

Оросын
Холбооны
Улсын
Улс Түмний
Найрамдлын
Их Сургууль

ГАДААД
ОРНУУДЫН

ОРОН НУТГИЙН
ЭРХ ЗҮЙ
СУРАХ БИЧИГ

ОНОЛ БА ОРЧИН
ҮЕИЙН ПРАКТИК

Оросын Холбооны Улсын Улс Түмний
Найрамдлын Их Сургууль

ГАДААД ОРНУУДЫН ОРОН НУТГИЙН ЭРХ ЗҮЙ

Онол ба орчин үеийн практик

Хянан тохиолдуулсан:
Хууль зүйн ухааны доктор, профессор
В.В.Еремян

*“Мэргэжлийн сурах бичиг”-ийн сургалт-арга зүйн
төвөөс “Юриспруденц” чиглэлээр сургалт
эрхлэн явуулдаг дээд сургуулийн оюутнуудад зориулсан
сурах бичиг гэж хүлээн зөвшөөрсөн.*

*Боловсрол-шинжлэх ухааны эрдэм шинжилгээ-судалгааны
институтээс “Юриспруденц” чиглэлээр сургалт
эрхлэн явуулдаг дээд сургуулийн оюутнуудад зориулсан
сурах бичиг гэж хүлээн зөвшөөрсөн.*

Юнити

Unity

Москва * 2017

Энэхүү ном нь ОХУ-ын “Мэргэжлийн сурах бичиг”-ийн
конкурсын алтан медальтай

УДК 342.553(1-87)(075.8)

ББК 67.400.7(3)я73-1

М90

Үндсэн хуулийн эрх зүй, үндсэн хуулийн
шүүх ажиллагааны Кафедра

Зохиогчид:

В.В.Еремян – Хууль зүйн ухааны доктор, профессор (ерөнхий редактор, Бүлэг 5,6)

Д.О. Ежевский – Хууль зүйн ухааны Доктор Ph, доцент (Бүлэг 2)

Е.Т.Ешинимаева – Шагдарова – Хууль зүйн ухааны Доктор Ph, Ахлах багш (Бүлэг 3)

И.В.Кокорев - Хууль зүйн ухааны Доктор Ph, Ахлах багш (Бүлэг 8)

Л.Т.Чихладзе - Хууль зүйн ухааны доктор, профессор (бүлэг 1,4)

А.С.Чупанов - Хууль зүйн ухааны Доктор Ph, Ахлах багш (Бүлэг 7)

Хэвлэлийн ерөнхий редактор Н.Д.Эриашвили,
Хууль зүйн ухааны Доктор Ph, Эдийн засгийн ухааны доктор, профессор,
шинжлэх ухаан техникийн салбарын ОХУ-ын Засгийн газрын шагналт

М90 Гадаад орнуудын орон нутгийн эрх зүй: Онол, орчин үеийн практик
"Юриспруденци" чиглэлээр их дээд сургуульд суралцагчдад зориулсан сурах
бичиг. Хянан тохиолдуулсан В.В.Еремян. – М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 679 хуудас.
И. Ред. Еремян, Виталий Владимирович.

ISBN 978-5-238-02972-6

СIP РГБ Агентлаг

Үндсэн хуулийн болон орон нутгийн эрх зүйн шинэ хууль тогтоомжийг судалж, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны практик, сүүлийн арван жилд зарим улс орнуудын хэрэгжүүлсэн орон нутгийн шинэчлэлийн үндсэн дээр гадаад орнуудын орон нутгийн эрх зүйн институцийн хөгжил, орон нутгийн тогтолцооны онцлогийг нээн илрүүллээ. Зарим тохиолдолд судлаачид орчин үеийн Оросын харьцуулсан эрх зүйн шинжилгээний аргыг хэрэглэлээ.

Хууль зүйн чиглэлийн хичээлүүдийн оюутан, аспирант, багш нар, төрийн болон орон нутгийн албан хаагчид, бүх шатны төлөөллийн байгууллагын депутат нар, түүнчлэн орчин үеийн дэлхийн нийтийн засаглалын асуудлыг сонирхогч бусад этгээдэд зориулав

ББК 67.400.7(3)я73-1

ISBN 978-5-238-02972-6

© ЮНИТА-ДАНА Хэвлэл, 2017

Уг номыг ашиглах болон түгээх онцгой эрх хадгалагдана (2013 оны 4 дүгээр сарын 5-ны 44-ФЗ дугаартай Холбооны хууль)

Номыг бүхэлд нь болон түүний аль ч хэсгийг ямар нэг хэрэгслээр, эсвэл ямар нэг хэлбэрээр, тэр дундаа интернетийн сүлжээгээр нийтлэгчийн зөвшөөрөлгүйгээр дахин үйлдвэрлэх, олшруулахыг хориглоно.

Оросын Холбооны Улсын Улс Түмний
Найрамдлын Их Сургууль

ГАДААД ОРНУУДЫН ОРОН НУТГИЙН ЭРХ ЗҮЙ

/МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН/

Сурах бичиг

Онол ба орчин үеийн практик

ДАА 340

ННА 67

Г-132

Зохиогчид:

В.В.Еремян - Хууль зүйн ухааны доктор, профессор (ерөнхий редактор, Бүлэг 5,6)

Д.О. Ежеский - Хууль зүйн ухааны Доктор Ph, доцент (Бүлэг 2)

Е.Т.Ешинимаева -Шагдарова -Хууль зүйн ухааны Доктор Ph, Ахлах багш (Бүлэг 3)

И.В.Кокорев - Хууль зүйн ухааны Доктор Ph, Ахлах багш (Бүлэг 8)

Л.Т.Чихладзе - Хууль зүйн ухааны доктор, профессор (бүлэг 1,4)

А.С.Чупанов - Хууль зүйн ухааны Доктор Ph, Ахлах багш (Бүлэг 7)

Гадаад орнуудын орон нутгийн эрх зүй Онол ба орчин үеийн практик

Хянан тохиолдуулсан:

Хууль зүйн ухааны доктор, профессор

В.В.Еремян

Орос хэлнээс орчуулсан: Г.Цэрэндулам

Редактор:

Д.Мөнхгэрэл

Д.Ганзориг

Эхийг бэлтгэсэн:

Д.Ганчимэг

Зохиогчийн бүх эрх хамгаалагдсан.

© Энэхүү гарын авлагыг орчуулах, хэвлэх эрхийг албан ёсоор авсны үндсэн дээр Улсын Их Хурлын Тамгын газар, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Швейцарын хөгжлийн агентлагийн хамтран хэрэгжүүлж буй «Монгол Улсын төлөөллийн байгууллагыг бэхжүүлэх нь» төслийн хүрээнд орчуулан хэвлэв.

ISBN 978-5-238-02972-6 (Орос)

ISBN 978-9919-9618-1-7 (Монгол)

Адмон принт хэвлэлийн газар

© Гадаад орнуудын орон нутгийн эрх зүй: Онол ба орчин үеийн практик

БҮЛЭГ 8

НУТГИЙН УДИРДЛАГА, НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ЭРХИЙН ШҮҮХИЙН ХАМГААЛАЛТ (ОРОС БОЛОН ГАДААД ОРНУУДЫН ПРАКТИК ЖИШЭЭН ДЭЭР)

8.1. Шүүхийн хамгаалалт нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн хамгийн чухал баталгаа болох нь

Эрх зүйн институт болохын хувьд нутгийн өөрийн удирдлагад зайлшгүй байх шинж нь түүний баталгаажсан байдал, бүр тодруулбал, хуулиар олгогдсон нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг үндсэн хуулийн үндэс, зарчмаар хангах явдал мөн.

Оросын төрийн эрх зүй судлаач И.В.Михайловский ХХ зууны эхэнд ингэж бичсэн: “хүний мөн чанарын төгс бус байдал, нийгмийн болон улс төрийн байгуулалтын дутагдалтай тал болон бусад шалтгаан нь араасаа позитив эрх зүйн хэм хэмжээ, субъектив эрхийг зөрчсөн хүмүүсийн зан үйлийг дагуулдаг. Эрх зүйн хэм хэмжээний суурь болсон ёс зүй нь өөрөө түүний тогтвортой хөдлөшгүй байхад хангалтгүй гэдэг нь тодорхой юм. Тийм учраас өөр нэмэлт баталгаа хэрэгтэй...”¹

Эндээс эрх зүйн аливаа үзэгдлийн хамгийн чухал элемент нь түүнийг хэрэгжүүлэх, хамгаалах баталгаа бөгөөд тэдгээргүйгээр тухайн үзэгдэл нь зөвхөн тунхаглал болж үлдэнэ. Үүн дээр бодитоор хэрэгжүүлж чадах эрх зүйн субъект байх үнэн хэрэгтээ чадваргүй юм. Энэ нь эрх зүйн нийт институтэд хамаатай. Жишээлэхэд, “хувь хүний эрх зүйн байдал нь түүний нийгэм дэх байр суурьтай тохирч, үүгээр ч зогсохгүй тэр бодит нөхцөл байдлын эрх зүйн үндсийн үүргийг гүйцэтгэж байхын тулд баталгаа хэрэгтэй.”²

“Баталгаа” гэдэг нэр томъёог франц хэлнээс авсан. Энэхүү нэр томъёо нь хэд хэдэн утгатай: “даалт”, “батлан даах”, “дааж авах”, “хангах”, “баталгаа, итгэмжлэл” гэх мэт³.

1 Дам эшлэл: Храпанюк В.Н. Төр, эрх зүйн онол: Хрестомат. М. 1998. х.124.

2 Дам эшлэл: Лончаков А.П. Проблемы конституционализма в Российской Федерации// Криминальные вести. 1996. Июнь. С 6.

3 Үзэх: Даль В. Толковый словарь живого русского языка: В 4 т.Т.1. М.1994. с.344.

Орон нутгийн эрх зүйн түүхэн хувьсал талаас нь авч үзвэл эрдэмтэд нутгийн өөрийн удирдлагын олон янзын онолын үзэл баримтлалыг хамгаалах явцдаа өөрийгөө удирдаж байгаа нийгэмлэгийн зүгээс өөрийн эрхээ хэрэгжүүлэх (хамгаалах) хүчин зүйл (баталгаа)-д онцгой анхаарал тавьсаар ирсэн¹.

Орчин үеийн эрх зүйн бүтээлүүдэд нутгийн өөрийн удирдлагын баталгааны асуудлыг нэлээд өргөнөөр тусгасан боловч нутгийн өөрийн удирдлагын баталгааны ойлголтод хандах нэгдсэн хандлага байхгүйгээс үүдэн нутгийн өөрийн удирдлагын баталгааны төгс тодорхойлолт байхгүй байна. Жишээ болгон дараах тодорхойлолтыг авч үзэж болно.

Орон нутгийн эрх зүйгээр баталгаажуулсан нутгийн өөрийн удирдлагын баталгааны тогтолцоо нь тэдгээрийг хэрэгжүүлэх болон эрх зүйн хамгаалалтын бүхий л нөхцөл, арга хэрэгслийг багтаадаг².

Дээрх тодорхойлолтоос нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн баталгааны гурван чухал элементийг олж харж болно:

- Нэгдүгээрт, нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн баталгааны оршин байх зайлшгүй нөхцөл нь тэдгээрийг хэм хэмжээгээр баталгаажуулсан байдал юм;
- Хоёрдугаарт, баталгаа нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хэрэгжүүлэхэд чиглэдэг;
- Гуравдугаарт, баталгаажуулж байгаа эрхийг хамгаалах эрх зүйн тогтолцоо байгаа явдал юм.

Үүнээс нэлээд өөр нэгэн тодорхойлолтод нутгийн өөрийн удирдлагын

1 Чөлөөт нийгэмлэгийн онолын төлөөлөгчид (Ал. Де Токвиль, Аренс, Гербер гэх мэт) бие даасан байх эрхийн баталгааг төрийнхөөс тусдаа нийгэмлэг шийдвэрлэх хэрэгтэй, түүнийг нь нутгийн өөрийн удирдлагын албан тушаалтнууд гүйцэтгэж байгаа гэх зэрэгт олж харсан; аж ахуйн онолыг баримтагчид (Васильчиков Р, Моль болон бусад) илүүтэйгээр тусгай хүрээний аж ахуйн зорилт байгаад; хууль зүйн онолыг баримтлагчид (Лабанд, Н.Коркунов) - нийгэмлэг нь нийтийн эрх зүйн субъект болохын тухайд түүний эрх зүйн субьектын асуудлыг хамгаалахад; улс төрийн онолд (Р.Гнейст, П.Стучка) - нутгийн удирдлагын албанд өөрийн хүсэл зоригийг илэрхийлэхдээ сахилга болон материаллаг байдлын хувьд эрх чөлөөтэй иргэдийг оролцуулахад тус тус олж харж байсан. Хувьсгалаас өмнөх Оросын төрийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд Н.Лазаревскийн өгсөн нутгийн өөрийн удирдлага гэх тодорхойлолт өргөнөөр хэрэглэгдэж байсан. Түүний тодорхойлолтод нутгийн өөрийн удирдлагын баталгаа голлох байр эзэлдэг: “Нутгийн өөрийн удирдлага бол нутгийн байгууллагын бие даасан байдлын төвлөрлийг сааруулах бодитой нөхцөлийг бий болгохын зэрэгцээгээр орон нутгийн төрийн байгууллагын зүгээс тухайн нутаг дэвсгэр, түүний хүн амтай нягт холбоог хангах байдлаар хууль зүйн баталгаагаар хангадаг төвлөрлийг сааруулсан төрийн удирдлага мөн.” Дам эшлэл: Лазаревский Н. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1904. С.48.

2 Дам эшлэл: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.517.

баталгааг дараах байдлаар тодорхойлдог:

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрх, үүргийн бодит байдлыг хангах хүчин зүйлс, тэдгээрийг иргэд, албан тушаалтан болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бодитойгоор хэрэгжүүлэх боломж...¹.

Дээрхи тодорхойлолтод нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн тухай ойлголтын өөр чухал элементийг онцолсон байна. Төр зөвхөн нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх бодит боломжийг олгох биш нутгийн өөрийн удирдлагад ногдуулсан үүргийг гүйцэтгэх бодит боломжийг баталгаажуулах ёстой гэдгийг тэмдэглэжээ.

Эдгээр тодорхойлолтуудын гол элементийг нэгтгэж үзээд нутгийн өөрийн удирдлагын эрх, үүргийн бодит байдлыг хангах нөхцөл, арга хэрэгсэл, механизм, нутгийн өөрийн удирдлагын эрх, үүргийг хэрэгжүүлэх боломж, болон тэдгээрийг хамгаалах эрх зүйн хэрэгсэл нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн баталгаа мөн гэж тодорхойлох боломжтой мэт санагдаж байна.

Гэхдээ энд нутгийн өөрийн удирдлагын эрх нь ямар нэг төрлийн баталгаагаар биш харин тэдгээрийн нийлбэр цогцоор, тогтолцоогоор хангагдана гэдгийг тэмдэглэх ёстой. Нутгийн өөрийн удирдлагын баталгааны тогтолцоонд ихэвчлэн хоёр бүлэг баталгааг ангилдаг: ерөнхий (үүнд эдийн засгийн, улс төрийн болон оюуны баталгаа орно) болон тусгай (хууль зүйн) баталгаа.

Мөн нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн баталгааг “нийтлэг” болон “тусгай” гэж ангилах нь олон талаар нөхцөлт шинжтэй, яагаад гэвэл эдийн засгийн, улс төрийн болон оюуны баталгаа нь ямар нэг байдлаар эрх зүйн хэм хэмжээнд тусгалаа олсон байдгийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байж болохгүй.

Гадаадын үндсэн хуулийн болон орон нутгийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн баталгааны ангилал болон ийм баталгааны тогтолцоонд зарчмын өөр хандлага байдаг.

Тухайлбал, Германы Үндсэн хуульд коммуны өөрийн удирдлагатай байх эрхийг институционал баталгаа гэж тодорхойлдог. Энд коммуны удирдлагын институтыг - нэг талаас, төрийн байгуулалтын ерөнхий зарчим байдлаар, нөгөө талаас - нийгэмлэг болон нийгэмлэгийн нэгдлийн субъектив эрх байдлаар баталгаажуулдаг байна. Үүнтэй холбоотойгоор баталгааны тодорхой төрлийн тухай биш харин институцийн баталгааны тодорхой асуудал тухайлбал, дараах асуудлын талаар яригдана:

1 Үзэх: Канищев В.П. Конституционно-правовые гарантии деятельности местного самоуправления в РФ: Автореф.дис, канд.юрид.наук. Хабаров, 2000.с.8.

- нийгэмлэг болон нийгэмлэгийн нэгдлийг эрх зүйн субъектын хэлбэрийн баталгаа өөрөөр хэлбэл, тэдгээр нь нийтийн эрх зүйн субъект байдлаар оршин байхыг хангах;
- коммуны өөрийн удирдлага нь нийгэмлэг болон нийгэмлэгийн нэгдэлд чиглэсэн, өөр өөр агуулгатай удирдлагын зохион байгуулалтын зарчим болон эрх зүйн институт болохынх нь хувьд хэлбэрийн, материаллаг баталгаагаар хангах;
- орон нутгийн корпорацийн эрх зүйн субъектын асуудалд болон коммуны өөрийн удирдлагад эрх зүйн институт болохынх нь хувьд бусад субъектын зүгээс оролцохоос хамгаалах, түүнчлэн нийгэмлэг болон нийгэмлэгийн нэгдлийн субъектив эрхийн баталгаа.

Энд эхний хоёр асуудал нь коммуны өөрийн удирдлагын объектив талд хамаарч байгаа бол сүүлчийнх нь түүний субъектив талд хамааралтай юм.

Коммуны өөрөө удирдах ёсны баталгааны субъектив ач холбогдол нь онцгой анхаарал татдаг.

Коммун өөрөө удирдах эрхтэй байх нь субъектив талаасаа үндсэн¹ биш боловч үндсэн хуулийн, хууль тогтоогчийн үндсэн эрхтэй адилаар өөрийн хамгаалах хүрээ бүхий субъектив эрх шиг авч үзэж, энэ эрхийн субъект нь (нийгэмлэг, нийгэмлэгийн нэгдэл) өөрийнх нь эрх зөрчигдсөн тохиолдолд хуулийн дагуу захиргааны (Холбооны захиргааны шүүхийн тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн 2 дахь абзацын дагуу) болон үндсэн хуулийн шүүхэд гомдол гаргах болно².

Төвлөрлийг сааруулах францын үзэл баримтлалын хувьд нутгийн өөрийн удирдлагын баталгааг агуулсан гурван элемент хосолсон байдаг:

- хуулийн этгээдийн эрх олгогдсон нутаг дэвсгэрийн хамт олон оршин байгааг хүлээн зөвшөөрөх;
- сонгогдсон байгууллагыг орон нутгийн түвшинд удирдах бүтэц байдлаар хүлээн зөвшөөрөх;
- орон нутаг дахь сонгогдсон байгууллагын үйл ажиллагаанд төвөөс тавих “асран хамгаалагчийн хяналт”, үүнийг акт хууль ёсны эсэхэд тавих захиргааны шүүхийн хяналтаар 1982 онд орлуулсан³.

1 Нутгийн (коммуны) өөрийн удирдлагын тухай германы онолд нийгэмлэг болон нэгдэл өөрийн удирдлагатай байх эрх нь гол үндсэн биш харин үүсмэл гэсэн үзэл санаа давамгайлдаг. Энэ дүгнэлт Германы Үндсэн хуулийн шүүхийн удаа дараагийн шийдвэрт өөрийн нотолгоо болж туссан. (Редакцийн тэмдэглэл)

2 Дам эшлэл: Гриценко Е.В. Правовые аспекты обеспечения гарантии местного самоуправления в ФРГ//Журнал российского права. 2001.№9. С.99-101.

3 Францын нутгийн удирдлагын түүх нь агуулгын хувьд олон ургалч үзэл, нэг маягийн үзэл

Хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдлыг бүрдүүлэгч нь түүнийг төлөөлж байгаа байгууллага. эсхүл бүтэц, өөрийнх нь санхүүгийн нөөц болон цогц эрх, үүрэг (өөрөөр хэлбэл. өөрийнх нь бүрэн эрх) мөн¹.

Орос дахь нутгийн өөрөө удирдах ёсны баталгаа руу эргэж, тусгай (хууль зүйн) болон ерөнхий баталгааг ялгах үндсэн шалгуур нь гэвэл, ерөнхий баталгаа нь хууль тогтоомжид ерөнхий байдлаар тусгагдсан байгаа гэдгийг тэмдэглэх шаардлагатай.

Дээр дурдсан нутгийн өөрийн удирдлагын ерөнхий баталгаа (эдийн засгийн, улс төрийн, оюун)-ны тусгай (хууль зүйн) баталгаанаас ялгаатай нь зөвхөн нутгийн өөрийн удирдлагын институтийг байгуулахын тулд “хамгийн тааламжтай дэг”-ийг төрөөс байгуулдаггүй, харин бодитойгоор оршин байдаг.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эдийн засгийн баталгаа бол Үндсэн хууль, бусад хэм хэмжээний актад тусгалаа олсон төрийн эдийн засгийн тогтолцоо бөгөөд үүний үндэс нь аж ахуйн үйл ажиллагаа болон хөдөлмөрийн эдийн засгийн үйл ажиллагааны эрх чөлөөний зарчим; орон нутгийн төрийн өмчийг оролцуулаад өмчийн хэлбэрийн олон янз байдал (тэр дундаа эрх зүйгээр хамгаалуулах тэгш эрх), адил тэгш байдал байдаг².

Түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах ёс нэр төртэйгээр оршин тогтноход маргаангүйгээр ихээхэн нөлөөлдөг улс төрийн баталгааг нутгийн өөрийн удирдлагын нийтлэг баталгааны тогтолцоонд зайлшгүй хамруулах шаардлагатай.

хоорондын, хараат бус байх тэмүүлэл болон төвөөс үзүүлдэг дарамтын хоорондын тэмцлийн үр дүн байдаг. ийн байгуулалтын Бүгд Найрамдах Улсын загварт унитарист үзэл ямагт нэвт шингэсэн байдаг. Гэвч бүр XIX зууны эхнээс батлагдсан удаа дараагийн хуулиуд орон нутгийн бие даасан байдлын хандлага өсөн нэмэгдэж байгааг харуулсан. XIX зууны эхний хагаст төвий болон зах хязгаарын бүрэн эрхийг хууль зүйн талаас нь ялгаж хязгаарласан. Тавдугаар Бүгд Найрамдах Улсын үед нөлөөллийн хүрээг ихээхэн өөрчилсөн нь орон нутгийн эрх зүйн хөгжлийн гурван чухал үе шаттай давхацдаг: хараат бус байдлын төлөө бүсүүдийн тэмцэл, төвлөрлийг сааруулсан захиргаа бий болсон, нутгийн удирдлагыг шинэчилсэн. (Редакцийн тэмдэглэл)

1 Үзэх: Доменак Ж. Территориальные коллективы во Франции. Н.Новгород, 1999. С.11-14.

2 Оросын нутаг дэвсгэр дээр нутгийн удирдлагын ихэнх байгууллагад орон нутгийн төсөв алдагдалтай нөхцөлд нутгийн өөрийн удирдлагын эдийн засгийн эрх болон түүнийг хэрэгжүүлэх талаар ярих боломжгүй мэт санагддаг. Орон нутгийн төсвийн зардлын бүрэн эрх сүүлийн жилүүдэд өссөн, харин орлогынх нь хасагдсан. “Төрийн Думаас баталсан Төсвийн төрөлжсөн хууль нутгийн эрх барих байгууллагын тодорхой зардлын эрх хэмжээг Оросын нэгдсэн төсвийн зарлагын 40 хувийн түвшинд баталгаажуулсан. Харин үүний дараахан баталсан Татварын төрөлжсөн хууль нэгдсэн төсвийн орлогын дөнгөж 1%-ийг орон нутгийн төсвийн орон нутгийн татварын орлого байдлаар үлдээсэн. Энд Татварын төрөлжсөн хуулийг батлах хүртэл орон нутгийн төсөвт хамаарах татварын хувь хэмжээ нэгдсэн төсвийн орлогод 14%-тай тэнцэж байсан. (Севиогин В.Е., Филиппов В.А. Технология местного самоуправления //Налоги. Инвестиции. Капитал. 1999. № ¾. С.12.)

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны улс төрийн баталгаа гэдэгт тухайн улсад үйлчилж байгаа улс төр-эрх зүйн дэглэмийг ойлгож ирсэн:

- төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, Оросын төрийн эрх мэдлийн байгууллага, ОХУ-ын субъектуудын төрийн эрх мэдлийн байгууллага болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрхлэх асуудал, эрх мэдлийн хооронд хязгаар тогтоох дээр үндэслэсэн төрийн эрх мэдлийн тогтолцоо;
- ард түмэн шууд, түүнчлэн төрийн эрх мэдлийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаар дамжуулсан улс төр, үзэл санааны үндсэн дээр хэрэгжүүлдэг ардын засаглал;
- нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын өөрийн бүрэн эрхийн хүрээн дэх бие даасан байдал;
- хувь хүн, иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөний иж бүрэн байдал, баталгаажсан байдал¹;

Нутгийн өөрийн удирдлагын оюуны баталгаа:

- нийгэмд бүхэлд нь хүний үйл ажиллагааны чиг баримжааны болон оюуны үнэт зүйлсийн тогтолцоо;
- соёлын түвшин (эрх зүйнхийг оролцуулан), нийгэм дэх эрх зүйн ухамсар гэх мэт.

Нутгийн өөрийн удирдах байгууллагууд болон төрийн байгууллагууд ихэвчлэн түүх, соёл, үндэстний болон уламжлал, зан заншлын асуудлыг үл тоомсорлодог нь нутгийн өөрийн удирдлагын бодлого, зорилтыг хэрэгжүүлэхэд саад болдог. Гэвч үүнээс илүүтэйгээр оюуны хүрээнд нутгийн өөрийн удирдлагын бодлого, зорилтыг хэрэгжүүлэхэд орчин үеийн эрх зүйн тогтолцооны тогтворгүй байдлын үр дагавар болсон энгийн иргэдийн болон төрийн, орон нутгийн ажилтнуудын эрх зүйг үгүйсгэх үзэл (нигилизм) хүндрэл учруулж байна².

1 Нутгийн өөрийн удирдлагын хөгжсөн тогтолцоотой байх нь нийгмийн ардчилал болон улс төрийн хувьд эрүүлжүүлэх чухал баталгаа юм. Бүр 1835 онд францын төрийн зүтгэлтэн Алексис де Токвиль өөрийн сонгодог бүтээл “Демократия в Америке”-дээ нийгмийн амьдралд нутгийн өөрийн удирдлагын тогтворжуулах үүргийн талаар: “Нийгэмлэгийн институтууд нь шинжлэх ухааны хувьд бага сургууль ямар үүрэг гүйцэтгэдэг, түүнтэй нэгэн адил хараат бус байдлын хувьд тийм үүргийг гүйцэтгэдэг; тэд эрх чөлөөнд хүрэх замыг ард түмэнд нээж, энэхүү эрх чөлөөг хэрхэн ашиглах, түүний энх тайванч шинжээс хэрхэн тааламж хүртэхэд сургадаг. Нийгэмлэгийн институцгүйгээр ард түмэн эрх чөлөөт засгийн газрыг бий болгож болох боловч тэр нь эрх чөлөөний жинхэнэ утгыг олж чадахгүй. Хурдан өнгөрөх шунал тачаал, түр зуурын сонирхол, тохиолдлын нөхцөл нь зөвхөн харах тусгаар байдлыг бий болгож болно, гэвч нийгмийн организмын дотоодод хүчээр оруулсан дангаар ноёрхох байдал нь эрт орой нэгэн цагт гадагш гарч ирнэ. ” (Токвиль Ал. Де. Демократия в Америке. М. 1992. С.65).

2 Одоогийн бий болсон нөхцөлд энэхүү хямралыг шийдвэрлэх санаачлагыг төр гаргах ёстой. ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх Оросын төрийн албаны академиас энэ чиглэлээр явуулсан

Ерөнхий баталгаа нь төрд бүхэлд нь болон түүний чухал бүрэлдэхүүн хэсгийн нэг болох нутгийн өөрийн удирдлагын тухайд тогтвортой үндсэн хуулийн үндэс байдаг. Нутгийн өөрийн удирдлагын ерөнхий баталгааг хуулиар тогтоох нь нутгийн өөрийн удирдлагын бодит байдалд өөрийн нөлөөллийг үзүүлэх тэдгээрийн чадварыг илэрхийлэхгүй, учир нь нутгийн өөрийн удирдлагын ерөнхий баталгааг ярихад тэдгээр нь цаасан дээр биш бодитой болсон нөхцөлд өөрийн чухал үүргийг гүйцэтгэж чадна гэдгийг зайлшгүй ухамсарлах шаардлагатай.

Эндээс нутгийн өөрийн удирдлагын ерөнхий баталгаа нь орон нутгийн эрх зүйн субъектууд өөрийн эрхээ хэрэгжүүлж, өөрийн хууль зүйн үүргийнхээ биелэлтийг бүрэн хангаж чадахгүй гэсэн дүгнэлт хийж болох юм. Тэдэнд хамаарах нийтлэг баталгааг зөвхөн тусгай (хууль зүйн) баталгаатай хамтаар хэрэгжүүлэх боломжтой.

Үүний зэрэгцээгээр үлдсэн бусад бүх эрхийн үндэс суурь болсон нийтлэг баталгааг тогтоох нь үндэслэлгүй байх байсан. Эдийн засаг, улс төр, оюуны баталгааны хамгийн сайн ажиллагааг эрх зүйн төгс үндэс тодорхойлдог¹.

Нутгийн өөрийн удирдлагын баталгааг тэдгээрийн субьектын практик үйл ажиллагаанаас ангид эрх зүйн хэм хэмжээгээр тогтоох нь аль нэг эрх буюу үүргийг хангаж чадахгүй гэдгийг тэмдэглэх үндэслэлтэй байна. Эрх зүйн хэм хэмжээ нь хууль зүйн баталгаа болохын хувьд төрийн байгууллага,

социологийн санал асуулгын дүн нийгмийн ухамсарт эрх зүй, хууль, хууль зүйт ёсны хүчтэй болох хандлагыг харуулсан. “Одоогийн хямралт байдлаас гарахад Орост юу хамгийн их туслах вэ ?” гэсэн асуултад -хариулагчдын 64,3% тогтвортой хууль батлах нь гарц мөн гэж харж байна. Үзэх: Комаровский В.С., Тимофеева Л.Н. Конфликты граждан с чиновниками: почему и зачем?// Государство и право. 1997.# 10. С.9-10.

1 Дотоодын төрийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд (тухайн тохиолдолд чухамхүү төрийн шинжлэх ухааны тухай ярьж байгаа юм, учир нь зөвлөлтийн эрх зүйд нутгийн удирдлагын эрх зүйг төрийн эрх зүйгээс салангид авч үздэггүй. Түүнээс гадна, нутгийн өөрийн удирдлагыг хөрөнгөтний ардчиллын зохион байгуулалт гэж үздэг байсан. Үүнээс үүдээд тухайн эх бичвэрт зөвхөн нутгийн удирдлагын эрх зүйн талаар нөхцөлтэйгээр ярих боломжтой юм) тусгай (хууль зүйн) баталгааны үүрэг, ач холбогдлын тухай эхэн үеийн сэтгэлгээнд 1970-1980-аад онд баталсан. Хууль зүйн баталгааг эрх зүйн үзэгдэл гэж үзэж хэд хэдэн хандлагыг боловсруулсан. Зохиогчдын нэг бүлэг нь хууль зүйн баталгаа гэдэгт төрийн байгууллага, иргэний үйл ажиллагаанд хууль ёсыг хангах тодорхой хэм хэмжээ-эрх зүйн хэрэгэслийг ойлгож байсан, нөгөө нэг хэсэг нь хууль зүйн баталгаа гэдэгт хууль ёсыг хамгаалах хүрэн дэх төр, нийгмийн байгууллагын үйл ажиллагааг ойлгож байсан, гурав дахь хэсэг нь хууль зүйн баталгаа гэдэгт хэм хэмжээний хэрэгслээс гадна тэдгээрээс үүсэн гарах төрийн болон нийгмийн байгууллага, иргэний практик үйл ажиллагааг ойлгож байсан. Үзэх. Жишээ: Пертцки В.А. Юридические гарантии применения государственно-правовых норм// Юридические гарантии правильного применения советских правовых норм и укрепление социалистической законности: Тез.докл. и.сообщ. Всесоюз.науч.конф. Киев,1970. С.28; Самошенко И.С. Охрана режима законности.М., 1960. С.64.; Мицкевич. А.В. Субъекты советского права. М., 1962.с.83.; Дюрягин.И.Я. Примененние норм Советского права. Свердловск, 1973.С. 197.

нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, иргэдийн үйл ажиллагаагүйгээр бүрэн хэмжээнд нөлөөлж, өөрийн зорилгоо биелүүлж чадахгүй. Эрх зүйн хэм хэмжээ нь боломжийг тээж явдаг болохоос бодитой баталгааг тээдэггүй гэсэн эрх зүйн онолын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн гаргалгаа нь хэм хэмжээний нөлөөллийг зөвхөн түүний хэрэгжилтийн явцад, динамикаар баталгаажуулдаг гэдгийг дахин нотолж байна¹.

Ийм байдлаар тусгай (хууль зүйн) баталгаа нь нутгийн өөрийн удирдлагын албан ёсоор тунхагласан эрхийн эрх зүйн хамгаалалт болон бодитой хэрэгжилтийг хангах хууль зүйн арга хэрэгсэл, нөхцөлийн цогц мөн. Нутгийн өөрийн удирдлагын тусгай (хууль зүйн) баталгааны тогтолцоо нь эргээд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны эрх зүйн нэгдсэн суурийг бүрдүүлдэг, харилцан уялдаатай хэм хэмжээ, эрх зүйн институтын цогц өөрөөр хэлбэл, нутгийн өөрийн удирдлагын эрх, үүргийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн бүтэн механизм мөн.

1993 оны Үндсэн хуульд тусгалаа олсон нутгийн өөрийн удирдлагын баталгаа ихээхэн ач холбогдолтой. Учир нь нутгийн өөрийн удирдлага үндсэн хуульт ёсны үндсийн нэгийг бүрдүүлдэг. Нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтын үндсэн зарчим, эрх зүйн байдлыг улс орны Үндсэн хуулиар тогтоосон. Тухайлбал, 12 дугаар зүйлд дараахыг тунхаглажээ: "...ОХУ-д нутгийн өөрийн удирдлагыг хүлээн зөвшөөрч, баталгаажуулсан. Нутгийн өөрийн удирдлага нь өөрийн бүрэн эрхийн хүрээ хязгаарт бие даасан байна. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь төрийн эрх мэдлийн байгууллагын тогтолцоонд орохгүй."²

Эндээс нутгийн өөрийн удирдлагыг Үндсэн хуулийн институц гэж хүлээн зөвшөөрснөөр ОХУ түүнийг нэгэн зэрэг баталгаажуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, нутгийн өөрийн удирдлагын тусгай баталгааны талаар шууд ярихдаа төр холбооны болон бүс нутгийн нийтийн засгийн байгууллагаар төлөөлүүлэн нутгийн өөрийн удирдах байгууллагад хуулиар олгосон эрх, үүргээ хэрэгжүүлэх боломж, түүнчлэн эдгээр эрхийг зөрчихөөс хамгаалах хамгаалалтыг баталгаажуулдаг.

Үүнийг юуны өмнө нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх, үүргийг цогцоор бүгдийг нь хууль тогтоомжоор тогтоох замаар хэрэгжүүлдэг³.

1 Үзэх: Дуров А.И. Организационные и правовые основы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления: Аврореф. Вис. ...канд.юр. наук. М., 1999.Х.11.

2 1993 оны ОХУ-ын Үндсэн хууль. М., Юрид. Лит., 1993. Х.7.

3 Нутгийн өөрийн удирдлагын баталгааг зарим автор эрх зүйн зохистой зохицуулалтад олж хардаг. Жишээ нь, Юнина О.Н. Правовые гарантии местного самоуправления//Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного управления. М., 1998. с. 179.

Нэгдүгээрт, дээр дурдсан хууль тогтоомжийн зохицуулалт нь нутгийн өөрийн удирдлагын үндсийг Үндсэн хуулиар тогтоох замаар хэрэгжүүлдэг. Гэвч ОХУ-ын 1993 оны Үндсэн хууль нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн эрхийг нэгтгэсэн хэлбэрээр, нутгийн өөрийн удирдлагыг баталгаажуулах тогтолцооны зөвхөн холбоос, харьцангуй чухал асуудлыг тогтоосон гэдгийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх аргагүй.

Нутгийн өөрийн удирдлагын харьцангуй ач холбогдол бүхий баталгааг Үндсэн хуулиар тогтоох практик бүх улс оронд адил байдаггүй гэдгийг тэмдэглэх ёстой.

Жишээ нь, АНУ-ын төрийн эрх зүйн салбарын нэрт мэргэжилтэн Томас Дай ингэж бичсэн:

АНУ-ын Үндсэн хуульд нутгийн удирдлагын талаар заалт байхгүй. Хэдийгээр АНУ-ын холбооны тогтолцоог бид холбооны, муж улсын болон орон нутгийн түвшний засаг гэж авч үздэг ч үндсэн хуулийн үүднээс авч үзэх юм бол нутгийн удирдлага нь мужийн удирдах байгууллагын нэг хэсгийг бүрдүүлнэ. Нутгийн удирдах байгууллага...-мужийн бүтээгдэхүүн, мужаас түүнд үүрэг, давуу эрх, эрх мэдэл олгосон шийдвэрт захирагдана...¹

Ийнхүү нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн зохицуулалтыг муж улсын түвшинд шилжүүлсэн².

Герман Улс нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн баталгааг суурь хуульдаа тусган баталсан. 1949 оны Үндсэн хууль иргэн, хүний үндсэн эрхийн дараа нутгийн өөрийн удирдлагын тухайд хамгийн өргөн баталгааг бий болгосон. 28 дугаар зүйлд зааснаар “хуулийн хүрээнд, өөрийн хариуцлага дор нутгийн нийгэмлэгийн бүх хэргийг зохицуулах эрхийг нийгэмлэгт олгох ёстой”. 28 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн үндсэн дээр тойрог болон нийгэмлэгийн

1 Үзэх: Dye Th. Politics in States and Communities. (Төрийн болон нийгэмлэгийн улс төр) Englewood cliffs: Prentice Hall, 1973. p. 230.

2 Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалт нь Америкийн ардчиллын дэд бүтцийн суурь элементэд хамаардаг гэдгийг өргөн хүрээнд хүлээн зөвшөөрдөг. Түүхийн хувьд АНУ-д төрт ёс дороосоо бүрэлдсэн, энэ нь тухайн улсад төрийн тогтолцоонд төвлөрлийг сааруулах өндөр түвшнийг олон талаар тодорхойлсон. Нутаг дэвсгэрийн нийгэмлэгүүд муж улсад нэгдсэнээр нутгийн нийгэмлэгийн орон нутгийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох нь мужийн хууль тогтоох байгууллагын давуу эрхийн асуудал болсон. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага бүр эхнээсээ ийм бүрэн эрхийг эдлээгүй. Үндсэн хуулийн заалтын дагуу нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтыг зохицуулах асуудал холбооны засгийн (федеральный власть) эрхлэх асуудлаас бүхэлдээ хасагдсан. Аж үйлдвэржсэн нийгэм байгуулагдахын хирээр, нутгийн удирдлагын чиг үүрэг өргөсөхийн хэмжээгээр нутгийн өөрийн удирдлагад хатуу хяналт тогтоох мужуудын эрмэлзэл өссөн. (Редакцийн тэмдэглэл)

нийтийн, шууд, чөлөөт, тэгш сонгуулийн үндсэн дээр сонгогдсон ардын төлөөлөлтэй байх эрхийг баталгаажуулсан. Үүнээс гадна 93 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг нутгийн өөрийн удирдлагын эрхэд холбооны болон мужийн зүгээс хөндлөнгөөс оролцохоос үндсэн хуульд заасны дагуу гомдол гаргаж, хамгаалуулах эрхийг нийгэмлэгт олгосон¹.

Дээр дурдсан бүх зүйлс холбооны төрийн байгуулалт бүхий улсууд нутгийн өөрийн удирдлагыг баталгаажуулах асуудлыг өөрөөр тогтоодог болохыг харуулж байна.

Зарим судлаачид нутгийн өөрийн удирдлагын баталгааг Үндсэн хуулиар шууд тогтоох хандлага нь нутгийн өөрийн удирдлагын баталгааг үндсэн хуулийн хэм хэмжээ буюу илүү өндөр түвшинд тогтоож, улмаар нутгийн өөрийн удирдлагын статусыг үндсэн хуулийн үндэстэй болж байгаа учир илүү тохиромжтой гэж үздэг.

Германы Үндсэн хуулиар тогтоосон коммуны өөрийн удирдлагын талаар ярихдаа Е.В. Гриценкогийн тэмдэглэснийг зөвшөөрөхгүй байж болохгүй:

Нэг талаас, ийм маягаар, холбооны хууль тогтоогч хууль тогтоох үйл ажиллагаанд үндсэн хуулийн заалтуудыг заавал тооцох тодорхой “хүрээ” бий болж; нөгөө талаас, холбооны эрх зүй нь муж улсын эрх зүйгээс давуу гэдэг зарчмын үндсэн дээр коммуны өөрийн удирдлагын баталгааг тогтоох Холбооны субъектуудын зарчмын хандлагын нэгдмэл байдал хангагдана. Гүйцэтгэлийг нь Холбооны улс хариуцдаг коммуны нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх зохион байгуулалтын хүрээнд муж улсуудын үндсэн үүргийг тодорхойлдог²

Хоёрдугаарт, тэмдэглэсэн хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг нутгийн өөрийн удирдлагын тухай холбооны түвшний хэм хэмжээг илүү нарийвчлан тусгай хууль батлах замаар хэрэгжүүлдэг³.

Гуравдугаарт, нутгийн өөрийн удирдах ёсыг Холбооны субьектын түвшинд хууль тогтоомжоор зохицуулахыг тухайн субьектэд үндэсний, түүхэн болон бусад уламжлалаар, түүнчлэн бүсээс зарим нэмэлт баталгааг

1 Үзэх: Конституция зарубежных государств. М., 1996. С.305.

2 Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. С. 97.

3 Үзэх: жишээ нь: “ОХУ-д нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах нийтлэг зарчмын тухай” 1995 оны Холбооны хууль, “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад сонгох, сонгогдох иргэний үндсэн хуулийн эрхийн баталгааны тухай” 1996 оны Холбооны хууль, “Нутгийн өөрийн удирдлагын санхүүгийн үндсийн тухай” 1997 оны Холбооны хууль, “Нутгийн удирдлагын үндсэн албадын тухай” 1998 оны Холбооны хууль болон бусад.

(нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагааг хангах эрх зүйн хэрэгсэл) тогтоох замаар хэрэгжүүлдэг¹.

Оросын Холбооны субъектууд дахь нутгийн өөрийн удирдлагыг зохицуулсан хууль тогтоомжийн зохицуулалтын одоогийн нөхцөл байдал нь муж тус бүрийн Үндсэн хууль АНУ-ын мужийн түвшний зохицуулалттай нэлээд төстэй байна. АНУ-ын муж тус бүрийн Үндсэн хууль нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага /муниципалитет/-ийг зохион байгуулах болон тэдгээрийн үйл ажиллагааг зохицуулсан заалт агуулсан. Гэхдээ нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын эрх зүйн байдал, үйл ажиллагааны янз бүрийн асуудлын эрх зүйн зохицуулалтын боловсруулалтын түвшин, нарийвчилсан байдал нь ялгаатай байна. Үүнийг харгалзан муж улсуудын үндсэн хуулийг хоёр бүлэгт хувааж болох юм.

Эхний бүлэгт муниципалитетийн эрх зүйн байдлыг зохицуулсан маш цөөн хэм хэмжээг агуулсан бөгөөд эдгээр хэм хэмжээ нь нутгийн удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд ямар нэг байдлаар хязгаарлалт тогтоосон Үндсэн хуулиуд орно. Бусад мужуудын Үндсэн хуулийн нутгийн өөрийн удирдлагыг зохицуулсан хэм хэмжээ нь илүү сайн боловсруулсан, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагад илүү өргөн эрх мэдэл олгосон байдлаараа ялгаатай байдаг.

Нутгийн өөрийн удирдлагын Үндсэн хуулийн зохицуулалт, баталгаа нь энд илүү системтэй бөгөөд ямар нэг байдлаар нутгийн нэгжийн эрх зүйн байдлын бүх элементийн тухай байдаг². Гэхдээ ийм практик нь АНУ-д эрх зүйн тогтолцооны онцлогоос хамаардаг бол, ОХУ-д субъектууд нь Оросын 1993 оны Үндсэн хууль болон холбооны хууль тогтоомжоор Холбооны субъектуудад олгосон боломжийг ямар нэг хэмжээгээр үл тоомсорлосонтой холбоотой байдаг.

Дөрөвдүгээрт, орон нутгийн хүн ам, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын албан тушаалтнаас гаргасан хэм хэмжээний акт нь түүнчлэн нутгийн өөрийн удирдлагыг хангах эрх зүйн хэрэгслийг агуулдаг (дүрэм, журам гэх мэт).

Нутгийн өөрийн удирдлагын баталгааг хэм хэмжээгээр тогтоосон тухай

1 Нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлаар бүсийн хууль тогтоомж бий болгох үйл ажиллагаа удаан, төвөгтэй, зөрчилтэйгээр явагдаж байна. Оросын Хууль зүйн яамны үнэлгээгээр судалгаанд хамрагдсан бүсийн нутгийн өөрийн удирдлагын тухай 68 хууль тогтоомжоос Оросын үндсэн хуулийн шаардлагад зөвхөн дөрөв нь нийцэж байна. Хамгийн гол зарчмын зөрчил нь: нутгийн өөрийн удирдах байгууллагыг төржүүлсэн (огосударствление); нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад тодорхой бүтцийг тулгах тэмүүлэл; сонгогдсон байгууллага болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын албан тушаалтнуудад хамаарах зохицуулалтын тухайд хууль зөрчих.

2 Үзэх: Бакатин Д.В., Ковалева Т.К. Муниципалитеты в системе финансового федерализма США: правовые аспекты. М., 1995. С.8-9.

ярихдаа Оросын эрх зүйн зохицуулалтад тулгамдаж байгаа асуудлын талаар ярихгүй байх боломжгүй: нэгдүгээрт, нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны хууль тогтоомжийн зохицуулалт бүрэн бус, дэс дараалалгүй; хоёрдугаарт, хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Үндсэн хууль, хууль тогтоомжийн хэм хэмжээ нь нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн баталгааг бүрэн гүйцэд тогтоогоогүй; гуравдугаарт, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын практик үйл ажиллагаанд тохиолдож байгаа ноцтой хүндрэлүүд нь оросын орон нутгийн эрх зүйд зарим хэм хэмжээг, тэр дунд 1993 оны Үндсэн хуулиар баталгаажсан хэм хэмжээг өөр өөрөөр ойлгох нөхцөлийг бүрдүүлж байна

Эцэст нь нутгийн өөрийн удирдлагын хууль тогтоомжийн талаар ярихдаа Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай 1985 оны Европын Хартийн (ОХУ-ын хувьд 1998 оны 9 сарын 1-нд хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн) тогтоосон баталгааны талаар ярихгүй байж болохгүй. Энэхүү баталгаа нь: нутгийн өөрийн удирдлагын нутаг дэвсгэрийн хилийг хамгаалах; захиргааны хяналтыг хуульд заасан тохиолдол, журмаар хэрэгжүүлэх; шүүхийн хамгаалалтын эрх гэх мэт. Энд эрх зүйн үндсэн хамгаалалт нь Европын Хартид зааснаар шүүхээр хамгаалуулах эрх юм. 11 дүгээр зүйлд шүүхээр хамгаалуулах эрх нь нутгийн өөрийн удирдлагын бүрэн эрхийг хангах, Үндсэн хууль, нутгийн бусад хууль тогтоомжоор тогтоосон нутгийн өөрийн удирдлагын зарчмыг дагаж мөрдөх хамгаалалт юм гэдгийг тэмдэглэсэн¹.

Нутгийн өөрийн удирдлагын тусгай (хууль зүйн) баталгааны өөр өөр ангиллын асуудал руу эргэн орохдоо хамгийн түгээмэл хэрэглэдэг ангиллын арга нь - баталгааг зорилгынх нь хүрээгээр ангилах юм. Нутгийн өөрийн удирдлагын тусгай (хууль зүйн) баталгааг зорилгын хүрээгээр ангилахад баталгааны дараах төрөл байж болох бөгөөд тэдгээрийн зорилгын хүрээ нь үйл ажиллагааг эрх зүйн хэрэгслээр хангахад оршдог гэдгийг тэмдэглэх ёстой:

- Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын бие даасан байдлын баталгаа;
- Нутгийн өөрийн удирдлагын санхүү-эдийн засгийн бие даасан байдлын баталгаа;
- Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах баталгаа.

Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын бие даасан байдлын баталгааг Үндсэн хуулиар тогтоосон бөгөөд улмаар “Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын нийтлэг зарчмын тухай”² 1993 оны

¹ Үзэх: Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Харти //СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

² Үзэх: СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

хуулиар, дараа нь 2006 онд хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн 2003 оны хуулиар нарийвчлан зохицуулсан¹.

Зохион байгуулалтын бие даасан байдлын баталгаа:

1) Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь төрийн эрх мэдлийн байгууллагын тогтолцоонд орохгүй (Үндсэн хууль 12 дугаар зүйл);

2) Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүтцийг нутгийн хүн ам өөрсдөө тогтооно. (Үндсэн хууль зүйл 131);

3) Нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхийн тулд өөрт ногдсон асуудлыг бие даан шийдвэрлэх өөрийн бүрэн эрхтэй байна;

4) Нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлж байгаа нутаг дэвсгэрийн хил өөрчлөгдөх тохиолдолд оршин суугчдын саналыг харгалзана;

5) Орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж нь өөрийн сүлд тэмдэгтэй байх эрхтэй².

Үүнээс гадна Холбооны зарим субъект нь нэмэлт баталгаатай.

Жишээ нь “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Красноярск мужийн (край)³ хууль” орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжтэй холбоотой хуулийг батлахын тулд тухайн зохион байгуулалтын нэгж буюу нутгийн өөрөө удирдах байгууллагатай зөвлөлдөж, тэдний саналыг харгалзан үзэх ёстой. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрхийг хязгаарласан төрийн эрх мэдлийн байгууллага болон түүний ажилтны актыг шүүхийн журмаар хүчин төгөлдөр бус гэж тооцож болно.

Дээр өгсөн жишээтэй холбоотойгоор АНУ-ын зарим муж улсын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын баталгааны туршлага их сонирхол татсан, муж улсын хууль тогтоогч тухайн нэг орон нутгийн асуудлаар буюу тухайн нэг өөрийн удирдлагын байгууллагад хандсан нэг удаагийн шийдвэр гаргахыг хязгаарласан. Эдгээр хязгаарлалт тогтоох хэм хэмжээг Муж улсын Үндсэн хуулиар тогтоох бөгөөд тэдгээрийг хэд хэдэн бүлгийн хүрээнд ангилж болно:

1) нутгийн нэгжийн (энд бүлэг нь оршин суугчдын тоо, гэх мэт янз

1 Зохиогч “дотоод” (ОХУ-ын хөгжлийн өөр өөр шатанд үйлчилж байсан төрийн байгуулалтын хууль тогтоомжийг хооронд нь харьцуулж), “гадаад” (гадаадын орнуудын нутгийн өөрийн удирдлагын англо-саксоны болон эх газрын загварыг нэгэн зэрэг харьцуулж) шинжийг харьцуулсан эрх зүйн анализын аргыг ашигласан гэдгийг онцгойлон тэмдэглэхийг хүсэж байна. Үүнтэй холбоотойгоор уншигчдад нутгийн өөрийн удирдлагын шүүхийн хамаалалтад зориулсан бүлгийн талаар хэт хуучирсан, өнөөгийн шаардлагыг хангахгүй байна гэсэн хуурамч төсөөлөл үүсэж болох юм. (Ред. тэмдэглэл)

2 Илүү дэлгэрэнгүйг үзэх: жишээ нь, Шугрина Е.С. Гарантии и защита прав местного самоуправления// Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. 2000. #2 с.240-256.

3 Үзэх: Красноярский хязгаарын 1996 оны 1 сарын 10-ны “Красноярский хязгаар нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” хууль, // Красноярский рабочий. 1996. 1 сарын 20.

бүрийн шинжээр тодорхойлогдож болно) аль нэг бүлэгт байгаа орон нутгийн нэгж бүрт нэг мөр хамаатай хууль гаргахыг мужийн хууль тогтоогчид зөвшөөрсөн хэм хэмжээ;

2) холбогдох харилцааг ерөнхий хуулиар зохицуулах боломжтой бол тодорхой нэгжид хандсан акт батлах ёсгүй гэж тогтоосон хэм хэмжээ. Нийтлэг хуулийг хэрэглэх асуудлыг тохиолдол бүрт шүүх шийдвэрлэнэ;

3) Үндсэн хуульд жагсаасан тодорхой асуудлаар тодорхой нэгжид хандсан акт батлахыг хориглосон хэм хэмжээ;

4) тодорхой нэгжид хүндрүүлсэн дэг тогтоосон акт батлах тухай хэм хэмжээ.

Гэвч хэдийгээр ийнхүү албан ёсоор хориглосон боловч тодорхой нэгжид хандсан акт батлах практик америкийн муж улсуудад ховор биш үзэгдэл болоод байна. Үүнд шүүхийн байр суурь томоохон үүрэг гүйцэтгэдэг. Үүний тод жишээ нь Нью-Йорк мужийн хяналтын шатны шүүхийн Фаррингтон Пинслейн эсрэг (Farrington v. Pincley) хэргийг хэлэлцэж гаргасан шийдвэр, уг шийдвэрт “нийтлэг” хууль гэдэгт 1 саяас дээш хүн амтай хотын дүрмийг зохицуулсан бичмэл хуулийг тооцсон, хэдий тийм боловч энэ ангилалд нь тохирох ганц хот нь Нью-Йорк¹ байсан.

Нутгийн өөрийн удирдлагын санхүү-эдийн засгийн баталгааны тухай заалтууд Оросын 1993 оны Үндсэн хууль, “Нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах тухай” 1995 оны №154 дугаар хууль (шинэ баримт бичгийг 2009 онд бүрэн хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэх хүртэл), “Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын нийтлэг зарчмын тухай” 2003 оны № 131 дүгээр хуулиар тогтоосон. Тухайлбал, 1995 оны хуулийн 6 дугаар зүйлд орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжид эдийн засаг, санхүүгийн бие даасан байдлыг олгох, үүнтэй холбоотой орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжүүдийн хооронд эрхлэх асуудлыг нь ялгаж өгөх ёстой гэжээ.

Германд нийгэмлэгийн санхүүгийн хараат бус байдал нь 1949 оны Үндсэн хуулийн заалтаас шууд гарч ирдэггүй. Санхүүгийн хараат бус байдал нь 28 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан өөрөө удирдах эрхээс үүсмэл байх бөгөөд холбооны болон мужийн хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг. Холбооны бүх мужид нийгэмлэгүүд нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, коммуны өөрийн төсвийн төслийг батлах эрхтэй. Санхүүжилтийг засгийн гурван (холбооны, мужийн, коммуны) шатны хооронд хуваарилах хуваарилалтыг германы эрх зүйн “зорилтын цар хүрээ санхүүжилтийн хэмжээг тодорхойлно” гэсэн зарчмын дагуу хэрэгжүүлдэг. Гэхдээ коммуны санхүүжилт нь нутгийн өөрийн удирдлагын үндэс мөн. Нутгийн өөрөө удирдах эрх мэдэлд ихээхэн хэмжээний санхүүгийн хэрэгсэл байдаг.

1 Үзэх: Бакатин Д.В., Ковалева Т.К. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х. 11.

Коммунуудын төсвийн нийт дүн нь холбооны төсвийн хагастай, мужийн төсвийн 75%-тай тэнцдэг. Энэ нөхцөл байдал нь коммуны хэрэгжүүлж байгаа зорилтын тоотой шууд холбоотой тайлбарлагддаг¹.

Нутгийн өөрийн удирдлагын дээр дурдсан зохион байгуулалтын баталгаа болон санхүү-эдийн засгийн хараат бус байдлын баталгааг нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хэрэгжүүлэх баталгаанд хамруулах үндэслэл бүхий харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, өгөгдсөн хууль зүйн баталгаанууд нь өөрсдөө хуулиар тогтоосон хэрэгсэл бөгөөд түүний тусламжтайгаар орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хүн амд шууд буюу өөрсдийн байгуулсан байгууллагаар дамжуулан бие дааж, орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлыг өөрөө шийдвэрлэх боломжийг олгодог.

Үүний зэрэгцээгээр тусгай (хууль зүйн) баталгаа нь зөвхөн эрх зүйн хэм хэмжээг бодитой болгох хэрэгслийг тогтоогоод зогсдоггүй. Тийм учраас хууль тогтоомж нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг зөрчихөөс урьдчилан сэргийлэх, зөрчлийг арилгах, эдгээр зөрчлийг гаргасан этгээдийг хариуцлагад татах хэрэгслийг урьдчилан хардаг. Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хэрэгжүүлэх баталгаа ч, нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах баталгаа ч нутгийн өөрөө удирдах үйл ажиллагааг хангахад чиглэсэн учраас тэдгээр нь нутгийн өөрийн удирдлагын тусгай (хууль зүйн) баталгааны дэд тогтолцоонд ордог.

Гэхдээ нутгийн өөрийн удирдлагын баталгаа болон тэдгээрийн хамгаалах аргыг хооронд нь адилтгах ёсгүй. Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн баталгаа - бол эрхийг хамгаалах аргаас хавьгүй өргөн ойлголт. Нутгийн өөрийн удирдлагад олгосон зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулах баталгаа нь нутгийн өөрийн удирдлагад төрөөс үзүүлж байгаа баталгааны нэг л төрөл мөн. Энд эрх зүйн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хэм хэмжээг хэрэгжүүлэх эрх зүйн хэрэгсэл болон эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчихтэй тэмцэхэд чиглэсэн эрх зүйн хэрэгслийн хоорондын томоохон ялгааг амархан ажиглаж болно.

Профессор Н.В.Витрук ингэж бичжээ:

хууль зүйн үүргийг биелүүлээгүй, эсхүл эрхээ урвуулан ашигласан, түүнчлэн тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд саад үүссэн, эсхүл тухайн эрх, үүрэг өөрөө байгаа эсэх талаар маргаан үүссэн нөхцөлд эрх, үүргийг хамгаалах шаардлага үүсдэг...²

1 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Симановская Л.М., Шибеева В.И. Местное самоуправление в системе управления ФРГ//Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. 2000. № 2.с. 153-154.

2 Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С: 200.

Эндээс харахад нутгийн өөрийн удирдлагын бүх түвшний эрхийг эрх зүйн актаар дамжуулан баталгаажуулахдаа, түүнчлэн нутгийн өөрийн удирдлагын зөрчигдсөн эрхийг хамгаалах, ижил төрлийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн эрх зүйн арга хэмжээний тогтолцоог бүрдүүлж байдаг.

“Нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах зарчмын тухай” 1995, 2003 оны хуулиар ийм төрлийн олон баталгааг бий болгосон.

1995 оны хуулийн бүхэл бүтэн бүлгийг (“Нутгийн өөрийн удирдлагын баталгаа” гэсэн) нутгийн өөрийн удирдлагын баталгаанд зориулсан.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хязгаарлахыг хориглосон нийтлэг зарчмаас гадна энэ бүлэг нутгийн өөрийн удирдлагын оновчтой тусгай (хууль зүйн) зарчмуудыг тогтоосон.

“Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын зарчмын тухай” 2003 оны Холбооны хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн дагуу “Үндсэн хууль, Холбооны энэ хуулиар тогтоосон иргэдийн нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг үндсэн хуулийн байгуулалт, ёс суртахуун, эрүүл мэнд, бусад этгээдийн хууль ёсны ашиг сонирхол, улс орны батлан хамгаалах, төрийн аюулгүй байдлыг хангах хэмжээнд зөвхөн Холбооны хуулиар хязгаарлаж болно.”

Эндээс үзвэл иргэний нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг гэхдээ л хязгаарлаж болох юм байна. 1995 оны хууль “хориглоно” гэсэн бол, 2003 оны хууль ийм хязгаарлалтыг зөвшөөрч байна. Ямар нэг хязгаарлалтыг холбооны хууль тогтоомжийн маш тодорхой хүрээнд тавина, гэхдээ ийм хязгаарлалт хийж болох маш өргөн хүрээтэй тохиолдлын жагсаалт байна. Тодорхой тохиолдол бүрт “үндсэн хуулийн байгуулалт, ёс суртахуун, эрүүл мэнд, бусад этгээдийн хууль ёсны ашиг сонирхол, улс орны батлан хамгаалах, төрийн аюулгүй байдлыг хамгаалах” гэдгийн агуулгыг хууль тогтоомжоор дэлгэрэнгүй тайлбарладаггүй.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн эрх зүйн хамгаалалт нь иргэдийн хүсэл зориг, нутгийн өөрийн удирдах байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрийг шууд илэрхийлэх замаар батлагдсан шийдвэр байх ёстой (1995 оны Холбооны хуулийн 44 дүгээр зүйл). Дээр дурдсан бүх шийдвэр хамтдаа ямар нэг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын өөрийнх нь болон түүний ажилтнуудын, түүнчлэн тухайн орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн нутаг дэвсгэр дээр байрлаж байгаа аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдийн бүх зохион байгуулалтын хэлбэрийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг бүрдүүлдэг¹.

¹ Үзэх, жишээ нь, Замотаев А. Правовое обеспечение местного самоуправления//российская юстиция. 1996. № 9. С. 12-15.

Нутгийн өөрийн удирдлага болон түүний албан тушаалтны эрх зүйн хэм хэмжээний (үүнтэй адил хэмжээнд хэм хэмжээний бус) актыг зөрчих, хэрэгжүүлэхгүй байх, зохистойгоор хэрэгжүүлэхгүй бол холбооны хууль тогтоомжийн дагуу хариуцлага хүлээлгэнэ. Мөн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын болон түүний ажилтны эрх зүйн хэм хэмжээний актыг шүүх хүчингүй болгох, хүчин төгөлдөр бус гэж тооцож болно.

Нутгийн өөрийн удирдлагын актыг төрийн эрх барих байгууллага хүчингүй болгохгүй. Актыг зөвхөн нийтийн засаглалын байгууллага буюу, эсхүл уг актыг гаргасан этгээд, эсхүл шүүх хүчингүй болгоно.

“Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зохион байгуулалтын ерөнхий зарчмын тухай” 2003 оны холбооны хууль энэхүү баталгааг “Нийтлэг үндэслэл” бүлэгт хамруулж, хуулийн орон нутгийн эрх зүйн актад зориулсан 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт байрлуулсан, ингэснээр мөрдөж байгаа хэм хэмжээтэй харьцуулахад түүний агуулгыг ихээхэн товчилсон.

Нэгдүгээрт, 1995 оны хуульд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын болон түүний албан тушаалтны акт үйлчлэх этгээдийг тодорхойлсон, “зохион байгуулалт, эрх зүйн хэлбэрээс үл шалтгаалж орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн нутаг дэвсгэр дэх бүх аж ахуйн нэгж, байгууллага, түүнчлэн нутгийн өөрийн удирдах байгууллага, болон иргэд”. 2003 оны хуульд эдгээр этгээдийг тодорхойлж бичээгүй зөвхөн “орон нутгийн эрх зүйн актыг орон нутгийн зохион байгуулалтын бүх нэгжийн нутаг дэвсгэрт заавал биелүүлэх үүрэгтэй” гэжээ.

Хоёрдугаарт, энэ зүйлийн хүрээнд тэдгээрийг хүчингүй болгох журмыг тогтоогоогүй (орон нутгийн эрх зүйн актад зориулсан 7 дугаар бүлэгт хамааруулсан).

Гуравдугаарт, орон нутгийн эрх зүйн актыг хэрэгжүүлээгүй, зохих ёсоор хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын талаар ярихдаа 2003 оны хууль дараахыг тунхагладаг: “нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын шийдвэрийг биелүүлээгүй хуулийн этгээд, хувь хүн холбооны хууль, ОХУ-ын субъектын хуулийн дагуу захиргааны хариуцлага хүлээнэ”. Ийм байдлаар зохих ёсоор хэрэгжүүлээгүй тохиолдлыг хуульд авч үзээгүй, мөн хариуцлагыг зөвхөн “хуулийн этгээд болон хувь хүнд” хүлээлгэх, ингэхдээ зөвхөн захиргааны хариуцлага хүлээлгэхээр заасан. Ийм байдлаар 2003 оны хууль орон нутгийн эрх зүйн актын заавал биелэгдэх шинжийг нэлээд хассан бөгөөд хуулийн өөр өөр бүлгүүдэд тараан байршуулсан байна.

Холбооны 1995 оны хуулийн 45 дугаар зүйл нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын болон нутгийн удирдлагын албан тушаалтны төрийн эрх мэдлийн байгууллага, зохих аж ахуйн нэгж, байгууллагад хандах, үүнийгээ тогтоосон журмын дагуу заавал хэлэлцүүлэн шийдвэрлүүлэх эрхийг тогтоосон.

Үүнээс гадна тухайн зүйлийн зохицуулалтын дагуу нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн байгууллага нь ОХУ-ын субъектын хууль тогтоох байгууллагад (төлөөллийн) хууль санаачлах эрх эдэлдэг байсан. Урд өмнө нь энэ эрх нутгийн удирдах байгууллагын эрхийг хамгаалах, юуны өмнө субъектын хууль тогтоох байгууллага нь хууль тогтоомжид нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх ашиг, зарим нутгийн удирдлагын байгууллагын амин чухал ашиг сонирхлыг хөндсөн бүсийн болон орон нутгийн ач холбогдолтой асуудлыг харгалзан үзэх баталгаа болдог байсан.

2003 оны хуульд дээрх баталгааг “өөр хавтгайд шилжүүлсэн”. Бүтцийн хувьд түүнийг бүлэг 5-д (Хүн ам нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх хэлбэр болон түүнийг хэрэгжүүлэхэд хүн амын оролцоо”) байршуулсан. Ингэхдээ 1995 оны хууль, нутгийн өөрийн удирдах байгууллага, албан тушаалтнууд төрийн эрх мэдлийн байгууллагад хандаж хүсэлтээ шийдвэрлүүлэх талаар авч үзэж байсан бол 2003 оны Хуульд эсрэгээр иргэд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад хандаж асуудлаа шийдвэрлүүлэх тухай авч үзсэн. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын өөрийнх нь хүсэлт гаргах, хандах эрхийг огт тусгаагүй.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хууль санаачлах эрхийн агуулгын хүрээнд сонин жишээг герман улсын төр судлаач, Хаген хотын захиргааны тэргүүн асан, чөлөөнд гарсан Кристиан Шульц дурджээ:

...орон нутгийн бургомистр тодорхой асуудлаар мэдээлэл авахаар тухайн орон нутгаас сонгогдсон Бундестагийн, эсхүл Ландтагийн гишүүнд хандана. Ийнхүү хувиар хандсаны ачаар заримдаа орон нутгийн зарим ажил тодорхой болж, тэдгээр нь итгэл үнэмшил бүхий үндэслэлтэй болвол парламентад тодорхой санал бүрдэх эхлэлийг бий болгодог.¹

Нутгийн өөрийн удирдлагын орон нутгийн эрх зүйн хамгаалалт нь Прокурорын байгууллага, Хууль зүйн яам, Гадаадын иргэн, холбооны улсын асуудал эрхэлсэн байгууллага, ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх Нутгийн өөрийн удирдлагын зөвлөл зэрэг төрийн зарим байгууллагын хувьд салшгүй үүрэг нь болдог.

Байгууллага, албан тушаалтанд хандах тухай ярихдаа Оросын хувьд үнэн хэрэгтээ шинэ институт болох Хүний эрхийн хороог дурдах нь зүйтэй. Хүний эрхийн Хорооны чиг үүрэгт иргэдийн гомдол, хүсэлтийг авч үзэхээс

¹ Шульц К. Государство и муниципалын уровень в Германии //Материалы Международной конференции "Организация центральной, региональной власти и местного самоуправления в России, Германии, Франции, Испании: проблемы взаимодействия и пути их решения". Берлин. 2000. С.216-221.

гадна дараах чиг үүрэг орно:

- Төрийн удирдлагын болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагатай хамтран ажиллах;
- Дотоодын хууль тогтоомж олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээнд нийцэж байгаа эсэхийг тогтоохын тулд дотоодын хууль тогтоомжид шинжилгээ судалгаа хийх гэх мэт.

Сүүлийн жилүүдэд Хүний эрхийн хорооноос нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлаар гаргасан баримт бичгийн тоо ихээхэн өссөн. Жишээ болгож дараах баримт бичгүүдийг нэрлэж болох юм: “Краснодарын хязгаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай”, “Дагестаны Бүгд Найрамдах Улсын нутгийн удирдах депутатын төлөөлөгчдийн байгууллагын тухай” хууль, “Курск мужид нутгийн өөрийн удирдлагын Үндсэн хуулийн эрхийн хэрэгжиж байгаа явцын тухай” хийсэн дүгнэлт гэх мэт¹.

Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилт болон нутгийн өөрийн удирдлагын салбарт иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хэрхэн сахиж байгаад тавих хяналтыг хэрэгжүүлэхэд прокурорын байгууллага чухал үүрэг гүйцэтгэдэг².

ОХУ-ын Прокурор Төрийн Думд хандсан “Орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн дүрэм нь ОХУ-ын Үндсэн хууль, Холбооны хууль тогтоомжид нийцэхгүй байгаа тухай” нэг мэдэгдэлд дараах зүйлийг мэдээлсэн:

Ерөнхий Прокурорын газар, түүний орон нутаг дахь байгууллагууд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бүрдэж тогтох явцад хууль ёс хэрэгжиж байгаа эсэхэд тууштай анхаарал тавьж байна. Холбооны хууль тогтоомжийг маш ноцтой зөрчиж байгааг прокурорын хяналтын материалууд нотолж байна. Сүүлийн бүтэн хагас³ жилийн хугацаанд прокурор орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн 300 гаруй дүрэнд эсэргүүцэл бичиж, нутгийн эрх барих байгууллагад 500 орчим мэдэгдэл хүргүүлсэн, янз бүрийн шатны шүүхэд 60 нэхэмжлэл гаргасан. Прокурорын байгууллага оролцсоны дүнд эдгээр чухал баримт бичгийг боловсруулах шатанд хэдэн зуун дүрмийг бас засварласан.⁴

Гэхдээ прокурорын хяналтын практикаас үзэхэд прокуророос янз бүрийн шатны шүүхэд төрийн удирдлагын болон нутгийн өөрөө удирдах

1 Үзэх: Защита прав человека: Сб. Док. 1998-2000. М., 2001. С.460-475.

2 Үзэх: жишээ нь, Костюков А.Н. Юридические факты в муниципальном праве// Журнал российского права. 2003. № 4. с. 34.

3 2003-2005 оны хугацааг ярьж байна.

4 ОХУ-ын Ерөнхий Прокурорын захидал. 1998.07.01. №1 -ЕП-87-98.

байгууллагын хууль бус үйлдэл, шийдвэрийн талаар гомдол гаргах нь нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд хууль ёсыг хангах илүү үр нөлөөтэй, нөлөөлөхүйц хэрэгсэл болохыг харуулж байна.

Нутгийн өөрийн удирдлагын салбарт хууль ёсонд нь хяналт тавих нь Оросын прокурорын тухайд гол чиг үүрэг нь биш. Прокурорын хяналт нь бүхэлдээ хууль ёсыг хангах баталгаа бөгөөд зөвхөн нутгийн өөрийн удирдлагын баталгаа гэж авч үздэггүй. Үүнтэй холбоотойгоор эх газрын эрх зүйн тогтолцоо бүхий улсуудын нутгийн өөрийн удирдах эрхийн тусгай баталгааг авч үзэх нь сонирхолтой байх болно. Энэ нь төрийн удирдлагын байгууллагын зүгээс хэрэгжүүлдэг хяналт, шалгалт юм.

Жишээ нь, Герман, Францад хяналт, шалгалтыг шууд нутгийн өөрийн удирдлагын баталгаа гэж үздэг. Энэ нь тухайн институт нь эрх зүйт төрийн зарчмаас урган гардагт оршино.

Энэ байр суурины үндэслэл нь германы төр судлаачдын үзэж байгаагаар нэг талаас, орон нутгийн өөрийн үйл ажиллагааг зөвхөн хуулиар хязгаарлаж болох, мөн төртэй харилцах харилцаанд өөрийн гэсэн эрхтэй, үүгээрээ шүүхэд өөрийгөө хамгаалдаг. Гэхдээ үүнтэй нэгэн адил үйл ажиллагаа нь хуульд захирагдана, эцэст нь түүний үйл ажиллагаа хууль ёсны эсэхэд хяналт тавьдаг¹.

“Хойд Рэйн-Вестфалийн мужийн нийгэмлэгийн тухай” дүрмийн параграф 11-д төрийн хяналтын зорилгыг маш тодорхой нарийвчлан зохицуулсан: “мужийн хяналт нь орон нутгийн эрхийг хамгаалж, үүргийн хэрэгжилтийг баталгаажуулах явдал юм”.

Бүхэлдээ хяналт нь орон нутгийн гүйцэтгэж байгаа нийтийн зорилтоос хамаарч ялгаатай байна. Орон нутгийн өөрийнх нь зорилт эрх зүйн ерөнхий хяналтын хүрээнд хамаарна, энэ хяналтыг хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулийг орон нутгууд (муниципалитетууд) хэрхэн мөрдөж байгаагаар хязгаарлана. Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага төрийн үүргийг, эсхүл төрийн даалгавраар гүйцэтгэж байгаа тохиолдолд “төрийн хяналт цэвэр эрх зүйн хяналтын хүрээнээс хальж өөрийн үзэмжээр хийж байгаа зүйлийг хянадаг”.² Энэ тохиолдолд тусгай хяналтын тухай ярьж байна. Эрх зүйн хэрэгсэл болохын хувьд нь орон нутгийн хяналтыг холбогдох дээд шатны засаг захиргааны байгууллага-районы харьяалалтай нийгэмлэгийн тухайд районы удирдах газар, районы харьяалалтай бус орон нутагт болон районыг районы удирдах газрын дарга тус тус хариуцна.

Төрийн хяналтын бүрэн эрх, хязгаарыг холбооны мужийн нийгэмлэгийн

1 Үзэх: Элерс Д. Местное самоуправление в Германии//Государство и право. 2002. № 3. С 68-74.

2 Үзэх: Шульц К. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х. 221.

тухай дүрмээр зохицуулдаг болохыг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Франц Улсад нутгийн өөрийн удирдлагын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх асуудал төв засгийн газартай харилцах харилцаан дахь тодорхой автономийн хүрээнд багтана, гэхдээ үүнийг нутгийн эрх барих байгууллагын захиргааны акт болон санхүүгийн шийдвэрийн зөв эсэхийг хянаж байдаг төрийн төлөөлөгч болон шүүхийн хяналтын дор хэрэгжүүлнэ.

1982 оныг хүртэл хяналтыг төрийн төлөөлөгчийн ивээл(опек) (урьдчилсан хяналт) хэлбэрээр зөвхөн хуульд заасан тохиолдолд урьдчилан сэргийлэх, сайшаах замаар хэрэгжүүлж байсан. Ивээлийн зорилго нь орон нутгийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хууль ёсыг хэрэгжүүлэхийг хангах байсан. 1982 оноос “ивээлийг” нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гаргасан акт нь хууль зүйд нийцэж байгаа байдалд тавих захиргааны шүүхийн хяналтаар сольсон.

Одоо үед префектэд ирүүлж байгаа 5 сая актаас зөвхөн 1000 гаруйг нь захиргааны шүүхэд шилжүүлсэн байна¹.

Франц, Германы хяналтын институтийн нааштай үүргийг бүхэлд нь тэмдэглэхгүй байж болохгүй.

Нэг талаас, ийм институт байснаар бүр хяналтгүй байх буюу зөвхөн шүүх хянах нөхцөлтэй харьцуулахад нутгийн өөрийн удирдлагын салбарт иргэний эрх маш бага зөрчигддөг. Нөгөө талаас, төрийн байгууллагууд нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад хяналт тавих бүрэн эрхээ хэтрүүлбэл нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь шүүхэд гомдол гаргана гэдгийг ухамсарладаг.

Төрийн эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, иргэнээс гадна нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын холбоод бас нутгийн өөрийн удирдлагын хууль зүйн хамгаалалтыг хэрэгжүүлдэг. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын холбоод нь нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын нэгэн адил нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг бодитой хамгаалах жинхэнэ сонирхолтой байдаг. Гэхдээ нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагаас ялгаатай нь төрийн эрх мэдлийн байгууллагаас хамаагүй бага хамааралтай, учир нь аль нэг орон нутгийн төсвийн орлогын хэсгийн хэмжээгээр хязгаарлагддаггүй. Үүнээс гадна нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын холбоодын гүйцэтгэх байгууллага нь заавал томоохон хотууд (мужийн төв)-д байрлах учир нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн хууль зүйн (эхний ээлжинд шүүхийн) хамгаалалтын асуудлаар

¹ Дэлгэрэнгүйг үзнэ үү: Тюлар М.Ж. Сотрудничество между децентрализованными местными институтами и государственными органами власти: пример франции// “Орос, Герман, Франц, Испанийн төв болон бүсийн эрх мэдлийн болон нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалт: харилцан ажиллагааны тулгамдсан асуудал тэдгээрийг шийдвэрлэх арга зам” сэдэвт олон улсын бага хурлын материал. Берлин.2000. х. 162-172.

шийдвэр гаргахад мэргэшсэн мэргэжилтнүүдийг татан оролцуулах боломж өндөр байдаг.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын бүсийн болон бүс хоорондын холбоодын ихэнх нь нутгийн өөрийн удирдлагын хамгаалалтын асуудлыг эрхлэхийг уриалсан нэгдэл маягаар байгуулагдсан байдгийг тэмдэглүүштэй¹.

Германд орон нутгийн нэгдлээр дамжуулан хэрэгжүүлж байгаа орон нутгуудын эрхийн хамгаалалт маш чухал бөгөөд их үр нөлөөтэй байгаа юм.

Холбооны муж бүрт ийм нэгдэл гурав байдаг: Хотуудын (районы бус харьяалалтай хотуудад зориулсан) их хурал, Хотуудын болон нийгэмлэгийн холбоо (районы харьяаллын орон нутгуудад зориулсан), Районуудын их хурал (районуудад зориулсан). Холбооны түвшинд ч мөн ийм бүтэц байдаг- Германы хотуудын их хурал, Германы хотууд, нийгэмлэгийн холбоо, Германы районуудын их хурал. Эцэст нь, зарчмын байр суурийг боловсруулах, Европын холбоонд ажиллахын тулд орон нутгийн тэргүүлэх нэгдлүүдийн ажлын бүлэг байгуулсан.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн хамгаалалтыг хангадаг баталгааны тогтолцоонд нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн эрх зүйн шүүхийн хамгаалалт онцгой, бүр тодорхой үүргийг гүйцэтгэдэг гэж болно. Энэ нь эрх зүйт төрийг бий болгох нөхцөлд иргэний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах төрийн механизмын тогтолцоонд шүүхийн хамгаалалт голлох байр суурийг эзэлдэг гэдгээс юуны өмнө шалтгаалдаг.

Кашепов В.П-ийн бичсэнээр:

Хуулиар хамгаалсан хувь хүний эрхийг өргөтгөх нь ...шүүхэд онцгой хариуцлага ногдуулдаг, бас эдийн засгийн, нийгмийн тогтвортой байдлын баталгаа тогтоох хүчин зүйл гэдэг шүүхийн ач холбогдлыг өсгөдөг... Шүүн таслах ажиллагааны хэлбэртэй шүүхийн хамгаалалт нь иргэний эрх, эрх чөлөөний хууль зүйн хамгаалалтын дээд түвшнийг илэрхийлдэг².

1993 оны Үндсэн хуульд иргэдийн нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг тогтоосон нь тухайн эрхийг хамгаалах зохих механизм бий болоход хүргэсэн³.

1 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Кокин И.А. Роль ассоциаций местного самоуправления в юридической защите местного самоуправления// Местное право. 2000. № 6. Х.29-34.

2 Дам эшлэл: Судебная защита прав и свобод граждан: Науч -практ пособие/ Отв ред В.П.Кашепов. М.,1999. С.1,3.

3 Орчин үеийн Орост нутгийн өөрийн удирдлагын шүүхийн хамгаалалт бий болсон, хөгжсөн үүслийг авч үзэх нь хэрэгтэй санагдаж байна. (1991 оноос өнөөдрийг хүртлэх үе) Гурван үе шатыг ажиглаж болно. Эхний үе шат нь (1991-1996) нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн

Одоо үед Орост байгаа нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалтыг шууд Үндсэн хууль болон өөр хэд хэдэн холбооны хуулиар тогтоосон. Ингэхдээ нутгийн өөрийн удирдлагын шүүхийн хамгаалалтын баталгаа нь нутгийн өөрийн удирдлагын бусад баталгаатай харилцан уялдаатайгаар тусгагдсан.

1993 оны Үндсэн хуулийн 2, 17, 18, 46 дугаар зүйлүүд аливаа субъектив эрхийн шүүхийн хамгаалалтын үндсэн хууль-эрх зүйн үндэслэлийг тогтоосон. Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хэрэгжүүлэх эрхийн тухайд 133 дугаар зүйл нутгийн өөрийн удирдлагын баталгааг жагсааж, эхний ээлжинд шүүхийн хамгаалалтыг нэрлэдэг, үүгээрээ 133 дугаар зүйл “нутгийн өөрийн удирдлага” гэдэг ойлголтыг хэрэглэж, үндсэн хуулийн зарчмын үндсэн дээр нутгийн өөрийн удирдлагын эрхээ хэрэгжүүлэх иргэний эрхийн шүүхийн баталгааг тогтоодог¹.

зарчмыг тогтоосон хэм хэмжээ-эрх зүйн үндсийг бий болгосон. Чухамхүү энэ үед дараах хэм хэмжээний актыг баталсан (он дарааллын жагсаалтаар): “ЗСБНХУ-ын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай ЗСБНХУ-ын хууль, 1993 оны Үндсэн хууль, 1995 оны хууль, Дурдсан хугацаанд нутгийн өөрийн удирдлага бүрэлдэн тогтох шатандаа явсан бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг шүүхээр хамгаалах тухай яриа байх боломж байгаагүй, учир нь шүүхийн хамгаалалтын хууль зүйн хэрэгсэл мөн бий болох шатандаа байсан. Гагцхүү чухам яг энэ шатны явцад нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах одоогийн шүүхийн хамгаалалтын тогтолцоо бүрэлдэж бий болсон. Хоёр дахь шатны явцад (1995 оны намраас 1997-1998) Оросын удирдлагын практикт нутгийн өөрийн удирдлагын зарчмыг өргөнөөр нэвтрүүлсэн. Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хэрэгжүүлэх анхны оролдлого хийсэн. Тухайн үе шатны үндсэн агуулга нь манай улсад жинхэнэ утгаараа нутгийн удирдах байгууллага бий болсон. Энэ нь шинэ Үндсэн хууль, 1995 оны хуулиар олгосон эрхийг ашиглаж нутгийн өөрийн удирдлагын бүх эрхийг практикт хэрэгжүүлэх, түүнчлэн эдгээр эрхийн шүүхийн хамгаалалтыг ашиглахыг тууштай шаардах болсон. Гурав дахь шат нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг ОХУ-ын субъектын төрийн удирдлагын байгууллагын зүгээс тасралтгүй хязгаарлаж, нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн зүгээс, юуны өмнө шүүхийн хамаалалтын хэрэгслийг ашиглан хүчтэйгээр эсэргүүцсэн. Тухайн үе шатны эхлэл нь нэлээд бүүдгэр байна, учир нь Холбооны өөр өөр субъектэд, өөр өөр цаг үед нутгийн өөрийн удирдлагын эрхэд халдаж эхэлсэн боловч тэдгээрийг 1996-1997 онд эхэлсэн одоог хүртэл үргэлжилж байгаа гэж хэлж болно. 1998 онд ердийн шүүхүүд Холбооны болон түүний субъектын төрийн байгууллагын 4080 актыг хууль бус гэж тогтоосон, тэр дунд ОХУ-ын Дээд шүүх 196 актыг, ОХУ-ын субъектын мужийн түвшний шүүх 786, районы шүүх 3103. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний албан тушаалтны хууль бус үйл ажиллагаанаас нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах шүүхийн хамгаалалтын хэрэг ихээхэн ховор байдаг. 1996 онд шүүхүүд ийм хэрэг 148, 1997 онд 155, 1998 онд 203- ыг хянан хэлэлцсэн байна. Үүний зэрэгцээ нутгийн удирдлагын хамгийн гол асуудлаар тогтвортой шүүхийн практик бий болсон. Үүнд: Холбооны субъектэд нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хязгаарласан эрх зүйн акт батлах; орон нутгийг татан буулгах, эсхүл түүний үндсэн дээр төрийн нэлээд бүрэн эрхийг хүлээн авсан томоохон нэгж байгуулах замаар нутгийн удирдлагыг төрийн удирдлагаар солих гэх мэт. Ингэхэд нутгийн өөрийн удирдлагыг хамгаалах шүүхийн практик нь эерэг болон шүүхийн хамгаалалтын боломжид эрс эсрэг нөлөө үзүүлэхүйц нөлөө үзүүлж байсан.

1 Лазебная Н. Конституция гарантирует//Муниципальная власть 2000.#4. С.29.

Үндсэн хуулийн дээр дурдсан зүйл, Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай 1985 оны Европын Хартийн 11 дүгээр зүйлийн “нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь Үндсэн хууль, дотоодын хуулиудад тогтоосон нутгийн өөрийн удирдлагын зарчмыг мөрдөх, өөрийн бүрэн эрхийг чөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд шүүхээр хамгаалуулах эрхтэй” гэсэн шаардлагыг дахин давтаж байгааг анхаарах нь зүйтэй.

“Нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах нийтлэг зарчмын тухай” Холбооны 1995 оны хууль үндсэн хуулиар олгогдсон дээрх эрхийг хамгаалах материаллаг-эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн хэм хэмжээг агуулсан байдаг.

Тухайлбал, нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд төрийн эрх мэдлийн байгууллагын эдлэх бүрэн эрхийг тогтоосон 4 дүгээр зүйл иргэдийн өөрийн удирдлагаа хэрэгжүүлэх эрхийг хамгаалах, зохицуулах, түүнчлэн үүний адил нутгийн өөрийн удирдлагын шүүхээр хамгаалуулах, түүний процессийг шууд тогтоосон.

Дээр дурдсан хуулийн 5 дугаар зүйлийн хэм хэмжээ нутгийн өөрийн удирдлагын салбарт Холбооны төрийн удирдлагын байгууллагын бүрэн эрхийг тогтоосон. 5 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэгт эдгээр байгууллагын үүрэгт иргэдийн нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн хамгаалалтыг оруулсан.

ОХУ-ын субъектэд өөрийн шүүхийг байгуулсан дээрх тохиолдолд Холбооны хуулийн тухайн хэм хэмжээ нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах хүрээний эдгээр байгууллагын үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс болдог.

Үүнээс гадна тухайн хуулийн зарчмын чухал зүйл бол нутгийн өөрийн удирдлагын шүүхийн хамгаалалтын ерөнхий баталгааг тусгасан явдал юм (зүйл 46). Энэ зохицуулалтаар шүүхэд хандах эрх эдлэх этгээд (тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа иргэд, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний ажилтан), түүнчлэн нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг зөрчсөн зөрчлийн төрөл (төрийн эрх мэдлийн байгууллага, төрийн албан хаагч, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний албан тушаалтан, аж ахуйн нэгж, байгууллага, нийгмийн нэгдлүүдээс шийдвэр гаргах) -ийг тогтоосон.

Дурдсан хэм хэмжээнүүд нэхэмжлэлийг аль байгууллагад гаргахыг тодорхойлсон-шүүх болон арбитрын шүүх. Хэрвээ “төрийн эрх мэдлийн байгууллага, төрийн албан тушаалтны акт, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний албан тушаалтны акт, аж ахуйн нэгж, байгууллагын акт хуулиар тогтоосон нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг зөрчсөн гэж үзвэл шүүх буюу арбитрын шүүх тухайн актыг бүхэлд нь буюу түүний хэсгийг хүчингүйд тооцно.”¹

1 Эшлэл: Тихомиров Ю. Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления”, М., 1997. С.37.

“Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг зохион байгуулах нийтлэг журмын тухай” Холбооны 2003 оны хуульд нутгийн өөрийн удирдлагыг хамгаалах шүүн таслах ажиллагааны журмыг тусгасан зүйл байхгүй.

“Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний албан тушаалтны хүлээх хариуцлага, тэдгээрийн үйл ажиллагаанд тавих хяналт” гэсэн 10 дугаар бүлгийн 78 дугаар зүйлд “иргэд хүсэл зоригоо шууд илэрхийлэх замаар гаргасан шийдвэр, түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, үйлдэл, эс үйлдлийн талаар хуульд заасан журмаар шүүх, эсхүл арбитрын шүүхэд гомдол гаргаж болно.”

Эндээс, дурдсан зүйл нь тухайн найруулгаар хяналтын хөшүүрэг болохоос харин нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн хамгаалалтын хэрэгсэл биш гэж харагдаж байна.

Харилцан хамааралтайгаар дараах асуулт үүсэж байна: шүүхэд эрхээ хамгаалуулахаар хандах эрх нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад байгаа эсэх? Тиймээ, хадгалагдсан, гэхдээ түүнийг 2003 оны хуулийн 7 дугаар зүйлийн орон нутгийн хэм хэмжээний актад зориулсан 5 дахь хэсэгт шилжүүлсэн. Тухайн хэсэг: “нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хэрвээ нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын болон түүний албан тушаалтны эрх, үүрэг, хариуцлагыг тогтоохтой холбоотой ОХУ-ын Холбооны хууль, эсхүл Холбооны бусад эрх зүйн акт, эсхүл холбооны гишүүн орнуудын хууль болон бусад эрх зүйн акт нь Холбооны үндсэн хуульчилсан хууль; хууль; холбооны төрийн эрх мэдлийн байгууллага болон холбооны гишүүн орны төрийн эрх мэдлийн байгууллага хоёрын бүрэн эрхийн хуваарилалтын тухай гээрээнд тус тус үл нийцсэн гэж үзвэл дээрх хууль тогтоомж болон гэрээнд нийцэж байгаа эсэхийг шүүх шийдвэрлэнэ ...”

Эцсийн дүнд, нутгийн өөрийн удирдах байгууллага тэдгээрийн эрхийг зөрчсөн хэм хэмжээний актын талаар гомдол гаргах эрхтэй. Гэхдээ энд (1995 оны хуулийн хэм хэмжээтэй харьцуулахад):

- Нэгдүгээрт, шүүхэд хандах эрх эдлэх этгээдийн хүрээг багасгасан: тухайн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын нутаг дэвсгэрт амьдарч байгаа иргэн, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын албан тушаалтныг дурдаагүй;
- Хоёрдугаарт, гомдолд хамаарах актын хүрээ өөрчлөгдсөн: төрийн байгууллагын албан тушаалтны гаргасан акт, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын болон түүний албан тушаалтны гаргасан акт, аж ахуйн нэгж, төрийн бус байгууллагын актыг оруулаагүй;
- Гуравдугаарт, 1995 оны хууль нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг зөрчсөн дурын актын талаар гомдол гаргаж болохоор байсан бол

2003 оны хууль - зөвхөн нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалт, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын албан тушаалтны эрх, үүрэг, хариуцлагыг тогтоосон актын талаар гомдол гаргаж болохоор заасан.

Ийнхүү хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа 2003 оны хуульд шүүхийн хамгаалалт нь зарим талаар шүүхийн хяналт болж хувирсан, хуулийн өөр өөр бүлэгт байгаа зүйлүүдэд тараан байрлуулсан, хамгийн гол нь бидний үзэж байгаагаар нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалт ихээхэн хэмжээгээр хасагдсан.

Шүүхийн хамгаалалтын тухай ерөнхий хэм хэмжээнээс гадна “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг зохион байгуулах нийтлэг зарчмын тухай” 1995 оны хуульд хэрэгжүүлэх явцад нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зөрчигдөх өндөр магадлалтай шүүхийн баталгааны зарим тодорхой асуудлыг тусгайлан авч үзсэн.

Тухайлбал, хуулийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг орон нутгийн дүрмийг улсын бүртгэлд бүртгэхээс тагталзсан талаар шүүхэд гомдол гаргах боломжийг баталгаажуулсан. 44 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, 52 дугаар зүйлийн дагуу байгууллага болон албан тушаалтны шийдвэр болон иргэний хүсэл зоригийг шууд илэрхийлэх замаар гаргасан шийдвэрийг зөвхөн шүүхийн шийдвэрээр хүчингүйд тооцох боломж олгосон.

Ийм байдлаар, хууль нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхийн шүүхийн баталгааг зориуд тусгайлан авч үзсэн.

Зохион байгуулалтын бүрэн эрхийн тухайд ч шүүхийн баталгааг хууль тусгайлан авч үзсэн. Тэдгээрийг хуулийн 3, 9 дэх хэсэгт тогтоосон бөгөөд нутгийн өөрөө удирдах төлөөллийн байгууллагын, эсхүл нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тэргүүний бүрэн эрхийг хугацаанаас өмнө дуусгавар болгоход зөвхөн тэдгээрийн гаргасан хэм хэмжээ тогтосон акт Үндсэн хууль болон бусад хууль зөрчсөн тухай шүүхийн шийдвэрийг үндэслэнэ. Тухайн шийдвэрээр эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн иргэд хугацаанаас нь өмнө тараах шийдвэрийн талаар шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй байна.

Эцэст нь шүүхээр хамгаалуулах эрхийн зохион байгуулалтын бүрэн эрхийг сонгуулийн хууль тогтоомжоор тусгайлан тогтоосон (“Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад сонгох, сонгогдох иргэдийн үндсэн хуулийн эрхийг хангах тухай”¹ хууль; “ОХУ-ын иргэдийн сонгуулийн эрх, бүх нийтийн санал асуулгад оролцох эрхийн тухай” хууль)².

“Иргэний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн үйлдэл, шийдвэрийн талаар шүүхэд

1 СЗ РФ. 1996 №49. Ст. 5497.

2 СЗ РФ. 1997 №38. Ст. 4339.

гомдол гаргах тухай”¹ ОХУ-ын хуулийг ч сануулахгүй байж болохгүй.

Дурдсан хэм хэмжээний актаар иргэд шүүхэд хандах журмыг зохицуулсан, ингэхдээ хууль иргэдэд нутгийн удирдлагын хүрээн дэх өөрийн эрхээ нэг талаас, төрийн байгууллага, нөгөө талаас, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний ажилтнуудын зүгээс гаргасан зөрчлөөс хамгаалах боломж олгож байгаа юм. Үүнээс гадна иргэний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн үйлдэл, шийдвэр гэдэгт юуг ойлгохыг нарийвчлан тогтоосон, мөн өөрийн эрхийг захиргааны журмаар, шүүхийн журмаар хамгаалах боломж болон ийм байдлаар иргэд өөрийн эрхийг хамгаалах процессын хэд хэдэн чухал онцлог асуудлыг авч үзсэн.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах хамгийн чухал баталгаа бол шүүхийн хамгаалалт мөн гэж ярихдаа, хэрвээ иргэдийн хувьд нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд зөрчигдсөн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах нь үндсэн хуулийн эрх юм бол байгууллага, албан тушаалтны тухайд энэ нь үндсэн хуулиар² хүлээлгэсэн үүрэг болж таарна гэдгийг тэмдэглэх ёстой.

Ингэснээр, иргэн нутгийн удирдлагын эрхээ хэрэгжүүлэхдээ нэгэн зэрэг ийм эрхийг шүүхээр хамгаалуулах эрхтэй, харин нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, албан тушаалтан нь зүгээр ч нэг эрхтэй биш, бас иргэдийн нутгийн удирдлагын эрхийг хууль ёсны бүх аргаар, тэр дундаа шүүхийн журмаар хамгаалах үүрэгтэй. Үгүй бол ийм маягийн эс үйлдлийг тухайн байгууллага, албан тушаалтан хүн амын өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй гэж тооцно.

Гэхдээ “эрх зүйн бичмэл хэм хэмжээг амьдралд хэрэгжүүлэхэд хууль зүйн, улс төрийн, нийгэм-эдийн засгийн, ёс суртахууны бүхэл бүтэн цогц баталгаа.... үйлчилж байгаа тэр л нөхцөлд эрх зүйн хэм хэмжээ нь нийгмийн бодит харилцаанд тохирч нийцдэг”³, ийм нөхцөлд шүүхийн хамгаалалтын бодитой байдлын тухай ярих боломжтой юм.

Нутгийн өөрийн удирдлагын шүүхийн хамгаалалтын асуудлыг хоёр байр сууринаас авч үзэх ёстой.

Нэгдүгээрт, нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн эрхийг гаднаас зөрчсөн тохиолдолд шүүхийн хөшүүрэг хэрэгтэй болно. Энэ тохиолдолд бид нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг төрийн байгууллага, албан тушаалтны

1 Холбооны хууль 27.04.93. № 4866-1 (14.12.1995 шинэчилэн найруулсан) “Иргэний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн үйлдэл, шийдвэрийн талаар шүүхэд гомдол гаргах тухай” // Российская газета. 1993. 12 мая

2 1993 оны Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйл: хүн, иргэний эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрч сахин хамгаалах нь төрийн үүрэг гэж тогтоосон.

3 Дам эшлэл: Матейкович М.С. Актуальные проблемы судебной защиты избирательных прав граждан в РФ// Государство и право. 2003. № 4. С.33-40.

зүгээс зөрчсөн тухай ярих эрхтэй. Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг төрийн байгууллага, албан тушаалтны зүгээс зөрчих зөрчил олон хэлбэрээр гарч болно. Юуны өмнө, зарим заалт нь, эсхүл бүхэлдээ нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн аль нэг эрхийг зөрчсөн агуулгатай акт гаргах. Ийм актыг Холбооны улсын болон холбооны субъектын түвшинд төрийн янз бүрийн байгууллага, албан тушаалтан гаргах боломжтой. Нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагаанд төр оролцох хүрээ нь мөн харилцан адилгүй: нутгийн өөрийн удирдлагын дүрмийг батлах, бүртгэх, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тогтолцоо, бүрэн эрхийг бүрдүүлэх, орон нутгийн өмчийн хөрөнгийг хувьчлах болон бусад асуудал.

Хоёдугаарт, нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхийг дотроос нь зөрчсөн маш олон тохиолдолд шүүхийн журмаар хамгаалуулахаар асуудал тавьдаг. Энэ тохиолдолд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний албан тушаалтны гаргасан зөрчлийн тухай, мөн түүнчлэн тодорхой иргэн, хуулийн этгээд нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжийг зөрчсөн тухай ярина.

Нэг талаас, эдгээр субъектын хууль бус үйлдэл (эс үйлдэл) нутгийн удирдлагын хууль ёсны эрхийг (сонгуулийн хууль тогтоомжийг нутгийн захиргааны байгууллага зөрчих, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх гэх мэт) хамгаалахын тулд иргэн шүүхэд хандах үндэслэл болно.

Нөгөө талаас, хууль зөрчсөн талаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах санаачлагыг үйл ажиллагааных нь хүрээг тухайн зөрчил (бүрэн эрхтэй холбоотой маргаан, дүрэм нь хууль тогтоомжид нийцээгүй гэх мэт)-өөр хөндөгдсөн төрийн байгууллагуудын зүгээс гаргана.

Нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхийг хамгаалах эрх зүйн хэрэгслийн тогтолцоонд гадаад орнуудад ч нэгэн адил шүүхийн хамгаалалт голлох байр суурийг эзэлдэг.

Англо-саксоны эрх зүйн уламжлал бүхий улсуудад энэ нь юуны өмнө “нийтийн эрх зүйд” эрхийн субъектын эрх, үүргийг хамгаалах нь материаллаг эрх зүйн хэм хэмжээнд биш, процессын эрх зүйн хэм хэмжээнд шууд тусгалаа олсон байдаг.

Британи-америкийн эрх зүйн аксиом нь материаллаг эрх зүйгээр олгогдож байгаа эрх нь зөвхөн “цаасан дээр” байдаг бөгөөд тэдгээрийг шүүхийн процесст хэрэглэж амьдралд нэвтрүүлэх хүртэл хийсвэр хэвээр үлддэг. Энэ нь юу гэсэн үг вэ гэвэл, ийм эрхийн ямар ч дутагдал, хийдэл нь процессын эрх зүйд хэрэглэснээр илэрч улмаар засварлаж байдаг гэсэн үг юм.

Энэ тохиолдолд процессын эрх зүйн хийдэлд материаллаг эрх зүй нуугдаж байдаг гэж ярьдаг. Америкийн Үндсэн хуулийн эхний арван

нэмэлт, өөрчлөлтийг энэ философийн дагуу эрх зүйн материаллаг биш харин процессын агуулгаар өөрчилсөн байдаг¹.

АНУ-д нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг шүүхээр хамгаалах асуудал эрх зүйн хамгаалалтын тогтолцоонд тийм ч шийдвэрлэх үүрэгтэй биш, харин муниципалитетын эрх зүйн байдлын өөр өөр элементэд хэм хэмжээний актыг тайлбарлах замаар зохицуулах нөлөөлөл үзүүлдэг байна. Энэ тогтолцоонд гол байр суурийг шүүхийн прецедент, шүүхийн номлол эзэлдэг.

Орон нутгийн хэрэгтэй холбоотой шүүхийн номлол нь мужуудын дээд шүүхийн үйл ажиллагааны үр дүн байдаг бөгөөд мужуудын дээд шүүхийн үүрэг роль нь зарим эрдэмтдийн саналаар хэд хэдэн эрх мэдлийг мужуудад шилжүүлэхэд чиглэсэн “шинэ федерализм”-ын бодлогыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор хүчтэй болсон. Гагцхүү зарим тохиолдолд нутгийн удирдах байгууллагын нөхцөл байдал шууд байдлаар, заримдаа - аль нэг мужид тогтоосон зарчмыг үл харгалзан холбооны Дээд шүүхээс гаргасан шийдвэрээр зохицуулдаг.

АНУ-д шүүхийн хамгаалалт нутгийн өөрийн удирдлага гэхээсээ илүүтэйгээр мужийн эрхийн баталгаа болдог. Америкийн судлаачид нутгийн удирдах байгууллагын тухайд шүүхийн байр суурийг хатуу гэж тодорхойлдог, үүн дээрээ санал нэгтэй байдаг². Мужуудын шүүх нутгийн удирдлагын хуулийг хатуугаар тайлбарлан, нутгийн удирдлагад мужийн оролцоог зөвтгөж, АНУ-ын төрийн практикт төв рүү тэмүүлсэн хандлагын цаашдын хөгжлийг дэмжсээр байна³.

Нутгийн өөрийн удирдлагын чухал баталгааг хэрэгжүүлэх механизм

1 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Осаке К. Сравнительное правоведение в схемах: общая и особенная часть. М., 2002. С.408, 413.

2 Үзэх: Бакатин Д.В., Ковалева Т.К. Жагсаалтад дурдсан бүтээл Х. 18.

3 Нутгийн удирдлага, муж хоёрын хоорондын маргааныг шийдвэрлэхэд шүүхийн үүргийг харуулсан тодорхой жишээ бол Нью-Йорк мужийн давж заалдах шатны шүүхийн “Адлер Дигарын эсрэг” хэргээр гаргасан шийдвэр бөгөөд, үүний агуулга нь дараах зүйл рүү хөтөлдөг. Нью-Йорк мужийн Үндсэн хуульд оруулсан өөрчлөлт хотуудад “өмч, хэрэг болон удирдлагын” хүрээнд бие даасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх эрхийг олгож, мужийн хууль тогтоох байгууллагын эрх мэдлийг хязгаарласан. Үндсэн хуулийн хязгаарлалтыг үл харгалзан холбогдох дэггүйгээр Нью-Йорк мужийн өөрөө удирдах байгууллагын орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрхийг зохицуулсан хууль баталсан байна. Гэсэн ч мужийн Үндсэн хуулийн илэрхий алдааг давж заалдах шатны шүүхийн гишүүд дэмжиж “мужийн ашиг сонирхол” гэдэг номлолыг бий болгосон. Шүүгч Поунд тухайн хуулийн зохицуулах асуудал нь мужийн хүн амын олонхын эрүүл мэнд, сайн сайхантай холбоотой, хэрвээ шийдвэр нь мужийн хувьд чухал ач холбогдолтой бол хууль тогтоогч түүнийг бүр мужийн ашиг сонирхол, нутгийн ашиг сонирхолтой холилдсон байсан ч зохицуулах ёстой гэжээ. Ийм чиг шугамыг одоог хүртэл баримталсаар ирсэн байж болно. Үзэх: Мөн тэнд. Х.14-15.

шүүхийн хамгааллыг авч үзэхдээ Оросын болон гадаад орнуудын шүүхийн тогтолцооны онцлог, нутгийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалтын хүрээнд шүүх эрх мэдлийн салбарын бүрэн эрхийг тодорхойлсныг судлахгүй байж болохгүй. Энэ нь шүүхийн хамгаалалтын үйлчлэх байдал, нутгийн өөрийн удирдлагын салбар дахь өөрийн эрхийг шүүхийн журмаар хамгаалах субьектив эрхийн боломж нь шүүх засаглалын янз бүрийн байгууллагын харилцаа, тэдгээрийн нутгийн өөрийн удирдлагатай холбоотой маргаан шийдвэрлэх эрх мэдлээс шууд хамаардгаас шалтгаалж байна.

1993 оны Үндсэн хууль шүүх засаглалын холбооны зөвхөн гурван байгууллага байхаар тогтоосон: Үндсэн хуулийн шүүх (Зүйл 125), Дээд шүүх - иргэний, эрүүгийн, захиргааны болон бусад ердийн шүүхэд харьяалагдах хэрэг шийдвэрлэх шүүхийн дээд байгууллага (Зүйл 127), Арбитрын дээд шүүх - эдийн засгийн маргаан болон арбитрын шүүхээр шийдвэрлэх бусад хэргийн шүүхийн дээд байгууллага (Зүйл 127). Эдгээр нь холбооны шүүхийн тогтолцоог бие даасан, нэгнээсээ хараат бус байгууллагуудаас бүрддэг гэдгийг харуулж байна:

- Дээд шүүх тэргүүлсэн ердийн шүүхийн дэд тогтолцоонд Дээд шүүхээс гадна Бүгд Найрамдах Улс, хязгаар, мужийн шүүх, холбооны хэмжээний хотын шүүх, автономит мужийн, автономит тойргийн, районы шүүх, цэргийн шүүх, түүнчлэн холбооны үндсэн хуульчилсан хуулиар байгуулж болох холбооны иргэний, захиргааны хэргийг хянан хэлэлцэх дагнасан шүүх;
- Арбитрын дээд шүүх¹(2014 онд татан буугдах хүртэл) тэргүүлсэн арбитрын шүүхийн дэд тогтолцоо, үүнд холбооны тойргийн арбитрын шүүх, Холбооны субьектуудын арбитрын шүүх ордог;
- Дагнасан шүүхийн байгууллага-ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх, үнэн хэрэгтээ өөрийн дэд тогтолцоогүй ч тусгаар байдалтай, дээрхи аль ч дэд тогтолцоонд ордоггүй.

Дээр дурдсан бие даасан байдал, хараат бус байдал нь тэд эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарах хэргийг эцэслэн шийдвэрлэдэг, нэг нь нөгөөгийнхөө шийдвэрийг хянан үзэх эрхгүй байдгаар илэрдэг.

Ийм байдлаар бүх шүүхийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих нэгдсэн байгууллага байхгүй байдал нь нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээний хууль тогтоомжийг нийт улсын нутаг дэвсгэр дээр нэг мөр хэрэглэх практикийг боловсруулахгүй бол, нэг хуулийг шүүхийн дэд тогтолцоо бүрт өөрөөр

¹ Энд 1993 оны Үндсэн хуулийн анхны найруулгын талаар ярьж байна, 2014 оны өргөн хүрээний шүүхийн шинэчлэлийн дүнд нөхцөл байдал үндсээрээ өөрчлөгдсөн, Арбитрын Дээд Шүүхийг татан буулгасан бөгөөд түүний чиг үүргийг шинээр эмхлэн байгуулсан Дээд Шүүхийн эдийн засгийн маргааны танхимд төвлөрүүлсэн. (Ред. тэмдэглэл)

хэрэглэх, улмаар шүүхийн практикт зөрчилтэй байдал үүснэ.

Жишээ нь, “Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын нийтлэг зарчмын тухай” 1995 оны Холбооны хуулийг орон нутгийн өмчийн тухай асуудлаар ердийн шүүх болон арбитрын шүүхэд олон янзаар тайлбарлах, хэрэглэх боломжтой¹.

Үүний зэрэгцээгээр Дээд шүүх, Арбитрын Дээд шатны шүүх (2014 онд түүнийг татан буулгах хүртэл) энэ асуудлын ач холбогдлыг ойлгож хууль тогтоомжийг хэрэглэх талаар тулгамдсан асуудлыг Дээд шүүхийн Бүгд хурал, Арбитрын Дээд шүүхийн Бүгд хурлын хамтарсан хуралдаанаараа хэлэлцээд, хамтарсан тогтоол гаргаж хоёр дэд тогтолцооны шүүхүүдэд тайлбар өгч байгаа нь хуулиар шууд зохицуулагдаагүй боловч түүнтэй харин зөрчилдөхгүй нь маргаангүй тул онцгой чухал эхлэл гэж үзнэ².

Оросын шүүхийн тогтолцооны онцлог нь Үндсэн хуулийн шүүх болон Арбитрын шүүх нь дагнасан шүүх байдагт, өөрөөр хэлбэл, зөвхөн хуулиар тэдний харьяалалд хамруулсан хэргийг авч хэлэлцдэгт оршино

Ердийн шүүхийн хэргийн харьяаллыг хатуу тодорхойлсон зүйл байхгүй (шүүхийн журмаар хамгаалуулах эрхийн хязгааргүй байдлыг тооцвол) бөгөөд хууль тогтоомжоор зөвхөн дагнасан шүүхийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хамруулснаас бусад хуулиар хамгаалсан эрх, эрх чөлөөг хамгаалах бүх хэргийг авч хэлэлцдэг.

Шүүхийн эрх мэдлийн хуваарилалтын тулгамдсан асуудлыг шүүхийн тогтолцооны “нэгдмэл байдлын” хүрээнд авч үзэхдээ гадаад орнуудын шүүх засаглалын бий болсон загварыг авч үзэх нь зохистой юм.

Англо-саксоны эрх зүйн бүлийн улс орнууд-Их Британи, АНУ болон английн колони байсан, эсхүл англосаксоны загварыг сонгосон бусад орон шүүх засаглал дотроо үл хуваагдах тогтолцоотой. Шүүхийн хуваагдмал тогтолцоо ихэвчлэн эх газрын эрх зүйн бүлийн улсуудад байдаг.

Англо-саксоны “нийтийн эрх зүй”-н тогтолцоонд ердийн шүүхээс тусгаар үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг (үндсэн хуулийн шүүх ажиллагаа-юстиция), захиргааны шүүхийн тогтолцоо (захиргааны шүүх) болон хуулиар бүрэн эрхэд хамааруулсан хэргийг авч хэлэлцдэг бусад дагнасан шүүхийн тогтолцоо байдаггүй. Үүнд нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээний асуудал ч нэгэн адил хамаарна.

Нэг талаас, энэ нь шүүгчдийн мэргэшсэн байдал, төрийн зүгээс ердийн шүүхэд үзүүлэх өндөр итгэл, нөгөө талаас, ердийн шүүхийн зүгээс төрийн байгууллагуудын үйлдэл, шийдвэрийг хянах бүрэн эрх, хууль зүйн хүрээ

1 Үзэх.Жуйков В.М. Судебная защита прав граждан и юридических сил. М. 1997.с.192.

2 Үзэх, жишээ нь, ОХУ-ын Дээд Зөвлөлийн хуралдааны тогтоол, 92.08.18 №12/12 “Зарим хэргийн Шүүх, арбитрын шүүхийн харьяаллын талаар”//Вестник ВАС РФ. 1992. №1.

хязгаартай болохыг шууд буюу шууд бусаар нотолдог.

Ийнхүү Их Британи, АНУ-д шүүхүүд ихэвчлэн шүүхийн дундыг баримтлах /судебная сдержанность/ зарчмыг - the principle of judicial restraint баримталдаг. Практикт энэ нь шүүх ихэнх маргаантай асуудлаар төрийн байгууллагын байр суурийг баримтална гэсэн утгатай.

Шүүхийн институтэд ийм боломжийг англо- саксоны одоогийн тогтолцооны орон нутгийн эрх зүйн зохицуулалтын зарчмын дагуу “нутгийн ажил хэрэг”-ийн хүрээнээс гадуур хэргийг *inter vires* зарчмаар, өөрөөр хэлбэл, зөвхөн хуулиар зөвшөөрсөн асуудлыг эрхэлж болох, гэтэл “нутгийн ажил хэрэг”-ийн хүрээг оновчтой тодорхойлоогүй тохиолдолд шүүх нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрхлэх асуудлын хүрээг тайлбарлахдаа илүү өргөнөөр, эсхүл явцуугаар тайлбарлах боломжтой.

Хууль тогтоох байгууллага захиргааны зарим актыг хянах боломжгүй гэж тусгайлан тогтоосон. АНУ-д ердийн шүүхэд актыг хянуулахаар хандах урьдчилсан нөхцөл нь тухайн актыг баталсан байгууллага, эсхүл дээд шатны албан тушаалтан гомдлыг урьдчилан шийдвэрлэсэн байх ёстой. Их Британид захиргааны актыг хянуулахаар захиргааны хэргийн тусгай шүүхэд гомдол гаргах журамтай¹.

Гэхдээ хэргийг өөрийн ажиллагаандаа хүлээн авах асуудлыг шүүх тодорхой тохиолдол бүрт шууд шийдвэрлэнэ, учир нь альтернатив хэрэгсэл тохиромжгүй, эсхүл үр нөлөөгүй нөхцөлд шүүх төрийн байгууллагад хяналт тавих боломжтой.

Их Британийн ерөнхий харьяаллын шүүх нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд тавих ерөнхий хяналтыг тусгайлсан хуулийн зохицуулалт шаардахгүйгээр хэрэгжүүлдэг.

АНУ-д ердийн харьяаллын шүүх төрийн байгууллага болон түүний албан тушаалтны гаргасан шийдвэрт гомдол гаргахыг зарим тохиолдолд зөвшөөрдөг, хэдийгээр энэ нь хуулиар зохицуулагдаагүй байхад хүртэл.

Эх газрын эрх зүйн тогтолцоо бүхий улсуудад шүүх эрх мэдлийг үндсэн хуулийн, захиргааны болон түүнтэй зэрэгцэн орших ердийн шүүхийн дагнасан үйл ажиллагааны чиглэлийн шүүхийн дэд тогтолцоонд нарийвчлан хуваарилдаг.

Тухайлбал, Германы 1949 оны Үндсэн хуульд, Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх- үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагаас гадна Холбооны шүүхийн танхим - Дээд шүүх /ердийн шүүхийн/, Холбооны захиргааны, санхүүгийн, хөдөлмөрийн, нийгмийн шүүх байхаар заасан. Үүнээс гадна

¹ Үзэх: Бойцова В.В, Бойцова Л.В. Классические современные системы судебного контроля за администрацией//Юридический мир. 2002, № 11. с.25

холбоо нь цэргийн-эрүүгийн шүүх, бизнесийн үйл ажиллагааны эрх зүйн хамгаалалтын шүүх зэргийг байгуулах эрхтэй. Ингэхдээ дурдсан бүх шүүхүүд нэгнээсээ хараат бус байна.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах хүрээнд захиргааны шүүх нь гол бөгөөд давамгайлах хэрэгсэл болдог-энэ төрлийн шүүх төрийн ихэнх байгууллага, албан тушаалтны (хянаж, хүчингүй болгох эрхийг хуулиар үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхэд хамааруулсан актуудаас бусад) актыг хянаж, хүчингүй болгох эрхтэй.

Үүний зэрэгцээгээр ердийн шүүхүүд нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах асуудлаар өөрийн гэсэн үүргийг гүйцэтгэдэг. Тэд хуулийн зарим онцгой заалтын дагуу төрийн байгууллагын актуудад тодорхой төрлийн хэргээр хяналт тавих бүрэн эрхтэй байдаг. Зарим асуудлаар ердийн шүүх нь төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих онцгой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг. Бусад хүрээнд ердийн шүүх нь захиргааны шүүхтэй хамтран төрийн байгууллагын зүгээс зөрчсөн нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн баталгааг бүрдүүлдэг. Тухайлбал, Францад ердийн шүүхийн болон захиргааны шүүхийн бүрэн эрхийн ялгааг хангалттай нарийвчлан зохицуулсан.

“Ердийн шүүхийн хяналтад засаг захиргаа үл хамаарах” үзэл баримтлалын дагуу шүүхийн хамгаалалтыг захиргааны шүүх хэрэгжүүлнэ. Захиргааны актын хууль бус байдал нь хэт хавтгайрсан байх нөхцөлд уг акт нь захиргааны шинжээ алдаж, хувийн актад тооцогдох үед ердийн шүүхийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарна¹.

Ийм байдлаар нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалтын бий болсон тогтолцоонд сайн ч, бас дутагдал ч тал бий гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой.

Шүүх эрх мэдлийн хуваагдах тогтолцоотой тогтолцооны ололт амжилтад дараах зүйлийг тэмдэглэхгүй байж болохгүй: зохион байгуулалт

1 Шүүх эрх мэдлийг хуваарилахын жинхэнэ учир дутагдалтай тал нь өөр өөр тогтолцоот шүүхийн хооронд бүрэн эрх хуваарилах талаар байнга гарах тулгамдсан асуудал юм. Франц Улсад энэ асуудлаар 100 гаруй хууль, хуулийн олон тооны дэд акт, шүүхийн шийдвэрийг гаргасан. Үүнээс гадна, 1848 онд Шүүхийн харьяаллын асуудлаар онцгой шүүх (Зөрчлийн асуудлаарх онцгой шүүх) байгуулсан. Хууль зүйн эдгээр их материал дунд учраа олох нь хялбар бус байдаг. Шүүхийн харьяаллын асуудлаар 1971 онд үүссэн маргааныг шийдвэрлэсэн 1971 оны хэргээр шийдвэр гаргахад 7 жил шаардагдсан. Г.Брэбаны тэмдэглэснээр “шүүхийн хэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогчид заримдаа аль шүүхэд хандахыг огт мэдэхгүй болж, эцсийн дүнд залхдаг. Ингээд эцсийн дүнд үнэн хэрэгтээ багахан хамгаалалтыг хүртдэг.” Зарим эрдэмтдийн үзэж байгаагаар тодорхой шүүхүүд захиргааны байгууллагад харьяалагдаж байгаад үүнээс илүү аюулыг олж хардаг. Тухайлбал, Г.И.Никеров бичихдээ: Франц Улсад захиргааны шүүх нь төрийн удирдлагатай нягт холбоотой, тухайлбал, байнга тохиолдох ротаци, буюу шүүгчид бусад байгууллага дээр ажиллахаар явдаг нь тэдгээр байгууллагад алагчлалгүй хандахад нөлөөлөхгүй байх боломжгүйд хүргэдэг.

талаас авч үзвэл дагнасан шүүхүүд нь ердийн шүүхийг давж гарсан, учир нь өндөр хэмжээнд мэргэшсэн шийдвэр гаргахын тулд онцгой ажиллагаа, шүүгчдийн тусгай сургалт шаардлагатай.

Дутагдалтай талд нь дараахыг хамруулж болно:

1) захиргааны шүүхэд хэрэглэж байгаа ажиллагаа нь мөн чанарын хувьд мөрдөн байцаалтын шинжтэй бөгөөд ихээхэн хугацаа шаарддаг;

2) өөр өөр дагнасан шүүхүүдийн хооронд нарийвчилсан ялгааг гаргахад асуудал тулгардаг.

Гэхдээ сүүлчийн асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн боломжтой байна. Учир нь ийм тогтолцоо удаан хугацаанд оршин тогтносон улсад иймэрхүү төрлийн зөрчлийг шийдвэрлэх механизмыг тогтоосон байдаг.

Англо-саксоны тогтолцооны бага гэхээргүй ач холбогдол бүхий ололт бол ердийн шүүхүүд төрийн эрх мэдлийн байгууллага, түүний албан тушаалтнуудаас үйлдэл хийх (үйлдлийг хийхээс татгалзах)-ийг шаардах, энэ талаар шийдвэр гаргах эрхтэй байхад эх газрын тогтолцоотой ихэнх улсын дагнасан шүүхүүд ийм эрхгүй байдаг.

Их британид жишээ нь, төрийн байгууллагын үйл ажиллагаагаараа статус кво /байдлыг байгаагаар нь байлгах/-г зөрчихөөс сэргийлэхийн тулд эцсийн шийдвэр гарахаас өмнө урьдчилан шүүхийн шийдвэр гаргуулах боломжтой. Гэхдээ англо-саксоны загварт ч мөн адил дутагдал байдаг.

Эхний дутагдал нь хэдийгээр хачирхалтай ч гэсэн эрх зүйн хамгаалалтын хэрэгслийн олон талт байдал юм. Шүүхийн хамгааллын хэрэгслийг зөв сонгох нь хүндрэлтэй, сонголтыг буруу хийх нь санаанд оромгүй үр дүнд хүргэдэг. Үүнээс гадна нэг хэрэг дээр нийтийн эрх зүйн болон хувийн эрх зүйн хэрэгслийг хослуулан хэрэглэх боломжгүй.

Оросын шүүхийн тогтолцоог эргэн авч үзэхдээ шүүхийн дэд тогтолцоо бүрийн дотор шүүхийн эрх мэдлийг хуваарилах хэрэгсэл нь шүүхийн харьяаллын институт, мөн түүнчлэн шүүхүүдийн хооронд -хэргийн харьяалал байдаг гэдгийг заавал тэмдэглэх ёстой. Нутгийн өөрийн удирдлагын шүүхийн хамгааллыг шүүхийн тогтолцоонд ордог бүх шүүх хэрэгжүүлнэ. Шүүн таслах ажиллагааны төрөл нь зөрчигдсөн эрхийн болон зөрчлийн шинжээс хамаарна.

Нутгийн өөрийн удирдлагыг хамгаалах үндсэн хуулийн хамгаалалттай холбоотой шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааг Үндсэн хуулийн шүүх хэрэгжүүлнэ, иргэний болон захиргааны шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааг - ердийн шүүх болон арбитрын шүүх хэрэгжүүлнэ гэдгийг тогтоогоод, тэдгээрийн тус бүрийн дэд тогтолцооны нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах хүрээний эрх мэдлийг тодорхойлох шаардлагатай.

Дэлхийн ихэнх улсад үндсэн хуулийн хяналт үндсэн хуулийн заалтыг

хангах чухал хэрэгсэлд хамрагддаг бөгөөд ардчилсан төрийн шинж гэж тооцогддог. Төрийн байгууллага, албан тушаалтны Үндсэн хуулийг зөрчсөн эрх зүйн акт, үйлдлийг илрүүлэх, түүнчлэн илрүүлсэн зөрчлийг арилгуулах арга хэмжээ авах нь Үндсэн хуулийн хяналтын үндсэн зориулалт нь гэж тооцдог нь түгээмэл байна.

Гадаад орнуудад байгаа үндсэн хуулийн хууль зүйн загвар нь өөрийн онцлогтой бөгөөд үндсэн хуулийн хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүх ажиллагаагаар дамжуулан нутгийн өөрийн удирдлагыг хамгаалахад ихээхэн нөлөө үзүүлдэг.

Их Британийн шүүхийн тогтолцоонд нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн хяналтын дараах онцлогийг ангилж болно.

Анхдагч болон ер нь гол онцлог нь үндсэн хууль ёсны байгуулалтын үндэс, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, түүнчлэн нутгийн удирдлагын хүрээнд гаргасан актыг оролцуулан хэм хэмжээний акт хууль ёсонд нийцэх байдлыг хангах нь ердийн шүүхийн эрх хэмжээнд хамруулсан. Өөрөөр хэлбэл, онцгой (дагнасан) үндсэн хуулийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа байхгүй (эх газрын эрх зүйн тогтолцоо бүхий улс орнуудын нэгэн адил). Энэ нь Их Британид бичмэл үндсэн хууль байхгүйтэй холбоотой.

Үндсэн хуулийн байгуулалтын нэлээд чухал үндэс жишээлбэл, нутгийн өөрийн удирдлагыг үндсэн хуулийн ач холбогдол бүхий парламентын болон бусад хэм хэмжээний актад баталгаажуулсан нь тухайн хууль үндсэн хуульд нийцсэн эсэх талаар асуулт тавих боломжийг үгүй хийж байна.

Хоёрдогч онцлог нь парламентын давамгайлах зарчмыг (яг үнэндээ бол шүүгчдийн) идэвхтэй байдалтай хослуулах, энэ нь эрх зүйг бүтээх хүрээнд хууль тогтоогч болон шүүхийг сөргүүлэн тавихаас зайлсхийх боломжийг олгодоггоороо эх газрын үндсэн хууль-эрх зүйн номлолын онцлогоос ялгаатай.

Английн шүүхийн тогтолцооны зарчмын ихээхэн хэсгийг АНУ-д үргэлжлүүлэн хөгжүүлсэн. Үүний зэрэгцээгээр үндсэн хуулийн хэрэг шийдвэрлэх ажиллагаа америкийн загвар нь маш олон онцлог, онцгой шинжтэй.

АНУ-ын онцлог нь бичмэл Үндсэн хуультай (холбооны 1787 оны үндсэн хууль болон мужуудын үндсэн хууль), түүнчлэн төрийн холбооны тогтолцоо, шүүх хэм хэмжээний актыг Үндсэн хуульд нийцээгүйд тооцож түүнийг хүчингүйд тооцох онцлог эрх зүйн байдлаар тайлбарлагддаг¹.

Холбооны Үндсэн хуульд нутгийн удирдлагын талаар ямар нэг заалт

¹ АНУ-ын анхан шатны шүүх хууль тогтсон практикаар үндсэн хуульд үл нийцэх тухай шийдвэр гаргах эрхтэй, гэхдээ энэ эрхээ урвуулан ашиглаж болохгүй, бүрдээд байгаа практикаар бол тэд энэ эрхээ урвуулан ашгтладаггүй, зайлшгүй тохиолдолд шийдвэрээ гаргана. Дэлгэрэнгүйг үзэх: Чудаков М.Ф. Конституционное право США. Основные институты. Минск, 1999. С.109-115.

байхгүй. Учир нь нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагааг АНУ-д “орон нутаг /муниципалитет/ нь муж улсын бүтээгдэхүүн” гэдэг томъёоллоор тайлбарладаг, энэ факт нутгийн өөрийн удирдлагыг үндсэн хуулийн хүрээнд хамгаалах шүүхийн хамгааллын онцлогт өөрийн үл мөрийг үлдээдэг.

Иймээс нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн эрхийн эрх зүйн зохицуулалтыг мужийн түвшинд шилжүүлсэн, муж улсуудын үндсэн хуульд нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагааны зохицуулалтыг тусгасан. Ийм байдлаар нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн эрхийг хамгаалах асуудлаар шүүхийн хамгийн чухал шийдвэрийг мужуудын Дээд шүүхүүд гаргадаг.

Холбооны Дээд шүүх - улс орны шүүхийн тогтолцооны дээд байгууллагын хувьд ихэнх хэргийн тухайд давж заалдах, хяналтын шатны шүүх болдог. Тийм ч учраас Дээд шүүх нутгийн өөрийн удирдлагын статуст ихээхэн нөлөө үзүүлсэн хэд хэдэн шийдвэр гаргасан.

Үндсэн хуулийн хяналтын “европын” (буюу “австрийн”) загварын хүрээнд маш нарийн хязгаарласан бүрэн эрхтэй (Франц, Герман), шүүхийн механизмын гадна оршдог, тусгай шүүх, эсхүл квази шүүхийн инстанци үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг. Энд дурдсан улс оронд бусад ажиллагаанаас ялгаатай үндсэн хуулийн тусгай шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаа байдаг.

Нутгийн өөрийн удирдлага нь ОХУ-д үндсэн хуулийн байгуулалтын суурийн нэг бөгөөд Үндсэн хуулиар хамгаалсан субьектив эрх мөн.

Үндсэн хуулийн дагнасан шүүх гэдэгт үндсэн хуулийн маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг Үндсэн хуулийн шүүх хэрэгжүүлэхийг ойлгоно. Үндсэн хуулийн шүүхийн үйл ажиллагааны зорилго нь (“ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” холбооны үндсэн хуульчилсан хуулийн 3 дугаар зүйлд зааснаар)¹ үндсэн хуульт ёс, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, улсын нийт нутаг дэвсгэрт Үндсэн хуулийг дээдлэхэд оршино.

Энэхүү суурь нөхцөл байдлын улмаас нутгийн өөрийн удирдлагын асуудал зөвхөн Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн ч биш мөн түүнчлэн холбооны субьектуудын үндсэн хуулийн (дүрмийн) шүүхийн практикт тусгалаа олохгүй байх боломжгүй.. Жишээ нь, 2001 онд ОХУ-ын холбооны субьектуудын Үндсэн хуулийн шүүхүүд хууль болон бусад төрийн эрх барих байгууллагын эрх зүйн хэм хэмжээний бусад акт үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянуулахаар 450 гомдол гаргасан. Тэдгээрийг хянан үзсэний дүнд 40 тогтоол, 73 магадлал гаргасан.

ОХУ-ын холбооны субьектуудын 27 хууль, бусад хэм хэмжээний актын заалтыг Үндсэн хууль (Дүрэм)-д нийцээгүй гэж үзсэн..

1 ОХУ-ын хуулийн эмхэтгэл. 1994. № 13. Н.1447.

Өмнө нь шүүхээр Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзсэн тохиолдлуудтай адил өөр 10 тохиолдолд хэм хэмжээ тогтоосон актын заалт Үндсэн хууль зөрчсөн гэж мөн үзсэн, үүнд 1993 оны Үндсэн хуулийг зөрчсөн Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр ч хамаарч байгаа

Гэхдээ нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах асуудлаар гаргасан тогтоол, магадлал бүхий хэргийн тоо их биш гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой.

Үндсэн хуулийн шүүхийн нийтлэг эрх хэмжээг 1993 оны Үндсэн хуулийн 125 дугаар зүйл, “ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” үндсэн хуульчилсан хуулийн 3 дугаар зүйлд тодорхойлсон. Үндсэн хууль болон холбооны хуулиар тодорхойлсон бүрэн эрхийн жагсаалт нь төгс жагсаалт бөгөөд зөвхөн тухайн жагсаалтыг баталсан хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар бүрэн эрхийг нэмж болно. Үүнээс гадна Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхтэй холбоотой чухал хэм хэмжээ нь үндсэн хуулийн шүүх зөвхөн Үндсэн хуулийн хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хамаарах асуудлуудыг шийдвэрлэх тухай хэм хэмжээ юм.

Өөрөөр хэлбэл, зөвхөн эрх зүйн (гэхдээ зөвхөн үндсэн хуулийн эрх зүйн) асуудлууд, харин факт биш, субъектив эрхийг хамгаалахтай холбоотой тодорхой хэргийг шийдвэрлэхэд хамаарахгүй. Эдгээр иргэн, эрүү, захиргааны хэрэг, маргаан дахь субъектив эрхийг хамгаалах ажиллагааг ердийн шүүх болон арбитрын шүүх бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хэрэгжүүлдэг.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг үндсэн хуулийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хүрээнд болон Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхийн хүрээнд хамгаалах тухай ярихдаа үндсэн хуулийн шүүхийн практикт нутгийн өөрийн удирдлагын асуудал үндсэндээ үндсэн хуулийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааг дараах хүрээнд хэрэгжүүлэхэд үүсдэгийг зайлшгүй тэмдэглэх ёстой:

- Үндсэн хуулийн 125 дугаар зүйлд тодорхойлсон хэм хэмжээний актын Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг Үндсэн хуулийн шүүх хянах явцад;
- Үндсэн хуульд заасан иргэний эрх, эрх чөлөө зөрчигдсөн тухай гомдлоор болон Үндсэн хуулийн шүүхэд тодорхой хэргийн хувьд хэрэглэх хуулийн заалт Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянуулахаар гаргасан шүүхийн хүсэлтээр;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн 1993 оны Үндсэн хуулийн тайлбараар.

Шүүх засаглалын дагнасан шүүхийн дараачийн дэд тогтолцоо нь арбитрын шүүхийн тогтолцоо юм. Арбитрын шүүхийн дагнасан байдлыг Арбитрын хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн (цаашид АХШХ гэх) 4

дэх бүлэгт тусгасан¹.

АХХШХ-ийн 27-р зүйл арбитрын шүүхийн харьяаллын хэрэгт эдийн засгийн маргаан болон бизнесийн үйл ажиллагаа, эдийн засгийн бусад үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой хэрэг, маргаан хамаарна.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах хүрээнд арбитрын шүүх ямар бүрэн эрхтэй вэ?

АХХШХ (2002)-ийн 4 дүгээр бүлгийн 1 дүгээр зүйлд арбитрын шүүхийн харьяалах хэрэг, маргаан, тэр дундаа эдийн засгийн маргаан, мөн захиргааны болон нийтийн эрх зүйн харилцааны маргаан (бусад хэрэг)-ы хүрээг ихээхэн өргөтгөсөн. Захиргааны болон нийтийн эрх зүйн харилцааны маргаан нь арбитрын процесст цоо шинэ зүйл байсан бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг шүүхийн журмаар хамгаалахад маш их ач холбогдолтой юм.

Анх удаа Холбоо, түүний бүрэлдэхүүн дэх субъект, орон нутгийн байгууллагын хоорондын маргааныг арбитрын шүүх хянан хэлэлцэхээр хэм хэмжээ тогтоосон. Эдгээр хэргийн харьяаллын шинэлэг зүйл нь зөвхөн процессын эрх зүйн субъектын бүрэлдэхүүнийг өөрчлөөд зогсоогүй, тэрээр арбитрын шүүхийн эрх мэдэлд шинэ төрлийн хэргүүдийг хамааруулсан².

Захиргааны болон нийтийн эрх зүйн харилцаанаас үүссэн хэрэгт (АХХШХ, Зүйл 29) дараах хэргийг хамруулсан:

- Бизнесийн үйл ажиллагааны салбарт нэхэмжлэл гаргагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн эрх зүйн хэм хэмжээний актын талаар гарсан маргаан, хэрвээ уг маргааныг холбооны хуулиар арбитрын шүүхийн эрх хэмжээнд хамруулахаар заасан бол;
- Холбооны, эсхүл түүний субъектуудын төрийн эрх мэдлийн байгууллагын, нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын хэм хэмжээний бус эрх зүйн акт, эдгээр акт нь гомдол гаргагчийн дурдсан хүрээний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн тохиолдолд;
- Бизнесийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа байгууллага, иргэнээс заавал төлөх төлбөр, торгуулийг гаргуулах тухай маргааныг, хэрвээ холбооны хуульд тэдгээрийг төлүүлэх өөр журмыг тогтоогоогүй бол;
- Захиргааны болон нийтийн эрх зүйн бусад харилцаанаас үүссэн, арбитрын шүүхийн бүрэн эрхийн хүрээнд хамруулсан бусад хэрэг, маргаан.

1 Үзэх: СЗ РФ. 2002.№ 30.ст. 3012.

2 Дэлгэрэнгүй үзэх: Павлючук В. Проблемы возникающие в арбитражных судах при разрешении дел из публичных правоотношений// восточноевропейское обозрение. 2003. №2. С.98-101.

Нутгийн өөрийн удирдлагыг хамгаалах хүрээнд үүссэн, арбитрын шүүхэд харьяалалтай хэргийг илүү нарийвчлан үзэхийг хүсэж байна.

АХХШХ-ийн 29 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт бизнесийн үйл ажиллагааны салбарт нэхэмжлэл гаргагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн эрх зүйн хэм хэмжээний актын талаар гарсан маргаан, хэрвээ холбооны хуулиар арбитрын шүүхийн эрх хэмжээнд хамруулахаар заасан бол арбитрын шүүхийн харьяалалд хамаарна гэж заасан. Энэ хэм хэмжээг АХШХ-д тусгах нь Үндсэн хуулийн шүүхийн эрх зүйн байр суурьтай холбоотой байсныг тэмдэглэх нь зүйтэй. Үндсэн хуулийн шүүх 1998 оны 06 сарын 16-ны №19-П тогтоолдоо 1993 оны Үндсэн хуулийн 125, 126, 127 дугаар зүйл нь 125 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн “а”, “б”-д тоочсон холбооны хуулиас доогуур түвшний Үндсэн хуулиас¹ бусад эрх зүйн дээд хэмжээний хүчин чадалтай хэм хэмжээний актыг шалгах ажиллагааг арбитрын шүүх ч хэрэгжүүлж болох боломжтойг тайлбарласан.

Үүний зэрэгцээгээр хууль тогтоогч арбитрын шүүхэд энэ эрх хэмжээг олгох чиглэл барьсан².

“Бүтээгдэхүүний зах зээлд өрсөлдөөн болон монополи үйл ажиллагааг хориглох тухай” 22.03.91 №948-1 хууль, “ОХУ-д цахилгаан болон дулааны энергийн тарифын төрийн зохицуулалтын тухай” 14.04.95 №41-ФЗ Холбооны хуулийн 13 дугаар зүйл, Татварын хуулийн 138 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар эрх зүйн хэм хэмжээний актын талаар арбитрын шүүхэд гомдол гаргаж болно³.

Төрийн болон нутгийн өөрийн удирдах байгууллага, бусад байгууллага болон албан тушаалтны хэм хэмжээний бус эрх зүйн акт, шийдвэр, үйлдэл (эс үйлдэл)-ийн талаарх маргааныг хянан шийдвэрлэх журмыг АХХШХ-ийн 24 дүгээр бүлэгт тогтоосон. Энэ тохиолдолд хэм хэмжээний акт гэдэгт: “хууль тогтоомжийн зөрчлийг арилгах, ийм зөрчлөөс үүсэх үр дагаврыг арилгах тухай хяналтын байгууллагын шаардах бичиг, аюултай барааг эргэлтээс татан авах болон төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, тэдгээрийн албан тушаалтны эрх хэмжээний хүрээнд гаргасан ижил төстэй бусад шийдвэр, үйлдэл”⁴-ийг ойлгоно.

АХХШХ-ийн 197 дугаар зүйлд зааснаар хэм хэмжээний актын талаарх

1 Үзэх: Вестник Конституционного суда РФ. 1998. №5.

2 Бүх судлаачид энд санал нэгдээгүй болохыг тэмдэглэх ёстой. Үзэх: Жишээ нь, Нуязин А.Н. Проблемы Конституционности некоторых положений нового АПК РФ// Арбитражный и гражданский процесс. 2003. №8. с. 8-9.

3 Үзэх: Жишээ нь, Зайцева В.В. Новое о подведомственности и подсудности // Вопросы правоприменения. 2002. №4. С. 11.

4 Үзэх: Парций Я.Е. Административное судопроизводство в арбитражных судах по новому АПК РФ. М. 2003. С. 22.

маргааныг арбитрын шүүхэд харьяалуулах үндэслэл нь эдгээр акт бизнесийн болон эдийн засгийн үйл ажиллагааны хүрээнд хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн явдал байдаг.

Арбитрын шүүхэд хэм хэмжээний болон хэм хэмжээний бус эрх зүйн актыг хянан шийдвэр гаргах ажиллагаа нь хэд хэдэн ижил төстэй шинжтэй.

Хэм хэмжээний актыг хянан шийдвэрлэхэд гомдол гаргах үндэслэл нь хэм хэмжээний акт нь хууль буюу хууль зүйн давуу хүчин чадалтай актад нийцээгүй явдал байдаг; хоёр дахь тохиолдолд тухайн хэм хэмжээ тогтоогоогүй акт хууль, эрх зүйн бусад актад нийцээгүйгээр зогсохгүй шүүхэд хандах үндэслэл нь харьцангуй өргөн, учир нь энэ нь зөвхөн хууль, эрх зүйн актад нийцээгүй байдал биш, мөн гомдол гаргагчид ямар нэг хууль бус үүрэг ногдуулах, бизнесийн үйл ажиллагаанд нь саад тотгор учруулах хамаарна¹.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг шүүхээр хамгаалах нийтийн эрх зүйн харилцаанаас үүсэх хэргийн сүүлчийн бүлэгт бизнесийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа байгууллага, иргэнээс заавал төлөх төлбөр, торгуулийг гаргуулах тухай маргаан юм. Энэ төрлийн хэрэг маргааны агуулга нь нутгийн өөрийн удирдлагын эдийн засгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, хяналтын чиг үүргийг гүйцэтгэдэг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад бизнес эрхэлж байгаа этгээдээс заавал төлөх төлбөр, торгуулийг гаргуулахад шүүхийн механизмыг ашиглах боломжийг олгоход оршдог. Тухайн хэрэгсэл нь өр барагдуулах үр нөлөөтэй механизмаар дутагдаж байгаа орон нутгийн төсөвт үйлчлэх ёстой.

Эдгээр хэрэг маргааныг хянан хэлэлцэх журмыг АХХШХ-ийн 26 дугаар бүлгээр зохицуулдаг.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах асуудлаар ердийн шүүхийн бүрэн эрхэд шинжилгээ хийхдээ хэрэг маргааны харьяалал, нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг ердийн шүүх хамгаалахтай холбоотой асуудлын хэд хэдэн онцлогийг авч үзэх ёстой.

Шүүхийн хэргийн харьяаллын үндсэн институцийн гол чиг үүрэг нь ердийн шүүх, арбитрын шүүх, Үндсэн хуулийн шүүхүүдийн хоорондын эрх хэмжээг хуваарилах явдал юм. Арбитрын шүүх, Үндсэн хуулийн шүүх нь дагнасан шүүх мөн, эдгээр шүүхийн харьяалах хэргийг 1993 оны Үндсэн хууль болон холбооны хуулиудаар тодорхойлдог.

Үүнтэй ижил аргаар ердийн шүүхийн харьяаллын хэргийг тодорхойлох боломжгүй, учир нь шүүхээр хамгаалуулах эрх болон шүүхийн хамгаалалтыг

¹ Үзэх: Жишээ нь, Потапенко С. Разграничение нормативных и ненормативных актов при рассмотрении дел возникающих из публичных правоотношений // Российская юстиция. 2003. №6. С.30-31.

хязгаарлах боломжгүй, ингэснээр дагнасан шүүхийн бүрэн эрхэд хамруулснаас бусад иргэний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах бүх хэргийг ердийн шүүхийн бүрэн эрхэд хамаарна.

Ердийн шүүхийн бүрэн эрхийг Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулийн (цаашид ИХХШХ гэх) хэргийн харьяаллыг тогтоосон 22 дугаар зүйлд тодорхойлсон. Энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт ердийн шүүхүүдийн үндсэн бүрэн эрхийг заасан.

Энэ хэсгийн заалтуудын дагуу “шүүхүүд иргэний, гэр бүлийн, хөдөлмөрийн, орон сууцны, газрын, хүрээлэн байгаа орчны болон бусад эрх зүйн харилцаанаас үүссэн, иргэн, байгууллага, төрийн байгууллагын оролцоотой зөрчигдсөн болон маргаантай эрх, эрх чөлөөний тухай нэхэмжлэлтэй хэргүүдийг хянан хэлэлцэнэ.”¹

Ийм байдлаар ИХХШХ-ийн 22 дугаар зүйлийн дурдсан хэсэгт ердийн шүүхэд хянан хэлэлцдэг хэргийн талаар хамгийн ерөнхий төсөөллийг өгсөн. Судалж байгаа асуудлаар ЗСБНХУ-ын 1964 оны ИХХШХ-иас ялгаатай нь хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуульд ердийн шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны оролцогчдын талаар зохицуулалт оруулсан бөгөөд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага шүүхийн ажиллагааны бүрэн эрхтэй оролцогч нь байна.

Үүнээс гадна шүүхээр хамгаалуулж байгаа эрх зүйн харилцаа, эрх, эрх чөлөө болон оролцогчдын хууль ёсны ашиг сонирхлын хүрээг нээлттэй үлдээсэн гэдэгт анхаарлыг дахин хандуулахыг хүсэж байна.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалахад ердийн шүүхийн нийтийн эрх зүйн харилцаанаас (ИХХШХ дэд бүлэг III) үүссэн хэргийг хянан хэлэлцэхэд шүүхийн эрх мэдэл онцгой үүрэг гүйцэтгэдэг, ийм хэргийн үндсэн төрлийг ИХХШХ хуулийн 245 дугаар зүйлд тодорхойлсон. Ийм хэрэгт хуульд дурдсан зүйл дараах хэргийг хамааруулсан:

- Эрх зүйн хэм хэмжээний актын талаарх маргаантай хэрэг;
- Төрийн эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, албан тушаалтан, төрийн болон орон нутгийн албан хаагчийн шийдвэр, үйлдлийн талаарх маргаантай хэрэг;
- ОХУ-ын иргэний сонгуулийн, эсхүл ард нийтийн санал асуулгад оролцох эрхийг хамгаалах хэрэг;
- Нийтийн эрх зүйн харилцаанаас үүссэн, холбооны хуулиар шүүхийн эрхлэх асуудалд хамруулсан бусад хэрэг².

1 Үзэх: ОХУ-ын Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх хууль.// ОХУ-ын Хууль тогтоомжийн эмхэтгэл. №46. х.4532.

2 Үүнтэй холбоотойгоор тухайн төрлийн хэргээр тогтвортой шүүхийн практик аль хэдийн бий болсныг сануулахгүй байж болохгүй. Хамгийн чухал, агуулгын хувьд прецедентийн ач холбогдолтой гэж дараах хянан шийдвэрлэх ажиллагааг тооцож болно (2000 оны үед бий

Эрх зүйн хэм хэмжээний актыг хүчингүйд тооцох хэргийг хянан хэлэлцэх журмыг ИХХШХ -ийн 24 дүгээр бүлэгт тогтоосон. Энэ бүлэгт судалж байгаа асуудлын хувьд чухал ач холбогдолтой хэд хэдэн заалт байдаг, үүнд анхаарлыг хандуулахыг хүсэж байна.

Юуны өмнө, энэ бүлгийн зорилгод дурдсан хэм хэмжээний акт гэдэгт юуг ойлгохыг тодруулбал, төрийн эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, албан тушаалтны тогтоосон журмын дагуу баталж, нийтлүүлсэн 1993 оны Үндсэн хууль, бусад хууль, хэм хэмжээний актаар баталгаажуулсан эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн хэм хэмжээний актыг ойлгоно.

Энэ асуудлаар илүү дэлгэрэнгүй тайлбарыг Холбооны Дээд шүүхийн Бүгд хурлын “ОХУ-ын Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулийг баталж, уг хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэнтэй холбоотой үүссэн зарим асуудлын тухай” 2003 оны 1 сарын 20-ны № 2 тоот тогтоолд хийсэн.

Үүнд эрх зүйн хэм хэмжээний акт гэдэгт эрх бүхий төрийн эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, албан тушаалтнаас тогтоосон журмын дагуу баталж, хэвлэн нийтэлсэн, эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон (зан үйлийн журам), тодорхой бус хүрээний этгээд дагаж мөрдөх үүрэгтэй, нэг бус удаа хэрэглэхээр тооцсон актад тусгасан эрх зүйн харилцаа дуусгавар болсон эсэхээс үл хамаарч үйлчилдэг актыг хэлнэ гэжээ¹.

Хэм хэмжээний актыг хуульд нийцээгүй гэж хүлээн зөвшөөрүүлэхээр гомдол гаргахад дагнасан шүүхийн харьяаллыг баримтална.

Үндсэн хуулийн шүүх, арбитрын шүүхэд хянан хэлэлцэх маргааны талаар ердийн шүүхэд гомдол гаргах боломжгүй.

Төрийн болон орон нутгийн албан тушаалтны шийдвэр, үйлдэл (эс үйлдэл)-ийн талаар гомдол гаргах нь хууль зүйн болон практикийн хувьд чухал бөгөөд энэ асуудлыг ИХХШХ -ийн 25 дугаар бүлэгт тогтоосон.

Практикт нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлаар тодорхой хувь хүн, хуулийн этгээдийн эрх, ашиг сонирхлыг хөндсөн шийдвэрийг чухамхүү дурдсан албан тушаалтан гаргадаг. Гэхдээ тэдгээрийн шийдвэр, үйлдлийг

болсон нөхцөл байдлын талаар ярьж байгаа гэдгийг ойлгох ёстой-Редакцийн тэмдэглэл): “Ардчилсан Орос” хөдөлгөөний бүсийн салбараас Ярославск мужийн захирагчийн Углич, Рыбинск, Ростов болон бусад хотын захиргааны даргыг томилсон шийдвэрийг хүчингүй болгох асуудлаар гаргасан нэхэмжлэлээр; Эрхүү хотын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын “Эрхүү мужийн Төсвийн байгуулалтын тухай, төсвийн процессын тухай” Эрхүү мужийн хуульд хотын санхүүгийн байгууллагууд мужийн санхүүгийн байгууллагын даргад харьяалагдах тухай тогтоосон хэм хэмжээг хүчингүй болгуулах тухай нэхэмжлэлээр; Тверь хотын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас Тверь мужийн төрийн эрх барих дээд байгууллагад мужийн төсвөөс хуваарилсан улсын төсвийн хөрөнгийг хотын төсөвт оруулахгүйгээр хуваарилах эрх хэмжээг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад олгосон Тверск мужийн хуулийн хэм хэмжээг хүчингүй болгуулахаар гаргасан нэхэмжлэлээр.

1 Дам эшлэл: Парций Я.Е. жагсаалтад дурдсан бүтээл. Х.14.

Үндсэн хуулийн шүүх, Арбитрын шүүхээр хэлэлцэхгүй..

ИХХШХ -ийн 255 дугаар зүйлд, төрийн эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, төрийн болон орон нутгийн байгууллагын албан тушаалтнаас гаргасан шийдвэрийн талаар иргэний шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар гомдол гаргаж байгаа бол үүнд хамтын болон ганцаарчилсан шийдвэр, үйлдэл (эс үйлдэл) хамаарах бөгөөд үр дүнд нь:

- Иргэний эрх, эрх чөлөө зөрчигдсөн;
- Иргэн эрх, эрх чөлөөгөө хэрэгжүүлэхэд саад тотгор үүссэн;
- Иргэнд ямар нэг хууль бус үүрэг хүлээлгэсэн, эсхүл хууль бусаар хариуцлагад татсан байна.

Ердийн шүүхэд харьяалагдах дараагийн төрлийн хэрэг нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалахтай холбоотой, ОХУ-ын иргэний сонгуулийн эрхийг болон ард нийтийн санал асуулгад оролцох эрхийг хамгаалахтай холбоотой байна. Энэ төрлийн хэрэг шүүхийн практикт цөөнгүй гардаг¹.

Энэ нь “Сонгуулийн эрх, ард нийтийн санал асуулгад оролцох иргэний эрхийн үндсэн баталгааны тухай” Холбооны хуулиар энэ төрлийн гомдлыг ердийн шүүхэд гаргахаар тогтоосонтой холбоотой.

Сонгуулийн эрх болон ард нийтийн санал асуулгад оролцох эрхийг зөрчсөн нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, нийгмийн нэгдлүүд, сонгуулийн комисс, бүх нийтийн санал хураалтын комисс, албан тушаалтны янз бүрийн шийдвэр, үйлдэл (эс үйлдэл)-ийн талаар гомдол гаргаж болохыг практик нотолсон.

Гадаад орнуудад ерөнхий харьяаллын шүүхүүд /ердийн шүүхүүд/ нь бараг бүх асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрхтэйгээрээ үндсэн хуулийн шүүх, захиргааны шүүх, тусгай шүүх гэх мэт дагнасан шүүхээс ялгаатай.

Төрийн эрх мэдлийн байгууллага болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын (өөрөөр хэлбэл, нийтийн шинжтэй хэрэг) үйлдэл болон акт нь хууль ёсны эсэхэд тавих хяналт нь эдгээр шүүхийн үйл ажиллагааны зөвхөн нэг чиглэл мөн.

Тэдгээрийн бүрэн эрх, түүний хязгаар, зарчим нь аль орныг авч үзэж байгаагаас хамаарч өөр өөр, бүрэн эрхийг баталгаажуулах хэлбэр нь ч бас өөр өөр байдаг (Германы суурь хууль, францад хууль, англо-саксоны тогтолцоотой улсад шүүхийн практик).

¹ Үзэх: Жишээ нь, Дээд шүүхийн шийдвэр. 04.08.1998. № 57В97-19//Бюллетень Верховного суда РФ. 1998. №11; ОХУ-ын Дээд шүүхийн шийдвэр. 29.12.1999. № 45Г-99-12.// Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. №5; ОХУ-ын Дээд шүүхийн шийдвэр 98.03.27. №45Г-98-03//ОХУ-ын Дээд шүүхийн Бюллетень. 1999.№6; ОХУ-ын Дээд Шүүхийн шийдвэр 2000.04.05. № 45Г-99-36// ОХУ-ын Дээд Шүүхийн Бюллетень. 2000. №7.

Нутгийн өөрийн удирдлагын шүүхийн хамгаалалтын хүрээнд ердийн шүүхийн бүрэн эрхийн хэмжээнээс хамаарч судалгаанд хамрагдсан улсуудыг (Франц, Герман, АНУ, Их Британи) хоёр бүлэгт хувааж болно:

1) удирдлагын холбогдолтой маргаан (нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээг оролцуулан) захиргааны шүүх (тусгай шүүх)-эд хамаарах бөгөөд ердийн шүүхийн бүрэн эрх хязгаарлагддаг улсууд (Франц, Герман);

2) ердийн шүүх нутгийн өөрийн удирдлагын холбоотой бүх асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй, гэхдээ зарим тохиолдолд тэдгээрийн бүрэн эрхийг дагнасан захиргааны тусгай шүүх хязгаарлаж болдог улсууд (АНУ, Их Британи).

Дурдсан бүх улсуудад ердийн шүүхийн нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах эрх хэмжээг:

- Ердийн шүүхийн онцгой харьяалалд;
- Ердийн болон захиргааны шүүхийн хамтын бүрэн эрхэд хамаарах болон захиргааны тусгай шүүхэд хяналт тавих ердийн шүүхийн бүрэн эрхэд хамаарах гэж ангилж болно.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалтыг хэрэгжүүлэх үндсэн хэлбэрийг шууд болон шууд бус хяналтад хувааж болно.

Шууд хяналт - төрийн эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, тэдгээрийн албан тушаалтны үйлдэл, акт хууль ёсны эсэх тухай маргааныг нээлттэйгээр хянан шийдвэрлэх.

Шууд бус хяналтын үед хэрвээ актын хууль ёсны байдал нь тухайн хэргийг шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой, эсхүл гаргаж байгаа шийдвэрийн хууль зүйн үндэс болох бол нийтийн засгийн байгууллагын актын хууль ёсны эсэхийг шүүхийн тухайн үед мөрдөж байгаа шүүхийн ажиллагааны явцад хянан хэлэлцэнэ.

Франц Улсад төрийн болон орон нутгийн байгууллагын нийтийн актад тавих шууд бус хяналтыг “тохиолдлын” гэж бас нэрлэдэг. Тохиолдлын хяналт - бол хувь этгээдийн хэргийг хянан шийдвэрлэхэд үүсэх ердийн шүүхийн үйл ажиллагааны хяналт мөн.

Нийтийн эрх зүйн бүлийн улс орнуудад нийтийн захиргааны үйл ажиллагаанд тавих шүүхийн хяналтыг:

- Статутын -хуульд үндэслэсэн;
- Статутын бус - нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээнд үндэслэсэн гэж ангилна.

Хяналтын статутын хэлбэр нь хоёр төрөлтэй:

- Нийтийн засгийн байгууллагын шийдвэрийн талаар гомдол гаргах;
- Захиргааны хэргээр доод шатны шүүхээс гаргасан шийдвэрийн

талаар дээд шатны шүүхэд гомдол гаргах¹.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалт Орос болон гадаадын улсуудын шүүхийн тогтолцоонд эзлэх байр суурийн тухай дүгнэлтээ дуусгахдаа оршин байгаа үндэснийхээс давсан нутгийн өөрийн удирдлагын шүүхийн хамгаалалтын хэрэгслийг дурдах нь ач халбогдолтой гэж үзлээ. 1998 оны 5 сарын 5-наас ОХУ-ын иргэд зөрчигдсөн эрхээ (нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг оролцуулан) хамгаалуулахаар Европын хүний эрхийн шүүхэд хандах эрхтэй болсон.

Нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд юуны өмнө хурал цуглаан хийх, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө; эрх зүйн үр нөлөөтэй хэрэгслээр хамгаалуулах эрх; өмчөө хамгаалах эрх; чөлөөт сонголтын эрх гэх мэт эрхийг хамгаалах тухай ярина.

Европын шүүхийн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг үндсэн байгууллага нь Европын шүүхийн танхим бөгөөд гомдлыг хянан үзэхээр хүлээн авсан тухай шийдвэр гаргаж (хүлээн авах боломжтой эсэхийг шийдвэрлэх), хэргийг (мөн чанарыг олж харж) хянан хэлэлцэж, прецедентийн шинжтэй шийдвэр гаргана.

Прецедентийн тогтолцооны хүрээнд гаргасан европын шүүхийн шийдвэрийн үндсэн онцлог нь шийдвэрийн үндэслэх хэсэгт дараа дараагийн шийдвэрт эрх зүйн үндэслэл болгон ашиглаж болох тодорхой эрх зүйн заалтыг агуулдаг.

Европын шүүхийн хангалттай тооны шийдвэр байгаа нь анхны дүгнэлт, нэгтгэл хийхэд үндэслэл болох боломжтой. Тухайлбал, “бидний нутаг нэгтнүүд болон гадаадын иргэд Европын шүүхэд чухам ямар гомдол гаргадаг, түүнчлэн өгсөн өргөдөл, гомдлын тухайд Европын шүүхийн байр суурийг үнэлэх, тухайн асуудлаар Европын шүүхийн болон магадгүй оросын ч практикийн цаашдын хөгжлийг тодорхойлох...”²

Харамсалтай нь одоогоор Европын шүүхийн байр суурийг илэрхийлж, шинжилгээ судалгааны ажил, эрх зүйн анализ хийхэд Орост нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг зөрчсөн гомдлоор гаргасан Европын шүүхийн шийдвэр хангалттай байхгүй байна.

Дээрх байдлын нэг шалтгаан нь Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөний тухай Европын конвенцээр албан ёсоор тогтоосон Европын шүүхээр гомдол хэлэлцүүлэх үндэслэл болох нөхцөлүүдийн жагсаалт юм.

Европын шинжээчид хэд хэдэн ийм нөхцөлийг гаргаж тавьдаг³:

1 Үзэх: Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М: Изд-во РУДН, 2002 С.125.

2 Воскобитова М.Р. Обзор решений Европейского суда по правам человека на предмет приемлемости по жалобам, поданным против РФ//Государство и право. 2002. № 8. С.24.

3 Үзэх: Clements Luke< Mole Nuala, Simmons Alan. European Human Rights: Making a Case under

- Европын шүүхэд зөвхөн “Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах тухай” Европын конвенцид заасан эрх зөрчигдсөн нөхцөлд хандаж болно;
- Тухайн улс Европын шүүхийн харьяалалд орсон, үйл явдал нь ийнхүү Европын шүүхийн харьяалалд орсноос хойш болж өнгөрсөн нөхцөл байдлыг авч хэлэлцэнэ;
- Эрх зүйн зөрчил нь Европын шүүхийн харьяалалын нутаг дэвсгэр дээр гарсан байх;
- Гомдлыг зөвхөн эрх нь зөрчигдсөн этгээд өөрөө гаргана;
- Өргөдөл гаргагч нь тухайн улсад байгаа эрхийг хамгаалах үр нөлөөтэй хэрэгслүүдийг бүгдийг хэрэглэж дуусгасан байх (Оросын хувьд хамгаалалтын үр нөлөөтэй хэрэгсэл нь шүүх гэж тооцдог, давж заалдах болон хяналтын шатыг оролцуулан);
- Европын шүүхэд шүүхийн эцсийн шийдвэр гарснаас хойш 6 сарын дотор хандаж болно;
- Гомдол үндэслэлтэй байх, өөрөөр хэлбэл, түүний эрхийг төрийн зүгээс зөрчсөн болохыг гомдол гаргагч өөрөө нотлох үүрэгтэй;
- Гомдлыг нэргүйгээр гаргахгүй;
- Гомдолд бусдыг доромжилсон үг хэллэг хэрэглэхгүй;
- Нэг асуудлаар гомдлыг хоёр буюу түүнээс дээш олон улсын байгууллагад (жишээ нь, Европын шүүх, НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо) гаргахгүй.

Ийм хэлбэрийн олон шаардлага тавигдаж байгаа бөгөөд бүртгэгдсэн нийт гомдлын ойролцоогоор дөнгөж 10%-ийг Европын шүүх хянан хэлэлцдэг¹.

8.2. Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг үндсэн хуулийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаагаар хамгаалах нь (Орос болон гадаадын орнуудын жишээн дээр)

Ардчиллын синоним, түүний мөн чанар нь ардын засаглал мөн. Ардын засаглалын чухал хөшүүрэг нь ардчиллын шууд хэлбэр-бүх нийтийн санал асуулга, чөлөөт сонгууль, нутгийн өөрийн удирдлагын бүх хэлбэр байдаг.

Ийнхүү ОХУ болон бусад улсуудын нутгийн өөрийн удирдлагын

the Convention. L., 1999.p.45.

¹ Үзэх: Жишээ нь, Международная защита прав человека: Сб.М.2001.с.70

институт үндсэн хуульт ёсны чухал элемент, төр-эрх зүйн байгуулалтын үндэс нь нутгийн өөрийн удирдлага байдаг. Нутгийн өөрийн удирдлагад шууд, эсхүл нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаар дамжуулан тухайн нутаг дэвсгэрийн оршин суугчдын ихэнх хэсэг оролцдог.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хүн амд ойр байх түвшингээр нийтийн засаглалын хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллага болон Холбооны субъектын засгийн байгууллагаас эхний байранд ордог.

ОХУ-ын орон нутгийн байгуулалтын тулгамдсан асуудал олон талаар төрийн байгуулалт, нийтийн засгийн шинэчлэл, холбооны харилцааг бий болгох, өөрийн нэгдмэл байдлыг хангах, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, иргэдийн эрх, эрх чөлөөг хамгаалахтай харилцан холбоотой байдаг. Жишээлэхэд, Ерөнхийлөгчөөс 1997 онд Холбооны хуралд хүргүүлсэн илгээмжид заахдаа: “Холбооны зарим субъектэд бүсийн засгийн зүгээс шууд эсэргүүцэл үзүүлэх эрх зүйн холбогдох үндэслэл байхгүйгээс нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд хүндрэл учрах, заримдаа үйл ажиллагаа нь бүр зогсонги байдалд орох явдал гарч байна.”¹

Дурдсан асуудлын хувьд үндсэн хуулийн шүүхийн байгууллага - Үндсэн хуулийн шүүх, ОХУ-ын субъектуудын Үндсэн хуулийн (дүрмийн) шүүх/Оросын Холбооны Үндсэн хуульд “Конституционный/уставный/суд” нэрээр тусгагдсан-орч./-ийн мэргэшсэн үйл ажиллагаа чухал ач холбогдолтой. Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хэм хэмжээний актаар зөрчихөөс хамгаалах, хэрэгжүүлэхийг хангахтай холбоотой асуудлын ихэнхийг шийдвэрлэхэд үндсэн хуулийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаа дэмжлэг үзүүлэх зориулалттай.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг 1993 оны Үндсэн хуулиар тогтоосон бөгөөд үндсэн хуульт ёсны үндсүүдийн нэг нь гэж хүлээн зөвшөөрсөн, энэ нь нутгийн өөрийн удирдлагад үндсэн хуулийн бүх механизм үйлчилнэ гэсэн үг.

Төрийн хууль-эрх зүйн бүх хөшүүргүүд Үндсэн хуулийн хэм хэмжээг, тэр дундаа нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн үндэс болсон хэм хэмжээг саадгүй хэрэгжүүлэх зориулалттай².

Одоо үед Орос дахь нутгийн өөрийн удирдлагын институтийг 1993

1 Дам эшлэл: Российская газета. 1997. 7 марта. С. 11.

2 Орост өнгөрсөн зууны 80-аад оны эцэс, 90-ээд оны эхээр болж өнгөрсөн үндсэн хууль-эрх зүйн шинэчлэлийн үр дүнд чухамдаа үндсэн хуулийн шүүхий ажиллагаа болон нутгийн өөрийн удирдлага төр- эрх зүйн хамгийн чухал институтууд болсон. Үүний дүнд нутгийн өөрийн удирдлага “байнгын “ивээл халамж” дороос гарсан”, харин Үндсэн хуулийн шүүх нь үндсэн хуульт ёсны хамгаалах хэрэгсэл болсон. Үүний дүнд дурдсан институтууд байгуулагдсан цагаасаа харилцан нягт органик холбоонд байсаар ирсэн. Үзэх: Масловская Т.С., Плесовских В.Д. Местное самоуправление в России. Сургут, 2000. С. 133.

оны Үндсэн хуулиар үндсэн хуульт ёсны болон субьектив эрхийн үндэс гэж хүлээн зөвшөөрсөн. Бусад бүх субьектив эрхийн нэгэн адил нутгийн өөрийн удирдлагад хууль зүйн хамгаалалт шаардлагатай.

Үндсэн хуулийн дагнасан шүүхийн ажиллагаа нь өөрөө үндсэн хуулийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаагаар илэрхийлэгдэнэ.

1) ОХУ-ын Үндсэн хуулийн үйл ажиллагааны гол зорилтууд нь:

- Үндсэн хуульт ёс болон хүний, иргэний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах;
- Үндсэн хуулийг дээдлэх, ОХУ-ын бүх нутаг дэвсгэрт Үндсэн хуулийн шууд үйлчлэлийг хангах (“ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” хуулийн 3 дугаар зүйл)¹;

2) Холбооны субьектуудын Үндсэн хуулийн /дүрмийн/ шүүх дараах бүрэн эрхтэй байна:

- Холбооны субьектын хууль, Холбооны субьектын төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын акт Үндсэн хууль /дүрэм/-д нийцэж байгаа эсэхийг хянан хэлэлцэж, Холбооны субьектын Үндсэн хуулийн (дүрмийн) албан ёсны тайлбар гаргах.

Улс орны Үндсэн хуулийг хамгаалах чухал институт болохын хувьд үндсэн хуулийн шүүх нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах шүүхийн механизмын тогтолцоонд онцгой байр суурийг эзэлдэг. Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалахад үндсэн хуулийн шүүхийн ач холбогдол Орост ч, гадаадын орнуудад ч хэд хэдэн хүчин зүйлээр тодорхойлогддог.

Үүнд:

- Нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн зохицуулалт;
- Төрийн байгуулалтын онцлог;
- Үндсэн хуулийн хууль зүйн байгууллагуудын бүрэн эрх;
- Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагын актын ач холбогдол.

ОХУ-д 1993 онд үндсэн хуулийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлсэн, үүний үр дүнд шинэ Үндсэн хуулийг баталсан. Үүний үндсэн дээр 1994 оны 6 сарын 24-нд Холбооны үндсэн хуульчилсан “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” хуулийг баталсан нь 1994 оны 6 сарын 23-наас хүчин төгөлдөр болсон.

1993 оны Үндсэн хууль нь өмнөх үеийн Үндсэн хуулийн шүүхийн эрх зүйн байдлыг бүрэн тогтоогоогүйгээрээ Үндсэн хуулиас ялгаатай.

Үндсэн хуулийн шүүхийн эрх зүйн байдлыг “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийн” 1 дүгээр зүйлд тогтоосон, үүнд зааснаар “үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх шүүхийн байгууллага нь шүүх эрх мэдлийг үндсэн хуулийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаагаар дамжуулан бие даан, хараат бусаар хэрэгжүүлнэ.”

1 Үзэх: СЗ РФ. 1994. №13. Ст. 1447.

Үндсэн хуулийн шүүх нь шүүх засаглал дахь дагнасан шүүхийн нэг болох тухай ийм тодорхойлолтод “дээд” гэдэг үгийг оролцуулаагүй нь тохиолдлын зүйл биш шиг санагдана: энэ нь Холбооны шүүх засаглалын тогтолцоон дахь Үндсэн хуулийн шүүхийн байр суурийг илүү оновчтой тодорхойлж байгаа бөгөөд түүний бүрэн эрхэд тохирч байна¹.

Дээд шүүх, Арбитрын дээд шатны шүүхээс ялгаатай нь Үндсэн хуулийн шүүх юуны өмнө:

- Үйл ажиллагаанд нь хяналт хэрэгжүүлэх доод шатны шүүх байхгүй;
- Бусад шүүхийн шийдвэрийг хянах эрхгүй, харин шүүхийн тогтолцоонд тусгаар байдлаар, анхан шатны (цорын ганц) шүүх маягаар 1993 оны Үндсэн хуулиар хатуу тогтоосон хүрээ, хязгаарын дагуу хэргийг хянан шийдвэрлэнэ;

Үүнээс гадна шүүхийн байгууллагын зүгээс тавих үндсэн хуулийн хяналт зөвхөн Үндсэн хуулийн шүүхийн онцгой бүрэн эрхэд хамаарахгүй. Одоо үед иргэний, захиргааны, эрүүгийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нийтлэг шинжтэй ийм төрлийн хяналтыг-тэдгээрийн хэлбэр, онцлогийг харгалзан бусад шүүхүүд ч мөн хэрэгжүүлдэг, гэхдээ шүүх засаглалын энэ ажиллагааны хүрээнд Үндсэн хуулийн шүүх давуу байдалтай гэдгийг тэмдэглэх ёстой.²

1993 оны Үндсэн хуулиар тодорхойлсон үндсэн хуулийн хяналтын

1 Үндсэн хуулийн дээд хяналтын санаа аль эртнээс гарсан. Афины ардчиллын сонгодог үед тангарагтны шүүх (гэлилэй) бүр өмнө ардын хурлаас дэмжигдсэн хуулийн эсрэг болон хуулиа дэмжигч талуудыг сонсох нээлттэй хурлаар дээрх шинэ хууль нь Бүгд Найрамдах Улсын эрх зүйд болон уламжлалд нийцсэн, эсхүл зөрчсөнийг сүүлчийн шатаар шийдвэрлэсэн. Эртний Ромд үндсэн хуулийн уламжлалын эцсийн манаач нь сенат байсан бөгөөд түүний оролцоотойгоор дурын хуулийг, бүр хамгийн олонд танигдсан хуульд ч хориг тавих эрхтэй байсан. Арай хойт үед францын парламент байн байн үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэхийг оролдож байсан. Ерөнхийдөө орчин үеийн үндсэн хуулийн хяналтын эх загварыг Их Британид тодорхой хууль бусад хууль тогтоомжоос дээгүүр хүчин чадалтай байх тухай санаатай хамт бий болгосон. Яг энэ үед Хааны дэргэдэх нууц Зөвлөл Хойт Америк дахь английн колониудын хууль тогтоогчийн баталсан хэд хэдэн хуулийг эх газрын хууль болон нийтлэг эрх зүйг зөрчсөн гэдэг үндэслэлээр хүчингүй гэж тунхагласан. АНУ-д үндсэн хуулийн хяналт анх XVIII зуунд зарим мужуудад, харин холбооны түвшинд XIX зууны эхэнд гарч ирсэн. Хожим нь үндсэн хуулийн хяналтыг америк загвараар (эрх зүйн хэм хэмжээний актын үндсэн хуульд нийцсэн байдлыг хянах эрхийг ердийн шүүхэд) Аргентин, Швейцарь, болон бусад оронд үйлчлэх болсон. Үндсэн хуулийн хяналт цаашид Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа Герман, Франц, Япон болон бусад улсад Үндсэн хуулийн шүүхийн процессын үйл ажиллагааг сэргээснээр хөгжсөн. Төр-Улс төрийн тогтолцоонд эрс өөрчлөлт гарсны дүнд 1980-аад оны эцэс, 1990-ээд оны эхэнд үндсэн хуулийн шүүхийг байгуулах замаар Зүүн Европын ихэнх улс (Болгар, Унгар, Польш, Румын, Словак, Чех,) түүнчлэн хуучин зөвлөлтийн Бүгд Найрамдах Улсууд (Латви, Литва, Казахстан, Украин) явсан.

2 Үзэх: Саликов М.С. Конституционный судебный процесс в системе российского права// Журнал российского права. 2003. № 11.с.127-130.

бүрэн эрхийн жагсаалтаас харахад Холбооны “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” хуулиар түүний бүрэн эрх ихээхэн өөрчлөгдсөн:

- нэг талаас, Үндсэн хуулийн шүүхэд Үндсэн хуулийг тайлбарлах, хууль Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх талаар иргэдийн гомдлыг хянан үзэх эрхийг олгосноор бүрэн эрх нь илүү өргөжих болсон;
- нөгөө талаас явцууруулсан, бодитой шалтгааны улмаас Үндсэн хуулийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хамааралгүй хэргүүдийг Үндсэн хуулийн шүүхийн харьяаллаас хассан, учир нь эдгээр нь тодорхой фактыг тогтоохтой холбоотой байсан. Үүгээр түүний бүрэн эрх нь ердийн шүүхийн бүрэн эрхтэй ихээхэн холилдсон байдлыг шийдвэрлэсэн. (Холбооны гүйцэтгэх засаглалын байгууллага, улс төрийн нам болон нийгмийн бусад нэгдлийн акт, хууль хэрэглэх практик, албан тушаалтны үйлдэл нь Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх). Үүний дүнд Үндсэн хуулийн шүүхийн үйл ажиллагааны эхний шатанд үүсдэг нэлээд асуудлыг шийдвэрлэсэн.

Бүхэлд нь авч үзвэл, 1993 оны Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхийг бараг оновчтой тодорхойлсон гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой:

- зөвхөн үндсэн хуулийн шүүхийн ажиллагаанд тохирсон өөрөөр хэлбэл, фактын асуудлыг биш зөвхөн эрх зүйн маргааныг шийдвэрлэнэ. Ингэхдээ зөвхөн үндсэн хуулийн эрх зүйн (үндсэн хуулийг тайлбарлах, түүнтэй холбоотойгоор зарим хуулийн заалт үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх) асуудлыг шийдвэрлэж болно. Ийнхүү шийдвэрлэхдээ тодорхой ашиг сонирхол бүхий этгээдийн эрхийг хамгаалахтай холбоотой тодорхой хэргийг хөндөх ёсгүй. Тухайлбал, нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд, жишээлэхэд, эдгээр этгээдийн эрхийг хамгаалах тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх (эрх болон фактын асуудал)-тэй холбоотой тодорхой хэргийг ердийн шүүх, арбитрын шүүх харьяаллын дагуу шийдвэрлэнэ.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг Үндсэн хуулийн шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны замаар хамгаалах бодит боломжид нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн зохицуулалт, тодруулбал, нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн эрхийн эрх зүйн хэм хэмжээ ихээхэн нөлөө үзүүлдэг.

Энэ нь Үндсэн хуулийн хэрэг маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэхдээ Үндсэн хуулийн зүйл, заалтыг (Үндсэн хуулийн дагуу шалгах, хувь хүн, хамт олны үндсэн хуулиар баталгаажуулсан эрхийг зөрчсөн талаарх гомдлыг хянах, Үндсэн хуулийг тайлбарлахдаа) хэрэглэдэгтэй холбоотой. Ийм байдлаар нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг Үндсэн хуульд хэр зэрэг нарийвчлан тогтоосон байна, тэр хэмжээгээр үндсэн хуулийн шүүхийн байгууллагаар хамгаалуулах боломжтой болно.

ОХУ-ын Үндсэн хуулийн 8 дугаар бүлгээр нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлыг зохицуулсан. Нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагааны нутаг дэвсгэр, зохион байгуулалтын асуудлын зарчим, мөн түүнчлэн нутгийн өөрийн удирдлагын зарим баталгааг 4 зүйлээр тогтоосон.

Судалгаанд хамрагдаж байгаа гадаад улсуудад (Их Британи¹, АНУ, Франц, Герман) нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хэм хэмжээгээр тогтоосон бөгөөд өөр өөр шинжтэй.

Франц болон Герман Улсад нутгийн хамт олон, нийгэмлэгийн өөрийн удирдлагын эрхийг эдгээр улсын үндсэн хуулиар мөн тогтоосон.

Ингэхдээ Франц Улсад 1958 оны Үндсэн хуульд нутгийн хамт олны асуудалд тусдаа XVII бүлэг, Германы 1958 оны Үндсэн хуулийн 2 дугаар бүлгээр (Холбоо болон муж) зохицуулсан. Ингэснээр нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлыг мужийн эрх хэмжээнд илүү хамруулсан бөгөөд нарийвчилсан зохицуулалт нь мужуудын үндсэн хуульд илүү туссан².

Нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхийг үндсэн хуулиар тогтоох нь АНУ-ын хувьд өөрийн гэсэн онцлогтой. 1787 оны Үндсэн хуульд нутгийн өөрийн удирдлагын тухай заалт байхгүй.

АНУ-д баталсан томъёогоор “Орон нутаг /муниципалитет/ бол муж улсын бүтээгдэхүүн”, нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн зохицуулалтыг мужийн түвшинд шилжүүлсэн бөгөөд тэдгээрийн үндсэн хуульд нутгийн өөрийн удирдлагын асуудал туссан байдаг. Ингэхдээ нутгийн өөрийн удирдлагад зориулсан нарийвчлалын түвшин, хэм хэмжээний иж бүрэн байдал нь муж бүрд ялгаатай байдаг.

Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын хэм хэмжээ- эрх зүйн онцлог, түүний эрх зүйн зохицуулалт, үндсэн хуулийн дагнасан хяналтын хүрээнд түүний эрх зүйн хамгаалалтын тухай ярихдаа холбооны төрийн байгууламжтай улсуудын (үүнд Орос хамаарна) үндсэн хуулийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зарим онцлогийг авч үзэх нь үндэслэлтэй гэж санагдаж байна. Холбооны төрийн байгууламж нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг үндсэн хуулийн хэргийн ажиллагаагаар дамжуулан хамгаалах шүүхийн хамгаалалтад шууд нөлөөлдөг.

Урьд тэмдэглэсэнчлэн, Үндсэн хуулийн шүүх нь шатлан захирагдах

1 Зарим шалтгааны улмаас Их Британид Үндсэн хуулийн шүүх нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн утгаараа байх боломжгүй мэт төсөөлөгдөж байна. Энэ нь юуны өмнө, Үндсэн хуулийн тусгай шүүхийн ажиллагаа байдаггүйтэй, түүнчлэн бичмэл үндсэн хууль байхгүй, тийм учраас хуулийг Үндсэн хуулийг зөрчсөн, зөрчөөгүй тухай яриа байх боломжгүйтэй холбоотой. Үзэх: жишээ нь Богдановская И.О. Закон в английском праве. М., 1987.с.67-69; Черновский З.М. От маршалла до Уоррена: Очерки истории Верховного Суда США. М.Юридлит., 1982.с.31-40; Евдокимов В.Б. Конституционное судопроизводство в США. Екатеринбург, 1996. С.10- 21.

2 Үзэх: Конституция зарубежных государств. М., 1996. С.162-170.

доод шатны шүүхгүй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, үндсэн хуулийн шүүхийн холбооны тогтолцооны тухай ярих шаардлага байхгүй. Гэхдээ “Шүүхийн тогтолцооны тухай” 1996 оны Холбооны хуулийн¹ 27 дугаар зүйлд зааснаар ОХУ-ын субъектын үндсэн хуулийн (дүрмийн) шүүхийг Холбооны субъект, Холбооны субъектын хууль тогтоомжийн акт, Холбооны субъектын төрийн эрх мэдэл бүхий байгууллагын акт, холбооны субъектын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын албан тушаалтны актыг Холбооны субъектын үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах, Холбооны субъектын Үндсэн хуулийг тайлбарлах зорилгоор байгуулж болно.

Ийм байдлаар Холбооны үндсэн хуулийн хэрэг маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь нутгийн өөрийн удирдлагыг үндсэн хуулийн шүүхийн хүрээнд хэрэгжүүлэх нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах цорын ганц арга биш.

1993 оны Үндсэн хуулийн 72 дугаар зүйлд зааснаар нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын нийтлэг зарчмыг тогтоох нь Холбооны болон субъектуудын хамтарсан эрх мэдэлд хамаардаг, жишээ нь, “Нутгийн өөрийн удирдлагын нийтлэг зарчмын тухай” 1995 оны хуулийн 5 дугаар зүйл Холбооны субъектуудын төрийн эрх мэдлийн байгууллагуудын хангалттай өргөн бүрэн эрхийг агуулсан, эдгээр байгууллагад нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлыг зохицуулсан ихээхэн хэмжээний хэм хэмжээний актыг батлах боломж үүсэж байгаа юм.

Мэдээж, Холбооны субъектуудын төрийн эрх мэдлийн байгууллагууд тухайн субъектын үндсэн хууль (дүрэм)-ийг болон нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг зөрчсөн акт гаргахгүй гэх баталгаа байхгүй.

Ийм байдлаар нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн эрхийг хамгаалах хүрээнд үндсэн хуулийн хэрэг маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа ОХУ-ын субъектуудад үр нөлөөтэй байгаа нь “сүүлийн жилүүдэд үнэмшихийн аргагүй өссөн хууль тогтоох болон бусад хэм хэмжээ бүтээх ажилтай пропорционалиар өссөн хэрэг, маргааныг шуурхай шийдвэрлэж чадахгүй байгааг тэнцвэржүүлж байна.”².

Тийм ч учраас Бүгд Найрамдах Улсын шүүхийн үндсэн хуулийн хяналтын байгууллага байгуулахыг бүр ЗСБНХУ-ын Дээд зөвлөлөөс 1991.10.24-нд сайшааж Холбооны улс дахь шүүхийн шинэчлэлийн үзэл баримтлалд авч үзсэн³.

Гэхдээ л одоогоор ОХУ-ын 85 субъектаас 20-д нь үндсэн хуулийн

1 Үзэх: Российская газета. 1997. № 3. 6 января.

2 Дам эшлэл: Лукьянова Е.А. О некоторых возможностях разрешения коллизий в законодательстве РФ. //Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании/ Под ред. С.А.Авакьяна. М., 1999. с. 38.

3 Үзэх: ОХУ-ын Шүүхийн шинэчлэлийн үзэл баримтлал / Сост. С.А.Пашин М., 1992.с.48.

(дүрмийн) шүүх үйл ажиллагаа явуулж байна.

Холбооны ихэнх субъектын Үндсэн хуулийн хяналтын шүүхийн байгууллагыг байгуулах бүрэн эрх бүхий төрийн дээд байгууллага нь “хүлээлтийн байр суурьтай байдаг”¹. Хэдийгээр тэдний Үндсэн хууль, дүрмийн дагуу үндсэн хуулийн шүүх байгуулах боломж байгаа боловч үндсэн хуулийн (дүрмийн) шүүхийн тухай хуулийг хараахан батлаагүй байна. Үүний үр дүнд ОХУ-ын субъектуудад Үндсэн хуулийн шүүх байгуулах ажил зогсонги байгаа. Бүр 1997 онд эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдэд “үндсэн хуулиар тогтоосон ч үндсэн хуулийн шүүхийг бодитойгоор байгуулах хүртэл харьцангуй урт хугацаа өнгөрнө”² гэж тэмдэглэж байсан, одоо ч энэ байдал үндсээрээ өөрчлөгдөөгүй байна.

Чухамхүү эдгээр шалтгааны улмаас М.В.Баглайн хэлснээр “Холбооны субъектуудад тэдгээрийг эрхлэх асуудлаар баталсан маш олон хуулиуд үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын гадуур үлдээд байгаа юм.”³

Үндсэн хуулийн (дүрмийн) шүүхийг байгуулах нэг үндэслэл, шаардлага нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг хангах явдал байдаг гэдгийг тэмдэглэх ёстой. Холбооны ихэнх субъектуудад үйл ажиллагаа явуулж байгаа үндсэн хуулийн шүүх байхгүй явдал нь нутгийн өөрийн удирдлагыг бүсийн удирдлагаар дамжуулан хэрэгжүүлэх өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн эрхийн шүүхийн хамгаалалтын хувьд хамгийн шаардлагатай боловч харамсалтай нь өнөөгийн түвшинд шийдвэрлэх боломжгүй тулгамдсан асуудал болоод байна.

Хэдийгээр энэ талаар эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдэд нэг биш удаа санал хэлсээр байгаа ч гэсэн бүс нутгийн үндсэн хуулийн хэрэг шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаа байхгүй байгаа шалтгаан нь олон талаар судлагдаагүй үлдээд байна. Жишээ нь, профессор Н.М.Чепурнова “Холбооны субъектуудад өөрийн үндсэн хуулийн шүүхийн байгууллагыг байгуулах эрх нь байгаа нөхцөлд хууль тогтоох байгууллага нь түүнийг байгуулах гэж яардаггүй. Хараажаар энэ шалтгаан нь өөрсдийн хууль тогтоох үйл ажиллагаанд хяналт тавих байгууллагыг байгуулж, өөрийгөө хязгаарлахгүй байхад оршдог биз”⁴ гэж тэмдэглэжээ.

М.А.Митюков, А.М.Барнашов нар “аль хэдийн байгуулахыг нь шийдсэн үндсэн хуулийн шүүхийг байгуулахгүй барьж байгаа шалтгаан нь хамгийн

1 Дам эшлэл: Невинский В.В. Пределы абстрактного контроля конституционного суда субъекта РФ //Российский юридический журнал. 1999.№4.с.6.

2 Үзэх: Конституционное правосудие в субъектах РФ: Сб. Нормативных актов.М., 1997. С.4.

3 Дам эшлэл: Баглай М.В. Судебная система-главный механизм обеспечения единого правового поля страны //Российская юстиция. 2001. №1.С. 9.

4 Дам эшлэл: Чепурнова Н.М. Конституционный (уставной) суд как орган судебного контроля за законностью правовых актов субъекта РФ //Государство и право. 2003. №4. С 48-54.

гол нь санхүүгийн боломжоос хамаарч байгаа юм”¹ гэж үзэж байна.

Хэдий тийм боловч Холбооны субъектын түвшинд үндсэн хуулийн (дүрмийн) хяналтын байгууллага аль хэдийн бүрдэж байгаа болно. Тэдгээрийн идэвхтэй үйл ажиллагаа нь эерэг, бүтээлч үүрэг рольтой: энэ үйл ажиллагаа нь холбооны үндсэн хуулийн шүүхийн ажиллагааг бүсийн түвшинд бие даан нөхөж байдаг” гэж М.А.Митюков² нотолж байна. Үүн дээр нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах үндсэн хуулийн шүүхийн үйл ажиллагааны практикаас бэлэн байгаа жишээнүүдийг харуулж байна. Дээр хэлсэн зүйлийн хүрээнд 1993 оны Үндсэн хуулийн 72 дугаар зүйлийн “б” заалт эрх, эрх чөлөөг хамгаалахыг Холбооны болон түүний субъектуудын хамтарсан бүрэн эрхэд хамааруулсан байна³.

Холбооны улсын субъектуудын үндсэн хуулийн шүүхийн байгууллагын үйл ажиллагааны практик нь хоёр чиглэлд бүрэлдэн тогтож байна. Эхний чиглэл нь нийтлэг шинжтэй бөгөөд аливаа эрх, эрх чөлөөг хамгаалах баталгааг бүрдүүлэхэд илэрдэг, хоёр дахь нь - тусгай, иргэдийн нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн эрхийг хангах шийдвэрийг өөртөө агуулдаг чиглэл.

Жишээ нь, Дагестаны Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуулийн шүүх 1998 оны 11 сарын 25-ны шийдвэрээрээ нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхийн зохион байгуулалтын бүрэн эрхийн хамгаалалтыг хангасан.

Тэд “Дагестаны Бүгд Найрамдах Улсын нутгийн өөрөө удирдах төлөөллийн байгууллагын депутатын сонгуулийн тухай” Бүгд Найрамдах Улсын хуулийн заалтыг Үндсэн хуулийг зөрчсөн гэж үзсэн. Үүний үндэслэл нь нутгийн өөрийн удирдлагын оролцогчдод хяналтын нэмэлт хязгаарлалт тогтоосноор нутгийн өөрийн удирдах байгууллагыг байгуулахад саад тотгор болж байна гэж үзсэн. Тухайлбал, онц хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн, санаатайгаар хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд депутат байж болохгүй гэж

1 Дам эшлэл: Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999. С.286..

2 Үзэх: Конституционное правосудие в субъектах РФ. Сб.. Нормативных актов. М. 1997. с.45.

3 2001 онд Холбооны субъектуудын үндсэн хуулийн (дүрмийн) шүүхэд хууль, Холбооны субъектын төрийн эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бусад эрх зүйн актын үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг хянуулахаар 450 удаа хандсан. Тэдгээрийг хянан үзсэн дүнгээр 40 тогтоол, 73 магадлал гарагсан. Холбооны субъектын хууль, бусад актын 27 заалтыг Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж үзсэн. Мөн өөр 10 тохиолдолд хэм хэмжээний актын маргасан заалтыг өмнө шүүхээр үндсэн хуульд нийцээгүй гэж үзсэнтэй адил шийдвэр гаргасан. Гэвч хэргүүдээр гаргасан тогтоол, магадлалын тоо маш цөөн байгаа. Энэ талаар үзэх: Боброва В. Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в 2001н.// Российская юстиция. 2002. №6. с.68.

байсан¹.

Мөн Бүгд Найрамдах Карели Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн үйл ажиллагааны практикт нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхийн зохион байгуулалтын бүрэн эрх нь хамгаалалтын объект болдог. Энэхүү дагнасан шүүхийн байгууллага 2000 оны 3 сарын 2-ны тогтоолоороо орон нутгийн нэг байгууллагын дүрмийн орон нутгийн байгууллагын тэргүүнийг оршин суугчид шууд сонгоогүй тохиолдолд төлөөллийн байгууллага сонгох боломжийг олгосон заалтыг хүчингүй болгосон².

Холбооны субъектуудын үндсэн хуулийн (дүрмийн) шүүхүүдийн нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалсан практикаас авсан дээрх жишээнүүд бүсийн үндсэн хуулийн шүүхийн институтци зайлшгүй хэрэгтэй болохыг нотолж байна.

Гэхдээ үндсэн хуулийн шүүхийн цаашдын үр нөлөө нь эдгээр байгууллагын бүрэн эрхийг зохицуулсантай холбоотой: дүрмийн хэм хэмжээний хяналтын хүрээг тогтоох, шүүхэд хандах эрхтэй субъектын бүрэлдэхүүнийг тодорхойлох, үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх процедур гэсэн хэд хэдэн асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэхээс шалтгаалдгийг тооцох ёстой³.

Судалгаанд хамрагдсан холбооны төрийн тогтолцоо бүхий гадаадын улсуудад нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах хүрээнд үндсэн хуулийн шүүхийн байгууллага (муж, газар) чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.

Жишээ нь, Германд мужийн Үндсэн хуулийн шүүхийн маш идэвхитэй үйл ажиллагаа нь зөвхөн өмнөх баялаг туршлагаар биш харин түүний Холбооны мөн чанараас шалтгаалдаг. Холбооны субъектууд нь төрийн зохион байгуулалтын нэгж болдог. Германд Оросын нэгэн адил мужийн үндсэн хуулийн шүүхийг байгуулах асуудлыг урьдчилан шийдвэрлээгүй, гэхдээ мөн тэдгээрийг байхыг үгүйсгээгүй. Хандлага нь тогтсон: үндсэн хуулийн шүүхийг байгуулах, түүний зохион байгуулалтын эрх нь мужийн онцгой бүрэн эрхэд хамаардаг.

Мужийн үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхийн үндсийг Германы 1949 оны Үндсэн хуулиас олж харж болох бөгөөд энэ нь Мужийн үндсэн

1 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Мамаев Р.Б. Конституционная юстиция в субъектах РФ (на примере республик Южного федерального округа)//Государство и право. 2003.№4. С.48-54.

2 Үзэх: Карелия. 2000. 29 Марта.

3 Жишээ нь, 2001 онд Адыгейн Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуулийн шүүх 5 тогтоол, 2 магадлал, 1 дүгнэлт гаргасан; Башкортостаны Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуулийн шүүх Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуулийг тайлбарлах 1 хэргийг; Бурятийн Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуулийн шүүх 5 магадлал, 3 тогтоол; Бүгд Найрамдах Карели Улсын Үндсэн хуулийн шүүх 7 тогтоол, 16 тодорхойлолт; Бүгд Найрамдах Коми Улсын Үндсэн хуулийн шүүх 4 тогтоол, 6 магадлал гэх мэт. Үзэх: Боброва В. Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов РФ. В 2001 г. // Российская юстиция. 2002. № 6. С. 68-69.

хуулийн шүүх дараах бүрэн эрхтэй байж болохоор заасан:

- нийгэмлэг, нийгэмлэгийн нэгдлийн гомдлоор мужийн хууль нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг зөрчсөн үндсэн хуулийн хэрэг, маргааныг хянан хэлэлцэх (Зүйл 93, 7 дахь хэсэг, п 4, 6);
- Шүүхээс хэрэглэсэн хууль нь үндсэн хуульд нийцсэн тухай шийдвэр гаргах (Зүйл 100, хэсэг 1);
- Үндсэн хуулийг тайлбарлах (Зүйл 100, хэсэг 3).

Үүнээс гадна 1949 оны Үндсэн хууль бидний авч үзэж байгаа асуудлын хүрээнд ямар нэг зүйлийг хориглоогүй, хэрвээ Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхийг бүрэн байдлаар тодорхойлсныг анхаарах юм бол дараах дүгнэлт хангалттай зөв болно: мужийн хууль тогтоогч нь Холбооны үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхэд үл хамаарах асуудлыг Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхэд хамааруулах бүрэн эрхтэй¹.

Үндсэн хуулийн шүүхийн чиг үүргийг холбооны Үндсэн хуулийн шүүхэд шилжүүлсэн Шлезвиг-Голштейн муж (Шлезвиг-Голштейн мужийн Үндсэн хууль, зүйл 44)-аас бусад бараг бүх мужид Мужийн үндсэн хуулиар олгосон нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхээ хамгаалуулахаар Мужийн үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхийг коммунд олгосон.

Мужийн Үндсэн хуулийн шүүх дараах эрхийг хамгаална:

- нутгийн эрх зүйн хэм хэмжээний хяналтын өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хүрээнд нийгэмлэг /община/ болон нийгэмлэгүүдийн нэгдлийн гомдлоор өөрөөр хэлбэл, мужийн коммуны (орон нутгийн) эрх зүйн хэм хэмжээ Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг шалгах (жишээ нь, Баден-Вартембург мужид);
- Коммуны корпорацийн хүсэлтээр мужийн хууль тэдний нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхийг зөрчсөн тухай Үндсэн хуулийн маргааныг хянан хэлэлцэх хүрээнд (Доод Саксон, Хойт Рейн-Вестфали мужуудад)².

Нутгийн өөрийн удирдлагын хамгаалалтын үндсэн хуулийн эрх зүйн хандлага Баварид нэлээд онцлогтой, энд нутгийн өөрөө удирдах эрхийг үндсэн эрх гэж үзэж хамгаалдаг. Үндсэн хууль болон тогтсон практикийн дагуу коммун болон түүний нэгдэл Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрх зүйн хоёр боломж байдаг:

Нэгдүгээрт, оршин суугч бүрийн эрхийг заасан Үндсэн хуулийн 120 дугаар зүйлийн хүрээнд өөрийнхөө үндсэн хуулиар олгосон эрх хөндөгдсөн,

1 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Кряжков В.А. Конституционные суды земель Германии//Государство и право. 1995. №5. С.119.

2 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства. С. 21-29.

зөрчигдсөн, хязгаарлагдсан гэж үзэж мужийн Үндсэн хуулийн шүүхэд гомдол гаргах.

Энд гомдол гаргагч нь хувь хүн, хуулийн этгээд, тэр дундаа коммун байж болно. Коммун нь Үндсэн хуулийн 11 дүгээр зүйлд заасан нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрх нь шууд зөрчигдсөн байгааг үндэслэх ёстой.

Хоёрдугаарт, санхүүгийн дээд байдал, дур зоргоор байхыг хориглох, өмчлөх эрх - нутгийн өөрийн удирдлагыг хэргжүүлэх эрхтэй холбоотой бусад заалтын тухайд.

Анчдын нийгэмлэгийн гомдлоор Баварийн Үндсэн хуулийн шүүхээс гаргасан шийдвэрт тэмдэглэснээр нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд Үндсэн хуулийн 103 дугаар зүйлд заасан өөрийнх нь өмчлөх эрх зөрчигдсөн гэж үзвэл үндсэн хуулийн шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй.

Энэ төрлийн Үндсэн хуулийн шүүхийн ажиллагаа хэм хэмжээний бус¹ актыг хянан шийдвэрлэх бөгөөд эрх зүйн хэм хэмжээний акт үүнд хамаарахгүй.

Америкийн төр-эрх зүйн номлолын дагуу мужуудын хууль тогтоох хурал нутгийн удирдлагын тогтолцоог зохицуулах хүрээнд зөвхөн мужийн Үндсэн хуулиар тогтоосон зарим хязгаарлалтыг эс тооцвол, иж бүрэн эрх мэдэлтэй байна. Үүний дагуу нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээн дэх хууль үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг шалгах нь Мужийн дээд шүүхийн бүрэн эрхэд хамаарна².

Мужуудын дээд шүүхийн практикт хийсэн анализаас харахад нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлаар гаргасан шийдвэрийн ихэнх нь нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын (ялангуяа нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхийн асуудлаар) талд гараагүй байдаг.

Иймэрхүү практик юуны өмнө нутгийн удирдлагын байгууллагын онолын үзэл баримтлал нь америкийн үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны хүрээнд боловсруулагдсан, өөртөө хоёр элементийг агуулж байдаг: эрхлэх асуудал, бүрэн эрх. Эдгээрийн хязгаарыг *ultra vires* зарчмаар

1 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства. С. 205-209.

2 АНУ-д мужуудын дээд шүүхүүд нь Холбооны дээд шүүх хууль Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг хянах чиг үүргийг хүлээн зөвшөөрөхөөс бүр өмнө (1803 оноос) мужийн хууль Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг шалгах практикийг хэрэгжүүлж байсан. Тухайлбал, 1780 онд Нью-Жерси мужийн шүүх *Holmes v. Walton* хэргээр гаргасан шийдвэртээ тангарагтны шүүхийг ер нь 12 хүнтэй байдгийг 6 хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр тогтоосон орон нутгийн хуулийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзсэн. Евдокимов В.Б. Конституционное судопроизводство в США. С.205-209. Верджиния мужид Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг анх удаа 1792 онд *Commonwealth v. Catons* хэргийг хэлэлцэхэд тогтоосон. Энэ маргааны шийдвэрт шүүх хууль тогтоох хурлын шийдвэр, түүний хэсэг Үндсэн хууль зөрчсөн тохиолдолд эдгээрийг хүчингүй болгож болно гэж заасан.

тодорхойлсон шүүгч Д.Диллоны тайлбар нь сонгодог тайлбар болсон.

Диллон тухайлбал ингэж бичсэн:

...эрх зүйн онолын нийтлэг, маргаангүй байдал нь дараахад оршино: орон нутгийн корпораци зөвхөн дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: нэгдүгээрт, түүнд шууд олгосон; хоёрдугаарт, түүнд шууд олгосон бүрэн эрхийн агуулгаас урган гарсан; гуравдугаарт, корпорацийн дэвшүүлсэн зорилтыг хэрэгжүүлэхтэй шууд холбоотой... Орон нутгийн корпорацийн бүрэн эрх байгаа эсэхэд хамаарах аливаа шударга, ухаалаг, үндэслэлтэй эргэлзээг шүүх түүний эсрэг шийдвэрлэх бөгөөд маргаантай бүрэн эрхийг татгалзана.¹

Дурдсан зарчмын үйлчлэл нь практикт нутгийн эрх барих байгууллага бүр жижиг зүйл дээр эрхгүй болж болох юм.

Өнөөдөр АНУ-д “Диллоны журам” ихэнх мужид нутгийн удирдлагын бүрэн эрхийн хязгаарыг тодорхойлсон үндсэн, ганцхан зарчим хэвээр үлдсэн. Нутгийн удирдлагатай холбоотой маргааны талаар шүүхийн практикт хийсэн анализ бүхэлдээ шүүхүүд Д.Диллоны заалтаас ухрахгүй гэдгийг харуулж байна. (Нутгийн өөрийн удирдлагын зарчмыг тогтоосон мужуудад хүртэл нутгийн удирдах байгууллага муж хоорондын харилцааг “Д.Диллоны зарчим дээр” үндэслэн зохион байгуулдаг байна. (Орчуулагчийн тайлбар. *Америкийн орчин үеийн сонгуулийн эрх зүйд Кулийн номлол, Дилоны журам гэсэн эрх зүйн хоёр номлолыг хэрэглэдэг. Холбооны шүүхийн шүүгч Tomas McIntyre Cooley, John Forrest Dillon* нар боловсруулсан. Джон Диллон 1868 онд гаргасан шийдвэртээ нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь төрөөс бүрэн ангид байж чадахгүй, харин мужийн парламентаас хамааралтай гээд: “Орон нутгийн корпораци нь гарал үүслийн тухайд мужийн парламентын өмнө үүрэг хүлээх бөгөөд өөрийн эрх, үүргийг парламентаас хүлээн авдаг. Энэ нь түүнд амьдрах агаарыг өгөх бөгөөд түүнгүйгээр оршин байх боломжгүй юм.” гэжээ. Томас Кули 1871 онд “ард түмэн Харлбатын эсрэг” хэргээр гаргасан шийдвэртээ “нутгийн өөрийн удирдлага нь абсолют эрхтэй бөгөөд мужууд тэдгээрийг татан буулгах эрхгүй.” гэжээ.)

Вашингтон мужийн Дээд шүүх Lutz v. Longview хэргийн талаар бүр 1974 онд гаргасан шийдвэрт: “Орон нутгийн корпораци нь...зөвхөн мужаас олгосон бүрэн эрхийг зөвхөн мужийн даалгаснаар гүйцэтгэнэ”² гэж

1 Дам эшлэл: Phillips J. Municipal Government and Administration in America. (Америкийн орон нутгийн эрх барих байгууллага болон удирдлага) 1960.p.93.

2 Дам эшлэл: Бакагин Д.В, Ковалева Т.З, Парвой статус и хозяйственная деятельность органов муниципального управления: Американская модель. М., 1999. С. 39.

ТОГТООСОН.

“Хот - зөвхөн мужаас олгосон бүрэн эрхийг, эсхүл олгосон бүрэн эрхтэй шууд холбоотой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ” гэснийг бид Оклахома мужийн шүүхээс 1979 онд гаргасан шийдвэрээс уншиж болно.”¹

Жоржия мужийн дээд шүүх мөн ийм хатуу бодлыг Mobley v. Polk County хэргээр илэрхийлсэн: “Орон нутгийн бүрэн эрхийг хуулиар хатуу хязгаарласан, тэд хуульд шууд зааснаас өөр юуг ч хийж чадахгүй.”

Ийм маягаар дүгнэж хэлэхэд, холбооны төрийн байгууламжтай гадаадын орнуудад холбооны субъектын үндсэн хуулийн шүүхийн байгууллагад нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээний холбооны субъектын эрх зүйн акт үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах томоохон үүрэг ногдсон. Энд холбооны үндсэн хуулийн шүүхийн байгууллагад холбооны ач холбогдол бүхий асуудал нь үлддэг.

ОХУ-д харамсалтай нь дурдсан хэд хэдэн шалтгаанаар бүсийн үндсэн хуулийн шүүхийн ажиллагаа нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах үр нөлөө бүхий механизм болж чадсангүй.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг шүүхийн журмаар хамгаалахын ач холбогдлыг илэрхийлэх дараагийн чухал хүчин зүйл нь шүүхийн байгууллагын эрх хэмжээ, түүнчлэн иргэн, нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын ажилтнууд нутгийн өөрийн удирдлагын эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд хандах боломжийн асуудал мөн.

Үндсэн хуулийн шүүхийн ерөнхий бүрэн эрхийг ОХУ-ын Үндсэн хуулийн 125 дугаар зүйл, “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай ” Холбооны үндсэн хуульчилсан хуулийн 3 дугаар зүйлд тодорхойлсон.

Авч үзэж байгаа асуудлын тухайд Үндсэн хуулийн шүүхийн дараах бүрэн эрх бидний анхаарлыг татаж байна:

- Үндсэн хуулийн 125 дугаар зүйлд зааснаар Үндсэн хуулийн шүүх эрх зүйн актын үндсэн хуульд нийцсэн байдлыг шалгах;
- Иргэдийн үндсэн хуулийн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн асуудлыг гомдлын дагуу тодорхой хэргийн тухайд хэрэглэх хууль нь Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх тухай асуудлыг шүүхийн хүсэлтээр шалгах;
- Үндсэн хуулийн шүүх ОХУ-ын үндсэн хуулийг тайлбарлах.

Эхний ээлжинд (харьцуулсан эрх зүйн хүрээнд) эрх зүйн актын үндсэн хуульд нийцсэн байдлыг шалгах Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрх, нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалахад энэ бүрэн эрхийн онцлогийн асуудлыг шүүмжлэлтэйгээр авч үзэх шаардлагатай юм.

Дээр хэлснийг харгалзан эрх зүйн акт “үндсэн хуульд нийцэх”, “үндсэн

хуульд үл нийцэх” гэсэн ойлголт дээр тогтох нь зөв зүйтэй гэж үзэж байна. Зарим судлаачид¹ тухайн ойлголтыг явцуу болон өргөн утгаар авч үзэхийг санал болгодог.

Явцуу утгаараа- энэ эрх зүйн акт 1993 оны Үндсэн хуульд үл нийцэх байдал юм.

Өргөн утгаараа- хууль зүйн доод хүчин чадалтай актууд Үндсэн хуулийн дагуу хууль зүйн илүү хүчин чадалтай бусад дараах актад үл нийцэх байдлыг ойлгоно:

- Холбооны хууль нь-Үндсэн хууль, олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд;
- Төрийн тэргүүний зарлиг нь - Холбооны хуульд;
- Засгийн газрын тогтоол нь - Ерөнхийлөгчийн зарлигт гэх мэт. Учир нь хэм хэмжээний актын шатлан захирагдах байдал болон тэдгээрийн хоорондын зөрчлийг 1993 оны Үндсэн хуулиар тогтоосон. (зүйл 15, 76, 90, 115 гэх мэт)

Эндээс үзэхэд, үл нийцэх байдлаас үүдэн тухайлбал, Ерөнхийлөгчийн зарлиг нь Холбооны хуульд нийцээгүй бол түүнийг үндсэн хуульд нийцээгүй гэж үзэж болно. Учир нь, энэ тохиолдолд тухайн зарлиг нь Ерөнхийлөгчийн зарлиг Холбооны хуультай нийцсэн байх Үндсэн хуулийн 90 дүгээр зүйлийг зөрчинө.

Үүнээс үүдээд, Үндсэн хуулийн шүүх энэ бүрэн эрхийнхээ хүрээнд нутгийн өөрийн удирдлагын шүүхийн хамгаалалтад “үндсэн хуульд үл нийцсэн” гэдэг ойлголтыг өргөн утгаар тайлбарлах нь ихээхэн ач холбогдолтой гэсэн дүгнэлт хийх нь зөв юм.

Энэ нь практикт Холбооны субъектын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай норматив акт нь холбооны хууль тогтоомжийг, төрийн эрх мэдлийн байгууллагын акт холбооны хуулийг зөрчсөн гэсэн асуудлаар маргаан хамгийн их гардгаас шалтгаалдаг.

Шүүхийн эрх хэмжээтэй холбоотой ямар нэг асуудлыг авч үзэхэд тухайн нэхэмжлэл, гомдол, хүсэлт шүүхэд гаргах эрх бүхий этгээдийн асуудал зарчмын ач холбогдолтой, өөрөөр хэлбэл, тухайн субъектуудын тухайд холбооны үндсэн хуулийн шүүхээр дамжуулан хамгаалуулах эрхээ хэрэгжүүлэх бодит боломж.

Үүнтэй холбоотойгоор анхаарлыг хоёр нөхцөл байдал дээр төвлөрүүлэх нь үндэслэлтэй гэж төсөөлж байна.

Үндсэн хуулийн шүүх үндсэн хуулийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааг өөрийн санаачлагаар үүсгэх эрхгүй (энэ нь гадаад орнуудын

¹ Үзэх, Жишээ нь, Жуйков В.М. Некоторые проблемы гражданского процессуального права и судебная практика// государство и право на рубеже веков. М., 2001. С.215.

үндсэн хуулийн дагнасан хяналтын уламжлалд бүрэн тохирч байгаа). Ингэснээр Үндсэн хуулийн шүүхэд хэрэг маргаан хэлэлцэх нь бүхэлдээ шүүхэд хандах эрх бүхий этгээдийн хүсэл зоригоос хамаардаг.

Үндсэн хуулийн шүүхэд хэм хэмжээний актын үндсэн хуульд нийцэх байдлыг хянуулахаар гомдол гаргах эрх бүхий этгээдийн жагсаалт 1993 оны Үндсэн хуулийн 125 дугаар зүйл, “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” хуулийн 84 дүгээр зүйлд бий.

Энэ хуулийн заалтын дагуу төрийн эрх мэдлийн байгууллагын хэм хэмжээний акт, гэрээ үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг хянуулахаар Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхийг дараах этгээд эдэлнэ:

- ОХУ-ын Ерөнхийлөгч;
- Холбооны Зөвлөл;
- Төрийн Дум
- Холбооны Зөвлөлийн гишүүдийн, эсхүл Холбооны хурлын Төрийн Думын гишүүдийн тус тус тавны нэг;
- ОХУ-ын Засгийн газар;
- Дээд шүүх, Арбитрын Дээд шүүх (2014 онд татан буугдах хүртэл);
- Холбооны субъектын хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаг.

Эдгээр эрхийг түүнчлэн иргэд зөвхөн өөрсдийн эрх, эрх чөлөөг хөндсөн хуулийн тухайд эдэлнэ. (Зүйл 125, 4 дэх хэсэг)

Ийм байдлаар Үндсэн хуульд нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх үндсэн хуулийн эрхийг шууд эдлэгч этгээд болох иргэн Үндсэн хуулийн шүүхэд өөрийн эрхийг хамгаалахын тулд зөвхөн ганц тохиолдолд хандаж болохоор заасан. Үүний дээр энэ эрх нь хэд хэдэн хязгаарлалтыг агуулдаг:

- Гомдлын объект нь зөвхөн хууль байх болохоос өөр ямар нэг эрх зүйн хэм хэмжээний акт байхгүй;
- Гомдолд хамаарч байгаа хуулийг шүүх буюу бусад байгууллагад хэлэлцэж байгаа тодорхой хэргийн хүрээнд заавал хэрэглэсэн байх ёстой;
- Энэ хуулиар чухамхүү гомдол гаргагч өөрийнх нь тодорхой эрх зөрчигдсөн факт байх ёстой.

Дээр дурдсан фактууд дээр үндэслэн Холбооны үндсэн хуулийн шүүхийн оролцоотойгоор нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах бодит боломж нь ихээхэн хязгаарлагдмал гэсэн дүгнэлт хийхгүй байх боломжгүй юм. Учир нь нутгийн өөрийн удирдлагын субъект болох нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, тэдгээрийн ажилтнууд нь зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулах тухайн аргыг хэрэглэх боломжгүй. Тэдгээрийн үйл ажиллагаа нь нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн эрхээ хэрэгжүүлэх хамгийн чухал хэлбэрийн нэг нь байдаг.

Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах субъектын хүрээг явцуу болгосон ийм хязгаарлалт нь Үндсэн хуулийн шүүхийн практикийн бүтцэд нөлөөлөхгүй байж чадахгүй. Үндсэн хуулийн шүүхэд хэм хэмжээний актаар зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулахаар гомдол гаргасан иргэдийн хувь хэмжээ дунджаар ийм төрлийн гомдлын ¼ хувийг эзэлдэг¹.

Судалгаанд хамрагдсан гадаадын орнууд²-ад үндсэн хуулийн шүүхэд хууль үндсэн хуульд нийцсэн эсэх тухай асуудлаар хандах эрх бүхий субъектын жагсаалтыг Үндсэн хууль болон үндсэн хуулийн шүүхийн үйл ажиллагааг зохицуулсан тусгай хуулиар тогтоосон.

Жишээ нь, Франц Улсад 1958 оны³ Тавдугаар Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуулийн дагуу органик хуулийг ёсчлохоос өмнө Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг нь хянуулахаар Үндсэн хуулийн шүүхэд шилжүүлэх эрхийг дараах этгээдүүд эдэлдэг:

- Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч;
- Ерөнхий сайд;
- Үндэсний Хурлын дарга;
- Сенатын дарга;
- 60 депутат, эсхүл 60 сенатч.

Ийм байдлаар Франц Улсад нутаг дэвсгэрийн хамт олон, тэдгээрийн байгууллага нь хууль Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх асуудлаар Үндсэн хуулийн зөвлөлд хандах эрх бүхий этгээдийн тоонд ордоггүй, мөн иргэд ч ордоггүй. Гагцхүү үндсэн хуулийн хяналт нь үндсэндээ урьдчилан сэргийлэх шинжтэй, өөрөөр хэлбэл, хууль үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг шалгах ажиллагааг тухайн хуулийг ёсчлохоос өмнө хийдэг, үүнийг бүр хууль тогтоох ажиллагааны нэг үе шат гэж тодорхойлж болох бөгөөд нутаг дэвсгэрийн хамт олон, тэдгээрийн байгууллага, албан тушаалтан болон иргэн үндсэн хуулийн хяналтаас автоматаар хасагддаг.

Энэ нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг Үндсэн хуулийн Зөвлөл хамгаалдаггүй гэсэн үг биш юм. 1974 оноос Сенатын дарга бусад парламентчдын хамт Үндсэн хуулийн зөвлөлд Францын нийгэмлэгийн

1 Үзэх: Жаромских Д.Г. Конституционное право на осуществление местного самоуправления и его защита судебными органами конституционного (уставного) контроля в РФ: Автореф. дис... канд. Юрид. Наук. Тюмень, 2001.с.19.

2 Тухайн тохиолдолд Үндсэн хуулийн шүүх ажиллагааг дагнасан шүүх явуулдаг, тэдгээрийн бүрэн эрх, үндсэн хуулийн шүүхэд хууль, хэм хэмжээний тусгай акт үндсэн хуульд нийцсэн эсэх асуудлаар хандах эрх бүхий субъектын хүрээг Үндсэн хуулиар тогтоодог эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсуудтай зэрэгцэн явуулах шаардлагатай. Үндсэн хуулийн хяналтыг ердийн шүүхүүд хэрэгжүүлдэг Англосаксоны эрх зүйн уламжлалтай улсуудад бүрэн эрх, шүүхэд хандах эрх бүхий этгээдийг нарийн тодорхойлох боломжгүй. (Ред. тэмдэглэл)

3 В редакции Конституционного закона #93-952 от 1974.10.29. Дам эшлэл: Конституция зарубежных стран. С.92-104.

Том Зөвлөл¹-ийн ашиг сонирхлыг хөндсөн асуудлаар нэг биш удаа Үндсэн хуулийн Зөвлөлд асуулга тавьж байсан. Гэвч эдгээр жишээ хэдийгээр байгаа ч нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн хамгаалалт Франц Улсад доод хэмжээнд байдаг.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг Үндсэн хуулийн шүүхээр хамгаалах асуудлаар үүнтэй эсрэг тэсрэг байдал Герман Улсад ажиглагддаг.

Орос болон Францын Үндсэн хуулиас ялгаатай нь Германы 1949 оны Үндсэн хууль (зүйл 93, хэсэг 4 “в”) дараах суурь журмыг тогтоосон. Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх нийгэмлэг, нийгэмлэгийн нэгдлийн гомдлоор Үндсэн хуулийн 28 дугаар зүйлд заасан коммуны нутгийн өөрөө удирдах эрхийг нь хууль зөрчсөн тухай үндсэн хуулийн маргааныг шийдвэрлэнэ, харин мужийн хуулийн тухайд гомдлыг хэрэв мужийн Үндсэн хуулийн шүүхэд өгч болохгүй бол Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхэд өгнө².

Коммуны үндсэн хуулийн маргааны зүйлийг ямар нэг хязгааргүйгээр холбооны хуулиуд бүрдүүлдэг. Мужийн хууль нь Холбооны үндсэн хуулийн шүүхэд хамаарах хүрээ нь тэдгээрийн Мужийн үндсэн хуулийн шүүхэд хамаарахгүй хэсгээр хязгаарлагдана (Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх энэ тохиолдолд субсидиар байдлаар ажиллана).

Нутгийн (коммуны) өөрөө удирдах эрхээ хамгаалуулахаар иргэн хандах тухайд дараах зохицуулалт байдаг. Үндсэн хуулийн /Германы/ 93 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн “а”-гийн дагуу холбооны Үндсэн хуулийн шүүх мөн дээрх хуулийн 20 (абзац 4), 33, 38, 101, 103, 104 дүгээр зүйлд заасан аль нэг үндсэн эрх, эрхийг нь нийтийн засаг зөрчсөн гэж үзэж байгаа хэний ч гомдлоор Үндсэн хуулийн маргааныг шийдвэрлэнэ.

1949 оны Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр бүлэгт жагсаасан үндсэн эрхүүд болон нутгийн (коммуны) өөрөө удирдах эрх нь үндсэн эрхэд хамаардаггүй, гэхдээ үндсэн хуулийн хууль тогтоогч үндсэн эрхтэйн адилаар өөрийн хамгаалалтын хүрээтэй субьектив эрх, үүний субьект нь иргэн биш, харин нийгэмлэг, тэдгээрийн нэгдэл байна гэж авч үздэг³.

Энд Үндсэн хуулийн 93 дугаар зүйлийн хүрээнд нутгийн (коммуны) өөрөө удирдах эрхийг хамгаалах эрхийн субьект нь зөвхөн нэг тохиолдолд л иргэн байна - нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага өөрөөр хэлбэл,

1 Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн шийдвэр №147, 1982 оны 12 сарын 2. “Хилийн чанад дахь нутаг дэвсгэрт төвлөрлийг сааруулсан дэглэм хэрэгжүүлэх тухай”; Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн шийдвэр 1984 оны 2 сарын 28-ны №168 “Нутгийн нийтийн албаны эрх зүйн байдлын тухай”; мөн 1991 оны 5 сарын 9-ний №290 “Корсикийн эрх зүйн байдлын тухай”. Үзэх: Карпенко К.В. Финансовая система Франции: компетенция Конституционного Совета в отношении финансовых законов. // Современные проблемы права и государства. М., 1999.с.20.

2 Үзэх. Конституция зарубежных стран. С.110-115.

3 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Гриценко Е.В. Правовые аспекты обеспечения гарантии местного самоуправления в ФРГ. С.96-108.

нийтийн алба нийтэд хүртээмжтэй байхыг баталгаажуулсан 33 дугаар зүйлийг эшлэсэн байна.

Орост нутгийн удирдах байгууллагад үндсэн хуулийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаа хүртээлтэй байх асуудалтай холбоотойгоор эрдэм шинжилгээ, судалгааны бүтээлүүдэд (бүр эрх зүйн актад хүртэл) Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхийг зөвхөн иргэдэд ч биш мөн нутгийн өөрийн удирдлагын бусад субъектуудад олгох саналыг дэвшүүлсэн.

Тухайлбал, “Нутгийн өөрийн удирдлагыг хөгжүүлэх салбар дахь төрийн бодлогын үндсэн нөхцөл”¹ II бүлгийн 12 дугаар хэсгийн 7, 8 дахь заалтад нутгийн өөрийн удирдлагын механизм боловсронгуй бус, үндсэн хуулийн шүүхээр дамжуулан нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын эрхийг хамгаалах байгууллага байхгүйг заасан.

Гэсэн хэдий ч Үндсэн хуулийн шүүхийн хэрэг маргааны харьяаллыг өөрчлөх асуудлыг тууштай нягт нямбай боловсруулах ёстой гэдгийг тэмдэглэсэн нь маш чухал байна. Шүүхийн ачааллыг хэт их болгохгүйн тулд шүүх хянан хэлэлцэх боломжтой бодитой хэргийн тоо болон шүүхийн бүрэн эрхийн багтаамжийн хоорондын тэнцвэрийг харгалзан үзэх ёстой.

Юуны өмнө шүүхэд хандах эрх бүхий субъектын бүрэлдэхүүн болон үндсэн хуулийн дагнасан хяналтыг хэрэгжүүлэх асуудлын хүрээг (объектыг) анхаарч үзвэл зохино. Энэ фактыг тухайлбал, Г.А.Гаджиев, В.А.Кряжков, нэр тэмдэглэн хэлэхдээ:

Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхийг тодорхойлохдоо хэр хэмжээ хязгаартай хандах нь чухал: үндсэн хуулийн шүүхэд зөвхөн түүний зорилго, зорилт, хяналтын мөн чанарт тохирсон бүрэн эрхийг олгох; бүрэн эрх нь өргөн байхын хэрээр эрх бүхий субъектууд үндсэн хуулийн шүүхэд улс төрийн тулгамдсан хурц асуудлыг хянуулахаар хандах боломжтой болно ...² гэдгийг харгалзах ёстой.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, албан тушаалтны Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрх ямар ч байсан хязгаартай байх ёстой. Ингэхдээ энэ хязгаарлалтыг Германы туршлагыг харгалзан тогтоож ч болох юм.

Өөрөөр хэлбэл, Оросын хууль тогтоогчдын хувьд гомдол гаргаж хандах этгээдийн тоог механикаар өсгөх чиглэлээр явах хэрэггүй, харин нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн эрхийг хэм хэмжээний актаар зөрчихөөс хамгаалах онцгой төрлийн хэрэг маргаан (тухайлбал орон нутгийн гомдол гэх мэт)-ыг оновчтой ангилах, “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” хуулиар

1 Үзэх: СЗ.РФ. 1999, № 42.

2 Гаджиев Н.А., Кряжков В.А. Конституция в Российской Федерации: становление проблемы// Государство и право. 1993.№7.с.8.

холбогдох бүрэн эрхийг тогтоох замыг сонгох нь зүйтэй.

Тухайн эрхийн субъектын талаар ярихдаа юуны өмнө, энэ эрхийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага эдлэх ёстой гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой. Яагаад гэвэл, “нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зөрчигдсөн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах нь ганц тэдний эрх биш, нийтийн засаглалыг хэрэгжүүлэхээр ард түмнээс итгэл хүлээлгэсэн байгууллагын хувьд мөн тэдний үүрэг ч мөн”¹

Шүүхэд хандах эрхийг нутгийн удирдах байгууллагын нэгдэл, холбоодод ч өгөх ёстой байж болох юм, энэ нь тэдгээрийн үйл ажиллагаа, зорилгод (нутгийн удирдах байгууллагын эрх, ашиг сонирхлыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх) нийцнэ.

Энэ эрхийг олгохыг дэмжиж хоёр хүчин зүйлийн талаар ярьж болно:

- нутгийн өөрийн удирдлагын салбарыг мэдэх эрх мэдэлтэй мэргэжилтнүүдтэй, тэдгээр нь эрх зүйн болон аналитик судалгаа хийж, ийнхүү шүүхэд хандах ажиллагаанд үнэлгээ өгөх чадвартай;
- энэ нь шүүхэд нэг асуудлаар олон гомдол хүлээн авахаас хамгаална.

Нутгийн өөрөө удирдах эрхийн талаар үндсэн хууль зөрчсөн гомдлын объектын хувьд Үндсэн хуулийн 125 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан холбооны хэм хэмжээний актыг тусад нь авч үзэх шаардлагатай.

Холбооны үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын объектод холбооны субъектуудын эрх зүйн хэм хэмжээний актыг тусад нь авч үзэж болох эсэх дээр тогтож анхаарах нь зүйтэй.

Холбооны ихэнх субъектэд одоогоор бүрэн эрхэд нь ийм төрлийн актын үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг хянах Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллага байхгүй, Холбооны субъектэд үндсэн хуулийн /дүрмийн/ шүүх байхгүй тохиолдолд энэ бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн шүүхэд /холбооны/ түр шилжүүлэх боломжтой юм.

Энэ байр суурийг “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” хуулийн үндсэн хуулийн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн гомдолд тавигдах шаардлагыг тогтоосон 97 дугаар зүйлийн агуулгыг үндэслэн тайлбарлаж болох юм. Тус зүйлийн дагуу гомдлын объект болсон хуулийг баталсан холбооны тогтолцооны түвшин, хуульд заасан бүрэн эрхээс үл хамаарч тус хуулийн талаар гомдол гаргах эрхийг баталгаажуулсан. Ингэснээр үндсэн хуулийн эрх, эрх чөлөөг хамгийн сайн хамгаалах зарчим тогтдог.

Иймэрхүү практик жишээгээр гадаад орнуудад Германы мужуудын нэг -Шлезвиг-Гольштейн, Үндсэн хуулийн 44 дүгээр зүйлийн дагуу мужийн Үндсэн хуулийн шүүхийн чиг үүргийг Германы Холбооны Үндсэн хуулийн

1 Дам эшлэл: Судебная защита прав местного самоуправления в Российской Федерации. с.7.

шүүхэд шилжүүлсэн¹.

Бүхэлдээ, үндсэн хуулийн коммуны гомдол гаргах институт нь эрх нь зөрчигдсөн нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хамгаалалтын баталгаа болон бодит эрх зүйн бүрэлдэхүүнийг өөртөө агуулдаг. Энэ нь Үндсэн хуулийг хамгаалах хамгаалалт болдог, учир нь тодорхой нэг нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн ашиг сонирхлыг хамгаалснаар энэ нь үндсэн хуулийн болон орон нутгийн эрх зүйг хөгжүүлэх, тайлбарлахад дэмжлэг болж, энэ утгаараа үндсэн хуулийн эрх зүйн тусгай бодит баталгааны нэг болдгийг тэмдэглэх шаардлагатай.

Дээрх дурдсан зүйл шалгалтын хэмжээнд шууд нөлөө үзүүлэхгүй байж чадахгүй: үндсэн хуулийн шүүх нь гомдлыг зөвхөн гомдолд илэрхийлсэн нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх зөрчлийн хүрээнд биш мөн бусад бүх үндсэн хуулийн зөрчлийн хүрээнд авч үзэх ёстой.

“Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” хууль (Зүйл 3, 1 дэх хэсгийн, 7 дахь заалт) Үндсэн хуулийн шүүхэд (тэдгээрийг холбооны үндсэн хуульчилсан хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн нөхцөлд) өөр бүрэн эрх олгохыг зөвшөөрдөг тул “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай” Холбооны Үндсэн хуульчилсан хуулийг батлах замаар нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх үндсэн хуулийн эрхийг зөрчсөн тохиолдолд гаргах гомдлыг хууль зүйн талаас нь баталгаажуулж болох юм. Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” Холбооны хуулийн 3 болон 39 дүгээр зүйлд нэмэлт хийх шаардлагатай. Үүний дүнд хуулийн эх бичвэрт тухайн бүрэн эрхэд зориулсан бүлгийг нэмэх ёстой.

Нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээний хэм хэмжээний акт үндсэн хуульд нийцсэн байдлыг үндсэн хуулийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны замаар шалгах, тодруулбал, Үндсэн хууль зөрчсөн гэх үндэслэлээр нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг зөрчсөн актын тухай гомдол гаргахад тулгамдаад байгаа асуудлыг авч үзэхдээ дараах фактыг анхаарах ёстой.

ОХУ-ын хууль тогтоомж хэм хэмжээний актын талаар маргах г хоёр аргыг авч үзсэн байдаг, эдгээр арга нь үндсэн хуулийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нөлөө үзүүлэх өөрийн онцлогтой байдаг.

Нэгдэх арга нь, хэм хэмжээний актын талаар шууд бусаар маргах. Энэ тохиолдолд хэм хэмжээний актын талаар шууд маргахгүй, харин сонирхогч этгээд бусад этгээдтэй маргах маргааны явцад, энэ тохиолдолд маргааны зүйл нь ямар нэг субъектив эрхийг хамгаалах тухай асуудал байна. Ихэвчлэн шүүх нэгэн зэрэг эрх зүйн асуудал, фактын асуудлыг авч хэлэлцдэгээрээ

¹ Үзэх: Жишээ нь: Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001.с.28.; Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах РФ (правовые основы и практика). М: Формула права. 1999.С.8.

онцлог. Эрх зүйн асуудал нь иймэрхүү маргаан дээр хэм хэмжээний актуудын хоорондын зөрчлийн асуудлыг шийдвэрлэхтэй холбоотой, мөн түүнчлэн зохих хэм хэмжээний актыг хэрэглэх, зөрчилтэй хэм хэмжээний актыг хэрэглэхээс татгалзахтай холбоотой.

Өөрөөр хэлбэл, тухайн төрлийн хэргийн тухайд хэм хэмжээний актын талаар маргах нь сонирхогч этгээдийн байр суурийн үндэслэл нь болно, учир нь хэм хэмжээний акт үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай, тухайн актыг хэрэглэх боломжгүй тухай гомдол гаргагч өөрийн үндэслэлийг гаргадаг.

Энэхүү аргын шууд бус байдал нь маргаж байгаа акт 1993 оны Үндсэн хуультай нийцэхгүй байгаа асуудлыг шүүх зөвхөн тодорхой хэргийн тухайд шийдвэр гаргах бөгөөд шүүх тухайн хэргийн тухайд энэ актыг хэрэглэхээс татгалзана.

Ингэхдээ шүүхийн шийдвэрийн тогтоох хэсэгт хэм хэмжээний акт Үндсэн хуульд нийцээгүй, эсхүл хүчин төгөлдөр бус, хүчингүй болсон гэж хүлээн зөвшөөрсөн, мөн бусад хэрэгт хэрэглэхийг хориглосон заалт байдаггүй.

Ийм байдлаар шууд бус маргахын дээр дурдсан шинжүүд нь тухайн төрлийн маргаан Үндсэн хуулийн шүүхийн харьяаллынх бус гэсэн дүгнэлт хийхэд хүргэж байна: нэгдүгээрт, сонирхогч этгээдийн субъектив эрхийг хамгаалах нь Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхэд хамаарахгүй, хоёрдугаарт, Үндсэн хуулийн шүүх зөвхөн эрх зүйн асуудлыг шийдвэрлэнэ фактын асуудлыг шийдэхгүй. Үүнээс үүдээд ОХУ-д ийм төрлийн маргаан зөвхөн ердийн шүүх болон арбитрын шүүхийн харьяалалд хамаардаг.

Шууд бусаар маргах үндсэн хуулийн хяналт (“инцидентный конституционный контроль”) нь англасаксоны тогтолцоонд байдаг, тухайлбал АНУ-д нутгийн өөрөө удирдах эрхийг зөрчсөн тохиолдолд иргэн, хуулийн этгээд тухайн хууль, эрх зүйн акт нь Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх тухай асуудлыг тавих эрхтэй.

Хэм хэмжээний актын үндсэн хуулийн хяналтын чиг үүргийг АНУ-ын ердийн бүх шүүхүүд, тэдгээр нь холбооны шүүхийн тогтолцоонд хамаардаг, мужийн шүүхийн тогтолцоонд хамаардаг эсэхээс үл хамаарч хэрэгжүүлж болно. Америкийн шүүхүүд зөвхөн хууль ч биш мөн шүүхийн шийдвэр, гүйцэтгэх засаглалын шийдвэр, тэр дундаа Ерөнхийлөгчийн зарлиг үндсэн хуульд нийцэж байгаа талаар дүгнэлт гаргах эрхтэй, ингэхдээ эрх зүйг ч, фактыг¹ ч авч үзнэ.

Мужийн нутгийн удирдлагын хүрээний хууль тогтоомж Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг шалгах нь мужуудын дээд шүүхийн харьяалалтай хэрэг гэхдээ АНУ-ын дээд шүүх нь холбооны болон мужийн шүүхийн хувьд

1 Үзэх: Евдокимов В.Б. Конституционное судопроизводство в США. Екатеринбург. 1996. Ё.47.

дээд шатны шүүх нь болдог бөгөөд дээд шүүх мужуудад бий болсон хууль хэрэглэх практикийг тогтооход зарчмын ач холбогдолтой маш олон шийдвэр гаргасан.

Дээд шүүх нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад мужийн ашиг сонирхолтой зөрчилдсөн өөрийн бүрэн эрх, эрх байхгүй¹ гэсэн дүгнэлт хийсэн Д.Диллоны номлолыг бүрэн дэмждэг.

Хэм хэмжээний актыг маргах х о ё р д а х ь арга нь - хэм хэмжээний актын талаар шууд маргах арга, өөрөөр хэлбэл, хэм хэмжээний акт 1993 оны Үндсэн хуульд, эсхүл хэм хэмжээний акт нь хууль зүйн илүү өндөр хүчинтэй дээд шатны актад нийцэж байгаа, сонирхсон этгээдийн субьектив эрхийг хамгаалах маргаанд хамааралгүйгээр авч үзэхийг ойлгоно.

Юуны өмнө, Үндсэн хуулийн шүүхэд хандаж хүсэлт гаргах зүйл дээр анхаарал хандуулах шаардлагатай. Энэ бол маргаж байгаа хэм хэмжээний акт Үндсэн хуульд буюу хууль зүйн илүү өндөр дээд хүчин чадалтай хэм хэмжээний актад нийцэхгүй байгааг хүлээн зөвшөөрөх тухай асуудал юм. Тухайн тохиолдолд хүсэлт гаргах үндэслэл нь эрх зүйн үндэслэл байх бөгөөд Үндсэн хуулийн шүүхэд хандсан этгээд үүний тусламжтайгаар эрх зүйн актыг үндсэн хуульд нийцээгүй гэж хүлээн зөвшөөрөхийг хүсдэг.

Энэ төрлийн хэрэг үндсэн хуулийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны онцлогоос шалтгаалж процессын хэд хэдэн онцлогтой байдаг, харин Үндсэн хуулийн шүүх нь зөвхөн эрх зүйн асуудлыг шийдвэрлэдэг: маргаж буй эрх зүйн акт (эсхүл түүний зарим заалт) Үндсэн хуульд болон хууль зүйн дээд хүчин чадалтай актад нийцэж байгаа эсэхийг шийдвэрлэнэ.

Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүх ажиллагааны онцлогоос мөн процессын онцлог нь шалтгаалдаг. Юуны өмнө үндсэн хуулийн шүүхийн үйл ажиллагаанд нотолгооны зүйл нь тавьсан шаардлагын эрх зүйн үндэслэл болдог. Иргэний болон арбитрын шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нийтлэг нотолгооны хэрэгсэл (бичгийн, эд мөрийн баримт, гэрчийн мэдүүлэг,

1 Ижил таамаглалыг холбооны Дээд шүүх хийсэн. Бүр 1903 онд “Аткинс Канзас мужийн эсрэг” хэргээр гаргасан шийдвэрт тэр хэлэхдээ- орон нутгийн /муниципалын/ корпораци бол “бүтээгдэхүүн-мужийн чиг үүргийг хамгийн сайнаар хэрэгжүүлэхийн тулд байгуулсан мужийн энгийн нэгж. Орон нутгийн корпорацийг байгуулж болно, хэрвээ түүнийг аль хэдийн байгуулчихсан бол түүний бүрэн эрхийг өргөтгөж, хязгаарлаж, хүчингүй болгож болно.” 1923 онд Дээд шүүх нутгийн удирдах байгууллагад түүнийг байгуулсан мужийн эсрэг ямар ч эрх байхгүй гэсэн. Дээд шүүхийн өөр нэг шийдвэрт “Орон нутаг/муниципалитет/ гэж мужийн ердийн дэд хэсэг, муж нь хэрэгтэй гэж үзвэл орон нутагт эрх олгож, эсхүл эрхийг нь хязгаарлаж болно. Эрх мэдэл нь ямар ч өргөн, явцуу хүрээтэй байсан орон нутаг нь мужийн бүтээгдэхүүн хэвээр байх бөгөөд мужийн хүсэл зоригоос хамаатай бүрэн эрх, давуу байдлыг хэрэгжүүлнэ.” гэж тэмдэглэсэн. Энэхүү байр суурийг Дээд шүүхийн өөр наад зах нь таван шийдвэрээр нотлогддог бөгөөд эдгээр нь нутгийн удирдлагын статут нь үүсмэл, энэ нь тэдгээрийн байр суурийг тодорхойлоход гол хүчин зүйл болж байдаг гэдгээр нотлогддог. Дэлгэрэнгүйг үзэх: Евдокимов В.Б. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х. 47-49.

экспертийн дүгнэлт гэх мэт) нь (үндсэн хуулийн шүүхийн ажиллагаанд-д) байдаггүй, учир нь тэдгээр нь эрх зүйн асуудлыг биш фактын асуудлыг тогтооход тусалдаг.

Үндсэн хуулийн шүүхийн ажиллагаанд талууд өөрийн шаардлагын нотолгоо болгож шүүхийн өмнө мэтгэлцэх нөхцөлд цэвэр хууль зүйн үндэслэлийг гаргана.

1993 оны Үндсэн хуулийн 125 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтад хамаарах өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг нь Үндсэн хуулийн шүүх хэлэлцэх хэм хэмжээний актын хоёр түвшнийг ангилдаг. Нэгдүгээрт, холбооны түвшний хэм хэмжээний актууд (Зүйл 125, П “а”); Холбооны субъектын түвшний хэм хэмжээний актууд (Зүйл 125, п “б”).

Холбооны түвшинд Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтад байх хэм хэмжээний актын хүрээг маш нарийн тодорхойлсон: холбооны хуулиуд, Ерөнхийлөгч, Холбооны Зөвлөл, Төрийн Дум, Засгийн газрын хэм хэмжээний акт.

Холбооны түвшний хэм хэмжээний акт (тэдгээрийн талаар шууд маргах) Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг хянан хэлэлцэх Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхийг онцгой бүрэн эрх гэж болно, учир нь бусад шүүхүүдэд эдгээр актын талаар шууд маргах боломж олгосон хууль тогтоомж байхгүй.

Дээр дурдсанчлан Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтад байх Холбооны түвшний хэм хэмжээний актыг 1993 оны Үндсэн хуулийн хаалттай жагсаалтад заасан, өргөтгөсөн тайлбар хийгдэхгүй. Энэ нь Үндсэн хуулийн тухайн заалтын давуу тал бөгөөд Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхийг хангалттай тодорхойлсноор түүний хэрэглээтэй холбоотой олон асуудал үүсэхээс хамгаалж байгаа юм.

Холбооны субъектын түвшинд (энэ түвшинд нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд хамгийн их зөрчил гардаг) энэ жагсаалт төгс бус бөгөөд үүнд Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хууль, дүрэм, хууль, бусад хэм хэмжээний актыг заасан.

Ийм эрх зүйн зохицуулалт Үндсэн хуулийн шүүх зэрэг дагнасан шүүхийн бүрэн эрхийг тодорхойлох зарчимд нийцдэггүй.

Төгс жагсаалт гаргах боломжгүй (шүүхийн хамгаалалтын үндсэн хуулийн эрх хязгааргүй байдлаас болж, мөн энэ нь мөн энэ л шалтгаанаар “... бусад нь бүгд” гэдэг нийтлэг томъёоллоор тодорхойлогддог) ердийн шүүхийн бүрэн эрхээс ялгаатай нь дагнасан шүүхийн бүрэн эрхийг дээд хэмжээгээр оновчтой- “зөвхөн хуульд шууд заасан зүйлийг” зарчмаар тодорхойлох ёстой, ингэхдээ түүнийг өргөтгөн тайлбарлах боломжгүй байх ёстой.

1993 оны Үндсэн хуулийн энэ харилцааны зохицуулалтад өмнөх

хуулийн дутагдлыг давтаж Холбооны субъектуудын Холбооны төрийн эрх мэдлийн байгууллагын эрх хэмжээний асуудлаар гаргасан шийдвэр, түүнчлэн холбооны болон Холбооны субъектын төрийн эрх мэдлийн байгууллагын хамтарсан эрх хэмжээнд хамаарах хэм хэмжээний актыг бараг хязгааргүйгээр Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтад шилжүүлсэн.

Ийм тооны гомдлыг Үндсэн хуулийн шүүх бүр нэг биш хоёр танхимтай байсан ч хийх бодитой боломж байхгүй, үүний зэрэгцээгээр түүний бүрэн эрхэд Холбооны субъектын хуулиас доош Холбооны субъектын төрийн эрх мэдлийн байгууллагын эрх зүйн актын түвшинд бууруулах шаардлага ер нь байгаа юу гэдэг асуулт гарч байгаа бөгөөд холбооны түвшинд үүнийг хийгээгүй нь зөв болсон. Энэхүү хяналтыг орон нутагт ердийн шүүх болон арбитрын шүүх өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлж бүрэн болно (тэгэх ч ёстой юм шиг байгаа юм).

Жишээ нь, Германд Үндсэн хуулийн хяналтын холбооны байгууллагын бүрэн эрхийг арай өөрөөр тодорхойлдог байна.

Хэм хэмжээний акт үндсэн хуульд нийцсэн эсэхээр Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх шийдвэр гаргах:

- холбооны болон холбооны субъект-мужийн актууд Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх асуудлаар (1951 оны 3 сарын 12-ны “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” хуулийн 13 дугаар зүйл, п. 6, 8а)1;
- зөвхөн үндсэн хуульд нийцсэн эсэх ч биш, мөн хууль ёсны эсэхийг шалгах-энэ тохиолдолд мужийн эрх зүй, хууль, бусад актыг шалгахыг ойлгоно (Зүйл 13, п 11);
- хэрвээ зөвхөн хууль тогтоомжийн актын биш харин “эрх зүй”-г хэлбэрийн, эсхүл агуулгын хувьд Үндсэн хуульд нийцэх эсэхийг шалгах тохиолдолд;
- тодорхой асуудал дотоодын эрх зүйд хамаарах эсэх талаар эргэлзээ үүссэн нөхцөлд (Зүйл 13, п 12).

Энэ төрлийн маргааныг актын талаар шууд бус маргахаас ялгарах чухал онцлог нь тухайн хэргийг хянаад шүүхээс гаргасан шийдвэрийн эрх зүйн ач холбогдолд байдаг. Үндсэн хуулийн шүүх хэм хэмжээний акт Үндсэн хууль, эсхүл хууль зүйн илүү хүчин чадалтай актыг зөрчсөнийг тогтоохдоо тухайн актыг хэрэглэхийг тагталздаггүй, харин түүний Үндсэн хуульд нийцээгүй болохыг хүлээн зөвшөөрдөг, энэ нь хууль зүйн ноцтой үр дагавартай, тухайлбал:

- хууль зүйн хувьд хүчингүй болж, түүнийг ямар нэг хэрэгт хэрэглэх

1 Үзэх: Основной закон ФРГ. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты/Под. Ред. Ю.П.Урьяса. М., 1991. С.118.

боломжгүй болох;

- тухайн шийдвэрийг нийтээр дагаж мөрдөх ач холбогдолтой.

Францын 1958 оны Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйл шууд заасан: “Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж зарласан заалтыг хэрэглэж ч, ёсчилж ч болохгүй... Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн шийдвэрийн талаар гомдол гаргахгүй. Тэдгээрийг бүх нийтийн засаг, захиргааны болон шүүхийн байгууллагууд заавал биелүүлнэ”¹.

Нутгийн өөрийн удирдлагыг хамгаалахад ач холбогдол бүхий Үндсэн хуулийн шүүхийн дараагийн бүрэн эрх нь үндсэн хуулийн иргэний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн хэргийг гомдлоор, Үндсэн хуулийг зөрчсөн хэргийг хянан шийдвэрлэх, мөн тодорхой хэргийг шийдвэрлэхэд хэрэглэсэн болон хэрэглэвэл зохих хууль нь Үндсэн хуульд нийцэж байгааг шүүхийн хүсэлтээр шалгах юм.

Иргэдийн Үндсэн хуулийн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах хэрэг Үндсэн хуулийн шүүхийн үйл ажиллагаанд чухал байр суурийг эзэлдэг. Ийм төрлийн гомдлыг хянан шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуулийн шүүх хүний эрх, эрх чөлөөний хүрээнд тодорхой ойлголт, ангиллын талаар өөрийн байр суурийг боловсруулдаг. Жишээ нь, нутгийн өөрийн удирдлагад оролцох эрхийг хувь хүний улс төрийн эрх, эрх чөлөөнд хамруулсан (96.05.30, 97.10.16, 98.05.15-ны тогтоолууд)².

Иргэд, тэдгээрийн нэгдлийн Үндсэн хуулийн тухай гомдлын талаарх үндсэн заалтууд 1993 оны Үндсэн хуулийн 125 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” холбооны үндсэн хуульчилсан хуулийн 96-100 дугаар зүйлд бий.

“Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” хуулийн 96 дугаар зүйлийн дагуу Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах хувь хүн, хамт олны гомдол гаргах эрхийг дараах этгээд эдэлнэ:

- иргэний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн хуулийг хэрэглэсэн, тодорхой хэрэгт хэрэглэх гэж байгаа бол иргэн;
- иргэдийн нэгдэл;
- холбооны улсын хуульд заасан бусад байгууллага, этгээд.

Дээр дурдсан хуулиуд Үндсэн хуулийн шүүхийн энэ бүрэн эрхэд эрх зүйн шинжилгээ хийхэд шаардлагатай элементүүдийг агуулдаг.

Нэгдүгээрт, Үндсэн хуулийн шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй субъектын хүрээг тодорхойлсон. Энэ нь иргэн, тэдний нэгдэл (холбоо), түүнчлэн холбооны хуульд заасан бусад байгууллага. Ингэхдээ иргэд үндсэн хуульд

1 Үзэх: Конституция зарубежных государств. М. 1997. С. 124.

2 Дам ишлэл: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 он) М., 2001. С.250-251.

заасан эрх, эрх чөлөөгөө хамгаалуулахаар ганцаар буюу хамтран гомдол гаргаж болно. Иргэд хамтран гомдол гаргах бол дараах нөхцөлийг сахин биелүүлнэ:

- үндсэн хуульд заасан өөрийн эрх, эрх чөлөөгөө хамгаалуулахаар өргөдөл гаргасан бүх этгээд (эсхүл тэдгээрийн төлөөлөгчид) гарын үсгээ зурах,
- иргэн бүр хувиараа гомдол гаргах эрхийг эдлэх ёстой.

Эдгээр шаардлагыг биелүүлээгүй байдал нь хамтын гомдлоор хэргийг хянан шалгах ажиллагааг зогсоох, гомдол гаргах эрхтэй иргэний хувиараа гаргасан гомдлыг хянан шалгахад хүргэнэ.

Дурдсан нөхцлийн тухайд ярихдаа нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах хамгийн “том” хэргийн нэг болох “Удмуртын хэрэг” гэж нэрлэдэг хэргийн зарим асуудлыг нэхэн дурсахгүй байж болохгүй.

Үндсэн хуулийн шүүх 96.04.17-ны “Удмурт Улсын Төрийн эрх мэдлийн байгууллагын тогтолцооны тухай” хууль Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг шалгах явцад Ижевск хотод оршин суугч бүлэг иргэдийн хамтын өргөдөл нь тухайн хуулийг эдгээр бүх иргэдэд хэрэглэсэнтэй холбоотой бус зөвхөн иргэн С.Б.Крюковатай холбоотой бөгөөд 1993 оны Үндсэн хуулийн 32 дугаар зүйл (2 дахь хэсэг, мөн энэ зүйлийг тодруулсан 130 дугаар зүйл (2 дахь хэсэг)-т заасан нутгийн өөрийн удирдлагад сонгох эрх нь зөрчигдсэнтэй холбоотойгоор эрхээ хамгаалуулахаар ердийн шүүхэд хандсан иргэн С.Б.Крюковагийнх байсан гэсэн дүгнэлт гарсан. Хуулийн дурдсан заалтын дагуу нутгийн өөрийн удирдлагыг иргэд бүх нийтийн санал асуулга, сонгууль, хүсэл зоригоо шууд илэрхийлэх бусад хэлбэрээр хэрэгжүүлнэ. Энэ шүүх ажиллагаанд хувь хүний гомдлыг авч хэлэлцээд агуулгаар нь тухайн хуулийг шалгахгаар хүлээн авсан. Харин Ижевск хотын бүлэг иргэдийн гомдлын тухайд татгалзсан. Нөгөө талаас нь авч үзвэл, тухайн бүлгийн нэрийн өмнөөс иргэн С.Б.Крюковагийн өргөдлийг Үндсэн хуулийн шүүх хүлээн авбал ард түмний гомдол (action popularis) гэгчийг Үндсэн хуулийн шүүх хүлээн зөвшөөрөх болно.¹

Эрх зүйн ийм боломж- action popularis хандах боломж Германд байдаг. Жишээ нь, үүнийг Баварын Үндсэн хуулийн 98 дугаар зүйлд заасан. Тухайн тохиолдолд Үндсэн хуулийн шүүхэд нутгийн (коммуны) өөрийн удирдлагын үндсэн эрх, түүнтэй адилтгах эрхийг хязгаарласан хууль, тогтоол болон бусад эрх зүйн актын талаар гомдол мэдүүлнэ².

1 Үзэх: Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. №1, с 14.

2 Үзэх: Баварын Үндсэн хуулийн шүүхийн Аугсбургийн “алдартай” гомдлын дагуух шийдвэр

Үндсэн хуулийн гомдлын эрхийг иргэн (иргэний эрхийг зөрчих нөхцөлд, энэ эрхийг хэрэгжүүлэхээр байгуулагдсан нэгдэл, мөн нэгдлийн дүрмийн зорилгоос урган гарах нэгдлийн өөрийнх нь эрхийг нь хамгаалах -)-ээс гадна иргэдийн нэгдэл эдэлнэ.

Орост үндсэн хуулийн хамгаалалтын эрхийг, түүнчлэн “холбооны хуульд заасан бусад байгууллага, этгээд” эдэлнэ. Үүнээс гадна холбооны хууль тогтоомжийн дагуу жишээ нь, Ерөнхий Прокурор, ОХУ-ын хүний эрхийн асуудлаар онцгой эрх олгогдсон этгээд (омбудсмен) тус тус эдэлнэ.

Хоёрдугаарт, Холбооны “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” Үндсэн хуульчилсан хуулийн 96, 97 дугаар зүйл гомдол гаргах боломжийг өөрөөр хэлбэл, гомдлыг хянан хэлэлцэхэд тавигдах шаардлагын асуудлыг зохицуулсан. Гомдол гаргах боломжтой нөхцөлийг дараах байдлаар томъёолсон: үндсэн хуулиар олгосон эрх, эрх чөлөөг хуулиар зөрчсөн нөхцөлд гомдол гаргах боломжтой, хэрвээ:

- 1) хууль иргэний эрх, эрх чөлөөг хөндсөн;
- 2) хуулийг шүүх буюу хууль хэрэглэдэг бусад байгууллага тодорхой хэргийн тухайд хэрэглэсэн буюу хэрэглэхээр байгаа.

Гомдол гаргах боломжийн тухайд ярихад үндсэн хуулийн гомдлын хүрээнд зөвхөн хууль, бусад хэм хэмжээний акт жишээлэхэд, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газрын тогтоол гэх мэтийн талаар гомдол гаргаж болохыг зайлшгүй тэмдэглэх ёстой. Ингэхдээ гомдол гаргагчийн хэрэгтэй холбогдуулан хэрэглэсэн буюу ирээдүйд хэрэглэвэл зохих хуулийн заалтын тухайд боломжтой байдаг.

“Хууль” гэх эрх зүйн категорийг Үндсэн хуулийн шүүх хэрхэн ойлгож байгаагаас гомдлыг хүлээн авах эсэх асуудал олон талаар шалтгаална. 1993 оны Үндсэн хуулийн (4,76, 94 дүгээр зүйл) заалтын дагуу Холбооны Зөвлөлөөс баталсан, бүх нийтээр дагаж мөрдөх, ОХУ-ын бүх нутаг дэвсгэр дээр шууд үйлчлэх актыг хууль гэж үзнэ.

Гомдол гаргах боломжийн дараагийн шалгуур нь хуулийг (үндсэн хуулийг зөрчсөн гэж үзэж байгаа) тодорхой хэрэгт хэрэглэсэн, эсхүл хэрэглэх төлөв юм. Хуулийг хэрэглэсэн гэдэгт аль хэдийн тухайн хуулийг үндэслэн гаргасан, эрхийн субъектын хооронд үүссэн харилцаагаар зохицуулах эрх бүхий байгууллагын акт (эсхүл үйлдэл, эс үйлдэл) байгааг ойлгоно. Ингэхдээ хуулийг хэрэглэх нь эрх зүйн тодорхой нөхцөл (өөрөөр хэлбэл, тодорхой хэргээр янз бүрийн илрэлээр: шийдвэр, тушаал, үйлдэл, эс үйлдэл)-ийг шийдвэрлэхийн тулд эрх бүхий этгээдийн идэвхтэй үйл ажиллагааг шаардаж байх ёстой.

Үндсэн хуулийн асуудлаар гомдол гаргах боломжийн тухайн шалгуурыг авч үзэхдээ нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн шүүх ажиллагааны хүрээн дэх шүүхийн хамгаалалтад багагүй нөлөөтэй нэг асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй.

Урьд тэмдэглэсэнчлэн оросын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хууль тогтоомж эрх зүйн зохицуулалтын хувьд ихээхэн хийдэлтэй байгаа. Үүний дүнд эдгээр хийдлийг шүүх, тэр дундаа үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлж байгаа шүүх нөхөх шаардлага бий болсон.

Гэвч хууль Үндсэн хуулийн шүүхэд ийм эрх хэмжээг өгөөгүй, учир нь хэдийгээр үүнийг хийх ёстой боловч, тодорхой эрх зүйн харилцаа зохицуулаагүй хуулийг хэрэгт хэрэглэсэн гэж тооцож болохгүй. “Хуулийн хийдэл, томъёолол, нэр томъёо, ойлголт нь тодорхой бус байдлыг зөвхөн эдгээр хийдэл нь хууль хэрэглээний явцад иргэний үндсэн хуулиар олгосон тодорхой эрхийг зөрчиж болох тийм нөхцөлийг бий болгосон бол иргэний гомдлоор үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг шалгах үндэслэл болно.”¹

Нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуульд тодорхой хэм хэмжээ байхгүй, эсхүл ерөөсөө зохицуулсан хууль байхгүй байдал нь үндсэн хууль зөрчсөн хууль байхаасаа багагүй хор хохиролтой байна.

Үндсэн хуулийн шүүх үндсэн хуулийн гомдлыг хянан шалгасны дүнд хоёр төрлийн шийдвэрийг гаргадаг. Энэ нь нэг бол хууль, түүний заалт 1993 оны Үндсэн хуульд нийцэж байгааг хүлээн зөвшөөрөх тухай шийдвэр, эсхүл хууль, буюу түүний зарим заалт Үндсэн хуулийг зөрчөөгүйг хүлээн зөвшөөрөх тухай.

Ийм байдлаар нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд иргэний тодорхой гомдлоор гаргасан Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр орон нутгийн эрх зүйн зохицуулалтад бүхэлд нь чухал үр нөлөөтэй байдаг. Энэ нь хуулийг (эсхүл түүний зарим заалтыг) хууль зөрчсөн гэж хүлээн зөвшөөрөх нь цаашид бусад иргэн, нутаг дэвсгэрийн хамт олон, байгууллагын нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг зайлшгүй хамгаалах байдлыг үүсгэдгээс хамааралтай юм.

Тодорхой хэрэгт хэрэглэсэн буюу хэрэглэх гэж байгаа хууль Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг шүүхийн хүсэлтээр хянах Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхийг “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” Холбооны үндсэн хуульчилсан хуулийн 101-104 дүгээр зүйлээр зохицуулсан.

Шүүхээс Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах үндэслэл нь тодорхой хэрэгт хэрэглэсэн буюу хэрэглэх гэж байгаа хууль нь Үндсэн хуульд нийцэхгүй байна гэсэн дүгнэлт байдаг. Энд үүнтэй төстэй хүсэлтийг иргэн бүх шатны

¹ Дам эшлэл: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России. С. 240.

шүүхэд гаргах эрхтэй. Хүсэлт гаргах боломж нь иргэний Үндсэн хуулийн гомдлын нэгэн адил, хуулийг хэрэглэх гэж байгаа буюу хэрэглэсэн тодорхой хэрэг байх ёстой, үүнээс гадна үндсэн хуульд нийцсэн байдлыг шалгах, шалгасны дүнд гарах шийдвэрийн төрөл нь адилхан байна.

Гэхдээ тухайн институт өөрийн гэсэн онцлогтой. Дээр хэлсэнчлэн үндсэн хуулийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны асуудлыг судлаачид бараг бүгд хэм хэмжээний үндсэн хуулийн хяналтыг хоёр хэлбэрт ангилдаг: хэм хэмжээний акт Үндсэн хуульд шууд болон шууд бус нийцэх (хийсвэр болон тодорхой)¹.

Орост зөвхөн дээд шатны шүүх (Дээд шүүх, Арбитрын Дээд шатны шүүх 2014 онд татан буугдах хүртэл) нь хэм хэмжээний хийсвэр хяналтын (абстрактный нормоконтроль) журмаар Үндсэн хуулийн шүүхэд хандаж хүсэлт гаргах эрхтэй. Бусад бүх шүүх нь тэдгээрийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд байгаа тодорхой хэргийг хянан шийдвэрлэхэд хэрэглэх буюу хэрэглэсэн хууль нь үндсэн хуультай нийцэж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй нөхцөлд хүсэлт гаргах эрхтэй.

Гадаад орнуудад нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд Үндсэн хуулийн шүүхэд хууль Үндсэн хуульд нийцэж байгааг шалгуулахаар хандахад Үндсэн хуулийн шүүх ажиллагааны Европын (эсхүл австрийн) загварыг хамгийн үр нөлөөтэй ашигладаг².

Энэ загварын хувьд хууль үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг хянахыг дагнасан шүүхийн бүрэн эрхэд хамааруулах, харин ердийн шүүхүүд шүүхийн хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны явцад хуулийг шалгуулах үндэслэлийг илрүүлэх, эргэлзээ үүссэн хуулийг шалгуулахаар хүсэлт гаргах эрхтэй байдгаараа онцлог юм. Энэхүү институцийг Германд коммуны үндсэн хуулийн гомдолтой нэгэн зэрэг үр нөлөөтэй хэрэглэдэг. Судлаач Маттиас Хартвиг өнөөдөр Германд практик юуны өмнө чухамхүү энэ л хамгаалалтын хэлбэрийг үндсэн эрхийг хамгаалахад эхний ээлжинд хэрэглэж байна³ гэж тэмдэглэжээ.

1949 оны суурь хууль болон Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай 1951 оны хууль Германд шүүхийн хүсэлт гаргах институтын эрх зүйн үндсийг тогтоосон. “Хэрвээ тодорхой хэргийг хянан хэлэлцэх явцад хууль үндсэн хуульд үл нийцэх байдал илэрсний улмаас шүүх тодорхой хууль үндсэн хуульд нийцээгүй гэж хүлээн зөвшөөрвөл, шүүхийн хянан

1 Үзэх: жишээ нь: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в РФ: Учебное пособие. М., 1998 С.27.

2 Үзэх: Жишээ: Юдин Ю.А. Модели конституционного контроля. Сравнительное конституционное право. М. 1996, с. 18; Гельмут Штайнбергер. Модели конституционной юрисдикции. Страсбург(1994). С.76.

3 Дам эшлэл: Хартвиг М. Защита прав человека в современном мире. Сборник.М., 1994. С. 77.

шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлэх бөгөөд, хэрвээ мужийн Үндсэн хуулийг зөрчсөн эсэх тухай асуудал гарвал үндсэн хуулийн маргааныг шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий мужийн шүүхийн шийдвэр гаргуулах шаардлагатай, харин Холбооны Үндсэн хуулийг зөрчсөн эсэх тухай ярьж байгаа бол - Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр хэрэгтэй болно” (Зүйл 100).

Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхийг 1956 онд ердийн бүх шүүхэд олгосон (урьд нь зөвхөн холбооны шүүхээр дамжуулан гаргадаг байсан), харин одоо бол хүсэлтийн ихэнх нь холбооны Үндсэн хуулийн шүүхэд анхан шатны шүүхээс гаргаж байгаа, харин хэргийн дөнгөж 4%-ийг холбооны шүүх гаргасан байна¹.

Үндсэн хуулийн шүүхийн нутгийн өөрийн удирдлагыг шүүхээр хамгаалахад ач холбогдол бүхий дараагийн бүрэн эрх нь 1993 оны Үндсэн хуулийн дагуу Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуулийг тайлбарлах байдаг.

Үндсэн хуулийг тайлбарлах тухай хэргийг хянан хэлэлцэх үндсэн заалтууд “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” холбооны үндсэн хуульчилсан хуулийн 105, 106 дугаар зүйлд бий.

Үндсэн хуулийг тайлбарлах асуудлаар хүсэлт гаргах эрх бүхий субъект нь ОХУ-ын Ерөнхийлөгч, Холбооны Зөвлөл, Төрийн Дум, ОХУ-ын Засгийн газар, Холбооны субъектуудын хууль тогтоох байгууллага байна.

Үндсэн хуулийн шүүхээс гаргасан Үндсэн хуулийн тайлбар нь албан ёсны бөгөөд түүнийг төлөөллийн, гүйцэтгэх эрх мэдлийн болон шүүхийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, үйлдвэр, аж ахуйн газар, албан тушаалтан, иргэд, тэдгээрийн нэгдэл заавал биелүүлнэ.

Хуулийн дээрхи заалтаас үндэслэн, түүнчлэн Үндсэн хуулийг тайлбарласан Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийг онцгой эрх зүйн байдал²-тай байдлыг харгалзан нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хууль тогтоомж хийдэлтэй, зөрчилтэй болон өөр бусад дутагдалтай байх нөхцөлд Үндсэн хуулийн шүүхийн тухайн бүрэн эрх нь нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх үндсэн хуулийн эрхийг хамгаалахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг гэж тэмдэглэж болох юм.

Үүний зэрэгцээгээр Үндсэн хуулийн шүүх одоог хүртэл нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлаар Үндсэн хуулийг тайлбарлах тухай нэг ч

1 Үзэх: Конституционные суды стран Западной Европы: справочный материал. М., 1999. С.5-13.

2 Үндсэн хуулийн шийдвэрийн онцгой эрх зүйн байдлын тухай ярихад, эдгээрийг нийтээр дагаж мөрдөх ёстой, шууд үйлчилдэг, өөр бусад байгууллага, албан тушаалтнаар нотлуулахыг шаарддаггүй, эцсийн дүнд түүний хууль зүйн хүчин чадал нь Үндсэн хуулийнхтай адил, учир, нь хууль тогтоогч ч, нийтийн засгийн байгууллага ч энэхүү шийдвэрийг хүчингүй болгож, өөрчилж чадахгүй.

эцсийн шийдвэр гаргаагүй байгаа юм. Үүнтэй холбоотойгоор Үндсэн хуулийн шүүхийн 1999 оны 6 сарын 11-ний “ОХУ-ын Үндсэн хуулийн 12 дугаар зүйлийг тайлбарлах тухай Тверь мужийн Хууль тогтоох Зөвлөлийн хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзах тухай”¹ тодорхойлолтыг тэмдэглэж болох юм.

Гэхдээ энэхүү татгалзсан нь шинээр баталсан Холбооны хуулийн нэг хэм хэмжээ нь гомдол гаргагчийн тавьсан асуултад хариулт өгч байсантай холбоотой байсан. Үүнээс гадна, Үндсэн хуулийн шүүхийн “Үндсэн хуулийн 125, 126, 127 дугаар зүйлийн зарим заалтыг тайлбарлах тухай”² 1998 оны 6 сарын 16-ны № 19 тоот тогтоол чухал ач холбогдолтой. Энэ тогтоолд Үндсэн хуулийн шүүх, Дээд шүүх, Арбитрын дээд шүүх (2014 онд татан буугдах хүртэл)-ийн бүрэн эрхийн ялгааг тогтоосон.

Энэ тогтоол нэг талаас, эдгээр шүүхийн эрх хэмжээг тодорхойлсон Үндсэн хуулийн дурдсан зүйлүүдийн төгс тайлбарыг өгсөн, нөгөө талаас, хэд хэдэн маргаан үүсэх шалтгаан болсон шинэ асуудлуудыг үүсгэсэн бөгөөд эдгээр асуудлыг дараагийн бүлэгт авч үзнэ.

1993 оны Үндсэн хууль, “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай”, “...Нийтлэг зарчмын тухай” хуулийг 1995 онд баталсан үеэс Үндсэн хуулийн шүүх нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд хэм хэмжээ тогтоох болон эрх зүйг хэрэглэх асуудалтай холбоотой олон шийдвэр гаргасан.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалахад эдгээр шийдвэрийн ач холбогдол нь дараах өөр өөр нөхцөл байдлаас хамаарч байна:

- эрх зүйт төрийг байгуулах, Үндсэн хуулийг дээдлэх, эрх зүй ноёрхох, хүн, иргэний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, үндсэн хуулийн нэгдмэл орчныг бий болгох талаар нийгмийн өмнө тулгарсан зорилтуудыг шийдвэрлэхэд үндсэн хуулийн хяналтын гүйцэтгэх томоохон үүргээр;
- нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай бүс нутгийн хууль тогтоомж болон Холбооны Үндсэн хууль, холбооны хууль тогтоомж хоорондын зөрчилдөөн хэт олон байгаагаас үүсэх түгшүүрээр;
- Нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн бааз суурийн хийдэлтэй, зөрчилтэй, хангалттай нарийвчлан тогтоогоогүй, нийцэлгүй байдлаар;
- энэ салбарт шүүхийн өөр өөр салаа мөчрийн хооронд эрх мэдлийн нарийвчлан хуваарилалт байхгүй, үүнээс үүдэн нутгийн өөрийн удирдлагын зарим чухал асуудлыг өөр өөрөөр тайлбарлах.

1 Үзэх: Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 5.

2 Үзэх: Мөн тэнд. 1998.#5.

Эцэст нь Үндсэн хуулийн шүүх чухамхүү шийдвэр гаргах замаар эрх мэдэл, өөрийн бүрэн эрх (хэргийн харьяаллыг)-ийг хэрэгжүүлдэг тэр факт.

Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр нь хуулиар тогтоосон хэлбэрээр илэрхийлсэн эрх зүйн акт, үүгээр Үндсэн хуулийн шүүх өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд хууль зүйн ач холбогдолтой фактууд болон төрийн-засгийн бодлого, даалгаврын дүгнэлтийг эшлэн дурдах замаар өөрийн хүсэл зоригийг илэрхийлдэг¹.

Орост болон гадаад орнуудад Үндсэн хуулийн шүүх үндсэн хуулийн шүүх ажиллагааг хэрэгжүүлэх явцад олон төрлийн актыг гаргадаг. Үндсэн хуулийн шүүхийн актыг ангилах өөр өөр ангилал байх боломжтой. Энэ нь ийм байж болох юм:

- 1) Үндсэн хуулийн шүүхийн эцсийн шийдвэр, завсрын шийдвэр;
- 2) материаллаг эрх зүйн болон процессын акт;
- 3) үндсэн хуулийн шүүхийн танхимын шийдвэр, эдгээр шүүхийн даргын болон бусад албан тушаалтны шийдвэр.

Эдгээр бүх шийдвэрийг ямар төрлийн хэрэгтэй холбогдуулж гаргасан гэдэг ач холбогдлоороо ялгаатай байна².

Орост Үндсэн хуулийн шүүх нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд дараах шийдвэрийг гаргадаг: Үндсэн хуулийн 125 дугаар зүйлд заасан хэм хэмжээний актын үндсэн хуульд нийцсэн эсэх тухай; иргэдийн тодорхой эрх, эрх чөлөө зөрчигдсөн тухай гомдол буюу шүүхийн хүсэлтээр тодорхой хэрэгт хэрэглэсэн буюу хэрэглэх гэж байгаа хууль үндсэн хуульд нийцсэн эсэх тухай; Үндсэн хуулийг тайлбарлах тухай.

Үндсэн хуулийн шүүхийн актыг хэлбэрийн хувьд тогтоол, дүгнэлт, магадлал (определение), үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын асуудлаарх шийдвэр болон Үндсэн хуулийн шүүхийн бусад шийдвэр гэж ангилна.

Үндсэн хуулийн эцсийн шийдвэр нь хамгийн их ач холбогдолтой. Эцсийн гэдэг нь гомдол, хүсэлт гаргасан этгээдийн тавьсан асуудлын мөн чанарт өгсөн хариултыг агуулсан: хэм хэмжээний акт үндсэн хуульд нийцсэн эсэх тухай, тайлбар шаардсан Үндсэн хуулийн заалтын агуулгын тухай гэх мэт орно.

Нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд Үндсэн хуулийн шүүхийн эцсийн шийдвэрийн ач холбогдол нь тэдгээрийн эрх зүйн шинж болон дараах мөн чанарын (агуулгын) шинжээр илэрнэ:

- ердийн болон бусад шүүхийн шийдвэртэй харьцуулахад Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийг хууль тогтоомжтой ойртуулсан

1 Үзэх: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001): Очерки теории и практики.м: Городец, 2001. С.104.

2 Үзэх: Овсепян Ж.И. Акты органов судебного (квазисудебного) конституционного контроля// Государство и право. 1994. №4. с.114.

хууль зүйн онцгой хүчин чадал;

- Үндсэн хуулийн шүүхийн гаргасан шийдвэрийн тухай мэдээлэх процедурын онцлог;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр цаг хугацаанд, орон зайд, тодорхой этгээдийн хүрээнд үйлчлэх онцгой журам, эдгээр шийдвэрийг гүйцэтгэх онцлог;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийг хянах онцгой журам болон юуны өмнө энэ журмын онцгой байдал¹.

Энд хууль зүйн хүчин чадал гэдэгт тухайн актын төрийн бусад байгууллагын акттай харилцааны илрэл, эрх зүйн актын тогтолцоонд түүний эзлэх байр суурийг ойлгох ёстой.

Үндсэн хуульчилсан хууль тогтоомжид хийсэн шинжилгээ судалгаа, тухайн асуудалд номлолын үүднээс хандах хандлагын судалгаа нь Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийн хууль зүйн хүчин чадал нь хоёр шинж чанараар тодорхойлогддог: давамгай байдал (верховенство) (үндсэн хуулийн дараагийн түвшин) болон бусад шүүхийн шийдвэрийн тухайд хууль зүйн дээд хүчин чадалтай гэсэн дүгнэлт хийх боломжийг олгодог.

Давамгай байдлын асуудал нь юуны өмнө хэм хэмжээний актын үндсэн хуульд нийцсэн (үндсэн хуульд үл нийцсэн) тухай Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрээр илэрнэ. Үүнээс гадна, хэрэгжүүлж байгаа хууль тогтоомжийн актыг Үндсэн хуулийн шүүхийн хүчингүй болгож байгаа акт нь хэм хэмжээний түвшнийх, мөн хүчингүй болж байгаа актаас илүү дээд түвшнийх өөрөөр хэлбэл, илүү дээд хүчин чадалтай юм.

Германд жишээ нь, 1949 оны Үндсэн хуульд холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчинтэй байх журмыг холбооны хуулиар тогтоох нийтлэг заалт байдаг (Үндсэн хуулийн зүйл 94 (2)). Мөн энд болон 1951 оны “Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” хуульд Холбооны үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчинтэй байх хэргийн төрлийн жагсаалтыг өгсөн байна. Гессен мужийн Үндсэн хууль Зүйл 133.1-ээрээ Төрийн шүүхийн танхим (мужийн Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллага)-ын шийдвэр хуулийн хүчин чадалтай байна гэж заасан².

Орос болон гадаадын орнуудын Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийн хуулийн онцгой хүчин чадал нь түүнийг бусад шүүхийн шийдвэрээс онцолж, хууль тогтоомжийн акттай ойртуулахын зэрэгцээгээр үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагын шийдвэр нь тодорхой төрлийн хэргийн тухайд жишиг (прецедент) шинжтэй, өөрөөр хэлбэл, хэм хэмжээний

1 Үзэх: Жишээ нь, Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. М., 1998. С.46; Толкование Конституции Российской Федерации: Теория и практика. М., 1998. С.33.

2 Үзэх: Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. С.118.

шинжтэй байдаг.

Германд Үндсэн хуулийн 93 (1) дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсгийн үндсэн дээр нутгийн өөрөө удирдах эрхийг нь мужийн хууль зөрчсөн асуудлаар нийгэмлэг (нийгэмлэгийн нэгдэл)-ийн гомдлоор тус хууль үндсэн хуульд нийцсэн эсэх асуудлыг хянаж, Үндсэн хуулийн шүүхийн гаргасан шийдвэр нь хууль зүйн жишигийн ач холбогдолтой. Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх гомдол гаргасантай ижил төстэй аливаа үйлдлийг Германы Үндсэн хуулийг зөрчсөн гэж шийдвэртээ зааж өгч болдог.

Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийн мөн чанарыг тодорхойлсон дараагийн чухал шинж нь түүний хэм хэмжээний шинж өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн акт, эрх зүйн хэм хэмжээний харьцааг тодорхойлох шинж юм. Өөрөөр хэлбэл, хэм хэмжээний шинж нь эрх зүйн хэм хэмжээнд эрх зүйн актын нөлөөг үзүүлдэг.

Тухайлбал, 1993 оны Үндсэн хуулийн албан ёсны хэм хэмжээний тайлбарын акт нь хууль тогтоох, шүүхийн, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, өмчийн бүх хэлбэрийн этгээдийг оролцуулаад төрийн бүх байгууллага, иргэн, тэдгээрийн нэгдлийн хувьд заавал биелүүлэх шинжтэй байна. Эдгээр тайлбар нь тайлбарлагдсан хэм хэмжээтэй зэрэгцэн (“нэгэн зэрэг”) үйлчлэх бөгөөд уг тайлбар шаардагдсан хэм хэмжээ нь ийнхүү тайлбарласнаар илүү өндөр чанартай болно.

Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр нь нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд хууль бүтээх (чухамхүү хууль бүтээх, харин тодорхой-хувь шинжтэй биш) өргөн шинжтэй байдаг нь тэдгээрийн шууд үйлчилдэг, хөндлөнгийн ямар нэг этгээдийн нотолгоог шаарддаггүй байдал дээр үндэслэгддэг. Гэвч Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх практик нь ихээхэн зөрчилтэй байдаг. Тэдгээрийн цаг үеэ олсон, шуурхай хэрэглээний талаар маш олон жишээг авч болох боловч өөр маягийн фактууд-илт үл тоох, хэрэгжүүлэхийг шалтгаангүйгээр удаашруулах, үндсэн хуулийг зөрчсөн гэсэнтэй адил төстэй хэм хэмжээг дахин баталж, тэдгээрийн хууль зүйн хүчин чадлыг давж гарах гэсэн оролдлого тохиолддог¹.

Өөрөөр хэлбэл, шүүх гаргаж, хэвлэн нийтэлж-заавал биелүүлэхээр хүчин төгөлдөр болсон шийдвэрийг биелүүлэхэд бодитой асуудал тулгардаг. Энд тухайн асуудал нь зөвхөн Үндсэн хуулийн шүүхэд тохиолддог биш (холбооны болон бүс нутгийн түвшний аль аль нь) бусад шүүхүүдэд ч нэгэн адил тохиолддог.

Бидний мэдэж байгаагаар ердийн шүүхийн, арбитрын шүүхийн ч шийдвэрийг хэрэгжүүлэхгүй байх, муу хэрэгжүүлэх явдал гардаг. Үндсэн

¹ Дэлгэрэнгүй үзэх: Лазарев Л. Исполнение решений Конституционного суда РФ. // Российская юстиция. 2002. №9. С. 17.

хуулийн шүүхийн шийдвэрийг үл тоох байдал (нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд биелүүлэхгүй байх нь доогуур эрэмбэлэгдэхгүй) нь илүү аюултай, учир нь зөвхөн үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагын ч биш үндсэн хуулийн байгуулалтын үндэс, эрх зүйн дэг журам, төрийн тэргүүн, Засгийн газар, прокурорын байгууллага болон төрийн бусад байгууллагын нэр төрд ч нөлөөлдөг. Профессор В.А.Тумановын хэлснээр Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх нь-зөвхөн Үндсэн хуулийн шүүхийн биш харин шүүх, гүйцэтгэх засагт бүгдэд нь хамаатай асуудал юм¹.

Ийм байдлаар Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийг хариуцах төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг хуулийн хэм хэмжээгээр тогтоох шаардлагатай.

Бидний үзэж байгаагаар хууль тогтоох байгууллагын холбогдох хууль тогтоомжийн өөрчлөлтгүйгээр Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр үндсэндээ хэрэгжих боломжгүй. Практикт Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийг биелүүлээгүй, зохих ёсоор биелүүлээгүй, хэрэгжүүлэхэд саад учруулсан тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхойлсон эрх зүйн хэм хэмжээ ихэвчлэн тунхаглал шинжтэй, ховор тохиолдолд хэрэглэгддэг, эсхүл тодруулах шаардлагатай байдаг.

Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагууд нь үндсэн хуулийн мөрдөж байгаа хэм хэмжээнд үндэслэн үйл ажиллагаагаа явуулдаг болон оршин байгаа эрх зүйг хэрэглэдэг, иймээс түүний шийдвэр эрх зүйн хэрэглээний шинжтэй, хуулиас доогуур гэдгийг тэмдэглэх хэрэгтэй.

Гэвч бүр олон тохиолдолд Үндсэн хуулийн шүүх зөвхөн талууд биш, төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, албан тушаалтан, иргэд, тэдгээрийн нэгдэл заавал дагаж мөрдөх эрх зүйн шинэ хэм хэмжээг бүтээх эрхтэй.

Ингэхдээ дараах зүйлд эргэлзэх хэрэггүй: “ийм хууль бүтээх бүхий л тохиолдолд энэ нь нийтийг хамарсан байхгүй, бүр түүнээс ч илүү дур зоргын шинжтэй биш, түүнчлэн парламентын оронд буюу түүнтэй зэргэцэн хэрэгжүүлж болохгүй. Өв тэгш байдлаар судалгаа шинжилгээ хийж байгаа бүх шийдвэр 1993 оны Үндсэн хуулиар олгосон улс төрийн зохистой байдал, намч үзэл, эсхүл төр засгийн, намын, эсхүл лоббийн сэтгэлгээнээс хамааралгүйгээр” “эрх зүйн дээд логик”, эрх зүйн давуу байдал дээр үндэслэн Үндсэн хуулийн шүүхийн байр суурийг илэрхийлэх ёстой.”²

Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийн хүчин чадлыг үнэлэх нэгдсэн хандлага гэдэг ойлголт байхгүй.

1 Үзэх: Кирпичников А. Владимир Туманов отчитался перед каникулами//Сегодня. 1996. 25 июля.

2 Дам эшлэл: Колесников Е.В. Постановления Коституционных судов//Правоведение. 2002. № 2. С.47.

Жишээ нь, хэдийгээр Үндсэн хуулийн шүүхэд хууль бүтээх бүрэн эрх байхгүй боловч) Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр хууль зүйн талаасаа парламентын, Ерөнхийлөгчийн актаас дээгүүр хүчин чадалтай¹ гэж И.В.Баглай үздэг.

Энэхүү үнэлгээ нь үндсэн хууль зөрчсөн болохыг нь хүлээн зөвшөөрсөн хууль, гэрээ, хуулийн дэд акттай харьцуулах тохиолдолд л шударга харагдана.

Үүний зэрэгцээгээр ОХУ-ын төрийн байгуулалтын суурь болсон ардын засгийн болон төрийн эрх мэдлийг хуваарилах суурь зарчмын үүднээс, түүнчлэн өөр өөр түвшний хэм хэмжээний актуудын бий болсон шатлан захирагдах холбоог авч үзвэл, Үндсэн хуулийн шүүхийн акт нь эрх зүйн эх сурвалжийн нийтлэг тогтолцоонд парламентын акттай эн тэнцэж, тэр тусмаа тэдгээрийн дээр байх боломжгүй.

Б.С.Эбзеев арай өөр байр суурийг баримталдаг, тэрээр Үндсэн хуулийн шүүхийн бүх шийдвэр бүгд хуулийн материаллаг-эрх зүйн хүчин чадалтай байна².

Энэ байр суурийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байж, түүнчлэн түүнийг татгалзахгүй байж ч болохгүй.

Нэг талаас, хууль тогтоомжид зааснаар, Үндсэн хуулийн шүүх үндсэн хуулийн хэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулдаг учраас хууль цаазны, хууль хэрэглэх байгууллага шиг байх болохоос, харин хууль бүтээх байгууллага шиг байж болохгүй, түүний шийдвэрийг үндсэн хуулийн шүүхийн ажиллагааны эрх зүйн мөн чанараас шалтгаалж формаль-хууль зүйн талаас ямар ч тайлбаргүйгээр хуультай ижилтгэж болохгүй.

Нөгөө талаас, хууль, гүйцэтгэх засгийн акт, төрийн байгууллагуудын хоорондын бүрэн эрхийн тухай маргааныг үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг шийдвэрлэсэн Үндсэн хуулийн шүүхийн хэм хэмжээний тогтоол хуулийн хүчин чадалтай, түүнчлэн үндсэн хэм хэмжээг тайлбарласан шийдвэр ОХУ-ын Үндсэн хуультай ижил хүчин чадалтай байна.

Гэхдээ шүүхийн магадлал, өөрийн дотоод үйл ажиллагааг зохион байгуулах шийдвэрийг хэдийгээр заавал дагаж мөрдөх ёстой ч гэсэн хууль тогтоомжийн хэм хэмжээнээс хүчин чадлын хувьд доод шатны бөгөөд хуулийн хүчин чадал байхгүй.

Ийм маягаар Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр нь орон нутгийн эрх зүйн чухал эх сурвалж болохыг нотлох хэд хэдэн үндэслэлийг гаргаж болно:

- Эрх зүйн хэм хэмжээг агуулж, хүчингүй болгож чадна;

1 Дэлгэрэнгүй үзэх: Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право РФ. М. 1996. С.401; Баглай М.В. Конституционное право РФ. М., 1997. С.613.

2 Үзэх: жишээ: Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1997. С.73.

- Хууль тогтоомжид заасан нэлээд тохиолдолд хуулийн хүчин чадалтай байна;
- ОХУ-ын нэрийн өмнөөс гаргана, эцсийн шийдвэр бөгөөд зөвхөн энэ байгууллага гаргана;
- ОХУ-ын нийт нутаг дэвсгэрт төрийн эрх барих дээд байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, аж ахуйн нэгж, байгууллага, албан тушаалтан, иргэн, тэдгээрийн нэгдэл заавал биелүүлэх үүрэгтэй;
- ОХУ-ын төрийн эрх мэдлийн байгууллагын болон тус шийдвэрт хамаарах холбооны субъектын албан ёсны хэвлэлд нийтлэх ёстой;
- Ёс суртахууны өндөрх нэр хүндтэй.

Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр хууль зүйн мөн чанараасаа шалтгаалан орон нутгийн эрх зүйн зохицуулалтын асуудалд улам илүү их ач холбогдолтой болж байна. Үндсэн хуулийн шүүхийн эрх зүйн байр сууриар нутгийн өөрийн удирдлагын нэг биш асуудал шийдвэлэгдэж байсанЭндээс үүдэн ОХУ-ын нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн зохицуулалтад хамгийн их нөлөөтэй байсан шийдвэрүүдийг зайлшгүй авч үзэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

Эхний ээлжинд авч үзэж байгаа шийдвэрүүдийн ангиллыг авч үзэх хэрэгтэй¹.

Профессор В.А.Савицкий Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийн дараах төрлийг ангилсан:

- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, орон нутаг дахь төрийн удирдлагын байгууллагын харилцааны асуудлаар гаргасан шийдвэр;
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүтцийг тодорхойлоход хүн амын бие даасан байдлын асуудлаар гаргасан шийдвэр;
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын албан тушаалтны эрх зүйн байдлыг тодорхойлох асуудлаар гаргасан шийдвэр;
- Нутгийн өөрийн удирдлага болон түүний байгууллагын өмчийн эрхийн үндсийн тухай санхүүгийн маргааны асуудлаар гаргасан шийдвэр².

Витрук Н.В. -ийн хувьд дараах ангиллыг хийдэг:

1 Нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлаар ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийн ангиллын тухай түүнчлэн үзэх: Сахарнова В.Н. Проблемы определения территориального уровня местного самоуправления// Журнал российского права. 2001. №10. с.46.; Максимов В.А. Проблемы местного самоуправления в документах Конституционного Суда. Российской Федерации (1996-1998)// Известия вузов. Правоведение. СПб., 1999. №1.с.199-207.

2 Үзэх: Савицкий В.А. Вопросы местного самоуправления в решениях конституционного суда РФ. Обзор практики конституционного судопроизводства //Юридический мир. 2000. №7. С.48-56.

- Нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлаар Оросын Холбоо болон түүний субъектуудын хооронд эрхлэх асуудал, эрх хэмжээг зааглах асуудлаар гаргах шийдвэр;
- Орон нутгийн (нутаг дэвсгэрийн) төрийн байгууллага болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тогтолцооны хамаарлын тухай шийдвэр;
- Нутгийн өөрийн удирдлагын нутаг дэвсгэрийн байгуулалтын асуудлаар гаргасан шийдвэр;
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг байгуулах асуудлаар гаргасан шийдвэр¹.

Нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлаар Үндсэн хуулийн шүүхийн практикийг мөн дараах чиглэлээр ангилж болно:

- Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг Холбооны субъектын хуулиар зөрчихөөс Холбооны үндсэн хуулийн шүүхийн ажиллагааны замаар хамгаалах²;
- Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг холбооны үндсэн хуулийн шүүхийн ажиллагааны замаар холбооны хууль тогтоомжийн зөрчлөөс хамгаалах³.

Хамгаалалтын объектын тухайд Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхийн зохион байгуулалт, нутаг дэвсгэрийн эрх мэдэлд чиглэгдсэн байна. Чит мужийн дүрэм-Үндсэн хуулийн 112 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагад өөрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг байгуулах тухай заасан. Тухайн маргааны талаар гаргасан шийдвэрийнхээ үндэслэх хэсэгт Үндсэн хуулийн шүүх нутгийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжид “нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага” гэсэн ойлголт байхгүй гэж заагаад, мөн түүнчлэн нутгийн удирдах сонгуульд

1 Үзэх: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 он): Очерки теории и практики. С.115.

2 Жишээ нь: Чит мужийн Үндсэн хууль (Дүрэм)-ийн зарим заалт Үндсэн хуульд нийцэх эсэхийг шалгах тухай хэргээр ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн тогтоол № 1-П, 96.02.01. // СЗ РФ. 1996. Ёг. 700; Бүгд Найрамдах Коми Улсын Үндсэн хуулийн 80, 92, 93, 94 дүгээр зүйл болон “Бүгд Найрамдах Коми Улсын гүйцэтгэх засгийн байгууллагын тухай” 1994 оны 10 сарын 31-ний хуулийн 31 дүгээр зүйл Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх тухай хэргээр ОХУ-ын Үндсэн хуулийн үүхийн Тогтоол № 3-П, 98.01.15// Российская газета 1998.1 сарын 31; Курск мужийн 1999 оны 3 сарын 22-ны “Курск мужийн Дүрэм (Үндсэн хууль)-д зарим нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” хуулиар оруулсан Курск мужийн Дүрэм (Үндсэн хууль)-ийн зарим заалт, Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг шалгасан тухай Тогтоол 2000.11.30./СЗ РФ. 2000. №5. Ст. 4943.

3 Жишээ: ОХУ-ын Үндсэн хуулийн Шүүхийн тогтоол №17-П. 98.06.10./Российская газета. 1997. 11 сарын 12.

байгууллагыг заавал байгуулахыг шаардсан нь орон нутгийн нийгэмлэгт өөрийн үзэмжээр өөр бусад байгууллагыг байгуулах боломжийг олгож байна.

Үүнээс үүдээд сонгогдсон байгууллагаас өөр нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагыг байгуулах үүрэг өгөх нь Үндсэн хуульд заасан нутгийн өөрөө удирдах эрхийг хэрэгжүүлэх зохион байгуулалтын бүрэн эрхийг тодорхойлсон болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүтцийн тухай асуудлыг бие даан шийдвэрлэх нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхийг илэрхийлсэн 12 дугаар зүйл, 131 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг зөрчсөн гэж үзэн 1996 оны 2 сарын 1-ний № 3-П тогтоолын тогтоох хэсгийн 2 дахь хэсэгт Чит мужийн Үндсэн хуулийн 112 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг 1993 оны Үндсэн хуулийг зөрчсөн гэж хүлээн зөвшөөрсөн байна.

Энэхүү эрх зүйн байр суурийг цаашид Бүгд Найрамдах Коми Улсын Үндсэн хуулийн 80, 92, 93, 94 дүгээр зүйлүүд Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх тухай хэргээр 1994 оны 10 сарын 31-ний шийдвэрт улам боловсронгуй болгосон байна. Комийн Үндсэн хуулийн 93 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг тодорхой хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн тухай тайланг жил бүр гаргаж өгөх үүргийг нутгийн засаг захиргаанд оногдуулсан.

Үндсэн хуулийн шүүх тогтоолынхоо үндэслэх хэсгийн 3 дахь хэсэгт тухайн хэм хэмжээг Комийн үндсэн хуулиар тогтоох боломжгүй гэж шийдсэн. Учир нь, түүнд “Ийм тайлагналыг зөвхөн орон нутгийн /муниципалын/ зохион байгуулалтын нэгжийн дүрмээр тогтоох боломжтой гэдэг тодотголыг хийгээгүй байна”¹.

Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын бүрэн эрхийг “Удмуртын хэрэг” гэдэгт хамгаалсан. Үндсэн хуулийн шүүх Удмуртын Бүгд Найрамдах Улсын 1996 оны 4 сарын 17-ны “Удмуртын Бүгд Найрамдах Улсын төрийн эрх мэдлийн байгууллагын тухай” хуулийн 2 дугаар зүйлийн зарим заалт нь Үндсэн хуулийн 66 (1 дэх хэсэг), 72 (1 дэх хэсгийн п 1), 77 (1 дэх хэсэг), 130 (1 дэх хэсэг)-д нийцэхгүй байгаа тухай шийдвэртээ заасан.

Тухайлбал, дурдсан хууль Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуулийн дагуу засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эрх зүйн байдалтайд тооцогддоггүй сууринд Бүгд Найрамдах Улсын төрийн эрх мэдлийн байгууллага байгуулах зохицуулалт хийсэн болно. Ингэснээр шүүхийн үзэж байгаагаар Удмуртын Бүгд Найрамдах Улсын бүрэлдэхүүнд шууд харьяалагддаггүй нутаг дэвсгэрт нутгийн өөрөө удирдах байгууллага байгуулах боломжийг хууль хязгаарласан гэж үзсэн.

Энэхүү эрх зүйн байр суурийг Үндсэн хуулийн шүүхийн 1998 оны 1 сарын 15-ны №3-П тогтоолд цаашид хөгжүүлсэн, уг шийдвэрийн дагуу

¹ Российская газета. 1998.1 сарын 31.

Холбооны субъектын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын бүрэлдэхүүнд ордог нутгийн захиргаа орон нутгийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэж байгаа нь 1993 оны Үндсэн хуулийн 12 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 130 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 132 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийг зөрчсөн. Эндээс нутгийн төрийн эрх мэдлийн байгууллагын энэхүү бүрэн эрхийг тогтоосон эрх зүйн хэм хэмжээ нь нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын хувьд хараат бус байх зарчимд нийцэхгүй өөрөөр хэлбэл, нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг тодруулбал, зохион байгуулалтын эрхийг зөрчиж байна.

Эдгээр шийдвэр эцсийн дүнд “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” Холбооны хуулийн 87 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг үндэслэн үндсэн хуульд нийцээгүй болох нь хүлээн зөвшөөрөгдсөнтэй адил төстэй хэм хэмжээг шүүх, төрийн эрх мэдлийн бусад байгууллага хэрэглэж болохгүй бөгөөд хуульд тогтоосон журмаар хүчингүй болгох ёстой гэсэн дүгнэлт хийх суурь нь болсон. Тухайлбал, энэ үндэслэлээр 1999 оны 11 сарын 4-нд гаргасан дугаар 165 магадлалд ОХУ-ын Холбооны Хурлын Төрийн Думын хүсэлтийг Үндсэн хуулийн шүүх хянан шалгах аас татгалзсан¹.

Хэдийгээр Үндсэн хуулийг зөрчсөн факт байхгүй ч нутгийн эрх зүйг илүү тодорхой болгосон тийм шийдвэрүүдийг Үндсэн хуулийн шүүх гаргаж байсан.

Дээр дурдсан 96.05.30-ны шийдвэрт Үндсэн хуулийн шүүх “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын нийтлэг зарчмын тухай” 1995 оны Холбооны хуулийн “нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг байгуулах хугацааг тодорхойлсон” түр заалтууд нь Үндсэн хуульд заасан нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг зөрчөөгүй гэж үзсэн. Орон нутгийн сонгуулийг зохион байгуулах эцсийн хугацааг тогтоох нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хэрэгжүүлэхийг зөрчихгүй, зөвхөн энэ эрхийг тодорхой цаг хугацааны хүрээнд хэрэгжүүлэхээр тогтоож байгаа юм гэсэн.

Энэхүү дүгнэлтийг цаашид 1998 оны 1 сарын 15-ны тогтоолд хөгжүүлж, үндэслэх хэсгийн 7 дахь хэсэгт шүүх тэмдэглэхдээ: иргэдийн эрх, эрх чөлөө тэр дундаа нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг бодитойгоор хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх нь холбооны байгууллагуудын үүрэг байх ёстой.

Мөн энэхүү тогтоол нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн эрхийг хэрэгжүүлэх дүрмийн-эрх зүйн бүрэн эрхийн талаар чухал заалт агуулсан байна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн шүүх нутгийн удирдах байгууллагын дүрмийг иргэд, эсхүл сонгогдсон байгууллага батлахад мөн үндэслэл бүхий хугацааны хязгаарлалтыг тогтоосныг хүлээн зөвшөөрсөн.

Холбооны субъектын хууль тогтоох (төлөөллийн) байгууллагын дүрмийг бүртгэх эрх зүйн байр суурийг шүүх бий болгосон нь дүрмийг

1 Үзэх: Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. №2.

бүртгэхээс татгалзсан тохиолдолд нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг шүүхээр хамгаалахад саад болохгүй.

Одоо үед бий болсон Үндсэн хуулийн шүүхийн үйл ажиллагааны бүтэц нь (нутгийн өөрөө удирдах эрхийн нутаг дэвсгэрийн, зохион байгуулалтын асуудалд хэт өндөр анхаарал тавьсан бүтэц) нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хэрэгжүүлэх эхний шат эхэлсэн, нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжийн зөрчилтэй байдал, болон бусад хэд хэдэн хүчин зүйлтэй холбоотой юм.

Үүнтэй төстэй байдлаар “Нутгийн өөрийн удирдлагыг дэмжих Холбооны хөтөлбөр” энэ хэсэгхэн цаг хугацааг нутгийн өөрийн удирдлага бий болох, бодит тогтолцоо оршин тогтноход зориулж, үүнийг зохион байгуулах үе шат гэж нэрлэсэн¹.

Үүнээс үзэхэд Үндсэн хуулийн шүүхийн практикт нутгийн өөрийн удирдлагын бусад бүрэн эрхийг хамгаалахтай холбоотой ганц нэг тохиолдол байсан нь тийм гайхмаар зүйл биш юм.

Дээр ярьсан зүйлийн хүрээнд нутгийн өөрийн удирдлагын санхүү-эдийн засгийн эрхтэй холбоотой хэргүүдийг авч үзэхгүй байж болохгүй, учир нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь санхүү-эдийн засгийн хэвийн хангамжгүйгээр ажиллах боломжгүй юм. Үндсэн хуулийн шүүх 1999 оны 6 сарын 15-нд Волгоград мужийн Думын хүсэлтээр ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн 1994 оны 6 сарын 22-ны № 1535 дугаартай “ОХУ-ын төрийн болон орон нутгийн өмчийн үйлдвэрүүдийг 1994 оны 6 сарын 1-нээс хойш хувьчлах төрийн хөтөлбөрийн үндсэн заалтын тухай” зарлигийн 4.9, 4.10 дахь заалт Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх тухай хэргийг хянан хэлэлцсэн.

Хөтөлбөрт дурдсан объектуудын дээд үнийг ОХУ-ын Ерөнхийлөгч зарлигаар тогтоох нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн өмчийн эд хөрөнгийг бие даан захиран зарцуулах эрхийг зөрчиж байна гэж гомдол гаргагч үзсэн.

Хэдийгээр ОХУ-ын Төрийн Думын хүсэлт нь “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” хуульд заасан шүүхэд хандах шаардлагыг хангаагүй гэсэн үндэслэлээр хянан шийдвэрлэх ажиллагааг зогсоосон ч гэсэн, шүүх өөрийн шийдвэрт эрх зүйн маш чухал байр суурийг илэрхийлсэн, үүнийг бусад шүүх, хууль хэрэглэгчид цаашид хууль хэрэглэндээ удирдлага болгох ёстой.

Үндсэн хуулийн шүүх 1993 оны Үндсэн хуулийн 71 дүгээр зүйлийн “е”-д зааснаар ОХУ-ын эдийн засгийн хөгжлийн салбарт баримтлах холбооны бодлого, холбооны хөтөлбөрийн үндсийг тодорхойлох, мөн нэгдсэн зах зээлийн эрх зүйн үндсийг тодорхойлох нь Холбооны эрх хэмжээнд хамаарах

1 Үзэх: СЗ РФ. 1996. #2. 121.

боловч ийм холбооны хөтөлбөр нутгийн өөрийн удирдлагыг өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд бие даан хэрэгжүүлэх (Үндсэн хуулийн 12 дугаар зүйл) Үндсэн хуулийн зарчимд нийцэх ёстой. Үүгээр нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх үндсэн хуулийн эрхийн санхүү-зохион байгуулалтын эрх хэмжээний хүрээнд холбооны төрийн эрх мэдлийн байгууллагаас үзүүлэх нөлөөллийн хэмжээг шүүх тодорхойлсон.

Үүнээс гадна улсын хэмжээний хөтөлбөрийн хүрээнд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрхэд хамаарах байтал орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг хувьчлах журам, нөхцөлийг ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн рарлигаар тогтоохыг Үндсэн хуулийн шүүх хүлээн зөвшөөрсөн учир нь ийм харилцаа нь ихэвчлэн нийтийн-эрх зүйн шинжтэй байдаг.

Гэхдээ тухайн магадлалын чухал нь Үндсэн хуулийн шүүх хувьчлалын харилцааг зохицуулах хүрээнд холбооны хууль тогтоогч болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх үүргийг нарийвчлан тодорхойлсон: “төрийн өмчийг ялгаж салгах үйл ажиллагааны явцад Холбооны субъект, орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж нь өмчлөгч болох бөгөөд иймээс ямар объектыг хувьчлахыг өөрсдөө шийдвэрлэх эрхтэй. Холбооны хуулиар төрийн болон орон нутгийн өмчийг хувьчлах журам, хэлбэр, аргыг тогтоох боломжтой боловч өмчийн ямар объектыг хувьчлахыг тодорхойлох боломжгүй...”¹.

“Төрийн өмчийн хөрөнгийг хувьчлах, орон нутгийн өмчийг хувьчлах үндсийн тухай”² 1997 оны 6 сарын 21-ний Холбооны хуулийг эшлэж Үндсэн хуулийн шүүх заахдаа, түрээслэгчийн худалдан авах төрийн өмчийн эд хөрөнгийг тодорхойлох журмыг хувьчлалын хөтөлбөр, Холбооны субьектын хувьчлалын хөтөлбөрөөр тодорхойлно, харин орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийн хувьчлах үнийг тодорхойлохгүй, яагаад гэвэл орон нутгийн байгууллага нь өөрийн тогтоосон хувьчлалын журмаар бие дааж шийдвэрлэх эрхтэй.

Энд олон судлаачид зарим шийдвэрийн улс төрийн үнэ цэнэ нь Орост Холбооны субьектын түвшинд эрх мэдэл төвлөрөхийн эсрэг холбооны эрх мэдлийн байгууллага нутгийн өөрийн удирдлагад их анхаарал хандуулж байсантай холбож үздэг³.

Үндсэн хуулийн шүүхийн 1996 оны 5 сарын 30⁴-ны шийдвэрт нутгийн

1 Үзэх: ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн магадлал. 99.06.15. № 64-О// Вестник Конституционного суда. 1999. №5.

2 СЗ РФ. 1997. №30. Ст. 3595.

3 Үзэх: Жишээ. Белкин А.А, Бурмистров А.С. Институт местного самоуправления в документах Конституционного Суда РФ. С. 199-207.

4 “Нутгийн өөрийн удирдах байгууллагыг зохион байгуулах нийтлэг зарчмын тухай” 95.08.28 ны Холбооны” хуулийн 58 дугаар зүйлийн п 1, 59 дүгээр зүйлийн п 2 нь Үндсэн хуульд

өөрийн удирдлагын хүрээнд иргэдийн эрхийг ангилах, баталгаажуулахад анхаарлыг хандуулсан. Ингэхдээ Үндсэн хуулийн шүүх¹-ийн тухайн тогтоол гарахаас өмнөх хууль тогтоох байгууллагын нэлээд баримт бичгээс ялгаатай нь “нутгийн өөрийн удирдлагын иргэний эрх” гэдэг томъёолол тус тогтоолд байхгүй.

Тогтоолын үндэслэх хэсэгт ОХУ-ын Үндсэн хуульд заасан дараах эрхийн тухай дурдсан:

- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаар дамжуулан төр барих эрхээ хэрэгжүүлэх ард түмний эрх (Зүйл 3, хэсэг 3);
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад сонгох, сонгогдох иргэний эрх (Зүйл 32, хэсэг 2);
- Ард нийтийн санал асуулга, сонгууль, хүсэл зоригоор илэрхийлэх бусад хэлбэрээр нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрх (Зүйл 130, хэсэг 2).

Энэхүү байр суурийн талаар шүүгч асан Н.В.Витрук (чөлөөнд гарсан шүүгч) Үндсэн хуулийн шүүхийн 97.01.25-ны шийдвэр²тэй холбогдуулж өгөсөн тусгайлсан саналаар тайлбарлагдана..

Шүүгч тусгайлан дэлгэрэнгүй байдлаар тэмдэглэхдээ:

ОХУ-ын Үндсэн хуулийн “Хүн, иргэний эрх, эрх чөлөө” гэсэн 2 дугаар бүлэгт иргэний нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг тогтоогоогүй. 1993 оны Үндсэн хууль нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлыг зохицуулсан хэсэгт нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд иргэний эрхийг маш болгоомжтойгоор томъёолсон. Энд нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхийн талаар ярьсан.

Энэ нь нутгийн өөрийн удирдлагыг байгуулах, өөрчлөн байгуулах эх сурвалж нь Үндсэн хууль болон хууль мөн, харин зөвхөн нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд оролцох эрхтэй хүн амын хэлэлцээр, хүсэл зориг биш гэдгийг нотолж байгаа юм.

Мэдээж, 1993 оны Үндсэн хууль түүнд агуулагдаж байгаа томъёололоос бүрдэж байгаа, гэхдээ эдгээр томъёолол нь Үндсэн хуулийг боловсруулах үед эх бичвэрт оруулж байсан санааг тэр бүр оновчтой илэрхийлдэггүй.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай 1985 оны Европын Хартид

нийцэж байгаа эсэхийг хянасан хэргээр гаргасан “ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн тогтоол” 98.05.30.// СЗ РФ. 1996. # 23. Ст.2811.

1 Үзэх: жишээ, ОХУ-ын Холбооны Зөвлөлийн Төрийн Думын Тогтоол. 94.06.10. “ОХУ-ын субъектын хэм хэмжээний актад иргэдийн нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн эрхийг хангах тухай” // Ведомости Федерального Собрания РФ. 1994. №6. с.284.

2 СЗ РФ. 1997. № 5. Зүйл 708.

зааснаар төрийн чухал чиг үүрэг бол - нутгийн өөрийн удирдлагыг хангах, тодруулбал, Үндсэн хууль болон дотоодын хууль тогтоомжид нутгийн өөрийн удирдлагын зарчмыг өөрийг нь хүлээн зөвшөөрөх, үүний үндсэн дээр төр нутгийн өөрийн удирдлагын институтын үйл ажиллагаа, баталгааны хууль тогтоомжийн хүрээг тодорхойлдог. улс нь олон улсын нийгэмлэгийн гишүүн болохын тулд нутгийн өөрөө удирдах институтыг үндсэн хуульт байгуулалтын элемент гэж тунхаглах, түүний эрх зүйн зохицуулалт, хамгаалалтыг хангах, нутгийн эрх барих байгууллагын бие даасан байдлыг дагаж мөрдөх үүрэгтэй.

Нутгийн өөрийн удирдлагыг хангах нь төрийн чиг үүрэг болохын хувьд Үндсэн хуульчилсан болон бусад хууль тогтоомжоор тогтоосон үндсүүдийн хэрэгжилтийг хангах бөгөөд Үндсэн хуулийн шүүхийн гаргасан шийдвэр үүнд чиглэдэг.

Гэвч үүний зэрэгцээгээр нутгийн өөрийн удирдлага нь нутгийн өөрийн удирдлага гэдэг үгийн жинхэнэ утгаар байхын тулд өөртөө иргэний хүсэл зориг нь нутгийн хэлбэрийн амьдралыг бий болгож байдаг бүрэлдэхүүн хэсэгтэй байна. “Иргэний нутгийн өөрийн удирдлагын эрх” гэдэг нэр томъёог үл харгалзан Үндсэн хуулийн шүүхийн баримт бичгүүд, нутгийн өөрийн удирдлагын иргэний эрхэд-нийлмэл-цогц институт шиг хандах нь “зөв боловч үүний гадна нутгийн өөрийн удирдлагыг тусгаж авах иргэний эрх”-гэж хэлж болох зүйл үлдэнэ.¹

Урьд тэмдэглэсэнчлэн 1993 оны Үндсэн хууль зарчмын хувьд олон улсын актуудаар тогтоосон нутгийн өөрийн удирдлагын ерөнхий зарчмуудад нийцдэг. Харамсалтай нь, Үндсэн хуулийн шүүх тэдгээрийг тайлбарлахдаа заримдаа эхний ээлжинд нутгийн өөрийн удирдлага, орон нутгийн эрх барих байгууллагын үзэл суртлыг тавьдаг нь түүхэн урьдчилсан нөхцөл, бодит үндэслэлтэй байх нөхцөлтэй огт хамааралгүйгээр явагддаг.

Энэ нь юуны өмнө үзэл суртлыг тэргүүлэгчдэд нутгийн өөрийн удирдлагын эрх гэж тооцох нь ашигтай, учир нь нутгийн өөрийн удирдлагыг “хэрэгжүүлэх”-ийг иргэд төрөөс тогтоосон хэлбэрээр нийтийн амьдралын зохион байгуулалтад “оролцох” руу аваачдаг, энэ нь урьдны зөвлөлтийн байгууллагад оролцох иргэдийн “оролцоо”-гоос юугаар ч ялгарахгүй юм.

Гэсэн ч нутгийн өөрийн удирдлагын ойлголтын мөн чанарт байгаа хийдлийг үл харгалзан, Үндсэн хуулийн шүүх нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалахад нааштай үүрэг гүйцэтгэдэг, энэ нь орон нутгийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээн дэх тулгамдсан, маргаантай асуудлаар хэрэглэх практикт чухал ач холбогдолтой болохыг тэмдэглэх ёстой.

1 Үзэх: Белкин А.А., Бурмистров А.С. Институт местного самоуправления в документах Конституционного Суда РФ. С.201.

8.3. Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг ердийн шүүх, арбитрын шүүх, захиргааны шүүхийн байгууллагад хамгаалах шүүхийн хамгаалалт (Орост болон гадаадын орнуудад)

Төрийн эрх мэдлийн гурван салаа (хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх)-ны эрх зүйн зохицуулалтын үндсэн өөрчлөлт, түүнчлэн нийтийн засгийн шинэ хэлбэр - орон нутгийн хэлбэр гарсан нь үндсэн хуулийн болон орон нутгийн эрх зүйн өдөр тутмын амьдралд шинэ асуудлыг гаргаж тавьсан бөгөөд эдгээрийг шийдвэрлэхийн тулд нутгийн удирдлагын болон процессын (иргэний болон арбитрын) хууль тогтоомжийн хүрээнд эрдэм шинжилгээ-онолын судалгааг идэвхжүүлэхийг шаарддаг. Ийм асуудлын нэг нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг нийтийн эрх мэдлийн ¹ байгууллага, албан тушаалтны хууль бус үйлдэл, шийдвэрээс хамгаалах шүүхийн хамгаалалтын механизмыг бий болгох юм.

Үүний дүнд өмнө тэдний харьяалалд хамрагддаггүй бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлагын олон чиг үүрэгтэй байдлаас урган гарсан: татварын, санхүүгийн, захиргааны болон бусад маргаан арбитрын шүүх, ердийн шүүхийн харьяалалд хамаарах болсон. Нутгийн өөрийн удирдах байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхийн холбоотой маргаан мөн шүүхийн хянан хэлэлцэх маргааны хүрээнд хамаарах болсон. Хэм хэмжээний актын холбогдолтой маргаан бас үүнээс дутуугүй ээдрээтэй хэрэг болсон. Ийм нөхцөл байдалд шүүхүүд бэлэн биш байсан. Энэ нь процессын эрх зүй нь материаллаг эрх зүйгээс хоцорсноос ихээхэн хэмжээнд хамааралтай. Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалтын ажиллагаа боловсрогдоогүй байгаа нь тэдгээрийн шүүхийн хамгаалалтад сөргөөр нөлөөлдөг².

Зарим эрдэмтэд тэдгээрийн шүүхийн ажиллагааны бие даасан байдлыг

1 Тухайн тохиолдолд, төрийн эрх барих байгууллагын ч, нутгийн өөрөө удирдах институт, түүний албан тушаалтны ч хууль бус үйл ажиллагаа, шийдвэрийн талаар ярих үндэслэлтэй, тэдгээрийн хууль бус үйлдэл, шийдвэр нь Орост ч, гадаадын орнуудад ч нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд хууль ёсонд сөргөөр нөлөөлдөг. (Ред. тэмдэглэл)

2 Зөвхөн процессын хууль тогтоомжид ч биш мөн нутгийн өөрийн удирдлагын тухай тусгай хууль тогтоомжид нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн процессын хэлбэрийн хамгаалалтын тухай заалт байхгүй, мөн нутгийн удирдлагын зохион байгуулалтын нэгж, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага шүүхийн процесст оролцох оролцооны боловсруулсан журам байхгүй. “Нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах нийтлэг зарчмын тухай” 1995 оны Холбооны хуульд Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалтыг ердийн шүүх, арбитрын шүүх хэрэгжүүлнэ гэсэн ганцхан заалт байдаг. 2003 оны хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуульд үүнтэй төстэй заалт байхгүй. (Редакцийн тэмдэглэл)

эсэргүүцэж нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын оролцоотой болон ердийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хооронд ямар ч ялгаа байхгүй гэж үздэг. Ердийн нэхэмжлэлтэй болон нутгийн удирдлагын хүрээнд үүссэн хэргийн нийтлэг, нэгтгэсэн шинж нь эрхийн тухай болон эсрэг тэсрэг ашиг сонирхолтой талуудын маргаан юм¹.

Гэвч дээрх санааг иргэний эрх зүйн маргаан болон нийтийн эрх зүйн харилцаанаас үүссэн маргааныг хянах, шийдвэрлэхэд гарах ялгаа нийтлэг шинжээсээ хамаагүй их гэдгийг шүүхийн практик өөрөө харуулдаг.

Үүнтэй холбоотойгоор Дээд шүүхийн (2014 оны шинэчлэлээс өмнө) орлогч дарга В.М.Жуйковын хамгийн том асуудал нь “нийтийн эрх зүйн харилцаанаас үүссэн хэргийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны онцлогийн асуудал байдаг”² гэсэн санаа үнэхээр зөв гэж бодогддог.

Иргэний хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай нэхэмжлэлээр үүсгэх хэргийг хянан шалгах ажиллагааны онцлог нь тэгш эрхтэй этгээдүүдийн хоорондын иргэний эрх зүйн харилцааг зохицуулдаг материаллаг (хувийн) эрх зүйн онцлогтой холбоотой. Субъектуудын хоорондын чухамхүү тэгш байдал нь өрсөлдөөн болон диспозитив зарчмын онцгой илрэлийг хангадаг.

Нийтийн эрх зүйн харилцаанаас үүссэн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд шүүхийн хянах зүйл нь ихэнх тохиолдолд эрх мэдлийн харилцаан дахь эрх тэгш бус этгээдүүд буюу нэг тал нь ямагт төрийн байгууллага, албан тушаалтан байна. Гэтэл субъектуудын хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох байр суурийг оновчтой тодорхойлох нь үүссэн маргааныг шуурхай, үнэн зөв хянан шийдвэрлэх үндэслэл болно.

Хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь субъектын байр суурь нь материаллаг харилцааны тогтолцоонд түүний эрх зүйн байдлыг хэрхэн тодорхойлсоноос шалтгаална. Тийм учраас “энэхүү асуудал нь материаллаг болон процессын эрх зүйн харилцан хамаарлын тухай асуудлын бүрэлдэхүүн хэсэг мөн”³.

Дээрхтэй холбоотойгоор нутгийн өөрийн удирдлагын мөн чанарын онцлогтой холбоотой болон нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг ердийн шүүх, арбитрын шүүхэд хамгаалах боломжид нөлөөлөхүйц олон асуудал үүсдэг. Юуны өмнө энэ нь шүүхийн хамгаалалтын хэлбэрийн тухай асуудал, нутгийн зохион байгуулалтын нэгж, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх харилцаан дахь эрх зүйн байдлын зохицуулалтын тухай, орон нутгийн хүн амын нийтийн ашиг

1 Үзэх: Жишээ, Шакарян М.С. Защита прав человека и гражданина в порядке гражданского судопроизводства // Общая теория права/ Под. Ред Е.А.Лукашевой. М. 1996. С.18-35.

2 Дам эшлэл: Жуйков В.М. Некоторые проблемы гражданского процессуального права и судебная практика

3 Үзэх: Бялкина Т.М. Судебная защита прав местного самоуправления. М., 2000. С.39.

сонирхлыг хамгаалахтай холбоотой асуудал юм.

Юуны өмнө нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалтын хэлбэрийн асуудлыг авч үзэх шаардлагатай, учир нь эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах асуудал аль ч салбарт, тэр дундаа нийтийн эрх зүйн харилцааг оролцуулан процессын хэлбэрийн асуудалтай салшгүй холбоотой байдаг.

Шүүхийн процессын хэлбэр¹ шүүхийн тодорхой байгууллагаас хамаарч ялгаатай байдаг. Заасан хүрээнд хүнд, хөнгөний түвшингээс шалтгаалж тодорхой ялгаатай байна.

Шүүхийн ажиллагаанд тохирох процессын хэлбэр, ангиллын чиглэлээс хамаарч 1993 оны Үндсэн хуулийн 118 дугаар зүйлийн дагуу үндсэн хуулийн, иргэний, захиргааны, эрүүгийн шүүн таслах ажиллагаа гэж ангилдаг. Эдгээр бүх процессын бүтэц олон талаар төстэй, учир нь аль ч тохиолдолд шүүхийн хууль зүйн ажиллагаа явагддаг.

Процессын хэлбэрийг тодорхойлох нь шүүн таслах ажиллагааны төрөл, онцлогийг тодорхойлоод зогсохгүй, шүүх засаглалын хүрээнд эрх мэдлийг хуваарилах асуудлыг хөндсөн асуудалд хүрч очно. Шүүхийн хамгаалалт нь янз бүрийн хүрээний үйл ажиллагааг хангах элемент² болдог бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалтын чухал баталгааны тогтолцоо болох шүүхийн тогтолцоог боловсронгуй болгоход зайлшгүй хэрэгтэй.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах шүүхийн хамгаалалтыг хэрэгжүүлдэг шүүхийн ажиллагааны хэлбэрийн тухай асуудал нь (621) шүүхийн ажиллагаа нь өөрөө эрх зүйн механизмын хувьд 1993 оны Үндсэн хуулиар тогтоосон хэд хэдэн үндсэн зарчим, эсхүл тэдгээрээс урган гарсан хэм хэмжээн дээр үндэслэдэг гэдгийг зайлшгүй тэмдэглэх шаардлагатай.

Арбитрын дээд шатны шүүхийн (2014 оноос өмнө) дарга асан В.Ф.Яковлев өөрийн бичсэн нэг өгүүлэлд үндсэн хуулийн, иргэний, захиргааны болон эрүүгийн шүүн таслах ажиллагааны хүрээнд шүүхийн ажиллагааны зарчим нь ялгаатай илэрдэг, өөрөөр хэлбэл, Орост эрүүгийн болон иргэний шүүх ажиллагаа байхгүй, харин шүүх нэгдсэн үйл ажиллагааг өөр өөр категорын хэргээр хэрэгжүүлэх өөр өөр хүрээ байна³

1 Орчин үед шүүн таслах үйл ажиллагаа явуулж байгаа байгууллагын тогтолцоонд орсон өөрчлөлттэй холбоотойгоор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны хэлбэрийн тухай биш, харин илүү өргөн хүрээнд -шүүхийн янз бүрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд нийтлэг шинжтэй шүүн таслах ажиллагааны хэлбэрийн В.В.Ярковын бодолтой санаа нийлэхгүй байх аргагүй. Үзэх: В.В.Ярков Влияние реформы частного права на развитие системы и форм гражданской юрисдикции: Межвуз. Сб.науч. тр.// Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской юстиции: Меж вуз.сб.науч.тр. 1998.27-28.

2 Үзэх: Савицкий В.М. Организация судебной власти, Учебное пособие.М., 1996

3 Үзэх: Яковлев В.Ф. Состояние судебной системы в современной России//Российский судья. 2000. № 2. с.2.

гэж тэмдэглэсэнтэй санал нэгдэхгүй байх аргагүй.

Энэ үзлийн үүднээс шүүх ажиллагаа нь шүүх эрх мэдлийн гол чиг үүрэг бөгөөд өөрийн янз бүрийн илрэлд нэгдмэл байх боловч хянан хэлэлцэж байгаа хэргийн төрөл (хэргийн категори), маргааны субъект, тэдгээрийн процессын онцлогоос хамаарч нэг бүхэл болохынхоо хувьд тодорхой хэлбэрүүдээр өөрийгөө илэрхийлэхгүй бол болохгүй.

Энэ утгаар Үндсэн хуулиар ангилсан шүүн таслах ажиллагааны дөрвөн үндсэн хэлбэрийг нэгдсэн нэг шүүн таслах ажиллагааны дөрвөн өөр хүрээний илрэл, энэ дөрвийн тус бүрийн хүрээнд нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой аливаа эрх зүйн харилцаанд хэрэглэх нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалтыг хэрэгжүүлж байдаг.

Гадаад орнуудад нутгийн өөрийн удирдлагын оролцоотой маргаанд хэрэглэх шүүн таслах ажиллагааны хэлбэрийн тухай асуудлыг өөрөөр авч үздэг. Түүний эрх зүйн хэрэглээний асуудал эх газрын болон англо-саксоны эрх зүйн тогтолцоотой улсуудад өөр байдаг.

Францын шүүхийн тогтолцоо нь ерөнхий харьяалалын шүүхийн тогтолцооноос бүрэн тусгаарлагдсан захиргааны шүүхтэйгээрээ онцлог юм.

Францад удирдлагын аппаратыг тусгай эрх зүйг удирдлага болгосон онцгой хүрээ гэж үздэг, иймээс энэ хүрээ нь хараат бус шүүн таслах ажиллагаатай байх ёстой¹. “Иргэний ерөнхий харьяалалын шүүхүүд хувийн эрх зүйг хэрэглэдэг, захиргааны шүүх нийтийн эрх зүйн салбар эрх зүй болохын хувьд нь захиргааны эрх зүй дээр тулгуурладаг.”²

Үүнтэй холбоотойгоор энэ хүрээнд захиргааны шүүхийн болон ердийн шүүхийн эрх хэмжээний маргааныг шийдвэрлэсэн хэд хэдэн практикийг авч үзэх шаардлагатай.

Захиргааны шүүх, ердийн шүүхийн хоорондын бүрэн эрхийнх нь хязгаарыг гаргахад чиглэсэн Францын Үндсэн хуулийн Зөвлөлийн 1987

1 1982 оны шинэчлэлийг хүртэл нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь чиг үүргийг хуваарилах зарчмаар орон нутгийн төрийн удирдлагын байгууллагатай холилдсон байсан. Иймээс “мэр нь нэгэн зэрэг тухайн орон нутагтаа засгийн газрын төлөөлөгч, коммуны албаны дарга, мөн коммуны гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага байсан. 1982 оноос өмнө департаментын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь префект байсан бөгөөд нэгэн зэрэг төрийн төлөөлөгч, департаментын болон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага байсан. 1980-1990-ээд оны шинэчлэлийн дүнд удирдлагын төвлөрлийг сааруулсан, ингэснээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нэлээд бие даасан байдалтай болсон. Гэвч нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалахтай холбоотой шүүхийн маргаан цөөн хэдээс бусад нь захиргааны хэргийн шүүхээр хэлэлцэгдэж байна. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулиар тогтоосон журмын дагуу маш цөөн тооны хэргийг иргэний хэргийн шүүх шийдвэрлэж байна. Гэхдээ эдгээр хэргийг захиргааны хэргийн шүүх ч, ердийн шүүх ч шийдвэрлэдэг учир тухайн хэрэг маргааны харьяаллыг тодорхойлох томоохон асуудал байсаар байна. (Редакцийн тэмдэглэл).

2 Дам эшлэл: Брэбан Г. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х. 364.

оны 1 сарын 23-ны шийдвэрт зааснаар захиргааны шүүхийн бүрэн эрх нь “нийтийн засгийн давуу эрхийг ашиглан гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байгаа байгууллагууд...”¹-ын баталсан актаар хязгаарлагдана.

Францын тогтолцоог онцлох ялгаа нь харьяаллын тухай журмын төвөгтэй байдал юм. Тодорхой нэг маргаан ямар шүүхийн бүрэн эрхэд харьяалагдахыг тодорхойлохын тулд бүр тусгай шүүхийн шат бий болгосон байсан-маргааны (конфликтын асуудал эрхэлсэн шүүх) шүүх.

Гэвч М.Д.Загряцковын тэмдэглэснээр “Tribunal des conflictus” (конфликтын асуудал эрхэлсэн шүүх) шүүх ажиллагааны хоёрдмол байдлыг нааштай болгоогүй, мөн францын эрх зүйн түүхэнд гомдол гаргагч шүүх ажиллагааны чухамхүү хоёрдмол байдлын улмаас сэтгэл ханамжгүй үлдсэн тохиолдлууд байдаг.”²

Бидний үзэж байгаагаар, засаг захиргаатай мэтгэлцсэн маргаанд захиргаа хувь хүн шиг оролцож болох нөхцөлд онолын хувьд ердийн шүүхийн бүрэн эрхэд үлдээх нь зөв байх байсан биз. Жишээлэхэд, хотын даргын эзэмшилд байгаа автомашин иргэнийг дайрсан бол хохирол нөхөн төлөх тухай иргэний шаардлага иргэний-эрх зүйн маргаан байна.

Үүний зэрэгцээгээр, хариуцагч нь ямар байдлаар оролцож байгааг тодорхойлох нь заримдаа мэргэжлийн хуульчдад хүртэл маш хүнд байдаг. Мөн хохирол нөхөн төлүүлэх шаардлага нь захиргаа өөрийн засаглах эрхийг хэрэгжүүлэхэд байгаа байж болно (жишээ нь, зам барихад хотын дарга газрыг дайчлан гаргуулахдаа хувийн өмчөөс газрыг авах журмыг зөрчсөн).

Францын орчин үеийн захиргааны процессын эрх зүйн үндэс нь Захиргааны шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны төрөлжсөн хууль, Төрийн зөвлөлийн тухай 1945 оны ордонанс, 1953 оны декретүүд байдаг.

Процессын журмуудыг бүхэлд нь хоёр бүрэлдэхүүн хэсэгт хувааж болно: зарим журмыг иргэний процессоос захиргааны процесст шилжүүлсэн бөгөөд тэдгээр нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн процессын баталгааны хуримтлагдсан санд орсон; бусад журмыг эсрэгээр захиргааны шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны шүүх байгууллагад зориулан бий болгосон.

Эхний бүлэгт нь шүүхийн хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны³

1 Дам эшлэл: Диков Г. Распределение компетенции в сфере судебного контроля за деятельностью администрации //Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. №3 (40). С. 98-104.

2 Үзэх: Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М., 1925. С.31. М.Д.Загряцкий бүтээлүүд өнөөдрийг хүртэл ач холбогдлоо алдаагүй; энд эгшлэсэн номыг бүтээх үед зөвлөлтийн хууль зүйн тогтолцоонд захиргааны шүүхийн тогтолцоог бий болгох тухай өргөнөөр шүүмжлэн хэлэлцэж байсан. Захиргааны шүүх нь зөвлөлтийн эрх зүйн тогтолцооноос гадуур хөрөнгөтний институт байсан.

3 Үзэх: жишээ, Төрийн Зөвлөлийн шийдвэр 1953.06.20 Төрийн хэргээр; Төрийн Зөвлөлийн

мэтгэлцэх шинж, гаргасан шийдвэрийн хамтын шинж хамрагддаг. Хоёр дахь бүлэгт нь-үр нөлөөг хойшлуулахгүй байх нэхэмжлэлийн шинж өөрөөр хэлбэл, ямар нэг актын талаар маргасан бөгөөд энэ нь тухайн актыг хэрэгжүүлэхэд саад болохгүй байдал, шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны инквизиционный шинж өөрөөр хэлбэл, хэргийг шүүн хэлэлцэх ажиллагааг талууд биш шүүх өөрөө удирдах, шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны нууц, түүнийг бичгээр явуулах журмыг хамарна.

Германд нутаг дэвсгэрийн нийгэмлэг болон тэдгээрийн нэгдэл шүүхээр хамгаалуулах эрхээ хэрэгжүүлэх хууль зүйн хэд хэдэн боломж байдаг.

Шүүхээр хамгаалуулах эрхээ үндсэн хуулийн, захиргааны болон иргэний шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны механизмаар дамжуулан хэрэгжүүлдэг¹.

Нутгийн удирдлагын эрхийг хамгаалах хамгийн түгээмэл процессын хэрэгсэл нь захиргааны шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаа мөн. Нийтийн эрх зүйн маргаан байгаа нөхцөлд нийгэмлэг нь бусад бүх хувь хүн, хуулийн этгээдийн адилаар захиргааны шүүхэд хүсэлт (нэхэмжлэл) гаргах эрхтэй².

Маргааны нийтийн эрх зүйн шинжийг эрх зүйн харилцааны агуулга, түүнийг зохицуулж байгаа хэм хэмжээний эрх зүйн шинж дээр үндэслэн тодорхойлно.

Захиргааны шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хүрээнд нутаг дэвсгэрийн нийгэмлэг “Захиргааны шүүхийн тухай” Холбооны хуульд (Зүйл 42-43) зааснаар *de jure* дараах нэхэмжлэлийг гаргаж болно: захиргааны актыг хүчингүй болгох тухай; үүрэг болгох тухай; үүргийг гүйцэтгүүлэх болон хүлээн зөвшөөрөх тухай (“тогтоох нэхэмжлэл” гэдэг, эрх зүйн харилцаа байгааг тогтоолгох тухай нэхэмжлэл)³.

Хүчингүй болгох тухай болон үүрэг болгох тухай нэхэмжлэл нь захиргааны акттай холбоотой:

- Эхний тохиодолд нь - актыг хүчингүй болгуулахаар нэхэмжилнэ;
- Хоёр дахь тохиолдолд-зайлсхийсэн шинжтэй акт гаргасан бөгөөд нэхэмжлэгч тухайн шийдвэрийг эсэргүүцэж байгаа бол, эсхүл захиргааны байгууллага акт огт гаргаагүй бол захиргааны акт

тогтоол 1961.05.12. Ля Юта нийгэмлэгийн хэргээр.

1 Хэрвээ нутаг дэвсгэрийн корпораци нь хувийн эрх зүйн субъект байгаа бөгөөд маргаан иргэний эрх зүйн харилцаанаас үүссэн нөхцөлд иргэний шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаа хамгаалалтыг хэрэгжүүлнэ; гэхдээ иргэний - эрх зүйн хамгаалалтын хэрэгслийг нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах хэрэгсэл гэж үзэхгүй, учир нь энд нутгийн нийгэмлэгийн эрхийг иргэний эрх зүйн бусад субьектын нэгэн адилаар хамгаалж байгаа бөгөөд харин нийтийн эрх зүйн субьектын хувьд эрхийг нь хамгаалаагүй. (Редакцийн тэмдэглэл)

2 Үзэх: Зүйл 40 “Захиргааны шүүхийн тухай” Холбооны хууль.

3 Үзэх: Шапп Я. Основы гражданского права Германии. М., 1996. С.26-45.

гаргуулах шаардлага гаргана.

Иймэрхүү маягийн нэхэмжлэлийг нийгэмлэгээс эрх зүйн хяналтын байгууллагын шийдвэрийн /захирамж/ тухайд өгч болно. Энэ нэхэмжлэлийг холбоо, муж, нийгэмлэгийн нэгдэл, бусад нийгэмлэг, эсхүл засаглах эрх мэдэл бүхий аливаа этгээдийн үйлдэл (эс үйлдэл) эрхийг нь зөрчсөнийг нийгэмлэг нотолсон нөхцөлд зөвхөн гаргаж болохыг зөвшөөрдөг¹.

Үүргээ гүйцэтгэхийг шаардах нэхэмжлэл нь хариуцагчаас дараах зүйлийг шаарддаг: үйлдэл хийх, үйлдэл хийхийг саатуулахгүй байх, эсхүл эс үйлдэх. Ийм төрлийн нэхэмжлэл захиргааны актын талаар маргадаггүй. Үүгээр захиргааны акт гаргахгүй байхыг шаардахгүйгээр үйлдэл (эс үйлдэхүй)-ийн талаар маргах хүрээг тогтооно.

Үүргээ гүйцэтгэхийг шаардах нэхэмжлэл нь шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хэрэгжилтэд тавих салбарын (тусгай) хяналтыг хэрэгжүүлэх үед үндсэн хуулиар тогтоосон коммуны нутгийн өөрийн удирдлагын зорилтыг хамгаалах захиргаа-эрх зүйн хэлбэр мөн гэдгийг нийтээр хүлээн зөвшөөрдөг.

Хүлээн зөвшөөрөх (тогтоох) нэхэмжлэл нь факт байгаа эсэх, эсхүл эрх зүйн харилцаа байхгүйг тогтооход чиглэнэ. Хянан хэлэлцэх үед холбогдох эрх зүйн хэм хэмжээг нийгмийн тодорхой харилцаанд хэрэглэх боломжтой эсэхийг анхаарах ёстой. Энд нэхэмжлэгч дурдсан фактыг тогтооход шууд ашиг сонирхолтой байх ёстой. Хүлээн зөвшөөрөх нэхэмжлэлийг өөр бусад төрлийн нэхэмжлэлийг ашиглах боломжгүй нөхцөлд гаргана².

Төрийн эрх мэдэл бүхий байгууллагын үйлдэл (эс үйлдэл)-ийн талаар маргалдахдаа нийгэмлэгүүд 1949 оны Үндсэн хуулийн 28 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг зөрчсөн болон коммуны өөрийн удирдлагын цөмд байгаа дээд эрхийг зөрчсөн тухай болон нутгийн өөрийн удирдлагын баталгаатай холбоотой бусад үндсэн хуулийн хэм хэмжээг зөрчсөн тухай эшлэж болно.

Ердийн хуулиудын заалтыг зөрчсөн заалт нь зөвхөн тэдгээрийн өөрөө удирдах эрхийг хамгаалахад чиглэсэн бол нийгэмлэгт хамаатай байна.

Нутгийн удирдлагын хүрээнд өөрөө удирдах байгууллага, тэдгээрийн нэгж, хэсэг, салбар, бүлэг, фракц, тэдгээрийн төлөөлөгчдийн хооронд үүссэн дотоодын эрх зүйн харилцаа цөөнгүй тохиолдолд зөрчил үүсгэдэг. Тэдгээрийг “Захиргааны шүүхийн тухай” Холбооны хуулийн үндсэн дээр, түүний зарим заалтыг дэлгэрэнгүй тайлбаргүйгээр шийдвэрлэх боломжгүй санагддаг, учир нь захиргааны процессын оролцогчид нь зөвхөн эрх зүйн чадамжтай этгээд байх ёстой; дээр дурдсан үндсэн төрлийн нэхэмжлэл нь захиргааны акттай холбоотой, түүнчлэн “гадагш” шинжтэй; нэхэмжлэл

1 Үзэх: “Захиргааны шүүхийн тухай” Холбооны хууль, Зүйл 42, догол 2,

2 Үзэх: “Захиргааны шүүхийн тухай” Холбооны хууль. Зүйл 43.

гаргахын тулд байгууллага, түүний дэд хэсэг, хоорондын дотоод эрх зүйн харилцаанд субъектив эрх зөрчигдсөн байх ёстой; эдгээр нь субъектив эрхийн байр суурины талаар ярихад эргэлзээтэй болгодог.

Үүнтэй холбоотойгоор корпорацийн эсхүл өөр хуулийн этгээдийн дотоод эрх зүйн маргаан гарах нь, логикийн үүднээс авч үзсэн ч удаан хугацаанд боломжгүйд тооцож байсан. Учир нь хуулийн этгээд өөрийнхөө эсрэг нэхэмжлэл гаргахгүй. Төрийн эрх мэдлийн дээд шатны байгууллага хоорондын үндсэн хуулийн эрх зүйн асуудалтай холбоотой маргаан үүнд хамаардаггүй¹.

Үүний зэрэгцээгээр бүр корпорацийн дотор ч түүний янз бүрийн байгууллага өөрийн онцлогт тохирсон зөвхөн түүнд хамааралтай, тусгай эрхтэй болох нь аажмаар яваандаа тодорхой болж байсан.

Иймээс эрхийн зөрүүтэй байдал нь маргаангүй нийтийн эрх зүйн шинжтэй, байгууллагын хооронд шүүхээр хянуулах шаардлагатай зөрчил үүсэхэд хүргэдэг. Эдгээр дотоод харилцааг эрх зүйн шинжтэй болгох, тэдгээрийг шүүхийн хамгаалалтад хамруулах зорилгоор германы онолд, шүүхийн практикт “хязгаарлагдмал дотоод эрх зүйн харилцааны субъектын” (позиция об “ограниченной внутренней правосубъектности”) байр суурийг боловсруулсан.

Ийм эрх зүйн харилцааны субъектыг хүлээн зөвшөөрөх нь байгууллагын бүрэн эрхийн тухай, дээр нь захиргааны дотоод бүтэц, зөвхөн коммуны ч биш, түүнчлэн түүний дотоод бүтцийн ашиг сонирхлын үүднээс шийдвэр гаргах орон нутгийн дотоод харилцаанд бие даан оролцох эрх бүхий, нийтийн засгийн хоорондын харилцааны тухай объектив эрхийн хэм хэмжээг тайлбарлахад үндэслэгдсэн Үүнээс орон нутгийн байгууллага, тэдгээрийн төлөөлөгчид болон нэгжүүд нь шүүхээр хамгаалуулах шаардлагатай эрх зүйн үзэл санаатай болох нь харагдаж байна.

Энд нутгийн дотоод харилцаанд шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд оролцогч байгууллага, түүний төлөөлөгчийн эдэлж байгаа ганцаарчилсан болон хамтын эрхийг зөрчсөн байх магадлал нь шүүхийн хянан хэлэлцэх зүйл байна.

Орон нутгийн дотоод маргааныг “Захиргааны шүүхийн тухай” Холбооны хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 1 дэх догол мөрийн дагуу үндсэн хуулийн биш нийтийн эрх зүйн маргаан гэж үзэж захиргааны шүүхийн хүрээнд шийдвэрлэдэг.

Нэхэмжлэлийн зөвшөөрөгдөх хэлбэрийн тухайд юуны өмнө үүргээ гүйцэтгэхийг шаардах тухай болон хүлээн зөвшөөрөх тухай нэхэмжлэлийг

¹ Үзэх: ХБНГУ-ын Үндсэн хууль Зүйл 93, болон “Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай” Холбооны хуулийн Зүйл 63.

ашигладаг. Саяхан хүртэл хүчингүй болгох болон үүрэг болгох нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж байсан, учир нь маргаж байгаа үйлдэлд эрх зүйн актын шинж (тухайлбал, “гадаад үйлдлийн шинж”) байхгүй нөхцөлд нэхэмжлэл гаргах боломжийг шүүхийн практик үгүйсгэж байсан. Үүний зэрэгцээгээр сүүлийн жилүүдэд эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдэд байгууллага бүр өөрийн “субъектив эрхийн хүрээ”-тэй байна, үүнийг өөр байгууллагын үйл ажиллагаагаар зөрчиж магадгүй, ийм үйлдлийг эрх зүйн акт гэж тодорхойлж болно гэсэн санааг улам бүр итгэлтэйгээр тавих болсон.

Англо-саксоны эрх зүйн тогтолцоо бүхий улсуудад эрх зүйн ерөнхий зарчимд нутгийн удирдах байгууллага шүүхийн үйл ажиллагаанд нэхэмжлэгч, хариуцагчийн аль алианаар (процесст) оролцох чадвартай, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага шүүхэд нэхэмжлэл гаргахад үйлчлэх тусдаа хэм хэмжээ хэрэглэдэггүй. Энэ заалтыг Их Британид “Эрх зүйн шинэчлэлийн тухай” хуулийг баталснаар нийтийн засгийн аль ч байгууллага нэхэмжлэл гаргах тусгай хугацааг хүчингүй болгосноор баталгаажуулсан.

Гэвч “нийтийн эрх зүйн” бүлийн улсуудад нийтийн эрх зүйн байгууллагын оролцоотой маргааны хувьд зориулсан, авч үзвэл зохих процессын хэд хэдэн тусгай хэлбэрийг ангилсан байдаг.

Бүхэлд нь шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хоёр хэлбэрийг ангилж болно:

- 1) Статутын буюу бичмэл хуульд үндэслэсэн;
- 2) Статутын биш буюу “нийтийн эрх зүйн” хэм хэмжээнд үндэслэсэн.

Шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бичмэл хуульд үндэслэсэн хэлбэрт хуулиар тусгайлан зохицуулсан хяналтын гомдол хамаарна (statutory appeal).

Энэ нь хоёр янз байдаг:

- а) нийтийн байгууллагын шийдвэрийн талаар гомдол гаргах;
- б) доод шатны шүүхийн захиргааны хэргийн шийдвэрийн талаар дээд шатны шүүхэд гомдол гаргах.

Хуульд үндэслэсэн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хэлбэр нь түүнчлэн хэргийг хянах юм. Энэ нь гурван хэлбэртэй байж болно: а) доод шатны шүүхийн шийдвэрийг хянах; б) захиргааны байгууллагын шийдвэрийг хянах; в) тусгай хуулийн үндсэн дээр хянах.

Хэрвээ маргаан статутын хяналтад хамаарахгүй бол “нийтлэг эрх зүйн” процессын хэлбэрээр хянагдаж болно.¹

Нутгийн өөрийн удирдлагын нийтийн эрхийг хамгаалах дараах аргыг ангилж болно:

¹ АНУ-д эдгээр хэлбэрийг холбооны хуулиар тогтоосон бөгөөд үнэн хэрэгтээ хуульд үндэслэсэн.

а) хуулийн дагуу төрийн удирдлагын байгууллагын албан тушаалтнуудад тодорхой үйлдлийг өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд үйлдэх, заавал биелүүлэх (mandamus)- үүргээ биелүүлэх тухай;

б) төрийн эрх барих дээд байгууллагад тэдгээрийн бүрэн эрхэд хамаарах ямар нэг үйлдэл хийхийг хориглох, эсхүл үүрэг болгуулах, эсхүл тодорхой үйлдлээс татгалзуулах;

в) эрх хэмжээгээ хэтрүүлсэн, шүүх ажиллагааны хэм хэмжээг зөрчсөн, эсхүл хууль зүйн алдаа гаргасны төлөө доод шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгуулах;

г) шүүхээс тодорхой этгээд ямар нэг нийтийн албан тушаалыг хаших эрхтэй тухай асуудлыг хянан хэлэлцэх, албан тушаалд нийцэхгүй бол албан тушаалаас чөлөөлөхийг шаардах;

д) хохирол нөхөн төлүүлэх; албан тушаалтны хууль бус үйлдэл байгаа, талуудын хооронд маргаантай асуудал байгаа нөхцөлд “эрхийн тухай тунхаглал” батлах хүсэлт гаргах (тунхаглалт тушаал);

Цаашид оросын хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа нутгийн өөрийн удирдлагын шүүхийн хамгаалалттай холбоотой процессын хууль тогтоомжийн заалтад дүн шинжилгээ хийх нь үндэслэлтэй мэт санагдана. Арбитрын процессын хууль (2002 он. №95-ФЗ)¹ нь 2002 оны 9 сарын 1-нд батлагдан хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн. Мөн Холбооны 2002 оны 11 сарын 14-ний № 137-ФЗ хуулиар 2003 оны 1 сарын 1-нээс шинэ Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх төрөлжсөн хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн (цаашид -ИХХШ хууль гэнэ)².

1993 оны Үндсэн хууль шүүн таслах ажиллагааны дөрвөн хэлбэрийг авч үзсэн байна: иргэний, захиргааны, эрүүгийн, үндсэн хуулийн.

Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх хууль тогтоомж мөн цаашаа дараах төрлийн хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааг авч үздэг: тушаалын, нэхэмжлэлийн, хэргээр, нийтийн эрх зүйн харилцаанаас үүссэн, өргөн хүрээний хэргийг хамарсан онцгой хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаа.

Шинэ ИХХШ хуулийн III дэд бүлэгт хамаарах хянан шийдвэрлэх ажиллагааны төрлийг илүү тодорхой нэртэй болгосон-нийтийн засаглалын эрх зүйн харилцаанаас үүсэх шүүхийн ажиллагаа гэж. 1994 оны хуулиар захиргааны эрх зүйн харилцаанаас үүсэх хэргийн шүүхийн ажиллагаа гэсэн нэртэй байсан.

Энэ талаар профессор Ю.А.Тихомиров бичихдээ:

Ялгааг гаргана уу: нэг талаас - нийтийн-эрх зүйн, нөгөө талаас -

1 Үзэх: Российская газета. 2002. № 137. 27 июня.

2 Үзэх: Мөн тэнд № 220. 20 ноября.

захиргааны эрх зүйн харилцаа болон маргаан. Нийтийн эрх зүйн маргааны хүрээ нь маш том, харин захиргааны - эрх зүйнх нь миний ойлгож байгаагаар нийтийн эрх зүйн харилцаа болон маргааны нэг төрөл...¹

Үүнээс гадна, эшлэл татсан зохиогч захиргааны шүүхийн бүрэн эрхэд үндсэн хуулийн эрх зүйн агуулгыг тодоор илэрхийлсэн асуудлыг оруулах явдал байж болохгүй. Нутгийн өөрийн удирдлагын шүүхийн хамгаалалтын асуудлын тухайд энэ нь юуны өмнө, эрх хэмжээ, сонгуулийн маргаан, сонгуулийн зөрчлийн гэх мэт асуудал юм².

Шинэ ИХХШХ хуульд шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны нэрийг сольсон нь тохиолдлын биш гэж санагдаж байна. Энэ нь орчин үеийн Оросын эрх зүйн онолд эрх зүйг хувийн, нийтийн гэж хуваах ангиллыг хүлээн зөвшөөрснийг харуулж байна. Нутгийн зохион байгуулалтын нэгж болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага иргэний гүйлгээнд бусад этгээдийн нэгэн адил тэгш эрхтэй субъект байж болно. Энэ тохиолдолд харилцааг иргэний эрх зүйгээр зохицуулах бөгөөд маргаан нь хувийн шинж чанартай байна. Ингэснээр нэхэмжлэлээр үүсгэх хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явагдана.

Хэрвээ орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж нь нийгмийн харилцаанд өөрийн байгууллагуудыг төлөөлж, нийгмийг удирдах нийтийн эрх зүйн механизмын төлөөлөгч болж оролцож байгаа бол иргэн, байгууллагатай харилцах түүний харилцаа өөр шинжтэй-нийтийн эрх зүйн харилцаа байна. Ийм харилцааг зөвхөн захиргааны биш (үндсэн хуулийн, нутгийн удирдлагын, татварын, санхүүгийн, гаалийн гэх мэт) нийтийн эрх зүйн өөр өөр салбар эрх зүйгээр зохицуулна.

ИХХШХ хуулийн 23 дугаар бүлэг нийтлэг хэм хэмжээг агуулдаг, энэ нь 245 дугаар зүйлд заасан нийтийн эрх зүйн харилцаанаас үүссэн янз бүрийн хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны нэгдсэн нэг төрөлд маш тодорхойгоор хамааруулж /”цементлэж”, “холбож” байгаа / юм³.

Шинэ ИХХШХ хуулийн төслийг боловсруулахдаа “Нэхэмжлэлээр үүсэх хянан шийдвэрлэх онцгой ажиллагаа”⁴ гэсэн бүлэгт эдгээр хэргийг

1 Дам эшлэл: Тихомиров Ю.А. Проблемы формирования административной юстиции в России // Материалы семинара “Проблемы административной юстиции”. М., 2002. С.82.

2 Үүнтэй ижил байр суурийг профессор Л.В.Туманова баримталдаг. Үзэх: Туманова Л.В. Проблемы создания административных судов и развития гражданско-процессуального законодательства// Материалы семинара “Проблемы административной юстиции”. С. 10-22.

3 Үзэх: ОХУ-ын Иргэний хэрэг хянан шийдвэр тухай хуулийн эрдэм шинжилгээ - практикийн тайлбар. Под. Ред. В.М.Жуйкова, В.К.Пучинского, М.К.Треушников, М., 2003.. С.509.

4 Үзэх: Гражданский процессуальный кодекс (проект). М.1997. с.128-139.

ангилах оролдлого хийсэн. Гэвч 245 дугаар зүйлд тоочсон эдгээр хэргийг нэхэмжлэлээр үүсгэх онцгой ИХХШХ гэж тооцохоос алгуур татгалзсан. ИХХШХ хуульд нийтийн эрх зүйн харилцаанаас үүссэн хэргүүдийг-эдгээр төрлийн бие даасан шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны төрөл гэж үзэж, тэдгээрт нийтлэг болон мөн төрөл тус бүрд нь тусгай хэм хэмжээ тогтоохыг шаардсан үзэл санаа тусгалаа олсон¹.

Энэ нөхцөл байдлыг үл харгалзан ердийн шүүхүүд захиргааны хянан шийдвэрлэх ажиллагааг үнэн хэрэгтээ хэрэгжүүлэх ёстой, учир нь Үндсэн хуулийн шүүх 2004 оны 1 сарын 27-ны №1-П тогтоолдоо захиргааны болон нийтийн эрх зүйн харилцаанаас үүссэн ямар ч хэргийг захиргааны хянан шийдвэрлэх ажиллагаагаар хянан шийдвэрлэхээр заасан.

Дээр дурдсан асуудлыг АХХШ хуульд тодорхой, нэг мөр болгож тусгасан. Хуулийн 29 дүгээр зүйлд захиргааны болон нийтийн эрх зүйн харилцаанаас үүсэх хэргийг захиргааны шүүхийн ажиллагаагаар хянан шийдвэрлэнэ. Ингэхдээ а) тодорхой байгууллага, албан тушаалтны хэм хэмжээний болон хэм хэмжээний бус актын талаар маргасан; б) захиргааны зөрчлийн тухай хэргийг оролцуулаад зарим төрлийн хэргийг жагсаасан.

Ийм байдлаар хууль тогтоогч захиргааны хэргийг нийтийн эрх зүйн харилцаанаас үүссэн бусад хэргээс ялгаж авч үзсэн, гэхдээ тэдгээрийг бүгдийг нь захиргааны хянан шийдвэрлэх процесст хамааруулсан Ийм хуваарь нь үнэхээр үндэслэлтэй. учир нь эдгээр хэргийн эрх зүйн мөн чанар нь олон талаар ойр бөгөөд энэ нь тэдгээрийг захиргааны хянан шийдвэрлэх ажиллагаагаар шийдвэрлэх үндэслэл болдог. Үүний зэрэгцээгээр маш олон ялгаатай тал байгааг авч үзэхгүй байж болохгүй:

1. Захиргааны эрх зүйн зөрчилд үйлдлийг нь захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулдаг талуудын хооронд үүссэн маргааныг хамруулж болно.

Гэхдээ нутгийн өөрийн удирдлагын оролцоотой маргаанд харилцаа нь тэр бүр захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээн дээр үндэслэгддэггүй. Жишээ нь, “Иргэний сонгох эрх, ард нийтийн санал хураалтад оролцох эрхийн үндсэн баталгааны тухай” хуулийн 10 дугаар зүйл сонгууль зохион байгуулах өдрийг тогтоохтой холбоотой зөрчлийг хянан үзэх боломжийг олгодог. Төр засгийн байгууллага ч, сонгуулийн комисс ч сонгууль явуулах өдрийг

¹ Хувьсгалын өмнөх Орост эдгээр хэргийг нэхэмжлэлээр үүсгэх шүүн таслах ажиллагаа гэж тооцдог байсан Жишээ нь, 1864 оны Иргэний Шүүн таслах ажиллагааны Дүрмийн 2 дугаар зүйлд ингэж бичигдсэн байсан: “Хуульд заасан эрхийг нь Засгийн газрын болон бусад этгээд тушаалаар зөрчсөн бол хувийн этгээд, эсхүл нийгэмлэг зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэхээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болно; гэхдээ ийм нэхэмжлэл шүүхийн шийдвэр гарах хүртэл уг эрхийг зөрчсөн шийдвэрийн үйлчлэлийг зогсоохгүй. ” Дам эшлэл: ОХУ-ын ИХШХШ хуулийн шинжлэх ухаан-техникийн тайлбар. С.510.

товлоогүй бол шүүх товлх бөгөөд энэ нь сонгуулийн эрхээс үүссэн ердийн маргааныг хянан шийдвэрлэх үндэслэл болно. Үүний хүрээнд нутгийн өөрийн удирдах байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхийн хамгаалалт хэрэгжинэ. Төсвийн харилцаанаас үүссэн маргааныг үүнтэй төстэй байдлаар хянан шийдвэрлэнэ.

2. Захиргааны эрх зүйн харилцаанаас үүссэн маргааны онцлог нь тэгш бус байдал, төрөөс санкцжуулсан гэх мэт, өөрөөр хэлбэл, талуудын нэг нь захиргааны эрх зүйн харилцаанд өөрт нь олгосон хяналтын шинжтэй чиг үүргийг ямар нэг хүрээнд хэрэгжүүлж байдаг. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээс үүссэн захиргааны эрх зүйн маргааныг захиргааны эрх зүйн харилцааны “удирдагч”, “удирдуулагч”-ийн аль нь ч санаачилж болно. Энэ нь маргаан удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой, эсхүл хэрэгжүүлж байгаа удирдлагыг удирдуулж байгаа этгээд эсэргүүцсэнээс шалтгаална. Гагцхүү жишээ нь, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний эрх хэмжээг зөрчсөн хэм хэмжээний актын талаар гомдол гаргахдаа тухайн маргаан нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор үүссэн гэж ярих ямар ч боломжгүй гэж төсөөлөгдөж байна.

3. Захиргааны эрх зүйн маргааны онцлог нь материаллаг утгаараа, эрх зүйн харилцаа нь талуудын тэгш бус байдал дээр үндэслэгдсэн, үүний хүрээнд талуудын нэг нь гүйцэтгэн-захирамжлах болон хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх төрийн эрх мэдлээр хангагдсан, харин нөгөө нь ердөө л удирдлагын объект байдаг.

Ийм маргаан иргэний эрх зүйнхээс зөвхөн эрх зүйн харилцааны шинжээр биш маргаж байгаа субъектын эрх зүйн байдлаар өөр байдаг. Ийм маргаанд нэг талаас үргэлж төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэггүй-иргэн, хуулийн этгээд, нөгөө талаас-нийтийн засгийн байгууллага: хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулийн хэм хэмжээний дагуу нийтийн-эрх зүйн, засаглах чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, эсхүл нутгийн өөрөө удирдах байгууллага байдаг. Ингэснээр захиргааны хэргийн нэхэмжлэлийн мөн чанарыг судлахдаа талууд нь материаллаг талаас тэнцвэртэй бус байдлыг авч үзэх шаардлагатай. Нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд маргаан нь эрх зүйн харилцааны хувьд эрх тэгш этгээдийн хооронд үүсэж болно. Жишээ нь, маргагч талууд нь материаллаг утгаараа тэгш эрхтэй, хоорондын харилцаа нь “удирдагч-удирдуулагч”-ийн хоорондын харилцаан дээр үндэслэдэггүй нутгийн удирдлагын зохион байгуулалтын хоёр нэгж байж болно.

Энэ тохиолдолд арай өөр төрлийн, талууд нь нийтийн эрх зүйн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг, мөн энд зөвшилцөх процедурыг хэрэгжүүлэх боломжтой хэргийн талаар ярих хэрэгтэй байх гэж бодож байна. Энэ нь

илүүтэйгээр үндсэн хуулийн болон орон нутгийн эрх зүйн асуудал бөгөөд захиргааны маргааны хүрээнд авч үзэх ёсгүй, эсхүл тодорхой заасан нөхцөлийг тооцож үзэх ёстой.

4. Холбооны субъектын ихэнхид нь Үндсэн хуулийн шүүх байхгүй болохыг өмнө дурдсан. Үүний дүнд нутгийн өөрийн удирдлага болон үндсэн хуулийн эрх зүйн харилцааны нэлээд маргааныг зарчмын хувьд Үндсэн хуулийн шүүх, ердийн шүүх, арбитрын шүүх шийдвэрлэх ёстой.

Энд төрийн эрх барих дээд байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хооронд үүссэн маргааны тухайд ярьж байна. Шүүхийн практикийг авч үзвэл иймэрхүү маргаан нь заавал бүрэн эрхтэй холбоотой, үүнээс үүдээд өөрийн мөн чанараар үндсэн хуулийн байна.

Оросын материаллаг хууль тогтоомжид нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хувийн эрх зүйн шинжтэй (мөн шүүх үйл ажиллагаанд ч нэгэн адил) харилцаанд оролцох асуудлын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгоогүй нь ховор бус тохиолдолд нутгийн өөрийн удирдлага өөрийн эрхийг шүүхээр хамгаалахад хүндрэл гарах үндсэн шалтгаануудын нэг болдог. Үүн дээр өөрийн үндсэн хуулиар олгогдсон эрхийг шүүхийн журмаар (*de facto*) хамгаалах боломжгүй байдаг.

Дор авч үзэх асуудал ердийн болон арбитрын шүүхийн ажиллагаанд оролцох орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн байдлын эрх зүйн зохицуулалт байхгүйтэй холбоотой.

Хууль тогтоомжид шүүх ажиллагаанд оролцох орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн эрх зүйн байдлын тодорхойлолт нь уламжлал ёсоор тэдгээрийн байр суурийг хувийн-эрх зүйн шинжтэй эрх зүйн харилцаанд тодорхойлдог тэр факт дээр онцгой анхаарал хандуулах хэрэгтэй.

Энэхүү асуудлын үндсэнд бидний үзэж байгаагаар нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалтад чухал ач холбогдолтой хувийн болон нийтийн эрх зүйн гол институтууд: хувийн болон нийтийн ашиг сонирхлын шүүхийн хамгаалалтын хэлбэр, ойлголтын аппарат, орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн процесс дахь эрх зүйн харилцааны субъектын асуудал, орон нутгийн удирдлагын зохион байгуулалтын нэгжийн хүн амын нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах асуудлын үл зохицох байдал байдаг. Үүнтэй холбоотойгоор хувийн болон нийтийн эрх зүйн харилцан хамаарлын асуудал үүсдэг.

Туйлын хувийн эрх зүйн, эсхүл туйлын нийтийн эрх зүйн салбар оршин тогтнодоггүй нь мэдээж. Нийтийн эрх зүйн элементүүд хувийн эрх зүйн салбарт, эсрэгээр хувийн эрх зүйн элементүүд нийтийн эрх зүйд ч байдаг. Энэ нь ялангуяа, орон нутгийн эрх зүй гэх мэт хүрээнд нь хувийн болон

нийтийн эрх зүйн институтуудийн эрх зүйн зохицуулалт хамт байх ийм нэгдсэн салбарын хувьд түгээмэл шинжтэй юм. Тэгэхдээ нутгийн өөрийн удирдлагын эрхээ хэрэгжүүлэхдээ иргэд (хүн ам) өргөн хүрээтэй субъектив-нийтийн эрхийг олж авдаг¹.

Хэдий тийм боловч хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа процессын хууль тогтоомж (ИХХШХ, АХХШХ) юуны өмнө хувийн эрх зүйн хүрээний маргааныг шийдвэрлэхэд чиглэгджээ. Эрх зүйн зохицуулалтад зарчмын хувьд цоо шинэ маргаан гарч ирсэнтэй холбоотойгоор шүүхийн хамгаалалтын хувьд зарчмын ач холбогдолтой хэд хэдэн ойлголт (талууд, хэрэгт оролцогч этгээд, нийтийн ашиг сонирхол гэх мэт) үндсэндээ өөрчлөгдсөнгүй.

Үүнээс үүдээд шүүхийн процесст орон нутгийн байгууллага болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын байр суурийг тодорхойлохын тулд хувийн эрх зүйн харилцаан дахь тэдгээрийн эрх зүйн байдлыг авч үзэх шаардлагатай. Иргэний эрх зүйн харилцааны хүрээнд орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн оролцоог Иргэний хуулийн 2, 124, 125 дугаар зүйл, “Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын нийтлэг зарчмын тухай”² хуулийн 20 дугаар зүйлээр зохицуулсан.

Тухайлбал, Иргэний хуулийн 2 дугаар зүйлд иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогч нь иргэн, хуулийн этгээд, Оросын Холбоо, Холбооны субъектууд, орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж байна гэж тогтоосон. Энд орон

1 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Туманова Л.В. Состояние и перспективы развития законодательства о защите публично-правовых отношений: Монография/под общ ред В.П.Сальникова. СПб., 2002.С. 12; Бабаков В.А. Публично и частноправовые начала в гражданском процессуальном праве/Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской юрисдикции. С. 207-208; Васильев С.В. Частное и публичное право в России: историко-юридический анализ: Монография /под. Общ. Ред В.П.Сальникова. СПб., 2000. С. 43-44; Марченко М.Н., Тихомиров Ю.Л., и др. Общая теория государства и права. Академический курс: В 2-т.Т.2; Теория права. М., 1998. С.259-261.

2 “Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын нийтлэг зарчмын тухай” 2003 оны хууль нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын эрх зүйн байдлыг тодорхойлоход ихээхэн өөрчлөлт оруулсан. Тухайлбал, 41 дүгээр зүйл хуулийн этгээдийн эрх эдэлдэг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр байгуулагдсан орон нутгийн байгууллага бөгөөд хуулийн этгээдийн хувьд улсын бүртгэлд бүртгүүлэх үүрэгтэй байхаар тогтоосон. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг дээрх хуулиас гадна “Аншгийн бус байгууллагын тухай” № 7-ФЗ хуулиар зохицуулдаг. Тухайн томъёолол нь буруу томъёологдсон шиг санагддаг, учир нь зохион байгуулалт-эрх зүйн хэлбэр гэдэг ойлголт нь нийтийн засгийн байгууллагын хэлбэрийг тодорхойлоход тийм ч тохиромжтой биш, энэ тухай хойно өгүүлнэ. Энэхүү “шинэлэг үзэгдэл”-ийн судлаачид нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зохион байгуулалт-эрх зүйн хэлбэр болон хуулийн этгээд гэдэг ойлголтыг хэрэглэхдээ тэдгээрийн иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцох боломжийг хангах гэсэн биш, харин эдгээр байгууллагыг улсын бүртгэлд бүртгэхийг гол болгосон байж болох юм. Үнэн хэрэгтээ нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцож байгааг хангахын тулд эдгээр байгууллагыг хуулийн этгээд гэж бүртгэх биш харин нийтийн засгийн бүтэц гэж бүртгэх хэм хэмжээг тогтоох ёстой байсан.

нутгийн зохион байгуулалтын нэгж нь иргэний хууль тогтоомжоор зохицуулагдах харилцаанд иргэн болон хуулийн этгээдтэй адил түвшинд оролцож байна.

Иргэний хуулийн 125 дугаар зүйлийн 2 дугаар зүйлд зааснаар орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн нэрийн өмнөөс түүний байгууллагууд өөрийн үйлдлээр эд хөрөнгийн, эд хөрөнгийн бус хувийн эрх, үүрэгтэй байж, эдгээрийг хэрэгжүүлдэг, мөн эдгээр байгууллагын эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон хуулиар олгосон эрх хэмжээнийхээ хүрээнд шүүхэд мэдүүлэг, тайлбар өгдөг.

Ийм байдлаар хувийн эрх зүйн хэм хэмжээний учир шалтгаанаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь хуулийн этгээдийн эрхтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, бусад хуулийн этгээдтэй адил эрх, үүрэгтэй байж иргэний харилцаанд өөрийн нэрийн өмнөөс оролцдог. Ингэснээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь өөртөө удирдах болон аж ахуйн чиг үүргийг нэгтгэдэг.

Ийм зохион байгуулалт-эрх зүйн хэлбэр түгээмэл бөгөөд гадаадын нэлээд орнуудад өргөнөөр хэрэглэгддэг, ийнхүү хэрэглэж байгаа газруудад “төрийн (эсхүл нийтийн) корпораци” гэж нэрлэгддэг. Эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсуудад ийм байгууллагын онцлог нь тэдгээр нь хуулийн этгээд байх явдлаар илэрдэг.

Нийтийн хуулийн этгээд нь үйлдвэрлэлийн болон аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэхээр байгуулагдсан хувийн хуулийн этгээдээс ялгаатай нь онцгой эрх зүйн байдалтай, голчлон удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Энд төрийн корпораци нь өөрийн тусгаарласан эд хөрөнгөтэй, бусад хуулийн этгээдтэй тэгш эрхтэйгээр аж ахуйн харилцаанд оролцдог. Ийм байдлаар тэд зах зээлийн харилцааны тэгш эрхтэй оролцогч байж төрийн эдийн засагт дотроос нь-нөлөөлөх боломжтой¹.

Тухайлбал, Германд тэдгээрийг ихэвчлэн хувийн эрх зүйн хэлбэрээр байгуулдаг, гэхдээ тэд хувийн биш нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэгч байдаг².

Нутгийн өөрийн удирдах байгууллагад хуулийн этгээдийн эрх олгохдоо ямар нэг нийтийн корпорацийг байгуулж байна гэж төсөөлсөн. Гэвч хууль тогтоомж тухайн хэм хэмжээг практикт хэрэглэх боломжийг олгохгүй байна.

Асуудлын гол нь дараах шинжтэй эрх зүйн бааз суурийг байгуулаагүйд оршино:

1 Үзэх, жишээ: Щербакова Ю.В. К вопросу о министерстве как о юридическом лице// Законодательство и экономика. 2003. № 10. с.37.

2 Үзэх: Савельев В.А. Гражданский кодекс Германии (история, система, институты). М.,1994.с.4.

- а) нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн тухай ойлголтыг зохицуулсан;
- б) түүний эрх зүйн байдлыг тогтоосон;
- в) түүний шинж чанарыг тодорхойлсон;
- г) үйл ажиллагааны журам;
- д) төртэй, төрийн эрх барих байгууллагатай, хувийн эрх зүйн субъектуудтай харьцах харьцааг тодорхойлсон.

Хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг орчин үед хувийн эрх зүйн хэм хэмжээний актаар зохицуулдаг бөгөөд гол акт нь Иргэний хууль байдаг.

Өөрөөр хэлбэл, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хуулийн этгээдийн эрхтэй болсон үеэс түүний үйл ажиллагаа нь Иргэний хуулиар зохицуулагдаж эхэлнэ.

Үүний зэрэгцээгээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжид иргэний хууль тогтоомжийн хэм хэмжээг хэрэглэх нь хэр зэрэг тохиромжтой тухайд, үүнээс үүдээд процессын эрх зүйн харилцааны хүрээнд хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдлыг зохицуулдаг иргэний процессын ажиллагааны хуулийг хэрэглэх нь зөв үү?

Иргэний хууль нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг зөвхөн орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн төлөөлөгчийн хувьд зохицуулдаг бөгөөд тэдгээрийг иргэний эрх зүйн бие даасан субъект гэж үздэггүй. Үүнээс гадна 14 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар хууль тогтоогч нь “хуулийн этгээд”, “нутгийн өөрөө удирдах байгууллага” хоёр ойлголтыг сөргүүлэн тавьдаг. Ийм маягаар иргэний эрх зүйн үүднээс авч үзвэл, хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдалтай нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь хоёрдмол байдалтай болдог.

Зарим эрх зүйн харилцаанд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн эрх барих байгууллага шиг байдаг. Тэр эд хөрөнгийн болон эд хөрөнгийн бус хувийн эрх, үүргийг давуутайгаар олж авч, түүнчлэн шүүхэд зөвхөн орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн өмнөөс оролцоно (ИХ, Зүйл 125). Бусад эрх зүйн харилцаанд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь нийтийн засгийн байгууллага байхаа больж, хуулийн этгээд болох бөгөөд Иргэний хуулийн 48 дугаар зүйлийн дагуу өөрийн нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаагаа явуулдаг.

Эхний тохиолдолд эрх зүйн субъект нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж байна, хоёр дахь тохиолдолд нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хуулийн этгээдийн хувьд байна гэдгийг ойлгох нь чухал. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулахдаа холбогдох зохицуулалтаар тогтоогдсон өөрийн эрх хэмжээний дагуу явуулна, өөрөөр хэлбэл, иргэний эрх зүйгээр зохицуулагдаагүй хэм хэмжээний хүрээнд. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хуулийн этгээд болохын хувьд иргэний

эрх зүйн хэм хэмжээгээр эрх зүйн байдлыг тодорхойлох оролдлого хийх бүрд нийтийн байгууллагуудын нийтийн эрх зүйн мөн чанар нь Иргэний хуулиар хуулийн этгээдэд тавьдаг шаардлагатай зөрчилддөг¹.

“Зохион байгуулалт-эрх зүйн хэлбэр” гэдэг ойлголт зөвхөн эдийн засгийн үйл ажиллагааны бие даасан субъект-байгууллагын шинжийг тодорхойлоход хэрэглэгдэж болно. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд ийм төрлийн үйл ажиллагааны субъект биш учраас түүнд зохион байгуулалт-эрх зүйн хэлбэр гэдэг ойлголтыг хэрэглэхгүй. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь орон нутгийн байгууллагын хүн амын ашиг сонирхлыг төлөөлдөг.

Тэдгээрийн үйл ажиллагааг нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулдаг. Нийтийн эрх зүй нь эдгээр байгууллагаар засаглах эрх мэдлийг хэрэгжүүлүүлэх боломжийг авч үздэг, тэдгээрийн эд хөрөнгийн өмчлөгч бус, эд хөрөнгийн эрх эдэлдэггүй, орон нутгийн өмчгүй байдлаас үүдэн иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцох онцлогийг тодорхойлдог. Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага өмчлөгч болох хүн ам өөрийн эрхээ хэрэгжүүлэхийг хангадаг.

Ийм байдлаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хуулийн этгээдийн хувиар аж ахуйн харилцаанд бие даан оролцох оролдлогыг иргэний хуулийн хэм хэмжээгээр зохицуулах оролдлого нь зөвхөн эрх зүйн онолыг зөрчөөд зогсохгүй практикт үнэндээ хэрэгжих боломжгүй юм.

Үүнээс үүдээд хувийн эрх зүйн болон процессын харилцаанд орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж, түүний байгууллагуудын байр суурийн тухай асуудлын учрыг олохын тулд нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоонд эрх бүхий байгууллагын зорилго, чиг үүргийг материаллаг эрх зүйн харилцаанд ороход нь авч үзэж, ойлгох ёстой.

Ц.А.Ямпольский төрийн байгууллагын тухай ярихдаа: “төрийн эрх мэдэлтэй байх нь тухайн байгууллагад төрийн нэрийн өмнөөс ажиллах боломжийг өгдөг. Байгууллагын шинж нь холбогдох бүрэн эрх буюу эрх, үүрэгтэй байдгаар тодорхойлогддог. Төрийн эрх мэдлийн байгууллагын тухай ойлголтыг төрийн эрх мэдэл гэдэг ойлголтоос тусад нь авч үзэх хэрэггүй. Түүний ард төр бүхэлдээ байдаг. Төрийн эрх мэдлийн байгууллагын тогтолцоо төрийн механизмыг төлөөлөх бөгөөд түүгээр дамжуулж төр өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг”².

Төрийн байгууллагуудын тухай ойлголтыг Ю.М.Козлов үүнтэй адилаар авч үзсэн бөгөөд эдгээр нь төрийн аппаратын бүрэлдэхүүн хэсэг,

1 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Костин А.В. Интерес публично-правовых образований в гражданском праве// Законодательство. 2002. № 3/4. §.25-30.

2 Дам эшлэл: Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в советский период. М., 1954. С.24-25.

тэдгээрийн тусламжтайгаар өмнөх зорилтоо үнэн хэрэгтээ биелүүлж, чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг. Төрийн янз бүрийн практик үйл ажиллагааг түүний аппаратаар дамжуулан хэрэгжүүлдэг. Аппарат нь мөн чанарын хувьд төрийн механизм юм. Байгууллага нь механизмын хэсэг бөгөөд төрийн нэрийн өмнөөс, түүний ашиг сонирхлын үүднээс үйл ажиллагаа явуулдаг. Түүний эрх мэдэл нь төрийн шинжтэй, үүнд төр засгийн эрх мэдэл илэрдэг¹.

Дээр дурдсаныг бүгдийг нь орон нутгийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа байгууллага дээр шилжүүлэн хэрэглэж болно. Учир нь дээр дурдсанчлан төрийн эрх мэдэл, орон нутгийн эрх мэдэл нь адилхан нийтийн шинж чанартай, эндээс тэдгээрийн хооронд ялгаа гэхээсээ ижил төстэй зүйл илүү байна.

Үүний зэрэгцээгээр, хэд хэдэн нэмэлт тайлбар шаардлагатай болно. Эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхдээ нутгийн өөрөө удирдах байгууллага орон нутгийн нэрийн өмнөөс, орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн ашиг сонирхлын үүднээс үйл ажиллагаагаа явуулна. Нэгэн зэрэг нутгийн өөрийн удирдлагын олон байгууллагууд хуулийн этгээдийн эрх эдэлж, иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцох боломжтой байдаг. Энэ нь нэлээд ховор тохиолдолд, үндсэндээ өөрийнхөө үйл ажиллагааг хангахтай холбоотой байдаг.

Энд ярьсан зүйл сүүлийн жилүүдэд бүрэлдэн тогтсон нутгийн өөрийн удирдах байгууллага, тэдгээрийн албан тушаалтны эрх зүйн байдлыг иргэний болон арбитрын шүүх ажиллагааны оролцогчийн хувьд зөв зохистой тодорхойлох зорилго бүхий эрх зүйн харилцааг шаргуу тодорхойлох шаардлага байгааг дахин нотолж байна².

Орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн эрх зүйн харилцааны субъект байх асуудал түүний үйл ажиллагаагаар тодорхойлогддог. Юуны өмнө тэд үйл ажиллагаагаа орон нутагт эрх мэдлийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх зорилгоор явуулдаг.

Үүнтэй холбоотойгоор орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн эрх зүйн чадамжийн асуудлыг тусгайлан авч үзэх шаардлагатай. Үүнийг нийтлэг зүйлд хамруулах ёсгүй, учир нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж нь өөрийн мөн чанараараа зарим эрх, үүргийг өөртөө бий болгох үйл ажиллагаа явуулах эрхгүй байдаг. 1993 оны Үндсэн хуулийн 130 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн дагуу ОХУ-ын нутгийн өөрийн удирдлага хүн амд орон нутгийн ач холбогдолтой асуудлаар бие даан шийдвэр гаргах нөхцөлийг хангадаг.

1 Үзэх: Козлав Я.М. Органы советского государственного управления. М., 1960. С.5,9.

2 Үзэх: Алехина С.А. К вопросу об участии РФ, субъектов РФ, муниципальных образований в гражданском процессе// Юридический мир. 2002. # 8. С.50-58.

Жишээ, Органы советского государственного управления в советский период. М., 1954. С.24-25.

Ийм маягаар орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн эрх зүйн тусгай чадамж нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад зөвхөн хуульд заасан иргэний эрхийг эдэлж, үүрэг хүлээх боломж олгодог¹. Олгосон бүрэн эрхээс татгалзаж байгуулсан хэлцлийг хүчин төгөлдөр бус гэж тооцох нийтлэг журам үйлчилдэг.

Дээр дурдсан зүйлээс орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж нь “иргэний эрх зүйн харилцааны онцгой бие даасан бүлэг оролцогчид...”² байдаг гэж ойлгож болох юм.

Орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж эрх зүйн харилцааны субъект байх асуудал нь хуулийн этгээдийн эрх зүйн харилцааны субъект байхаас олон талаар ялгаатай байдаг. Иргэний харилцаанд оролцохдоо орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж нь өөрийн хэтийн зорилтыг баримтална: орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлыг бие даан, өөрөө хариуцан гүйцэтгэх.

Ийнхүү орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага иргэний харилцаанд хэдийгээр өөрийн нэрийн өмнөөс орох боловч, тухайн нутаг дэвсгэрийн хүн амын амьжиргааны шаардлагыг хангахын тулд оролцоно, ингэхдээ нийгмийн, нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлнэ гэсэн дүгнэлт хийж болно. Орон нутгийн ач холбогдолтой асуудлын жагсаалтыг “Нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах нийтлэг зарчмын тухай” 1995 оны хуулийн 6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан. Иргэний харилцаанд орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн оролцооны нийтийн чиглэлийг иргэний эрх зүйн онол, практикт нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн гэж үздэг³.

Ингэхлээр орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг (бүхэлд нь биш гэхэд ямарч байсан) хувийн эрх зүйн номлолын ойлголтоор хуулийн этгээд гэж авч үзэж болохгүй юм байна.

Үүнтэй холбоотойгоор нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалахын тулд шүүхийн хянан шийдвэрлэх процесст оролцож байгаа нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын процессын эрх зүйн байдлыг тодорхойлох асуулт үүсэж байна. Юуны өмнө процессын шинжтэй асуудал нь арбитрын болон иргэний процесст хэрэгт оролцогч талууд болон бусад этгээдийн тухай нийтлэг заалт нь (тодорхой төрлийн хэргийн эрх зүйн зохицуулалттай холбоогүй) орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж, нутгийн эрх зүйн байдлын тухай хувийн эрх зүйн ойлголт дээр шууд үндэслэдэг.

1 Үзэх: Субъекты гражданского права. М., 1984.с.270.; Жилинский С.Э. Правовая основа предпринимательской деятельности (предпринимательское право). М., 1998. С.269.

2 Үзэх: Гражданское право. Ч 61./Под.ред.А.Г.Калпина, А.И.Маежева.М., 1997.С.106.

3 В.А.Сухоновын үзэж байгаагаар орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж нь зөвхөн өөрийн үйл ажиллагааны зорилгод л нийцсэн эрх, үүргийг олж авах эрхтэй. Үзэх: Гражданское право: В. 2 т. Т. 1/ отв. ред. Е.А.Суханов.с.283.

Юуны өмнө шүүхийн процесст оролцогч нь чухам яг хэн байх тухай асуудлыг нэг мөр ойлгохоор шийдвэрлэж чадаагүй. Иргэний хуулийн заалтын дагуу орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж өөрөө, иргэний эрхийн чадамж нь хуулийн дагуу (тэдгээрийн бүрэн эрхийн хүрээнд) үүсдэг, мөн хуулийн этгээдийн эрх авах шаардлагагүй (учир нь хуулийн этгээд нь улсын бүртгэлд бүртгүүлснээр автоматаар хуулийн этгээд болдог, Иргэний хууль Зүйл 51, 2 дахь хэсэг) өөрийн байгууллагаараа дамжуулан шүүхийн процесст оролцогч байна.

“Нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах нийтлэг зарчмын тухай” 1995 болон 2003 оны хуулийн хэм хэмжээний дагуу энэ нь бие даасан хуулийн этгээдийн хувьд үйл ажиллагаа явуулж байгаа нутгийн өөрөө удирдах байгууллага байна.

Үүнтэй холбоотой хэд хэдэн асуудал үүсдэг. Юуны өмнө дараах асуудалд хариулах шаардлагатай: орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж нь өөрийн оршин байгаагаараа иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны субъект мөн эсэх; тэр нь процесст бие даасан тал болж оролцож болох эсэх? Өөрөөр хэлбэл, тэд процессын эрх зүйн чадамжтай эсэх, хариуцлага хүлээх чадвартай эсэх? Мөн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг процессын нэг тал байдлаар оролцуулахдаа нийтийн ямар ашиг сонирхлыг зохих ёсоор хамгаалахыг тодорхойлох нь үүнээс багагүй ач холбогдолтой.

Шинжлэх ухааны бүтээлүүдэд иргэн, хуулийн этгээдэд иргэний процесст бие даасан тал байж болохыг нийтлэг хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Нийтийн эрх зүйн байгууллагад ийм боломж олгох тухай асуудлыг шийдвэрлэхэд эрдэмтдийн санал зөрсөн.

Судлаачдын нэгний үзэж байгаагаар нийтийн эрх зүйн байгууллагыг процессын эрх зүйн бие даасан субъект байдлаар хүлээн зөвшөөрөх ёсгүй¹. Бусдынх нь үзэж байгаагаар нийтийн эрх зүйн байгууллага иргэний хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож болно.

Энэхүү байр суурь дараах хүчин зүйлд үндэслэдэг. Нийтийн эрх зүйн нэгж процесст оролцох бодит боломж байхгүй. Үүний зэрэгцээгээр субьектив процессын эрхийг тэдгээрийг хэрэгжүүлэх чадавхи дээр үндэслэж болохгүй.

Өөрөөр хэлбэл, иргэний процессын эрхийг хэрэгжүүлэх субъект нь процессын эрхийг шууд хэрэгжүүлнэ, зөвхөн тэр этгээд л байх эрхтэй гэж нотлох нь тийм зөв зүйл биш болно. Үүнтэй ижил логикийг мөрдөх юм бол иймэрхүү дүгнэлтийг төлөөлүүлж байгаа этгээд өөрийн эзгүйд хэрэгт

¹ Үзэх: Жишээ. Викут М.А. Участие финансовых органов в гражданском судопроизводстве// Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Калинин, 1985.с.48.

өөрийг нь төлөөлж оролцох эрхийг итгэмжлэгдсэн этгээдэд олгосон тийм нөхцөлд хэрэглэж үзье.¹

Үүнтэй холбоотойгоор зарим судлаачид иргэний процесст оролцож байгаа нийтийн зохион байгуулалтын нэгж болон хуулийн этгээдийн байгууллагын хооронд адилтгал хийдэг².

Гэхдээ ийм адилтгалыг дараах шалтгаанаар хийх боломжгүй гэсэн Е.А. Сухановын саналтай нэгдэхгүй байх боломжгүй юм:

Бүрэн эрхийн төрөл нь нийтийн засгийн холбогдох байгууллагын нийтийн-эрх зүйн байдлыг тогтоохтой холбоотой, тийм учраас иргэний эрх зүйнх биш бөгөөд иргэний хууль тогтоомжоор тодорхойлохгүй. Үүнийг нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр, гэхдээ холбогдох байгууллагын эрх зүйн байдлыг тусгайлан тодорхойлсон зөвхөн тийм актаар тогтооно.

Үүнээс үүдээд Иргэний хуулийн 125 дугаар зүйлд хэрэглэсэн “нутгийн өөрөө удирдах байгууллага” гэдэг ойлголт “хуулийн этгээдийн байгууллага” (хэдийгээр нийтийн эрх зүйн байгууллагын иргэний эрх зүйн байдалд 124 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан нийтлэг журмаар иргэний эрх зүйн харилцаанд хуулийн этгээдийн оролцоог тодорхойлсон хэм хэмжээг хэрэглэнэ) гэсэн ойлголттой адил биш. Иргэний хуулийн 53 дугаар зүйлд зааснаар хуулийн этгээдийн байгууллага бүх тохиолдолд хуулийн этгээдийн нэг хэсэг байна, ингэхдээ эрх зүйн харилцааны бие даасан субъект болохгүй (учир нь ийм байгууллага болон түүний хуулийн этгээд хооронд төлөөллийн үндсэн дээр харилцаа үүсэх боломжгүй. Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага нэлээд тохиолдолд бүр өөрийн нийтийн эрх зүйн өндөр дээд байдлыг үл харгалзан иргэний эрх зүйн субъект биш байна, эсхүл түүний чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд иргэний эрх зүйн харилцаанд шууд оролцохыг шаарддаггүй. Үүний зэрэгцээгээр, процесст хуулийн этгээдийн эрхтэй нутгийн өөрөө удирдах байгууллага оролцох нэлээд тохиолдол бий. Гэвч энэ тохиолдолд ч тэдгээрийн хооронд иргэний эрх зүйн харилцаанд төлөөлөл байхгүй. Энэ бол нийтийн эрх зүйн харилцаа юм. Нийтийн эрх зүйн зохион байгуулалтын нэгжийн тусгай даалгавраар нутгийн өөрийн удирдлагын янз бүрийн байгууллага, иргэн, хуулийн этгээд ажиллагаа явуулж байгаа зөвхөн

1 Үзэх: Жишээ нь. Шихова Т.И. Участие органов государственного страхования и социального обеспечения в гражданском судопроизводстве. //Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. Томск. 1989. С.56.

2 Үзэх: Жишээ, Розенберг А.Я. Представительство в гражданском процессе. Лига. 1974. С. 21; Щеглов В.Н. Субъекты судебного гражданского процесса. Томск. 1979. С.29; Ивакин В.Н. Представительство в гражданском процессе. Вопросы теории и практики. М., 1981. С.138; и др.

тэр тохиолдолд иргэний эрх зүйн төлөөллийн харилцааны тухай ярьж болох бөгөөд энэ харилцаанд оролцогч нь төлөөлөгчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх бөгөөд нийтийн эрх зүйн субъект биш юм¹.

Үүнээс үүдэн нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Иргэний хуулийн 125 дугаар зүйлийн үндсэн дээр үйл ажиллагаа явуулахдаа хуулийн этгээд мөн эсэхээс үл шалтгаалан тэдгээр нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн төлөөлөгч байж болохгүй.

Энэ тохиолдолд бидний үзэж байгаагаар хувийн эрх зүйн болон нийтийн эрх зүйн хослол (симбиоз) дээр үндэслэсэн илүү ээдрээтэй эрх зүйн харилцаа бий болно. Нийтийн эрх зүйн нэгж түүний байгууллагын хооронд нийтийн эрх зүйн харилцаа үүснэ. Байгууллага болон шүүхэд төлөөлж байгаа хувь хүний хооронд иргэний эрх зүйн төлөөллийн харилцаа үүснэ. Итгэмжлэлийг холбогдох байгууллага нь өөрийн нэрийн өмнөөс олгох бөгөөд үүний дагуу тухайн этгээд процессын явцад түүний ашиг сонирхлыг төлөөлөх үүрэг үүснэ. Энд эцсийн дүнд тэр нь нийтийн эрх зүйн нэгжийг төлөөлнө².

Шүүхийн процесст хэрэглэх тухайд процессын төлөөлөгчөөр зөвхөн хувь хүн оролцох эрхтэй гэдгийг тэмдэглэх хэрэгтэй. Хуулийн этгээд, тэдгээрийн тусгаар нэгж төлөөлөгчийн байр суурийг эзлэхгүй, учир нь тэдгээр нь хамт олны нэгж³ байдлаар харагдах бөгөөд энэ нь нийтийн эрх зүйн нэгжийн төлөөлөгч нь байгууллага байж болохгүй өөр нэг шалтгаан мөн.

А.А.Добровольскийн ийм хэрэгт байгууллагын бүрэн эрх нь өвөрмөц байдалтай бөгөөд төрийн төлөөлөгчийн ч, процессын талуудын ч шинжийг агуулдаггүй гэж тооцсон байр суурийг эргэж дахин нэг сануулах нь зүйтэй. Тэр нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах онцгой байр суурийг эзэлнэ. Эрх бүхий байгууллагад өөрийн ашиг сонирхол байхгүй. Үүн дээр нэмээд бүр шүүхийн шийдвэрээр нэхэмжлэгчийн талд ямар нэг үйлдэл хийх: мөнгө төлөх, эд хөрөнгө шилжүүлэхийг үүрэг болгосон ч ашиг сонирхол үүсэхгүй, учир нь аль ч тохиолдолд байгууллага нь нийтийн зохион байгуулалтын нэгжийн ашиг сонирхлыг хамгаалдаг⁴.

Ийм байр суурьтай санал нийлэхгүй байж болохгүй.

Орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж оролцсон шүүхийн хянан

1 Үзэх: Суханов Е.А. Ответственности государства в гражданско-правовым обязательствам// Вестн. ВАС РФ. 2002. №3. с.117.

2 “Нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах нийтлэг зарчмын тухай” 2003 оны хууль зүйл 41, шүүхэд орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийг итгэмжлэлгүйгээр нутгийн засаг захиргааны тэргүүн, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын албан тушаалтан орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн дүрэмд зааснаар төлөөлж болно гэж тогтоосон.

3 Үзэх: Шерепок В.М. Новые положения Арбитражного кодекса РФ. М. 1996.С.9.

4 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Добровольский А.А. Участие органов государственного управления в советском гражданском процессе.М., 1954. С.48-50.

шийдвэрлэх ажиллагааны практикт хийсэн судалгаа ихэнх тохиолдолд эрх бүхий байгууллага оролцогч тал байдаг болохыг харуулсан байна. Орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийг шууд татан оролцуулсан хэрэг их цөөн байна. Тухайн асуудлаар дээд шатны шүүхийн өгсөн тайлбар тухайн асуудлыг бүрэн тодорхой болгож чадахгүй байна.

Арбитрын дээд шатны шүүхийн Бүгд хурлын 1996 оны 7 сарын 1-ний “ОХУ-ын Иргэний хуулийн нэг дэх хэсгийн зарим заалтыг хэрэглэх тухай”¹ №6/8 тоот тогтоолын 12 дахь заалтын дагуу иргэн, хуулийн этгээд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын буюу түүний албан тушаалтны хууль бус үйлдэл (эс үйлдэл)-ээс учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэхээр шаардлага тавьсан нөхцөлд тухайн хэрэгт хариуцагчаар орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийг -холбогдох санхүүгийн байгууллагаар төлөөлүүлэн татах ёстой гэдгийг мэдвэл зохино. Арбитрын дээд шүүхийн 1998 оны 2 сарын 25-ны “Өмчийн эрхийг хамгаалахтай холбоотой зарим асуудлын тухай”² 8 дугаар тогтоолын 5 дахь хэсгийн дагуу орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн нэрийн өмнөөс өмчлөгчийн эрхийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хэрэгжүүлнэ.

Үүнтэй холбоотойгоор нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас-өмчлөгчийн эрхийг хэрэгжүүлэгчийн хувьд эд хөрөнгө өмчлөх эрхийг хамгаалах, мөн түүнчлэн өмчлөгчийн эрхийг зөрчсөн төрийн байгууллагын шийдвэрийг хүчингүй болгуулах асуудлаар гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь орон нутгийн эд хөрөнгийг хамгаалахаар гаргасан гэж авч үзэх шаардлагатай тэр фактыг заавал тооцох ёстой.

Англо-саксоны эрх зүйн тогтолцоо бүхий улсуудад (юуны өмнө Их Британи) эрх зүйн нийтлэг зарчим нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг хараат бус хуулийн этгээд гэж тооцдог, тэд шүүн таслах ажиллагаанд нэхэмжлэгч, харилцагч³-ийн алинаар ч оролцох боломжтой гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг.

Нутгийн удирдах байгууллагыг бие даасан хуулийн этгээд мөн гэж тогтоодог. Энэхүү байдал нь “нийтлэг эрх зүйн” улсуудад хүлээн зөвшөөрсөн эрх зүйн субъектын үзэл баримтлалаас урган гардаг, үүний дагуу “зохиомлоор байгуулсан” байгууллагууд хуулийн этгээд мөн эсэхийг зөвхөн хуулиар тогтооно гэж үздэг. Хуулийн дагуу хуулийн этгээдийн шинжийг агуулсан нэгдэл нэг бол хуулиар байгуулагдсан, нэг бол хааны давуу эрхээр, байгуулах тухай харти нэртэй баримт бичгийн үндсэн дээр

1 Вестник ВАС РФ. 1996. #9.

2 Үзэх: Мөн тэнд. 1998. № 10.

3 Энэ заалт нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр батлагдаад зогсохгүй “Эрх зүйн шинэчлэлийн тухай”хуульд тусгагдсан.

байгуулагддаг¹.

Энэ хоёр төрлийн нэгдлийн хоорондын ялгаа нь зарчмын хувьд ач холбогдолгүй байдаг. Зөвхөн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд бүгд хуулийн этгээд байдаг гэдэг нь л чухал юм. Ингэснээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бүр хараат бусаар оршин тогтнох бөгөөд хуулиар олгосон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд бие даан шийдвэр гаргах эрхийг хуулиар олгосон.

Эрх зүйн акт (хууль)-ын үндсэн дээр байгуулагдсан учир нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн хуулийн үндсэн дээр бүрэн эрхийг олж авч, орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн ашиг сонирхлыг шүүх үйл ажиллагаанд төлөөлдөг. Иймээс тэд ихэнхдээ эрхийг биш, харин шүүхэд нэхэмжлэл гаргах шууд үүргийг олж авдаг гэдгийг ойлгох ёстой. (644)

Жишээ нь, “Орон сууц барих тухай” 1957 оны хуулиар байр нь сууцны барилгад тавигдах стандартын нөхцөлийг хангаагүй бол “оршин суух шаардлага хангахгүй” гэдэг үндэслэлээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргахыг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас шаарддаг².

“Нийгмийн эрүүл мэндийн тухай” 1936 оны хууль районы нутаг дэвсгэр дээр барьж байгаа барилга байгууламж “хүмүүсийн эрүүл мэндэд хохирол учруулах, нийгмийн дэг журмыг зөрчих” нөхцөл байдлыг үүсгэсэн нөхцөлд “шүүхийн процесс эхлүүлэх үүргийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад оногдуулсан³.

“Хүнсний зүйл, эмийн хэрэгслийн тухай” 1955 оны хууль хүнсний бүтээгдэхүүний тухайд “хүнсэнд тохирохгүй” гэж шүүхийн процесс үүсгэх үүргийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад оногдуулсан⁴.

Хуулийн стандартыг албадан хэрэглэх талаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын олон жишээг татаж болно.

Хэрвээ нутгийн өөрөө удирдах байгууллага шүүхийн мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах шаардлагатай гэж үзвэл нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан холбогдох хүсэлтийг шүүхэд гаргана.

Анхан шатны шүүхэд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг түүний гишүүн, албан тушаалтан, эрх бүхий этгээд төлөөлөх бол солиситор,

1 Ийм төрлийн нэгдэл 1974 он хүртэл байсан гэдгийг тэмдэглэх ёстой. Одоо үед нутгийн өөрөө удирдах бүх байгууллагыг хуулиар байгуулж байгаа, гэхдээ урьд өмнө нь тэдгээрийн заримыг нийтийн эрх зүйгээр хarti батлах замаар байгуулж байсан. Ийм байгууллагад түүхийн хувьд 1835 онд байгуулагдсан орон нутгийн корпорациуд ордог бөгөөд одоог хүртэл үйл ажиллагаа явуулсаар байна. (Ред. тэмдэглэл)

2 Үзэх: Housing Act. 1957.s.4 (1)

3 Үзэх: Public health Act. 1936. S.44.39.

4 Үзэх: Food and Drugs Act. 1972.

барристр мөн эсэх нь хамаарахгүй. Орон нутгийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг давж заалдахад дээд шүүхийн хааны суудалт хэсэгт, эсхүл Хааны шүүхээр хэргийг дахин хэлэлцэнэ¹.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын талаар нэхэмжлэл гаргах журмыг үүнтэй ижил байдлаар зохицуулсан. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын актын талаар гомдол гаргах нэгдсэн журам үнэндээ байдаггүй. Энэ нь тухайн хуулийн тодорхой журмаас шалтгаална, гэхдээ хуулиуд нь нийтлэг зүйл багатай.

Өөр өөр хуулийн ижил төстэй зүйл нь гомдол гаргах эрх үүсэх тухайд шийдвэрт нь гомдол гаргасан нутгийн өөрөө удирдах байгууллага эрх мэдлээ *ultra vires* хэтрүүлсэн, эсхүл хуульд заасан дэгийг зөрчсөн байна².

Ийм байдлаар англо-саксоны эрх зүйн бүлийн улсуудад нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, хуулийн үндсэн дээр байгуулагдах бөгөөд шүүхийн процесст талуудын бүх эрхийг эдэлнэ, харин шүүхэд хандах боломж нь *ultra vires* зарчмын үндсэн дээр хуулиар олгосон бүрэн эрхийнхээ хүрээгээр хязгаарлагдана.

Эх газрын эрх зүйн бүлд хамаарах улсууд нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж байгаа нийтийн эрх зүйн зохион байгуулалтын нэгжийн тухайд эрх зүйн харилцааны субъект байх тодорхойлолтод арай өөр байр суурийг баримталдаг.

Германд нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг тээгч нь орон нутгийн корпораци байх бөгөөд өөрөөр хэлбэл, гишүүнчлэлийн үндэслэл нь иргэд тодорхой нутаг дэвсгэр дээр оршин суугаа гэдэг шалгуур тавьдаг хуулийн этгээд - нийтийн эрх зүйн этгээд (нийгэмлэг, нэгдэл) байна.

Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Германы хууль тогтоомж, эрдэм шинжилгээний бүтээл, шүүхийн практикт дурдсан хуулийн этгээдийг нутгийн өөрийн удирдлага болон нийтийн бодлогыг “тээгч” гэж үздэг.

“Шлезвиг-Гольштэйн мужийн Тусгай газрын нийгэмлэгийн тухай” хуулиар үүссэн хэргийн тогтоолд Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх нутаг дэвсгэрийн корпорацийн дараах тодорхойлолтыг өгсөн:

Нутаг дэвсгэрийн корпораци-энэ бол нийтийн эрх зүйн корпораци, нутаг дэвсгэрийн шинж чанарыг дээдэлсэн шинжтэй, гишүүнчлэл нь тухайн нутаг дэвсгэрт хамтран амьдардаг факт дээр үндэслэдэг... Нутаг дэвсгэрийн корпорацийн хүрээнд оршин суугчид, нутаг дэвсгэр болон нийтийн засгийн хооронд шууд холбоо байдаг...³

1 Үзэх: Local Government Act. 1972.

2 Үзэх: Жишээ, “Хот, хөдөөгийн төлөвлөлтийн тухай” хууль 1947 он.

3 Дам эшлэл: Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. С.144.

Өөрөөр хэлбэл, Германд нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг шүүх хамгаалах явцад (энэ хамгаалалтыг ямар хэлбэрээр хэрэгжүүлсэн нь шууд ач холбогдолгүй: үндсэн хуулийн эрх зүйн, эсхүл иргэний эрх зүйн) процессын эрх зүйн харилцааны субъектын эрхийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага биш харин орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж өөрөө эдэлнэ.

Үүнтэй төсөөтэй байдлаар Франц Улсад нутгийн өөрөө удирдах институтын баталгааны чухал элемент нь нутаг дэвсгэрийн хамт олон хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдалтай байдаг тэр факт юм.

Энэ тухай сануулах далимд Францын Үндсэн хуульд ч коммун, департамент, бүсийн тухай хуульд ч хамт олны байгууллагын институцын үндсэн шалгуур байхгүй. Хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдал болон эрх зүйн харилцааны олон талт субъект нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийг нутгийн (хил хязгаарын) төрийн байгууллагаас ялгадаг. Нутгийн төрийн байгууллага нь хуулийн этгээдийн эрхгүй бөгөөд илүү том хуулийн этгээд- төрийн бүрэлдэхүүний хэсэг гэж үздэг. Ингээд орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж нь хуулийн этгээдийн хувьд өөрийн орон тооны ажилтнууд, өмчтэй, гэрээ байгуулах, шүүх ажиллагаанд оролцох эрхтэй.

Нийтийн эрх зүйн салбарт маргаан үүсэх, тэр дундаа төрийн байгууллагын үйлдэл, шийдвэрийн талаар гомдол гаргахад болон иймэрхүү маягийн маргаан процессын хэлбэрт ороход хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдал нь зарчмын ач холбогдолтой.

Төрийн зөвлөлийн 1982 оны 4 сарын 18-ны тогтоолыг өөрийн үндэс болгосон энэ практик нь нутаг дэвсгэрийн хамт олон нь хяналтыг хэрэгжүүлж байгаа байгууллагын шийдвэрийг захиргааны болон шүүхийн журмаар эсэргүүцэх эрхтэй гэсэн дүгнэлтэд хүргэсэн¹.

ОХУ-д нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хоёр байдлаар оролцож болно:

- 1) төрийн эрх мэдлийн эрхийг тээгч;
- 2) иргэний эрх зүйн харилцаа (энэ ойлголтын өргөн утгаар)-ны оролцогч байдлаар.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомж энэ онцлогийг харгалзан үзэхгүй байгаа, учир нь практикт шүүхүүд бүх тохиолдолд нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагыг процессын оролцогч байдлаар оролцуулдаг.

Дээр дурдсан зүйлс нутгийн өөрөө удирдах байгууллага шүүхийн процесст орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн нэрийн өмнөөс, түүний ашиг сонирхлын үүднээс оролцоходоо үргэлж өөрийнхөө ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилтыг тавьдаггүй гэсэн дүгнэлт хийх боломжийг

¹ Үзэх: Брэбан Г. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. Х.61.

олгож байна. Үүнтэй холбоотойгоор эрх олгосон байгууллага нь хэрэгт оролцогч тал болох уу? гэсэн асуудал зүй ёсоор үүсэж байна.

Эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдэд хэрэгт оролцож байгаа этгээдийг нэгтгэж байдаг үндсэн 2 шинж байдаг.

Нэгдүгээрт, өөрийн нэрийн өмнөөс процессын үйлдлийг хийх; хоёрдугаарт, шүүхийн шийдвэрт (хувийн, эсхүл нийтийн гэдгээс үл хамаарч) өөрийн шууд ашиг сонирхолтой байх¹.

Эдгээр шинж нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд процесст оролцож байгаа эрх бүхий этгээдийн тухайд байдаггүй гэсэн төсөөлөл үүсэж байна. Ийм байгууллага шүүхэд хэрэг үүсгэхдээ өөрийн процессын үйлдлийг хэрэгжүүлж, түүнд өөрийн нэрийн өмнөөс биш орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн нэрийн өмнөөс оролцдог. Түүнд хэргийн эцсийн шийдвэрийн тухайд өөрийн-бие даасан ашиг сонирхол байдаггүй. Ийм ашиг сонирхлын тээгч нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж бүхэлдээ болон тухайн нутаг дэвсгэр дээр оршин суугаа хүн ам байна.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь хэрэгт оролцдог этгээд биш гэсэн нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн эрх ашгийг хамгаалах болон нутаг дэвсгэр дээр амьдран суугаа хүн амын нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах зорилгоор үйлдэл хийх тохиолдолд л хамаарна гэдгийг дахин тэмдэглэх шаардлагатай. Хэрвээ нутгийн өөрөө удирдах байгууллага цаашид үүнээс маргаан үүсэх иргэний эрх зүйн харилцаанд бие даан оролцож байгаа бол тэр процесст нэг талын байр суурийг эзлэх бөгөөд үүнтэй холбоотойгоор хэрэгт оролцогч талын бүх шинжийг эзэмшинэ².

Процессын төрөлжсөн хуулиуд (АХХШХ, ИХХШХ)-ыг баталснаар процесст нийтийн байгууллагын оролцооны зохицуулалтад хэд хэдэн томоохон өөрчлөлтийг оруулсан.

Юуны өмнө АХХШХ-ийн 2 дугаар зүйл болон “ОХУ-ын Арбитрын шүүхийн тухай” хуулийн 5 дугаар зүйл тогтоохдоо: арбитрын шүүхийн үндсэн зорилт нь:

- аж ахуйн болон бусад эдийн засгийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа этгээдийн хууль ёсны ашиг сонирхол маргаж байгаа, эсхүл зөрчигдсөн эрхийг хамгаалах;
- ОХУ, Холбооны субъект, орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг аж ахуйн болон эдийн засгийн бусад салбарт хамгаалах;

1 Үзэх: Гражданско-процессуальное право/ Под. Ред.М.С. Шакаррян.М., 2002.с.105.

2 Үзэх. жишээ: Алехина С.А. К вопросу об участии Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в гражданском процессе. С.50-58.

- ОХУ-ын төрийн эрх мэдлийн байгууллагын, Холбооны субъектын төрийн эрх мэдлийн байгууллагын, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын болон бусад этгээдийн дурдсан салбар дахь эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах.

Өөрөөр хэлбэл, процессын актад эрхээ хамгаалуулах эрхтэй гэж нэр заагдсан, ингэхдээ бүр анх удаа ийнхүү нэр заагдсан нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах нь шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үндсэн зорилт мөн. Гэвч дурдсан зүйлд шүүхээр хамгаалуулах “идэвхгүй” эрхтэй субъектуудыг жагсаасан өөрөөр хэлбэл, нэхэмжлэлийг ашиг сонирхлынх нь үүднээс тэдний өмнөөс гаргаж болох субъектуудын жагсаалт болохыг тэмдэглэхийг хүсэж байна.

АХХШХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн дагуу сонирхогч этгээд өөрийн зөрчигдсөн болон маргаантай эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулахын тулд арбитрын шүүхэд хандах эрхтэй.

Хэрэгт оролцогч талуудыг тоочсон 40 дүгээр зүйлд хууль зүйн ашиг сонирхлын үндэс тусгагдсан. Тухайн зүйлийн агуулгаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь хэргийн зөвхөн процессын шийдэлд ашиг сонирхолтой байж болно, учир нь нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн ашиг сонирхлын үүднээс оролцож байгаа.¹

АХХШХ-ийн 44 дүгээр зүйлийн дагуу хэргийн талууд нь нэхэмжлэгч, хариуцагч байдаг. Нэхэмжлэгч нь өөрийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар нэхэмжлэл гаргасан байгууллага, иргэн болно. Хариуцагч нь нэхэмжлэлийн шаардлага өөрт нь чиглэсэн байгууллага, иргэн байна.

Дээр тайлбарласанчлан нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар хандсан зөвхөн тэр тохиолдолд нутгийн өөрөө удирдах институт нэхэмжлэгч, хариуцагчийн аль нь ч байх эрхтэй. Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоогч нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын өөрийн эзэмшиж байгаа болон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагыг хамгаалах ашиг сонирхлыг өөрийн болон гуравдагч этгээдийн /орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн/ гэж ялгасан.

ИХХШХ-д иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг ролийг үнэлэх хоёр үндсэн хандлага ажиглагддаг: а) өөрийн ашиг сонирхлыг хамгаалсан хуулийн этгээдийн; б) бусад этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалагч онцгой субъект.

Эхний тохиолдолд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь шүүхэд

¹ Үзэх: Комметарий к Арбитражному процессуальному кодексу РФ/ Под.ред. В.Ф.Яковлева, М.К.Юкова., М., 2003. С.131.

хандсан сонирхогч хуулийн этгээдийн үүргийг гүйцэтгэдэг:

- өөрийн зөрчигдсөн, маргаж байгаа эрх болон хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалуулах (Зүйл 3, п.1);
- ИХХШХ-ийн 2 дугаар зүйлд байгаа “эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол”-ыг нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалуулах (Зүйл 4, х.1).

Хоёр дахь тохиолдолд бусад этгээдийн эрхийг хамгаалж процесст оролцох этгээдийн оролцооны тухай ярьж байна (Зүйл 4, хэсэг 2).

Нэхэмжлэл гаргаж эрх, ашиг сонирхлыг нь хамгаалах этгээдийн тоонд орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж нэрлэгдсэн. ИХХШХ-ийн 42 дугаар зүйлд зааснаар “төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, байгууллага, иргэн бусад этгээдийн зөрчигдсөн, эсхүл маргаантай эрх, хуулиар хамгаалсан ашиг сонирхлын талаар тэдний хүсэлтээр, эсхүл тодорхой бус хүрээний этгээдүүдийн ашиг сонирхлыг хамгаалахаар зөвхөн хуульд заасан тохиолдолд шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй...”

Энэ чанараараа нутгийн удирдах байгууллагыг хуулийн этгээдтэй адилтгадаггүй (ИХХШХ-д нутгийн эрх барих байгууллага хуулийн этгээд байхыг шаардаагүй), иргэний процессын харилцаанд оролцоход тэдэнд онцгой үүргийг өгсөн.

Энд тэд эвлэрэхээс бусад процессын бүх эрхийг эдэлж, нэхэмжлэгчийн процессын хариуцлагыг хүлээнэ.

Үүнээс гадна нутгийн эрх барих байгууллага хуульд заасан тохиолдолд нэмэлт эрх эдэлж, шүүхийн хэргийн оролцогчоор татагдаж болно:

А) процесст оролцох, эсхүл өөрийн санаачлагаар хэргийн оролцогч болох;

Б) бусдын зөрчигдсөн буюу маргаантай эрх болон төрийн, эсхүл нийгмийн ашиг сонирхлыг хамгаалах талаар тэдэнд хүлээлгэсэн үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор хэрэгт оролцож байгаа этгээдүүдийн санаачлагаар хэргийн талаар дүгнэлт өгөх (ИХХХ, Зүйл 47).

Их Британид орон нутгийн засаг шүүхэд хүн амын эрхийг зөрчсөн: амгалан тайван байдлыг алдагдуулсан, орон нутгийн хууль, нутгийн удирдах байгууллагын хэм хэмжээний актыг зөрчсөн үйлдлийн тухайд шүүхийн хориг тогтоох тухай хүсэлтгүйгээр хандах эрхтэй байдаг. “Нутгийн удирдлагын тухай” 1972 оны хуулийн дагуу нутгийн эрх мэдлийн байгууллага ийм процесст “өөрийн районы хүн амын ашиг сонирхлыг хамгаалж, хангадаг”¹.

ИХХШХ-ийн 47 дугаар зүйлийн агуулгыг Иргэний хуулийн 125 дугаар зүйлтэй логик холбоотойгоор авч үзвэл “нийтийн ашиг сонирхол”

1 Үзэх: Local Government Act. 1972.

болон “бусад этгээдийн ашиг сонирхол” гэдэг нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн (орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хүн амын) ашиг сонирхол гэж үзэж болно. Үүний зэрэгцээгээр тухайн хэм хэмжээний ийм тайлбар нь цорын ганц боломжтой, гэхдээ ямар ч маргаангүй зүйл бас биш юм.

ИХХШХ-ийн 46 дугаар зүйл агуулгын хувьд нэхэмжлэгчийн ашиг сонирхлыг байгууллага төлөөлөх тухай ярьж байгаа бөгөөд энд байгууллага нь гаргасан нэхэмжлэлээсээ (гагцхүү нэхэмжлэгч хэргийг агуулгын хувьд авч үзэхийг шаардах эрхийг үгүй болгохгүй) татгалзаж болох журам агуулагдаж байна. Хэрвээ нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалж үйлдэл хийж байгаа бол энэ тохиолдолд хэн нэхэмжлэгч байх тухай асуудал нээлттэй үлдэнэ. Асуудлын мөн чанарыг авч үзвэл, энд нутгийн зохион байгуулалтын нэгжээс өөр хэн ч байх боломжгүй юм. Гэвч ийм бие даасан субъектыг иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх хууль тогтоомжид одоогоор тусгаагүй юм.

46 дугаар зүйл илүү явцуу утгатай-нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийнхөө нэрийн өмнөөс боловч гуравдагч этгээдийн ашиг сонирхлыг хамгаалахаар үйл ажиллагаа явуулж байна гэсэн дүгнэлт зүй ёсны юм шиг төсөөлөгддөг¹. Ингэхдээ үнэндээ, гол асуудлыг хөндөлгүй орхиод байна: нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн үйл ажиллагаанд, үүний дотор “сонирхол бүхий хуулийн этгээд” байх үедээ ч чухам хэний тодорхой ашиг сонирхлыг сахин хамгаалж байгаа.

Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх хууль тогтоомжийн агуулгын хүрээнд арбитрын хянан хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн байдлыг авч үзсэн байдаг. АХШХ-ийн 44 дүгээр зүйлийн дагуу нэхэмжлэгч болон хариуцагч нь зөвхөн байгууллага (хуулийн этгээд) болон иргэн байж болно.

АХШХ-ийн 2002 оны тайлбарын дагуу зөвхөн хуулийн этгээд, эсхүл хувиараа бизнес эрхлэгч хэрэгт нэг тал нь байж болно, арбитрын шүүх хэрэгт оролцож байгаа нийтийн зохион байгуулалтын нэгж нь хуулийн

¹ Чухамхүү тухайн хэм хэмжээний энэ тайлбарыг “ИХШ хуулийн тайлбар”-т (ред. М.К.Трушников) өгсөн. С.А.Ивановын ажигласнаар удирдах байгууллагууд хэргийн эцсийн үр дүнд процессын-эрх зүйн сонирхол бүхий хэрэгт оролцогчдын бүлэгт хамрагдахгүй, процесст өөрт ногдуулсан албаны эрх хэмжээний дагуу бусдын ашиг сонирхлыг хамгаалж, өөрийн нэрийн өмнөөс оролцдог. Эндээс тэдгээрийн оролцоо нь зөвхөн тодорхой төрлийн хэргээр хязгаарлагдахаар харагдаж байгаа юм. Мөн оролцооны хэлбэр нь ч тусгай шинжтэй: бусдын ашиг сонирхлыг хамгаалахаар нэхэмжлэл гаргах (нэгэн зэрэг хэргийг хэрхэн шийдвэрлэвэл зохистой болох тухай дүгнэлтийг хамт), эсхүл өөр этгээдийн эхэлсэн процесст дүгнэлт өгч оролцох. Үзэх: Иванова С.А. Комментарий к статье 42//Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР/Под.ред.М.З.Треушникова.С.78.

этгээдийн эрхтэй эсэхийг тогтоож болно¹.

Бидний үзэж байгаагаар, арбитрын шүүхүүд энэ тохиолдолд арай өөр нөхцөл байдлыг тогтоох байсан. Тухайлбал, хуулийн этгээдийн (Иргэний хуулийн 124 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг үүнийг хоёрдмол утгагүйгээр харуулж байна) ямар ч байгууллагын тухайд шүүх хийх байсан шиг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийг шүүхэд төлөөлөх эрх мэдэлтэй эсэхийг тогтоох. Ингэхдээ нутгийн өөрийн удирдлагын холбогдох байгууллага, албан тушаалтны эрх зүйн байдал, эрх хэмжээг тодорхойлсон актуудыг судлах шаардлагатай.

Жишээ нь, Германд нэхэмжлэгч буюу хариуцагч байхын тулд “Захиргааны шүүхийн тухай” Холбооны хуулийн 61 дүгээр зүйлд заасан процессын хариуцлага хүлээх чадамжтай байх ёстой. Хуулийн этгээд, хувь хүн, нэгдэл (хэрвээ тэдэнд энэхүү эрхийг хуулиар олгосон бол), нийтийн засаглалын байгууллага /хэрвээ үүнийг мужийн хуулиар олгосон бол/ ийм чадамжтай байна. Хэрвээ нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн эрхийг хамгаалж дотоодын орон нутгийн маргаанд оролцож байгаа бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний бүрэлдэхүүн хэсэг, төлөөлөгчийг дээрх жагсаалтад оруулсан эсэхээс үл хамаарч тэдгээрийг хариуцлага хүлээх чадвартай гэж үздэг.

Энэ тохиолдолд (зүйл 61) дараах жишгээр хэрэглэнэ: а) хэрвээ нэхэмжлэгчийн хувиар нэг байгууллага, эсхүл депутат орж байгаа бол эдгээрийг хувь хүнтэй жишиж болно; б) хэрвээ нэхэмжлэлийг бүлэг депутатууд, намын бүлэг өгсөн бол тэднийг нэгдэл гэж үзнэ².

Орост хууль тогтоогч өөр замаар явсан, 2002 оны АХХШХ-ийн 27 дугаар зүйлд шүүхийн хянан хэлэлцэх ажиллагаанд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрөө болон түүний “хуулийн этгээдийн эрх эдэлдэггүй” дотоод зохион байгуулалтын байгууллага оролцож болохоор тогтоосон. 27 дугаар зүйлд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжтэй зэрэгцэн шүүх ажиллагаанд оролцох эрхтэй этгээд гэж биш, зүй нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж нь шүүхийн хянан хэлэлцэх ажиллагаанд өөрийн байгууллагаар дамжуулж оролцоно гэж заах байсан. Үүнтэй нэгэн зэрэг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага төрийн болон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахаар арбитрт хандах хэд хэдэн тохиолдолд хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдалтай эсэхээс үл хамаарч шүүх ажиллагаанд оролцох эрхтэй этгээд өөрөөр хэлбэл, “процессын

1 Үзэх. жишээ: Постановление Президиума ВАС РФ. 98.04.21. № 6068/97// Вестн.ВАС РФ. 1998. №7; Постановление Президиума ВАС РФ. 96.01.04. №8233/95//Вестн.ВАС РФ. 1996.№3.

2 Үзэх: Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. С.211.

нэхэмжлэгч”¹ гэж тооцогддог (АХХШХ, Зүйл 53).

Р.Ф.Каллистров АХХШХ-ийн 44 дүгээр зүйлийг тайлбарлахдаа: сүүлчийн тохиолдолд нь “хэргийг бусдын ашиг сонирхлын үүднээс өөрийн нэрийн өмнөөс авч явах” (нэхэмжлэгч нь хэргийг шийдвэрлүүлэх шууд сонирхолтой иргэн, байгууллага байна), ингэхдээ энэ сонирхлыг “төрийг төлөөлж байгаа удирдах байгууллагын ашиг сонирхлоос” заавал тусгаарлах ёстой². Иймээс АХХШХ-ийн 44 дүгээр зүйлийн заалт (ИХХХ-ийн 47 дугаар зүйлтэй адил)-ыг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөгчийн хувьд процесст гүйцэтгэх үүргийг бүрэн тодорхойлсон байдлаар тайлбарлаж болохгүй.

Нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээний хэргийг шийдвэрлэхэд эрх зүйн хэрэглээний практик ихэвчлэн дараах байр суурь дээр үндэслэгддэг: процессын харилцааны субьектээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллага-хуулийн этгээд оролцдог, гэхдээ түүний хуулийн этгээдийн өөрийн ашиг сонирхол, хуулийн этгээдээр төлөөлүүлж байгаа нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн ашиг сонирхлын хоорондын ялгааг гаргадаггүй, өөрөөр хэлбэл, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын ашиг сонирхлыг нийтийн ашиг сонирхол, орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн ашиг сонирхолд тооцдог.

Энэхүү үзэл баримтлалын шинжтэй хандлагыг ч хууль зүйн талаас зөв зүйтэй зүйл гэж хүлээн зөвшөөрөх нь юу л бол.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн нэрийн өмнөөс болон өөрийнхөө нэрийн өмнөөс явуулж байгааг ялгах зайлшгүй шаардлагатай, энэ нь түүний хоёрдмол үүрэг дээр үндэслэгддэг: хуулийн этгээдийн хувьд болон иргэний эрх зүйн ч, нийтийн эрх зүйн ч харилцааны онцгой субьек- орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн ашиг сонирхлыг төлөөлөгчийн хувьд.

Иргэний хуулийн тайлбарын нэг дэх хэсэгт тэмдэглэснээр, хэрвээ, жишээ нь, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн “байгууллагын” хэрэгцээг хангахын тулд байр түрээслэх гэрээ хийсэн бол, чухамхүү түүнийг л өөрийг нь иргэний эрх, үүргийг тээгч гэж үзнэ³. Зөрчил гарахад мөн л тэр хариуцлагыг хүлээнэ. Тухайлбал, энэ байгууллагын машин хүн дайрсан бол 120 дугаар зүйлийн 2 дахь догол мөрт заасан журмын дагуу нутгийн зохион байгуулалтын нэгж нь байгууллагыг өмчлөгчийн хувьд зөвхөн субсидиар хариуцлага хүлээнэ.

1 Үзэх: Каллистратова ОХУ-ын АХШХ-ийн тайлбар. /Под. Ред. В.Ф.Яковлева, М.К. Юкова. М.,1997.с.80.

2 Үзэх: Каллистратова Р.Ф. Дурдсан бүтээл

3 Үзэх: Брагинский М.И. Комментарий к Гражданскому Кодексу РФ (часть первая)/ Под. Ред. Садикова. М. 1997. С.107-115.

Ийм маягаар хатуу хэлэхэд, дээр авсан жишээнүүдэд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хуулийн этгээд байдлаар, өөрийн нэрийн өмнөөс, өөрийн ашиг сонирхлын тулд үйлдлийг хийнэ.

Эрх зүйн энэхүү байр суурь нь удирдлагын процессын үүргийн талаар тунгаан хэлэлцсэн С.А.Ивановагийн ИХХШХ-ийн 47 дугаар зүйлийн тайлбарт тусгалаа олсон:

- энэ тохиолдолд удирдлагын байгууллага процесст өөрийн хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалахаар оролцож болно;
- энэ тохиолдолд тэд маргаантай материаллаг-эрх зүйн харилцааны субъект байна, учир нь процесст яг тэдний эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах тухай асуудлыг ярьдаг.

Үүний зэрэгцээгээр, зарчмын хувьд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн ямар нэг “байгууллагын” ашиг сонирхлын үүднээс үйлдэл хийж байгаа үйл баримт нь тухайн байгууллагын зорилго, зорилтыг (түүнчлэн эрх зүйн байдлыг) тодорхойлоход төөрөгдөл үүсгэж болох юм. Хэрвээ Европын Харти, 1993 оны Үндсэн хууль, Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай 1995, 2003 оны Холбооны хуулиудад туссан (нутгийн өөрийн удирдлага-бол ардын засгийн хэлбэр; хувь хүн, иргэний эрх, эрх чөлөө нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны мөн чанар, агуулгыг тодорхойлно, нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалтыг байгууллагаар дамжуулж хэрэгжүүлнэ) нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон үйл ажиллагааны нийтлэг зарчмаар авч үзэх юм бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь зөвхөн хүн амын нэрийн өмнөөс үйлдэл хийх (үйл ажиллагаа явуулах) ерөнхий зарчим дээр тулгуурлавал, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага зөвхөн өөрийн нэрийн өмнөөс хүн амын ашиг сонирхлын үүднээс үйл ажиллагаа явуулах учиртай¹.

Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн нэрийн өмнөөс гэсэн үг.

Гагцхүү тэдгээрийн иргэний эрх зүйн хоёрдмол байдал нь энэ тохиолдолд нутгийн өөрийн удирдлагын үзэл санаатай зөрчилддөг, улмаар хууль хэрэглэгчдийг хүнд байдалд оруулдаг. Учир нь байгууллага хэдийд өөрийн ашиг сонирхлыг төлөөлж, хэдийд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж байгааг ялгахад хүндрэлтэй. Үүний дүнд нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалтын баталгаа нь хуурамч зүйл болж таарч болох юм.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн процессын хамгаалалтын өвөрмөц хэлбэрийн талаар дээр дурдсан, өөрөөр хэлбэл-нутгийн өөрөө удирдах

¹ Үрэх. Жишээ нь: Замотаев А.А., Лазебная Н.В. О судебной защите местного самоуправления в РФ. // Местное право: информационно-диалектический журнал. 2000. №6. С.13.

байгууллага, бусад этгээд нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд шүүхэд хандах тухай.

Шүүхийн ийм хэрэгсэл гарч ирсэн нь нийтийн баялаг (үнэт зүйлс) гэгдэх шинэ объектыг хамгаалах амьдралын шаардлагаас урган гарсан.

Нутгийн өөрийн удирдлага нь нийтийн институтци, үүгээр дамжуулж орон нутгийн ач холбогдол бүхий томоохон хүрээний асуудлын шийдвэр хангагддаг, энэ үгийн өргөн утгаар хамгаалалт нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хүн амын эрх зүйн, эдийн засгийн, нийгмийн, экологийн ашиг тусыг хангадаг. Явцуу утгандаа нутгийн өөрийн удирдлагын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хангахад чиглэдэг.

Профессор Ю.А.Тихомиров процессын эрх зүйн хөгжлийн тулгамдсан асуудлыг тодорхойлохдоо тэдний нэг нь хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бүх хэлбэрт нийтлэг шинжтэй хэд хэдэн институтийг ангилах боломжийг авч үзэх юм гэж үзсэн¹. Шүүхийн процессын ийм нийтлэг институтэд тодорхой бус хүрээний этгээдийн нийтийн, тодорхой бус тооны этгээдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах процессын институтыг хамруулан ойлгох хэрэгтэй.

Дээрх байдлыг зөвхөн иргэний, арбитрын процесст биш, мөн захиргааны процесст олж харж болох нийтлэг хэлбэр мөн. Хэдийгээр үүнээс гадна энэ нь үндсэн хуулийн шүүх ажиллагааны хүрээн дэх Үндсэн хуулийн шүүхийн үндсэн үйл ажиллагаа мөн. Профессор А.В.Кряжковын тэмдэглэсэнчлэн, 1993 оны Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн шүүх “түүний /Үндсэн хуулийн шүүхийн/ шийдвэрийн үндэслэл болсон нийтийн ашиг сонирхлын илрэлийг олдог...”²

Дүрмийн шүүхүүдийн үйл ажиллагаа мөн нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэдэг. ОХУ-д захиргааны хянан шийдвэрлэх ажиллагаа эцэслэн бүрэлдээгүй, түүнд үйлчлэх эрх зүйн актууд нь дурдсан процессын хэлбэрийг дурдаж ашиглаж байна³.

Нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээн дэх нийтийн ашиг сонирхлыг хувийн болон бүлгийн ашиг сонирхлын дундаж гэдэг утгаар нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн нийтийн ашиг сонирхол гэж тодорхойлж болно. Энэ нь ямар нийтийн ашиг сонирхол гэвэл, чухамхүү түүнийг хангахгүйгээр нэг талаас, хувийн ашиг сонирхлыг хангах боломжгүй, нөгөө талаас, нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн бүхэл бүтэн байдал, тогтвортой байдал, үйл

1 Үзэх:Тихомиров Ю.А. Проблемы развития процессуального права //Судебная реформа в России: Проблемы совершенствования

2 Үзэх: Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды, защита// Государство и право. 1999. №106 С.98.

3 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Укусова Е. Дела о защите прав неопределенного круга лиц//Российская юстиция. 1997.№ 11.с.42.

ажиллагаагаа хэвийн явуулах, хөгжих нөхцөлийг хангах ашиг сонирхол болно. Энэ нь төрийн дэмжлэг болон эрх зүйн хамгаалалттай ямар ч эргэлзээгүйгээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн ашиг сонирхол мөн.

Эндээс нийтийн ашиг сонирхол нь төрөөс хүлээн зөвшөөрсөн, эрх зүйн бүрэн зохицуулалттай орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хүн амын ашиг сонирхол бөгөөд үүнийг хангах нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хөгжлийн хандлага болон эрх зүйн байдлын баталгааны нөхцөл, баталгаа болж байдаг.

Нийтийн гэсэн агуулга нь нь зөвхөн эрх мэдэл, төрийн удирдлага гэсэн онцгой шинжүүдийг агуулсан төрийн салбарт өөрийгөө илэрхийлдэггүй. Энэ нь нь зөвхөн төртэй холбоотой биш юм гэдэг дүгнэлт хийх боломж олгодог¹. Үүнтэй холбоотойгоор Ю.А.Тихомировын дараах үгийг дэмжихгүй байж болохгүй:

Урт удаан хугацааны туршид нийгэм дэх нийтийн гэсэн агуулгын үндсэн илрэл нь эрх мэдэл, төрийн удирдлага байсаар ирсэн. Ийм ойлголтыг бүрэн хүлээн зөвшөөрдөг байсан, учир нь, эрх мэдэл, төрийн удирдлага нь нийтлэг ашиг сонирхол, тэдгээрийг хангах хэрэгслийн хэм хэмжээний төвлөрөл, дээд хэмжээнд албаны байдлыг эзэмшсэн, байдаг. Гэвч өөр нэг дүгнэлтийг хийх шаардлагатай болно. Хэдийгээр энэ нь маш их зөрчилтэйгээр илэрдэг ч, нийгэм дотор өөрийгөө зохион байгуулах, нэгдэж нийлэхийн эхлэлийн хөгжил нь маргаангүй зүйл юм. Гэсэн хэдий ч өөрийн удирдлага нь өөрийгөө зохион байгуулах нийтийн засгийн болон өөрөө хэрэгжүүлэх удирдлага, аж ахуйн үйл ажиллагаа, бусад асуудал эрхлэх шинжтэй болж байна. Энэ нь хууль тогтоомж болон онолд хангалттай хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдөж, тусгалаа олох ёстой.

Өөрөөр хэлбэл, төр байхгүй газар ч нийтийн ашиг сонирхол байдаг. Нийтийн ашиг сонирхол нь үргэлж төртэй холбоотой байдаггүй. Тийм учраас төрийн ашиг сонирхлын давуу байдал нь нийтийн эрх зүйн хувьд үргэлж байх шинж биш юм.

Дээр ярьсан зүйлд нийтийн болон хувийн эрх зүйн хоорондын хил хязгаар нь өөрчлөгддөг гэж тэмдэглэсэн нь онцгой ач холбогдолтой. Зарим үзэгдэл төрийн болон нийтийн ач холбогдлоо алдаж зөвхөн хувийн ач холбогдолтой үлдэх явдал байдаг.

Нийтийн ашиг сонирхол нь тэдгээрийг зөрчсөн тохиолдолд салбарын

¹ Үзэх.Д.Васильев С.В., Мирончик С.О. Частное и публичное право в правовой системе России: Монография/ под общ.ред. В.П.Сальникова. СПб., СПб., 2000. с.88.

хууль тогтоомжийн хэм хэмжээгээр сэргээгдэж байдаг. Хэм хэмжээгээр тогтоосон нийтийн ашиг сонирхол нь төрийн байгууллага, албан тушаалтан, төрийн бус байгууллага, аж ахуй эрхлэгч субъектуудын үйлдэл, актын хууль ёсны эсэхийг хэмжих чухал шалгуур болдог.

Үүнээс гадна, ховор биш тохиолдолд хувийн болон нийтийн ашиг сонирхол зөрчилдөх явдал гардаг, тэрээр нийтийн өөр өөр ашиг сонирхол ч хоорондоо зөрчилд ордог тэр нөхцөл байдлыг тэмдэглэхгүй орхиж болохгүй. Жишээ нь, өмч, татвар, байгалийн нөөц болон бусад асуудлаар Холбооны субъектууд болон орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж хоорондын ашиг сонирхлын зөрчил.

Нийтийн эрх зүйн хүрээнд эрх, эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх иргэний үйл ажиллагаа нь нийтийн институтээр дамжин хэрэгждэгээрээ онцлог юм. Иргэнд хууль зүйн хэлбэрээр зөвшөөрсөн ямар нэг эрхийг өөрөө хэрэгжүүлэх боломж олгодог хувийн эрх зүйн хэм хэмжээнээс ялгаатай нь энд ямагт хоёр талт харилцааны нэг тал нь өөрт нь хуулиар иргэний эрх, эрх чөлөөг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэхийн үүрэг болгосон төр засгийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг этгээд оролцдог.

Хувийн болон нийтийн ашиг сонирхлын тэнцвэр, зөрчилгүй байдлыг хангах нь - Үндсэн хууль болон бүх материаллаг хуулийн зорилго мөн.

Нийтийн ашиг сонирхлыг тодорхойлоход Үндсэн хууль голлох үүрэг гүйцэтгэдэг. Үндсэн хууль үндсэн хуульт ёсны суурь зарчмыг тогтоож, эдгээр ашиг сонирхлыг хэм хэмжээгээр илэрхийлсэн. Холбооны үндсэн хуулийн байгууллагуудын эрхлэх асуудлыг тодорхойлох, Оросын Холбоо, түүний субъектууд, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний хязгаарыг тодорхойлох замаар түүний тогтоосон засаглалын тэнцвэр нь нийгмийн ашиг сонирхлын хэрэгжилтийг хангасан төрийн байгууллагын тогтолцооны бат бөх суурийг бий болгох зорилготой.

Нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд хэрэг үүсгэх сонирхол бүхий этгээдүүдийн процессын санаачлагын материаллаг-эрх зүйн үндэс нь:

- Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 32 дугаар зүйл, 1993 оны Үндсэн хуулийн 18, 46 дугаар зүйлд заасан хуулиар хамгаалсан эрх, эрх чөлөөний шүүхийн хамгаалалтыг хангах нийтлэг заалтууд;
- Сүүлийн 10-15 жилд баталсан оросын хуулиудад агуулагдаж байгаа зарим тусгай заалт.
- Тэдгээрээс зөвхөн заримыг нь дурдая (ингэхдээ ихэнх хэм хэмжээний акт нь аль хэдийн хүчингүй болсныг тооцож):
- “Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын нийтлэг зарчмын тухай” 1995, 2003 оны холбооны хуулиуд;

- “Мужийн, тойргийн ардын депутатуудын зөвлөл болон муж, тойргийн засаг захиргааны тухай” 1992 оны 3 сарын 5-ны хууль;
- “Үндсэн хуулиар олгосон иргэдийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхийг хангах тухай ” 1997 оны 11 сарын 27-ны хууль;
- “Төрийн өмчийг хувьчлах тухай болон орон нутгийн өмчийг хувьчлах үндсийн тухай” 1997 оны 6 дугаар сарын 21-ний хууль;
- “Сонгуулийн эрх, бүх нийтийн санал хураалтад оролцох иргэний эрхийн үндсэн баталгааны тухай” 1997 оны 11 сарын 19-ний хууль (дараа дараагийн нэмэлт, өөрчлөлттэйгээр);
- “Хүн амын ариун цэвэр-халдваргүйжүүлэлтийн ололт амжилтын тухай” 1991 оны 4 сарын 19-ний хууль;
- “Хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах тухай” 1991 оны 12 сарын 19-ний хууль;
- “Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай” хууль (1996 оны 1 сарын 9).

Дурдсан хууль тогтоомжийн ач холбогдол нь тэд нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, иргэн, байгууллагын эрхийг хамгаалах шаардлага (нэхэмжлэл) гаргах хязгааргүй их өргөн хүрээний “үйл ажиллагааны эрх зүйн орчин”-ыг тогтоосонд оршдог.

Ингэхдээ тэдгээрийн ихэнх нь материаллаг-эрх зүйн шаардлагыг онцолсон. Байж болох шаардлагын жагсаалтын хүрээ нь хангалттай өргөн юм. Сонирхогч этгээдийн шаардлагын үндэслэл болох эрх зүйн харилцааны агуулгыг хууль тогтоогч үндсэндээ хязгаарлаагүй. Тухайлбал, эдгээр нь янз бүрийн байгууллага, этгээдийн тодорхой бус хүрээний этгээдүүдийн эрх, ашиг сонирхлыг хөндсөн үйлдэл, эс үйлдлээс шалтгаалсан байж болно. Өргөн утгаараа, хуулиар хамгаалуулах, шүүхээр хангагдах маш олон төрлийн эрх, ашиг сонирхлын тухай ярьж байна. (Үндсэн хууль, Зүйл 18)

Нийтийн ашиг сонирхлын шүүхийн хамгаалалт төр засгийн байгууллага (хууль тогтоох болон гүйцэтгэх)-ын хэм хэмжээний болон хэм хэмжээний бус шинжтэй актыг хүчингүйд тооцох шаардлагыг хянах, хангах ажиллагааны дүнд ч түүнчлэн хэрэгжинэ.

Шударга ёсны үүднээс АХХШХ, ИХХШХ-д хувийн биш, харин хамт олны, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах процессын хамгаалалт байдаг талаар зөвхөн дурдсан байдгийг хэлэх ёстой (ИХХХ Зүйл 4, 45, 245, АХХШХ зүйл 52,53). Энэ нь олон талаар эрхийн хамгаалалтын процессын хэлбэрийн номлол руу “шууд гарах” онолын судалгаа хангалттай байхгүйтэй холбоотой.

Дурдсан процессын институтын асуудалд холбогдолтой мөрдөж байгаа хууль тогтоомжид анализ хийж, Е.А.Уксусова тэмдэглэхдээ, “ таатай

орчинд амьдрах, хүрээлэн байгаа орчны талаар үнэн зөв мэдээлэл авах эрх, чанартай болон амь нас, эрүүл мэндэд аюулгүй бараа бүтээгдэхүүн (ажил, үйлчилгээ) олж авах зар сурталчилгааны үнэн зөв мэдээлэл олж авах... зэрэг хуулиар хамгаалсан эрх хамгаалалтад байна.¹

Дээр дурдсан хамгаалалтын объектын жагсаалт нь бидний харж байгаагаар, тодорхой бус хүрээний этгээд (бидний ойлголтоор-нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах тодорхой нэг жишээ)-ийн эрхийг хамгаалах процессын хэлбэр бол зөвхөн иргэний- процессын бус мөн орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хүн амын эрхийг хамгаалах бусад шүүхийн процессын (захиргааны, арбитрын) эрх зүйн институт болохыг тодорхой харуулж байна.

Сүүлийн үеийн “Материаллаг-эрх зүйн” маш олон хуульд (үүнийг дагаад номлолд) нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах янз бүрийн тохиолдлыг “тодорхой бус хүрээний этгээдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах” гэдэг томъёоллоор илэрхийлдэг болсон.

“Тодорхой бус хүрээний этгээд”-ийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалуулахаар шүүхэд хандах боломжийг хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжид шууд буюу шууд бусаар зохицуулсан байдаг. Орчин үед ийм төрлийн нэхэмжлэлийг ердийн журмаар хянан хэлэлцэх, эсхүл нийтийн харилцаанаас үүссэн хэргийг хянан хэлэлцэх журмаар хянан хэлэлцэнэ. Шинжилгээ судалгааны бүтээлүүдэд ийм төрлийн хэргийн процессын онцлогт тохирсон процессын тусгай дэгийг бий болгох ойлголт аль хэдийн бүрэлдсэн.

Нэхэмжлэлийн “Хамгаалж буй ашиг сонирхлын шинжээр” нь ангилал дэлгэрэнгүй ангиллыг профессор В.В.Яковлев санал болгосон. Ангилалд ашиглах бүхэл бүтэн цогц шинжийн онцлогт анхаарлыг хандуулж, тэр дараах байдлаар ангилсан: хувийн нэхэмжлэл, төрийн болон нийтийн эрхийг хамгаалах нэхэмжлэл, бусад этгээдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах нэхэмжлэл, тодорхой бус хүрээллийн этгээдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах нэхэмжлэл (бүлгийн нэхэмжлэл), хөндлөнгийн (үүсмэл) нэхэмжлэл².

В.В.Ярковын төрөлжүүлсэн ангиллыг бүхэлд нь хүлээн зөвшөөрөхийн зэрэгцээ “иргэний болон арбитрын процесс дэх нэхэмжлэлийн хамгаалалтын шинэ төрлүүд”³ гэж зохиогч дээр дурдсан бүх төрлийн нэхэмжлэлийг хамруулан нэрлэснийг мөн хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй.

Ийм хэлбэрүүд бий болсон, бодитоор байгаа, тэдгээрийн хэрэглээ

1 Дам эшлэл: Уксусова Е. Дела о защите прав неопределенного круга лиц//Российская юстиция. 1997. №11. С.42.

2 Дам эшлэл: Решетникова В.В. Яков В.В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. Екатеринбург; М., 1999. С. 137.

3 Үзэх: Мөн тэнд. Х. 136.

үйлчилж байгаа хууль тогтоомж дээр үндэслэдэг гэдэг нь эргэлзээгүй юм. Гэвч мэдээж одоохондоо ийм олон янзын (маш олон шинжээр) хэрэг бодитойгоор гарч байгааг зөвхөн дурдаж болно, учир нь ийм процессын хэлбэрүүдийн тухайд бүр бүрэлдчихсэн мэтээр ярих нь эрт байна, яагаад гэвэл процессын хууль тогтоомжид одоохондоо ийм процессын хэлбэр эрх зүйн талаасаа бүрэн илэрхийлэгдээгүй байна.

Үүнтэй хамт эдгээр хэлбэрийн шинэлэг байдал нь одоо байгаа эрх зүйн болон процессын бүтцэд зарчмын өөрчлөлт оруулахгүйгээр ирээдүйд процессын ийм институцийн хэрэглээний хүрээг өргөтгөх, сайжруулах замаар нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд хүн амын эрхийг хамгаалах шүүхийн бодит үйлчлэл бүхий механизмыг бий болгох боломж олгож болох юм.

Онолын сэтгэлгээнд материаллаг-эрх зүйн шинжтэй хуулийн хэм хэмжээн дээр тулгуурлах нь тэр бүр үр нөлөөтэй болдоггүй. Шинэ салбарын процессын төрөлжсөн хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэхээс өмнө баталсан энэ бүх хэм хэмжээний актууд агуулгын хувьд гэнэт, зохих номлолын болон үзэл баримтлалын сэтгэлгээгүйгээр орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хүн амын шүүхийн “хамтын” хамгаалалтын болон, түүнчлэн нийтийн ашиг сонирхлын, тодорхой бус хүрээний этгээдүүдийн ашиг сонирхлын тухай хэм хэмжээг оруулсан..

Харамсалтай нь хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа ИХХШХ өмнө текстэд дурдсанчлан тэдгээрийг хуулбарласан.

Ангиллын хамгийн ээдрээтэй үндэслэл нь бидний үзэж байгаагаар нийтийн-хувийн шинж. Учир нь түүнийг юуны өмнө материаллаг эрх зүйн шинжид тооцдог. Гэвч процессын эрх зүйд (амьдралаас өөрөөс нь урган гарсан төрийн болон нийгмийн ашиг сонирхлыг хамгаалсан нэхэмжлэл, тодорхой бус хүрээний этгээдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах нэхэмжлэлийг харгалзан) “нийтийн”, “хувийн” гэдэг эрх зүйн ойлголтууд аль хэдийн цогц агуулгатай болсон. Өөрөөр хэлбэл, өөрийн материаллаг эрх зүйн агуулгаас хальж байгаа юм шиг авч явдаг, учир нь нийтийн (жишээлбэл, сонгох эрхийн хүрээнд) харилцаанаас үүссэн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалж эрх бүхий байгууллагад хандсан нь хувийн байж болно. Гэсэн хэдий ч процессын утгаар энэ нь хувийн ашиг сонирхлыг хамгаалж хандсан байж болно.

Нөгөө талаас, нийтийн (нийгмийн) ашиг сонирхлыг хамгаалахыг бидний үзэж байгаагаар, эдгээр ашиг сонирхол нь хэдийгээр хувийн эрх зүйн харилцаанаас (хувийн эрх зүйгээр зохицуулагддаг харилцаа) үүсэж байгаа ч гэсэн зөрчигдсөн эрхийн субъект нь олон-бүр “тодорхой бус” тооны байх тохиолдол бий. Энэ тохиолдолд тэдгээрийн хамгаалалт нь тухайн нутгийн удирдах байгууллагын тухайд нийтийн, нийгмийн шинжтэй болох бөгөөд бүлэг этгээдийн (тодорхой бус тооны этгээдийн) ашиг сонирхлыг хамгаалж

хандах гэж тооцох ёстой, энэ нөхцөлд тэдний эрхийг хамгаалах нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хувьд нийтийн, тодорхой бус тооны этгээдийн эрхийг хамгаалах агуулгатай болдог. Ийм л учраас энэ нөхцөлд “бусдын” ашиг сонирхол болон том бүлгийн ашиг сонирхлын тулд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага шүүхэд тусгай эрх хэмжээтэйгээр хандана.

“Нийтийн ашиг сонирхол” болон “тодорхой бус хүрээний этгээдийн ашиг сонирхол” гэдэг нэр томъёо материаллаг-эрх зүйн болон процессын-эрх зүйн ойлголтод хамаардаг. Хэрвээ нийтийн ашиг сонирхол - орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хүрээнд хамаарах харилцаа, эсхүл өөр үйлдлийг илэрхийлсэн материаллаг эрх зүйн ойлголт юм бол тодорхой бус хүрээний этгээдийг хамгаалсан нэхэмжлэл гэдэг эрх зүйн институци нь зөвхөн процессын эрх зүйн ойлголт мөн. Энэ нь шүүхэд хандах, эсхүл шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны төрлийг илэрхийлнэ. Өөрөөр хэлбэл, энэ нь процессын хэлбэрийн хамгаалалтын онцлог бөгөөд түүний үндсэн журам нь харамсалтай нь хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа ИХХШХ-д байдаггүй.

Нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах шаардлагатай тохиолдлыг арбитрын процесст (АХХШХ-ийн 52,53 дугаар зүйл) бүрэн тусгаагүй, хэдийгээр арбитрын харьяаллын хэргээр ийм тохиолдлууд гарах нь ямар ч эргэлзээгүй.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, тэдгээр тохиолдлын зохистой тодорхойлолтыг өгөх нь чухал, “Төрийн хураамжийн тухай” 1991 оны 12 сарын 9-ний № 2005-1 хуулийн дагуу төрийн эрх мэдлийн байгууллагууд, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон хуульд зааснаар нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалж шүүхэд хандах эрхтэй бусад байгууллага шүүхийн хураамж төлөхөөс чөлөөлөгдсөн. Гэхдээ нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухайд нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилттой биш гэж үзэж шүүх тэднээс ердийн жураар хураамж авах нь ердийн үзэгдэл болсон (жишээ нь, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагатай байгуулсан аж ахуйн гэрээний харилцаанаас үүссэн маргаан).

Ингээд “тодорхой бус хүрээний этгээдийг хамгаалах” тухай ойлголт ИХХШХ-ийн бусдын ашиг сонирхлыг хамгаалах боломжтой холбоотой зүйлүүдэд хэрэглэгддэг өөрөөр хэлбэл, прокурор болон ийм тусгай эрх хэмжээ олгогдсон байгууллагын оролцоог зохицуулсан зүйлд заасан (Зүйл 4,45, 46).

Нөгөө талаас, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь нийтийн харилцааны шүүхийн ажиллагааг олон жил тунгаан хэлэлцсэний дараа ИХХШХ-д шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны төрөл болгон оруулсан 23 дугаар бүлгийн зүйлүүд дэх материаллаг-эрх зүйн агуулгаар хэрэглэх

тохиолдолд “нийтийн ашиг сонирхол” гэдэг нэр томъёо тааралддаг. Үнэн хэрэгтээ эдгээр хэм хэмжээ нь төрийн, нийгмийн, томоохон бүлгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах тухай ярих тохиолдолд тэдгээр процессын онцлогийн талаар ямар нэг зүйлийг тодруулдаггүй.

В.В.Ярковын хамгаалж буй ашиг сонирхлын материаллаг-процессын цогц шинжийг түүний /процессын/ үндсэнд тавих саналыг маш зүйтэй гэж үзэж байна. Хувийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, хувийн-нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах хэргийн категори тус бүр нь-процессын нэлээд онцлогтой. Тэдгээрийн дунд үндсэн асуудал нь процесст оролцож байгаа тал-субъектэд тавих шаардлага юм. Өөрөөр хэлбэл, бусад этгээдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах эрх бүхий этгээдэд тавигдах шаардлага юм. Иймэрхүү бүх тохиолдолд хууль тогтоомжид юуны өмнө ийм субъектэд тавигдах онцгой шаардлагыг тодорхойлох ёстой.

Тодорхой бус хүрээний этгээдийн эрхийг хамгаалах эрх олгогдсон прокурор, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зэрэгцээгээр хууль тогтоомжид заасны дагуу ийм эрхийн субъект нь мөн тухайн нутаг дэвсгэр дээр амьдран сууж байгаа, хуулийн шаардлагыг хангасан бүлэг иргэн, түүнчлэн тухайн орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжүүдийн нэгдэл, холбоо байж болдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой.

Тухайн механизмын хүрээнд орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжүүдийн холбоодод тусгай эрх хэмжээ олгох нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгаалах хамгийн үр нөлөөтэй хэрэгсэл болж болох юм.

Одоо үед Орост орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжүүдийн холбоодын эрх зүйн зохицуулалтыг хувийн эрх зүйгээр зохицуулж байна. Жишээ нь, орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжүүдийн холбооны эрх зүйн байдлыг ашгийн бус байгууллагын адилаар иргэний эрх зүйн актаар зохицуулдаг. Үүний дүнд, нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн холбоо нь хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн үүднээс үйл ажиллагаагаа явуулах бөгөөд энэ нь түүнийг нийтийн эрх зүйн харилцааны хүрээнд ихээхэн хязгаарладаг. Юуны өмнө, нутгийн өөрөө удирдах эрхийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн субъект биш учраас тэд нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд хүн амын эрхийг хамгаалах эрх хэмжээ олж авах боломжгүй гэдгийг хэлж байна.

ОХУ-аас ялгаатай тал нь гадаад орнуудад нутгийн зохион байгуулалтын нэгжүүд (нутаг дэвсгэрийн хамт олны нэгдэл) -ийн харилцан ажиллагааны өөр өөр хэлбэр ажиглагддаг. Тэдгээр нь нийтийн эрх зүйн корпораци, мөн хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд ч байж болдог. Үүн дээр нийтийн эрх зүйн корпорацид орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлыг шийдвэрлэх хүрээнд, тэр дундаа нутгийн өөрийн удирдлагын нэгжүүдийн эрхийг хамгаалах хүрээнд нэлээд тохиолдолд ихээхэн эрх хэмжээг шилжүүлдэг.

Германд нутаг дэвсгэрийн корпорацийн холбоо нь засаглах эрх мэдэлгүй, харин төрийн болон нийгмийн янз бүрийн шатанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлын “бүрээ” байдлаар төлөөлөн оролцож-зөвхөн тэдгээрийн гишүүдийн ашиг сонирхлыг гадагш төлөөлдөг.

Эрх зүйн харилцааны субъект болдог ч, (тэд гадагш харилцаанд өөрийн нэрийн өмнөөс оролцдог) холбоог, тэр тусмаа нутгийн өөрөө удирдах эрхийн субъект гэж үзэх ёсгүй, учир нь энэ хүрээнд эрх хэмжээ байхгүй, харин нэг тийм лоббист болон нутгийн хамт олны ашиг сонирхлын өмгөөлөгчийн үүргийг гүйцэтгэж, тэдэнд нутгийн өөрөө удирдах эрхээ хэрэгжүүлэхэд тусалдаг гэдгийг тэмдэглэх ёстой¹.

Их Британид нутгийн өөрийн удирдлагын нэгжүүдийн холбоод нь бага хурал, хурал тогтмол зохион байгуулдаг, үүнд дээрээ тэд хууль тогтоомжийн шинэчлэл хийх шаардлагатай, эсхүл Засгийн газрын зүгээс онцгой анхаарал шаардсан асуудлыг хэлэлцээд зогсохгүй, өөрийн гишүүдийн эрх ашгийг хамгаалж нэхэмжлэл гаргадаг².

Франц Улсад 1974 онд шүүн таслах ажиллагаанд оролцогчдод зориулсан гарын авлагыг хэвлэн нийтэлсэн, үүнд нутгийн өөрийн удирдлагын нэгжүүдийн холбооны үйл ажиллагааг хамгийн хүчтэй практик хэрэгсэл гэж заасан. Жил тутам зуу зуун өргөдлийг орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжүүдийн холбоо шууд буюу, эсхүл тэдгээрийн тусламжтайгаар гаргаж байдаг³.

Төрийн ашиг сонирхлыг зөвхөн Иргэний хуулийн 125 дугаар зүйлийн үндсэн дээр ажиллаж байгаа эрх бүхий этгээд хамгаалахгүй.

Иргэний эрх зүйн процесст нийтийн эрх зүйн зохион байгуулалтын нэгж /публично-правовое образование/ тал болж оролцох боломжийг хүлээн зөвшөөрсөн, мөн зохион байгуулалтын нэгжийн өмнөөс, түүний эрх ашгийг хамгаалах нутгийн өөрөө удирдах байгууллага гэдэг этгээд гарч ирсэнтэй холбоотойгоор энэхүү институтийг АХХШХ-ийн 53 дугаар (ИХХШХ-ийн 46 дугаар зүйл)-д заасан журмаар оролцох эрх бүхий байгууллагаас салгаж үзэх шаардлага үүсэж байна.

ИХХШХ-ийн 46 дугаар зүйлийн дагуу хуульд заасан тохиолдолд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд болон бусад субъектууд бусад этгээдийн зөрчигдсөн буюу маргаантай байгаа эрх, эрх чөлөө болон хууль ёсны ашиг сонирхлыг тэдгээрийн хүсэлтээр, эсхүл тодорхой бус хүрээний этгээдийн зөрчигдсөн болон маргаантай эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах тухай шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй.

1 Үзэх: Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. с. 163-164.

2 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Гарнер Д. Дурдсан бүтээл. С. 250-287.

3 Үзэх: Бребан Г. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. с.468.

Бусдын зөрчигдсөн, маргаантай эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахаар нэхэмжлэл гаргасан этгээд эвлэрлийн гэрээнээс бусад нөхцөлд процессийн бүх эрхийг эдлэх бөгөөд нэхэмжлэгчийн бүх үүргийг гүйцэтгэнэ. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бусад этгээдийн ашиг сонирхлыг хамгаалж гаргасан шаардлагаа дэмжихээс татгалзсан тохиолдолд төлөөлүүлэн нэхэмжлэл гаргуулсан этгээд өөрөө, эсхүл түүний хууль ёсны төлөөлөгч л нэхэмжлэлийг татан авахаа мэдэгдээгүй бол хэргийг агуулгын хувьд үргэлжлүүлэн хянан хэлэлцэнэ.

Хуульд заасан тохиолдолд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага (анхан шатны шүүх шийдвэр гаргах хүртэл) хэрэгт өөрийн санаачлагаар, эсхүл хэрэгт оролцогч талуудын санаачлагаар өөрсдөд нь ногдуулсан үүргээ хэрэгжүүлэх, зөрчигдсөн болон маргаантай эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс хэргийн талаар дүгнэлт хийхийн тулд оролцох боломжтой. Шаардлагатай тохиолдолд шүүх өөрийн санаачлагаар холбогдох төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг татан оролцуулах эрхтэй.

Ийм байдлаар иргэний процесст нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын оролцооны хоёр хэлбэрийг тусгасан: 1) нэхэмжлэл гаргах хэлбэрээр, 2) хэргийн талаар дүгнэлт гаргах.

АНУ-д иргэний хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах талаар атторней/прокурор/ ихээхэн эрх хэмжээг эдэлдэг. Сүүлийн үед тэднийг бүр “нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалагч хуульчид”¹ гэж нэрлэх болсон.

Юуны өмнө тэдгээрийн бүрэн эрхийн хүрээнд нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээний харилцааг зохицуулж байгаа хэм хэмжээний акт хууль ёсны эсэхэд хяналт тавьж болно. Энэхүү эрх хэмжээ зөвхөн хэм хэмжээний актыг хамгаалах бус, эдгээр актын зохицуулалт нь иргэний эрхийг зөрчсөн гэж үзвэл маргах эрхтэй, түүнчлэн нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангахад оршино.

Жишээ нь, Нью-Йорк мужийн Ерөнхий Атторней шүүхийн журмаар эрүүл мэнд, нийгмийн үйлчилгээний Албаны дүрэм хууль зөрчсөн эсэх талаар гомдол гаргасан, тус журмын дагуу Нью-Йоркийн оршин суугчдын нэлээд хэсэг нь орон нутгийн нийгмийн хөтөлбөрт оролцох эрхгүй болсон. Үр дүнд нь Засгийн газар Нью-Йорк мужийн тойргуудад 40 сая гаруй доллар төлөхийг зөвшөөрсөн.

Нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах хойд америкийн туршлагад хийсэн шинжилгээ нь, энэ чиглэл нь атторнейн албаны үйл ажиллагааны эн

1 Дам эшлэл: Артамонова Е. Защита публичных интересов в рамках гражданского судопроизводства США//Законность. 2003. № 12. с. 37.

тэргүүний чиглэл мөн гэдгийг харуулж байна. Нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээн дэх хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөхийг эрх зүйн боломжит бүх хэрэгслээр хангана, тэр дунд нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах иргэний нэхэмжлэл идэвхтэй хэрэглэгддэг.

АНУ-д нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээн дэх нийтийн ашиг сонирхлыг түүнчлэн-хүн амын олон бүлгийн ижил төрлийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг (similar claim) нэгтгэхэд чиглэсэн “ангийн нэхэмжлэл (классовой иск-representative class action)” гаргах арга-процессын оролцооны онцгой процедураар хангадаг, энэ нь тухайн бүлэгт хамрагдаж байгаа бүх иргэдийн нэрийн өмнөөс төлөөлөгчдөд нь нэгдсэн нэхэмжлэл гаргах боломж олгодог. Өөрөөр хэлбэл, бүх хамтран нэхэмжлэгчдийн ашиг сонирхлыг процессын нэхэмжлэгчээр оролцдог төрийн байгууллага (атторней), нийгмийн байгууллага (орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжүүдийн холбоод), (Оросын ИХХШХ-ийн 46 дугаар зүйлээр тогтоосончлон) нутгийн өөрөө удирдах байгууллага биш, харин хувийн, сайн дураар гарч ирсэн этгээд, төлөөлж байгаа нэхэмжлэгчийн урьдчилсан итгэмжлэлгүйгээр хамгаалдаг¹.

АХХШХ нь ИХХХ-аас ялгаатай тал нь арбитрын процесст дээр заасан этгээд оролцооны зөвхөн ганцхан хэлбэрийг авч үздэг. Тэд хуульд заасан тохиолдолд арбитрын шүүхэд нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахаар нэхэмжлэл гаргах эрхтэй.

Процессын бүтээлүүдэд ИХХХ-ийн 46 дугаар зүйлийн журмаар процесст оролцож байгаа байгууллагын шинжийг хангалттай нарийвчлан судалсан.

М.С.Шакаряны үзэж байгаагаар, ИХХХ-ийн 42 дугаар зүйл /2003 оны ИХХХийн 46 дугаар зүйл/- ийн журмаар процесст оролцож байгаа байгууллага төрийн болон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилготой байдаг. Энэ хоёр тохиолдолд хэрэгт субъектив (материаллаг-эрх зүйн) сонирхолтой бус байдгаараа нийтлэг шинжтэй байдаг. Хэргийн шийдвэрт сонирхолтой байх нь тэдгээрт ногдуулсан тодорхой хүрээнд хүлээлгэсэн эрх хэмжээ, зорилтоос урган гардаг бөгөөд хувийн биш, харин төрийн, нийгмийн байна. Тэд хэргийн шийдвэрт зөвхөн процессын сонирхолтой болохоор процесст тэд процессын утгаараа нэхэмжлэгч байна². Материаллаг-эрх зүйн утгаараа нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын эхэлсэн хэргээр ашиг сонирхлоо хамгаалуулж байгаа этгээд нэхэмжлэгч байна.

1 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Осаке. К. Классовый иск (class action) в современном американском гражданском процессе//Журнал российского права. 2003. №3. с.137-145.

2 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Шакарян М.С. Участие в советском гражданском процессе органов государственного управления. М., 1978. С.18-35.

Франц Улсад процессын нэхэмжлэгчийн тухай ойлголт хянан хэлэлцэх ажиллагааны хувь заяанд шууд буюу шууд бус сонирхолтой өргөн хүрээний этгээдийг хамарч болно.

Асуудал ямар нэг байдлаар ашиг сонирхлыг нь хөндөж байгаа аливаа этгээд бүгд шүүхэд хандаж болно. Энд римийн эрх зүйд “ардын зэмлэл” гэж нэрлэдэг тэр хэмжээнд хүрэхээс өмнө, өөрөөр хэлбэл, хууль ёсыг хамгаалах бол иргэн бүр нэхэмжлэл гаргаж болно. Бусад тохиолдолд нэхэмжлэлийг тодорхой бүлэг иргэн гаргаж болно. Тухайлбал, коммуны оршин суугчид хот зохицуулалтын хөтөлбөр¹, нийтийн албаны үйлчилгээг авч байгаа этгээд коммуны нутаг дэвсгэр дээр нийтийн тээврийн хөдөлгөөний цагийн хуваарийн талаар маргаж болно, бүх нийтийн санал асуулгыг зохион байгуулах тухайд иргэн бүр гомдол гаргаж болно...² Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага төрийн зүгээс авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээнээс хамгаалж болно³.

Талуудын тухай ойлголтыг материаллаг болон процессын утгаар ялгах шаардлага “процесст нэхэмжлэгчийн болон мөн түүнчлэн зарим субъектив материаллаг эрхийг тээгч тодорхой этгээд, мөн зарим тохиолдолд хариуцагч байхгүй байж болно”-гэж М.С.Шакарян⁴ үзэж байна.

Нийтийн засгийн байгууллага, хэрвээ тэд тухайн маргаантай эрх зүйн харилцаанд ороогүй, иргэний хэргийг бие даан үүсгээгүй бол иргэний процесст оролцож болно. Гэхдээ тэдний үйл ажиллагаа шүүхэд хянан хэлэлцэж байгаа маргаантай нягт холбоотой байна гэж Бырдина С.В. үзэж байна. Энэ тохиолдолд нийтийн засгийн байгууллагын сонирхол нь тэдгээрт ногдуулсан үүргээс урган гардаг⁵.

Нийтийн засгийн байгууллага эдгээр хоёр тохиолдолд нийтлэг зүйлтэй байгаа: 1) аль аль нь процесст төрийн ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд оролцоно; 2) аль аль нь аж ахуйн тодорхой салбарт өөрт ногдуулсан зорилтоо хэрэгжүүлэх зорилгоор үйлдэл хийдэг нь тодорхой байна.

Дурдсан тохиолдлуудыг ялгах шалгуурыг маргаж байгаа материаллаг эрх зүйн субъектын бүрэлдэхүүн дээр үндэслэн тодорхойлдог гэж бодож байна. Хэрвээ нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь маргаж байгаа материаллаг эрх зүйн харилцааны тал болох нутгийн зохион байгуулалтын

1 Төрийн Зөвлөлийн тогтоол 1906.12.21.

2 Төрийн Зөвлөлийн тогтоол. 1962.10.19.

3 Дам эшлэл Брэбан Г. М.С. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. с.455-456.

4 Дам эшлэл: Шакарян М.С. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.20-21.

5 Үзэх. Бырдина С.В. Участие органов государственного управления в советском гражданском процессе. Саратов. 1963. С.14.

нэгжийн нэрийн өмнөөс, түүний эрх ашгийн тулд оролцож байгаа бол энэ байгууллагын оролцоог ИХХШХ -ийн 46 дугаар зүйл (АХХХ, Зүйл 53)-ээр шийдвэрлэхгүй. Эсрэгээрээ, процесст ИХХШХ -ийн 46 дугаар зүйл (АХХШХ Зүйл 53)-ийн үндсэн дээр оролцож байгаа байгууллага нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн нэрийн өмнөөс, түүний эрх ашгийн тулд оролцох боломжгүй.

С.В.Бырдинагийн байр сууринаас авч үзвэл энэ маш зөв мэт санагдана. Гагцхүү нэг тодруулга хийвэл зохино. Энэ судлаачийн үзэж байгаагаар хэрвээ төрийн (орон нутгийн удирдах) байгууллага өөрөө бие даан иргэний хэрэг үүсгээгүй бол тэр 46 дугаар зүйл (АХХШХ-ийн 53)-д заасан журмаар процесст оролцох эрхтэй. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага ИХХШХ-ийн 46 дугаар зүйлд заасан журмын дагуу бие даан, түүнчлэн нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн нэрийн өмнөөс, түүний тусын тулд иргэний хэрэг үүсгэж болно. Шүүхээс хянан үзэж байгаа материаллаг асуудал зарчмын ач холбогдолтой.

Шүүхийн практикийн харьцуулсан эрх зүйн анализ нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн нэрийн өмнөөс оролцож байгаа болон ИХХШХ-ийн 46 дугаар (АХХШХ-ийн 52)-зүйлд заасан журмаар процесст оролцож байгаа байгууллагууд ардын аж ахуйн өөр өөр салбарт хамаардагийг харуулж байна. Ингэхдээ ихэвчлэн эд хөрөнгийн ашиг сонирхлыг, хоёрдугаарт эд хөрөнгийн бус ашиг сонирхлыг хамгаалдаг.

Үнэн хэрэгтээ нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах процесс нь онцгой хэлбэр болохын хувьд хууль зүйн (юрисдикционный) процессын төрөл бүрт бүрэн хэмжээгээр тусгагдсан байх ёстой.

Орчин цагт энэ нь хувийн ашиг сонирхлыг биш, харин орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хүн амын хамтын ашиг сонирхлыг хамгаалах процессын хамгийн олон талт хэлбэр мөн.

Нийтийн эрх зүйн ашиг сонирхлыг шүүхийн хамгаалалтын зүйл гэдэг байдлаар гаргаж ирэх нь ямар нэг хэргийг нийтийн эрх зүйн харилцаанаас үүссэн аль нэг төрөлд хамруулахад шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэдэг. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх хууль тогтоомж бидний төсөөлж байгаагаар нийтийн эрх зүйн харилцааны илүү явцуу ойлголтыг авч үздэг, ингэхдээ нийтийн эрх зүйн харилцааны хүрээнд нутгийн өөрийн удирдлагын салбар дахь нийтийн эрх зүйн харилаанд илт хамаарах тэдгээр харилцааг оруулдаггүй. Гэтэл эдгээрт хараажаар шүүхийн хамгаалалт шаардлагатай нийтийн эрх зүйн ашиг сонирхол байсаар байна.

Орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хүн амын ашиг сонирхлын шүүхийн хамгаалал -энэ нь мөн чанарын хувьд хүн амын үндсэн хуулийн болон хуулиар тогтоосон эрхийг хангах зорилгоор эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах нэхэмжлэгч, орон нутгийн зохион байгуулалтын

нэгж (түүний байгууллагын) болон шүүхийн хамтарсан хууль хэрэглэх үйл ажиллагаа мөн. Ийм ашиг сонирхлын шүүхийн хамгаалалт нь ердийн жирийн маргаан (зөрчил) биш, түүнээс үүсэх бүхий л үр дагавартайгаа, шүүх нийгэмд болон түүний аль нэг хэсэгт үр нөлөөтэй эрх зүйн хамгаалалтыг өгөх зорилгоор сонирхогч этгээдийн үүсгэсэн шүүхийн процесс юм¹.

Орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хүн амын нийтийн ашиг сонирхлын шүүхийн хамгаалалт нь тухайн улсын иргэдийн ашиг сонирхлыг өргөн хүрээнд хамгаалахад шүүхийн ажиллагааг татан оролцуулах үйл ажиллагаа юм.

Үүнтэй холбоотойгоор нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх, зохион байгуулах хүрээнд нийтийн ашиг сонирхлын шүүхийн хамгаалалтын агуулга нь үйлчилж байгаа хууль зүйн, техникийн, ажиллагааны саад бэрхшээлүүдийг давж гарах, шаардлагатай хэмжээнд шударга ёсыг, юуны өмнө, нийгмийн шудрага ёсыг хангах, ингэхдээ байгууллагын, албан тушаалтны биш, харин орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хүн амын ашиг сонирхлын үүднээс хангах явдал байдгийг онцгойлон тэмдэглэх ёстой.

1 Үзэх: Нийгмийн ашиг сонирхлын эрх зүйн хамгаалалт: Работа объективных организаций при поддержке Фонда Форда. Международный опыт /Пер с англ. Д.Шабельникова; Науч.ред. пер Н.М. Юристь, 2001.с.187.

АШИГЛАСАН НОМЫН ЖАГСААЛТ

Албан баримт бичиг болон эрх зүйн хэм хэмжээний актууд

1. *Европейская* хартия местного самоуправления //СЗ РФ 1998. № 36. Ст. 4466
2. *Декларация* “О принципах местного самоуправления в государствах-участниках содружества” (приложение 1 к постановлению Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ от 29 октября 1994 года) // Ясюнас В. Местное самоуправление (комментарии и разъяснения) М: Ось-89, 1997.
3. *Конституция* и основные законодательные акты Народной Республики Болгария /Под ред. Н.П. Фарберова. М: Изд-во иностр. лит., 1950.
4. *Венгерская* Народная Республика: Конституция и законодательные акты. М: Прогресс, 1982.
5. *Социалистическая* Республика Румыния. Конституция и законодательные акты. М: Прогресс, 1984.
6. *Конституционное* право Республики Польша: Конституция и основные законодательные акты. М., 1993.
7. *Конституции* государств Центральной и Восточной Европы /Отв. ред. Н.В. Варламова. М., 1997.
8. *Конституция* Российской Федерации от 12 декабря 1993.
9. *Конституции* государств — участников СНГ. М: Норма, 2001.
10. *Конституции* государств Европейского Союза /Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М: Инфра-М-Норма, 1997.
11. *Конституции* зарубежных государств: Учеб. пособие /Сост. проф. В.В. Маклаков. М: Волтере Клувер, 2003.
12. *Мексиканские* Соединенные Штаты. Конституция и законодательные акты /Под ред. О.А. Жидкова. М: Прогресс, 1986.
13. *Закон* Республики Армения от 7 мая 2002 г. “О местном самоуправлении”.
14. *Закон* Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617-ХП. В редакции Закона 10 января 2000 г. № 362 “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”.

15. *Закон* Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148—2 “О местном государственном управлении в Республике Казахстан”.
16. *Закон* Республики Узбекистан от 14 апреля 1999 г. № 758-1 “Об *органах* самоуправления граждан”.
17. *Закон Украины от 21 мая* 1997 г. “О местном самоуправлении”.
18. *Закон* Польской Народной Республики от 20 марта 1950 г. “О местных органах единой государственной власти”//Дзенник устав. 1950. №14.
19. *Закон* Польской Народной Республики от 25 декабря 1954 г. “О реформе административного деления деревни и о создании Народных Советов в **громадах**, а также о создании поселковых Народных Советов” //Донник устав. 1954. №43.
20. *Закон* Польской Народной Республики от 29 ноября 1972 г. “Об образовании гмин и изменении Закона о Национальных Советах 1958 года”// Дзенник устав. 1972. № 49.
21. *Закон* Народной Республики Болгарии от 16 июля 1987 г. “О превращении общин в самоуправляющиеся коллективы населения” // Державен вестник. 1987. № 34.
22. *Закон* Польской Народной Республики 20 июля 1983 г. “О системе Национальных Советов и территориального самоуправления” // Дзенник устав. 1983. №41.
23. *Закон* Республики Польша от 5 июня 1998 г. “О местном самоуправлении по- вят” // Бюллетень польских новостей. 1998.9 декабря. Приложение к закону.
24. *Закон* Республики Болгарии 1991 г. “О местном самоуправлении и местной администрации” // Сектор парламентских документов парламентской библиотеки Российской Федерации.
25. *Закон* LXIV Венгерской Республики от 1990 г. “О выборах представителей и мэров местных органов самоуправления” // Сектор парламентских документов парламентской библиотеки Российской Федерации. №28. Пер. с венгер.
26. *Закон* №69/1991 Румынской Республики от 26 ноября 1991 г. “О местном государственном управлении” //Сектор парламентских документов парламентской библиотеки Российской Федерации. № 8. Пер. с румын.
27. *Закон* Словацкой Республики от 4 июля 2001 г. “О территориальном самоуправлении” // Сектор парламентских документов парламентской библиотеки Российской Федерации. Пер. со словац.
28. *Местное* самоуправление и местное управление в Грузии //Сборник нормативно-правовых актов. Тбилиси, 2003.
29. *Конституция* Азербайджанской Республики. Баку: QANUN, 2002.
30. *Конституции* социалистических государств: В 2 т. М: Юрид. лит., 1987.

31. *Конституционное право Республики Польша: Конституция и основные законодательные акты.* М., 1993.
32. *Конституции государств Центральной и Восточной Европы* /Отв. ред. Н.В. Варламова. М., 1997.
33. *Конституции государств Европы: В 3 т.* /Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М: НОРМА, 2001
34. *Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”* от 28.08.1995 №154-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
35. *Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”* от 6 октября 2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Монограф, сурах бичиг, сургалтын гарын авлага, эрдэм шинжилгээний өгүүллэгүүд

1. *Автономов А. С.* Правовая антология политики: к построению системы ка тегорий. М: ООО Фирма “Инфограф”, 1999.
2. *Автономов А. С.* Правовые и финансовые основы *местного самоуправления* Российской Федерации. М., 2002.
3. *Автономов А. С., Сивицкий В.А., Черкасов А.И.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник /Под ред. А.С. Автономова. М: Юриспруденция, 2003.
4. *Алебастрова И.А.* Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2001.
5. *Алебастрова И.А.* Муниципальные системы в странах *Восточной Европы: Конституционные аспекты: Науч-аналит. обзор. М: ИНИОН РАН, 1994.*
6. *Алексеев Н.А.* Палата лордов Британского Парламента: от суда *Короля Эгберта* до революции премьеры Т. Блэра. М: БЕК, 2003.
7. *Анимица Е.Г., Тертышный А. Т.* Местное самоуправление: *история и современность.* Екатеринбург: Урал. гос. экон. ун-т, 1998.
8. *Апарова Т.В.* Суды и судебный процесс Великобритании. Англия, Уэльс, Шотландия. М: Триада Лтд., 1996.
9. *Арановский К.В.* Государственное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М: Форум-Инфра-М, 1999.
10. *Артоболевский С.С.* Региональное развитие в Великобритании: послевоенный этап. М: ИНИОН РАН, 1992.
11. *Ачкасов А.В.* Опыт местного самоуправления на Западе //Правоведение. 1998. №4.

12. *Айшей П.* Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. СПб., 1910.
13. *Балдершейм Х.* Реализация местной демократии: опыт мэров и менеджеров в Скандинавии и странах Восточной и Центральной Европы // Центр. Регионы. Местное самоуправление: к новой концепции взаимоотношений. Россия и зарубежный опыт. Воронеж, 2000.
14. *Барabanов О.Н.* Тенденции регионализации в Европе и интересы России // Мировая политика и международные отношения на пороге нового тысячелетия. Сер. "Научные доклады". 2000. Вып. 104 /Под ред. М.М. Лебедевой. М: Московский общественный научный фонд, 2000.
15. *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление. М: МГУ, 1996.
16. *Барабашев Г.В.* Местные органы в политической системе капитализма. М., 1985.
17. *Барабашев Г.В.* Местные органы государственной власти // Большая советская энциклопедия: В 30 т. М: Советская энциклопедия, 1975.
18. *Барабашев Г.В., Шеремет К. Ф.* Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран). М., 1991.
19. *Барабашев Г. В.* Муниципальные органы современного капиталистического государства. М: Изд-во МГУ, 1971.
20. *Баранова К.К.* Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М: Дело и Сервис, 2000.
21. Баранчиков В.А. Муниципальные *органы* Великобритании. **М: ИНИОН РАН, 1990.**
22. *Баранков В.А.* Правовое регулирование *организации и деятельности* муниципальных органов Великобритании // *Реформы местного самоуправления* в странах Западной Европы. М: ИНИОН РАН, 1994.
23. *Безобразов Б.П.* Государство и общество. *Управление и самоуправление и судебная власть.* СПб., 1882.
24. *Бергум Д.* Подготовка полицейских в Великобритании для третьего тысячелетия // *Милиция / полиция третьего тысячелетия.* Совершенствование подготовки сотрудников органов внутренних дел к взаимодействию с населением: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. (15—16 мая 2001). Смоленск, 2001.
25. *Богдановская И.О.* Закон в английском праве. М: Наука, 1987.
26. *Бойцова В.В., Бойцова Л.В.* Грамматика свободы: конституционное право России и зарубежных стран (англосаксонская, континентальная и иные правовые системы). М: Юрист, 2001.
27. *Брэбан Г.* Французское административное право. М: Прогресс, 1988.
28. *Британская история XIX—XX век: люди, события, идеи:* Сб. науч. тр.

- Челябинск: Челябин. гос. ун-т, 1997.
29. *Бромхед П.* Эволюция британской конституции. М: Юрид. лит., 1978.
 30. *Бусек Я.* Реформы системы самоуправления в городе // Государственная служба за рубежом. Местное самоуправление: реформы и проблемы. Реферативный бюллетень. 2002. № 1 (32). М: РАГС, 2002.
 31. *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М: Издательская корпорация “Логос”, 2000.
 32. *Васильев В.И.* Местное самоуправление. М., 1999.
 33. *Васильев М.А.* Основы нормотворчества в муниципальных образованиях: естественные начала и правовые императивы. Обнинск: Ин-т муниципального управления, 2001.
 34. *Васильчиков А.* О самоуправлении. СПб., 1870.
 35. *Васютин Ю. С., Емельянов Н.А.* Местное самоуправление в зарубежных странах. М: Тула: Гриф, 1998.
 36. *Вебер М.* Город // Вебер М. Избранное. Образ общества: Пер. с нем. М: Юрист, 1994.
 37. *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1973.
 38. *Виноградов П.Г.* Местное самоуправление в Англии. СПб., 1903.
 39. *Вольман Г.* Законодательные аспекты децентрализации / Центр. Регионы. Местное самоуправление: к новой концепции взаимоотношений (Россия и зарубежный опыт). М., 2000.
 40. *Выдрин И.В.* Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект). Екатеринбург, 1998.
 41. *Выдрин И.В. у Кокотов А.Н.* Муниципальное право России: Учебник для вузов. М: Норма-Инфра, 2000.
 42. *Гарнер Д.* Великобритания: центральное и местное управление. М., 1984.
 43. *Говоренкова Т.М.* Читаем Велихова вместе. М: РИЦ “муниципальная власть”, 1999.
 44. *Голланд Д.* Политическая система Великобритании. М: Иностр. лит., 1955
 45. *Город* в процессе исторических переходов: Теоретические *аспект* циокультурные характеристики. М: Наука, 2001.
 46. *Городецкая И.Е.* Великобритания: избиратели, выборы, *партии. М 107*
 47. *Государственная служба за рубежом* // Местное самоуправление. РеЛт/ и проблемы: Реферативный бюллетень. 2002. № 1 (32). М: РАГС, 2002
 48. *Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости:* Учебник /Под ред. И.П. Ильинского, М.А.Крутогорова. М: Юрид. лит., 1979.

49. *Граверт Р.* Финансовая автономия органов местного самоуправления ФРГ //Государство и право. 1992. № 10.
50. *Градовский А.Д.* Системы местного управления на Западе Европы и в России: Сб. государственных знаний. 1883.
51. *Гронский П.П.* Децентрализация и самоуправление. М., 1917.
52. *Дайси А.В.* Основы государственного права Англии. М., 1907.
53. *Данилов С.Ю.* Политико-государственный механизм современной Канады: Сравнительное историческое исследование. М: Политиздат, 1991.
54. *Дементьев А.Н.* Местное самоуправление как один из уровней осуществления публичной власти //Центр — регионы - местное самоуправление /Под ред. Г.М. Люхтерхандт-Михалевой и С.И. Рыженкова. М: СПб: ИГ- ПИ: Летний сад, 2001.
55. *Деминьель А.* Институты и власть во Франции. М: Прогресс, 1987.
56. *Демократия и местное самоуправление.* М: ИНИОН РАН, 1993.
57. *Драго Р.* Административная наука. М. Прогресс, 1982.
58. *Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М: Спарк, 2001.
59. *Ежевский Д.О.* Британская муниципальная полиция в системе органов государства и местного самоуправления //Право и политика. М: Нота-Бене, 2005. № 6 (66).
60. *Ежевский Д.О.* Изменение роли и функций органов местного самоуправления в Великобритании в ходе муниципальных реформ конца XX — начала XXI века // Право и политика. М: Нота-Бене, 2005. № 5 (65).
61. *Ежевский Д.О.* Некоторые проблемы реформирования экономики городского самоуправления //Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2004. № 2.
62. *Ежевский Д.О.* Реформирование системы местного самоуправления в Большом Лондоне // Право и политика. М: Нота-Бене, 2005. № 7.
63. *Ежевский Д.О.* Роль и значение иных органов власти на местах в системе местного самоуправления Великобритании //Политика и общество. М: Нота-Бене, 2005. № 4. 1
64. *Ежевский Д.О.* Роль международных организаций в развитии местного самоуправления в Европе //Государство и право. 2005. №4.
65. *Еминек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 1908.
66. *Емельянов Б.М., Правкин С.А.* Теория государства и права: Курс лекций. М: МИЭМП, 2005.
67. *Емельянов Н.А.* Местное самоуправление: международный опыт. Тула:Левша, 1996.

68. *Емельянов Н.А.* Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М., Тула: ТИГИМУС, 1997.
69. *Емельянов Н.А.* Муниципальные системы зарубежных стран: Курс лекций. & М. Тула: Гриф, 1998.
70. *Еремян В.А.* Публичное право стран Латинской Америки: В 2 т. Т. 1: Становление и развитие институтов местного самоуправления (от городов-государств до конца XX века): Монография. М: Междунар. отношения, 2016.
71. *Еремян В.В.* Мексиканский опыт муниципализма //Латинская Америка. 2000. №3.,
72. *Еремян В.В.* Местное самоуправление и муниципальное управление в Латинской Америке. Исторический опыт генезиса: Монография. М: Грамота, 1999.
73. *Еремян В.В.* Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке: Монография. М: РУДН, 2001.
74. *Еремян В.В.* Муниципальное право в странах Латинской Америки. История, теория, практика: Монография. Ч. I: Мексика. М., 1997.
75. *Еремян В.В.* Современный мексиканский муниципализм: Учеб. пособие. М:РУДН
76. *Еремян В.В.* Страны Восточной Европы: специфика переходного периода от советской системы государственного управления к самоуправлению // Преподавание права Европейского Союза в российских вузах. И: Материалы семинара (М. 5—7 декабря 2000). М: Статут, 2001.
77. *Ешенимаева Е.Т.* Современное понимание федерализма и интеграционные процессы в Европейском Союзе //Актуальные проблемы российского и зарубежного права: Материалы науч. конф. аспирантов РУДН. Москва, 25 января 2002 г. /Отв. ред. В.В. Безбах, Е.П. Ермакова. М: РУДН: Статут, 2003.
78. *Животовская И.Г.* Местные органы власти и предпринимательства в Италии. М., 1994.
79. *Замотаев А.А.* Местное самоуправление: основные понятия и термины. М: РИЦ “Муниципальная власть”, 1999.
80. *Ивановский В.В.* Организация самоуправления во Франции и Пруссии. Казань, 1996.
81. *Игнатов В.Г., Бутов В.И.* Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: Учеб. пособие. М: Ростов: МарТ, 1999.
82. *Идеи европеизма во второй половине XX века: Реферативный сборник* / Отв. ред. Ю.С. Пивоваров. М: ИНИОН РАН, 2000.
83. *Ильинский И.П.* Местное управление и самоуправление в буржуазных и освободившихся странах //Государственное право буржуазных и освободившихся стран. М: Междунар. отношения, 1988.

84. *Иностранное конституционное право* /Под ред. В.В. Маклакова. М: Юрист, 1996.
85. *Институты самоуправления: историко-правовое исследование* /Отв. ред. Мамут Л.С. М: Наука, 1995.
86. *Касаткина Н. М.* Автономия и регионализм. (Европейская модель) // Очерки конституционного права иностранных государств: Учеб. и науч.-практ. пособие. М: Спарк, 1999.
87. *Клеман Н.М.* Местные органы власти в структуре управления Великобритании. М: ИНИОН РАН, 1993.
88. *Кнемайер Ф.Л.* Организация местного самоуправления в Баварии (Основные структуры, особенности, недостатки) //Государство и право. М., 1995. № 4.
89. *Ковалев В.* Буржуазная законность: теоретические иллюзии и судебно-полицейская реальность. М., 1986.
90. *Коваленко А.И.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1998
91. *Козут А.Е.* Местное самоуправление за рубежом: опыт, комментарии коммендации по применению. СПб: ИСЭП РАН, 1995.
92. *Коданева С.И.* Британский регионализм (конституционная реформа) М, Юрист, 2004.
93. *Кокорев Д.А.* Сопоставление правовых особенностей городского самоуправления России с основными моделями местного самоуправления // Право: теория и практика. 2003. № 9 (24).
94. *Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов* /Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М: Норма, 2000.
95. *Конституционное право развивающихся стран.* М: Наука, 1992.
96. *Крылова Н.С.* Английское государство. М: Наука, 1981.
97. *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2010.
98. *Куфакова Н.А.* Местное управление в буржуазных странах, освободившихся от колониальной зависимости. М: Изд-во УДН, 1969.
99. *Латинская Америка и Карибы. Политические институты и процессы.* М: Наука, 2000.
100. *Маклаков В.В.* Реформы местного управления во Французской Пятой республике // Реформы местного управления в странах Западной Европы. М., 1993.
101. *Мелкадзе О., Езугбая З.* Муниципальное право. Тбилиси, 2002. На груз. яз.
102. *Местное самоуправление и государственная власть (зарубежный опыт в российской проекции)* // Политолог: взгляды на современность. М., 1996. № 9.

-
103. *Местное самоуправление: теория и практика* //Труды Академии управления МВД России. М., 1998.
 104. *Местные органы власти и возрождение локальной экономики в современной Великобритании* //Местные органы власти: социально-экономические аспекты деятельности. М., 1993.
 105. *Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ)* / Под ред. проф. В.В. Еремяна. М: Академический Проект, 2006.
 106. *Оливер Д.* Реформа избирательной системы Соединенного Королевства. Современный конституционализм. М., 1990.
 107. *Организация деятельности правоохранительных органов зарубежных стран: Сб. материалов.* М., 1999.
 108. *Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование: Обзор.* М: ИНИОН РАН, 1994.
 109. *Плешова М.А.* Демократия в Индии. Проблемы местного самоуправления. М, 1992.
 110. *Постовой Н.В.* муниципальное право России. М: Юриспруденция, 2000.
 111. *Практика организации местного самоуправления в зарубежных странах.* М., 1990.
 112. *Реформы муниципальных систем западных стран* //Местная власть: Все- российский журнал местного самоуправления. 1996.
 113. *Романов А.К.* Правовая система Англии. М: Дело, 2002.
 114. *Россия и Британия в поисках достойного правления* /Под ред. И. Кирьянова, Н. Оуэна, Дж. Сникера. Пермь: Перм. ун-т, 2000
 115. *Рябов С.В.* Реформы государственного аппарата. М: Наука, 1992.
 116. *Сравнительное* конституционное право /Под ред. В.Е. Чиркина. М: Манускрипт, 1996.
 117. *Скуратов Ю.И.* Система социалистического самоуправления советского народа. Проблемы конституционной теории и практики. Свердловск, 1987.
 118. *Соловьев С.Г.* Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб: Юридический центр Пресс, 2003.
 119. *Стефанкин В.А.* Вопросы автономии в Британии //Сов. государство и право. 1981. № 10.
 120. *Сэмпсон А.* Новая автономия Британии. М: Прогресс, 1985.
 121. *Табалин В.В.* Самоуправление в крупных городах. М: Акад. управления МВД России, 1999.
 122. *Табалин В.В., Корнеев А.В.* муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления. М: Формула права, 2000.

123. *Таболин В.В., Черногор Н.Н.* О перспективах развития муниципального права в свете новых научных подходов //Материалы научно-практической конференции “Местное самоуправление — механизм реализации конституционности России”. М., 2002.
124. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: Учебник. М: БЕК, 1995.
125. *Токвиль Алексис де.* О демократии в Америке. М., 1997.
126. *Транин А.А.* Административно-территориальная организация капиталистического государства. М: Наука, 1984.
127. *Уваров А.А.* Местное самоуправление в России. М: Норма, 2005.
128. *Харвей Д., Худ К.* Британское государство. М: Иностр. лит., 1961.
129. *Черкасов А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. М: Форум-Инфра-М, 1998.
130. *Черкасов А.И.* Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. М., 1994.
131. *Чиркин В.Е.* Публичное управление: Учебник. М: Юрист, 2004.
132. *Чихладзе Л.Т.* Грузия и международный опыт территориальной организации государств //Право и политика. 2002. № 4.
133. *Чихладзе Л. Т.* Местное самоуправление и местное управление в Грузии: традиции и опыт. М: Нота-Бене, 2005.
134. *Чихладзе Л.Т.* Местное самоуправление и местное управление в зарубежных странах: концептуальный взгляд со стороны //Право и политика. 2004. № 7.
135. *Чихладзе Л. Т.* Местное самоуправление и местное управление зарубежных стран и государств — участников СНГ: Сравнительно-правовой анализ. М: Нота-Бене, 2005.
136. *Чихладзе Л. Т.* Особенности реформ земского самоуправления в России второй половины XIX века и их влияние на генезис местного самоуправления Грузии // Право и политика. 2003. № 8.
137. *Шеремет К. Ф.* Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации //Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998.
138. *Штатаина М.А.* Местное самоуправление //Административное право зарубежных стран: Учебник /Отв. ред. А.Н. Козырин, М.А. Штатаина. М: Спарк, 2003.
139. *Штатаина М.А.* Местное управление в зарубежных странах (Великобритания, США, Франция, страны Латинской Америки). М: РУДН, 1994.
140. *Штейн Л.* Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. СПб., 1874.

Диссертац болон авторефератууд

1. *Бельцер А.А.* Местное самоуправление в Англии при Тюдорах: Дис. канд. юрид. наук. Самара, 2001.
2. *Головкин КН.* Реформа местного самоуправления в процессе модернизации российского общества: тенденции и проблемы: Автореф. дис.... канд. полит, наук. Орел, 1999.
3. *Грибанова ГИ.* Местное самоуправление в политической системе развитых демократий: Дис.... докт. полит, наук. СПб., 1998.
4. *Дорышева Е.Ю.* Развитие местного самоуправления: мировой опыт и российские реформы (политический аспект): Автореф. дис.... канд. полит, наук. М., 1999.
5. *Ежеский Д. О.* Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: Дис.... канд. юрид. наук. М., 2005.
6. *Еремян В.В.* Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке: Дис докт. юрид. наук. М., 2001.
7. *Ешинимаева Е. Т.* Местное управление и самоуправление в государствах восточной Европы в условиях переходного периода (конец XX начало XXI века): Дис.... канд. юрид. наук. М., 2005.
8. *Коданева С.И.* Политическая регионализация в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии (конституционная реформа): Дис.... канд. юрид. наук. М., 2003.
9. *Кокорев ДА.* Городское самоуправление России: организационно-правовые особенности и сравнительный анализ: Дис.... канд. юрид. наук. М., 2004.
10. *Кокорев КВ.* Судебная защита прав местного самоуправления в России и зарубежных странах (сравнительно правовой анализ): Дис.... канд. юрид. наук. М., 2005.
11. *Кононов А.М.* Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в РФ: Дис.... докт. юрид. наук. М., 2000.
12. *Крузе Ю.А.* Проблемы теории муниципального права: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 1997.
13. *Лукашева Н.В.* Правовое положение автономных образований в странах Северной Европы: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998.
14. *Нудненко Л.А.* Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики): Дис.... докт. юрид. наук. М., 2001.
15. *Шишкина Н.Э.* Современные проблемы местного управления и самоуправления в зарубежных странах (экономический и финансовый аспект): Дис.... канд. юрид. наук. Иркутск, 1997.

ГАРЧИГ

Өмнөх үг	5
Удиртгал	7
Бүлэг 1. Гадаад орнуудын нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын онолын болон эрх зүйн үндэс	12
1.1. Нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын тухай онолын төсөөллийн хөгжил: орос болон барууны шинжлэх ухааны номлолууд	12
1.2. Нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын харилцан уялдааны асуудал	29
1.3. Эрх мэдлийг нутгийн өөрийн удирдлагатай харилцан холбоонд сааруулах, төвлөрлийг сааруулах	61
1.4. Нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын эрх зүйн зохицуулалт	69
Бүлэг 2. Эх газрын болон англо-саксоны загвар бүхий улсуудын нутгийн өөрөө удирдах болон нутгийн удирдах байгууллагын бүтэц, үйл ажиллагааны хэлбэр	106
2.1. Эх газрын эрх зүйн бүлийн улсуудын засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын зохион байгуулалт	106
2.2. Англо-саксоны загвар бүхий улсуудын нутгийн өөрийн удирдах болон нутгийн удирдах байгууллагын зохион байгуулалт	132
2.3. Нэгдсэн Вант Улс, Хойт Ирланд, АНУ-ын нутгийн өөрөө удирдах чиг үүргийн өөрчлөлт	155
2.4. Их Британийн нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоон дахь бусад эрх мэдлийн институтийн нийтийн үүрэг, ач холбогдол	183
Бүлэг 3. Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудын нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлага	198
3.1. Зүүн Европ ба Балтийн тэнгис орчмын улс орнууд дахь нутгийн удирдах, нутгийн өөрийн удирдах байгууллагуудын зохион байгуулалт-эрх зүйн үндэс	201
3.2. Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудын нутгийн удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны санхүү-эдийн засгийн үндэслэл	248

Бүлэг 4.	Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөлийн улсуудын нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлага	285
4.1.	Орон нутгийн эрх зүй нь Тусгаар улсуудын Хамтын Нийгэмлэгийн Гишүүн улсуудын эрх зүйн цогц салбар болох нь	285
4.2.	Нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн зохицуулалт	301
4.3.	ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын хөгжлийн орчин үеийн чиг хандлага	305
4.4.	ТУХН-ийн Гишүүн улсуудын нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн болон гүйцэтгэн-захирамжлах байгууллагууд	322
Бүлэг 5.	Латин Америкийн нутгийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлагын институтуудын хөгжил	334
5.1	Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын бүтэц ба бүрэн эрх (1980-аад оны шинэчлэлийн өмнөх үеийн Мексик Улсын жишээ)	334
5.2.	Холбооны улс ба нутгийн өөрийн удирдлага	337
5.3.	Орон нутгийн зөвлөл нь нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хэлбэр болох нь	346
5.4.	1983-1986 онуудын нутгийн удирдлагын шинэчлэл	362
5.5.	Мексикийн Холбооны Улсын субъектүүд дэх орон нутгийн шинэчлэл	373
5.6.	Үйлчилгээний салбарын орон нутгийн өөрчлөн байгуулалт	377
Бүлэг 6.	Латин Америкийн улсуудын нутгийн удирдлагын эрх зүй дэх төвлөрлийг бууруулах (decentralization), төвлөрлийг саармагжуулахад (deconcentration) тулгамдаж буй асуудал	383
6.1.	Шинжлэх ухааны өнөөгийн бүтээлүүд дэх төвлөрлийг бууруулах, төвлөрлийг саармагжуулах тухай ойлголт	383
6.2.	Төвлөрлийг бууруулах орчин үеийн төрөл (хэв маяг) (Мексикийн жишээн дээр)	390
6.3.	Нутгийн удирдлагын автономын улс төрийн нэгдэл, нэгдмэл улс, тулгамдсан асуудал	395
6.4.	Нэгдмэл улс ба бүс нутгийн удирдлага	406
6.5.	Нэгдмэл улс болон нутгийн өөрийн удирдлага	431

Бүлэг 7.	Зүүн-өмнөд азийн улсуудын нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлага болон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт	445
7.1.	Бүгд Найрамдах Ардчилсан Солонгос Улс 조선 민주주의 인민 공화국 Чосон Минджуджуй Инмин Коньхвагук	446
7.2.	Бүгд Найрамдах Солонгос Улс 대한민국 Тэ Хан Мин Гук	471
7.3.	Бүгд Найрамдах Хятад ард Улс 中华人民共和国 Чжунхуа Женьминь Гунхэго	478
Бүлэг 8.	Нутгийн удирдлага, нутгийн удирдлагын эрхийн шүүхийн хамгаалалт (Оросын Болон гадаад орнуудын практик жишээн дээр)	500
8.1.	Шүүхийн хамгаалалт нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийн хамгийн чухал баталгаа болох нь	500
8.2.	Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг үндсэн хуулийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаагаар дамжуулан хамгаалах шүүхийн хамгаалалт	545
8.3.	Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг ердийн шүүх, арбитрын шүүх, захиргааны шүүхийн байгууллагад хамгаалах шүүхийн хамгаалалт (Орос болон гадаадын орнуудад)	590
Ашигласан номын жагсаалт		638

Гадаад орнуудын орон нутгийн эрх зүй

Онол, орчин үеийн практик

Хянан тохиолдуулсан

Виталий Владимирович Еремян

Хяналтын бүрэлдэхүүн:

Засварыг хийсэн Л.П.Кравченко

Эхийг бэлтгэсэн Н.Г.Шейко

Зургийг гаргасан А.П.Яковлева

2017 оны 3 дугаар сарын 20-нд хэвлэхээр гарын үсэг зурагдсан

(Бэлэн PS- файлаар)

Нийтлэл Дугаар 2943

Формат 60х90 1/16

Цаас офсет

Үсгийн фонт Arial Narrow

Х.х 42.5. Сурах бичгийн (Зохиогчийн) х.х 39.0

Тоо ширхэг 5000 ш.

Захиалга 1828

000 “ЮНИТА-ДАНА Хэвлэлийн газар”

Ерөнхий захирал В.Н. Закаидзе

1232986 Москва, Ирина Шевченкогийн гудамж. 1

Утас: 8-499-740-60-15

Утас/факс 8-499-740-60-14

Е-шуудан: unity@unity-dana.ru

www.unity-dana.ru

ООО “Буки Веди” тоон хэвлэлд Konica Minolta-гийн төхөөрөмжөөр хэвлэсэн
105086, Москва, Новорязанскийн гудамж, байшин 38, блок 1, байр IV.

ISBN 978-9919-9618-1-7



9 789919 961817