**НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТӨЛӨӨЛЛИЙН БАЙГУУЛЛАГА**

ДҮРМИЙН ТӨСӨЛД ӨГӨХ ЗӨВЛӨМЖ

(Судлаач С.Сүхбаатар PhD)

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль

(шинэчилсэн найруулга)

*2020 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр батлагдсан.*

*2022 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөнө.*

 **79 дүгээр зүйл.Нутгийн удирдлагын төлөөлөл**

79.1.Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлэх, хууль тогтоомжийн төсөл болон орон нутгийн төсөв боловсруулах, нутгийн удирдлагад чиг үүрэг шилжүүлэх, Засгийн газраас нутгийн удирдлагатай холбоотой асуудлаар шийдвэр гаргах ажиллагаанд Засгийн газартай хэлэлцээр хийх, нутгийн удирдлагын байгууллагын өмнөөс шүүхэд төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах чиг үүрэг бүхий нийтийн эрх зүйн этгээдийн эрх эдлэх төлөөллийн байгууллага байна.

79.2.Энэ хуулийн 79.1-д заасан төлөөллийн байгууллагад сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тус бүрээс нэг, аймаг, нийслэлийн Төлөөлөгчдийн Хурал тус бүрээс хоёр төлөөлөгчийг сонгоно.

79.3.Энэ хуулийн 79.1-д заасан төлөөллийн байгууллагын дүрмийг Засгийн газар батална.

(Дээрх хуулийн нэрийг энэхүү зөвлөмжид “шинэчилсэн найруулга” гэж товчилсон болно.)

2021 он

**ГАРЧИГ**

[**НЭГ. НИЙТЛЭГ ҮНДЭСЛЭЛ** 3](#_Toc77269731)

[1.1. НЭРШИЛ 3](#_Toc77269732)

[1.2. ЭРХ ЗҮЙН СТАТУС 3](#_Toc77269733)

[1.3. ДҮРЭМ БАТЛАХ 6](#_Toc77269734)

[1.4. ГИШҮҮНЧЛЭЛ 7](#_Toc77269735)

[1.5. САНХҮҮЖИЛТ 8](#_Toc77269736)

[1.6. ХЯНАЛТ 9](#_Toc77269737)

[**ХОЁР. БУСАД ОРНЫ ТУРШЛАГА** 10](#_Toc77269738)

[2.1. НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ХОЛБОО 10](#_Toc77269739)

[2.2. МОНГОЛ УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫГ ХАРЬЦУУЛАХ НЬ 16](#_Toc77269740)

[2.3. ТӨВ, ОРОН НУТГИЙН ХАРИЛЦААНЫ ҮНДЭС 19](#_Toc77269741)

[2.4. НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ 20](#_Toc77269742)

[2.3. НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙН СТАТУС 21](#_Toc77269743)

[**ГУРАВ. ДҮРМЭЭР ЗОХИЦУУЛАХ ХАРИЛЦАА** 22](#_Toc77269744)

[3.1. НУТБ-ЫН ЧИГ ҮҮРЭГ 22](#_Toc77269745)

[3.2. НУТБ-ЫН ДОТООД ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА 24](#_Toc77269746)

[3.3. НУТБ-ЫН ГАДАГШ ЧИГЛЭСЭН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА 28](#_Toc77269747)

# НЭГ. НИЙТЛЭГ ҮНДЭСЛЭЛ

## 1.1. НЭРШИЛ

### §1.1.1.

Энэхүү зөвлөмжид Шинэчилсэн найруулгын 79 дүгээр зүйлд хэрэглэсэн “нутгийн удирдлагын төлөөлөл,” “төлөөллийн байгууллага” гэсэн нэр томъёог үндэслэн уг зүйлд заасан байгууллагыг “нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллага” (“НУТБ”) гэж нэрлэв.

### §1.1.2.

Дэлхий улс орнуудад “нутгийн удирдлагын холбоо”[[1]](#footnote-1) гэсэн нэр томъёо түгээмэл байна. Манай улсад ч мөн адил Монголын Нутгийн Удирдлагын Холбоо гэсэн нэртэй байгууллага 1994 оноос одоо хүртэл үйл ажиллагаа явуулж байгаа. Хууль тогтоогч эдгээрээс зарчмын хувьд өөр байгууллагыг энэ хуулиар байгуулж байгаа тул “нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллага” гэсэн нэршлийг цаашид практикт ч мөн адил хэрэглэж хэвших нь зүйтэй.

## 1.2. ЭРХ ЗҮЙН СТАТУС

### §1.2.1.

НУТБ нь хуулийн этгээдийн эрхтэй байхын тулд Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн дагуу бүртгүүлэх[[2]](#footnote-2) шаардлагатай. Ингэхдээ уг хуулийн 14.2.3.-т зааснаар хуулийн этгээдийн хэлбэрийг мөн хуулийн 7.1.-д буй жагсаалтаас сонгох ёстой.

Шинэчилсэн найруулгын 79.1.-д НУТБ нь “нийтийн эрх зүйн этгээдийн эрх эдлэх” тухай заасныг үндэслэн Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 7.1.7.-д заасанчлан “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд” гэсэн хэлбэрийг сонгон НУТБ-ыг хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлд бүртгүүлнэ.

### §1.2.2.

Манай улсад нийтийн эрх зүйн этгээдийн үйл ажиллагааг зохицуулсан ерөнхий хууль хараахан гараагүй байна. Ийм хуультай улс хэд хэд бий.[[3]](#footnote-3) Захиргааны ерөнхий хууль бол нийтийн эрх зүйн этгээдийн зөвхөн нэг төрөл болох “захиргааны байгууллага”-ын үйл ажиллагааг зохицуулсан. *Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд* гэх ойлголтыг Захиргааны ерөнхий хуульд шууд тодорхойлсон зүйл байхгүй. Уг хуулийн 5.1.-д “Нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно:” гэж зааснаас үзэхэд “нийтийн эрх зүйн этгээд” гэдэг нь захиргааны байгууллагыг өөртөө багтаасан илүү өргөн ойлголт юм. Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 7.1.-д нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг бусад хуулийн этгээдийн нэгэн адил улсын бүртгэлийн байгууллага бүртгэхээр заасан. Мөн 7.1.8.-д “төрийн байгууллага, албан газар”-ыг хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлд бүртгүүлэхээр заасан. Харин НУТБ бол захиргааны байгууллага биш гэдгийг анхаарах нь зүйтэй.[[4]](#footnote-4)

Манай улсын хууль тогтоомжийн практикт тодорхой нийтийн эрх зүйн этгээдийг тухайн бүр хууль гарган байгуулж, үйл ажиллагааг нь тухайн хуулиар зохицуулах практик зонхилж байна. Жишээ нь Хуульчдын холбооны үйл ажиллагааг Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар гэх мэт. НУТБ-ын хувьд хууль тогтоогч Шинэчилсэн найруулгын 79.3.-т зааснаар НУТБ-ын дүрмийг батлах эрхийг Засгийн газарт олгосон. Энэ бол хууль тогтоогч НУТБ-ын үйл ажиллагааг хуулиар дэлгэрэнгүй зохицуулахын оронд Засгийн газарт бүрэн эрхээ шилжүүлж, уг зохицуулалтыг байгууллагын дүрэмд нь тусгаж, хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээлгэсэн гэсэн үг юм.

### §1.2.3.

Манайд НУТБ-тай төстэй байдлаар хуулийн дагуу байгуулагдсан хэд хэдэн байгууллага байна.

* Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 3.1.4.-т “хуульчдын мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага (Хуульчдын холбоо) гэж хуульчдын заавал гишүүнчлэлтэй, өөрийн удирдлагатай, нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг” хэлнэ гэж заасан.
* Худалдаа, аж үйлдвэрийн танхимын тухай хуулийн 3.1.-д “Танхим нь аж ахуйн нэгж, байгууллагуудаас худалдаа, үйлдвэрлэл эрхлэхтэй холбогдсон нийтлэг эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах болон худалдаа, үйлдвэрлэлийг дэмжих зорилгоор байгуулсан ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд мөн.” гэж заасан.
* Үйлдвэрчний эвлэлүүдийн эрхийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4-т “Үйлдвэрчний эвлэлүүд болон тэдгээрийн холбоод хуулийн этгээдийн эрх эдэлнэ.” гэж заасан.
* Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулийн 3.1.-д “Олон нийтийн радио, телевиз энэ хуулийн дагуу байгуулагдаж, гагцхүү олон нийтийн эрх ашигт үйлчилдэг, тэдний өмнө хариуцлага хүлээж, хяналт дор нь үйл ажиллагаагаа явуулдаг ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд мөн.” гэж заасан.
* Монголын улаан загалмай нийгэмлэгийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 5.3.-т “Монголын улаан загалмай нийгэмлэг нь Монгол Улсын аймаг, дүүрэгт энэ хуулийн 6.1-д заасан зорилго бүхий үйл ажиллагаа явуулдаг салбар нэгжтэй, олон нийтийн өмчтэй хуулийн этгээд байна.” гэж заасан.
* Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай 3.1.1.-д “Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс” гэж Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, олон улсын гэрээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилтэд хяналт тавьж, хүний эрхийг хамгаалах, дэмжих чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан үндэсний байгууллагыг;” хэлнэ гэж заасан

Эдгээрээс зөвхөн Хуульчдын холбоог нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд байна гэж шууд заасан. Бусад байгууллагын хувьд ингэж тодорхой заагаагүй ч статус нь зарим тохиолдолд хувийн эрх зүйн шинжтэй, заримдаа эргэлзээгүй нийтийн эрх зүйн шинжтэй, заримдаа эдгээрийн аль алиных нь шинжийг хадгалсан холимог бүтэцтэй байна. Эдгээрийн нэг нийтлэг шинж бол бүгд нийтийн эрх ашигт үйлчлэх зорилгыг агуулж байна.

###  §1.2.4.

Нийтийн эрх зүйн этгээдийн онцлогийг Оросын эрдэмтэн В.Е.Чиркин[[5]](#footnote-5) дараахь байдлаар тодорхойлсон:

* Гарал үүсэл нь төдийгүй үндсэн мөн чанар нь нийтийн эрх зүйгээр тодорхойлогдоно. Хувийн эрх зүйн харилцаанд оролцож болох боловч энэ бол гол үндсэн шинж нь биш.
* Гишүүдийн нийтлэг ашиг сонирхлыг хамгаалаад зогсохгүй улс, нийгмийн эрх ашигт үйлчлэх зорилготой. Өөрт олгогдсон эрх мэдэл, эд хөрөнгийг ашиглан гишүүдийнхээ хэт явцуу эрх ашгаар хөөцөлдөж болохгүй.
* Тодорхой удирдлагын бүрэн эрх хэрэгжүүлэх бөгөөд гаргасан шийдвэр нь гуравдагч этгээдэд үр дагавар үүсгэнэ.
* Эдлэх эрх, хүлээх үүрэг нь нийтийн эрх зүйн шинжийг агуулна. Хувийн эрх зүйн этгээд эрхээ хэрэгжүүлэхгүй байж болдог бол нийтийн эрх зүйн этгээд нь эрхээ заавал хэрэгжүүлэх ёстой. Учир нь түүнд хэрэгжүүл хэмээн хуулиар бүрэн эрх олгосон байдаг.
* Өмчтэй байх боловч тэр нь зөвхөн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд зориулагдсан байна.
* Үүсгэн байгуулах баримт бичиг бус ямар нэг эрх зүйн актын үндсэн дээр байгуулагдана.
* Улсын бүртгэлд бүртгүүлэх шаардлагагүй.
* Тодорхой хэмжээнд бие даасан үйл ажиллагаа явуулна.

Эдгээр онцлогийг НУТБ-ын дүрэмд тусгах нь зүйтэй.

## 1.3. ДҮРЭМ БАТЛАХ

### §1.3.1.

НУТБ-ыг улсын бүртгэлд бүртгүүлэхийн тулд Шинэчилсэн найруулгын 79.3.-т заасныг баримтлан НУТБ-ын дүрмийг Засгийн газар баталсан байна. Хуульчдын холбоотой адил үйл ажиллагааг нь нарийвчлан зохицуулсан эрх зүйн актын үндсэн дээр НУТБ нь Шинэчилсэн найруулгад заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрдэнэ.

### §1.3.2.

Шинэчилсэн найруулгын 79.2.-т зааснаас үзэхэд нийт аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг НУТБ-ын үйл ажиллагаанд оролцохоор байна. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн эдгээр нэгж чухам ямар байдлаар оролцохыг Гуравдугаар бүлэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ. Энд тэмдэглэн хэлэх ёстой гол зүйл бол НУТБ-ын дүрмийг боловсруулахад орон нутгийн нэгжүүдийн оролцоог хангах нь хуулийн чухал шаардлага гэж ойлгох нь зүйтэй.

### §1.3.3.

Бусад улс оронд нутгийн удирдлагын холбооны дүрмийг тухайн холбооны гишүүд өөрсдөө баталдаг бөгөөд хуулиар баталсан жишээ ховор байна. Харин Люксенбургийн нутгийн удирдлагын холбооны дүрмийг 1986 оны хуулиар баталсан байдаг. Ийнхүү хууль гаргахын өмнө уг холбооны гишүүн орон нутгийн нэгж бүр урьдчилан төлөөллийн байгууллагаараа хэлэлцэж дэмжсэн шийдвэр гаргасан байдаг.[[6]](#footnote-6) Өөрөөр хэлбэл, холбооны дүрмийг батлахдаа орон нутгийн нэгжүүдийн оролцоог хангасан гэсэн үг.

### §1.3.4.

Манай улсын хууль тогтоомжийн практикт ч мөн адил тухайн байгууллагыг хуулиар байгуулсан хэдий ч гишүүдийнх нь оролцоотой дүрмийг батлах зарчим үйлчилж байна. Жишээ нь, Хуульчдын холбоог хуулиар байгуулсан хэдий ч хуульчид холбооны дүрмийг их хурлаараа батлахаар хуульд заасан. Хуульчдын холбооны үйл ажиллагааны гол хэсгийг хуулиар зохицуулсан хэдий ч бусад олон асуудлыг холбооны дүрэмд тусгасан байгаа нь хуульчдын оролцоог хангасан гэсэн үг.[[7]](#footnote-7)

### §1.3.5.

Өмнөд Австралийн нутгийн удирдлагын холбооны дүрмийг гишүүд нь өөрсдөө баталсан байх боловч нутгийн удирдлагын тухай хуульд нь хариуцсан салбарын сайдын зөвшөөрөлгүйгээр нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгохыг хориглосон заалт байдаг. Энэ жишээнээс үзэхэд НУТБ-ын дүрмийг батлахад уг байгууллагын гишүүд төдийгүй Засгийн газрын аль аль нь оролцдог байна. Ингэснээр НУТБ нь орон нутгийг төрд төлөөлөх нийтийн эрх зүйн харилцааны үндэс бүрддэг байна.

## 1.4. ГИШҮҮНЧЛЭЛ

### §1.4.1.

НУТБ-ын гишүүнчлэлийн тухайд дараахь гурван асуултыг тавьж, хариулт өгөх зайлшгүй шаардлагатай. Нэгд, ер нь НУТБ гишүүнчлэлтэй байх шаардлага бий юу? Хоёрт, гишүүнчлэлтэй байна гэвэл ямар субъект НУТБ-ын гишүүн байх вэ? Гуравт, НУТБ нь заавал гишүүнчлэлтэй байх уу, чөлөөт гишүүнчлэлтэй байх уу?

### §1.4.2.

НУТБ-тай адил нийтийн эрх зүйн статустай Хуульчдын холбоо заавал гишүүчлэлтэй байхаар хуульчлагдсан. Хуульчдын холбоо бол хуульчдын өөрөө удирдах ёсны байгууллага. Зорилго нь хуульчийн мэргэжлийн нэр хүндийг хамгаалахын тулд нийт хуульчдын дунд нэг стандарт гаргаж мөрдүүлэхэд оршино. Тиймээс хуульч бүр заавал гишүүн байх үүргийг хуулиар хүлээлгэсэн.

Шинэчилсэн найруулгын 79 дүгээр зүйлийг “нутгийн удирдлагын төлөөлөл” гэж нэрлэсэн. Эндээс үзэхэд НУТБ-ын чиг үүрэг нь орон нутгийг төрд төлөөлөх асуудал юм. Энэхүү төлөөллийн чиг үүрэг нь “нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагуудын нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлэх”, мөн “Засгийн газартай хэлэлцээр хийх” гэсэн хоёр чиг үүргийн нэгдэл болох нь харагдаж байна.

Орон нутгийн “нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлэх” гэдэг нь бүх аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн оролцоог хангах замаар тэдний нийтлэг хүсэл зоригийг илэрхийлэх процесс учраас НУТБ нь гишүүнчлэлтэй байх бөгөөд гишүүд нь энэхүү процесст хэрхэн оролцох журмыг НУТБ-ын дүрмээр тодорхойлно гэсэн үг юм. Тийм ч учраас Шинэчилсэн найруулгын 79.3.-т аймаг, сум, нийслэл, дүүргээс тодорхой тооны төлөөлөгч сонгогдон, НУТБ-д өөрийн нэгжийг төлөөөлөх тухай зааж өгсөн.

### §1.4.3.

НУТБ анх байгуулагдахад бүх аймаг, сум, нийслэл, дүүргийг гишүүнээр элссэнд тооцох тухай заалтыг дүрэмд тусгаж өгөх хэрэгтэй. Харин гишүүнээс гарах нь нээлттэй байж болно. Өөрөөр хэлбэл, НУТБ үндсэн чиг үүргээ биелүүлж чадахгүй байна гэж үзвэл тухайн аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг үйл ажиллагаанд нь оролцохоос татгалзах эрхтэй байх нь зүйтэй. НУТБ төлөөллийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд түүний гишүүдийн тоо нь нийт аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн тодорхой хувиас (жишээ нь, гуравны хоёроос) доошгүй байхыг шаардсан заалт байж болно. Гишүүдийн тоо нь багассаар энэхүү босгыг хангаж чадахгүй бол НУТБ төлөөлөх чадвараа алдана гэсэн үг. Дүрэмд заасан босгыг хангасан гишүүнчлэл бол НУТБ-ын оршин тогтнох нэг үндэс мөн.

### §1.4.4.

Шинэчилсэн найруулгын 5 дугаар зүйлд “аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хороо нь нийтийн эрх зүйн этгээд” бөгөөд “эрх зүйн харилцаанд хуулийн этгээдийн нэгэн адил оролцоно” гэж заасан. Мөн зүйлд зааснаар эрх зүйн харилцаанд эдгээр нэгжийг Хурал төлөөлнө. Тэгэхээр НУТБ-ын гишүүнээр элсэх субъект нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж үү эсхүл тухайн нэгжийн Хурал уу гэсэн асуулт гарна. Бусад орны туршлагыг үзэхэд аль ч хувилбараар байж болдог.

Шинэчилсэн найруулгын 79.1.-д “нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд” гэж, 79.2.-т “иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал” гэж зааснаас үзэхэд хууль тогтоогч НУТБ-ын үйл ажиллагаанд оролцох гол субъект нь Хурал гэж заасан байгааг анхаарах нь зүйтэй.

## 1.5. САНХҮҮЖИЛТ

### §1.5.1.

НУТБ нь хуульд заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэх байнгын ажиллаагаатай байгууллага учраас түүний өдөр тутмын үйл ажиллагааг хариуцах бүтэц, орон тоо, үйл ажиллагаа явуулах байр[[8]](#footnote-8) байх шаардлагатай. Энэ нь тодорхой зардал шаардана. НУТБ-ын бүтэц, орон тоог төрийн аль нэг байгууллагад хавсруулах байдлаар зохицуулалт хийж болох боловч Засгийн газартай хэлэлцээр хийх субъектын хувьд тийм ч оновчтой шийдэл биш гэдэг нь тодорхой. Байрны хувьд ч НУТБ-ын өөрийн өмчлөлд байх нь зүйтэй.

Дээрх зардлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр нь төсвийн эх үүсвэр байхаас өөр аргагүй. Учир нь аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг бол төсвөөс санхүүждэг нийтийн эрх зүйн этгээд. Харин улсын төсвөөс бус орон нутгийн төсвөөс санхүүжих нь зүйд нийцнэ. НУТБ-ын нийт гишүүдийн оролцоог хангах үүднээс “гишүүний татвар”-ын хэлбэрээр санхүүжилтийг бүрдүүлэх нь зүйтэй.

Харин гишүүний татварыг тухайн аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн аль зардлаас гаргах вэ гэдэг нь Сангийн сайдын тушаалаар батлан мөрдүүлж байгаа зардлын ангилалд[[9]](#footnote-9) өөрчлөлт оруулж байж шийдэх асуудал юм. Хурлын үйл ажиллагааны зардлын ангилалд шинээр заалт оруулж шийдвэрлэх хэрэгтэй. Засгийн газар НУТБ-ын дүрмийг батлах тухай тогтоолдоо Сангийн сайдад үүрэг болгосноор энэ асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой.

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Төсвийн тухай хуулиар орон нутгийн төсвийн зарцуулалтад Сангийн яам хатуу хяналт тавьж байгаа бөгөөд хууль, журмаар зөвшөөрөгдөөгүй аливаа зарцуулалтад төрийн аудитын байгууллага акт тавих боломжтой. Тиймээс НУТБ-ын дүрэмд гишүүний татварын эх үүсвэрийг тодорхой зааж, Засгийн газар зөвшөөрсөн байх шаардлагатай. Харин цаашдаа орон нутгийн төсвийн бие даасан байдлыг хангах эрх зүйн орчин бүдсэнээр энэхүү бэрхшээл арилна гэж үзэж байна.

### §1.5.2.

Гишүүний татварын хэмжээг Засгийн газар тогтоох уу, НУТБ-ын гишүүд өөрсдөө тогтоох уу гэдгийг шууд шийдэхэд төвөгтэй. Шинэчилсэн найруулгын 54.2-т “Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын ажлын албаны бүтэц, орон тоо, цалингийн санг Засгийн газраас тогтоосон хязгаарын хүрээнд Хурал өөрөө тогтооно.” гэж заасан. Тэгэхээр үүнтэй төстэй байдлаар дүрэмд зааж өгч болох юм. Гишүүний татварын хэмжээ нь НУТБ-ын бүтэц, орон тоо, түүнтэй холбоотой болон бусад зардлын хэмжээнээс шалтгаална. Зардал нэмэгдвэл гишүүний татвар нэмэгдэнэ, зардал багасвал татварын хэмжээ хасагдана.

### §1.5.3.

НУТБ-ын зардлын хязгаарыг Засгийн газар тогтооно гэж дээр үзсэн. Харин тухайн жилийн зардлын хэмжээг НУТБ өөрөө тогтоох эрхтэй байх нь зүйтэй. Тухайн жилийн нийт зардлынхаа хэмжээг НУТБ тодорхойлсны үндсэн дээр уг зардлыг гишүүддээ хуваарилж ногдуулах бөгөөд тэрхүү ногдуулсан хэмжээ нь тухайн гишүүний төлөх татварын хэмжээ болно. Гишүүний татварын хэмжээг тооцож гаргахад тодорхой зарчим, аргачлал байх шаардлагатай.

Жишээлэхэд, ийм нэг аргачлал байж болно. Эхлээд нийт аймаг, нийт сум, нийслэл, нийт дүүрэг тус бүртээ НУТБ-ын зардлын хэдэн хувийг хариуцах вэ гэдгийг гишүүд хэлэлцэн тохирох хэрэгтэй. Жишээ нь, нийслэл 20 хувь, нийт аймаг 15 хувь, нийт дүүрэг 10, үлдэх 55 хувийг нийт сум гэх мэтээр. Дараа нь аймгууд хариуцах 15 хувиа дотроо 21 аймагтаа хуваарилна гэсэн үг. Дүүргүүд хариуцах 10 хувиа мөн дотроо 9 дүүрэгтээ хуваарилна. Сумд бас 55 хувиа нийт сумдадаа хуваарилна гэсэн үг. Ийнхүү хуваарилахад тухайн нэгжийн хүн амын тоо, төсөв санхүүгийн чадавхийг харгалзан үзэх нь зүйтэй.

## 1.6. ХЯНАЛТ

### §1.6.1.

НУТБ нь орон нутгийн төсвийн эх үүсвэрээр санхүүжих учраас түүний санхүүгийн үйл ажиллагаанд төрийн аудитын байгууллага хяналт тавихаар зохицуулж болно.

**ХОЁР. БУСАД ОРНЫ ТУРШЛАГА**

## 2.1. НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ХОЛБОО

### §2.1.1.

Дэлхийн ихэнх улс орнуудад “нутгийн удирдлагын холбоо” гэсэн нэртэй байгууллага түгээмэл байдаг тухай өмнө дурьдсан. Decentralization and Local Democracy in the World First Global Report by United Cities and Local Governments 2008 гэсэн томоохон судалгаанд энэхүү байгууллагын онцлогийг тив тус бүрээр тоймлон танилцуулсан байна.

#### 2.1.1.1. Африк тив

“Африк тивийн хувьдорон нутгийн сонгуулийн үр дүнгээр байгуулагдан үйл ажиллагаагаа явуулдаг нутгийн удирдлагын байгууллагуудын холбоо (голдуу *local government associations* гэж нэрлэнэ) нь тус тивд нутгийн удирдлагын ашиг сонирхлыг хамгаалах нэг сонгомол арга болжээ. Ийм холбоо энэ тивийн бараг бүх улсад бий. Гишүүнчлэлийн хувьд мэр, орлогч мэр, муниципалитетын гүйцэтгэх удирдлага үэрэг албан тушаалтнуудаас гадна орон нутгийн удирдах байгууллага зэргийг эгнээндээ нэгтгэсэн байдаг. Нутгийн удирдлагын холбоо нь мөн орон нутгийн нэгжийн төрлөөр, тухайлбал, коммун, хот, муж, хөдөөгийн суурин газар зэргийг нэгтгэсэн байж болно. Эдгээр нь нийтлэг гурван чиглэлээр ажилладаг байна.

гишүүдээ төлөөлөн, тэдний дуу хоолой болж, нэгдсэн байр суурь илэрхийлэх

нутгийн удирдлагын байгууллагын чадавхыг сайжруулах чиглэлээр үйлчилгээ үзүүлэх

гишүүдийнхээ ашиг сонирхлыг хамгаалж, дэмжих

Нутгийн удирдлагын холбоонд нэгдсэнээр гишүүд санал бодлоо солилцож, нөөц боломжоо олж хардаг байна. Тэдний зорилго бол лобби бүлэг үүсгэх замаар өөрийн улсын төр засаг төдийгүй олон улсын хөгжлийн түншүүдтэй харилцаж, төвлөрлийг сааруулах чиглэлд ахиц гаргахад оршино. ... Харин олон улс оронд нутгийн удирдлагын холбоод нь хөрөнгө мөнгөний дутагдалтай байдаг. Үйл ажиллагааны зардлаа нөхөхийн тулд гишүүдийн татварт найдахаас өөр аргагүй. Орлого тодорхойгүй учраас үйл ажиллагааны цар хүрээ нь зайлшгүй хумигдана. Зүүн болон өмнөд Африкт нутгийн удирдлагын холбоод нь жинхэнэ ёсоор албан байгууллагын хэмжээнд ажиллаж байхад тивийн баруун болон төв хэсэгт холбоод нь албаны байр, орон тооны ажилтан ч байхгүй...”[[10]](#footnote-10) гэж судалгаанд дурьдсан байнa.

#### 2.1.1.2. Ази, номхон далайн бүс нутаг

“Нутгийн удирдлагын хөгжил дэвшил бол хөдөөгийн хүн амын төлөө санаа тавьж байдаг “орон нутгийн манлайлагч”-даас ихээхэн хамааралтай гэдэг нь эргэлзээгүй. Гэвч бас нутгийн удирдлагын зүгээс өөрсдийн тулга тойрсон асуудлаас цааш харж, алс хэтээ бодсон байр сууринаас өрсөж ажиллах шаардлага гардаг. Тэр тохиолдолд нутгийн удирдлагын байгууллагууд харилцан бие биенийхээ ашиг сонирхлыг хангах, цаашилбал, засаг төрийн дээд шатанд нийтлэг ашиг сонирхлоо төлөөлүүлэх ямар нэг механизм бий болгох хэрэгтэй болдог. Ийм механизмын нэг бол нутгийн удирдлагын холбоо юм. Холбоод нь орон нутгийн тшвшинд олон чиг үүргийг хүлээсэн байдаг.

 Мөн тэдний нэг томоохон үүрэг бол орон нутгийн ашиг сонирхлыг төрд төлөөлж, хамгаалах явдал. Австралийн нутгийн удирдлагын холбоо бол энэ бүс нутагтаа хамгийн урт түүхтэй байгууллагын нэг юм. Тус холбоо 1947 онд байгуулагдсан бөгөөд Premiers Conference,[[11]](#footnote-11) Council of Australian Government,[[12]](#footnote-12) яамдын дэргэдэх зөвлөл, төрийн бүх шатны хороод, дагнасан зөвлөлдөх нэгжүүд зэргийн бүрэлдэхүүнд багтаж иржээ. Тус холбоо нь 1990-ээд оны шинэтгэлийн бодлогын хүрээнд дотоодын өрсөлдөөний хууль тогтоомж болон засгийн түвшин хоорондын харилцааг эргэн харах чиглэлээр хувь нэмрээ оруулсан байна. Муж улсуудын түвшинд мөн л нутгийн удирдлагын холбоод байгуулагдан ажиллаж байгаа бөгөөд үйл ажиллагааны ерөнхий болон тодорхой чиглэлд нутгийн удирдлагын байгууллагуудын оролцоог хангаж, зөвлөлдөх, хэлэлцээ явуулах, хүчээ нэгтгэх хэлбэрээр ажиллаж байна. Шинэ Зеландын нутгийн удирдлагын холбоо 86 гишүүнтэй. 2000 оноос төв, орон нутгийн зөвлөлдөх уулзалтыг санаачлан, нийтлэг асуудлууд, төрийн үйлчилгээг уялдуулан зохицуулах талаар орон нутгийг тууштай төлөөлөн ажиллаж байна. Фижи, Папуа Шинэ Гвиней зэрэг улсад нутгийн удирдлагын холбоо шинэ тутам байгуулагдаад байна. Филиппинд нутгийн удирдлагын нэгдсэн холбоо 1997 онд байгуулагдсан. Энэ нь муж, муниципалитет, барангайн түвшний холбоодыг нэгтгэсэн. Нэгдсэн холбоо нь орон нутгийн нэгжүүдийн бие даасан байдлыг жинхэнэ утгаар хэрэгжүүлэхийг зорьдог. Индонезид 1999 онд нутгийн удирдлагын тухай хууль батлагдсанаар 2001 онд 6 тус тусдаа холбоо байгуулагдсан. Эдгээр нь үндэсний парламент төдийгүй төв засгийн газарт орон нутагт тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлж, тэдний ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилготой лобби бүлэг байгуулан ажиллаж байна. Үүнээс гадна нийтлэг эрх ашгаа хамгаалах чиглэлээр санал бодлоо солилцож, хамтран ажиллах, түншлэх гол механизмын үүрэг гүйцэтгэж байна. Малайз, Вьетнам, Тайландын нутгийн удирдлагын холбоод төр засагтайгаа илүү нягт холбоотой ажилладаг. Хамгийн залуу холбоо гэвэл 2006 онд байгуулагдсан Камбож улсын хоёр холбоо байна. Энэтхэгт хэд хэдэн холбоо байдаг ч эдгээр нь хуулиар хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй. Бангладеш, Непал, Шри Ланкад 1990-ээд оны дундуур холбоод бий болсон. Пакистанд ийм холбоо ерөөс байхгүй. Японд орон нутгийн нэгжийн эрх ашгийг төлөөлсөн албан ёсны байгууллага байхгүй. Харин албан тушаалын төрлөөр нэгдсэн мэрүүдийн, хурлын дарга нарын гэх мэт холбоод бол бий. БНХАУ-д 1991 онд байгуулагдсан Хятадын мэрүүдийн холбоо гэж бий. БНСУ-д төвлөрлийг буцаах бодлого дэмжлэг авсантай холбоотой мэрүүдийн үндэсний холбоо 1996 онд, мөн мужийн захирагч нарын холбоо 1999 оны нутгийн удирдлагын хуулийн дагуу байгуулагдсан.” [[13]](#footnote-13)

2.1.1.3. Еврази

“Нутгийн өөрийн удирдлагын илүү хөгжингүй хэлбэр бүхий Евразийн улсуудад нутгийн өөрийн удирдлагын ашиг сонирхлыг төлөөлөх үүрэгтэй үндэсний хэмжээний байгууллага ажиллаж байна. Төв Азийн орнуудад ийм байгууллага байгуулах тухай зөвхөн яригдаж эхлээд л байна.

Ихэнх орнуудад муниципал нэгжүүдийг нэгтгэсэн холбоод бий. Жишээ нь, ОХУ-д заримаас нь дурьдвал муниципал нэгжүүдийн 46 эвсэл, холбоог нэгтгэсэн Муниципал нэгжүүдийн конгресс, Оросын хотуудын холбоо, Оросын жижиг хотуудын холбоо байгуулагдсан. Киргизд орон нутгийг төлөөлсөн Хотуудын холбоо болон Тосгон, суурингийн өөрийн удирдлагын холбоо гэж бий. Украйнд орон нутгийн болон бүс нутгийн удирдлагын конгресс гэж байгууллага байна. Арменид 20 орчим муниципал нэгжүүдийн эвсэл, холбоо байдаг. Азербайжанд 2005 оны “Бүс нутгийн муниципал нэгжүүдийн холбооны үлгэрчилсэн дүрмийн тухай” хуулийн дагуу холбоод байгуулагдаж байна. Хэд хэдэн улсад муниципал нэгжүүд тодорхой бүлэг үүсгэн нэгдэж хөдөөгийн эсхүл хотжилт бүхий нэгжүүдийн холбоо гэсэн төрөлжсөн холбоод бий. Казахстан, Орос зэрэг олон оронд нутгийн өөрийн удирдлагын янз бүрийн хэлтэс, тасгуудыг нэгтгэсэн холбоо байдаг.

Муниципал нэгжүүдийн эвсэл, холбоод нь дараахь зорилготой байна: нутгийн өөрийн удирдлагыг улс төрийн нэг институци, иргэний нийгмийн нэг суурь байх чиглэлд байгуулан хөгжүүлэх, муниципал нэгжүүдийн нийгэм, эдийн засгийн ээдрээ нугачаатай байдлыг дээшлүүлэх нөхцөлийг хангах, нэг талаас, муниципал нэгжүүд, тэдний холбоод, нөгөө талаас, төрийн байгууллагуудын хоорондын хамтын ажиллагааг зохицуулах замаар нутгийн өөрийн удирдлагын ашиг сонирхлыг хамгаалах, мөн муниципал нэгжүүд өөр хоорондоо хамтран ажиллах чиглэлд дэмжлэг үзүүлэх.

Нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх төлөөллийн байгууллагад сонгогдсон төлөөлөгч нарын холбоод дараахь чиглэлээр ажиллаж байна: төлөөллийн байгууллагын нэр нөлөөг өсгөх, хүн амын дундах иргэний хөдөлгөөнийг идэвхжүүлэх, орон нутаг дах төрийн захиргаа болон өөрийн удирдлагын талаарх асуудлуудыг хуулийн төсөл боловсруулах шатанд төв засгийн газартай хэлэлцэх. Хуулийн төсөл боловсруулахад орон нутгийн саналыг албан ёсоор авдаг байна.”[[14]](#footnote-14)

#### 2.1.2.4. Европ

“Европд нутгийн удирдлагын холбоод илүү хүчтэй байдаг гэж итгэлтэй хэлж болно. Мэдээж хэрэг, улс бүрт өөр өөр түвшинд байгаа. Төв ба Зүүн Европд нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бий болгох зорилгын нэг нь нутгийн удирдлагын хамтын ашиг сонирхлыг төв засгийн газарт төлөөлөх чадвартай нутгийн удирдлагын холбоодыг байгуулах явдал байсан. Энэ үйл явцад Баруун Европын орнууд дахь ийм холбоод чухал дэмжлэг үзүүлсэн байдаг.

Эдгээр холбоодын статус болон хэрэгжүүлж буй ажлаар нь чухам ямар үүрэгтэй байгууллагууд болохыг үнэлж болно.

Эрх зүйн статусын хувьд ямагт хувийн эрх зүйгээр зохицуулагдах холбоо байдаг. Гэсэн хэдий ч эдгээр холбоод нь улам бүр албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдөх хандлага их, бага хэмжээгээр ажиглагдаж байна. Ихэнх улс оронд орон нутгийн төлөөллийн байгууллага эсхүл дунд шатны нутгийн удирдлагын байгууллагыг төлөөлсөн нэг л байгууллага байдаг. Жишээ нь, Бельги, Дани, Итали, Нидерланд, Испани, Швед. Харин Австри, Германд хоёр өөр төрлийн холбоод байгаа нь хотууд болон муниципал нэгжүүдийн хооронд буй ялгааг илтгэнэ. Эдгээрээс гадна дүүргүүдийн төлөөлөл болох Ландкрейс гэж бий. Австри бол холбоодын үүргийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан цорын ганц улс юм: 115.3 дугаар зүйлд Австрийн Нутгийн удирдлагын холбоо ба Австрийн хотуудын холбоо нутгийн удирдлагын ашиг сонирхлыг төлөөлөх үүрэгтэй гэж заасан байдаг. Өөр хэд хэдэн улсын Үндсэн хуульд нутгийн удирдлагын байгууллагууд өөрсдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаажжулсан (Болгар, Эстони, Унгар). Франц, Унгарт салбарын эсхүл намын харьяалал дагасан холбоод байгуулагдах хандлага илэрхий ажиглагдаж байна.

Чиг үүрэг талаас нь авч үзвэл практикт явуулж буй үйл ажиллагааг нь үндэслэн холбоодыг дөрөв ангилж болно. Гэхдээ тухайн үйл ажиллагааг дагнан эрхэлдэг гэсэн үг биш. Харин ч эсрэгээр хэд хэдэн төрлийн үйл ажиллагааг давхар эрхэлдэг байна. Гагцхүү тухайн чиг үүрэг ямар жин дарж байгааг үндэслэн төрөлжүүлж байгаа юм. Эхнийх нь нутгийн удирдлагын хамтын ашиг сонирхлыг төв засгийн газар эсхүл мужийн эрх баригчдад төлөөлөх зорилготой холбоод юм. Эдгээр нь ялангуяа Австри, Бельги, Франц, Герман, Грек, Итали, Испани, зүүн Европын орнуудад зонхилж байна. Хоёр дахь нь нутгийн удирдлагын ажил олгогчийн үүргийг төлөөлж орон нутгийн албан хаагчидтай хөдөлмөрийн харилцаанд тодорхой үүрэг гүйцэтгэдэг. Мөн орон нутгийн боловсон хүчний хөдөлмөрийн нөхцөлийг тогтооход хуулийн дагуу байгуулах ёстой хамтын гэрээнд эдгээр холбоод гарын үсэг зурдаг. Энэ нь орон нутгийн албан хаагчдын хөдөлмөрийн харилцааг хувийн эрх зүйгээр зохицуулдаг улсуудад хамаатай. Тухайлбал, Дани, Норвеги, Швед, Их Британи. Сүүлд Итали улс нэмэгдсэн. Бусад улс оронд холбоод нь энэ асуудалд анхаарал хандуулдаггүй гэсэн үг биш. Гагцхүү хуулиар үүрэг хүлээдэггүй. Гурав дахь нь нутгийн удирдлагад зөвлөгөө өгөх болон бусад үйлчилгээ үзүүлэх ажлыг голчилдог. Энэ бүлэгт хоёр дахь төрлийн орнууд хамаарах боловч Австри, Герман, Нидерланд, Ирланд, Финлянд, мөн Төв болон Зүүн Европын ихэнх орнууд нэмэгдэнэ. Хамгийн сүүлд дурдагдсан орнууд энэ чиглэлээр Баруун Европын ижил төрлийн холбоодоос дэмжлэг авч байна. Дөрөв дэх бүлэгт хамаарах улс орнуудын хувьд орон нутгийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх үүрэгтэй холбоодыг орон нутгийн тодорхой нэгжүүд хамтран ажиллах зорилгоор байгуулсан холбоодоос ялгахад төвөгтэй байдаг (Болгар, Эстони, Литва). Энэхүү сүүлийн төрөл бол зарим талаар ойлгомжгүй байдал үүсгэдэг. Мөн муниципал нэгж хоорондын хамтын ажиллагааг тогтвортой хөгжүүлэхэд чухал үүрэгтэй зааг ялгааг бүдгэрүүлж байгаа юм.

Засаглалын өөр өөр түвшин хоорондоо чиг үүргийн төдийгүй санхүүгийн хувьд харилцан хамааралтай болж ирж байгаа нь нутгийн удирдлагын холбоодын гүйцэтгэх үүргийг цаашид бэхжүүлэх болно гэж үзэж байна.

 Үүнээс гадна 1950-аад оноос эхлэн нутгийн удирдлагын холбоод Европ тивийн түвшинд хамтын ажиллагаа хөгжүүлж ирсэн. Өнөөдөр Европын муниципал нэгжүүд болон мужуудын удирдлагын зөвлөл (the Council of European Municipalities and Regions) нь Европын 35 улсын нутгийн удирдлагын холбоодыг нэгтгэсэн төрийн бус дээвэр байгууллага юм. Уг байгууллагын эрхэм зорилго нь нутгийн өөрийн удирдлагад суурилсан Европын Холбоо гэсэн үзэл баримтлалыг түгээн дэлгэрүүлэхэд оршиж байгаа бөгөөд Европын холбооны хууль тогтоомж болон бодлогын түвшинд саналаа тусгах эрх олж авах талаар лобби хийж байна.”[[15]](#footnote-15)

#### 2.1.2.5. Латин Америк

Төвлөрлийг буцаах үйл явцын дүнд нутгийн удирдлагад ихээхэн өөрчлөлт гарч байгаа бөгөөд энэ нь нутгийн удирдлагын үндэсний хэмжээний болон бүс нутгийн холбоодыг байгуулан, бэхжүүлэх боломжийг олгож байна. Бразил, Эквадор болон төв Америкийн хэд хэдэн улсыг эс тооцвол, Латин Америкийн нутгийн удирдлагын холбоодын ихэнх нь 1980-аас 2000 оны хооронд байгуулагдсан байдаг. Зарим улсад холбооны статусыг хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн байна (Аргентин, Болив, Эквадор, Колумб, Парагвай, Уругвай). Гэвч тэдгээрийн төлөөлөх чадвар болон институцийн чадавхи нь янз бүр байна. FLACMA гэсэн нэртэй байгууллага 1981 оноос эхтэй бөгөөд Латин Америкийн үндэсний холбоодын дийлэнхийг эгнээндээ нэгтгэсэн. Үүнтэй зэрэгцэн Төв Америкийн 6 улсын нутгийн удирдлагын холбоог нэгтгэсэн FEMICA мөн Аргентин, Бразил, Парагвай, Уругвай, Венесуэль, Чили, Болив улсын 181 хотыг нэгтгэсэн Mercocities Network гэж бий.”[[16]](#footnote-16)

#### 2.1.2.6. Ойрх Дорнод Баруун Ази

Энэ бүс нутгийн талаарх мэдээлэл одоогоор байхгүй болно.

#### 2.1.2.7. Хойд Америк

“Орон нутгийн удирдлагын тогтолцоо өндөр хөгжсөн бусад орнуудын адил орон нутгийн засаг захиргааны үндэсний холбоод болон нутгийн удирдлагын албан тушаалтнууд олон янзын үүрэг гүйцэтгэдэг. Канадын муниципалитетуудыг нэгтгэсэн байгууллага нь одоо federation гэсэн нэртэй (FCM) бөгөөд анх 1901 онд багуулагдахдаа union гэх нэртэй байсан. АНУ-д 1924 онд Хотуудын үндэсний лиг (NLC), 1932 онд АНУ-ын Мэрүүдийн их хурал байгуулагдсан. Нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааг зохицуулдаг хууль тогтоомжийн нэлээд хэсгийг муж улсын эсхүл мужийн түвшинд батлан гаргадаг. Засаглалын энэ дунд түвшинд байгуулагдсан нутгийн удирдлагын холбоод нь мөн адил маш идэвхтэй бөгөөд нөлөөтэй байдаг. Хот, тосгоны менежментийн олон улсын холбоо зэрэг орон нутгийн мэргэжлийн холбоод нь мөн томоохон хүчин зүйл байсаар ирсэн.

Дээрх байгууллагуудын гүйцэтгэсэн хамгийн чухал нэг үүрэг бол үндэсний болон муж улсын эсхүл мужийн түвшинд бодлого боловсруулахад нутгийн удирдлагын ашиг сонирхлыг төлөөлөх гол субъект байдаг. Жишээлбэл, АНУ-ын Мэрүүдийн их хурал (USCM) нь 1930-аад онд Их хямралын үед хотуудад зориулсан холбооны улсын санхүүгийн дэмжлэгийг шийдвэрлүүлэх гэсэн хэсэг мэрүүдийн хүчин чармайлт үр дүнд хүрсэн тэр цагаас эхтэй юм. Канадын муниципалитетуудын холбоо (FCM) аливаа үндэсний түвшний бодлогын хэлэлцүүлэгт гишүүдийнхээ эрхийг хамгаалах дуу хоолой болж, улам бүр хүлээн зөвшөөрөгдөж байна. Тэгвэл яг үүний эсрэг үйл явц АНУ-д ажиглагдаж байна. АНУ-ын үндэсний хэмжээний байгууллагууд сүүлийн хэдэн арван жилд үндэсний бодлогод нөлөөлөх чиглэлд хүчин чармайлтаа сулруулж байна. Харин нутгийн удирдлагын талаарх гол бодлого, чиглэл бүрэлдэн бий болж байдаг муж улсын эсхүл мужийн түвшний төлөөллийн байгууллагууд энэ орон зайг эзэлж, илүү идэвхтэй ажиллах болсон.

Үндэсний хэмжээний байгууллагууд нь өөр чиглэлд анхаарлаа хандуулах болсон байна. Нутгийн удирдлагын сайн туршлага, бусад мэдээллийг бэлтгэн, түгээх явдал бол эдгээр холбоодын гол зорилго юм. Энэ үүргийг АНУ-ын үндэсний холбоод онцгой сайн гүйцэтгэдэг. Хотуудын үндэсний лиг (NLC) нь орон нутгийн засаг захиргааны үйл ажиллагааны мэдээллийн сан, орон нутгийн засаг захиргааны үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл цуглуулж, хотын лавлагаатай холбоотой ажлыг хөтлөн явуулдаг. Хотуудын үндэсний лиг болон Хот, тосгоны менежерүүдийн холбоо хоёулаа орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын дунд тогтмол судалгаа хийдэг. Уг судалгаа нь орон нутгийн түвшинд бий болж буй түгээмэл чиг хандлагын талаарх хамгийн чухал мэдээллийн эх сурвалж болдог. АНУ-д эдгээр холбооны байгууллагууд, үндэсний форумуудтай хамтарч орон нутгийн албан тушаалтнуудыг тогтмол цуглуулж, нийтлэг тулгамдсан асуудлуудаа хэлэлцдэг. Дотоодын болон олон улсын хэмжээнд орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын дунд сүлжээ бий болгох нь эдгээрийн үйл ажиллагааны чухал элемент болсон. Канадын Хотын захиргаадын холбоо нь орон нутгийн чадавхыг бэхжүүлэх санаачлагын хүрээнд Олон нийтийн тогтвортой хөгжлийн төв (CSCD) -ийг байгуулжээ. Канадын Хотын захиргаадын холбоо нь байгаль орчны тогтвортой байдал, орон нутгийн чадавхыг бэхжүүлэхэд зориулсан Холбооны засгийн газрын 550 сая долларыг Ногоон хотын сан (GMF)-д төвлөрүүлсэн байдаг. 1987 оноос хойш Канадын нутгийн захиргааны байгууллагууд Олон улсын хотын хөгжлийн төвд олон улсын түвшинд төлөөлөх эрх олгов. Эдгээр хоёр улсад олон улсын түншлэл үндэсний холбоодын ивээл дор төдийгүй тэднээс бусад сувгаар ч түгэн дэргэрсээр байна.” [[17]](#footnote-17)

## 2.2. МОНГОЛ УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫГ ХАРЬЦУУЛАХ НЬ

### §2.2.1.

Гадаадын ихэнх улс оронд “local government association” (нутгийн удирдлагын холбоо) гэсэн нэртэй байгууллага түгээмэл байна. Энэ нь орон нутгийн нэгжүүдийн санаачлагаар сайн дурын үндсэн дээр бий болсон зохион байгуулалтын нэгдэл байдаг.

### §2.2.2.

Монгол Улсын хувьд ч ийм нутгийн удирдлагын холбоон байгуулах эрх зүйн орчин үйлчилж байгааг дурьдах нь зүйтэй. Эрх зүйн зохицуулалтын гол чухал хэсгийг дор танилцуулав.

 *Хуулийн этгээдийн тодорхойлолт* (Иргэний хууль)

25.1. Өмчлөлдөө буюу эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхдээ тусгайлсан хөрөнгөтэй, өөрийн нэрээр эрх олж, үүрэг хүлээдэг, үйл ажиллагаанаасаа бий болох үр дагаварыг эд хөрөнгөөрөө хариуцдаг, нэхэмжлэгч, хариуцагч байж чадах, тодорхой зорилго бүхий, тогтвортой үйл ажиллагаа эрхэлдэг зохион байгуулалтын нэгдлийг хуулийн этгээд гэнэ.

*Иргэний хууль дахь хуулийн этгээдийн ангилал* (Иргэний хууль)

25.2.Хуулийн этгээд нь ашиг олох зорилготой ашгийн төлөө, хууль буюу дүрэмд заасан зорилготой, ашгийн төлөө бус байж болно.

33.2.Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг холбоо, сан, хоршооны хэлбэрээр байгуулна.

36.1.Нэгдмэл, тодорхой зорилго тавьсан хэд хэдэн этгээд сайн дурын үндсэн дээр нэгдэж байгуулсан, гишүүнчлэл бүхий хуулийн этгээдийг холбоо гэнэ.



*Төрийн бус байгууллагын тухай ойлголт* (Төрийн бус байгууллагын тухай хууль)

4 дүгээр зүйл. Хуулийн нэр томъёо

1/ ”төрийн бус байгууллага” гэж иргэд, төрийн байгууллага / хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх байгууллага/-аас бусад хуулийн этгээдээс нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс сайн дурын үндсэн дээр байгуулагдан үйл ажиллагаагаа төрөөс хараат бус, өөрийгөө удирдах зарчмаар явуулдаг ашгийн төлөө бус байгууллагыг;

*Төрөөс хараат бус үйл ажиллагааны баталгаа* (Төрийн бус байгууллагын тухай хууль)

9 дүгээр зүйл. Төрөөс төрийн бус байгууллагатай харилцах

1.Төрөөс төрийн бус байгууллагын хууль ёсны эрхийг хамгаална.

2.Төрийн бус байгууллага нь төрөөс хараат бус байна.

3.Төрийн байгууллага төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаанд санхүүгийн болон бусад хэлбэрийн дэмжлэг үзүүлж болно.

4.Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаатай холбогдсон төрийн болон албаны нууцад үл хамаарах мэдээлэл төрийн бус байгууллагад нээлттэй байна.

5.Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас гаргах шийдвэрийн төсөл боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд саналыг нь үндэслэн төрийн бус байгууллагыг оролцуулж болно.

6.Төрийн бус байгууллага төрийн байгууллагаас гаргасан шийдвэрийн талаар байр сууриа илэрхийлж мэдэгдэл хийж болно.

*Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль*

7 дугаар зүйл:

7.1.Улсын бүртгэлийн байгууллага дараах хуулийн этгээд, түүний салбар, төлөөлөгчийн газрыг бүртгэнэ:

7.1.3.холбоо /төрийн бус байгууллага/;

*Холбооны гишүүнчлэл*

Иргэний хуулийн 25.4.-т зааснаар “Хуульд өөрөөр заагаагүй бол хэд хэдэн хуулийн этгээд нь үйл ажиллагаагаа зохицуулах зорилгоор нэгдэж болох бөгөөд нэгдлийн оролцогчид хуулийн этгээдийн эрхээ хадгална.” Өөрөөр хэлбэл, хэд хэдэн хуулийн этгээд нэгдэн хуулийн этгээд байгуулж болно.

### §2.2.3.

Европын холбооны гишүүн улсуудад нутгийн удирдлагын холбоод нь голдуу хувийн эрх зүйд суурилсан байна. “Эдгээр холбоодын дотор хувь хүмүүсийн (жишээ нь, хотын мэрүүд хувиараа нэгдсэн) ашгийн төлөө бус байгууллага нэг ч байхгүй. Ихэнх нь буюу 56 нь хуулийн этгээдүүдийн (муници-палитет эсхүл мужуудийн) ашгийн төлөө бус нэгдэл байна. Эдгээрээс арай өөр онцлогтой хоёр холбооны нэг нь Английн нутгийн удирдлагын холбоо компаний статустай бол Германы хотуудын холбоо бүртгэгдээгүй холбоо (улс төрийн нам, үйлдвэрчний эвлэл, шашны байгууллагатай төстэй) гэсэн статустай байна. Хувийн эрх зүйд суурилсан 47 холбоо байгаа бол 11 холбоо албан ёсоор нийтийн эрх зүйд суурилсан гэж тооцогддог. Нийтийн эрх зүйг сонгосон улсууд нь голдуу хойд болон зүүн Европын, жишээ нь, Исланд, Ирланд, Польш, Словени, Турк, Монтенегро гэсэн улсууд байна. Холимог бүтэцтэй холбоод ч бас байна. Тухайлбал, Финляндын орон нутгийн болон бүс нутгийн удирдлагын холбоо албан ёсоор хувийн эрх зүйн статустай боловч зарим талаар нийтийн эрх зүйд үндэслэн үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Цөөхөн хэдэн улсад, тухайлбал, Молдов болон Босни Герцеговин улсын бүрэлдэхүүнд багтдаг БН Српска улсын нутгийн удирдлагын холбоо албан ёсоор нийтийн ашиг сонирхолд үйлчлэх ашгийн төлөө бус холбоо гэсэн сатустай. Дүгнэвэл, холбооны гишүүнчлэлийн онцлогоос үүдэн нутгийн удирдлагын бүх холбоод нийтийн эрх ашигт үйлчилж, институцийн үүрэг гүйцэтгэж байна.”[[18]](#footnote-18)

### §2.2.4.

Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын хартийн 10 дугаар зүйлд орон нутгийн нэгжүүдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийн тухай заасан байдаг. Манай улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 10 дахь хэсэгт “эвлэлдэн нэгдэх эрх”-ийг баталгаажуулсан бөгөөд Төрийн бус байгууллагын тухай 1997 оны хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт иргэд төдийгүй төрийн байгууллагаас бусад хуулийн этгээд нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхлын үүднээс сайн дураараа нэгдэн төрөөс хараат бусаар өөрийгөө удирдах зарчмаар төрийн бус байгууллага байгуулж болохыг заасан.

Төрийн дээд шатны байгууллага шийдвэр гаргахдаа орон нутгийн саналыг авч, зөвлөлдөх нь орон нутгийн эрхийг хангаж буй хэрэг гэж үздэг (the right to be consulted). Зөвлөлдөх эрхийг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар Европын нутгийн удирдлагын конгрессоос гаргасан дэлгэрэнгүй зөвлөмжөөс дүрмийн төсөлд нэмж тусгах боломжтой.[[19]](#footnote-19) Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын 70.1.-д “Аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал энэ хууль, бусад хууль тогтоомжоор өөрт нь ногдуулсан орон нутгийн эрх хэмжээний асуудлыг шийдвэрлэхдээ улсын ашиг сонирхлыг харгалзаж, бодлого, шийдвэрээ төрийн бодлоготой уялдуулна.” гэж заасан. НУТБ бол төрийн шийдвэр гарахаас өмнө орон нутгийн саналыг авах механизм гэж ойлгож болно.

Зөвлөлдөхөд баримтлах 3 зарчим

a) нутгийн удирдлагыг өөрт нь шууд хамаатай аливаа бодлого, шийдвэрийн талаар бүрэн мэдээлэл авах боломжоор хангавал зохих бөгөөд уг мэдээллийг шийдвэр гаргах эхний шатанд олж авах боломжтой байх ёстой;

b) аливаа бодлого, шийдвэр хууль зүйн хувьд хүчин төгөлдөр болохоос өмнө нутгийн удирдлага өөрийн байр суурийг илэрхийлэх боломжоор хангагдсан байвал зохино;

c) нутгийн удирдлага зөвлөмж эсхүл шийдвэрийн төслийн хувилбарыг боловсруулж хэлэлцүүлэх зөвлөлдөх хугацаа, чадавхитай байвал зохино

## 2.3. ТӨВ, ОРОН НУТГИЙН ХАРИЛЦААНЫ ҮНДЭС

### §2.3.1.

Өрнөдийн судлаачдын дотроос энэ сэдвийг анх судалж, онолын үндсийг нь боловсруулсан Пейж, Гоулдсмит[[20]](#footnote-20) нар төв, орон нутгийн харилцааг шинжлэх дараахь бүдүүвчийг дэвшүүлэн тавьсан байдаг. Уг харилцааг тодорхойлох гол хувьсах хэмжигдэхүүн бол орон нутгийг хариуцан хэрэгжүүлж буй чиг үүрэг буюу ажил хэрэг (functions or tasks), энэ чиг үүргээ гүйцэтгэхдээ эдлэх эрх мэдэл (discretion), (төв) засгийн түвшинд нэвтрэх буюу нөлөөлөх чадвар (access) гэж үзсэн. Тэд мөн судалгааныхаа үр дүнд Өрнөд Европын улсуудыг Умард-Өмнөд хэсэгт хувааж үзсэн байдаг.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Умард хэсэг (Норвег, Дани, Швед, Их Британи) | Өмнөд хэсэг (Франц, Испани, Итали) |
| Чиг үүрэг (functions) | олон | цөөн |
| Эрх мэдэл (discretion) | тодорхой хэмжээнд олгогдсон | хязгаарлагдмал |
| Нэвтрэлт (access) | Нутгийн удирдлагын холбоогоор дамжина (албажуулсан хэлбэр) | Албан бус хэлбэр зохилно |

Дээрх онолын үндэслэлийг цаашид хөгжүүлэн орон нутгийн бие даасан байдал (local autonomy)-ыг үнэлэх 7 гол шалгуурыг судлаачид тодорхойлсон байдаг.

1.Хуульчлагдсан байдал – Legal elements

2.Бодлогын бие даасан байдал – Policy autonomy

3.Төсөв санхүүгийн бие даасан байдал – Fiscal autonomy

4.Бүтэц, зохион байгуулалтын бие даасан байдал – Organizational autonomy

5.Захиргааны хяналт – Administrative supervision

6.Дээд шатны шийдвэрт нөлөөлөх боломж – Vertical access

Судлаачид орон нутгийн нэгжийн удирдлага Засгийн газартай харилцах харилцааг vertical access гэсэн нэр томъёогоор тодорхойлдог бөгөөд ерөнхийд нь хоёр хувааж үздэг[[21]](#footnote-21) байна.

1. шууд буюу нэгжүүд тус тусдаа харилцах
2. шууд бус буюу нэгжүүд төлөөллийн байгууллагаар дамжуулан харилцах

Энэхүү ангилалд үндэслэн Шинэчилсэн найруулгын 70, 71, 72 дугаар зүйлд заасныг шууд харилцааны хэлбэр, харин 79 дүгээр зүйлд заасныг шууд бус харилцааны хэлбэр гэж үзэж болох юм.

## 2.4. НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ

### §2.4.1.

Орон нутгийн эрх ашгийг төлөөлөх харилцааг зарим талаар зохицуулсан цөөхөн улс бий. Тэдгээр улсын нутгийн удирдлагын тухай хуульд нэгэнт байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж буй тухайн улсын нутгийн удирдлагын холбоонд орон нутгийг төрд төлөөлөх, Засгийн газартай хэлэлцээ хийх эрх олгосон заалт орсон байдаг.

Нутгийн удирдлагын холбооны төлөөлөх эрхийг хуульчилсан улсын жишээ. Финляндын нутгийн удирдлагын холбоо 1993 онд,[[22]](#footnote-22) Исландын нутгийн удирдлагын холбоо 1945 онд тус тус байгуулагдсан.

*Финлянд улсын Нутгийн удирдлагын тухай хууль 2015*

11 дүгээр зүйл. Засгийн газар болон орон нутгийн хооронд хэлэлцээ хийх

Засгийн газар болон орон нутгийн хооронд хэлэлцээ хийхэд нутгийн удирдлагын тухай хууль, Засгийн газраас авч хэрэгжүүлж буй нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаа, төсөв санхүү, засаг захиргааны хувьд алсын, чухал үр дагавартай шийдвэр, түүнчлэн 12 болон 13 дугаар зүйлд заасны дагуу Засгийн газар болон орон нутгийн төсөв санхүүг уялдуулах асуудлыг авч үзнэ. Хэлэлцээ хийхэд муниципалитетуудыг Финляндын нутгийн удирдлагын холбоо (Association of Finnish Local and Regional Authorities) төлөөлнө.

*Исланд улсын нутгийн удирдлагын тухай хууль 2011*

98 дугаар зүйл. Исландын нутгийн удирдлагын холбоо

Исландын нутгийн удирдлагын холбоо Исландын муниципалитетуудын нэрийн өмнөөс тэдний байр суурийг илэрхийлнэ. Нутгийн удирдлагын бүх байгууллага Исландын нутгийн удирдлагын холбооны гишүүнд чөлөөтэй элсэж болно. Холбоог захиргааны байгууллага гэж үзэхгүй. Муниципалитетын зөвлөл нь Холбооны дүрэмд заасан журмаар Холбооны үндэсний конгресст оролцох өөрийн төлөөлөгчийг сонгоно. Нутгийн удирдлагын асуудал эрхэлсэн сайд энэ хуульд үндэслэн ерөнхий захиргааны акт гаргахдаа түүний агуулгын талаар Исландын нутгийн удирдлагын холбооны саналыг ямагт авч байх үүрэгтэй.

### §2.4.2.

Эдгээр улс нь нутгийн удирдлагын холбооны гүйцэтгэх үүргийг хүлээн зөвшөөрсөн боловч уг холбооны статус нь хувийн эрх зүйд суурилсан байх бөгөөд нийтийн эрх зүйд үл хамаарна.

## 2.3. НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙН СТАТУС

### §2.3.1.

Нутгийн удирдлагын холбооны нийтийн эрх зүйн статусыг зөвшөөрсөн улс харьцангүй цөөн болох нь тодорхой байна. Судалгааны явцад олж тогтоосон нэг улсын жишээг авч үзэв.

Холбоонд хуулийн этгээдийн эрх олгох тухай Өмнөд Австралийн хууль (Associations Incorporation Act 1991)

22 дугаар зүйл. Хуулийн этгээдийн эрх

Хуулийн этгээдийн эрхтэй холбоо нь:

1. үүсгэн байгуулагчаас үл хамаарах хуулийн этгээд байна
2. тамга ашиглах эрхтэй
3. хөдлөх болон үл хөдлөх эд хөрөнгө олж авах, эзэмших, захиран зарцуулах эрхтэй
4. өөрийн нэрээр шүүхэд нэхэмжлэгч эсхүл хариуцагч болох чадамжтай
5. хуулийн этгээдийн бүхий л чиг үүргийг хэрэгжүүлэх чадамжтай байна

*Нутгийн удирдлагын тухай Өмнөд Австралийн хууль 1999*

1. Өмнөд Австралийн нутгийн удирдлагын холбоо
2. Өмнөд Австралын нутгийн удирдлагын холбоо нэгэнт байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж байгаа болно.
3. НУХ нь:
	1. үүсгэн байгуулагчаас үл хамаарах хуулийн этгээдийн эрхээ хадгалах ба тамга ашиглах эрхтэй
	2. өөрийн нэрийн өмнөөс хөдлөх, үл хөдлөх эд хөрөнгө олж авах, эзэмших, захиран зарцуулах чадамжтай
	3. өөрийн нэрийн өмнөөс бусад аливаа эрх олж авах, хариуцлага хүлээх, шүүхэд нэхэмжлэгч эсхүл хариуцагч болох чадамжтай
4. НУХ нь нутгийн удирдлагын ашиг сонирхлыг дэмжин, хамгаалах үүднээс нийтийн эрх зүйн байгууллагын (a public authority) статустай байх бөгөөд дүрэмдээ заасан зорилгын төлөө үйл ажиллагаа явуулна.
5. НУХ-ны дүрэм болон бусад дотоод журмыг хариуцсан сайдын зөвшөөрлийг авахгүйгээр өөрчлөх эсхүл цуцлахыг хориглоно.
6. Доод эрэмбийн хууль тогтоомжийн тухай 1978 оны хууль Холбооны дүрэм болон дотоод журамд хамаарахгүй.

*Өмнөд Австралийн Нутгийн удирдлагын холбооны дүрэм*

Нэг. Нийтлэг үндэслэл

1. Холбоо

Өмнөд Австралийн Нутгийн удирдлагын холбоо нь 1999 оны Нутгийн удирдлагын тухай хуулийн дагуу нутгийн удирдлагын ашиг сонирхлыг дэмжин, хамгаалах зориго бүхий хуулийн этгээд бөгөөд нийтийн эрх зүйн байгууллага байна.

**ГУРАВ. ДҮРМЭЭР ЗОХИЦУУЛАХ ХАРИЛЦАА**

## 3.1. НУТБ-ЫН ЧИГ ҮҮРЭГ

### §3.1.1.

НУТБ-ын төлөөллийн чиг үүрэг нь “нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагуудын нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлэх”, мөн “Засгийн газартай хэлэлцээр хийх” гэсэн хоёр чиг үүргийн нэгдэл гэдгийг өмнө дурьдсан[[23]](#footnote-23).

НУТБ-ын орон нутгийг төлөөлөх ажиллагаа нь эхний шатанд орон нутгийн саналыг нэгтгэх, дараагийн шатанд нэгтгэсэн саналыг төрийн шийдвэрт тусгуулах зорилгоор Засгийн газартай хэлэлцээрт орох гэсэн бүтэцтэй байна. Энэ хоёр шатыг дамжиж байж төлөөлөл бүрэн утгаар хэрэгжинэ.

НУТБ-ын дүрмээр зохицуулах харилцааг дээрх байдлаар зааглан авч үзсэнээр дүрэмд тусгахад илүү ойлгомжтой болно. НУТБ-ын “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд”-ийн статусыг үндэслэн дүрмээр зохицуулах бүхий л харилцаа нь нийтийн эрх зүйн харилцаа байна гэж ойлгож болохгүй. Эхний шатны харилцаа нь хувийн эрх зүйн харилцааны зарим шинжийг агуулсан бол хоёр дахь нь нийтийн эрх зүйн харилцаа юм.

Аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг нь НУТБ-ын гишүүдийнхээ хувьд нийтлэг ашиг сонирхлоо тодорхойлох үйл явцад эрх тэгш оролцож, олонхын зарчмаар шийдвэрээ гаргаж, хамтран ажиллах шаардлагатай. Энэ харилцаа нь төрөөс хараат бус явагдах учиртай. Харин хамтран тодорхойлсон нийтлэг ашиг сонирхлоо Засгийн газраар хүлээн зөвшөөрүүлэхийн тулд хэлэлцээрт оролцохтой холбоотой харилцаа бол нэгдмэл улсын төв, орон нутгийн хооронд үүсэх харилцаа гэдгийг анхаарах хэрэгтэй. Энэ харилцааны явцад улсын ашиг сонирхол, орон нутгийн ашиг сонирхол хоорондоо зөрчилдөх тохиолдол ч гарна. Харилцан ойлголцох, харилцан буулт хийх, зөвшилцөх гэх мэт аргаар аль алиныхаа ашиг сонирхлыг хангахад чиглэсэн гарц, шийдэлд хүрэхийн төлөө ажиллана гэсэн үг. Гэвч эцсийн шийдвэр гаргах эрх мэдэл нь Засгийн газарт хадгалагдана.

### §3.1.2.

Шинэчилсэн найруулгын 79.1.-д “(орон нутгийн) ашиг сонирхлыг илэрхийлэх” гэсэн томъёолол хэрэглэсэн бол бусад улс орны туршлагаас үзэхэд нутгийн удирдлагын холбоо нь голдуу “орон нутгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах” (defend and protect local government interests) зорилготой байгуулагдсан байдаг. Ийм нутгийн удирдлагын холбоо нь голдуу нөлөөллийн үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд гагцхүү түүхэн урт хугацаанд орон нутгийг төлөөлөн Засгийн газартай хэлэлцээрт орох хэмжээнд хүртэл хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдаг байна.

НУТБ-ыг холбоо буюу төрийн бус байгууллагын статустай нөлөөллийн байгууллага бус нийтийн эрх зүйн этгээд байхаар зохицуулсан нь орон нутгийн саналыг төрийн шийдвэрт тусгуулах эрх зүйн өөр механизмыг бий болгосон хэрэг. Орон нутгийн саналыг нэгтгэх ажиллагааг дүрмээр зохицуулахдаа дараахь хэдэн зүйлд анхаарлаа хандуулах нь зүйтэй.

* Энэ харилцааг дүрэмд тусгахдаа орон нутгийн саналд тулгуулах нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн саналыг нэгтгэх процедурыг Засгийн газар бус НУТБ-ын гишүүд өөрсдөө тогтоох учиртай. Тиймээс уг процедурыг НУТБ-ын нийт гишүүдийн анхдугаар хуралдаанаар хэлэлцэн батлах бөгөөд уг шийдвэр нь НУТБ-ын дүрмийн нэг хэсэг байна хэмээн дүрэмд тусгасан ч болно.
* Орон нутгийн саналыг нэгтгэх процедур нь гишүүдийн оролцоог хангах, асуудлыг олонхийн саналаар шийдвэрлэх, ил тод, нээлттэй, нотлох баримтанд тулгуурлах гэх зэрэг зарчмыг удирдлага болгосон байх хэрэгтэй.
* Орон нутгийн саналыг нэгтгэх процедурт төрийн ямар ч байгууллага, албан тушаалтан оролцох ёсгүй. Орон нутаг бие даан шийдвэрээ гаргах нөхцөл бүрэн хангагдсан байхаар дүрэмд тусгах хэрэгтэй.
* Орон нутгийн саналыг нэгтгэх процесст засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж бүр эрх тэгш оролцох ёстой. Аль нэг нэгж өөрийн байр суурийг бусдад тулган хүлээлгэх, давуу эрх эдлэх ёсгүй. Тухайлбал, нийслэл нь дүүргээсээ, аймаг нь сумаасаа давуу эрх эдэлж болохгүй.

### §3.1.3.

Бусад орны туршлагаас үзэхэд нутгийн удирдлагын холбоо нь нийтийн эрх зүйн статустай байх тохиолдол нэн ховор байна. Өмнөд Австралийн нутгийн удирдлагын холбоо бол a public authority (нийтийн эрх мэдлийн байгууллага) гэсэн заалт тус муж улсын нутгийн удирдлагын тухай хуульд орсон байдаг. Засгийн газартай хэлэлцээр хийх асуудлыг дүрмээр зохицуулахдаа энэ нь нийтийн эрх зүйн харилцаа гэдгийг анхаарах нь чухал. Нийтийн эрх зүйн этгээдийн онцлогийг ойлгохын тулд өөрийн улсын туршлагад тулгуурлан зарим ажиглалт хийж болохоор байна.

НУТБ-тай адил “нийтийн эрх зүйн этгээд”-ийн статустай бөгөөд тусгай хуулийн дагуу байгуулагдсан өөр байгууллага гэвэл Хуульчдын холбоо байна. Хуульчдын холбооны “нийтийн эрх зүйн” статусыг тодорхойлж буй хамгийн гол чухал шинжийг судалж үзэхэд уг холбоо нь төрийн чиг үүрэгт хамаарч байсан зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэх үүргийг хуулиар хүлээсэн байна. Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан Хуульчдын холбооны зарим чиг үүрэг, тухайлбал, хуульчийн шалгалт зохион байгуулах, хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл олгох, түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгох, хуульчийн үргэлжилсэн болон албан бус сургалтыг зохион байгуулах, багц цагийг тооцох, хууль зүйн сургуулийг магадлан итгэмжлэх гэсэн чиг үүрэг өмнө нь Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, түүний харьяа Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн зэрэг төрийн байгууллага хариуцаж байсан “төрийн” чиг үүрэг юм.

Тэгэхээр НУТБ-ын хувьд Засгийн газартай хэлэлцээрт орно гэдэг бол төрийн тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шууд оролцох байдлаар нийтийн эрх зүйн этгээдийн шинж нь илэрч гарна гэж ойлгож болно. Шинэчилсэн найруулгын 79.1.-д заасан хууль тогтоомжийн төсөл, төсөв, чиг үүрэг шилжүүлэх, Засгийн газрын шийдвэр гэсэн 4 асуудал нь агуулгын хувьд орон нутагт хамаатай боловч гагцхүү төрийн эрх мэдэлд хамаарна. Тэгвэл эдгээр асуудлаар Засгийн газартай хэлэлцээ хийх чиг үүргийг НУТБ-д хуулиар хүлээлгэж байгаа явдал бол төрийн шийдвэр гаргах процесст орон нутаг шууд оролцох эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн хэрэг. Энэ нь төрийн шийдвэрийн талаар зөвхөн санал гаргахаас эрс ялгаатай, өөр түвшний харилцаа юм. Шийдвэр гаргахад оролцоно гэдэг бол шийдвэрийн үр дагаварыг мөн хамт хариуцна гэсэн үг. Тиймээс ийм түвшний эрх зүйн харилцаанд оролцох НУТБ-ын статусыг “нийтийн эрх зүйн этгээд” гэж хууль тогтоогч тодорхойлсон. Энэ нь нийтийн эрх зүйн харилцаа бөгөөд уг харилцаанд НУТБ нь, тухайлбал, төрийн бус байгууллагын статустай оролцох боломжгүй. Төрийн бус байгуулагын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд “5.Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас гаргах шийдвэрийн төсөл боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд саналыг нь үндэслэн төрийн бус байгууллагыг оролцуулж болно.” гэж заасан байдаг. Энэ заалтыг үзэхэд “оролцуулж болно” хэмээн оролцуулах эсэхийг Засгийн газар өөрөө шийдэхээр, “саналыг нь үндэслэн” хэмээн санал гаргах эсэх нь тухайн байгууллагын өөрийнх нь сайн дурын асуудал байгаа бол Шинэчилсэн найруулгын 79.1.-д заасан хууль боловсруулах гэх зэрэг шийдвэр гаргах процесст НУТБ-ыг Засгийн газар заавал оролцуулах бөгөөд НУТБ саналаа заавал гаргах үүрэг хүлээнэ.

### §3.1.4.

НУТБ-ын төлөөллийн чиг үүргийг хоёр хэсэгт хувааж тус тусын онцлогийг авч үзлээ. Эхний шатны харилцаа бол НУТБ-ын дотоод үйл ажиллагаа бөгөөд төрөөс хараат бусаар явагдах учиртай. Зарим тохиолдолд Засгийн газраас огт өөр эсрэг байр сууринд ч хүрч болно. Энэ шатанд НУТБ байр сууриа зөвхөн илэрхийлж байгаа тул Засгийн газарт өөрийн шийдвэрийг тулгах тухай ойлголт биш юм.

Хоёр дахь шатны харилцааны явцад НУТБ-ын анхны байр суурь тодорхой хэмжээнд өөрчлөгдсөн ч төрийн шийдвэрт тусгалаа олсон бол үр дүнд хүрсэн гэж ойлгох хэрэгтэй. Энэ харилцаа бол төрийн буюу нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэсэн нийтийн эрх зүйн харилцаа гэдгийг дахин тэмдэглэн хэлье.

### §3.1.5.

Гадаад улс орны туршлагыг судлан харьцуулж үзэхэд, Шинэчилсэн найруулгын 79 дүгээр зүйл илүү тодорхой, дэвшилттэй зохицуулалт болсон гэсэн дүгнэлтэд хүрэхээр байна.

## 3.2. НУТБ-ЫН ДОТООД ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

### §3.2.1.

Шинэчилсэн найруулгын 79.1.-д заасан НУТБ-ын чиг үүргийн нэг хэсэг нь НУТБ-ын дотоод үйл ажиллагаанд хамаарах учраас төрөөс хараат бус зохицуулалт шаардана. Төрийн ямар ч байгууллага, албан тушаалтан хөндлөнгөөс оролцох ёсгүй.

Юуны өмнө НУТБ нь “нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлэх” чиг үүрэгтэй. НУТБ-ын гишүүд өөр хоорондоо хэлэлцүүлэг явуулж, санал бодлоо солилцох замаар тухайн асуудлын хүрээнд тэдний нийтлэг ашиг сонирхолд нийцсэн бөгөөд олонхийн дэмжлэг авсан тодорхой шийдэлд хүрэх байдлаар НУТБ-ын энэхүү чиг үүрэг хэрэгжинэ. Цаашилбал, НУТБ шийдвэрээ албажуулан Засгийн газарт хүргүүлж, хэлэлцээнд орно. Хэлэлцээний үр дүнд НУТБ-ын шийдвэр Засгийн газрын шийдвэрт бүрэн тусгалаа олж болно, үгүй ч байж болно. Завсрын шинжтэй шийдвэр ч гарч болно.

НУТБ-ын бас нэг чухал чиг үүрэг бол “нутгийн удирдлагын байгууллагын өмнөөс шүүхэд төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах” тухай асуудал юм. Засгийн газрын шийдвэр НУТБ-ын гишүүдийн ашиг сонирхолд хохирол учруулсан гэж үзвэл тодорхой аймаг, сум, дүүрэг эсхүл нийслэлийн өмнөөс захиргааны шүүх, мөн цаашилбал Үндсэн хуулийн Цэцэд нэхэмжлэл, гомдол гаргаж маргаан үүсгэх чиг үүргийг НУТБ-д хуулиар олгосон болно. Ийнхүү нэхэмжлэл гаргахдаа Шинэчилсэн найруулгын 15 дугаар зүйлд заасан тодорхой эрхийг зөрчсөн талаарх баримт, нотолгоог үндэслэл болгох боломжтой.

Шинэчилсэн найруулгын 79 дүгээр зүйлд ийнхүү орон нутгийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн, хамгаалах давхар механизмыг суулгаж өгсөн байна. Орон нутгийн нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлэх болон шүүхээр хамгаалуулах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын оролцоо шаардахгүй бөгөөд НУТБ-ын дотоод үйл ажиллагаа гэдгийг дахин тэмдэглэн хэлье. Энэхүү дотоод үйл ажиллагаа нь төрөөс хараат бус байхаас гадна төрийн бодлого шийдвэрийн эсрэг байр суурь илэрхийлэх, түүнийг эс зөвшөөрөх зэрэг үр дагаварт хүргэж болох учраас энэ харилцааг дүрмийн төсөлд тусгах асуудлыг Засгийн газар хариуцах нь зохимжгүй. Иймд НУТБ-ын гишүүдийн саналыг өргөнөөр авах эсхүл гишүүдэд өөрсдөд нь даалгах замаар төслийг боловсруулан Засгийн газрын батлах дүрмийн салшгүй хэсэг болгон нэгтгэх нь зүйтэй.

### §3.2.2.

НУТБ-ын дотоод үйл ажиллагааг зохицуулах эрх зүйн арга механизмыг үндсэнд нь хоёр хэсэгт хувааж болно: НУТБ-ын дотоод бүтэц, зохион байгуулалт болон үйл ажиллагааны журам, процедур.

Дотоод бүтэц, зохион байгуулалтын хувьд эрх барих дээд байгууллага (их хурал), түүний чөлөө цагт НУТБ-ыг удирдлагаар хангах гүйцэтгэх зөвлөл, өдөр тутмын үйл ажиллагааг гардан хэрэгжүүлэх ажлын алба, түүнийг удирдах гүйцэтгэх захирал, байгууллагыг дотоод, гадаадад төлөөлөх тэргүүн зэргийг гишүүдийн шийдвэрээр бий болгон, НУТБ-ын дүрэмд тусгаж болно. Эдгээрийн тус тусын ажиллах журам, бүрэн эрхийг тодорхой ялган зааглаж, тогтоох шаардлагатай.

### §3.2.3.

НУТБ-ын дүрэмд нийт гишүүдийн хурал буюу их хурлын бүрэн эрх, шийдвэр гаргах журмыг дараахь байдлаар тусгаж болох юм.

* Нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагын эрх барих дээд байгууллага нь их хурал байна.
* Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 79.2 дахь хэсэгт зааснаар аймаг, нийслэлээс тус бүр хоёр, сум, дүүргээс тус бүр нэг төлөөлөгчийг тухайн нэгжийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас сонгож, их хурлын хуралдаанд оролцуулна.
* Орон нутгийн сонгуулийн дүн гарсны дараа нийт сумдын далан хувиас доошгүйд, нийт аймгийн 18-аас доошгүйд, мөн нийслэл, нийслэлийн бүх дүүрэгт тухайн нэгжийн Хурал нь Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.4 дэх хэсэгт заасны дагуу бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх бүрэлдэхүүнтэй болсон нөхцөлд их хурлын анхдугаар хуралдааны товыг Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газраас зарлан хуралдуулна.
* Их хурлын анхдугаар хуралдааныг Засгийн газрын төлөөлөгч нээж, хуралдаан даргалагч болон нарийн бичгийн даргад хуралдаанд оролцогчдоос нэр дэвшүүлж, санал хураалтыг зохион байгуулснаар, хуралдаан даргалах эрхийг хуралдаан даргалагчид шилжүүлнэ.
* Их хурлын анхдугаар хуралдаанаар нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагын дотоод бүтэц, зохион байгуулалтыг тогтоосон шийдвэр гаргана. Энэхүү шийдвэр нь Засгийн газраас баталсан нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагын дүрмийн салшгүй хэсэг байна.
* Их хурлын анхдугаар хуралдаанаар тухайн бүрэн эрхийн хугацаанд ажиллах тэргүүн, гүйцэтгэх удирдлагыг хуралдаанд оролцож буй нийт төлөөлөгчдөөс нэр дэвшүүлж, санал хураалт явуулан сонгоно.
* Их хурлын анхдугаар хуралдаанаар нутгийн удирдлагын төлөөлийн байгууллагын үйл ажиллагааны үйл ажиллагааны дөрвөн жилийн стратегийг хэлэлцэн, батална.
* Их Хурлын анхдугаар хуралдаанаас нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагын гишүүний жилийн татварын хэмжээг тогтоох аргачлал, уг аргачлалаар тогтоосон татварын хэмжээг батална.
* Их хурал шийдвэрээ ач холбогдлоос нь хамааруулан хуралдаанд оролцсон нийт төлөөлөгчдийн ердийн олонх эсхүл дийлэнх олонхийн саналаар гаргаж болно.
* Их хурлын анхдугаар хуралдаанаас хойш ээлжит хуралдааныг жилд нэгээс илүүгүй удаа зохион байгуулж болно. Ээлжит бус хуралдааныг гишүүдийн гуравны нэгээс доошгүйн саналаар зарлан хуралдуулж болно.
* Их хурлын ээлжит хуралдаанаар байгууллагын үйл ажиллагааны тайлан, үр дүнг хэлэлцэн, цаашид авах арга хэмжээний талаар шийдвэр гаргана

### §3.2.4.

 НУТБ-ын их хурлаас түүний чөлөөт цагт байгууллагыг удирдлагаар хангах удирдах зөвлөл буюу гүйцэтгэх зөвлөлийг сонгон, зарим бүрэн эрхээ шилжүүлэн ажиллаж болно. Энэ нь их хурлын нүсэр бүрэлдэхүүнийг тэр бүр хуралдуулах бодит боломж бага учраас цомхон бүтцээр шуурхай хуралдан шийдвэр гаргах зорилготой.

 Нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагын гүйцэтгэх зөвлөлийг их хурлын анхдугаар хуралдаанд оролцогчдоос сонгоно. Гүйцэтгэх удирдлагын бүрэлдэхүүн 57 төлөөлөгчөөс бүрдэх бөгөөд дараахь байдлаар нийт гишүүдийн төлөөллийг хангана.

аймгуудыг таван бүс болгон хувааж, бүс бүрээс нэг төлөөлөгч (бүс дотроо аймгууд ротацийн зарчмаар ээлжилнэ)

аймгийн сумын тоо 18 хүртэл бол 2, 19 болон түүнээс дээш бол 3 сумын төлөөлөгч

нийслэлээс хоёр төлөөлөгч

дүүргүүдээс дөрвөн төлөөлөгч (дүүргүүд дотроо ротацийн зарчмаар ээлжилнэ)

Гүйцэтгэх зөвлөл дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

* Их хурлаас баталсан үйл ажиллагааны стратегийн хүрээнд хуулийн төсөл, орон нутгийн төсөв, орон нутагт чиг үүрэг шилжүүлэх, Засгийн газрын шийдвэр зэргийг боловсруулах ажиллагаанд эхнээс нь идэвхтэй оролцож, орон нутгийн саналыг нэгтгэн Засгийн газарт уламжлах
* Засгийн газартай хэлэлцээрт оролцох багийг сонгон, удирдамжаар хангах
* ажлын алба, гүйцэтгэх захирлын үйл ажиллагаанд ерөнхий хяналт тавих
* их хуралд ажлаа тайлагнах

### §3.2.5.

НУТБ-ын тэргүүнийг их хурлын хурадаанд оролцсон нийт гишүүдийн төлөөллөөс нэр дэвшүүлэн, өрсөлдүүлж сонгоно. Тэргүүнийг нэг жилээс илүү удаан хугацаагаар сонгох шаардлагагүй.

Тэргүүн нь нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагыг гадаад, дотоодод төлөөлөн, байгууллагын нэр хүндийг өсгөх, олон нийтэд зөв ойлголт өгөх, байгууллагын албан ёсны байр суурийг илэрхийлэх, байгууллагын үнэт зүйл, алсын хараа, эрхэм зорилгыг сурталчлан таниулах, эерэг имиж бүрдүүлэх, төрийн ёслол хүндэтгэлийн арга хэмжээнд байгууллагыг төлөөлөн оролцох зэрэг бэлгэ тэмдгийн үүрэгтэй байх бөгөөд орон нутгийн нэгдсэн дуу хоолой болох зорилгыг илэрхийлэгч байна.

Тэргүүн нь гүйцэтгэх зөвлөлийн хуралдааныг даргалах боловч таслах эрхгүй байна.

### §3.2.6.

НУТБ-ын дотоод үйл ажиллагаанд зохион байгуулалтын дэмжлэг үзүүлэх үүрэгтэй ажлын алба, түүнийг удирдах гүйцэтгэх захирал (Хурлын ажлын алба, нарийн бичгийн даргатэй төстэй) зайлшгүй байх шаардлагатай. Ажлын албаны бүтэц, орон тооны хязгаарыг нийт гишүүдийн санал хураалтаар шийдвэрлэж, хүний нөөцийг шилж, сонгох ажлыг гүйцэтгэх захиралд хариуцуулах боломжтой.

 Ажлын алба нь үйл ажиллагааны дараахь чиглэл бүрээр бүтцийн нэгжтэй байж болно.

* орон нутгийн нийтлэг ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор улс, орон нутгийн төсвийн болон бусад хууль тогтоомжийн өөрчлөлт, төлөв байдал, Засгийн газрын шийдвэрт тогтмол мониторинг хийж, санал боловсруулж, гүйцэтгэх зөвлөлд танилцуулах
* орон нутгийн төсөв, санхүү, нийгэм, эдийн засгийн байдалд тогтмол судалгаа, дүн шинжилгээ хийх, гадаадын туршлагыг харьцуулах судлах
* олон нийттэй харилцах, хэвлэн нийтлэх, төр засгийг мэдээллээр хангах
* нутгийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх, сургаж дадлагажуулах, туршлага, мэдээлэл солилцоог идэвхжүүлэх
* гадаад улсын ижил төрлийн байгууллага, олон улсын байгууллагатай харилцаа тогтоох, хамтран ажиллах
* шүүхийн практик судлах, орон нутгийн хууль ёсны ашиг сонирхлыг шүүхээр хамгаалуулах
* гишүүдийн санал, санаачлага, хүсэлт, гомдол, мэдээллийг хүлээн авч, нэгтгэн боловсруулах

Ажлын албаны нягтлан бодогч, үйлчлэгч, нярав, архив, бичиг хэргийн ажилтан, тэргүүний туслах бусад ажилтан орон тооны бус гэрээт ажилтан байна. Гэрээт ажилтныг салбарын шилдэг мэргэжилтэн, судлаач, хуульч, шинжээч нараас сонгоно.

### §3.2.7.

НУТБ-ын дүрэмд гишүүний эрх, үүргийг аль болох дэлгэрэнгүй зохицуулснаар уг байгууллагын үйл ажиллагаанд гишүүдийн оролцоог хангах үндэс бүрдэнэ. Жишээлбэл, дараахь байдлаар томъёолж болох юм.

Гишүүн дараахь эрхийг баталгаатай эдлэнэ:

НУТБ-ын их хуралд төлөөллөө оролцуулах

удирдлагын бүтцэд төлөөллөө нэр дэвшүүлэх

бусад гишүүдтэй адил боломж нөхцөлөөр хангагдах

өөрийн болон нийтлэг тулгамдсан аливаа асуудлаар НУТБ-ын тэргүүн, гүйцэтгэх удирдлага, ажлын албаны алинд нь ч санал, гомдол, хүсэлтээ чөлөөтэй илэрхийлж, нэгдсэн бодлогод тусгуулах

Гишүүн дараахь үүргийг нэр төртэй биелүүлнэ:

хэрэв шаардсан бол нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагын аливаа үйл ажиллагаанд төлөөллөө заавал оролцуулах

нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагын албан ёсны нэгдсэн байр суурийг идэвхтэй дэмжин, хамгаалах

гишүүний татвараа хугацаанд нь бүрэн төлөх

шаардсан мэдээллийг шуурхай, чанартай бэлтгэн хүргүүлж байх

гүйцэтгэх удирдлага болон бусад удирдлагын бүтцийн үйл ажиллагааг хянах

## 3.3. НУТБ-ЫН ГАДАГШ ЧИГЛЭСЭН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

### §3.3.1.

Нутгийн удирдлага засаг төрийн байгууллагатай харилцах хоёр үндсэн хэлбэр байдаг байна. Тухайн орон нутгийн нэгж нь Засгийн газар, яам, бусад төрийн байгууллагатай бие даан шууд харилцаж, санал, хүсэлтээ тавьж шийдвэрлүүлэх хэлбэр бол зөвхөн тухайн нэгжид хамаатай, тодорхой асуудлын хүрээнд хэрэгжинэ. Харин тухайн нэгжийн хүрээнээс хальсан, нийтлэг асуудлын хувьд орон нутгийн нэгжүүд байр сууриа нэгтгэн, тэдний нэгдсэн дуу хоолой болох чадвар бүхий төлөөллийн байгууллагаар дамжуулан төр засагтай харилцах хэлбэр илүү үр дүнтэй.

### §3.3.2.

Төлөөллийн байгууллагын зүгээс Засгийн газартай харилцах нэг хэлбэр бол Засгийн газар болон зарим яамдад өөрийн байнгын төлөөний хүнийг томилон ажиллуулах sявдал юм. Эдгээр төлөөний хүмүүс нь Засгийн газрын хуралдаан, сайдын зөвлөлийн хуралдаан, бусад ажлын хэсгийн хуралдаан зэрэгт биечлэн оролцож, мэдээлэл өгөх, байр суурь илэрхийлэх, тайлбарлан таниулах үүрэг гүйцэтгэж, ажлынхаа үр дүнг байгууллагадаа эргэн танилцуулах байдлаар ажиллах боломжтой. Хэрэв санал зөрүүтэй асуудлаар шийдэлд хүрэх шаардлага гарвал Засгийн газар эсхүл холбогдох яамтай албан ёсны хэлэлцээ хийх саналаа нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагын зүгээс гаргасан тохиолдолд нөгөө тал заавал хүлээн авдаг зохицуулалтыг дүрэмд тусгах хэрэгтэй.

### §3.3.3.

Зарим улс оронд, нэг талаас, нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллага, нөгөө талаас, Засгийн газар ижил тооны төлөөлөгч томилон, зөвлөлдөх албан ёсны нэгж байгуулан, уг нэгж нь тогтмол хугацаанд хуралдаж, мэдээлэл солилцож, байр суурь нэгтгэх замаар тодорхой шийдэлд хүрэх зорилготой байдаг. Энэ хэлбэр нь заавал биелэгдэх албан ёсны шийдвэр гаргах боломжтой байдгаараа давуу талтай. Мөн Засгийн газартай хэлэлцээ явуулах байнгын ажиллагаатай нэгж гэж ойлгож болно.

### §3.3.4.

Орон нутгийн ашиг сонирхлыг хөндсөн аливаа асуудлаар хуулийн төсөл боловсруулах шатанд нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагын оролцоог хангахын тулд холбогдох ажлын хэсгийн бүрэлдэхүүнд анхнаас нь төлөөлөл оролцуулах нь үр дүнтэй. Хуулийн төслийг Улсын Их Хурлын байнгын хороогоор хэлэлцэх шатанд Засгийн газраас санал оруулан, нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагын төлөөллийг оролцуулдаг байж болно.

Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд орон нутагтай холбоотой хэд хэдэн заалт орсон байдаг.

28.2.6.Төсвийн зарлагын хяналтын дэд хороо нь улсын болон орон нутгийн төсвийн орлого, зарлага, төсвийн хяналтын асуудлыг;

8.1.14.хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн талаар иргэд, байгууллагаас ирүүлсэн саналыг судлан үзэж, шаардлагатай гэж үзвэл энэ хуулийн 38.3-т зааснаас бусад асуудлаар хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөл санаачлах, шаардлагагүй бол энэ тухай хариуг бичгээр өгөх;

24.7.3.засаг захиргааны шинэтгэл, төвлөрлийг сааруулах бодлого;

24.2.3.хөдөөгийн хөгжлийн бодлого;

### §3.3.5.

Дүрэмд зайлшгүй тусгах шаардлагатай бас нэг зохицуулалт бол Засгийн газрын (улсын нууцад хамаарахаас бусад) аливаа шийдвэрийн төсөл, холбогдох баримт бичигтэй урьдчилан танилцах боломжийг баталгаатай хангах тухай асуудал юм.

### §3.3.6.

Нутгийн удирдлагын төлөөллийн багууллага нь Засгийн газартай хамтын ажиллагааны ерөнхий чиглэлийг тодорхойлсон санамж бичиг байгуулан ажиллах боломжтой. Ийм баримт бичгийг тухайн бүрэн эрхийн хугацаанд мөрдөхөөр гаргаж, орон нутгийн ээлжит сонгуулийн дараа шинэчилдэг байж болно.

### §3.3.7.

Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулахад орон нутгийн саналыг авах талаар Засгийн газар санаачлага гарган ажиллах учиртай. Гэвч энэ нь одоогийн эрх зүйн орчны хүрээнд тэр бүр үр дүнтэй хэрэгждэггүй. НУТБ бий болсноор орон нутгийн саналыг нэгтгэхэд одоогийнхоос илүү хялбар болно. НУТБ-ын дүрмийн төсөлд хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах бүх шатанд орон нутгийн оролцоог бүрэн хангах олон арга, хэлбэрийг тодорхой зааж өгөх нь зүйтэй. Тухайлбал:

* тухайн хуулийн төсөл орон нутагт шууд хамаатай бол төсөл боловсруулах ажлын хэсгийн бүрэлдэхүүнд эхнээс нь НУТБ-ын төлөөллийг оролцуулдаг байх
* хуулийн төсөлтэй холбоотой холбогдох бүх мэдээлэл, баримт бичигтэй танилцах боломжоор хангах
* шаардлагатай бол хуулийн төслийн санал зөрүүтэй зүйл, заалтын талаар Засгийн газартай хэлэлцээ хийх
* хууль тогтоох байгууллага хуулийн төслийг хэлэлцэх шатанд НУТБ-д байр сууриа илэрхийлэх боломж олгох гэх мэт.

### §3.3.8

Орон нутгийн төсвийн эрх мэдэл нэмэгдэж, улсын төсвөөс хараат байдал багасах чиглэлд Шинэчилсэн найруулга болон түүнтэй зэрэг батлагдсан Төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуульд нэлээд дэвшил гарсан. Цаашид энэ нааштай өөрчлөлтийг улам гүнзгийрүүлэхэд НУТБ-ын гүйцэтгэх үүрэг чухал болж байна. Тухайн жилийн улсын төсвийн тухай хуулийг боловсруулах явцад орон нутгийн саналыг авахгүйгээр Төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах явдал түгээмэл байдаг. Энэ байдлыг залруулах талаар НУТБ-ын дүрмийн төсөлд тодорхой заах хэрэгтэй.

### §3.3.9.

Нутгийн удирдлагад чиг үүрэг шилжүүлэхэд орон нутгийн саналыг НУТБ-аар дамжуулан зайлшгүй авч байх шаардлагатай. Өнгөрсөн хугацаанд аймаг, сум зэрэг нэгжийн ИТХ болон Засаг даргад чиг үүрэг шилжүүлсэн заалт олон хуульд орсон бөгөөд тухай бүр орон нутгийн саналыг авдаггүй, тиймээс хуулийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гардаг байсан бол одоо Шинэчилсэн найруулга мөрдөгдөж эхэлснээр энэ байдал өөрчлөгдөнө.

### §3.3.10.

Засгийн газраас нэг удаагийн үйлчлэл бүхий акт болон хэм хэмжээний акт гаргахдаа орон нутагтай холбоотой бол орон нутгийн саналыг шуурхай авахад НУТБ чухал үүрэгтэй. НУТБ нь байнгын ажиллагаатай байж, мөн Засгийн газрын мэдээллийг тогтмол, шуурхай авах боломжоор хангагдаж байж энэ чиг үүргээ сайн гүйцэтгэж чадна. Тиймээс энэ талаар НУТБ-ын дүрэмд аль болох тодорхой зохицуулалт тусгах нь зүйтэй.

1. Англиар local government association, association of local governments, association of local authorities гэх зэргээр нэрлэдэг. [↑](#footnote-ref-1)
2. 3.1.Хуулийн этгээдийн төрөл, хэлбэрээс үл хамааран иргэний эрх зүйн чадвар нь улсын бүртгэлд бүртгүүлснээр үүсэж, хуульд заасан журмын дагуу татан буугдаж, улсын бүртгэлээс хасагдсанаар дуусгавар болохтой холбогдон үүсэх харилцааг энэ хуулиар зохицуулна. [↑](#footnote-ref-2)
3. Нийтийн эрх зүйн этгээдийн тухай номлол нь 200-аад жилийн өмнө төрийн захиргаа бий болох явцад Франц улсад үүссэн. XIX зууны сүүлчээс Европын олон оронд нэвтэрч, эцэст нь 1900 онд Германы Иргэний хуулийн 80, 85, 87 дугаар зүйлд тусгалаа олсон. Эх газрын эрх зүйн бүлийн улс орнуудын хувьд жишиг болсон гэж үздэг. ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан Гүрж, Украйн, Молдов, Балт орчмын улсуудад нийтийн эрх зүйн этгээдийн тухай хууль батлагдсан. Нийтийн эрх зүйн этгээд нь зарим улсад Үндсэн хуулийн статустай болсон. Жишээ нь, Грекийн Үндсэн хуулийн 17 дугаар зүйл. [www.anl.az/down/meqale/bakrabochiy/2016/fevral/477278.htm](http://www.anl.az/down/meqale/bakrabochiy/2016/fevral/477278.htm) [↑](#footnote-ref-3)
4. Исландын нутгийн удирдлагын холбоо Исландын муниципалитетуудын нэрийн өмнөөс тэдний байр суурийг илэрхийлнэ. Нутгийн удирдлагын бүх байгууллага Исландын нутгийн удирдлагын холбооны гишүүнд чөлөөтэй элсэж болно. Холбоог захиргааны байгууллага гэж үзэхгүй. [↑](#footnote-ref-4)
5. Чиркин В. Е., Юридическое лицо публичного права., Журнал российского права, 2005 [↑](#footnote-ref-5)
6. Уг хуульд муниципалитет бүрийн Зөвлөл санал нэгдсэн тухай дурьдаж, тэдгээрийн нэр, шийдвэрийн огноог нэг бүрчлэн заасан байна. “Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, Vu la loi du 23 fevrier 2001 concernant les syndicats de communes; Vu les deliberations concordantes des counseils communaux des communes de Bascharage en date du 10 juin 2005, de Basderdorf en date du 30 juin 2005 …” [↑](#footnote-ref-6)
7. Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн холбогдох хэсэг болон Хуульчдын холбооны дүрмийг хооронд нь харьцуулан үзэж болно. [↑](#footnote-ref-7)
8. Хүний эрхийн комиссиын тухай хуульд уг байгууллагын үйл ажиллагааны баталгааг хангахын тулд “ 6.3.Комисс үйл ажиллагаа явуулах байртай байна.” гэж шууд заасан. [↑](#footnote-ref-8)
9. Сангийн сайдын 2015 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 7 дугаар тушаал. [↑](#footnote-ref-9)
10. Decentralization and Local Democracy in the World First Global Report by United Cities and Local Governments 2008 х. 47. [↑](#footnote-ref-10)
11. Муж улсуудын захирагч нар болон Ерөнхий сайдыг нэтгэсэн бүтэц [↑](#footnote-ref-11)
12. Premiers Conference хэмээх бүтэц нь 1992 оноос ийм нэртэй болсон. [↑](#footnote-ref-12)
13. Decentralization and Local Democracy in the World First Global Report by United Cities and Local Governments 2008 тэнд. х. 78-80 [↑](#footnote-ref-13)
14. Тэнд х. 124-125. [↑](#footnote-ref-14)
15. Тэнд х. 164-165. [↑](#footnote-ref-15)
16. Тэнд х. 194-196 [↑](#footnote-ref-16)
17. Тэнд х. 252-253. [↑](#footnote-ref-17)
18. National Associations of Local and Regional Governments in Europe: A Study on the CEMR and Its Members, 2019 [↑](#footnote-ref-18)
19. Congress of Local and Regional Authorities Resolution 437 (2018) Guidelines on the consultation of local authorities by higher levels of government. [↑](#footnote-ref-19)
20. Edward C Page and Michael Goldsmith, Central and Local Government Relations: Comparative Analysis of West European Unitary States, 1987; Changing Government Relations: From Localism to Inter-governmentalism, 2010. [↑](#footnote-ref-20)
21. Patterns of Local Autonomy in Europe х. 93 [↑](#footnote-ref-21)
22. [FINLAND\_E\_final (coe.int)](https://rm.coe.int/1680746d32) [↑](#footnote-ref-22)
23. Энэхүү зөвлөмжийн §1.4.2.-ыг үзнэ үү. [↑](#footnote-ref-23)