлийг сааруулах хэмжүүр

Төвлөрлийг сааруулах бодит бүрэлдэхүүн хэсэг гэдэг нь засаглалын янз бүрийн түвшинд эрх мэдлийг хуваарилах гэсэн үг. Төвлөрлийг сааруулах түвшин нь тогтолцоо даяар хэт төвлөрснөөс хэт төвлөрсөн бус байхын хооронд хэлбэлзэж байдаг. Төвлөрлийг сааруулах үйл ажиллагааг нарийвчлан хэмжихийн тулд түүний гурван үндсэн элемент болох засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах, улс төрийн төвлөрлийг сааруулах, төсвийн төвлөрлийг сааруулах зэргийг авч үзэх шаардлагатай. Захиргааны төвлөрлийг сааруулах нь гэдэг нь төв засгийн газартай харьцуулахад бусад байгууллагууд хэр хэмжээний эрх мэдэлтэй байгааг хэлдэг. Улс төрийн төвлөрлийг сааруулах гэдэг нь төв засгийн газраас засаг захиргааны нэгжүүдэд төлөөлөх гэх мэт төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх боломжийг хэр зэрэг олгож буйг хэлнэ. Эцэст нь төсвийн төвлөрлийг сааруулах гэдэг нь төв засгийн газар дэд нэгжүүдэд төсвийн хариуцлагыг хэр хэмжээнд шилжүүлж буйг хэлдэг. Эдгээр гурван элементийг ялгаж авч үзэх нь хэмжих боломжийг хөнгөвчлөхийн зэрэгцээ үр дүнтэй төвлөрлийг сааруулахад эдгээр гурвыг зохицуулах шаардлагатай байдаг. Жишээлбэл засаг захиргаа, төсвийн төвлөрлийг сааруулах үйл явц нь улс төрийн төвлөрлийг сааруулах явцыг дэмждэггүй, мөн улс төрийн төвлөрлийг сааруулах үйл явцыг дагахгүй байвал эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах үйл явц нь гүехэн хэвээр байх болно. Төвлөрлийг сааруулах эдгээр гурван элементийг доор нарийвчлан авч үзнэ.

Засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах

Засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах нь “төвлөрсөн бус”, “төлөөлөл” ба “шилжүүлэлт” гэсэн гурван янзын хэлбэртэй бөгөөд эдгээр нэр томьёо бүр нэмэлт бие даасан байдлыг агуулдаг (8-р зургийг үзнэ үү).

Зураг 8. Төвлөрсөн бус, төлөөллийн, шилжүүлэлтийн төвлөрлийг сааруулах хэлбэрүүд



Засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах нь “төвлөрсөн бус”, “төлөөлөл” ба “шилжүүлэлт” гэсэн гурван янзын хэлбэрээр илэрч болно.

Төвлөрлийг сааруулах төвлөрсөн бус хэлбэр гэдэг нь төв засгийн газар бодлого хэрэгжүүлэх үүргээ дэд нэгжид шилжүүлдэг. Ингэж

шилжүүлснээр нь эрх мэдлийн газарзүйн хуваарилалт өөрчлөгддөг боловч хариуцлага, эрх мэдэл нь төвд хэвээр байх бөгөөд засаглалын доод түвшин рүү бодит эрх мэдлийг шилжүүлдэггүй ба нэмэлт засаг захиргааны түвшинг бий болгодоггүй (Зураг 8-аас үзнэ үү).

Төвлөрлийг сааруулах төлөөллийн хэлбэр гэдэг нь нийтлэг чиг үүрэгтэй холбоотой шийдвэр гаргах болон захиргааны хариуцлагыг засаг захиргааны өөр түвшинд шилжүүлэхийг хэлнэ. Үүний онцлог нь төлөөлөгч төлөөлүүлэгчийн харилцаа буюу төв засгийн газар нь төлөөлүүлэгч, орон нутгийн институц нь төлөөлөгчийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг. Хяналтын хэлбэр нь харилцан адилгүй байдаг бөгөөд үүнд төвлөрсөн хяналт, доод түвшинд бага зэрэг хяналт тавих эрх олгох зэрэг багтана. Мөн үүнээс гадна албан ёсны удирдамжийг дагаж мөрдөхийг

шаарддаг хэдий ч төв засгийн газар бодлогын хэрэгжилт болон удирдлага зохион байгуулалтыг дэд нэгжид бүрэн хуваарилж өгдөг хэлбэр байдаг.

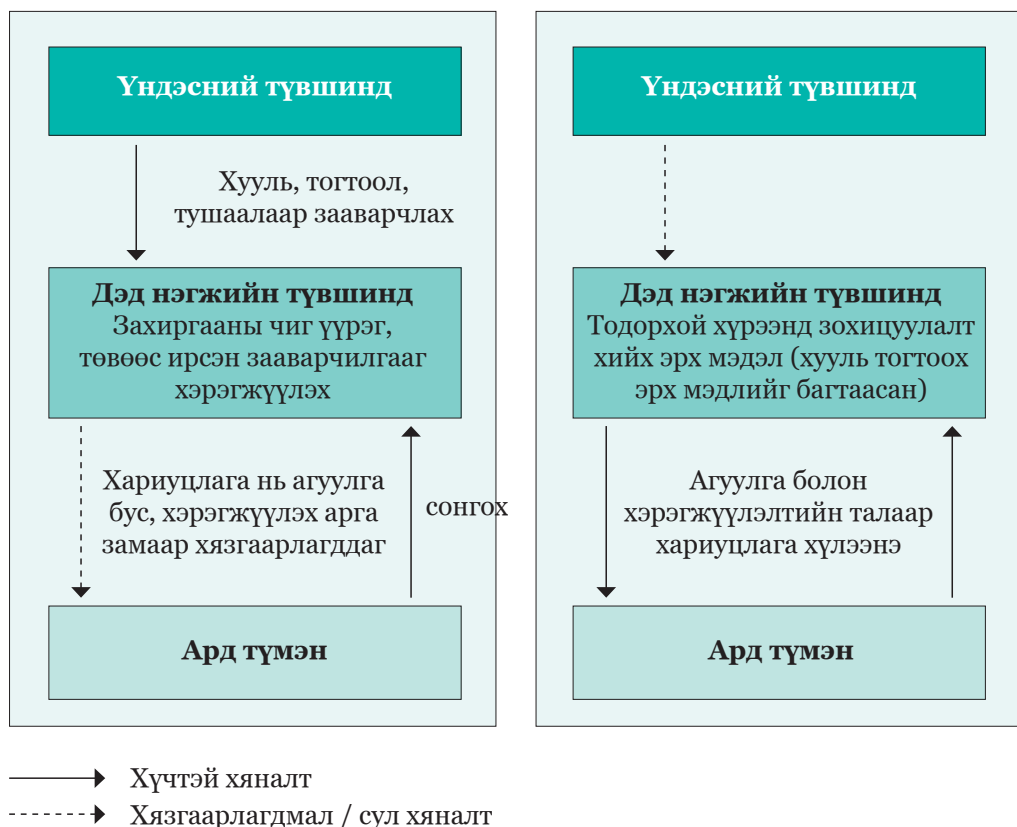
Төвлөрлийг сааруулах шилжүүлэлтийн хэлбэр нь хамгийн хүчтэй хэлбэрт тооцогддог бөгөөд эрх мэдлийн багцыг бүс нутгийн болон орон нутгийн засаг захиргаанд шилжүүлэх, хуваарилах үйл ажиллагааг хамардаг. Дахин хэлэхэд олон янзын загварууд байдаг. Багцад тодорхой нутаг дэвсгэрийн талаарх үндэсний хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх хязгаарлагдмал эрх мэдлийг багтаасан байж болно, эсхүл дэд нэгж нь дүрэм журам, хэм хэмжээ батлах болон бодлого, стратеги боловсруулах зэрэг хууль тогтоох үйл ажиллагаа явуулахдаа илүү өөртөө засаглах хэлбэрийг агуулсан байж болно. Хөгжлийн түшингээс хамааран төв засгийн газар хязгаарлагдмал хэмжээнд л хөндлөнгөөс оролцдог байж болно. Улс төрийн төвлөрлийг сааруулах хэр хэмжээ нь шилжүүлэлтийн хэлбэртэй заавал холбоотой байдаг. Төв засгийн газар дэд нэгжүүдэд хориг арга хэмжээ авахаа больсон гэдэг байдлаар үзвэл; сонгогч олон нийтийн сонгуульд санал өгөх замаар энэ хариуцлагыг хүлээх ёстой.

Улс төрийн төвлөрлийг сааруулах

Улс төрийн төвлөрлийг сааруулах нь хоёр элементтэй: (а) төв засгаас орон нутгийн засаг захиргаанд албан тушаалтнуудыг сонгох, томилох эрх мэдлийг шилжүүлэх; б) бүс нутгийн болон орон нутгийн түвшинд засаглалын бүтцийг хэрэгжүүлэх эрх мэдлийг шилжүүлэх. Эхний элементийг сонгуулийн төвлөрлийг сааруулах гэж нэрлэж болох бөгөөд ингэснээр иргэд бүс нутгийн болон орон нутгийн дэд нэгжид үйлчлэх төлөөлөгчдийг сонгох боломжтой юм. Хэдийгээр иргэд орон нутгийн албан тушаалтныг сонгож байгаа ч тухайн сонгогдсон албан тушаалтан засгийн газрын шийдвэрийг хэрэгжүүлж байх тохиолдолд иргэдийн бодлогод нөлөөлөх боломж нь хязгаарлагдмал юм. Тиймээс иргэд эдгээр төлөөлөгчид давхцаж байгаагаас үл хамааран бодит бодлогын төлөө бус зөвхөн хэрэгжүүлэлт дээр хариуцлага тооцох боломжтой. (Зураг 9.-ийг үзнэ үү)

Улс төрийн төвлөрлийг сааруулах хоёрдогч элементийг дэмжсэнээр сонгогчдод орон нутгийн удирдлагыг сонгох боломжийг олгохоос гадна төвөөс шилжүүлсэн даалгаврыг боловсруулах, хянах, үнэлэх боломжийг олгодог бүтэц зохион байгуулалт, практикийг шаарддаг. Үүнийг хууль тогтоох байгууллага эсхүл хагас хууль тогтоох байгууллага төвөөс шилжүүлсэн бодлогын асуудлыг боловсруулах болон хөгжүүлэх замаар шийдвэрлэж болно.

Зураг 9. Улс төрийн төвлөрлийг сааруулах жишээ



Эх сурвал: Бөкенфорде, М., Хууль эрх зүйн үүднээс төвлөрлийг сааруулах: Сонголтууд ба бэрхшээлүүд (Gießen: TransMIT, 2010).

Төсвийн төвлөрлийг сааруулах

Төсвийн төвлөрлийг сааруулах нь санхүүгийн бие даасан байдлыг тодорхойлдог. Санхүүгийн хангалттай эх үүсвэргүй бол бүс нутгийн болон орон нутгийн засаг захиргаа шилжүүлсэн даалгаврыг зохих ёсоор гүйцэтгэх боломжгүй болох бөгөөд ингэснээр хариуцлага, хууль ёсны байдлыг сулруулна.

Төвлөрлийг сааруулж засаглалын хэлбэрт төсвийн бүтэц гурван гол элементээс бүрддэг. (а) зардлын хариуцлагыг хуваарилах – аль түвшний төлбөр, (б) орлого бүрдүүлэх хариуцлагыг хуваарилах – аль түвшний татвар, (в) засаглал хоорондын шилжүүлэг – засаглалын ялгаатай түвшинд орлогыг хэрхэн хуваарилах болон тэнцвэргүй байдлыг тэгшитгэх. Үр дүнтэй засаг захиргааны баталгааг хангахын тулд засаг захиргаа нь үүрэг даалгавар, эрх мэдэл хуваарилах чадвартай байж зарлагын хариуцлагыг хүлээх шаардлагатай байдаг. Үүрэг даалгаврыг гүйцэтгэж буй засаглалын

түвшин гарсан зардлыг хариуцах ёстой. Зардлын хариуцлага нь орлого нэмэгдүүлэх хариуцлага эсхүл татвар нэмэх эрх мэдэлтэй шууд холбоотой байдаг гэж ойлгож болно,

Төсвийн төвлөрлийг сааруулах явдлыг хойшлуулах эсхүл орхигдуулах нь төвлөрлийг сааруулах бусад асуудлыг үр дүнгүй болгодог бөгөөд үүрэг даалгавар, чадавхыг олгохдоо заавал төсвийн үүрэг хариуцлагыг мөн олгох ёстой.

гэхдээ энэ нь хаа сайгүй тохиолддоггүй. Энд зөв тэнцвэрийг хадгалах нэг шалтгааныг дурдаж болж байна. Хэрэв Үндсэн хуульд татварын эрх мэдлийн ихээхэн хэсгийг бүс нутгийн болон орон нутгийн засаг захиргаанд хуваарилсан бол үндэсний засгийн газраас макро эдийн засгийг удирдахад шаардлагатай татварын хэрэгслүүд хангалтгүй болно. Үүний нэгэн адил татварын бүх эрх мэдлийг үндэсний засгийн газарт хуваарилснаар хүсээгүй үр дагавар бий болдог: зарлагын эрх мэдлийг орлого нэмэгдүүлэх хариуцлагаас салгах нь төсвийн зарлагын ашиг ба түүний өртөг хоорондын уялдаа холбоог салгаж болзошгүй тул энэхүү тусгаарлалт нь бүс нутгийн болон орон нутгийн улстөрчид ба тэдгээрийн сонгогчдын төсвийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд тус нэмэр болдоггүй.

Тиймээс үндсэн хуулийг боловсруулагчид татвар оногдуулах, зарцуулах эрх мэдлийг бүс нутгийн болон орон нутгийн засаг захиргаанд олгох эсэхийг тодорхойлохдоо дараах хоёр зарчмыг анхаарч үзэх хэрэгтэй: (а) Бүс нутаг эсхүл орон нутгийн засаг захиргаанд хуваарилагдсан орлого нь орон нутгийн иргэдэд ашиг тустай бүх үйлчилгээг санхүүжүүлэхэд хангалттай байх ёстой; (б) орон нутгийн засаг захиргаа орон нутгийн үйлчилгээнээс авах үр өгөөжтэй уялдуулан орон нутгийн оршин суугчдаас төвлөрсөн орлогыг цуглуулах ёстой. Төлсөн татвар ба хүлээн авсан үр шим хоорондын уялдаа холбоог хангах нь орон нутгийн албан тушаалтнуудын хариуцлага, улмаар төрийн үйлчилгээг хүргэх хариуцлагыг бэхжүүлдэг.

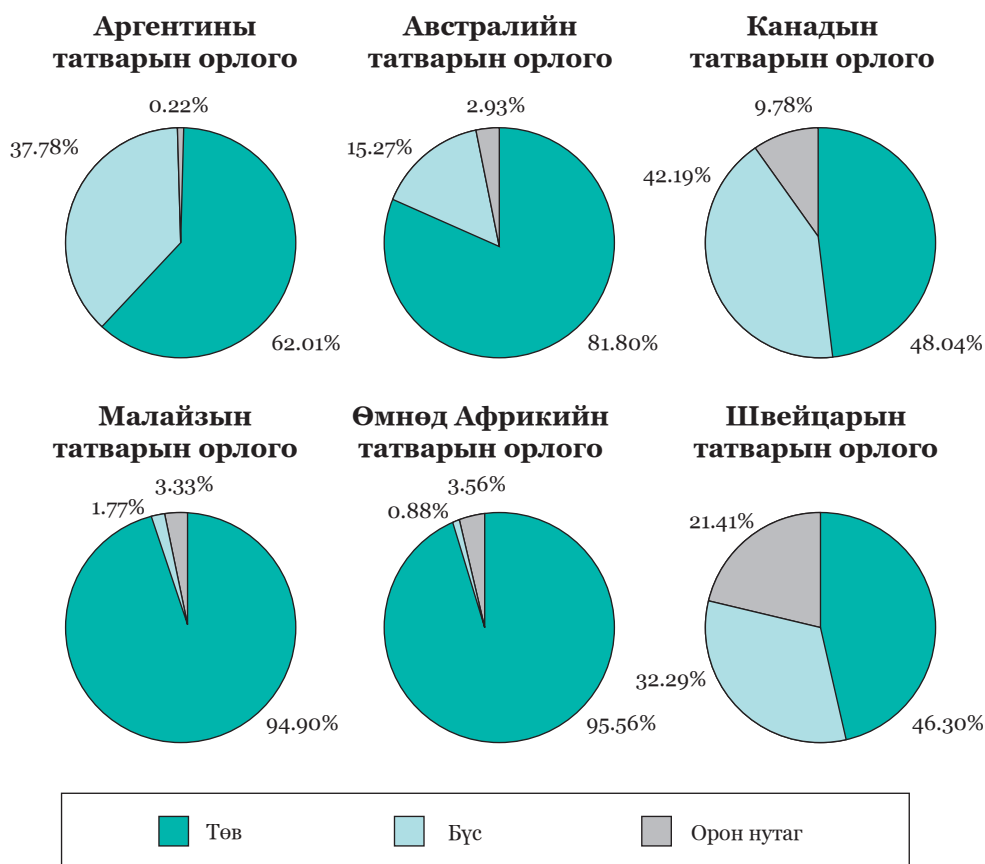
Дээр дурдсанчлан улсын хэмжээнд татварын хураалт болон зарцуулалт ихэнхдээ тэнцвэргүй байдаг. Зардлын ихээхэн хэсгийг бүс нутгийн болон орон нутгийн түвшинд хуваарилдаг бөгөөд засгийн газар нь цугларсанаас илүү их мөнгө зарцуулах ёстой болдог. Босоо тэнцвэргүй байдал буюу төсвийн өмнөх алдагдал үүсдэг. Хэвтээ тэнцвэргүй байдал буюу дэд түвшний хоорондын тэнцвэргүй байдал гэж бас байна. Ихэвчлэн дэд түвшний засгийн газруудын орлого татан төвлөрүүлэх чадавх харилцан адилгүй байдаг. Учир нь чинээлэг оршин суугчид бүх бүс нутагт амьдардаггүй бөгөөд оршин суугчид бүгд адил зардал гаргадаггүй. Зарим бүс нэмэлт үйлчилгээ үзүүлэх шаардлагатай буюу олон хүн амтай байдаг. Эдгээр тэнцвэргүй байдал нь засгийн газар хоорондын төлбөрийг төв засгийн газраас дэд нэгжийн засгийн газар руу шилжүүлэх, эсхүл шаардлагатай тохиолдолд хэвтээ түвшинд дэд нэгжийн засгийн газар хооронд шилжүүлгийг хийдэг. ‘Татаас’ гэсэн нэр томъёо нь төв засгийн

Дэд нэгжийн засгийн газар бүрийн орлого татан төвлөрүүлэх чадавх харилцан адилгүй байдаг бөгөөд үндэсний засгийн газраас дэд нэгжийн засгийн газар руу засгийн газар хооронд шилжүүлэг хийх шаардлага гарч болзошгүй.

газраас доод түвшинд шилжүүлж буй засгийн газар хоорондын шилжүүлгийг хамардаг. Татаасын хэлбэр нь ерөнхий болон тусгай зориулалтын, тусламж,

нэмэлт тусламж гэх мэт байдаг бөгөөд эдгээрээс хамаарч дэд нэгжүүдийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх боломжтой юм.

Зураг 10. Орлого татан төвлөрүүлэх эрх хэмжээ: зургаан орны жишээ



Эх сурвалж: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook 2008, XXXII (Washington, DC:International Monetary Fund, 2008).

3.2.2. Тэгш болон тэгш бус байдлаар төвлөрлийг сааруулах

Засаг захиргаа, улс төр болон төсвийн төвлөрлийг сааруулах цар хүрээ нь улс орон даяар тэгш байх албагүй. Төвлөрлийг сааруулах тэгш бус хэлбэр нь бодлогын үр дүнтэй арга хэрэгсэл байж болох юм.

Хэрэв үндсэн хууль боловсруулагчид тодорхой бүс нутгийн дотоод зөрчилдөөнийг бууруулахын тулд төвлөрлийг сааруулахаар тогтсон бол зөвхөн тэрхүү бүс нутагт автономит эрх мэдэл олгох нь ач холбогдолтой. Жишээ болгож Финланд (Еланд), Индонез (Ачех), Итали (Өмнөд Тирол), Малайз (Борнео)

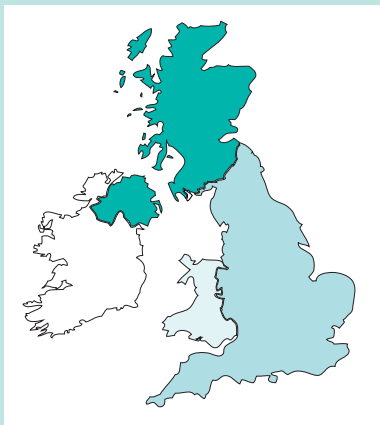
Засаг захиргаа, улс төр болон төсвийн төвлөрлийг сааруулах цар хүрээ нь улс орон даяар тэгш байх албагүй. Зарим улс орон бүс нутаг бүрд зориулж төвлөрлийг сааруулах багцуудыг бий болгосон байдаг.

Филиппин (Минданао), Судан (Өмнөд Судан), Танзани (Занзибар) зэргийг үзнэ үү. Энэ төрлийн зарим схемүүд нь Судан, Танзани улсын адил төвлөрлийг сааруулах бодит буюу цар хүрээний ялгаатай байдлыг тухайн улсын одоо байгаа тэгш бус формал бүтэцтэй хослуулсан байдаг. Гэхдээ ихэнх үндсэн хууль формал бүтэцтэй зэрэгцүүлэн зарим бүс нутагт хэл, соёлын асуудлаар илүү их эрх мэдэл өгдөг. Жишээ болгож Индонез¹⁴ эсхүл Филиппинийг¹⁵ дурдаж болно. Үндсэрхэг үзэлтнүүд ихэвчлэн угсаатан эсхүл шашин шүтлэгээр бүс нутгийг зааглаж буй тэгш бус зохион байгуулалтыг эсэргүүцдэг бөгөөд ийм зохицуулалт нь цаашдын хуваагдал, хувирамтгай байдлыг дэвэргэх эрсдэлтэй гэж үздэг. Гэхдээ түүхийн туршид ялгаварлан гадуурхалтад өртөж байсан цөөнхийн бүс нутаг нь үндсэн хуулийг дэмжих нөхцөл болгон автономит статусыг шаарддаг. Оролцогч талуудын улс төрийн хүчин чадлаас хамаарч тэгш бус зохион байгуулалт өөр хоорондоо ихээхэн ялгаатай байна. Зарим улс орон бүс нутаг бүрд зориулж төвлөрлийг сааруулах багцуудыг бий болгосон байдаг. Их Британи, Испани нь үүний нэг сайн жишээ юм. (Шигтгээ 3 болон 4-ийг үзнэ үү).

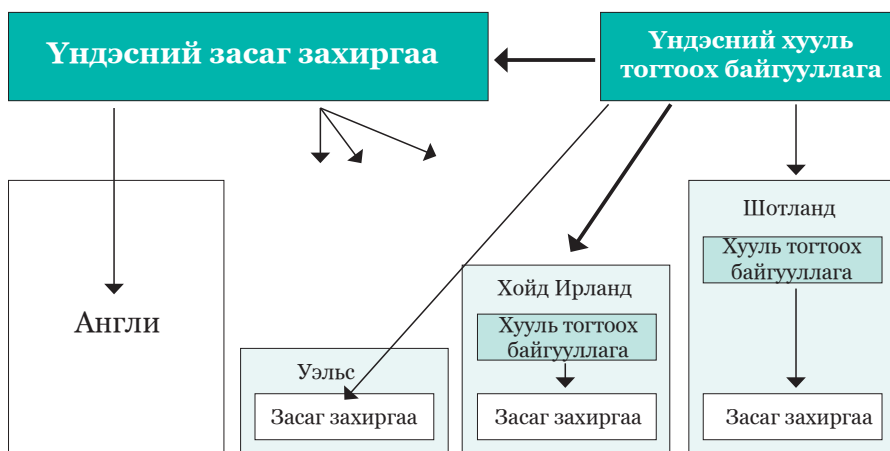
Шигтгээ 3. Кейс судалгаа: Их Британи дахь төвлөрлийг сааруулахтэгш бус бүтэц

Нэгдсэн Вант Улс төвлөрлийг сааруулах олон янзын загварыг Шотланд, Уэльс, Хойд Ирландад ашиглаж байжээ. Англитай харьцуулахад Британийн парламент үндэсний хэмжээнд хэрэгжих хуулийг баталдаг бол бусад гурван бүс нь янз бүрийн түвшний төлөөллийн төвлөрлийг сааруулах хэлбэртэй байдаг.

Шотланд нь Вестминстерийн загвараар боловсруулсан парламент, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй. Шотландын 1998 оны актын дагуу



Шотландын Парламент нь хууль баталж болох* бөгөөд Гүйцэтгэх эрх мэдэл нь Их Британийн парламентад хамаарахгүй асуудлаар захиргааны журам (ихэвчлэн хоёрдогч хууль тогтоомж гэж нэрлэдэг) баталж болно. Уг актаар Их Британийн парламент шилжүүлсэн газар нутагт нэгэн зэрэг хууль тогтоохыг зөвшөөрдөг боловч Шотландын Парламентаас хүсэлт гаргасан тохиолдолд л энэ нь боломжтой.



Уэльсийн Засгийн газрын тухай 1988 оны актаар өмнө нь Их Британийн сайд нарын бүрэн эрхийн хүрээнд байсан тодорхой газар нутгийг Уэльсийн Үндэсний Ассемблейд төлөөллийн хэлбэрээр шилжүүлсэн байна. Гэхдээ Их Британийн парламент Уэльсийн нутаг дэвсгэрт үйлчлэх гол хуулиудыг баталдаг (хэдийгээр газар нутгийг шилжүүлсэн ч гэсэн) бөгөөд засаг захиргааны захирамж, зохицуулалт хийх Ассемблейн ажиллагаанд нь хязгаарлалт тогтоож өгсөн байна.

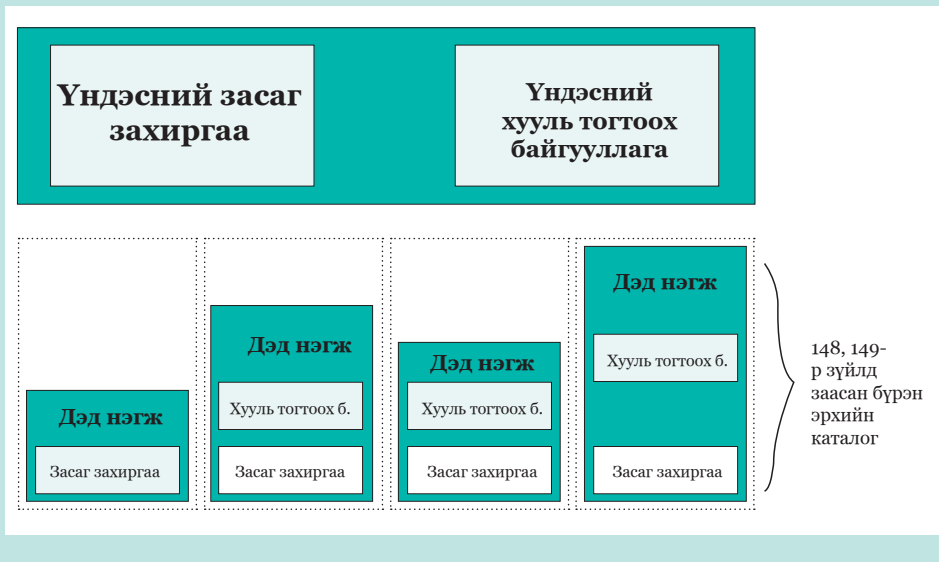
Хойд Ирланд дахь төвлөрлийг сааруулах шилжүүлэлтийн хэлбэр нь энх тайвны үйл явцтай салшгүй холбоотой байв. Энд үүсэж буй бэрхшээлүүд нь Их Британийн Парламент нь Хойд Ирландын Ассемблей ба Гүйцэтгэх эрх мэдлийг дөрвөн удаа, хамгийн сүүлд 2002 оны 10-р сард түдгэлзүүлэхэд хүргэсэн байна.

Хойд Ирландын Ассемблей нь Их Британийн Парламентаас шилжүүлсэн бодлогын чиглэлээр “хадгалагдсан” болон “бусад” газар нутагт гол болон төлөөлүүлсэн хууль тогтоомжийг батлах¹⁵ эрхтэй. Их Британийн парламент Умард Ирландын тухай 1998 оны актад нэмэлт өөрчлөлт оруулаагүй тохиолдолд “бусад” гэх газар нутгийг зохицуулсаар байх болно. Эсрэгээрээ бол Их Британийн парламент нь “хадгалагдсан” газар нутгийн асуудлаар ард түмэн зөвшөөрсөн тохиолдолд захирамж гарган шилжүүлж өгөх боломжтой. Гурван үүрэг хариуцлагын энэ хуваагдал нь Умард Ирландын хувьд өвөрмөц юм.

* Нэмж дурдахад Шотландын парламент нь орлогын албан татварын хувь хэмжээг Их Британийн түвшнээс 3 хувиар өөрчлөх бүрэн эрхтэй (гэхдээ энэ эрх мэдлийг хараахан ашиглаагүй байна). / Böckenförde, M., Schmidt, J. and Wiesner, V., Max Planck Manual on Different Forms of Decentralization, 3rd edn (Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2009), p. 46./ үзнэ үү.

Испанийн Үндсэн хуульд “төвлөрлийг сааруулах *à la carte*” гэж нэрлэдэг өөр нэг аргыг тусгасан байна. Генерал Франкогийн дарангуйллын дор 40 жилийн турш оршин тогтносон тоталитар дэглэм нурсны дараа үндсэн хууль боловсруулагчид 1978 оны Үндсэн хуулиар тус улсын олон янз байдлыг хангах өвөрмөц механизмыг бий болгосон байна. Испанийн Үндсэн хуулийн гол шинэлэг онцлог нь муж / хотууд өөр өөр түвшинд ихээхэн бие даасан статусыг олж авах боломжтой үндсэн хуулийн тогтолцоог бүрдүүлсэн явдал байв. Испани улс нь нутаг дэвсгэрийн хувьд “хотын захиргаа, муж, түүнчлэн Үндсэн хуулийн 137-р зүйлд зааснаар байгуулагдаж болох аливаа автономит орон нутгуудаас бүрддэг. Автономит байдал тогтоох эсэх нь хотын засаг захиргаа, мужийн өөрийнх нь эрх бөгөөд энэхүү эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлэх, Автономит орон нутгийн статусыг хэрхэн олж авах талаар үндсэн хуульд заасан байдаг. Автономит орон нутгийн эрх мэдлийн жагсаалтыг 148 дугаар зүйлд тусгаж өгсөн байна. Үүнээс гадна, 150 дугаар зүйлд заасны дагуу үндэсний засгийн газар эрх мэдлийг өөрийн жагсаалтаас (149 дүгээр зүйл) автономит орон нутагт шилжүүлж болно¹⁶.

Шигтгээ 4. Кейс судалгаа: төвлөрлийг сааруулах Испанийн загвар



3.2.3. Засаглалын аль түвшинд ямар эрх мэдэл өгөх вэ?

Үндсэн хууль боловсруулагчид эрх мэдлийн гурван салаа мөчрийг орон нутгийн түвшинд хуваарилах замаар төвлөрлийг сааруулах болон түүний институцийн бүтцийг тодорхойлно. Эхний алхам нь дээр дурдсанчлан засаглалын аль салаа мөчрийг аль түвшинд байгуулахыг шийдэх шаардлагатай (Хүснэгт 2-г үзнэ үү). Хэрэв институцийн загвар нь хууль тогтоох, шүүх эрх мэдлийг засаглалын доод түвшинд хуваарилж байвал бодит эрх мэдлийг тухайн түвшинд шилжүүлж байна гэж үзнэ.

Хүснэгт 2. Засгийн газар аль түвшинд эрх мэдэл өгөх вэ?

	Гүйцэтгэх эрх мэдэл	Хууль тогтоох эрх мэдэл	Шүүх эрх мэдэл
Үндэсний түвшин	✓	✓	✓
Хоёр дахь түвшин (дэд нэгж, бүс г.м)	?	?	?
Гурав дахь түвшин (орон нутгийн г.м)	?	?	?

Нэгдсэн Вант Улсын жишээнээс харахад засаглалын хоёр дахь түвшин нь Уэльсийн нэгэн адил гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй байж болно, эсхүл

Шотландын нэгэн адил хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс бүрдэж болно. Энэтхэг, АНУ зэрэг бусад улс орнууд дэд нэгжийн түвшинд бие даасан шүүх эрх мэдлийг байгуулж, шүүх нь тухайн дэд нэгжийн хууль тогтоомжийн дагуу хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх үүрэгтэй байдаг.

Хоёр дахь алхам нь үндсэн хуулиар бие даасан буюу автономит гүйцэтгэх, хууль тогтоох болон шүүх эрх мэдлийн гүйцэтгэх үүрэг, эрх мэдлийг тодорхойлох ёстой.

Үндсэн хууль боловсруулагчид засаглалын янз бүрийн түвшинд гүйцэтгэх, хууль тогтоох, шүүх эрх мэдлийг зохион байгуулах шаардлагатай байж болно.

Тохирох хариуцлагыг хуваарилах нь тухайн ажил үүргээс хамаарах бөгөөд хууль боловсруулах (хууль тогтоох цйл ажиллагаа), хуулийг хэрэгжүүлэх (гүйцэтгэх чиг үүрэг), хуулийг тайлбарлах, хэрэгжүүлэх (шүүхийн чиг үүрэг) -ээс шууд хамаарна.

Үндсэн хууль боловсруулагчид засаглалын гурван салаа мөчрийг орон нутгийн түвшинд хуваарилах замаар төвлөрлийг сааруулах болон түүний институцийн бүтцийг тодорхойлно. Тохирох хариуцлагыг хуваарилах нь тухайн ажил үүргээс хамаарна.

Хууль тогтоох эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах

Хууль тогтоох эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах хүрээнд засаглалын аль түвшин тодорхой ажил үүрэг (жишээ нь төрийн үйлчилгээ)-ийн талаар хууль бичих ёстой болон энэ эрх мэдэл нь онцгой байх эсхүл засаглалын бусад түвшинтэй адил байх ёстой эсэхийг харгалзан үзэх шаардлагатай болно.

Үндсэн хуулиар хууль тогтоох эрх мэдлийг үндэсний эсхүл дэд түвшний аль алинд хуваарилж болно. Гэхдээ дээрх хуваарилалтыг хийхэд хоёр бэрхшээлтэй тулгардаг. Ялангуяа, тодорхой бүс нутгийнхан гадуурхагдсаны улмаас үүссэн зөрчил мөргөлдөөний дараа өрсөлдөгч талууд онцгой статусыг аль нэг түвшинд хуваарилахыг дэмжихгүй байх тохиолдолд гардаг. Онцгой эрх мэдлийг хуваарилахад гардаг хоёр дахь бэрхшээл нь практикт илүү тохиолддог: зөвхөн онцгой эрх мэдэлд тулгуурлах нь зайлшгүй байх ёстой асуудал болон зохицуулалтын олон хэсэгт харьяаллын давхцал үүсдэг гэдгийг тоомсорлолгүй өнгөрөөж болзошгүй. Олон үндсэн хуульд үүнийг уян хатан байдлаар зохицуулах үүднээс хууль тогтоох эрх мэдлийг үндэсний болон бүс нутгийн түвшинд нэгэн зэрэг буюу давхцуулан хуваарилдаг.

Давхацсан эрх мэдэл ялгаатай байдлаар хэрэгжих боломжтой. Үндэсний болон бүс нутгийн хууль тогтоох байгууллагуудын хооронд давхцаж буй эрх мэдлийн босоо давхцалыг харгалзан үзэхэд аль зохицуулалт

давамгайлах вэ гэсэн асуулт гарч ирнэ. Үндсэн хуулиар ихэнхдээ үндэсний хууль тогтоох байгууллагыг нэн тэргүүнд тавьдаг. Зарим шүүмжлэгчид харьяаллын давхардал бүхий хэсэг гэдэг нь урт хугацааны туршид бүс нутгийн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөж байсан хэсэгт

Засаглалын аль түвшин хууль батлах боломжтой вэ? Тэр эрх мэдэл тухайн нэгждээ онцгой байх уу эсхүл засаглалын бусад түвшинтэй адил нийтлэг байх ёстой юу? Ялангуяа тодорхой бүс нутгийнхан гадуурхагдсаны улмаас үүссэн зөрчил мөргөлдөөний дараа өрсөлдөгч талууд онцгой статусыг аль нэг түвшинд хуваарилахыг дэмжихгүй байх боломжтой.

үндэсний хууль тогтоомж давамгайлахыг хэлнэ гэж маргаж болзошгүй. Гэхдээ тодорхой нөхцөл байдлыг үндэсний тэргүүлэх чиглэлд хамааруулж болно: жишээлбэл, Германы Үндсэн хууль нь “шаардлагатай” ба “үндэсний эрх ашигт нийцсэн” үндэсний хууль тогтоомжид давуу эрхийг

олгодог: Хэрэв холбооны нутаг дэвсгэр дэх нөхцөл байдал эсхүл эрх зүй, эдийн засгийн эв нэгдлийг хангах нь үндэсний эрх ашигт шаардлагатай тохиолдолд холбооны зохицуулалтыг хэрэгжүүлнэ.¹⁷

Харин бусад үндсэн хуулиуд өөрөөр зохицуулсан байдаг. Канад улс үндэсний хууль тогтоомж болон мужийн хууль тогтоомж зөрчилдсөн тохиолдолд үндэсний хууль давуу байдаг. Гэхдээ үл хамаарах ганц онцгой тохиолдол байх бөгөөд энэ нь өндөр насны тэтгэвэртэй холбоотой хууль тогтоомжийн хувьд мужийн хууль давуу байна.¹⁸ Өөр нэг хандлага нь үндэсний хууль тогтоогч нар үндэсний хэмжээнд үйлчлэх хууль тогтоомж боловсруулж бүс нутгийн хууль тогтоогчдод орон нутгийн нөхцөл байдалд тулгуурлан нарийвчилсан зохицуулалтуудыг оруулж өгөх боломжоор хангадаг. (заримдаа хамтарсан эрх мэдэл гэж нэрлэдэг). Зарим үндсэн хуулиуд давхацсан эрх мэдлийг ялгах гурав дахь хандлагыг баталгаажуулж өгсөн байдаг. Үндэсний болон бүс нутгийн хууль тогтоомж шууд зөрчилдсөн тохиолдолд үндсэн хуулийн дагуу шүүх маргаан тус бүрээр тухайн асуудлыг шийдвэрлэдэг байна (Судан).

Өмнөд Африкийн Үндсэн хууль нь эрх мэдэл давхцан хэрэгждэг чиг үүргийн бүсэд болзошгүй зөрчлийг хэрхэн шийдвэрлэх талаар нухацтай боловсруулсан багц заалтыг агуулсан байна (Шигтгээ 5-ыг үзнэ үү).

Шигтгээ 5. Давхацсан эрх мэдэл: Өмнө Африкийн жишээ

Өмнөд Африкийн Үндсэн хуулийн 146 дугаар зүйл

Үндэсний болон мужийн хууль тогтоох байгууллагын дунд үүссэн зөрчил

- (1) Энэхүү заалт нь үндэсний болон мужийн хууль тогтоох үйл ажиллагаа дахь зөрчилдсөн болон тухайн зохицуулалт нь 4-р жагсаалтад тусгагдсан хэсэгт хамаарах тохиолдолд үйлчилнэ.
- (2) Дараах нөхцөлүүдийн аль нэг нь хангагдсан тохиолдолд үндэсний хууль тогтоомж давуу эрхтэй байна:
 - a. Үндэсний хууль тогтоомж нь мужийн хууль тогтоох байгууллагаас гаргасан хууль тогтоомж нь үр дүнтэй зохицуулалт хийж чадахгүй байгаа асуудлыг хамарч байвал
 - b. Үндэсний хууль тогтоомж нь аливаа асуудлыг үр дүнтэй шийдвэрлэхийн тулд улс даяар жигд үйлчлэх шаардлагатай бөгөөд үндэсний хууль тогтоох байгууллага нь энэ нэгдмэл байдлыг дор дурдсанаар хангаж байвал –
 - i. хэм хэмжээ, стандарт;
 - ii. ерөнхий бүтэц;
 - iii. үндэсний бодлого.
 - c. Үндэсний хууль тогтоомжоор зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай асуудлууд –
 - i. үндэсний аюулгүй байдлыг хангах;
 - ii. эдийн засгийн нэгдмэл байдлыг хангах;
 - iii. бараа, үйлчилгээ, капитал, ажиллах хүчний шилжилттэй холбоотой нийтлэг зах зээлийг хамгаалах;
 - iv. эдийн засгийн үйл ажиллагааг муж орон нутагт дэмжих;
 - v. төрийн үйлчилгээнд хандах тэгш боломжоор хангах;
 - vi. Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах.
- (3) Хэрэв үндэсний хууль тогтоомж нь үндэслэлгүй үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх зорилготой бол үндэсний хууль тогтоомж нь мужийн хууль тогтоомжоос давуу эрхтэй байна.
 - a. энэ нь өөр муж, эсхүл тухайн улсын эдийн засаг, эрүүл мэнд, аюулгүй байдлын ашиг сонирхолд харш нөлөө үзүүлж байвал;
 - b. үндэсний эдийн засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд саад болж байвал.
- (4) Үндэсний хууль тогтоомж нь (2) (c) хэсгийн зорилгод хамаарч байгаа эсэх маргааныг шүүхээр шийдвэрлэх

бөгөөд шүүх тухайн хууль тогтоомжийг батлах эсхүл татгалзах асуудлыг зохих ёсоор шийдвэрлэх ёстой.

- (5) Хэрэв (2) эсвэл (3) дэд зүйл үйлчлэхээргүй байвал Мужийн хууль тогтоомж нь давуу эрхтэй байна.
- (6) Парламентын тухай хууль эсхүл мужийн тухай хуульд зааж өгсөн хууль нь тухайн мужийн Үндэсний зөвлөл зөвшөөрсөн тохиолдолд давуу эрхтэй байж болно.
- (7) Хэрэв мужийн Үндэсний зөвлөл хууль боловсруулагдсанаас хойш анх хуралдсанаас хойш 30 хоногийн дотор шийдвэр гаргаагүй бол уг хуулийн бүх зүйл, заалтыг Зөвлөл зөвшөөрсөнд тооцно.
- (8) Хэрэв мужийн Үндэсний зөвлөл (6) дэд зүйлд заасан хуулийг батлахгүй бол шийдвэр гарснаас хойш 30 хоногийн дотор уг хуулийг зөвшөөрөөгүй шалтгаанаа хуульд заасан байгууллагад хүргүүлэх ёстой.

Эх сурвалж: 2007 оны байдлаар Өмнөд Африкийн Үндсэн хууль (1996). <[Http://www.conbitrnet.org](http://www.conbitrnet.org)> дээрээс авах боломжтой.

Өөр нэг хандлага нь үндэсний хууль тогтоогчид үндэсний хэмжээнд үйлчлэх хууль тогтоомж боловсруулж бүс нутгийн хууль тогтоогчдод орон нутгийн нөхцөл байдалд тулгуурлан нарийвчилсан зохицуулалтуудыг оруулж өгөх боломжоор хангадаг.

Тодорхой ажил үүргийг засаглалын аль ч түвшин биелүүлэх чадавхгүй болох нөхцөл байдлаас зайлсхийхийн тулд аль нэг түвшнийг ерөнхий эрх мэдлээр хангадаг. Зарим улс оронд үндэсний

түвшин ерөнхий эрх мэдэлтэй байдаг бол (Канад, Энэтхэг) бусад улсад ерөнхий эрх мэдэл нь дэд нэгжид хадгалагддаг (Герман, Америкийн Нэгдсэн Улс (АНУ)).

Үндсэн хуулиар эрх мэдлийг хуваарилах хэд хэдэн аргууд байдаг. Зарим улсууд эрх мэдлийг жагсаах тогтолцоог ашигладаг. Үндсэн хуульд үндэсний түвшний эрх мэдлийг тоочих замаар жагсаадаг бөгөөд үлдсэн эрх мэдэл дэд нэгжүүдэд хадгалагдана. Тиймээс дэд нэгжийн эрх мэдлийг тусгайлан жагсаах шаардлагагүй болдог.

Нэлээд түгээмэл тогтолцоо бол магадгүй хуваарилах тогтолцоо байж болох юм: үндсэн хуулиар үндэсний болон дэд нэгжийн онцгой эрх мэдлийг жагсаадаг бөгөөд давхцах эрх мэдэл болон хамтран хэрэгжүүлэх эрх мэдлийг жагсааж өгдөг байна.

Дэд нэгжийн хууль тогтоох байгууллагад бодит эрх мэдлийг хуваарилах хэр хэмжээ нь тухайн улсын олон талт байдлаас хамаардаг. Газар зүй, түүхийн,

шашны, эдийн засгийн болон хүн ам зүйн олон шалгуур үзүүлэлтүүд нь хууль тогтоох эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах хэр хэмжээг тодорхойлох нь үндсэн хуулийн хэлэлцээрт оролцогчдод ихээхэн нөлөө үзүүлдэг. Хэдийгээр олон улсын харилцаа, үндэсний батлан хамгаалах, валют, иргэний харьяаллын талаар хууль тогтоох асуудлыг ихэвчлэн үндэсний хэмжээнд авч үздэг боловч холбогдох нөхцөл байдал болон ашиг сонирхлуудын тэнцвэрийг хадгалах нь бодлогын олон чиглэлд хамаатай байдаг. Бразил, Энэтхэг, Өмнөд Африкт үндсэн хуулиар тодорхой эрх мэдлийг гуравдах түвшний орон нутгийн засаг захиргаанд хуваарилдаг.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулахаас өмнө үндсэн хууль боловсруулагчид орон нутгийн болон бүс нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдэл дараах зүйлсийг хэрэгжүүлэх эсэхийг харгалзан үзэх шаардлагатай: (а) бүс нутгийн болон орон нутгийн түвшинд хууль тогтоох байгууллага байхгүйн улмаас зөвхөн үндэсний хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх эсэх; (б) үндэсний засаг захиргаа нь зөвхөн үндэсний хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх эсэх үүнийг харгалзан бүс нутгийн болон орон нутгийн хууль тогтоогч зөвхөн тухайн орон нутагт үйлчлэх хуулийг боловсруулах эсэх; эсхүл (в) хэрэв бүс нутгийн болон орон нутгийн түвшний засаг захиргаа үндэсний зохицуулалтыг илүү үр дүнтэй гүйцэтгэдэг бол орон нутгийн хууль тогтоомжийн чухал хэсгийг үндэсний хууль тогтоомж бүрдүүлэх эсэх (“төвлөрлийг сааруулах хамтын хэлбэр” эсхүл “хамтын федерализм” гэж нэрлэдэг). Төрийн үйлчилгээг хамгийн үр ашигтай хүргэх боломжийг хангахын тулд үндсэн хууль боловсруулагчид тухайн үйлчилгээнээс ашиг хүртэгчдийн хамгийн ойр төлөөлөл, хамгийн их хариуцлагатай байх засаглалын түвшинд эрх мэдлийг хуваарилах ёстой гэдэг дээр ерөнхийдөө санал нэгддэг.¹⁹ Ийм зохион байгуулалт нь иргэд мөнгийг хэн юунд зарцуулж байгааг, хэрхэн яаж олж байгааг илүү хялбархан таньж чаддаг тул ил тод байдал, хариуцлагыг дээшлүүлдэг. (Энэхүү үндэслэл нь дэд нэгжүүд тодорхой үйлчилгээг үзүүлэх ёстой гэсэн дүгнэлтийг үргэлж дэмжээд байдаггүй. Аливаа нэг хөтөлбөрийн хамгийн үр дүнтэй хэмжээг тодорхойлох нь аль засаглалын түвшин ямар үйлчилгээг үзүүлэх ёстойг тодорхойлж өгдөг. Жишээлбэл, цаг агаарын мэдээ гэх мэт зарим хөтөлбөрүүд зөвхөн үндэсний хэмжээнд зохион байгуулагдсан тохиолдолд л үр дүнтэй ажиллаж чадна.)

Төрийн үйлчилгээг хамгийн үр ашигтай хүргэх боломжийг хангахын тулд үндсэн хууль боловсруулагчид тухайн үйлчилгээнээс ашиг хүртэгчдийн хамгийн ойр төлөөлөл, хамгийн их хариуцлагатай байх засаглалын түвшинд эрх мэдлийг хуваарилах ёстой гэж ерөнхийдөө санал нэгддэг.

Үндэсний засгийн газар өндөр настны тэтгэвэр, ажилгүйдлийн тэтгэмж зэрэг төрийн зарим үйлчилгээг илүү сайн хангах боломжтой бөгөөд иргэд хаана ч амьдарч байсан тэгш эрхтэйгээр төрийн үйлчилгээг авах эрхтэй гэдэгтэй үндсэн хууль боловсруулагчид санал нэгддэг бөгөөд зарим тохиолдолд эрэлтэд нөлөөлдөг эсхүл эдийн засгийн циклээр хэлбэлздэг ажилгүйдлийн тэтгэмж зэрэг зардлын тодорхой үүрэг хариуцлагын талаар зохицуулалт хийх шаардлагатай байдаг.

Бүс нутгийн давуу байдал нь засаглалын аль түвшинд тодорхой төрийн үйлчилгээг хүргэхэд нөлөөлдөг. Жишээлбэл, орон нутгийн хэл, соёлын талаарх хичээлийг бага боловсролын хөтөлбөрт оруулахыг олон бүс нутгийнхан дэмждэг бөгөөд үүнийг дэд нэгжийн засаг захиргаа л илүү үр дүнтэй хангаж чадна. Нөгөө талаар, үндэсний

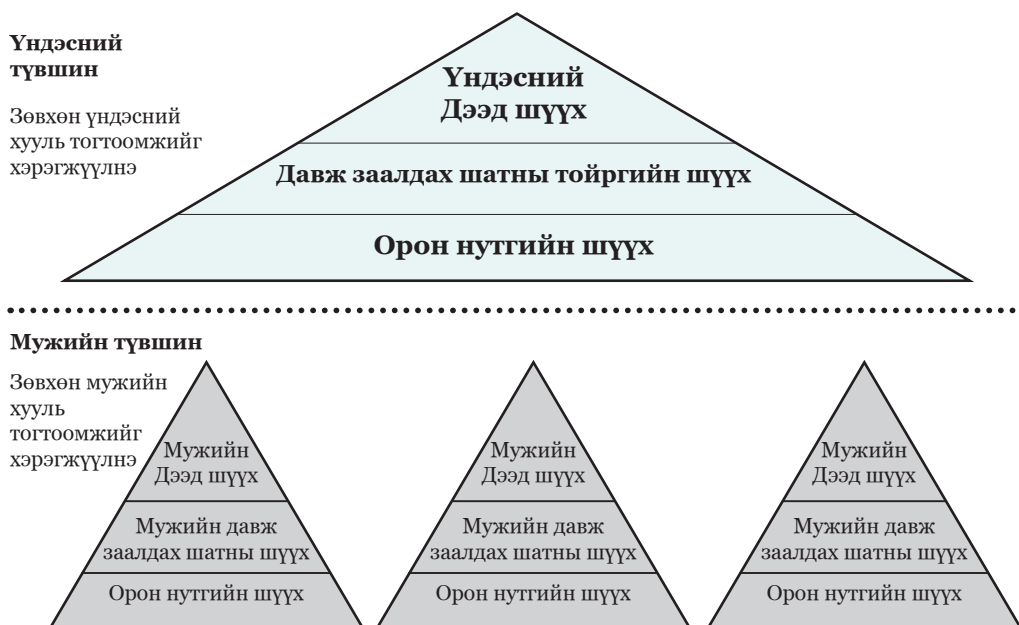
засгийн газар өндөр настны тэтгэвэр, ажилгүйдлийн тэтгэмж зэрэг төрийн зарим үйлчилгээг илүү сайн хангах боломжтой бөгөөд иргэд хаана ч амьдарч байсан тэгш эрхтэйгээр төрийн үйлчилгээг авах эрхтэй гэдэгтэй үндсэн хууль боловсруулагчид санал нэгддэг. Түүнээс гадна, эдийн засгийн тогтворгүй байдал эсхүл төсвийн алдагдлаас зайлсхийхийн тулд үндэсний засгийн газар нийт эрэлтэд нөлөөлдөг эсхүл эдийн засгийн циклээр хэлбэлздэг ажилгүйдлийн тэтгэмж зэрэг зардлын тодорхой үүрэг хариуцлагыг дэд нэгжид үлдээдэг байна. Улс орныг хамарсан эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг төрийн зарим үйлчилгээг үзүүлдэг наад захын стандартыг тогтооход үндэсний зохицуулалт шаардлагатай бөгөөд энэ зохицуулалт нь бүс нутгийн засаг захиргаа тодорхой хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд удирдамж болж өгдөг.

Шүүх эрх мэдлийг төвлөрсөн бус тогтолцоонд хуваарилах: хоёр загвар²⁰

Шүүх эрх мэдлийг төвлөрүүлэхгүй байх эсэх асуудал нь улс орон даяар байх үндэсний шүүхүүд эсхүл бүс нутгийн шүүхүүд орон нутгийн хуулиудыг тайлбарлаж, хэрэгжүүлэх ёстой эсэхийг авч үзэхийг шаарддаг. Төвлөрлийг сааруулсан тогтолцоонд ихэвчлэн үндэсний хууль тогтоох байгууллагаас баталсан үндэсний хууль тогтоомж болон бүс нутаг, орон нутгийн түвшинд боловсруулагдсан дэд нэгжийн хууль тогтоомж бүхий хэд хэдэн хууль тогтоомжийн багцууд байдаг. Тиймээс нэг чухал асуулт бол ялгаатай багц хуулиудаар хэрхэн шийдвэр гаргах вэ?; өөрөөр хэлбэл, шүүхийн ямар тогтолцоо ялгаатай багц хуулиудыг үр дүнтэй, ил тод байдлаар шийдвэрлэх баталгаа нь болох вэ? Тэгэхээр төвлөрсөн бус хэлбэр бүхий улсуудад хоёр үндсэн загварыг ашиглах боломжтой. Эдгээр нь тусгаарласан буюу / хос загвар болон нэгдсэн загвар юм. Аль аль нь төвлөрсөн бус тогтолцоонд шүүх эрх мэдлийг хуваарилах арга замыг тодорхойлсон байна.

Тусгаарласан буюу хос загвар *

АНУ-г жишээ болгон авч үзэхэд энэ загварын дагуу улсын болон мужийн түвшин аль аль нь гурван шатны шүүхийн тогтолцоотой байдаг (орон нутгийн шүүх, давж заалдах шатны тойргийн шүүх, дээд шүүх) (11-р зургийг үзнэ үү). Мужийн шүүх нь зөвхөн өөрсдийн харьяа муж улсын хуулийг ерөнхийдөө хэрэгжүүлдэг бол үндэсний хэмжээний хуулийг үндэсний шүүх хэрэгжүүлдэг. Үүний үр дүнд үндэсний хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлдэг үндэсний орон нутаг дахь шүүхүүд орон даяар байгуулагдсан байдаг. Энэ загвар нь шүүхийн санхүүжилт, захиргааны ажилд ч нөлөө үзүүлдэг. Үндэсний шүүхийн санхүүжилт болон захиргаа нь үндэсний түвшинд зохицуулагддаг бол мужийн шүүхийг холбогдох муж улсууд санхүүжүүлдэг.

Зураг 11. Төвлөрсөн бус тогтолцоон дахь тусгаарласан загвар

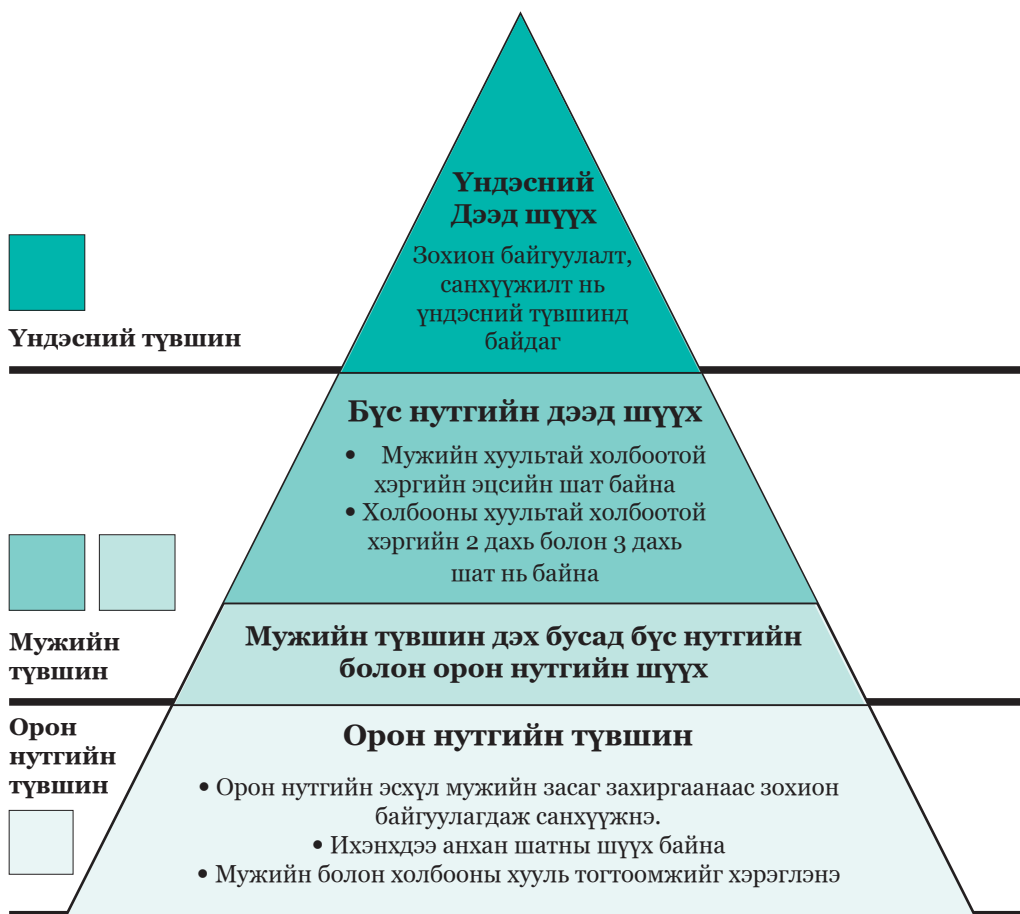
Эх сурвалж: Adapted from Diehl, Katharina et al., *Max Planck Manuals on Constitution Building: Structures and Principles of a Constitution*, 2nd edn (Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2009). See also Böckenförde, M. et al., *Max Planck Manuals on Constitution Building: Options for the Structure of the Judiciary* (Unpublished, 2009).

Нэгдсэн загвар *

Нэгдсэн загварын дагуу бол үндэсний шүүх болон мужийн шүүх нэг тогтолцоонд нэгтгэгдсэн байдаг. Хамгийн дээд шатны шүүх нь үндэсний шүүх бөгөөд доод шатны шүүх нь тус тусын мужид байх мужийн шүүх юм. Шүүх нь үндэсний эсхүл мужийн хууль тогтоомжид хамаарах аль ч хэргийг

шийдвэрлэх эрх мэдэлтэй байна. Шүүгчид үндэсний болон тухайн мужийн хууль тогтоомж гэсэн хоёр багц хуулиар мэргэшсэн байдаг бөгөөд аль аль хуулиар хэргийг шийдвэрлэх эрхтэй. Нэгдсэн загварыг ашиглаж байгаа орнуудад улсын хэмжээнд хамгийн дээд шатны шүүх нь зөвхөн үндэсний хууль тогтоомжид хамаарах хэргийг харьяалдаг бол муж дахь хамгийн дээд шатны шүүх нь мужийн хууль тогтоомжийн хамгийн сүүлийн шатны шүүх нь байна (Жишээ нь: Герман, Судан). Бусад тогтолцоонд үндэсний болон мужийн хууль тогтоомжийн талаар Дээд шүүхэд давж заалдах боломжтой байдаг (Энэтхэг).

Зураг 12. Нэгдсэн загвар



Эх сурвалж: Adapted from Diehl, Katharina et al., *Max Planck Manuals on Constitution Building: Structures and Principles of a Constitution*, 2nd edn (Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2009).

Мөн үзнэ үү. Böckenförde, M. et al., *Max Planck Manuals on Constitution Building: Options for the Structure of the Judiciary* (Unpublished, 2009).

Загвар бүрийн давуу талууд

Загвар бүр нь нөгөөгөөсөө тодорхой давуу талтай байдаг. Шүүхийн нэгдсэн тогтолцоо нь шүүхүүдийн харьяалал эсхүл эрх мэдлийн зөрчилдөөнийг бага байлгадаг. Цөөн тооны шүүх болон шүүгч байдаг тул зардал бага байна. Нэгдсэн загвартай болсноор хуулиуд илүү жигд хэрэгждэг тул шүүхийн шийдвэрийг

Нэгдсэн загварын дагуу бол үндэсний шүүх болон мужийн шүүх нэг тогтолцоонд нэгтгэгдсэн байдаг. Хамгийн дээд шатны шүүх нь үндэсний шүүх бөгөөд доод шатны шүүх нь тус тусын мужид байх мужийн шүүх юм. Шүүх нь үндэсний эсхүл мужийн хууль тогтоомжид хамаарах аль ч хэргийг шийдвэрлэх эрх мэдэлтэй байна. Шүүгчид үндэсний болон тухайн мужийн хууль тогтоомж гэсэн хоёр багц хуулиар мэргэжсэн байдаг бөгөөд аль ч хуулиар хэргийг шийдвэрлэх эрхтэй.

таамаглах боломж илүү өндөр болдог. Харин тусгаарласан загвар нь илүү хараат бус болон олон талт байдлыг баталгаажуулдаг. Янз бүрийн нэгж хэсгүүд (муж, овог аймаг эсхүл бүс нутаг) нь өөрсдийн хуулийг боловсруулах илүү өргөн боломжуудтай байдаг. Энэ нь ялгаатай эрх зүйн бүл (нийтийн эрх зүйн бүл – иргэний эрх зүйн бүл (Канад, Их Британи)) бүхий тогтолцоотой улс орнуудад илүү ач холбогдолтой. Тиймээс, улсын дотор өөр өөр мужуудад ялгаатай хууль тогтоомж болон стандарт нэгэн зэрэг оршиж байдаг. Тусгаарласан загвар нь өөр өөр муж улсуудын хооронд эрх зүйн дэглэмийн өрсөлдөөнийг зарим талаараа бий болгодог.

3.3. Төвлөрсөн бус зохицуулалтын эрх зүйн хамгаалалт: холбооны тогтолцооны үндсэн ойлголт

3.3.1. Удиртгал

Үндсэн хууль боловсруулагчид засаглалын доод түвшинд хуваарилагдсан бодит эрх мэдлийг нягтлах замаар төвлөрлийн түвшинг үнэлэх боломжтой. Үүнээс гадна өөр нэг нэмэлт хандлага байдаг: үндсэн хууль боловсруулагчид засаглалын ялгаатай түвшнүүдийн хоорондох эрх зүйн харилцаа, түүний дотор төвлөрлийг сааруулах хууль зүйн үүргийг үнэлэх боломжтой. Үүнтэй холбоотойгоор дараах асуултууд гарна. Үндэсний эрх баригчид бүс нутгийн эсхүл орон нутгийн бие даасан байдлыг хуваарилах, шилжүүлэх, буцаах эсэхийг зөвхөн өөрсдөө шийддэг үү? Үндэсний хууль тогтоох байгууллага нь хүссэнээрээ бүс нутгийн болон орон нутгийн бие даасан байдлын зарим хэсгийг эсхүл бүрмөсөн хязгаарлах боломжтой юу? (Гэхдээ энэ нь улс төрийн хувьд хэцүү байж магадгүй юм) Эсхүл үндсэн хууль нь төвлөрлийг сааруулах зарим элементүүдийн баталгаа болж чадаж байна уу?, жишээлбэл, бүс нутгийн эрх мэдлийг хүчингүй болгохын тулд үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байх уу?

Төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр хүчин чармайлт гаргаж буй засаглалын институтууд удирдлага болгох эрх зүйн орчинг үндсэн хуулиар тодорхой болгож өгсөн байна уу? Товчхондоо улс төрийн институтууд (үндэсний болон бүс нутгийн түвшинд), эсхүл хууль шүүхийн институцын аль нь эрх зүйн орчны дагуу төвлөрлийг сааруулах үйл ажиллагааг хянаж байна вэ?

Дэлхий дээрх үндсэн хуулиуд төвлөрлийг сааруулах асуудлыг өөр өөрөөр шийдсэн нь гайхмаар зүйл биш юм. Зарим үндсэн хуульд засаглалын

Засаглалын ялгаатай түвшнүүдийн хоорондох эрх зүйн харилцаа нь чухал хэтийн төлөв юм. Үндэсний эрх баригчид бүс нутгийн эсхүл орон нутгийн бие даасан байдлыг хуваарилах, шилжүүлэх, буцаах эсэхийг зөвхөн өөрсдөө шийддэг үү? Үндэсний хууль тогтоох байгууллага нь хүссэнээрээ бүс нутгийн болон орон нутгийн бие даасан байдлын зарим хэсгийг эсхүл бүрмөсөн хязгаарлах боломжтой юу? Эсхүл үндсэн хууль нь төвлөрлийг сааруулах зарим элементүүдийн баталгаа болж чадаж байна уу?

зохих түвшинг тодорхой зааж өгөөгүй байдаг бөгөөд тодорхой нэг түвшин нь ямар чиг үүрэгтэй байхыг ч тусгаагүй байдаг.²¹ Эдгээр үндсэн хуулиуд нь төвлөрлийг сааруулах улс төрийн болон эрх зүйн орчинг бий болгох боломжийг үндэсний хууль тогтоох байгууллагад олгодог. Зарим үндсэн хуульд засаглалын түвшинг нарийн жагсааж өгөн

төвлөрлийг сааруулах параметрууд загвар болон үндэсний хууль тогтоох байгууллага дагаж мөрдөх удирдамжийг нарийвчлан тусгасан байдаг.²² Бусад үндсэн хуулиуд нь төвлөрлийг цаашид сааруулахыг дэмжих болон хориглолгүйгээр үндэсний төв болон дэд нэгжүүдийн хооронд төвлөрлийг сааруулах хүрээг тогтоодог. Ийм зохицуулалтыг харгалзан үндэсний хууль тогтоох байгууллага нь төвлөрлийг сааруулах үйл ажиллагааны цаашдын тэлэлтийг тодорхойлж магадгүй юм.

Үндсэн хууль боловсруулагчид үндэсний засгийн газар болон дэд нэгжийн түншлэлийг үндсэн хуулийн төвлөрлийг сааруулах тухай заалтад нэмэлт өөрчлөлт оруулах үйл явц зөвхөн дэд нэгжүүд зөвшөөрсөн тохиолдолд эхэлдэг байхаар бататгаж өгөх боломжтой.

Олон үндсэн хуулиар засаглалын дэд нэгжийг зөвхөн засаг захиргааны зорилгоор байгуулагдсан үндэсний засгийн газрын төлөөлөгч гэж тодорхойлдог.²³ Нөгөө талаас харвал үндсэн хууль

нь засаглалын ажил үүрэг, сорилтыг хуваалцах зорилготой үндэсний засгийн газар болон дэд нэгжийн түншлэлийг бий болгож чадна. Үндсэн хууль боловсруулагчид энэхүү түншлэлийг бий болгохдоо дэд нэгжийн Ассамблей эсхүл үндэсний хууль тогтоох байгууллагын хоёр дахь танхим дахь дэд нэгжийн төлөөлөгч нараар дамжуулан зөвхөн засаглалын дэд нэгжүүд зөвшөөрсөн тохиолдолд үндсэн хуулийн төвлөрлийг сааруулах

тухай заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явц эхэлдэг байхаар бататгах боломжтой.

3.3.2. Холбооны тогтолцоо – нэгдмэл ба төвлөрсөн бус тогтолцоо – төвлөрсөн засаглал: эрх зүйн зохицуулалтын ялгаа

Засаглалын эрх мэдлийг босоо байдлаар хуваарилахтай холбоотой асуудлыг хоёр салаа утга бүхий ойлголт төвөгтэй болгодог: үндсэн хууль боловсруулагчид олон түвшинтэй засаглалын бүтцийг бий болгохдоо эрх мэдэл төвлөрсөн эсхүл төвлөрсөн бус байхыг шийдэхээс гадна холбооны засаглал уу эсхүл нэгдсэн засаглалтай байх уу гэдгийг шийдвэрлэх ёстой. Судлаачид холбооны тогтолцоо нь төвлөрлийг сааруулах хүчтэй хэлбэрийг илэрхийлдэг бөгөөд нэгдмэл тогтолцоо нь үндэсний төвд эрх мэдлийг төвлөрүүлэхийг илэрхийлнэ гэсэн байдлаар энэ хоёр ойлголтыг аль алиныг нь орлуулах байдлаар ашигладаг байна. Холбоо нь өөрийнхөө мөн чанараасаа тодорхой хэмжээгээр төвлөрлийг сааруулахыг шаарддаг ба тиймээс энэ нь төвлөрсөн бус хэлбэр юм. Гэхдээ эдгээр нь ялгаатай ойлголт бөгөөд ялгааг ойлгосноор үндсэн хуулийн хэлэлцээрт оролцогчийн байр суурийг илүү ойлгомжтой болгож өгнө.

Үндсэн хууль боловсруулагчид засаг захиргаа, улс төр, төсвийн бодит эрх мэдлийг төвөөс дэд нэгж рүү хуваарилсан байдлаар нь төвлөрлийг сааруулах цар хүрээг хэмжиж чаддаг. Эсрэгээрээ “нэгдмэл” болон “холбооны” гэдэг нэр томьёо нь засаглалын янз бүрийн түвшин хоорондын эрх зүйн харилцааг хамаардаг. Швейцар, АНУ зэрэг холбооны улсыг өмнө нь бие дааж байсан улсууд холбоо үүсгэх замаар шинэ улс байгуулсан бөгөөд үүнийг холбооны улс нэрлэдэг байна. Дараах таван элементээр холбооны улсыг тодорхойлдог байна:²⁴

- Дор хаяж хоёр засаглалын түвшин нэг газар нутагт болон ард түмний дунд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлдэг.
- Үндэсний хэмжээний төв засаглал болон дэд нэгж дэх бүс нутгийн засаглал хоёулаа бие даасан онцгой бүрэн эрхийг (өөрөө засаглах) хэрэгжүүлдэг бөгөөд эдгээр нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн эсхүл төсвийн бие даасан байдлыг хамарч болно.
- Засаглал бүрийн эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагыг нэг тал дангаар өөрчлөх боломжгүй байхаар эрх зүйн баримт бичигт тусгаж өгсөн байдаг.
- Шийдвэр гаргах үндэсний байгууллагуудад тухайлбал үндэсний хууль тогтоох байгууллагын хоёр дахь танхимд дэд нэгжийн төлөөлөл багтсан байна.
- Үндсэн хууль нь холбооны төв ба дэд нэгжийн хоорондын маргааныг шийдвэрлэх үндсэн хуулийн шүүх буюу ард нийтийн санал асуулга явуулах механизмыг ашиглан арбитрын механизмыг бий болгодог.

Эдгээр таван элементээс бид холбооны улсын нэг урьдчилсан нөхцөлийг томъёолж болно. Засаглалын аль нэг түвшин хуваарилагдсан эрх мэдлийг дангаар хүчингүй болгох боломжгүй байна. Харин засаглалын түвшин хоорондын эрх мэдлийг өөрчлөх бол тухайн өөрчлөлтөд өртөж буй түвшин бүрийн зөвшөөрөл шаардлагатай байдаг. Энэ төрлийн түншлэлийг Латинаар *foedus* гэдэг бөгөөд энэ нь одоогийн федерализм буюу холбоо гэдэг нэр томъёоны үүсэл нь юм. Ихэнх холбооны улсад үндэсний хууль тогтоох байгууллагын хоёр дахь танхимд сууж байгаа дэд нэгжийн төлөөлөгчид Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явцад оролцохдоо дээрх шалгуурыг хангасан байдаг.

Шигтгээ 6. “Хувийн федерализм” буюу хувь хүн дээр тулгуурласан холбоо

Сүүлийн үед “хувийн федерализм” гэсэн нэр томъёо олны анхаарлыг их татаж байна. Холбоо нь төвлөрлийг сааруулах тодорхой нэг хэлбэр бөгөөд төвлөрлийг сааруулах нь газар нутгийн ойлголт гэж (1.1 хэсэг) дээр дурдсан тул энэ нэр томъёо нь төөрөгдөлд хүргэж болзошгүй. “Хувийн федерализм” -ын үндэслэл нь “нутаг дэвсгэрийн дагуу бус соёл, шашин шүтлэг, хэлний шинж чанараар тодорхойлогддог бүлэг буюу нийгэмлэгийг хүлээн зөвшөөрөх явдал юм. Үндсэн хууль нь тухайн хүний өвөрмөц онцлог эсхүл хувийн сонголт дээр үндэслэн бүлгийг тодорхойлдог бөгөөд аль бүс нутаг дэвсгэрт байна гэдгээр үндэслэдэггүй байна.* Тиймээс эрх болон эрх мэдлийг тодорхой нутаг дэвсгэрт бус харин улс даяар тархан байрлаж буй бүлэг хүмүүст (нийгэмлэгт) хуваарилдаг.

Эдгээр нийгэмлэгүүд нь өвөрмөц онцлогт (соёл, боловсрол, хэл, шашин шүтлэг) нь хамаатай өөрсдийн харилцааг зохицуулах институттай ч байж болно. Тухайлбал, Османы эзэнт гүрний үед зарим асуудлыг шашны нийгэмлэгүүдэд (millet) үлдээдэг байв. Энэтхэг, Израиль, Ливан улсад гэрлэлтийн асуудлыг янз бүрийн шашны нийгэмлэгүүд шийдэж байна. Фижи нь уугуул иргэд өөрсдийн засаг захиргаатай байх эрхийг хүлээн зөвшөөрдөг. Бельги нь холимог арга хэрэглэдэг бөгөөд эдгээр нь бүс нутаг болон нийгэмлэгт хуваагддаг. ** “Хувийн федерализм” -ын элементүүд нь угсаатны соёлын бүлгүүдийг агуулж болох боловч үүнд зарим практик бэрхшээлүүд оршдог. Эдгээр нь зохион байгуулалтын шаардлагатай түвшинд хүргэх, тархан суурьшсан бүлэгт үр ашигтай төрийн үйлчилгээг үзүүлэх гэх мэт бэрхшээлтэй тулгарч болно. ‘Хувийн федерализм’ гэсэн ойлголтын зарим асуудлыг

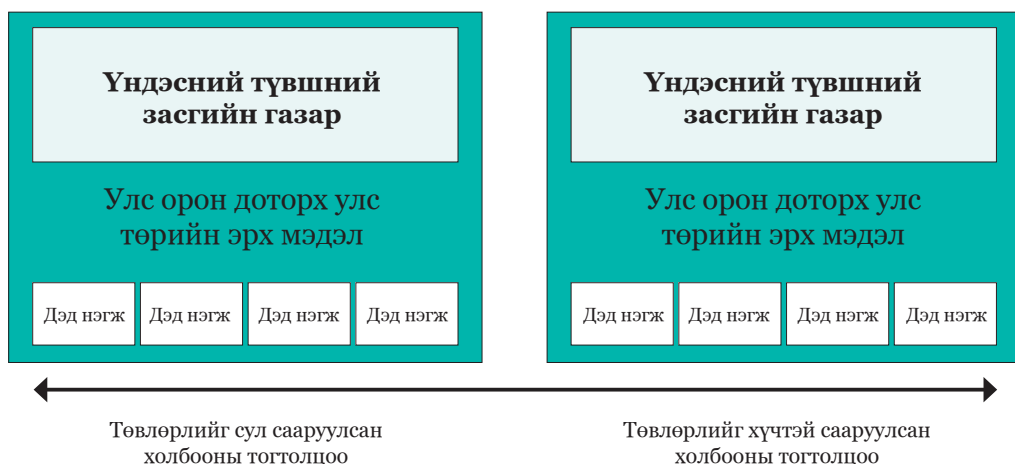
4 болон 5 дугаар бүлэгт цөөнхийн төлөөллийг хангах зарим хувилбар байдлаар дурдсан болно.

* Thalmann, U. and Widrig, C., 'Contemporary Diversity versus Swiss Federalism', New Trends in Federalism Working Paper no. 2 (Fribourg: Institute of Federalism, 2004), available at <http://www.federalism.ch/files/documents/New_trends_in_federalism_WP2.pdf>

** Baechler, G., 'Territorial vs Ethnic and Personal Federalism: Issues & Practices', Swiss Agency for Development and Cooperation (2008), available at <http://www.swiss-cooperation.admin.ch/nepal/en/Home/Document_Archive>

Үүнд хоёр чухал зүйл дагалдана. Нэгдүгээрт, федерализм нь хуулиар тогтоосон засаглал хоорондын харилцааг хэлдэг тул засаглалын хэд хэдэн түвшний аль боломжит түвшинтэй үндэсний түвшин эрх зүйн харилцаанд ордог бөгөөд зөвхөн нэг л харилцаа нь хүчингүй болгох эрхийн талаарх урьдчилсан нөхцөлд нийцсэн байх шаардлагатай. Тухайлбал, дэлхийн бүх холбооны улсууд үндэсний түвшин нь бүс нутаг, аймаг эсхүл мужийн түвшинтэй тодорхой эрх зүйн харилцаа тогтоосон байдаг. Үндэсний эсхүл бүс нутгийн түвшин нь орон нутгийн засаг захиргааны түвшинтэй дээрх эрх зүйн харилцааг одоог хүртэл үүсгээгүй байна. Орон нутгийн засаг захиргаа Үндсэн хуульд нь чухал үүрэг гүйцэтгэдэг Өмнөд Африкт ч гэсэн орон нутгийн засаг захиргааны ямар ч оролцоогүйгээр үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар орон нутгийн бүх эрх мэдлийг хүчингүй болгож болно. “Турван түвшинтэй холбооны загвар” гэсэн нэр томъёог ашиглах явдал хаяа нэг тохиолддог ч энэ нь буруу юм. Хоёрдугаарт, засаглалын хоорондох холбооны харилцаа нь төвлөрлийг сааруулах цар хүрээ буюу үндсэн хуульд дэд нэгжид олгох эрх мэдлийн хэр хэмжээний талаар юу ч дурдаагүй байдаг.

Зураг 13. Холбооны тогтолцоон дахь төвлөрлийг сааруулах



Тиймээс төвлөрсөн холбооны улс эсхүл төвлөрсөн бус нэгдмэл улс гэх мэт нэр томьёо нь өөртэйгөө зөрчилддөггүй боловч төвлөрлийг сааруулах бодит цар хүрээ эсхүл тухайн улсын засаглал хоорондын харилцааг хамгаалах эрх зүйн хамгаалалтын мөн чанарыг илтгэдэг. Жишээлбэл, Их Британийн парламентын Шотландад олгосон эрх болон эрх мэдэл нь холбооны тогтолцооны дэд нэгжүүдэд хуваарилснаас илүү өргөн хүрээтэй байж болно. Гэхдээ Нэгдсэн Вант Улсыг холбооны тогтолцоотой гэж үзэхгүй, учир нь Британийн парламентын хоёр дахь танхимд Шотландын төлөөлөл байдаггүй бөгөөд уг парламент нь Шотландад олгосон гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлийг хүчингүй болгох боломжтой. Үндэсний төв нь Занзибар арлыг эс тооцвол бүс нутагт хуваарилсан бүх эрх мэдлийг цуцлах боломжтой тул Танзани улсыг холбооны тогтолцоо гэж үзэхгүй.

Нэг талаас холбооны болон нэгдмэл тогтолцоог нөгөө талаас эрх мэдлийг төвлөрүүлэх болон төвлөрлийг сааруулахыг хооронд нь зөв ялгаж салгах

Холбооны бүтцийг шилжилтийн хөтөлбөрт эрт хийх амлалт нь тодорхой улс орны нөхцөл байдал, сорилтыг илүү сайн тусгаж чадах төвлөрлийг сааруулах тэгш бус бүтцийн сонголтоос үндсэн хууль боловсруулагчдыг татгалзахад хүргэж болзошгүй.

нь засаглалын хамгийн сайн бүтцийг сонгоход тулгарч буй төвөгтэй байдал болон бэрхшээлийг даван туулахад дэм болно. Жишээлбэл Непал болон Сомалид тохиолдсон шиг холбооны бүтцийг

шилжилтийн хөтөлбөрт эрт хийх амлалт нь тодорхой улс орны нөхцөл байдал, сорилтыг илүү сайн тусгаж чадах төвлөрлийг сааруулах тэгш бус бүтцийн сонголтоос үндсэн хууль боловсруулагчдыг татгалзахад хүргэж болзошгүй.

Шигтгээ 7. Агуулгын тоо: төвлөрлийг сааруулах хамгийн сайн хувилбарыг хайж олох Суданы эрэл

‘Бидний засаглалын төрлийн талаар хэлэлцэж тохиролцсон Иж бүрэн энхийн гэрээнд албан ёсны үг хэллэг ашиглаагүй болно. Хүүхдийг төрөхөөс нь өмнө нэр өгдөггүй Африкийн бэлгэдлийг бид дагасан байж магадгүй. [...] Хөгжлийн засгийн газар хоорондын байгууллагын энхийн үйл явцад, [...] Суданы ардыг чөлөөлөх хөдөлгөөн болон Суданы Засгийн газар хамтран холбоо, конфедераци эсхүл жинхэнэ федерализмтай байх эсэхийг шийдэхийн оронд дайн болон энх тайвантай холбоотой ноцтой асуудлыг хэлэлцэж шийдвэрлэнэ. Одоо харин судлаачид төрсөн хүүхдүүдэд Суданы иж бүрэн энхийн хэлэлцээрт суданчуудын тохиролцсон зохицуулалтыг хамгийн сайн тусгасан гэж хэлж чадна.’

Өмнөд Суданы Ерөнхийлөгч асан, Суданы Тэргүүн дэд ерөнхийлөгч Жон Гаранг 2005 оны 3-р сарын 12-ны өдөр Бельги улсын Брюссель хотод зохиогдсон Федерализмын 3-р бага хуралд оролцож хэлсэн үг. “Суданы алсын хараа” Дараах холбоос орж үзэж болно:

<<http://www.sudanvisiondaily.com/modules.php?name=News&file=article&sid=5800>> (accessed 22 May 2010)

4. Дүгнэлт

Төвлөрлийг сааруулах нь ерөнхийдөө хоёр шалтгааны улмаас үүсдэг: (а) үр ашиг, хариуцлагын үүднээс төрийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах; (б) тодорхой хэмжээнд өөрийгөө засаглахыг зөвшөөрөх замаар улс доторх янз бүрийн бүлгүүдийн эв зохицлыг дэмжих. Ялангуяа хүчирхийлэл, зөрчилдөөний улмаас хуваагдсан нийгэмд төвлөрлийг сааруулах нь соёл, шашин зэргээр хуваагдсан олон янзын бүлгүүд энх тайван замаар хамтдаа амьдрахыг дэмжиж чадна.

Төвлөрлийг сааруулах нь формал болон бодит элементийг өөртөө агуулдаг. Формал элемент нь засаглалын бүтцийн тохиргоог авч үздэг бол бодит элемент нь төвлөрлийг сааруулах цар хүрээг авч үздэг бөгөөд магадгүй засаг захиргаа, улс төр болон төсвийн төвлөрлийг сааруулах хамгийн сайн хэмжигдэхүүн юм. Хоёр дахь ойлголт болох “холбооны” ба “нэгдмэл” засаглал нь тухайн улсын төвлөрлийн хэр хэмжээг илэрхийлдэггүй. Харин олон янзын засаглалын түвшин хоорондын эрх зүйн харилцааг илэрхийлдэг. Холбооны тогтолцоо нь өөрийнхөө болон нийтлэг дүрэм журмыг хэрэгжүүлж, хамгаалахын тулд үргэлж эрх зүйн хамгаалалтыг шаарддаг.

Хүснэгт 3. Энэ гарын авлагад онцолсон асуудлууд*

Асуудал	Асуулт
1. Засаглалын түвшин	• Засаглалын түвшин хэд байх ёстой вэ, яагаад? Зөвхөн үндэсний болон бүс нутгийн түвшин байх ёстой юу, эсхүл засаглалын нэмэлт түвшин (ж.нь орон нутгийн засаг захиргаа) байх ёстой юу? Засгийн газрын бодлогыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх засаглалын хэдэн шатлалтай байх ёстой вэ? • Засаглалын түвшинг орон даяар тэгш хэмтэйгээр нэвтрүүлэх үү эсхүл зөвхөн зарим хэсэгт ялгаатай байдлаар нэвтрүүлэх үү? • Хоёр ба түүнээс дээш түвшний засаглал (улсын түвшин болон бүс нутгийн түвшин) байвал засаглалын бүх түвшинг үндсэн хуульд шууд тусгаж, зохицуулах ёстой юу? • Эсхүл бүс нутгийн түвшин нь засаглалын болон засаг захиргааны нэмэлт доод түвшнийг өөрийн хил хязгаар дотор байгуулж эрх болон нөөцийг шилжүүлэх талаар шийдвэр гаргах эрх мэдэлтэй байх ёстой юу? • Эсвэл үндсэн хуульд зарим үндсэн эрх эсхүл зохион байгуулалтын журмыг тусгаж өгөх болон бүс нутагт зориулсан тодорхой уян хатан зохицуулалтыг оруулж өгөх замаар дундын арга замыг тогтоож өгөх ёстой юу?
2. Бүс нутгийн хил хязгаарыг тогтоох	• Ямар шалгуурыг (угсаатан, хэл, шашин, газарзүй, түүх, эдийн засаг, урьд өмнө байгуулагдсан засаг захиргааны нэгж, зөрчилдөөний боломжууд, бусад, эдгээрийн хослол) ашиглах вэ? • Хамгийн доод шаардлага гэж тавигдах уу (бүс нутгийн хамгийн доод тоо, хүн амын хамгийн доод тоо, нөөцийн доод түвшин)? • Бүс нутгийн хил хязгаарыг үндсэн хуульд тусгаж өгөх үү, эсхүл зөвхөн хил хязгаарт тавигдах шалгуурыг үндсэн хуульд тусгах уу? • Хил тогтоох асуудалд хамрагдаж буй мужийн хүн ам энэ талаар үгээ хэлэх ёстой юу? Ирээдүйн бүс нутгийн цөөнхүүд хил тогтоох явцад үгээ хэлэх ёстой юу? • Үндсэн хуульд муж эсхүл аймаг байгуулах шийдвэр гаргах хугацааг (түр зуурын заалт) оруулах шаардлагатай юу? • Үндсэн хуульд бүс нутгийн хил хязгаарыг өөрчлөх, шинэ бүс байгуулах, эсхүл бүс нутгийг нэгтгэх журмыг тусгах ёстой юу? • Хэрэв тийм бол хил хязгаарын өөрчлөлтийг хэн, хэрхэн эхлүүлэх вэ? • Процедур дунд аль нь үгээ хэлэх вэ - үндэсний түвшин, холбогдох бүс нутаг, холбогдох бүс нутгийн цөөнх үү, эсвэл бүгд үү?

	- Хил хязгаарын өөрчлөлтийг хязгаарлахын тулд тодорхой шалгуурууд байх ёстой юу, жишээ нь: хүн амын хамгийн доод тоо, эдийн засгийн оршин тогтнох чадвар? - Хил хязгаарыг өөрчлөхийн тулд тусгай олонх, зөвлөлдөх журам, ард нийтийн санал асуулгууд байх ёстой юу?
3. Төвлөрлийг сааруулах цар хүрээ	- Засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах хэр хэмжээ дэд нэгжийн хүрээнд ямар байх вэ? - Бодлогын хэрэгжилтийг хөнгөвчлөх үүднээс асуудлыг доод шатны засаг захиргаанд даалгах ёстой юу? - Эсхүл дэд нэгж асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх эрх мэдэлтэй байх ёстой юу? - Зарим газар нутагт байх цөөнхийн оршин тогтнолын үүднээс авч үзвэл засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах хэлбэр орон даяар тэгш хэлбэртэй байх уу эсхүл тэгш бус байх уу? - Улс төрийн төвлөрлийг сааруулах хэр хэмжээ дэд нэгжийн хүрээн ямар байх вэ? - Дэд нэгж нь үндэсний бодлогыг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй хүмүүсийг сонгох боломжтой юу? - Эсхүл дэд нэгж нь шилжүүлсэн асуудалтай холбогдуулан холбогдох хуулиудыг гаргах хууль тогтоох ассамблейг сонгох уу? - Төсвийн төвлөрлийг сааруулах хэр хэмжээ дэд нэгжийн хүрээнд ямар байх вэ? - Засаглалын тодорхой нэг түвшин эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх хамгийн доод нөөц юу байх вэ? - Засаглалын янз бүрийн түвшинд орлогын эх үүсвэрийг хэрхэн хуваарилах ёстой вэ? - Орлогын баазыг зөвхөн нэг түвшинд л хуваалцах уу? - Хувь хүний, аж ахуйн нэгжийн, борлуулалтын, үйлчилгээний, газрын, тээврийн хэрэгслийн болон, бусад татварыг хэн татвар ногдуулах вэ? - Татвар, роялтигийн хувь хэмжээг хэрхэн, хэн тогтоох вэ? - Дэд нэгж болон иргэдийн санхүүгийн дарамт хооронд төсвийн тэмцэл байх уу? - Орлогыг хэрхэн хуваарилах вэ? Орлогын хуваарилалтыг хэн хариуцах вэ? Нөхцөлт болон болзолгүй буцалтгүй тусламж байх ёстой юу? Түгээх журам / квотыг Үндсэн хуулиар зохицуулах ёстой юу? Орлогын хамаарлыг зөв хянах механизм тогтмол байдаг уу? - Мужийн санхүүгийн чадавх, үйлчилгээ үзүүлэх зардлын зөрүүг хэрхэн шийдвэрлэх вэ? Тэнцвэржүүлэх механизм байх ёстой юу? Тэгшитгэл хэрхэн явагдах вэ? Ямар түвшинд? Хэнээр? Хэн шийдэх бэ?

**4. Төвлөрлийг
сааруулах
зохион
байгуулалт**

- Хэрэв дэд нэгж нь өөрийгөө засаглах эрхтэй бол дэд нэгж өөрийн зохион байгуулалтаа шийдэх хүртэл үндсэн хуулиар заверын зохион байгуулалтыг байгууллагатай болно.
- Эсхүл дэд нэгжийн дотоод зохион байгуулалтыг үндсэн хууль (болон үндэсний хууль тогтоомж) -оор тодорхойлох уу?
- Эсхүл үндсэн хуулиар дэд бүлгүүд өөрсдийгөө хэрхэн зохион байгуулахтай холбоотой стандарт, удирдамжийг бий болгох уу, эсхүл дэд нэгж сонголт хийх боломжтой хэд хэдэн ялгаатай зохион байгуулалтын хэлбэрийг үндсэн хуульд тусгаж өгөх үү?
- Үндэсний эсхүл бүс нутгийн эсхүл бүр орон нутгийн түвшинд ямар онцгой эрх мэдэл байх ёстой вэ?
- Ямар төрлийн эрх мэдлүүд давхацдаг вэ? Үндэсний болон бүс нутгийн түвшин аль аль нь зохицуулалт хийх тохиолдолд аль зохицуулалт давамгайлах вэ?
- Эрх мэдлийг хуваалцах боломжтой юу жишээ нь үндэсний түвшинд бодлого, стандартыг тодорхойлж бүс нутгийн түвшин хууль тогтоомж гарган удирдан зохион байгуулж хэрэгжүүлдэг үү? Эрх мэдэл хуваарилахад ямар шалгуурыг ашиглах ёстой вэ? Хэн шийдэх вэ?
- Засаглалын доод түвшинд ямар эрх мэдэл онцгой ач холбогдолтой вэ, жишээлбэл өөрсдийнхөө өвөрмөц байдлыг хамгаалах эрх мэдэл?
- Бүх дэд нэгжүүд ижил хэмжээний эрх мэдэлтэй байх уу эсхүл тэгш бус эрх мэдэлтэй байх уу?
- Ерөнхий эрх мэдлийг (үндсэн хуулиар тодорхой зохицуулаагүй тохиолдолд шийдвэр гаргах эрх мэдэл), төв эсхүл мужийн алинд хадгалагдах вэ?
- Эрх мэдлийг үндсэн хуульд хэрхэн тусгах вэ, жишээ нь жагсаалтын дагуу?
- Бүх хууль тогтоомжийг үндэсний хууль тогтоох байгууллага батлах эрх мэдэлтэй байхаар хуваарилж болох уу? Дэд нэгжийн гүйцэтгэх засаглал уг хуулийг хэрэгжүүлэх үү?
- Үндэсний түвшингээс дэд нэгж рүү эрх мэдлийг шилжүүлэх боломж хэр зэрэг байдаг вэ? Үндэсний түвшин эрх мэдлийг зөвхөн сонгож авсан зарим бүс нутагт шилжүүлэх боломж бий юу? Дэд нэгжүүд эрх мэдлээ төв эсхүл засаглалын доод түвшинд шилжүүлэх боломж хэр байдаг вэ?
- Дэд түвшинд шүүх засаглал байх уу?
- Хэрэв тийм бол үүнийг хэрхэн зохион байгуулах вэ? Бүс нутгийн шүүх засаглал болон үндэсний шүүх засаглалын харилцаа ямар байх вэ (тусдаа байх уу? Эсхүл бүгд үндэсний хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдах уу? доод түвшний шүүхийг муж зохион байгуулж дээд шатны шүүхийн төвөөс зохион байгуулах уу?)?

5. Төвлөрлийг сааруулах эрх зүйн хамгаалалт	• Төвлөрлийг сааруулах багцыг өөрчлөх шаардлагатай бол бүс нутгуудаас зөвшөөрөл авах шаардлагатай механизм гэж байдаг уу? • Дэд нэгж орон нутагт их хэмжээний эрх мэдэл шилжүүлсэн тохиолдолд тэдгээр эрх мэдлүүдийг өөрчлөхөд орон нутгаас зөвшөөрөл авах шаардлагатай юу?
6. Төвлөрлийн сааруулахад чиглэсэн зөрчилдөөнийг шийдвэрлэх механизм	• Маргааныг шийдвэрлэх ямар механизмыг бүрдүүлэх ёстой вэ? Тусгай шүүх, ердийн шүүх, тодорхой маргааныг шийдвэрлэх дээд шүүхийн шууд харьяалал байх уу?

* <http://www.swiss-cooperation.admin.ch/nepal/en/Home/.../resource_en_178456.pdf> (accessed 28 May 2011).

Эшлэл

- ¹ “Засаглалын түвшин” гэдэг нэр томъёо нь улс орны босоо түвшинд тодорхой газар нутагт төрийн эрх мэдэл хэрэгжиж буй шаталсан хэсгийг хэлнэ. Түвшин нь үндэсний, бүс нутгийн, орон нутгийн гэж байж болно.
- ² “Засаг захиргааны түвшин” гэдэг нь засгийн газрын бодлогыг бүс нутаг, орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлэх ажлыг засаг захиргааны хэлбэрээр зохион байгуулагдсан бүтэц зохион байгуулалтаар тодорхойлдог. Энэ нь бодлого боловсруулдаггүй, харин зөвхөн хэрэгжүүлдэг тул засаглалын түвшингээс ялгаатай байдаг.
- ³ “Бүс нутаг” гэдэг нэр томъёо нь (а) олон улсын болон дэлхийн бүс нутгийн хүрээнд авч үздэг (жишээ нь, Европ, Зүүн Африкийн бүс нутаг гэх мэт), эсхүл(б) улсын дотоодод авч үзвэл үндэсний болон орон нутгийн дунд байх дэд нэгж гэж ойлгоно. Жишээ нь муж, аймаг гэх мэт.
- ⁴ Ghai, Y., ‘The Structure of the State: Federalism and Autonomy’, in International IDEA, Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators (Stockholm: International IDEA, 2003), pp. 155–68.
- ⁵ Brancati, D., ‘Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?’, International Organization, 60 (2006), pp. 651–85.
- ⁶ Article 24 of the Interim National Constitution of the Republic of Sudan (2005).
- ⁷ Article 2 of the Constitution of Tanzania (1977) as of 1995.
- ⁸ Кантоны үндсэн хууль бүр тухайн кантоны засаг захиргааны болон засаглалын бүтцийг зохицуулдаг тул Швейцарийн Үндсэн хуульд засаг захиргааны түвшний талаар дурдаагүй.
- ⁹ Baechler, G., ‘Territorial vs Ethnic and Personal Federalism: Issues & Practices’ (2008), available at <http://www.swiss-cooperation.admin.ch/nepal/en/Home/Document_Archive>.
- ¹⁰ Article 150 of the Constitution of the Republic of Benin (1990).
- ¹¹ Article 4 of the Constitution of the Kingdom of Belgium (1994) as of 2008.
- ¹² Article 2 of the Constitution of Malaysia (1957) as of 1994.
- ¹³ Article 53 of the Federal Constitution of the Swiss Confederation (1999) as of 2010.

- ¹⁴ Article 18 A/B of the Constitution of the Republic of Indonesia (1945) as of 2002.
- ¹⁵ Article X of the Constitution of the Republic of the Philippines (1986).
- ¹⁶ Harty, S., ‘Spain’, in Ann L. Griffith (ed.), Handbook of Federal Countries (Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2005).
- ¹⁷ Article 72 of the Constitution of Germany (1949) as of 2010.
- ¹⁸ Article 94 A of the Constitution of Canada (the Constitution Acts 1867 to 1982, current consolidation) as of 2008.
- ¹⁹ Cf Ter-Minassian, T., ‘Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview’, in T. Ter-Minassian (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice (Washington, DC: International Monetary Fund, 1997), p. 4.
- ²⁰ Böckenförde, M. et al., Max Planck Manuals on Constitution Building: Options for the Structure of the Judiciary (Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2009).
- ²¹ Франц (дээрхийг үз) засаглалын зургаан өөр түвшинтэй бөгөөд эдгээрийн дөрөв нь Үндсэн хуульд тусгагдсан байдаг. Улсын түвшнээс гадна Үндсэн хуульд зөвхөн нэг түвшнийг нарийвчлан зохицуулсан байдаг.
- ²² Перу улсын Үндсэн хуульд үндэсний түвшнээс гадна бүс нутаг, департамент, аймаг, дүүргийн түвшинд төвлөрлийг сааруулах талаар нарийвчилсан зохицуулалт бүхий бүтэн бүлэгтэй. Грекийн Үндсэн хуулийн 101 ба 102 дугаар зүйлд “засаг захиргааны зохион байгуулалт”-д орон нутгийн засаг захиргааны түвшин хамгийн багадаа 2 байна гэж заасан байна. Өмнөд Африк үндсэн хуульд засаглалын 3 түвшин байхаар тусгасан бөгөөд энэ өргөн хүрээний зохицуулалт юм (үндэсний, мужийн, орон нутгийн засаг захиргаа). Орон нутгийн засаг захиргаа өөрөө үндсэн хуулиар хотын захиргааны янз бүрийн ангилалд хуваагддаг бөгөөд ингэснээр засаглалын нэмэлт түвшинг бий болгодог. Мөн Монгол Улсын Үндсэн хууль (2000)-ийн, IV бүлэг, 57-63 дугаар зүйлийг үзнэ үү.
- ²³ Либерии улсын Үндсэн хуулийн 3-р зүйлд Либериа нь нэгмэдл улс бөгөөд засаг захиргааны нэгжид хуваагдан гэж заасан байдаг.
- ²⁴ See United Nations Development Programme Somalia, ‘Federalism and Decentralization: Options for Somalia’, 2008, p. 10.
- ²⁵ Heywood, A., Key Concepts in Politics (New York: St Martin’s Press, 2000), p. 141.

Нэмэлт эх сурвалж

Олон байгууллагууд судалгаа шинжилгээний ажил эрхэлж, хэлэлцүүлэгт зориулж олон нийтэд мэдлэгийн сонголтыг санал болгодог. Эдгээр оролцогчдын зарим нь бодлогын тодорхой чиглэлээр мэргэшсэн эсхүл зөвхөн тодорхой бүс нутагт ажилладаг. Эдгээр хүмүүсийн ажилд дэмжлэг болох дараах эх сурвалжууд байж болох юм.

- **Холбооны форум**

<<http://www.forumfed.org/en/index.php>>

Канадын засгийн газраас санхүүжүүлдэг Холбооны форум нь федералист үзэл санааг дэмжих замаар ардчилсан засаглалыг бий болгохыг хичээдэг. Цахим хуудас нь федерализм болон засаглалын асуудлаар эх сурвалжаар хангаж, сургалт явуулдаг.

- **Холбооны судалгааны төвүүдийн олон улсын холбоо**

<<http://www.iacfs.org/index.php?page=1&lang=0>>

Энэхүү холбоо нь олон улсын төвүүд болон институцуудаас бүрддэг бөгөөд бие даасан судалгаа хийж, холбооны тогтолцоотой холбоотой асуудлаар нийтлэл гаргадаг. Цахим хуудас нь федерализмтай холбоотой судалгаа, төсөл, нийтлэл, судлаачдын туршлага зэрэг эх сурвалжийг агуулдаг.

- **Бодлогын хувилбаруудын төв**

<<http://www.cpalanka.org/>>

Энэ төв нь Шри Ланкийн байгууллага бөгөөд бодлогын хувилбарууд, зөрчил шийдвэрлэх, ардчиллыг түгээх, сурталчлах замаар институцийн чадавхийг бэхжүүлэхийг эрмэлздэг. Энэ нь Өмнөд Азийн янз бүрийн мужуудын засаглалын сонголтуудад төвлөрч, төрийн бодлогын хувилбаруудтай холбоотой баримт бичгүүдээр хангаж өгдөг.

- **Швейцарын хөгжлийн агентлаг**

<http://www.deza.admin.ch/en/Home/Themes/Rule_of_Law_Democracy/Decentralization>

Швейцарын хөгжлийн агентлаг нь санхүүжилт, боловсрол, институцийн дэмжлэг үзүүлэх замаар иргэдийн эрэлт хэрэгцээнд нийцсэн засаглалтай болгохын тулд улс төрийн, захиргааны болон төсвийн төвлөрлийг сааруулах замаар иргэний нийгэм ба орон нутгийн засаг захиргааны хоорондын харилцааг сайжруулахыг арга замыг эрэлхийлдэг. Энэхүү цахим хуудас нь төвлөрлийг сааруулах үйл явц болон тус агентлагийн дэлхий дахинд иргэний нийгмийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаатай холбоотой холбоосыг агуулдаг.

- **Холбооны улсын хүрээлэн**

<<http://www.federalism.ch/index.php?page=22&lang=0>>

Энэхүү хүрээлэн бол холбооны улс ба соёлын олон янз байдлыг голлон судалдаг судалгаа, эрдэм шинжилгээний төв юм. Тус цахим хуудас нь олон талт соёл бүхий нийгмийг тайван замаар бий болгоход чиглэсэн олон улсын судалгаа, зөвлөх төвийг санал болгодог.

- Barnett, Camille Cates, Minis, Henry P. and VanSandt, Jerry, 'Democratic Decentralization', Research Triangle Institute (RTI International), December 1997, <http://www.rti.org/pubs/Democr_Decen.PDF>, an article examining the link between decentralization and democratic behaviour
- Horv th, Tam s M. (ed.), *Decentralization: Experiments and Reforms* (Budapest: Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000), <<http://lgi.osi.hu/publications/books/decentralization/EntireBook.pdf>>, an article examining different decentralization efforts in Eastern Europe
- Saunders, Cheryl, 'Federalism, Decentralisation and Conflict Management in Multicultural Societies', Forum of Federations (no date), <<http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed02/StG-Saunders.pdf>>—an article examining
- the development of democratic, federalist governments in multi-ethnic and multicultural societies
- Thalmann, Urs and Widrig, Catherine, 'Contemporary Diversity versus Swiss Federalism', New Trends in Federalism Working Paper 2 (Fribourg: Institute of Federalism, 2004), <http://www.federalism.ch/files/documents/New_trends_in_federalism_WP2.pdf>

Т лх  р  гс

Засаг захиргааны  в л рлийг сааруулах,  в л рс н бус,  в л рлийг сааруулах  л  ллийн х лб р,  в л рлийг сааруулах шилж  л лтийн х лб р, Улс  рлийн  в л рлийг сааруулах,  свийн  в л рлийг сааруулах, Т гш бусаар  в л рлийг сааруулах, Засаглалын т вшин, Засаг захиргааны т вшин, Онцгой эрх м д л, Давхацсан эрх м д л, Холбооны тогтолцоо, Н гдсэн тогтолцоо, Н гдсэн загвар, Тусгаарласан буюу хос загвар, Хувийн федерализм, Интернационалчлал, б с нутгийн интеграцлал

Нэр томъёоны тайлбар

Засаг захиргааны
төвлөрлийг
сааруулах

Дэд нэгж нь төв засагтай харьцуулахад засаглалын үйл ажиллагаа явуулах бие даасан байдлын зэргийг хэлнэ. Захиргааны төвлөрлийг сааруулах хэлбэрүүд, жишээлбэл, төвлөрсөн бусаар, төлөөлж ба шилжүүлж төвлөрлийг сааруулах гэх мэт байж болно.

Төвлөрлийг
сааруулах төвлөрсөн
бус хэлбэр

Төв засгийн газар эрх мэдэл шилжүүлэхгүйгээр салбар хариуцсан бодлогоо хэрэгжүүлэх үүргээ хуваарилах үед тохиолддог.

Төвлөрлийг
сааруулах
төлөөллийн хэлбэр

Төвлөрлийг сааруулах хамгийн хүчирхэг хэлбэр бол эрх мэдлийн багцыг бүс нутгийн болон орон нутгийн засаг захиргаанд шилжүүлэх үйл явц юм.

Төвлөрлийг
сааруулах
шилжүүлэлтийн
хэлбэр

Үндэсний болон олон улсын эрх зүйн тогтолцоо ялгаатай гэсэн олон улсын эрх зүйн талаарх үзэл бодол.

Төсвийн төвлөрлийг
сааруулах

Засаглалын дэд нэгжүүд орлого нэмэгдүүлэх, зарцуулах зэрэг төсвийн үүргээ хэр зэрэг гүйцэтгэх чадварыг хэлнэ.

Улс төрийн
төвлөрлийг
сааруулах

Төлөөлөх зэрэг улс төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх дэд нэгжийн засаглах чадвар.

Тэгш бусаар
төвлөрлийг
сааруулах

Эрх мэдлийг тэгш бус эсвэл өөр өөр бүс нутгийн засаг захиргаанд хуваарилж буй зохицуулалт.

Давхацсан эрх мэдэл

Үндсэн хуульд заасны дагуу үндэсний болон дэд нэгжид хуваарилсан эрх мэдэл. Зохицуулалтууд зөрчилдсөн тохиолдолд үндэсний хууль тогтоомж нь ихэвчлэн хамгийн чухал байдаг.

Төвлөрлийг сааруулах	Төр засгийн эрх мэдлийг үндэсний төвөөс бусад засаг захиргааны түвшин дэх бусад институт шилжүүлэх жишээлбэл, бүс нутаг, аймаг, орон нутгийн бусад байгууллагуудад тараах. Төвлөрлийг сааруулах нь ингэснээр нутаг дэвсгэрийн ойлголт байдлаар ойлгогддог. Төвлөрлийг сааруулах гурван үндсэн элемент нь засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах, улс төрийн төвлөрлийг сааруулах, төсвийн төвлөрлийг сааруулах явдал юм.
Төвлөрлийг сааруулах цар хүрээ	Төвөөс засаглалын доод түвшин рүү шилжсэн бодит эрх мэдлийн цогц байдлын хэмжүүр.
Тоочсон эрх мэдэл	Эрх мэдлийг үндсэн хуульд тодорхой тусгасан байна. Засаглалын дэд нэгж ерөнхий эрх мэдэлтэй байвал дэд нэгжийн эрх мэдлийг тусгайлан жагсаах шаардлагагүй.
Холбооны тогтолцоо	Хараат бус бие даасан эрх мэдэл бүхий байгууллагууд эсхүл мужуудын холбооноос бүрддэг засгийн газрын тогтолцоо нь тодорхой бүс нутагт холбооны төв засгийн газарт эрх мэдэл өгдөг. Засаглалын нэг түвшин нь үндэсний түвшинд одоо байгаа эрх мэдлийн хуваарилалт эсхүл онцгой чадамжийг нэг талыг барьж өөрчилж чадахгүй. Засаглалын түвшин хоорондох эрх мэдлийг өөрчлөх нь нөлөөлөлд өртсөн бүх түвшний зөвшөөрлийг шаарддаг.
Нэгдсэн загвар	Үндэсний шүүх болон доод шатны шүүхүүд нэг тогтолцоонд нэгтгэгдсэн байна. Шүүхүүд нь дэд нэгжийн болон үндэсний хууль тогтоомжийг хэрэглэх эрх мэдэлтэй. Шүүгчид үндэсний болон тухайн мужийн хууль тогтоомж гэсэн хоёр багц хуулиар мэргэжсэн байдаг бөгөөд аль аль хуулиар хэргийг шийдвэрлэх эрхтэй.
Интернационалчлал	Төвлөрлийг сааруулах хүрээнд эрх мэдлийг үндэсний түвшнээс олон улсын буюу бүс нутгийн байгууллагад шилжүүлж болно. Жишээ нь НҮБ, Олон улсын эрүүгийн шүүх

Хувийн федерализм	Эрх болон эрх мэдлийг тодорхой нутаг дэвсгэрт бус харин улс даяар тархан байрлаж буй бүлэг хүмүүст (нийгэмлэгт) хуваарилдаг.
Бүс нутгийн интеграцлал	Эрх мэдлийг үндэсний түвшнөөс бүс нутгийн олон улсын байгууллагад шилжүүлэх, жишээлбэл, Европын холбоо эсхүл Баруун Африкийн эдийн засгийн нийгэмлэг
Өөрийгөө засаглах	Засаглалын дэд нэгж тодорхой асуудлуудыг бие даан зохицуулж, хэрэгжүүлэх эрх мэдэл.
Тусгаарласан буюу хос загвар	Үндэсний болон дэд түвшин аль аль нь өөрийн шүүхийн тогтолцоотой. Доод шатны шүүх нь тухайн мужийнхаа хуулийг хэрэгжүүлдэг бол үндэсний хууль тогтоомжийг үндэсний шүүх хэрэгжүүлнэ.
Хамтарсан дүрэм	Дэд нэгж үндэсний дүрмийг боловсруулахад оролцдог.
Төвлөрлийг сааруулах бодит бүрэлдэхүүн хэсэг	Засаглалын янз бүрийн түвшинд эрх мэдлийг хуваарилах. Төвлөрлийг сааруулах бодит бүрэлдэхүүн хэсгийг хэмжихдээ формал бүтцийг бодит эрх мэдэл хэр дүүргэсэн байгаагаар хэмжинэ.
Нэгдмэл тогтолцоо	Засаглалын нэг түвшинд одоо байгаа эрх мэдлийн хуваарилалтыг, түүний дотор үндэсний хэмжээнд онцгой эрх мэдлийг нэгэн зэрэг цуцалж болох тогтолцоо.

Зохиогчийн тухай

Маркус Бөкенфорденъ Холбооны Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн яамны Бодлого төлөвлөлтийн ажилтнуудад зөвлөх багийн ахлагчаар ажиллаж байгаа бөгөөд Германы хөгжлийн хүрээлэнгийн ахлах судлаач юм. 2009 оноос 2011 оны 4 дүгээр сар хүртэл Стокгольм дахь АСДҮОУХ-гийн Үндсэн хууль боловсруулах хөтөлбөрийн менежерийн үүрэг гүйцэтгэгчээр ажилласан. АСДҮОУХ-нд орохоос өмнө тэрээр Хайделберг дахь Макс Планкийн харьцуулсан нийтийн эрх зүй, олон улсын эрх зүйн хүрээлэнгийн ахлах эрдэм шинжилгээний ажилтан байсан (2001-2008). 2006–2007 онд Германы гадаад хэргийн албаны Судан дахь Үнэлгээний Комиссын даалгавраар Суданд эрх зүйн мэргэжилтнээр томилогдон ажиллаж байсан. Үнэлгээний комисс нь энх тайвны цогц хэлэлцээрийн хэрэгжилтийг дэмжих, хянах эрх бүхий байгууллага юм. 1995-1997 онд Венецийн Комисст (Үндсэн хуулийн асуудлаар Европын зөвлөх байгууллагын зөвлөл) Германы төлөөлөгч, Хууль зүйн профессор Хельмут Штайнбергерийн судалгааны туслах байсан.

Доктор Бөкенфорде нь Хайделберг их сургуулийн эрх зүйн бакалавр болон докторын зэрэгтэй, Миннесотацийн их сургуулийн хуулийн магистрын зэрэгтэй, улс төрийн шинжлэх ухааны бакалавр зэрэгтэй (Фрайбургийн их сургууль). Тэрээр Судан, Сомалийн үндсэн хууль боловсруулах үйл явцад оролцож, холбогдох үндсэн хуулийн ассамблейтай хамтран ажиллаж байсан бөгөөд Афганистан, Балбад өрнөсөн үндсэн хуулийн үйл явцад мөн оролцсон байна. Тэрээр үндсэн хуулийн эрх зүй, үндсэн хууль бүтээх талаар олон бүтээл нийтлүүлсэн бөгөөд Макс Планкын төслүүдийн сургалтын материал болгон ашиглах хэд хэдэн гарын авлагын хамтран зохиогч юм. Тэрээр Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр (НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр), Германы олон улсын хамтын ажиллагааны нийгэмлэг (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ, одоо Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ), Германы гадаад хэргийн алба, Конрад Аденауэр, болон Фридрих Эбертийн сангийн зөвлөхөөр ажиллаж байсан.

Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэнгийн талаар ТОВЧХОН:

АСДҮОУХ гэж юу вэ?

АСДҮОУХ бол дэлхий даяар тогтвортой ардчиллыг дэмждэг засгийн газар хоорондын байгууллага юм. Түүний зорилго нь мэдлэг олгох, ардчилсан шинэчлэлд туслах, бодлого, улс төрд нөлөөлөх замаар тогтвортой ардчилсан өөрчлөлтийг дэмжихэд оршино.

АСДҮОУХ юу хийдэг вэ?

Сонгууль, үндсэн хуульт байгуулал, улс төрийн намууд, эмэгтэйчүүдийн улс төрийн эрх мэдэл, ардчиллыг үнэлэх, ардчилал болон хөгжлийн чиглэлээр АСДҮОУХ нь гурван чиглэлээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг:

- Дэлхийн өнцөг булан бүрт олон янзын нөхцөл байдалд ардчиллыг төлөвшүүлэх үйл явц, практикийн талаарх харьцуулсан мэдлэгийг түгээх;
- Ардчилсан институт, үйл явцыг шинэчлэхэд улс төрийн оролцогчдод туслах болон урьсан тохиолдолд улс төрийн шаардлагатай ажилд оролцох;
- Харьцуулсан мэдлэгийн нөөцийг нэмэгдүүлэх, улс төрийн оролцогчдод туслах замаар ардчиллыг бий болгох бодлогод нөлөөлөх.