

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.
І. Ред. Еремян, Виталий Владимирович.

ISBN 978-5-238-02972-6

СІР 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 6

ЛАТИН АМЕРИКИЙН УЛС ОРНУУДЫН ОРОН НУТГИЙН ЭРХ ЗҮЙ ДЭХ ЭРХ МЭДЛИЙН ТӨВЛӨРЛИЙГ СААРУУЛАХ, ЭРХ МЭДЛИЙН ТӨВЛӨРЛИЙГ СААРМАГЖУУЛАХАД¹ ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ

6.1. Шинжлэх ухааны өнөөгийн бүтээлүүд дэх эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах, төвлөрлийг саармагжуулах тухай ойлголт

Латин-америкийн нийгэмд төрийн болон орон нутгийн нийтийн институтыг бүрдүүлсэн гол онцлог шинж бол латин америкийн зарим улс оронд засаглах харилцааны “хатуу” тогтолцоо бүрдүүлсэнд оршино. Энэхүү хатуу тогтолцоонд уламжлалт байдал нь зөвхөн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг баталгаажуулсан төдийгүй, хүчтэй гүйцэтгэх (ихэвчлэн ерөнхийлөгчийн) засаглал тогтооход оршиж байсан. Түүнээс гадна, төрийн болон нийтийн удирдлагын бүх институт, түүний дотор төлөөллийн институтын хувьд давамгайлах энэ засаглалын шинж нь түүхэн цаг үеэр төлөвшсөн. Ийнхүү төв болон орон нутагт эрх мэдэл эрх баригч улс төрийн хүнд сурталтны гарт төвлөрснөөр нэг ёсны үндсэн хуульт-нэг хүний дарангуйлах (авторитар) байгуулалт бүрэлдэн тогтжээ. Тухайн тогтолцоонд зөвхөн төр төдийгүй, төвлөрсөн гүйцэтгэх засаглалыг төлөөлж байгаа орон нутгийн хүнд суртлын аппарат (алькалд) илүү, заримдаа бүр тодорхойлох үүрэг гүйцэтгэх нь цөөнгүй байсан. Латин-америкийн орчин үеийн хүнд суртлын аппаратын гүйцэтгэх үүрэг нь колончлолын үеийн үндэс суурь, нэг намын тогтолцоо (зарим улс оронд), төрийн секторын хөгжлөөс үүдэлтэй улс төрийнх нь уламжлалаас хамааралтай байв.

XX зууны 50-иад оны сүүлч, 60-аад оны дунд үе хүртэл энэ бүс нутгийн ихэнх улс оронд нутгийн удирдлагын цогц өөрчлөлт хийгдээгүй нь “төрийн аппаратын нэгдлийг захиран тушаах замаар хангах, өөрийн гэсэн хатуу

¹ Эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулах (deconcentration) нь төвлөрлийг сааруулах (зарим хүний орчуулгаар бууруулах) нэг арга бөгөөд үүнээс гадна эрх мэдлийг төлөөлүүлэх (delegation), Эрх мэдлийг шилжүүлэх (devolution) гэсэн төвлөрлийг сааруулах өөр хоёр хэлбэр бий (орч. тэмдэглэл)

дүрмээр үйл ажиллагаа явуулдаг бюрократ бүтцийг хүчээр бий болгох, чадвартай”¹ удирдлагын хатуу төвлөрөлд зайлшгүй хүргэж, үүний үр дүнд үндсэн хуулиар тунхагласан олон шинэ үндэслэл, үзэл санааг практикаар халжээ. Урьд өмнө зарласан зарчмаасаа тийм ч ховор биш удаа ухардаг улс төрийн засгаас нутгийн засаг захиргааны хамааралтай байдал, нутгийн удирдах байгууллагын туслах /үндсэн биш /факультатив/ үүрэг нь мөн бодитой үйлчилж байгаа орон нутгийн эрх зүйг үндсэн хуулийн ардчилсан зарчимд үл нийцэх байдлыг нөхцөлдүүлж байсан.

1960-1980 онд Латин Америкийн улсуудад хэрэгжүүлсэн засаг захиргаа-орон нутгийн удирдлагын аппаратын шинэчлэл нь тодорхой нутаг дэвсгэрийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн нийтийн эрх мэдлийн бүх байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулахад чиглэж байсан.

Гэвч орон нутаг дахь удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагыг нийгмийн хөгжлийн удирдлагын төвлөрсөн хэлбэртэй сөргүүлэн тавьсан хуучин хууль тогтоомж ихэнх улсуудад үйлчилсэн хэвээр байсан. Тийм учраас эдгээр нь орчин үеийн шаардлагад нийцэхгүй бөгөөд хуучинсаг институтуудийн оршин байхыг дэмжиж байсан. Үүний үр дүнд 1990-ээд оны эхэнд нутгийн удирдлагын уламжлалт арга болон улсын нутаг дэвсгэрийг цогцоор хөгжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэхүйц зарчмын шинэ санаа, институтийг оруулж ирэх шаардлага хоёрын хоорондын зөрчил улам бүр тодорсоор байсан.

Латин америкийн улсуудын улс төр-эрх зүйн тогтолцооны эдгээр онцлог нь орон нутгийн байгууллага (орон нутгийн нийтийн засаглалын), төрийн институт хоёрын харилцааны хувьсалд өөрийн ул мөрийг үлдээсэн. Эдгээр хамтын харилцааны (өнөөдрийн практик шаардлага болон нутгийн удирдлагын онолын хөгжлийн түвшингийн талаас) олон талт асуудлын дунд хамгийн чухал байр суурийн нэгийг удирдлагын төвлөрлийг сааруулах болон эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулах үйл ажиллагаа эзэлдэг.

XX зууны 70-90-ээд оны латин америкийн эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдэд засаг захиргааны төвлөрлийг саармагжуулах нь нийтийн бүрэн эрхийг нутгийн төлөөллийн эрх мэдлийн байгууллага (муниципалитет) болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тэргүүн-алкальдогоор толгойлуулсан засаг захиргаа-аж ахуйн аппарат хоёрын хооронд өөр өөрсдийн бүрэн эрхийн хүрээнд орон нутгийн хэргийг хамтран удирдах зорилгоор нийтийн эрх мэдлийг дахин хуваарилах гэсэн үзэл санаа байсан.

Үүнээс гадна эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулах гэдгийг төв засгийн газрын “ачааллыг бууруулах зорилгоор” удирдлагын явцуу хүрэн

1 Эшлэл: Штатина М.А. Административное право в странах Латинской Америки. С 32-33.

дэх онцгой бүрэн эрхийг удирдлагын шаталсан бүтцэд багтсан тодорхой байгууллагад шилжүүлэх холбогдох хэм хэмжээний актын үндсэн дээр үүсдэг захиргаа-эрх зүйн үзэгдэл гэж үздэг.¹

Мексикийн Дээд шүүхийн дарга асан-Мексикийн хараат бус Их сургуулийн Хуулийн факультетийн декан Габино Фрага тэмдэглэхдээ:

Эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулахад шийдвэр гаргах, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх байгууллагад төр хязгаарлагдмал бүрэн эрх олгодог, эдгээр байгууллага нь төрд их бага, ямар нэг хэмжээгээр захирагдаж, нийтийн эрх мэдлийн байгууллагын бүтцэд орно, төвөөс салгаагүй. Ийм маягийн эрх мэдлийн саармагжуулалтыг түүнчлэн “хүнд суртлын аргаар төвлөрлийг сааруулах” ч гэж нэрлэдэг. Эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулах аль ч тохиолдолд байгууллага нь нийтийн захиргааны шатлан захирагдах тогтолцоонд ордоггүй төрийн бус статустай байж чадахгүй. Энэ хэлбэр зөвхөн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх техник төдий.

Бертелем дараахыг нотолдог:

“хүнд суртлын аргаар төвлөрлийг сааруулах” нь эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулах (деконцентраци)-аас өөр юу ч биш. Бид төв засаг захиргааны бүрэн эрхийг өргөтгөх удирдлагын аргын шинж чанарын талаар ярихад “Деконцентраци” гэх нэр томъёог хэрэглэдэг... Нөгөө талаас, эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах нь төр өөрийн зарим чиг үүрэг, онц эрхээс татгалзаж, тэдгээрийг нийтийн эрх мэдлийн доод шатны байгууллагуудад шилжүүлэхийг шаарддаг... Ийм байдлаар чухамхүү эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулах нь төвлөрлийг сааруулах тунхагийн чанартай биш жинхэнэ бодитой хөрсийг бий болгодог.... Үүний зэрэгцээгээр “хүнд суртлын аргаар төвлөрлийг сааруулах”-ын гарал үүслийн эх сурвалж, эрх зүйн шинж байдал нь бодитой төвлөрлийг сааруулахын гарал үүслийн эх сурвалж, эрх зүйн шинж байдлаас огт өөр, ялгаатай юм.

Горацио К.Котинью “Төр болон төвлөрлийг сааруулах институтууд” нэртэй нэг сэдэвт бүтээлдээ баримт эшлэн дурдахдаа:

1 Үзэх, *Olivera Toro Jorge*. Manuel de Derecho Administrativo. Mexico: Ed.Porrúa, 1992, p. 301-310; Acosta Romero M. Teoría general de Derecho administrativo...346-348, 370-371; Serra Rojas Andres. Derecho administrativo. P532, 534-535, 539-542, 599; Fraga Gabino. Derecho administrativo....233,335,344.

Орон нутгийн болон захиргааны эрх зүйн зарим эрдэмтэн судлаачид эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулах нь төвлөрлөөс төвлөрлийг сааруулахад шилжихэд заавал хийх алхам мөн гэж үздэг. Үүнтэй холбоотойгоор (энэ тухайд) эрх зүйн институт бол хувьсал хөгжлийн аль нэг түвшинд өөрөө аяндаа хүрсэн байгалийн амьтан биш, харин нийгэм-эрх зүйн бодит байдлын үр дүн мөн гэдгийг энд зайлшгүй тэмдэглэх ёстой. Зөвхөн ийм аргаар хандсан нөхцөлд зарим институт нь тодорхой цаг үед эрх мэдлийг саармагжуулахаас төвлөрлийг сааруулахад шилжих шилжилтийг хийдэг бөгөөд ингэхдээ төрийн ач холбогдлын хэрэгцээ, зорилтыг хадгалж, удирдлагын төвлөрсөн тогтолцооны хүрээнд үлддэг гэдэгтэй санал нэгдэж болно.... Эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулах нөхцөлд зөвхөн техникийн хараат бус байдал байх бөгөөд органик хараат бус байдал байхгүй; харин төвлөрлийг сааруулах нөхцөлд органик, техникийн хараат бус байдал хоёулаа байх учир төвлөрлийг сааруулахыг нийтийн захиргааны чиг үүргийг хуваарилах арга гэж үздэг. Ийм маягаар төвлөрлийг сааруулах нөхцөлд удирдлагын бүх нийтийн эрх мэдлийн байгууллагууд нь шатлан захирагдах тогтолцооны харилцаагаар төв захиргаатай нягт холбоотой байх бөгөөд нэгдүгээрт, улс төрийн биш техникийн зорилтыг гүйцэтгэхийн тулд, хоёрдугаарт, тэдгээр нь өөрийн үйл ажиллагаанд “техникийн автономи (хараат бус байдал)” гэдэг номлолыг өөртөө олж авч байгуулагддаг.

Хорхе Оливера ингэж бичсэн:

Эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах (децентрализаци) гэдэг нь чиг үүрэг болон түүнийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хэрэгслийг бусад байгууллага (хуулийн этгээд)-д олгох төрийн үйлдэл юм. Захиргааны болон орон нутгийн эрх зүйн үүднээс авч үзвэл эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулах (деконцентраци) гэдэг нь төрийн эрх барих дээд шатны байгууллагаас чиг үүрэг, түүнийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хэрэгслийг доод шатны нийтийн эрх мэдлийн институтэд бусад субъектэд тус эрхийг дамжуулах эрхгүйгээр шилжүүлэхийг хэлнэ... Эндээс төвлөрлийг саармагжуулах нь чиг үүрэг, хэрэгслийг урьд өмнө байсан, үйл ажиллагаа явуулж байгаа нийтийн эрх мэдлийн хуулийн этгээдэд шилжүүлэх бол төвлөрлийг сааруулах нь тодорхой бүрэн эрхийг олгох цорын ганц зорилготойгоор шинээр хуулийн этгээдийг байгуулж, түүнд төрийн нийтийн чиг үүргийг хуваарилахыг хэлнэ...

Өөрөөр хэлбэл, эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах, эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулах хоёрын хоорондын ялгааг тодорхойлох нь маш хялбар: төвлөрлийг сааруулах /децентрализиаци/ нь удирдлагын өөр өөр субъект байхыг шаарддаг бол төвлөрлийг саармагжуулах /деконцентраци/ нь нийтийн эрх мэдлийн тухайн хуулийн этгээдийн дотоод бүтцүүдийн хоорондын харилцааны онцгой шинжээс өөр зүйлийг шаардахгүй. Төвлөрлийг саармагжуулахыг удирдлагын төвлөрсөн тогтолцооны аргаар хэрэгжүүлнэ. Төвлөрлийг сааруулах нь аль хэдийн байсан чиг үүргийг, эсхүл шинэ чиг үүргийг хуваарилахын тулд засаглах харилцааны шинэ субъектыг байгуулдаг.

Энэ асуудлаар оросын үндсэн хуулийн эрх зүйн бүтээлүүдэд нэлээд өөр хандлага ажиглагддаг.

XX зууны эхний хагаст Ильин И.А. Орос шиг том орны тухайд эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах зайлшгүй шаардлагатай гэж бичиж байсан. Ингэхдээ эрх мэдэл нь хүчтэй байх ёстой гэж үзсэн. Эрдэмтний үзэж байгаагаар хамгийн төгс удирдлагын загвар бол: өөрөө хариуцлага хүлээдэг ба хялбархан солигдох, “дээрээс” томилогдсон тогтолцоо болон “доороос” нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлдэг өөрөө удирдах байгууллагын тогтолцоо хоёрыг хослуулсан загвар юм¹.

Оросын орчин үеийн судлаач М.А. Штатина тухайн үедээ:

“...хэрэв төвлөрсөн болон төвлөрлийг сааруулах зарчим нь төв болон нутгийн захиргааны хоорондын харилцааны асуудлыг зохицуулдаг бол тэр нь Европын хөрөнгөтөн орнууд болон латин америкийн улс орнуудад нэг түвшний удирдлагын янз бүрийн байгууллагуудын хооронд эрх хэмжээг хуваарилахын тулд эдгээр зарчмыг ашиглана. Тухайн засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжид олгосон эрх мэдлийг бүрэн хэрэгжүүлж байгаа бол нэг байгууллагын гарт бүрэн эрх төвлөрнө, гэтэл төвлөрлийг саармагжуулах тогтолцоо нь нэг төрлийн янз бүрийн байгууллагуудын хооронд чиг үүрэг хуваарилахыг урьтал болгоно”² гэжээ.

1 Дэлгэрүүлэн үзнэ үү: Ильин И.А. Идеи Основных законов России (1938)//Основы государственного устройства. Проект Основного Закона России.Т.,1996.

2 Эшлэл: Штатина М.А. Правовое регулирование вопросов местного управления в странах Латинской Америки. С 34.

В.И.Фадеев “Капитализмын улс төрийн тогтолцоон дахь орон нутгийн байгууллага”¹ гэсэн бүтээлийн зохиогчоос иш татаж тодотгохдоо:

“Хэрэв төвлөрлийг сааруулах нь нутгийн өөрийн удирдах байгууллагуудын чиг үүрэг, эрх хэмжээг өргөжүүлж, үүнтэй дүйцүүлэн төрийн удирдлагын төв байгууллагуудын бүрэн эрхийг хязгаарладаг бол төвлөрлийг саармагжуулах нь шийдвэр гаргах бүрэн эрхийг төрийн төвлөрсөн удирдлагын доод түвшинд шилжүүлэхэд оршино...”² гэж тэмдэглэжээ.

М.В.Баглайн хянан тохиолдуулсан сурах бичгийн зохиогчид: “нийтийн засаглалын төв, орон нутгийн зохион байгуулалт болон төв, орон нутгийн байгууллагуудын уялдаа холбооны үүднээс авч үзэхэд нэгдмэл бүх улсуудыг: төвлөрсөн удирдлагатай, төвлөрлийг харьцангуй сааруулсан болон төвлөрлийг сааруулсан гэж ангилж болно.

Нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай улсад

засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжийг төвөөс томилсон түшмэд удирдах ба харин орон нутгийн сонгогдсон байгууллага ихэвчлэн байхгүй... Засаглалын төвлөрлийг харьцангуй бууруулсан нэгдмэл улсад төвөөс томилсон түшмэдийн зэрэгцээ (жишээ нь Францын префект) хүн амаас сонгогдсон орон нутгийн байгууллага (мөн Францад-мэр, департаментуудад-зөвлөл) байна. Орон нутаг дахь сонгогдсон байгууллагын эрх ихээхэн хязгаарлагдмал...”³ гэжээ.

Б.А.Страшуны хянан тохиолдуулсан сурах бичгийг зохиогчид “төвлөрлийг харьцангуй сааруулсан нэгдмэл улсад нутаг дэвсгэрийн дээд нэгжүүд нь онцгой, ихэвчлэн засаг захиргааны шинжтэй, харин зөвхөн анхан (доод) шатны нэгж нь нутгийн өөрийн удирдлагатай”⁴ гэж дурджээ.

Латин америкийн нутгийн удирдлагын салбарын эрдэмтэд төвлөрлийг саармагжуулахыг 1) чиг үүргийн; 2) газар зүйн, эсхүл нутаг дэвсгэрийн гэсэн хоёр үндсэн төрөлд ангилдаг. Чиг үүргийн гэдэгт бүрэн эрхийн зарим

1 Үзнэ үү: Барабашев Г.В. Местные органы в политической системе капитализма. М: Наука. 1985.С.120-121.

2 Эшлэл: Фадеев. В.И. Указ. Соч.С 24.

3 Эшлэл: Конституционное право зарубежных стран:Учебник для вузов./Под. общ.ред. М.В.Баглая.С 17.

4 Эшлэл: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов: В 4 т. Т.1-2/ Под ред. Б.А.Страшуна. М:Бек,1996.С.664.

хэсгийг дахин хуваарилах, хуулийн этгээдийн эрх олгох, олгосон давуу эрхээ хэрэгжүүлэх эрх чөлөө гэж ойлгоно. Нутаг дэвсгэрийн гэж улсын нутаг дэвсгэрийг өөрийн гэсэн эрх хэмжээтэй (үүнийг хуулиар баталгаажуулан бэхжүүлсэн жишээ нь, Мексикийн улс төрийн Үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйл, Перугийн 1993 оны Үндсэн хуулийн 188-190 дугаар зүйл, Венесуэлын 1999 оны Үндсэн хуулийн 168 дугаар зүйлд зааснаар) тодорхой засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид (департамент, муж, эрх чөлөөт муниципипи, эсхүл бүс нутгийн хэв маягийн) хуваахыг ¹ хэлнэ.

Засаг захиргаа-нутгийн засаглалын нэгжүүд холбооны болон орон нутгийн дээд байгууллагад шатлан захирагдах, (Эрх мэдлийг төлөөлүүлэх -delegation -орч) (Эрх мэдлийг шилжүүлэх (devolution) байгууллагад шатлан захирагдах-орч.) төвөөс өөрөө болон газар зүйн хувьд алслагдсан зэрэг нь нийтийн засаглалын төвлөрлийг саармагжуулах шинж мөн.

Энэ нөхцөлд шатлан захирагдах байгууллагууд нь өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд тодорхой бүрэн эрхтэй, санхүүгийн нөөцтэй, үйл ажиллагаа явуулах эрх чөлөөтэй байх ёстой.

Ийнхүү төвлөрлийг саармагжуулах үйл явцыг нийтийн захиргааны нэг шатны (звена) янз бүрийн байгууллагуудын хооронд чиг үүрэг хуваарилах (дахин хуваарилах) буюу бүс нутаг, эсхүл орон нутгийн түвшинд төв засаглалыг төлөөлж байгаа төрийн албан хаагчдад засаглах бүрэн эрхийг шилжүүлэх нь өнөө үеийн Латин америкийн гүйцэтгэх засаглалыг дээдлэх уламжлал, удирдлагыг төв болон орон нутагт хүнд сурталжуулах, нутгийн өөрийн удирдлагын уламжлалт институтийг төрийн болгох уламжлалаас үүдсэн онцлог гэж ойлгоно.

Хууль зүйн хэлбэрийн хувьд төвлөрлийг саармагжуулах (алькалдаас орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад бүрэн эрх шилжүүлэх) нь эрх мэдлийг хуваах зарчим дээр үндэслэн бүрдсэн. Тийм учраас латин америкийн зарим судлаачид төвлөрлийг саармагжуулахыг эрх мэдлийн энгийн нэг хуваарилалт гэж үзэж, орон нутгийн зөвлөл, түүний даргын хооронд бүрэн эрхийг дахин хуваарилах шаардлагагүй гэж үзэж байна. Түүний зэрэгцээ бид эрх мэдлийг хуваах зарчим нь үндсэндээ нийтийн засаглалын төвлөрлийг саармагжуулах(ыг) нь зөвхөн чиг үүргийн хувьд биш, мөн төвлөрсөн засаг, түүнчлэн нутгийн өөрийн удирдлага, бүс нутгийн удирдлагыг багтаасан зохион байгуулалтын шаардлагыг агуулж байна гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх шаардлагатай болж байна.

1 Үзнэ үү: Еремин В.В. Современный мексиканский муниципализм.С.73. Guerrero Omar. 75 anos de Revolucion: La Administracion Publica// Mexico. 75 anos de Revolucion p.633-730; Lomelin Ortega R. EL Nuevo Federalismo.La descentralizacion.P.117-176.

Иймд латин америкийн эрх мэдлийн хуваарилалтын үзэл баримтлал нь гадаад улс орнуудын үндсэн хуулийн болон орон нутгийн эрх зүйн хувьд нийтлэг гажуудалтай. Ийм ч учраас эрх зүйн тунхагласан хэлбэр нь өнөөгийн улс төрийн бодит нөхцөл байдлаас зөрж, үндсэн хуулиар ангилсан гурван засаглал дээр де-факто (төв ба орон нутагт) улс төрийн агуулгын хувьд илүү хийсвэр, өөрийн нийгмийн мөн чанарын хувьд улс төрийн бюрократ байдлаар нам төрийн элитүүдийн засаг тогтож байна.

6.2. Эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах орчин үеийн төрөл (хэв маяг) (Мексикийн жишээн дээр)

Латин (Испани) америкийн орон нутгийн практик нь удирдлагыг ардчилах улс төрийн тэмцэл зөвхөн дээд давхаргад төдийгүй мөн касик, алкальд, префект, “улс төрийн комиссар”, супрефектуудын гарт байгаа орон нутгийн түвшин дэх эрх мэдлийн хэт төвлөрлийн эсрэг өрнөж байна гэдгийг тодорхой харуулсан. Мексикийн түүхийн тодорхой үе шат бүхэнд “эрх чөлөөт муниципии”, тэдгээрийн байгууллагуудын төвлөрлийг сааруулах явдал янз бүр байсан. Сонгуулиар бүрдсэн төлөөллийн байгууллага бүхий нутаг дэвсгэрийн (орон нутгийн) төвлөрлийг сааруулах үйл явц илүү бүрэн хийгдсэн. Гэвч төвлөрсөн удирдлага нь нийтийн эрх мэдлийн байгууллагыг шууд бус санал хураалтаар байгуулсан (Муж улсын амбан захирагч, орон нутгийн зөвлөлийн төлөөлөгчид, хүн амаас сонгогддоггүй, харин томилогддог орон нутаг хоорондын, бүс нутгийн харилцааг уялдуулан зохицуулдаг орон нутаг дундын болон бүс нутгийн хоршоодын байгууллагын жишээгээр тайлбарлаж болно) тохиолдолд ч төвлөрөл байсан, байсаар ч байна.

Үүнтэй холбоотойгоор мексикийн болон латинамерикийн олон судлаачид эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулахыг: 1) нутаг дэвсгэрийн төвлөрлийг сааруулах; 2) үйлчилгээ болон албаны төвлөрлийг сааруулах гэсэн үндсэн хоёр төрөлд (хэв маяг) ангилж байна¹.

Төвлөрлийг сааруулах нь удирдлагын хэв маяг болохынхоо хувьд төвлөрлийг саармагжуулахаас өөр үзэл баримтлалтай, учир нь энэ тохиолдолд нутгийн хамтын нийгэмлэг нь хоёрдмол шинжтэй: нэг талаас, нутгийн өөрийн удирдлагын эрх чөлөөт нэгж хэвээр үлдэх боловч газар зүйн хувьд тус тусдаа байгаа төрийн тодорхой хэсгүүд болдог. Тэдгээрийн

¹ Үзнэ үү: Еремян В.В. Муниципиальное право в странах Латинской америки. История, теория, практика., Монография, Ч.1:Мексика.М.,1997.С.232,233.

нийтийн засаглалын байгууллагууд нь орон нутгийн хамт олны ашиг сонирхлыг хамгаалах бүтэц болохын зэрэгцээ тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх төрийн төлөөлөл болно.

Нутаг дэвсгэрийн төвлөрлийг сааруулах үндсэн хэлбэрийг муж улс, чөлөөт нутаг (муниципи), хөршийн нийгэмлэг, бүс нутаг гэж ангилж болно.

XX зууны сүүлийн арваад жилээс XXI зууны эхний үеийн Мексик дахь нутаг дэвсгэрийн төвлөрлийг сааруулах харьцангуй шинэ хэлбэр бол бүсчлэл¹ бөгөөд энэ нь аль нэгэн хийсвэр зарчимд (төвлөрлийг сааруулах, төвлөрлийг саармагжуулах, эмансипаци буюу чөлөөт нутгийг автономи гэх зэрэг) бус харин олон төрлийн асуудалтай холбоотой тухайлбал:

- өнөөгийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөн байгуулах, шинэчлэх;
- нийгэм-эдийн засгийн төлөвлөгөөний хэтийн төлөв;
- буурай хөгжилтэй нутаг дэвсгэр, эсхүл өндөр түвшинд хотожсон, эсхүл хотжилт, үйлдвэржилтийн өндөр түвшин бүхий бүс нутгийн удирдлагын асуудлууд, өөрөөр хэлбэл, засаг захиргааны үйл ажиллагаан дахь тодорхой хэрэгцээтэй нягт холбоотой асуудал.²

Мексикийн үндсэн хуулийн болон нутгийн удирдлагын чиглэлийн бүтээлүүдэд бүсчлэх гэдгийг дараах байдлаар ойлгодог:

Нэгдүгээрт, эдийн засгийн болон нийгмийн нэг болон хэд хэдэн асуудлын талаарх үйл ажиллагаа, оршин буй удирдлагын бүтцийг ямар нэгэн хэмжээгээр нэгтгэсэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж (бүс) байгуулах, энэ зорилгын үүднээс мөн тийм байдлаар байгуулагдсан бүс нутгийн бүрэлдэхүүнд (бүрэн, эсхүл хэсэгчлэн) багтах өөрийн гэсэн зайлшгүй шаардлагатай нутаг дэвсгэрийн байгуулалтын байнгын үйл ажиллагаатай төлөөллийн болон гүйцэтгэн-захирамжлах байгууллагатай байх, эсхүл зөвхөн тодорхой цаг хугацаанд хуралдах засгийн төлөөлөгчдийн зөвлөх хуралдаан байгуулах³.

1 XX зууны 80-90-ээд оны үед Латин америкт өрнөсөн бүсчлэх үйл явц нь зөвхөн Мексикт төдийгүй бусад нэгдмэл улс орнуудад, жишээ нь Перуд “эдийн засгийн бүс”, Чилид “хөгжлийн бүс” гэх зэрэгт бүсийн ассамблей болон бүсийн зөвлөл (Перу), Хөгжлийн бүсийн зөвлөл (Чили), Зохицуулах зөвлөл (Панам)үйл ажиллагаа явуулж байна.

2 Үзнэ үү: Чиркин В.Е.,Тихонов А.А.,Рябов С.В. Указ.соч.С.93-94 др. Lomelin Ortega R. El Nuevo Federalismo. La Administracion p.281-366; Guerrero Omar. 75 anos de Revolucion: La Administracion Publica// Mexico, 75 anos de Revolucion.p. 708-717. 721-730; Carpizo Jorge. Evolucion y perspectivas del. Regimen municipal en Mexico// Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. P.233-242; Gurrero Pinera F. Autonomia economica: Base del municipio libre//Reformas constitucionales. P. 339-346.

3 Үзнэ үү: Еремян В.В. Муниципальное право. С.235. Ochao Campos M. La reforma municipal. P.465-474.

Хоёрдугаарт, Мексикийн номлолоор орон нутаг дахь төлөөллийн институт, түүний гүйцэтгэх аппарат нь засаг захиргааны байгууллагад хамаарч, харин төрийн байгууллага гэж ихэвчлэн зөвхөн холбооны болон тухайн муж улсын төв бүтцийг нэрлэнэ.

Гуравдугаарт, бүсчлэл нь ихэвчлэн 2 хэлбэрээр явагдана: 1) харьцангуй жижиг бүсэд нутаг дэвсгэрийн хэд хэдэн жижиг нэгжийг (жишээ нь, хамтын нийгэмлэг буюу хөдөө тосгоны нутаг) нэгтгэсэн микро-бүсчлэл; 2) томоохон бүс нутаг (жишээ нь, нэг муж улсын болон хэд хэдэн мужийн газар нутаг (муниципи)-г илүү том нэгжүүдийг багтаасан макро-бүсчлэл гэсэн хоёр үндсэн хэлбэрээр хэрэгжиж байна.

Мексикийн төрийн аппаратын түүхэн цаг үед нэгэнт бүрэлдэн тогтсон бүтцэд бүсчлэлийн өөрийн гэсэн арай илүү хөгжингүй хэлбэр өөр нэг түвшинг байгуулахад хүргэж байна. Энэ түвшин руу засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн доод шатны нэгж, түүний байгууллагын бүрэн эрх (энэ тохиолдолд төвлөрөл явагдаж байна), мөн түүнчлэн дээд шатны бүгцийн, түүний албан газрын (энэ тохиолдолд төвлөрлийг сааруулсан) холбогдох нийтийн бүрэн эрхийг бүсчлэх зорилгоор шилжүүлэх буюу төлөөлүүлнэ¹.

Бүсчлэл нь ямар нэгэн зохион байгуулалтын шинж төдийгүй юуны түрүүнд түүний улс төрийн мөн чанараас хамаарч янз бүрийн (түүхэн) тодорхой төрөл, зорилтот шинж, чиг хандлагатай болох нь ойлгомжтой байна.

Иймд бүс нутаг нь засаг захиргааны нэгж гэсэн үгийн уламжлалт агуулгаар засаг захиргааны нэгж биш гэж хэлж болно. Ерөнхийдөө түүнийг нутаг дэвсгэр-чиг үүргийн онцгой бүтэц талаас нь авч үзэж болно. Нэг талаас, түүнд эрх зүйн байдал, зохион байгуулалтын эрх зүйн хэм хэмжээний шинж зэрэг институционал элементүүд бий. Нөгөө талаас, түүнд өөрийн гэсэн, холбооны болон орон нутгийн түвшний (муж улстай) засагтай уялдаатай, удирдлагын бүхий л аппараттай тэр бүр холбоогүй, өөрийн өвөрмөц онцлогтой, ямар нэгэн хэмжээгээр бие даасан нийтийн эрх мэдлийн байгууллагын тогтолцоо бүрэлдэн бий болж, үйл ажиллагаа явуулна. Зарим тохиолдолд илүү томоохон болон бүсчлэхээс өмнө оршиж байсан бусад түүхэн нэгжүүдэд тулгуурлан нутаг дэвсгэрийн өөрчлөн байгуулалтын хүрээнд хийж байгаа төв (холбооны) болон бусад (ялангуяа муж болон “чөлөөт нутгийн”) засаглалын институтуудын хооронд бүрэн

¹ Үзнэ үү: Еремян В.В. Современный мексиканский муниципализм. С.77. Gonzalez Orapeza M. Reformas Constitucionales para un Federalismo Cooperativo//Reformas Constitucionales. F.307-315; Lanz Cardenas Jose T. La asociacion municipal como un factor de desarrollo regional// Cuadernos.1986.№2.Р.710-711.

эрхийг заавал дахин хуваарилах тухай яригдаж байгаа юм.

Мексикийн бүсчлэх туршлага 60 гаруй жилээр тоологдоно. Энэ хугацаанд бүсийн төлөвлөгөөг биелүүлэхийн тулд тусгайлан байгуулсан удирдлагын олон байгууллагуудыг “туршиж” үзжээ. Үүнтэй уялдуулан зарим судлаач¹, практик ажилтнууд Мексикийг 31 мужид бус, харин нийгэм-эдийн засгийн төлөвлөлтийн дагуу 8 буюу 10 бүсэд ангилах оролдлого хийжээ. Гэвч тэдний үзэж байгаагаар энэ оролдлогын сул тал нь гэвэл улс төрийн хүчин зүйлийн ач холбогдлыг өөрөөр, улс орныг 31 муж, мөн Мехикогийн холбооны тойрогт хуваахыг бүрэн үгүйсгэх буюу дутуу үнэлсэнд² оршино.

Бүс нутгийн хөтөлбөрийг бодитойгоор хэрэгжүүлэх зорилгоор удирдлагын байгууллагыг бий болгох нь харилцан уялдаа холбоо бүхий буюу харилцан бие биесээ нөхөх цогц асуудлуудыг шийдвэрлэхийг шаарддаг тухайлбал, түүхэн цаг үеэс бүрэлдэн тогтсон, “стандартчилсан” бюрократ бүтэц, удирдлагын журмыг ашиглах эсэх, шинэ зорилтын үүднээс зохион байгуулалтын арга хэлбэрийг шаардаж байгаа эсэх? Эдгээр байгууллагуудын зохион байгуулалтын бүтэц, чиг үүргийн автоном, бие даасан байдлын зэрэглэл, зохицуулах бүрэн эрхийн хүрээ хязгаар, бүс нутгийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд улс төрийн төлөөллийн хэлбэр, байгуулах, татан буулгах арга, хариуцлагын тогтолцоо ямар байх? гэх зэргийг шийдвэрлэх шаардлагатай болно.

Усны (гидролог) бүс нутгийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж байгаа удирдлага-зохицуулалтын байгууллагуудыг дараах жишээгээр авч үзэж болно:

1) Комисс, 1947 онд Папалопан голын усыг зохицуулах шаардлагын үүднээс барилга байгууламжийг төлөвлөх, байгуулах зорилгоор байгуулсан (АНУ дахь Теиннеси голын хөндийн Удирдлагын загвараар);

2) 1959 онд байгуулагдсан Грихальва голын Комисс. Энэ комисс нь “Чонтальпагийн” хэмээн алдаршсан төлөвлөгөөг (төлөвлөгөө нь байнгын үертэй тэмцэх талаарх онцгой арга хэмжээ шаарддаг Табаско мужийн үр шимтэй өргөн уудам нутгийг эзэмшихтэй холбоотой) хэрэгжүүлэх

1 Үзнэ үү: Acosta Romero M. Teoria general del administrativo P. 290-295, 320-325; Lomelin Ortega R. El Nuevo Federalismo. La descentralisation p.127-137, 145-164.

2 Зарим салбарын нарийн бичгийн даргын газар, департментын төлөвлөх үйл ажиллагааг онцлох хэрэгтэй, өөрөөр хэлбэл, холбооны яамд, мөн түүнчлэн Үндэсний санхүүгийн хувьцаат нийгэмлэг нь зарим судлаачдын үзэж байгаагаар чухамдаа 10 бүс нутагт хяналт тавьж байна. Түүнээс гадна олон жилийн турш (европын улс орнуудад ийм үйл явц эхлэхээс ч өмнө) зарим өөрийн гэсэн өвөрмөц бүс нутгууд амжилттай ажиллаж иржээ. (хуруугаараа даржээ.)

байгууллага¹ гэх зэрэг.

Угсаатан-соёлын бүс нутгийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж байгаа удирдлагын бүтцийг жишээлэхэд:

1) Отоми омгийг шилжүүлэн суулгасан, хөгжлийн харьцангуй доод түвшинд байгаа (жишээ нь, отомчууд испани хэл мэдэхгүй, бүгд бичиг үсэг мэдэхгүй, ядуурал өлсгөлөнд нэрвэгдсэн) Идальго мужийн Мескиталь голын хөндийн бүс нутаг. 1951 онд энд энэ бүс нутгийг хөгжүүлэхийн тулд “Мескиталийн хөндийн уугуул газрын сан” гэсэн онцгой байгууллагыг байгуулсан.

2) 1970 онд дөрвөн мужийн нутаг дэвсгэрийг өөртөө нэгтгэсэн, индейчүүдийн гурван омгийг шилжүүлэн суулгасан “Уикот бүс нутгийн” хөгжлийг зохицуулах төв зэргийг дурдаж болно.

Мөн чиг үүргийн бусад шинжээр байгуулсан бүс нутаг дахь нийтийн захиргааны институт гэвэл:

1) Цөлжсөн бүсийн үндэсний комисс;

2) шинэ бүс нутгийг цогцоор нь эзэмших үйл ажиллагаа эрхэлсэн: төмрийн хүдрийн орд, ган хайлуулах томоохон завод, Номхон далайн томоохон боомт, 250 мянган хүнээс дээш хүн амтай хот, зам харилцааны сүлжээ гэх зэрэг байгууллагуудын тогтолцоо;

3) Хил орчмын бүсийг хөгжүүлэх парламент дундын комисс зэргийг жишээлж болно².

Холбооны засгийн газар бүс нутгийн арга хэмжээг эхлээд нийтийн төвлөрсөн бус удирдлагатай байгууллага буюу хагас автономийг байгууллагад хэрэгжүүлэхийг даалгасан. Дараа нь дурдсан төслийг хэрэгжүүлж байгаа холбооны байгууллагуудын холбооны үйл ажиллагааны зохицуулалтыг эдгээр бүтцүүдэд олгохыг хязгаарлаж, тэдний автономьг сулруулах хандлага ажиглагдсан. Бүс нутгийн хөтөлбөрүүдийг чиг үүргээр хуваах, ангилах үйл явц өрнөсөн.

Зарим судлаачдын үзэж байгаагаар бүс нутгийн хөгжлийн засаг захиргааны (удирдлагын) асуудлыг шийдвэрлэх боломжийн гурван хувилбар байна:

а) холбооны засгийн газар төрийн удирдлагын болон нутаг дэвсгэрийн нутгийн өөрийн удирдлагын уламжлалт инситутыг бүс нутгийн хөгжлийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлж тохируулсан;

1 Үзнэ үү: Еремян В.В. Современный мексиканский муниципализм. С.79.

2 Үзнэ үү: Gonzalez Hernandez H. Teoria y praxis administrativa // Vol.1.Dessentralizacion y Desconcentracion6 Avances Perspectivas. Presentacion/Instituto de Administracion Publica de Nuevo Leon, A.C.Monterrey, Nuevo Leon,octubre-diciembre de 1987.P 9-10 y ets.

б) мөн тусгай байгууллага, албан газрыг байгуулж, тэдэнд зарим шилжүүлсэн чиг үүрэг буюу бүс нутгийн хөтөлбөрийн зохих чиг хандлагыг шийдвэрлэх хариуцлага үүрүүлсэн;

в) Бүс нутгийн хөтөлбөрийн салбарт үндэсний туршлага хуримтлуулахын хэрээр төр нь төв засгийн газар, мужийн болон орон нутгийн байгууллагуудын хоорондох зуучлагчийн хувьд чиг үүрэг хэрэгжүүлж чадаж байгаа засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн өөрийн “уламжлал”, түүхэн цаг үед бүрэлдэн тогтсон нэгжүүдийг хөгжүүлэхэд анхаарсан.

Дүгнэж хэлэхэд Мексикийн хувьд бүсчлэх гурван чиг хандлага байгааг хүлээн зөвшөөрч дараах чиглэлээр хөгжүүлэх шаардлагатайг төсөөлж болохоор байна:

1) бүс нутгийн одоо байгаа зарим байгууллагыг (жишээ нь, Грихальва голын комисс) бэхжүүлэх;

2) бүс нутгийн шинэ байгууллага, бүтцүүдийг төлөвлөгөө биелүүлэхийн тулд биш, зөвхөн захиргааны зохицуулалтын зорилгоор (жишээ нь, Уикотын төлөвлөгөөний байгууллагууд) байгуулах;

3) холбооны удирдлагын байгууллагуудын төвлөрлийг сааруулж, муж бүрд өөрийн гэсэн бүс нутгийн салбар нэгжүүдийг байгуулах.

6.3. Нутгийн автономийн тулгамдсан асуудал, улс төрийн нэгдэл, унитаризм¹

Өмнөд америк, Төв америк болон Карибын тэнгисийн дийлэнх улс орнууд нь үндэсний төрийн байгуулалтын хувьд нэгдмэл хэлбэртэй, тухайлбал 29 орноос 25 нь бүрэлдэхүүндээ төрийн байгуулалт бүхий тусгай бүтэцгүй, зөвхөн засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдээс бүрдсэн нэгдмэл (унитар) улс. Тэгсэн ч тэдний ихэнх хэсэг нь өөрийн улс төрийн түүхийн янз бүрийн цаг үед хараат бус байдлыг дагуулсны дараах эхний арван жилд хуучин Испанийн Америкийн нутаг дэвсгэр дээр ноёрхож байсан холбооны “зовлон”-г туулж өнгөрүүлжээ. XIX зууны гуравны нэгд, тивийн бараг ихэнх улс орнууд үндэстэн-төрийн байгуулалтын хувьд холбооны хэлбэртэй байсныг тэмдэглэх хэрэгтэй².

¹ Төрийн нэгдмэл байгуулалтын зарчим// орч

² 1830 онд 10 гаруй жил оршин тогтож байсан Их Колумбын холбоо задран унасан. Түүний нутаг дэвсгэр дээр тусгаар тогтносон Венесуэл, Колумб, Эквадор гэсэн гурван улс үүссэн. 1839 онд Төв Америкийн нэгдсэн мужуудын холбоо оршин тогтохоо больж, Коста-Рика, Никарагуа, Гондурас, Гватемал, Сальвадор зэрэг таван шинэ улсад “байр сууриа” тавьж өгсөн. Эдгээр улс орнуудын нэг нь ч төрийн байгуулалтын холбооны хэлбэрт эргэж буцаагүй онцлогтой. Мөн энэ онд үүнээс өмнө Болив, Перуг нэгтгэж байсан холбоо задран унасан. 1828 оны Үндсэн

Хуучин Испанийн Америкийн нутаг дэвсгэрт оршин тогтнож байсан улс орнуудын үндэстэн-улс төрийн байгуулалтын үндсэн зарчмын хувьд удирдлагын төвлөрөл болон төвлөрлийг сааруулах тухай асуудлыг тивийн ихэнх улс орнуудад төвлөрлийн талд ашигтайгаар шийдвэрлэжээ. Өөрөөр хэлбэл, нэгдмэл байдлын талд, тухайлбал, энэ нь нийгмийн үндэсний зөвшилцөл, үндэсний төр ёс бүрэлдэн тогтох, улс төрийн бие даасан байдал, үндэсний тусгаар тогтнолыг бэхжүүлэхэд тодорхой байдлаар тус дэм болсон учраас дурдсан улс орнуудын түүхэн тодорхой нөхцөлд эергээр үнэлэгджээ¹.

Латин-америкийн улсуудын төрийн байгуулалтын нэгдмэл хэлбэр нь өөрийн гэсэн хоёр үндсэн онцлогтой: нэгдүгээрт, төр улсыг бүрдүүлж байгаа засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын нэгжийн эрх зүйн байдлыг төв засаг захиргаа (улсыг засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн ямар нэгжид хуваах, эдгээр нэгжүүдийн эрх хэмжээ, үйл ажиллагааны хүрээ ямар байх, төрийн засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн байгуулалт ямар шатлалтай байх зэрэг) тодорхойлж өгнө. Хоёрдугаарт, төв засаг захиргаа нь орон нутаг дахь нийтийн засаглалын байгуулагуудын үйл ажиллагаанд шууд буюу шууд бусаар (дам) хяналт тавина.

Түүний хамт унитаризм нь нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагыг ижилтгэж байгаа явдал огт биш. Латин Америкийн зарим нэгдмэл улсад орон нутгийн уян хатан, олон янз тогтолцоо цөөнгүй дайралдана. Ихэнх улс орнуудад XX зууны 90-ээд оны үндсэн хуулиудад нутгийн өөрийн удирдлага дахь хүн амын (иргэдийн) эрхийг бэхжүүлсэн (гэвч зарим улсын хууль тогтоомжоор нутгийн удирдлагын үйл хэрэгт төрийн оролцоо-хөндлөнгийн оролцоо /интервенц/-г хүлээн зөвшөөрсөн онцлогтой) байна.

Латин Америкийн ихэнх улс орнуудын орчин үеийн унитаризмын үндэс болсон тулгуур зарчим бол төвлөрлийн хүнд сурталжсан зарчим мөн. Төв засаглал болон нутгийн удирдлагын (нутгийн өөрийн удирдлагын) хоорондын харилцааны хүрээнд энэ зарчмын тэргүүлэх үндэслэл нь:

хуулийн дагуу Чили хоёр жилийн (1828-1830) турш холбооны улс байсан. 1853 оны Үндсэн хуулиар байгуулагдсан төрийн байгуулалтын хагас холбооны хэлбэртэй Колумбийг 1864 оны Үндсэн хуулиар бүрэн холбооны хэлбэрт шилжүүлсэн 20 гаруй жил оршин тогтсон. XX зууны 90-ээд оны эхэн үе хүртэл хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан колумбийн 1886 оны Үндсэн хууль нь төрийн байгуулалтын холбооны хэлбэрээс бүрэн татгалзаж, нутаг дэвсгэрийн нэгдмэл зохион байгуулалтыг бэхжүүлсэн. Үзнэ үү: Кузьминцев А. Распад цельюамериканской федерации (опыт создания федеративного государства в Латинской Америке)//Федерализм. 1996.№2.С.81-96.

1 Үзнэ үү: Чиркин В.Е., Тихонов А.А., Рябов С.В. Указ.соч.С 112; Латинская Америка и Карибы. Указ. соч.С.79-85, 154-160, 258-262, 321-327, 337-346.

- Бүрэлдэн тогтсон үйлдвэрлэлийн харилцааны шинж чанар;
- Үндэсний капиталын төвлөрлийн процессоор тодорхойлогдоно. Энэ процесс зөвхөн хүнд сурталжсан төрийн засаглал, удирдлагад хүргээд зогсохгүй орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын автономийг (өөрийн зохицуулалтыг) хязгаарлаж, тэдний үйл ажиллагаанд төвийн засаг захиргааны зүгээс хатуу хяналт тогтооход зайлшгүй хөтлөнө,¹.

Латин Америкийн дурдсан нэгдмэл улс орнуудад төвлөрлийн хүнд суртлын зарчмыг төв засгаас нутгийн удирдлагын болон нутгийн өөрийн удирдлагатай харилцах харилцааны практикт өөрөө эн тэнцүү оролцох оролцоо гэсэн агуулгаар хүлээн авчээ.

XX зууны сүүлийн арваад жилд нэгдмэл зарим улсуудын хууль тогтоомж, хууль зүйн шинжлэх ухаанд нутгийн удирдлагын болон нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлыг шийдвэрлэхэд цогцоор хандах оролдлого хийж байна. Үүний дээр ихэнх улс орнууд нутгийн удирдлагын онол, практикт төвийн болон орон нутгийн нийтийн засаг захиргааг сэргүүлэн тавихаас (европын “сонгодог” болон америкийн төр судлал, орон нутгийн засаглал /муниципализм/-д илүү ажиглагдах хандлагаас) татгалзахыг эрмэлзэх болсон.

Гусман Вальдивия өөрийн нэг бүтээлдээ: “нутгийн удирдлагын зохион байгуулалт бол Үндсэн хуулиар болон нийгмийн зүгээс нийтийн удирдлагын бүтцийн өмнө тавьсан зорилтуудыг шийдвэрлэх зорилгоор өөрт байгаа улс төр, захиргааны бүрэн эрх, санхүү, эд хөрөнгийн болон бусад нөөцийг дээд зэргээр ашиглахын тулд төрийн удирдлагын болон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын үйл ажиллагааг орон нутагт уялдуулан зохицуулах” гэжээ. Вильбург Х. Кастро энэ санааг баяжуулж: “орон нутгийн байгууллага гэж Үндсэн хуулийн дагуу байгуулж, “өөрийн болон “төлөөлүүлэн” олгосон бүрэн эрх, чиг үүргийг тодорхой нутаг дэвсгэрийн хүрээнд хэрэгжүүлж байгаа нийтийн засаглалын тогтолцоо” гэж бичжээ. Вильям Невман энэ талаар тэмдэглэхдээ “нутгийн удирдлагын (нутгийн өөрийн удирдлагын) байгууллага нь нутгийн өөрийн удирдлагын

1 Дэлгэрүүлэн үзнэ үү: Еремян В.В. Местное самоуправление и Муниципальное управление в Латинской Америке. Исторический опыт генезиса: Монография. М: Грамота.1999.С 348-354; Granda Arciniega Daniel. El Estado Nacional: efectos de la Revolucion Burguesa. Quito: Ed. Universitaria, 1984.p.175-189; Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Mexico: Ed.Porrúa, 1992.p.283-310. Autoritarismo y alternativas populares en America Latina. San Jose:Ediciones Flasco, 1982. P.23-70. 141-180; Recasen Siches Luis. Panorama del pensamiento jurídico en el Siglo XX. T. I-II. Mexico: Ed. Porrúa, 1993; Deutch W. Karl. Política y Gobierno. Como el pueblo decide su destino.Mexico FCE, 1996.

байгууллагуудын орон нутгийн захиргааны бие даасан байдал, төвлөрлийг сааруулах шалгуурыг тодорхойлж...нийгмийн өмнө тулгамдаж байгаа орон нутгийн шинжтэй зорилтууд, нийгмийн бүхий л бүлгүүдийн ашиг сонирхлыг эн тэнцүү хангах зорилготой нийтийн захиргааны удирдлагын орон нутаг дахь бүх төрлийн нэгдэл” гэжээ. Эдуардо Г. дель Кастильо адил төстэй үзэл санааг баримталж “орон нутгийн засаг захиргаа-удирдлагын байгууллага нь захиргааны бие даасан байдал, төвлөрлийг сааруулах элемент бүхий орон нутгийн удирдлагын бүрэлдэхүүн хэсэг, дэд тогтолцооны хувьд өөртөө хүмүүсийн ямар нэгэн нэгдлийг агуулж...бүхий л үйл ажиллагаа нь төвийн байгууллага болон орон нутгийн өөрийн удирдлагын хооронд эрх хэмжээг хязгаарлахад тулгуурлана” гэж тайлбарлажээ¹.

Иймд төр /төрийн удирдлага/ болон орон нутгийн өөрийн удирдлагын уялдаа холбоог авч үзэхдээ тэдгээрийг бүрэн хэмжээгээр сөргүүлэн тавьж болохгүй, учир нь нутгийн өөрийн удирдлага (нутгийн нийтийн засаг) нь төрийн засаглалын нэг хувилбар биш. Харин эсрэгээр хөгжингүй (бүс, муж, орон нутаг, омог) нутаг дэвсгэрийн нутгийн өөрийн удирдлага нь хүчтэй төр, иргэний хөгжингүй нийгмийн нэг шинж мөн.

В.Е.Чиркин Перугийн 1993 оны Үндсэн хуульд нийтийн засаглалын янз бүрийн салаа мөчрийн харилцан холбооны талаас нь шинжилж, нэг талаас, “орчин үеийн төр нь суурь хэрэгцээнд хамаарах нийгмийн асуудлыг (боловсрол, эрүүл мэнд, дэд бүтэц гэх зэрэг) шийдвэрлэх”-ийг өөртөө авахын хамт, нөгөө талаас, нийгмийн бүхий л шийдвэрлэх асуудлыг төр үүрэх ёсгүй, үүний тулд иргэд ба төрийн хамтын оролцоо, иргэдийн өөрсдийнх нь хүчин чармайлт хэрэгтэй”² гэжээ.

Практикаас харахад, нутгийн өөрийн удирдлага (нутгийн удирдлага) нь улс төр, эдийн засгийн хямралын үед орон нутгийн түвшинд амьдралын нэн тэргүүний асуудлуудыг өөртөө хүлээж, төрийг бэхжүүлэхэд дэмжлэг болно. Чухамдаа 1960-1980 оны хямралын үед тэд нэг талаас, нийгмийн тогтолцоог тогтворжуулж, нөгөө талаас, нийгэм дэх нийгэм-улс төрийн тогтворгүй байдлыг хөнгөвчилсөн.

Төвлөрлийн хүнд суртлын зарчмыг хэрэгжүүлэх практикийн хүрээнд

1 Үзнэ үү: *Guzman Valdivia*. Problemas de la administracion de empresas. Mexico, Limisa-Wiley, 1965. P.95. Jimenez Castro W. Introduccion de empresas. Mexico, Limisa-Wiley, 1965. P.95; Jimenez Castro W. Introduccion al estudio de la Teoria administrativa. Mexico; FCB, 1965. P. 339; Newman Wilburg. Programacion, organizacion y control. Espana Derecho, 1964. P. 220; Eduardo G. del Castillo. Modelo de organizacion municipal y descripcion funcional de puestos // Los municipios de Mexico. Mexico, 1978. P. 142-143.

2 Үзнэ үү: Чиркин В.Е. Российская конституция и международный опыт // Государство и право. 1998. № 12. С.9.

нутгийн өөрийн (нутгийн нийтийн засгийн) удирдлагад байдаг ба төрийн засаглалаас зарчмын ялгаатай онцлог түүний шинжүүдийг олон судлаачид ангилан авч үзжээ¹.

Эхний онцлог шинж нь засаглал болон засаглах харилцааны өөрийнх нь шинж чанарын ялгаатай холбоотой. Төрийн эрх мэдэл нь тусгаар тогтносон, өөрийгөө өөрчлөх чадвартай, дээд засаглал. Нутгийн өөрийн удирдлага нь дээд (төрийн) засаглалаас тодорхойлсон хүрээ, тогтоосон журмын дагуу үйл ажиллагаа явуулж буй хуульд захирагдах засаглал гэдэг нь эргэлзээгүй. Иймд нутгийн өөрийн удирдлага нь хуульд захирагдах, хууль эрх зүйн тодорхой үндэстэй байх нь **эхний шинж** мөн.

Хоёр дахь онцлог шинж нь төв засаг захиргаа болон нутаг дэвсгэрийн (бүс, муж, орон нутаг) засаглалын эрх хэмжээний хүрээ, нийтийн удирдлагын чиг үүргийн хуваарилалт, өөрөөр хэлбэл, нутгийн өөрийн удирдлага шийдвэрлэвэл зохих асуудлуудын хүрээг тодорхойлох явдал юм.

Төр засаг нь: (государственная власть)

- Бүх субъект, түүний дотор нутгийн нийгэмлэг, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын эрх зүйн хүрээ хязгаарыг хууль болон хэм хэмжээний бусад акт батлах замаар тогтооно;
- Улсын хэмжээний нийгмийн стандартыг, өөрөөр хэлбэл, иргэд төрөөс шаардах, авах эрхийн дагуу аж амьдралын наад захын хэрэгцээг (баялаг) тодорхойлж хангана;
- Хувь хүн, хуулийн этгээдэд хууль тогтоомжоор баталгаажуулсан эрхийн хэрэгжилт, дээр дурдсан стандартуудыг хэрхэн сахиж буй, эдгээр эрхийн хамгаалалтын талаарх төрийн хяналтыг хангана.

Орон нутгийн нийгэмлэг нь төрөөс баталгаажуулсан нийгмийн баялгийг хуулийн дагуу хуваарилж, тэдгээрийн хүртээмжтэй, нийтлэг, нэг бүрчилсэн байдлыг хангах; хүмүүс, суурин газруудын аж амьдралыг хангах тогтолцоог дэмжихэд анхаарах; төрийн эн тэргүүний стандартыг төрөл, тоо, чанараар нь хангах, нийгмийн баялгийг бүтээх нөхцөлийг хангах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлнэ.

Иймд бид хоёр дахь шинжийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн гэсэн эрх хэмжээтэй байх гэж үзэж болохоор байна.

Төр засгаас нутгийн өөрийн удирдлагыг ялгаж буй гурав дахь онцлог шинж нь өөрийн гэсэн орлогын эх үүсвэр (орон нутгийн өмч, төсөв,

¹ Үзнэ үү: жишээ нь Ильинский И.П. Местное управление и самоуправление в буржуазных и освободившихся странах. С.429-433; Основы местного самоуправления и муниципального управления: В 2ч. Ч.2:Правовые, организационные и финансовые основы местного самоуправления. М:Муниципальная власть. 1999.С.11-12.

байгууллага), бие дааж орлого олох өөрөөр хэлбэл, “өөрийн зардал, хариуцлагад тулгуурлан” удирдлага хэрэгжүүлэх чадвар мөн.

Эцэст нь төрийн нийтийн засаглал болон орон нутгийн нийтийн засаглалаас ялгах дөрөв дэх онцлог шинж бол зохих нутаг дэвсгэр дээр үйл ажиллагаа явуулах нутгийн өөрийн удирдлагын сонгогдсон (төлөөллийн, гүйцэтгэн захирамжлах, хяналтын) байгууллагатай байх явдал юм.

XX зууны 80-аад он, XXI зууны эхэн үеийн латин-америкийн төр эрх зүйн номлол нь удирдлагын төвлөрлийн хүнд суртлын зарчмыг нэгдмэл улсын засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн байгуулалтын үндсэн шалгуур гэж үзэхээс аль болох зайлсхийх онцлог ажиглагдана. Түүнд үндэслэсэн зарчмыг шинжлэх ухаанд тодорхойлохдоо (жишээ нь, “Улс төрөөс ангид-нутгийн удирдлага”) өөр (408) ухагдахуунуудыг хэрэглэх болсон, тэдгээрийн дотор хамгийн түгээмэл нь (зарим судлаачдын үзэж буйгаар¹) улс төрийн төвлөрлийн болон захиргааны төвлөрлийг сааруулах зарчим, эсхүл (зарим нэгнийх нь томъёолсноор²) захиргааны төвлөрлийг сааруулах явц дахь улс төрийн нэгдэл гэж үзэх ойлголт юм.

Улс төрийн нэгдмэл байдал болон захиргааны автономийн зарчим гэж юуны түрүүнд улсын нийт нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хууль ёсны нэгдлийг хангах замаар хэрэгжих нийгмийг удирдах төрийн удирдлагын улс төрийн нэгдлийг нутгийн (өөрийн) удирдлагын байгууллагуудын бие даасан байдал, удирдлагын харьцангуй хараат бус байдалтай зүй зохистой хослохыг хэлнэ³.

Энэ тохиолдолд “Улс төрөөс ангид-нутгийн нийтийн засаг” гэдэг нь нутгийн удирдлага (нутгийн өөрийн удирдлага) нь улс төрийн асуудлыг шийдэх ёсгүй, учир нь тэд улсын эрх ашгийг хөндөж байдаг тул зөвхөн цэвэр нутгийн (мужийн, салбарын, хамтын болон омгийн) ач холбогдолтой байж чадахгүй гэсэн үг. Гэхдээ үүнээс үүдэн мэдээжийн хэрэг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь улс төрийн нөлөөнөөс ангид байна гэж үзэх боломжгүй, учир эдгээр байгууллага нь бүс нутгийн нийгэм-улс төрийн байгууллагын намын нэрсийн жагсаалтаар зохион байгуулагдана.

Иймд “Улс төрөөс ангид-нутгийн удирдлага” үзэл санааны агуулга нь төвийн засаг захиргаа болон нутгийн нийтийн удирдлагын байгууллагын

1 Үзнэ үү: жишээ нь Hidron J.H. *Constitucion politica de Colombia*. Bogota, 1977. P. 126; Neumann Franz. *El Estado democratico y el Estado autoritario; ensayos de teoria politica y legal*. Buenos Aires: Paidos, 1968.

2 Үзэх: Sachica L. C. *Constitucionalismo colombiano*. Bogota, 1962. P. 221.

3 Энэ талаар үзнэ үү: Ibid. P. 35; Garcia Valencia Ant. *Relaciones publicas y reforma de la administracion*. Mexico: Ed. Porrua, 1990. P. 23-199; Ochoa Campos M. *El Municipio. Su evolucion Institucional* // Collection Cultural Municipal. Mexico: Banobras, 1981.

эрх хэмжээг нарийн тодорхой зааглах¹ зорилгыг мөрдлөг болгоно. М.А.Штатаина:

“Улс төрийн удирдлагын бүрэн эрхийг төвтэй шууд холбоогүй орон нутгийн байгууллагад шилжүүлэх нь төрийн нэгдмэл, бүрэн бүтэн байдалд аюул учруулах учраас зөвшөөрч болохгүй гэсэн бодит дүгнэлт хийжээ. Үүнтэй холбоотойгоор төрийн улс төрийн нийтлэг бодлогыг төв засаг захиргаа томъёолж тодорхойлох, харин түүнийг амьдралд нэвтрүүлэхийн тулд эрх зүйн хэрэглээний тусгай механизмыг бий болгох; ийм учраас орон нутгийн байгууллагуудын эрх хэмжээг хязгаарлаж, нэгдүгээрт, төрийн улс төрийн нийтлэг ашиг сонирхлыг шууд хөндөхгүй орон нутгийн асуудал, хоёрдугаарт гүйцэтгэн-захирамжлах үйл ажиллагаагаар.... хязгаарлах хэрэгтэй юм².

Тухайн үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэхийг баримтлагч талын үзэж буйгаар, нутгийн (бүс нутгийн болон орон нутгийн) байгууллагад: засаг захиргааны бие даасан байдал буюу өөрөө удирдах (өөрийн зохицуулалт), хуулиар тогтоосон эрх хэмжээний хүрээнд орон нутгийн журмын шинжтэй акт батлан гаргах эрх олгох ажээ. Энэ тохиолдолд дурдсан байгууллагууд нь хуулийн этгээдийн эрх эдэлж, хууль тогтоомж зөрчсөн тохиолдолд шүүхийн журмаар хариуцлага хүлээнэ.

Автономит (бүс нутгийн буюу орон нутгийн) засаг захиргаа нь төрийн удирдлагын төв байгууллагад ямар нэг байдлаар шатлан захирагдаж болохгүй, учир нь эсрэг тохиолдолд орон нутаг дахь бие даасан байдлын тухай, мөн хуулийн заалтыг биелүүлээгүй бол хууль зүйн хариуцлага хүлээх тухай ч ярих боломжгүй болно.

Латин-америкийн зарим төр судлаачид засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулахад улс төрийн нэгдлийн зарчмын ач холбогдлыг тэмдэглэж, “улс төрийн нийгэм бүрд...оршин тогтнох, хөгжил дэвшлийн зарчмын хувьд консерватив (хуучинсаг) элемент байх нь зайлшгүй. Колумбийн консерватив тийм элемент бол муж улсын бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх сепаратист номлолыг сөрөн зогсох...үндэсний эв нэгдлийн зарчим мөн” гэж үзэж байна. Чухамдаа үндэсний эв нэгдэл Луис К.Сачикийн хүлээн зөвшөөрсөнөөр,

“үндсэн хуулиар бахархан баталгаажуулсан улс орны улс төрийн нэгдлийг

1 Үзэх. Рябов С.В. Местное самоуправление в зарубежных странах// Конституционное право в зарубежных странах. М., Норма-Инфра, 1999. С.294-295.

2 Дам эшлэл: Штатаина М.А. Административное право в странах Латинской Америки. С.77-78.

“сэргээн тогтоох”-ыг дээдлэх нь Сэргэн мандалтын хөдөлгөөний үндсэн агуулга байсан юм. Гэвч Үндсэн хуулийн энэ зарчмын үйлчлэл тогтвортой байх нь түүний өөрийн мөн чанар биш. Үндсэн хууль нь засаглал хуваах зарчим, төлөөллийн зарчмын зэрэгцээ гагцхүү улс төрийн талаар, түүний дотор үндэсний дотоод нэгдэл, олон улсын тавцан дахь төрийн үйл ажиллагаа нь илрэх ёстой. Энэхүү нэгдэл нь төвлөрлийг сааруулах зарчмын дагуу хэрэгжиж байгаа төрийн удирдлагын хөгжилд нөлөөлж болохгүй. Гэвч улс төр ба удирдлага нь бие биенээс саланги салбар биш: улс төрийн нэгдэл нь улс төрийн нэгдмэл бодлогыг томъёолж, тодорхойлох байдлаар илэрч, засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах механизмын тусламжтайгаар үндэсний болон орон нутгийн түвшинд хэрэгжинэ.”¹

Улс төрийн нэгдлийн болон засаг захиргааны бие даасан байдлын зарчмын үүсэл, түүнийг төр эрх зүйн номлол, үндсэн хуулийн болон нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжид гол зарчмын хувьд баталгаажуулах явдал XIX зууны эхний гучин жилд хийгджээ. Энэ хугацаанд эдгээр улсуудад федералистууд (холбоог дэмжигчид) болон унитаристуудын (энгийн нэгдмэл талыг дэмжигчид) дунд тэмцэл өрнөж байсан. Энэ суурь дэвсгэр дээр нэг талаас, үндэсний шинэ төвлөрсөн улс орнууд үүсэх үйл явц өрнөж, нөгөө талаас, нүсэр том газар өмчлөгчдийн улс төрийн болон эдийн засгийн нөлөөллийн эсрэг болон үндэсний нэгдмэл зах зээл байгуулах сонирхолтой, улс төрийн төвлөрлийг өөрийн амин чухал ашиг сонирхлын аюул занал гэж үзэж байсан үндэсний хөрөнгөтнүүдийн тэмцэл явагдаж байлаа.

Иймд улс төрийн нэгдлийн болон засаг захиргааны бие даасан байдлын (автономи) зарчим үүссэн, төрөн гарсан онцлогийг харгалзах үүднээс энэ зарчим нь удирдлагын бодит шаардлага гэхээсээ илүүтэй латин-америкийн ийн хагарлыг (федералистууд болон унитаристуудын) тусгаж, ихэнхдээ үндэстэн-төрийн байгуулалтын хэлбэрийн тухай асуудлыг шийдвэрлэхэд, мөн төрийн удирдлага болон нийгмийн нутгийн өөрийн удирдлагын уялдаа холбоог төгөлдөржүүлэхэд ашиглаж байж гэж тайлбарлаж болно. Америкийг колоничлолын бүр эхэн үеэс энэ зарчим нь нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжийн үндэс болсон төдийгүй өнөөг хүртэл хэрэглэж байна².

1 Дам ишлэв. Sachica L.C. Constitucionalismo colombiano. P.221

2 Жишээ нь, 1993 оны Перу Улсын Үндсэн хуулийн 191 дүгээр зүйл, Венесуэлийн 1999 оны Үндсэн хуулийн 168 дугаар зүйлд, өөрийн засгийн байгууллагыг сонгох, эрх хэмжээний зөвшөөрсөн хүрээнд үйл ажиллагаа чөлөөтэй явуулах, өөрийн орлогын эх үүсвэрийг бүрдүүлэх, мөнгөн хуримтлал бий болгох зэрэг эрхтэй нутгийн удирдлагын нэгжийн бие даасан байдлыг (автоном) шууд бэхжүүлжээ. Нутгийн удирдлагын 4 мянга орчим нэгж (Улс төр, засаг захиргаа,

Улс төрийн нэгдлийг эхний ээлжинд төвлөрсөн удирдлагын аргаар хангах болно гэдгийг олон судлаачид хүлээн зөвшөөрдөг¹. М.А.Штаatinaгийн тэмдэглэснээр “Төвлөн удирдах нь удирдлагын байгууллагын тогтолцоог шатлан захирах зарчмаар: доод шатны байгууллагууд нь дээд шатны байгууллагад захирагдана, дээд шатны байгууллага өөрийн эрх хэмжээ болон доод шатны байгууллагуудын эрх хэмжээний хүрээний ямарч асуудлыг авч үзэж эцэслэн шийдвэрлэх эрхтэй байна.”² Төвлөрсөн удирдлага нь удирдлагын арга зүйн үүднээс зарим давуу талтай. Чухамдаа төв засаг захиргаа нь “орон нутгийн хамт олны хийж үл чадах ямар нэгэн томоохон ажилбар (операци) хийхэд шаардагдах арга зүйн хэрэгсэлтэй учраас бага зардлаар удирдлагыг дээд зэргээр хангах боломжтой. Түүнээс гадна төвлөрсөн удирдлага нь нутгийн албадын үйл ажиллагааг зохицуулж, түүний өртгийг хямдруулна”.³

Ийм ч учраас төрийн байгууллагуудын чиг үүргийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд ашиглаж байгаа төвлөрсөн удирдлагын чадавхийг⁴ (баялаг

санхүүгийн бие даасан байдалтай, өөрийн ашиг сонирхолд хамаарах бүхнийг бие даан удирдах эрхтэй) бүхий Бразил нь холбооны засаглалын зүгээс субъектуудын үйл хэрэгт оролцох хамгийн их боломжтой төвлөрлийн хатуу зарчимд тулгуурласан холбооны улсын хэдий ч муж улсын засаг захиргаанаас орон нутгийн нэгжийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх (интервенци) адил төстэй институтыг авч үздэг. Иймийн учир Бразилын Үндсэн хуульд “орон нутгийн өөрийн удирдлага” гэсэн нэр томъёо байхгүй. Орон нутгийн удирдлагын асуудлуудыг муж улсуудын хууль тогтоомжоор нарийвчлан журамладаг. Ийнхүү орон нутгийн хууль тогтоох засаглалыг зөвлөх депутатуудаас бүрдсэн “Орон нутгийн палат” хэрэгжүүлнэ, харин гүйцэтгэх засаглал нь орон нутгий бүрэн эрхт амбан захирагч, түүний орлогчид (вице-префект), харин шүүх засаглал нь орон нутгийн нэгжийн хууль зүйн хүрэнээс гадуур байна.

1 Үзнэ үү: Garcia Valencia Ant. Relaciones publicas. P.43-54; Gonzalez Sempe Aurelio. Administracion. Municipal y administracion regional (una perspectiva teorica) // Los municipios en Mexico. Mexico: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1978; Bermejo Girones, Juan Ignacio. Derecho de entidades locales. Madrid, 1947; Sosa Wagner Fr. Manual de Derecho Local. Madrid: Ed. Aranzadi, 2000; Casorla Prieto Luis M., Alcubilla Enr. Arnaldo. Temas de Derecho Constitucional. Madrid: Ed. Aranzadi, 2000.

2 Дам ишлэв. Штаatina М.А. Административное право в странах Латинской Америки. С.79.

3 Дам эшлэл: Ведель Ж. Административное право Франции. Түүний зэрэгцээгээр төвлөрлийн харагдах давуу байдал нь нь мөн чанарын хувьд урт настай биш, тэдгээрийн амьдрах чадвар нь тогсголтэй, учир нь байгаа нооцийн хүрээнд удирдлагын үр нөлөөтэй байдлыг хангаж, улс төрийн чиглэлийн хэрэгжилтийг хангаж, төвлөрөл нь удирдлагын үйл ажиллагааг өөдрөг байлгах нөхцөлийг бүрдүүлдэггүй. Бүх гол шийдвэрийг төвөөс гаргадаг бөгөөд доод шатныхнаас дээд зэргээр хэрэгжүүлэхийг шаарддаг. Тийм учраас орон нутгийн бодит байдлыг тооцох, уян хатан байхын хувьд энэ нь хангадаггүй. Латин Америкийн улсуудад төвлөрлийн зарчмыг Засгийн газрын улс төрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд яг зарчмын хувьд нь юуны өмнө өөрийн улс төрийн чиг үүргийг хамгийн дээд үр нөлөөтэйгээр ашигладаг нь тохиолдлын зүйл биш юм.

4 Үзнэ үү: Куфакова Н.А. Местное управление в буржуазных странах и странах освободившихся от колониальной зависимости. М., УДН, 1968; Bernar D., Tomas. Regimen Municipal Argentino.

уламжлалтай) шилжилтийн үеийн улс төрийн дэглэм өөрчлөгдөх үйл явцад Латин (Испанийн) америкийн улсуудад өргөн тархсанаар тайлбарлаж болно. Нутгийн нийтийн удирдлагын зохион байгуулалтын эдгээр хэлбэрийг, XX зууны 70-аад оны сүүлч, 80-аад оны эхэн үед тус тивийн тусгаар тогтносон зарим улс орнууд ардчиллыг тогтоон барих буюу хяналт тавих үзэл баримтлалд тулгуурлан ашиглажээ.

Колумбийн Үндсэн хуулийн 1968 оны №1 актын 52 дугаар зүйлд зааснаар департамент бүрийн губернатор (амбан захирагч) нь Засгийн газрын төлөөлөгчийн зэрэгцээ нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын удирдагч байна. Түүнээс гадна тэр Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгчийн шууд даалгавраар орон нутгийн нэгж, тэдний албан тушаалтны үйл ажиллагаанд захиргааны хяналт тавих эрх эдэлж, департамент дахь үндэсний алба, мөн нутгийн удирдлагын захиргааны байгууллагын ажлыг чиглүүлж, зохицуулна¹.

Латин америкийн нэгдмэл улсын засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын үндэс болсон зарчмуудыг үндсэн хуулиар бэхжүүлсэн байдлыг авч үзэхэд нэг талаас, Төв болон Өмнөд америкийн улсуудын (испанийн болон португалын колони байсан, XIX зууны сүүлээр тусгаар тогтносон) Үндсэн хуулиуд нөгөө талаас, Карибын тэнгисийн сав газрын улсуудын (английн колони байсан, зөвхөн XX зууны 60-70 оны үед тусгаар тогтносон) гол хуулиудын ялгааг олж харж болно. Үндсэн хуулийн хэлбэр төдийгүй (нэр, хэм хэмжээ, бүтэц, агуулга гэх зэрэг), мөн агуулгын хувьд ч ялгаатай байна.

Жишээ нь, Карибын тэнгисийн сав газрын улс орнуудын үндсэн хуулиудад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарилалтыг тодорхойлох үндэстэн-төрийн байгуулалтын хэлбэр, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын тогтолцоог бэхжүүлсэн үндэслэл байхгүй. Мөн тэдгээрт эдгээр асуудлыг хууль тогтоомжоор ямар нэгэн байдлаар зохицуулах эсэх талаар ч дурдаагүй байна.

Ийм учраас бид Латин Америкийн тухай ярихдаа зөвхөн Төв болон Өмнөд Америк, тэдгээрийн үндсэн хууль дахь нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын асуудалд илүү анхаарах болно².

Buenos Aires: Ed De Palma, 1976; Bernashchina Gonzale Mario, Derecho municipal chileno. Santiago, 1952; Castela Rodriguez Julio. Manual de organizacion y funcionamiento de las Entidades Locales. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas, 1990.

1 Constitucion Politica de Colombia. Bogota, 1976. Art.52; Ley Organica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo // Constituciones y Leyes Politicas de America Latina, Filipinas y Guinea Ecuatorial. T. II. Vol.L Sevilla, 1989. P. 167-174.

2 Ихэвчлэн эдгээр улс орнуудын үндсэн хуулийн эхний зүйл заалтад л төрийн нутаг дэвсгэр-

XX зууны 60-70-аад оны үед байнга гарч байсан төрийн эргэлтүүд нь урьд өмнөх шигээ үндсэн хуулийн тогтворгүй байдалд хүргэж байсан онцлогтой. Ихэвчлэн засаглалыг булаан авсан цэргийнхэн төдийгүй, хамгийн үл бүтэх дарангуйлагч хүртэл үндсэн хуулийн шинэ баримт бичгийн тусламжтайгаар өөрийн удирдлагыг албажуулахыг яарч байсан, энэ нь өмнөх Үндсэн хуулиас зөвхөн хоёрдугаар зэргийн, өөрөөр хэлбэл, үндсэн биш асуудлаараа л ялгагдаж байсан. Зууны хоёрдугаар хагасын латин америкийн үндсэн хуульт болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны нэг онцлог бол хамгийн “хатуу” дарангуйлалд байсан ч гэсэн Үндсэн хуулийг бүтээгчид нь аргагүйн эрхэнд “ардчилсан баг”-аар халхавчлахад хүргэж байсан¹.

Дангаар ноёрхох дэглэмийн төр барих аргууд нь улс төрийн эрх, иргэний хувийн эрх, эрх чөлөө, нутгийн өөрийн удирдлагын талаар нарийн нягт дэлгэрэнгүй боловсруулсан бүхэл бүтэн бүлэг, хэсгийг үндсэн хуулиас арчиж чадаагүй юм.

Бидний авч үзэж байгаа улс орнуудын Үндсэн хуулийн талаар профессор О.А.Жидков тэмдэглэхдээ: “улс төрийн засаглалыг саармагжуулах чиг хандлагыг тусгаснаар засаг захиргааны төвлөрсөн тогтолцоог илүү тод

засаг захиргааны нэгжийн талаар заасан байдаг. Энэ нь энгийн төвлөрсөн гэж тодорхойлж, улмаар “засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах явц дахь улс төрийн нэгдлийн” зарчимд үндэслэсэн улс төрийн нэгдлийн шаардлагыг хэрэгжүүлэхэд чиглэж байсан. Жишээ нь: XX зууны 90-ээд оны эхээр хүчингүй болсон Колумбын 1886 оны Үндсэн хуулийн I зүйлд “Колумб үндэстэн нь нэгдмэл болон өөрчлөн байгуулагдаж байна”, “Эквадор үндэстэн нь хараат бус, тусгаар тогтносон, ардчилсан, нэгдмэл улс болон тогтнож байна” (Эквадорын 1980 онд батлагдаж, 1998 онд нэмэлт орсон Үндсэн хуулийн I зүйл), Үзнэ үү: Garrido Falia Fernanda. La descentralization administrativa. Costa Rica, 1967; Латинская Америка и Карибы. С. 154-159, 337-346.

1 Үзнэ үү: Club Jean Moulin. El Estado y el Ciudadano. Mexico: Ed. Aguilar, 1967; Diverget Maurise. Metodos de las Ciansias Social-s. Madrid: Ed. Ariel, 1975. Fayt S. Carlos. Derecho Politico. Buenos Aires: Ed. Abeledo Porrot, 1986. Бидний авч үзэж байгаа улс орнуудын улс төрийн хөгжилд энэ цаг үеийн Латин Америкийн онцлог бүхий олон үзэгдэл нөлөөлсөн гэж болно. 1980-аад оны үйл явдлаар төрийн эрхийг барих Үндсэн хуульт хэлбэрийг өргөжүүлэх, бэхжүүлэх чиг хандлага ажиглагдсан. Перу Улсад 1980 онд байгуулагдсан 1983 оны орон нутгийн сонгуульд 31% санал авч, нийслэл хотод “Зүүний хүчний нэгдэл” эвсэл ялсан. Бүх нийтийн 1985 оны сонгуулиар энэ эвсэл нь 23% санал авч, априст (коммунист чиг хандлагатай зүүний хөдөлгөөн) намын дараа хоёрдугаар байр эзэлжээ. Колумб Улсад 1986 оны бүх нийтийн сонгуулиар “Эх орончдын холбоо” 4.5% санал авч гуравдугаар байр, Конгресст 14 дүгээр байрт оржээ. Гэвч 1990 оны 12 дугаар сард болсон “Үндэстний үндсэн хуулийн Ассамблейн” сонгуульд зөвхөн 2,34% санал авчээ. Харин 28% санал авч, 70 мандатаас 20-ийг авсан зүүний радикал хөдөлгөөний “Дөрөвдүгээр сарын 19-ний хөдөлгөөн” ялжээ. Нэгэнт тогтсон ардчилсан дэглэм хэл амаа ололцох хүртэл хуучин байсан болон шинэ асуудлуудаас үүдсэн нийгэм-эдийн засгийн тогтворгүй байдал урт удаан хугацаанд үргэлжилсэн. Үзнэ үү: Строганов А.И. Указ.соч.С.278, 372-373, 385; Латинская Америка и Карибы. 2000.

тусгасан унитаризмыг бэхжүүлэхийн хамт нутгийн өөрийн удирдлагыг хадгалж чадсан”¹ гэжээ. Тухайлбал Перугийн Үндсэн хууль нь “нэгдмэл улс” гэсэн ойлголтыг “энгийн төвлөрсөн улс” гэсэн ойлголтоор (Перугийн 1980 оны 7 дугаар сар хүртэл хүчин төгөлдөр үйлчлэн 1933 оны Үндсэн хууль мөн 1993 оны Тулгуур хуулийг бид жишээлж болно) орлуулжээ.

Ийнхүү дурдсан улсуудын Үндсэн хуульд төрийн байгуулалтын нэгдмэл хэлбэрийг хоёр аргаар баталгаажуулдаг: төрийн байгуулалтын нэгдмэл шинжийг шууд заах (Колумб) арга замаар болон төрийн байгуулалтын нэгдмэл хэлбэрийг шууд бусаар тодорхойлох замаар бэхжүүлжээ. Төрийн байгуулалтын нэгдмэл хэлбэр заримдаа зүгээр л төсөөлөгдөх түвшинд /сэтгэн бодох замаар (Коста-Рика) тодорхойлж болох/ байна.

6.4. Нэгдмэл улс ба бүс нутгийн удирдлага

Улс төрийн нэгдмэл байдлын шаардлага нь үндэстэн-төрийн байгуулалтын нэгдмэл хэлбэр, бэхжүүлсэн үндсэн хуулийн хэм хэмжээнд хэрэгжих бол засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах шаардлага нь нутаг дэвсгэрийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтыг тогтоосон, нутгийн (өөрийн) удирдлагын байгууллагын тогтолцоог тодорхойлсон Үндсэн хуулийн хэм хэмжээнд хэрэгжинэ.

Төрийн зохион байгуулалтын хамгийн чухал хэсгийн хувьд Эквадор, Перу, Колумби болон Чилийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт нь энэ байгуулалтын хамгийн хуучинсаг, шаталсан бүтэцтэй байна. Бүр хараат байсан үед үүсэн тогтсон хуваарилалт нь бүс нутгийн нийгэм-эдийн засгийн тогтвортой хөгжилд ноцтой саад тотгор, бүхэл бүтэн улс төрийн (энд нутгийн өөрийн удирдлагын болон бүс нутгийн байгууллагын талаар ярих ч хэрэггүй) чиг үүргийн хэрэгжилтийг тодорхой хэмжээгээр алдагдуулах хүчин зүйл болж байна.

Эдгээр улсууд бий болсон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бүтцэд илт байгаа дутагдалтай талаа үл харгалзан эдгээр бүтцийг өөрчлөх дорвитой оролдлого гаргахгүй байна. Энэхүү бүтэц ихэвчлэн үндсээр нь өөрчлөх оролдлогод өртөөгүй бөгөөд шинээр батлагдсан үндсэн хууль (Эквадор 1998, Чили 1981, Колумби 1991, Перу 1993 онд баталж хойшид төрийн байгуулалтын үйл ажиллагаатай холбоотойгоор нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан), үндсэн хуульчилсан болон төрийн нийгэм-эдийн засгийн байгууллын янз бүрийн асуудлыг зохицуулсан нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжийн

¹ Дам ишлэв. История государства и права зарубежных стран: В 2 ч: Учебник для вузов/Под ред. О.А. Жидкова и Н.А. Крашенинниковой. М: Норма-Инфра-М.,1998. С.494.

түвшинд дорвитой өөрчлөлт хийгээгүй. “Чили, Колумби, Эквадор, Перу эдгээр бүх улсад тэдгээрийн хэлбэрээс үл хамаарч улсын нутаг дэвсгэрийн улс төрийн, засаг захиргааны хуваарь үеэ өнгөрөөсөн бөгөөд бүс нутгийн нийгэм-эдийн засгийн болон төв засагтай харьцах харилцаанд тохирохгүй байна.”¹

Судалгаанд хамрагдаж байгаа улсуудын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарьт нутаг дэвсгэр багатай, өөрийн оршин байх аж ахуй-эдийн засгийн, заримдаа бүр хүн ам зүйн үндэс үгүй болсон, хэт хуучирсан нутаг дэвсгэрийн нэгж одоо хүртэл хадгалагдсаар байна. Энэ нь хууль тогтоомжоор нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад хүлээлгэсэн бүрэн эрхийг орон нутгийн улс төрийн удирдагч-касикууд шууд буюу тэдгээрийн хяналт дор хэрэгжүүлдэг хөдөөгийн нутагт ялангуяа хамаарна. Аж үйлдвэрийн томоохон төвүүдтэй хаяа нийлсэн районууд ховор биш тохиолдолд хөрш хөдөөгийн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн бүрэлдэхүүнд үлддэг. Иймэрхүү “архаизм /хоцрогдол/” хадгалагдсаар байгааг улс төрийн намын сонгуулийн технологи (эсхүл бүр махинаци)-той холбоотой, том хэмжээний газар өмчлөгчдийн ашиг сонирхлоор тайлбарлагдана.

Латин (Испанийн) америкийн нэгдмэл улсуудын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгууллын зохицуулалт нь төрийн төв байгууллагуудын бүрэн эрхэд хамаарах бөгөөд тусгай хууль тогтоомжоор хэрэгжүүлдэг. Улсыг зохих засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид хуваах үндсэн зорилго нь тухайн бүс районы²(эсхүл бүхэлдээ улсын) хүн амын хэрэгцээнд тохирсон төрийн удирдлагын болон нутгийн удирдлагын хамгийн зохистой, үр нөлөөтэй тогтолцоог олоход оршино.

Нэгдмэл улсууд нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын нягтаршил, түүхэн уламжлал, эдийн засгийн хөгжлийн түвшин, хүн амын үндэстэн ястны бүтэц болон бусад шинжээр ялгагддаг. Энэхүү ялгаа нь эдгээрийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийн үндэс болсон, хэдий тийм боловч тэдгээрийн нэлээдэд төрийн аппаратын төвлөрсөн-хүнд суртлын бүтцэд тохирсон, өнгөрсөн колончлолын үеэс уламжилсан схем хадгалагдсаар байна.

Судалгаанд хамрагдсан улсуудын бүсийн хуваарилалтын гол цэг болох засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийг суурин-(Эквадор), эсхүл департамент-(Колумби, Перуд), муж -(Чили)³ гэж нэрлэдэг.

1 Эшлэл: Wyrwa T. Les Republiques Andines. P., 19972, p.581.

2 Үзэх: Еремян В.В. Местное самоуправление и муниципальное управление. х.354-355.

3 Департамент, эсхүл суурины тоо 5 (Гаити), 19 (Парагвай), 20 (Эквадор), 25 хүртэл (Доминиканы БНУ), гэхдээ эдгээр хэлбэлзэлд ямар нэг зүй зохист тогтолцоо байна гэж үзэхгүй байна. Жишээ нь Гаити 28 мянган хавтгай дөрвөлжин км нутагтай, хүн амын тоо нь ойролцоогоор 6 сая, 5 департаментад хуваагддаг, харин Доминиканы БНУ Гаититай бараг адил хүн амтай жаахан

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын бүтэц нь өөр өөр:

- нэлээд улсуудад энэ нь хоёр шатлалтай (суурин болон нийгэмлэг; департамент болон нутгийн удирдлагын тойрог; департамент болон автономит нутгийн удирдлагын тойрог; департамент болон нутгийн удирдах хунт);
- нэлээд улсуудад гурван шатлалтай тогтолцоо байсан (суурин, кантон, приход; суурин, кантон, муж; суурин, коммун; суурин, кантон, тойрог;);
- эцэст нь дөрвөн шатлалтай нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын тогтолцоотой улс байдаг (департамент, тойрог, нийгэмлэг, квартал болон тойрог; департамент, суурин, район, кантон).¹

Перу, Колумбийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарьт тэдгээрийг онцгой бүлэгт ангилах онцлог ажиглагддаг.

Жишээ нь, Перуд 1933 оны Үндсэн хуульд нутаг дэвсгэрийн хуваарийн 3 шатлалт тогтолцоо үйлчилдэг. Үүний зэрэгцээгээр нутаг дэвсгэрийг нь бүхэлд нь хамарч хуваагддаг департаментаас гадна далайн эргийн Тумбес, Мокегуа суурин, үндсэн хуулийн суурин Кальяо гэх мэт хуулиар тодорхойлсон тусгай статустай засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд байдаг. XX зууны хоёрдугаар хагасын нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын нэгжийн шинэ хэлбэр (Перугийн Үндсэн хуулийн Зүйл 197-199) бол юуны өмнө тогтвортой нийгэм-эдийн засгийн холбоогоор холбогдсон, нийтийн захиргааны онцгой байгууллага ажиллагаагаа явуулдаг эдийн засгийн бүсүүд болж байна.

Перугийн Үндсэн хуулийн 264-268 дугаар зүйлийн дагуу бүсийн засаг захиргааны байгууллага (орон нутагт төрийн төвлөрсөн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлагыг хадгалж) болох бүсийн хурал ажилладаг. Хурлын чухал онцгой эрх нь: бүсийн төсөв, хөгжлийн төлөвлөгөө батлах; бүсийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болох даргаар толгойлуулсан бүсийн зөвлөлийг байгуулах. Бүсийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын бүрэн эрхэд Үндсэн хууль нийгэм-эдийн засгийн өргөн хүрээний асуудлыг хамруулсан: төсөв, эдийн засгийн төлөвлөгөө, тэдгээрийн гүйцэтгэлийг

илүү нутаг дэсгэртэй байж 25 департаментад хуваагддаг. Нөгөө талаас жишээ нь, Боливи (10986 мянган хавтгай дөрвөлжин км нутагтай, 6 сая гаруй хүнтэй), Гондурасаас 10 дахин том нутаг дэвсгэртэй, 2 дахин олон хүн амтай, 10 департаментад хуваагддаг байхад Гондурас 18 департаментад хуваагддаг. Үзэх, Латинская америка в цифрах. 1989.

1 Жишээ нь, Панам Улс 11 сууринд хуваагддаг бөгөөд энэ нь тойрог, нийгэмлэгт хуваагдана. Үзэх: Las Juntas Comunales: su organizacion y funciones. Ley № 105 (de 8 de octubre de 1973)// El Poder Popular. El representante de corregimiento y sus instrumentos legales. Panama, 1979. 19-29.

боловсруулах; бүсийн өмчийг удирдах; захиргааны хэргийг шийдвэрлэх¹.

Бүсийн түвшний удирдлага төрийн (нийтийн) захиргаанд уламжлалт шатлан захирагдах байдлаар зохион байгуулагдаагүй, Перугийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийн гурван шатлалд бүгдэд нь зэрэгцээ байдлаар үйл ажиллагаагаа явуулдгаараа онцлог юм.

Колумбийн нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын онцлог нь 22 департаментын зэрэгцээгээр таван интендантство (Араука, Какета, Касанаре, Путумайо, Сан-Андрес болон Провиденси), таван комиссариат (Амасонас, Гуавьяре, Гуайния, Ваупес, Вичада), эдгээр нь цаашаа муниципалитет /орон нутаг/-д болон орон нутгийн тойрогт хуваагддаг.

Интендантство болон комиссариат (зарим тохиолдолд үндэсний нутаг дэвсгэр гэж нэрлэгддэг)² нь нутгийн хэргийг удирдахад харьцангуй хараат бус байдлаараа ялгардаг. Департаментаас ялгаатай тал нь тусгай хууль тогтоомжоор дамжуулан захиргааны зохион байгуулалт, интендантство, комиссариатын бүрэлдэхүүнд ордог орон нутгийн дэглэмийг тогтоодог төв засгийн газрын шууд удирдлагад байна. Дурдсан засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжийг хуулиар байгуулж, татан буулгаж болно. Эцэст нь зөвхөн хууль л тэдгээрийн сонгуулийн, захиргаа-шүүхийн, шүүхийн тогтолцоог зохицуулдаг³.

Колумбийн нийслэл өөрийн онцгой захиргааны статустай- тусгай

1 Үзэх: *Constitucion politica del Peru* > Lima > 1993. Art. 197-199. 264-268. Бидний судалгаанд хамрагдаагүй Латин америкийн нэлээд хэдэн нэгдмэл улсад хүртэл үүнтэй төстэй байгууллага байдаг. Жишээ нь, Панамд 1973 оны 6 сарын 26-ны №50 хуулийн дагуу суурингийн түвшинд суурингийн депутат, захирагч, цэргийн тойргийн дарга, төрийн тусгай байгууллагууд өөрөө удирдах бүтцийн дарга нараас бүрдсэн суурингийн зохицуулах зөвлөл ажилладаг. (Зүйл 3) (de 26 de junio de 1973)/El Poder Popular. El representante de corregimiento y sus instrumentos legales. Panama, 1979. P.20-29.

2 Нэлээд хэдэн зохиогч үндэсний нутаг дэвсгэрийг нэгж гэж үзэж төрийн бүтцэд орох боломжгүй гэж тодорхойлсон: “Үндэсний нутаг дэвсгэрийн-интендант, комиссариатын дэглэм-өөрийн эдгээр нэгжийг оршин байгаа бүтцийн хэсэг болгон нэгтгэх чадваргүй болохоо харуулсан, тэдгээрийн нутаг дэвсгэрийг эдийн засгийн хувьд үр нөлөөтэй ашиглах, бусад нутаг дэвсгэрийн нэгдлийг хангахад ч ашиглах чадваргүй байн.. Үүний шалтгаан нь К.Сачикийн тэмдэглэснээр - төв засгийн газраас бүрэн хамааралтай, нутгийн удирдагыг хэрэгжүүлэхэд хараат бус байдал байхгүй байдлаар тайлбарлагддаг ” (Sachica L.C. *Constitucionalismo colombiano*. P.230)

3 1968 оны #3 тоот хууль тогтоомжийн актын 3 дугаар зүйл (энэ хуулиар дамжуулан үндсэн хуулийн хэсэгчилсэн шинэчлэл хийсэн) интендентство болон комиссариатыг холбогдох хэм хэмжээний актыг гаргаснаар департамент болгон өөрчлөх ёстой, гэхдээ 5 дугаар зүйлд заасан департамент байгуулагдах тодорхой нөхцөлийг хангасан байна гэж тогтоосон. Ингэхдээ интендантство болон комиссариатуудыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болгон өөрчлөн байгуулахын тулд тэдний жилийн орлого болон хүн амын тоо 5 дугаар зүйлд зааснаас 50% бага байх боломжтой. Үзэх: Чиркин В.Е. Тихонов А.А., Рябов. С.В. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.119-120.

тойргийн статус (districto special) эдлэнэ.

Перу, Колумбийн (хэрвээ холбооны улсын тухай ярих юм бол Мексикийн Нэгдсэн улстай адил) хөдөөгийн уламжлалт (индианы) сууринд нутаг дэвсгэрийн автономийн захиргааны онцгой статусыг олгосон¹.

Латин америкийн олон улсад хөдөөгийн нутаг дэвсгэрийг зохицуулсан тусгай хууль үйлчилдэг. Нийгэмлэгт (Мексикт эхидо, Эквадорт коммун, Колумбид резервация) засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн статусгүй байдаг. Нийгэмлэгийн удирдлагын байгууллага нь төрийн нийтийн захиргааны удирдах байгууллагад нэгдээгүй бөгөөд хүн амын нийгмийн өөрийн удирдлагад тооцогддог.

Эквадорт 1998 оны Үндсэн хууль болон 1937 оны “Коммуны зохион байгуулалт, дэглэмийн тухай” хуулийн дагуу 50-иас доошгүй хүн амьдардаг хөдөөгийн хүн ам оршин суух газрыг хөдөөгийн хүн ам оршин суух коммун гэнэ.

Коммуныг удирдах байгууллага болох коммуны зөвлөл /кабильдо/ нь оршин суугчдын нийтийн хурлаас сонгогдсон, 5 хүний бүрэлдэхүүнтэй, төв захиргааны тусгай хяналтын дор улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн доод түвшинд улс төрийн лейтенант²-ын түвшинд үйл ажиллагаагаа явуулдаг.

Колумбийн 1991 оны Үндсэн хуулийн 286 дугаар зүйлийн 2 дэх хэсэгт заасны дагуу “нутаг дэвсгэрийн нэгжид департамент, тойрог, муниципи, уугуулуудын нутгийг тооцно.” 329-330 дугаар зүйлийн дагуу уугуулуудын нутгийн нэгж (“резервация”-resguardos)-ийг индианчуудын нийгэмлэгийн оролцоотойгоор Засгийн газар тодорхойлно. Хэрвээ резервация хоёр буюу түүнээс дээш департаментын нутаг дэвсгэр дээр байрладаг бол түүний захиргааны удирдлагыг аборигенийн зөвлөл, департамент бүрийн захирагчтай хамтран хэрэгжүүлнэ.

Аборигенийн зөвлөл тухайн нутаг дэвсгэр дээр амьдарч байгаа индиануудын уламжлал, заншлын үндсэн дээр байгуулагдаж, үйл ажиллагаагаа явуулна. Үндсэн хүн амын амьдарч байгаа авсаархан нутаг

1 Колумбын үндсэн оршин суугчид үнэн хэрэгтээ орчин үеийн нийгмийн гадна үлдсэн. Тэд урьдын адилаар отог овгоор, тусгаарлагдан хөдөөгийн болон ширэнгэн ойн бүсээс тусгаарлагдан амьдарч, өөрийн хэлээр ярьж байна. Индианчуудын ихэнх хэсэг нь (80%) Нариньо, Кауза, Нуахира департаментууд, Ваупес, Амасонас комиссариатуудад амьдарч байна. Ингэхдээ нэлээд нутаг дэвсгэрийн засаг захиргааны статус нь хэд хэдэн удаа өөрчлөгдсөн: эхлээд энэ нь комиссариат байсан, дараа нь хойг интенданство болсон, харин 1968 онд департамент болсон.

2 Үзэх: Lay de La organizacion y regimen de las comunas//Ituralde D.A. Muamote> Campesinos y comunas. Ottavalo, 1980. P.163-165.

дэвсгэр дээр шүүхийн чиг үүргийг бий болсон нутгийн (уламжлалт) хэм хэмжээний хүрээнд хэрэгжүүлж болно. Иргэд болон нийгэмлэг хоорондын жижиг маргааныг эвлэрүүлэх шүүх шийдвэрлэж болно (хуулиар захиргааны нийтлэг хувиараас гадна нийтийн чиг үүрэг, албыг хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээлгэсэн нутаг дэвсгэрийн нэгжийг тогтоох боломжийг заасан).

Перугийн 1993 оны Үндсэн хуулийн 207 болон 211 дүгээр зүйл уугуул/индианчууд/ иргэдийн нийгэмлэгт зориулагдсан.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тухай ярихдаа (юуны өмнө, үндсэн хуулийн болон нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжид хийсэн дүн шинжилгээн дээр үндэслэн), нутгийн удирдлагын байгууллагын тогтолцоо төвлөрсөн (гэхдээ илэрхий төвлөрлийг сааруулсан элементтэй) бөгөөд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарьтай бүрэн нийцсэн гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой. Авч үзэж байгаа нэгдмэл улсуудад нутгийн өөрөө удирдах төлөөллийн байгууллагууд доод (орон нутгийн) болон дунд (бүсийн, департаментын, суурин) түвшинд байгуулагдана. Тийм учраас нэлээд зохиогчид эдгээр улсуудын тухайд нийтлэг хандлагыг-төвлөрсөн удирдлагын онцгой тогтолцоог, эсхүл захиргааны хараат бус байдлыг практикт ашиглахаас татгалзах гэж тодорхойлсон. Энэ нь тэдгээрийг эх газрын (төвлөрлийг сааруулсан), коммуны, эсхүл англо-саксоны (муниципалын) тогтолцоонд биш харин удирдлагын холимог тогтолцоонд (үнэндээ одоохондоо маш том хэмжээний нөхцөлт байдалтайгаар) хамааруулах боломж өгч байна¹.

Түүхийн хувьд нутгийн удирдлагын байгууллагын тогтолцоог байгуулах энэ зарчим Чилийн 1925 оны Үндсэн хуульд хамгийн оновчтой илрэлийг (хууль зүйн техникийн тухайд) олсон. Ийнхүү 88-р зүйлд дээрх дотоод удирдлагын зорилгоор Бүгд Найрамдах Улсын нутаг дэвсгэр нь сууринд, суурин нь департаментад, департамент нь субделегацид, субделегаци нь тойрогт хуваагдана.

Суурин бүрийн удирдлагыг интендант-Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгчийн төлөөлөгч хэрэгжүүлнэ. Департамент бүрийг суурингийн

1 Дэлгэрэнгүйг үзэх: Иностранное конституционное право. Под ред. Проф. В.В.Маклакова.М.Юристь, 1997.с. 64-66. 113-116, 184-188, 215-218; Авилова А. Федеративная модель решения регионального вопроса в Италии: экономический аспект // проблема теории и практики управления. 1996. № 5. С.55-59; Испания: новая модель отношений между центром и регионами. // Народный депутат. 1993. №4. с.57. Ferrando Badia Juan (coord). Regimens Politicos Actuales. Madrid: Tecnos, 1995. P.186-190. 347-357, 424-431, 489-493; Munoz Machado Santiago. La reforma de la Administracion local// Documentacion administrativa.Madrid, num. 192, octubre-diciembre, 1982.p.329-362; Photosching Humberto. Por una nueva legislacion municipal y provincial (Italia)//Documentacion administrativa.p.191-206.

интендантад захирагддаг захирагч хэрэгжүүлнэ. Захирагчийг ерөнхийлөгч холбогдох интендангийн санал болгосноор томилох бөгөөд чөлөөлөх асуудлыг Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор интендант нь шийдвэрлэж болно (захирагчид шийдвэрийн үндэслэлийг урьдчилан танилцуулснаар).

Субделегацийг департаментын захирагчийн томилсон, түүнд ажлаа тайлагнадаг субделегатууд удирдана. Тэдгээрийг захирагч орлож болох бөгөөд энэ тохиолдолд өөрийн шийдвэрийн үндэслэлийг суурингийн интендантад тайлбарлана. Тойргийг субделегатад ажлаа тайлагнадаг байцаагчид удирдана, тэднийг субделегат (шийдвэрийнхээ үндэслэлийг урьдчилан тайлбарласны үндсэн дээр) томилж, чөлөөлнө.

Чилийн төрийн дотоод удирдлагын тогтолцоо 4 шатлалтай бол захиргааны удирдлагын дотоод тогтолцоо нь /нутгийн өөрийн удирдлага/ - суурин, нийгэмлэг гэсэн хоёр шатлалтай. Үндсэн хуулийн 93 дугаар зүйл: “Захиргааны дотоод удирдлагыг хэрэгжүүлэх зорилгоор улсын нутаг дэвсгэрийг сууринд, сууриныг нийгэмлэгт хуваана.” гэжээ. 1925 оны Үндсэн хуульд зааснаар Захиргааны нэгж “суурин” /провинция/ нь ижил нэртэй улс төрийн нэгжтэй тохирч байсан, харин захиргааны “нийгэмлэг /община/” гэх нэгж нь улс төрийн “субделегаци”¹ гэдэг нэгжтэй тохирч байсан (1970-аад оны эх хүртэл Чили Улс 25 сууринд хуваагддаг байсан. 1974 онд шинэ засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь тогтоосон, үүгээр улс 12 муж, 40 сууринд хуваагдсан).

Департамент, тойргоос ялгаатай нь суурин, нийгэмлэг нь өөрийн нутгийн удирдлагатай байсан: суурингийн хурал болон орон нутгийн хурал. Энэ нутгийн өөрийн удирдлагад хууль тогтоогч тухайн нутгийн оршин суугчид сонгосон, (тухайн тохиолдолд суурин, нийгэмлэг-субделегаци) нутгийн хэргийг удирдах байгууллагыг хамааруулж байсан. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаа (1981 оноос өмнө Чилид болон судлагдаж байгаа бусад улсад) нь төрийн төв байгууллага болон түүний орон нутаг дахь төлөөлөгч-захирагч, префект, супрефект гэх мэтийн бүрэн хяналтад байдаг. Үүний зэрэгцээгээр орон нутгийн асуудлыг шийдвэрлэхэд төв засгийн зүгээс тавих хатуу хүнд сурталт хяналтыг үл харгалзан, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагагүй засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжтэй харьцуулахад орон нутгийн асуудлыг шийдвэрлэхдээ төв засгийн газраас илүү хараат бус байсан.

Энэхүү Үндсэн хууль нь албан ёсоор 1980 он хүртэл үйлчилсэн. Чилийн хунт 9 сарын 11-нд бүх нийтийн санал асуулга явуулахаар шинэ Үндсэн

1 Үзэх: Constitucion Politica de Chile. Santiago de Chile, 1925. Art. 8893.

хуулийн төслийг танилцуулах хүртэл үйлчилсэн. Шинэ Үндсэн хууль 1981 оны 3 сарын 11-нд хүчин төгөлдөр болсон.

Чилийн 1981 оны Үндсэн хууль (энэ улсын түүхэнд хамгийн авторитар /дангаар ноёрхох дэглэм тогтоосон /үндсэн хууль байсанд эргэлзэх зүйл байхгүй) түүхийн явцад бий болсон улс төрийн бүтэц болон институтууд, тэр дундаа засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь, нутгийн удирдах байгууллагын тогтолцоонд дорвитой засвар хийсэн. Нутаг дэвсгэрийн дөрвөн шатлалтай тогтолцоог муж, суурин, коммун гэсэн гурван шатлалт тогтолцоогоор сольсон. Нутгийн өөрөө удирдах төлөөллийн байгууллагыг татан буулгаж, тэдгээрийн оронд дараах бүтцийг тогтоосон: интендант (мужийн захиргааны тэргүүн)-ын дэргэд муж (бүс)-ийн хөгжлийн зөвлөл; алкальд (орон нутгийн засаг захиргааны тэргүүн)-ын дэргэд -коммуны зөвлөл¹.

Интендант, захирагчийг өмнөхийн адилаар ерөнхийлөгч 6 жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд энэ хугацаанд сольж болно. Орон нутгийн засгийг шууд санал хураалтаар 4 жилийн хугацаагаар сонгоно. Сонгуулийн тойрог нь засаг захиргааны райончлолын хуваарьтай давхарддаг. “Бүсийн хөгжлийн зөвлөлийн тухай” 1987 оны үндсэн хуульчилсан органик хуулийн дагуу интендант (бүс дэх төвийн төлөөлөгчийн)-ын дэргэд зөвлөлдөх чиг үүрэгтэй нийтийн- тусгай корпоратив байгууллага болох-бүсийн хөгжлийн зөвлөлийг байгуулсан. Тэдгээрийн бүрэлдэхүүнд: бүсийн нутаг дэвсгэр дээрх суурингийн захирагч; бүсэд байрласан цагдаагийн болон цэргийн ангиудаас тус бүр нэг төлөөлөгч; бүсийн нутаг дэвсгэр дээр үйл ажиллагаа явуулдаг, 50%-иас багагүй төрийн өмчтэй эдийн засгийн, нийгэм, соёлын байгууллагуудаас тус бүр 5 төлөөлөгчөөс бүрдэнэ. Бүсийн хөгжлийн зөвлөл байгуулснаар төрийн үүрэг роль өсөн нэмэгдэж, нутгийн засаг захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны чиглэл эрс өөрчлөгдсөн, учир нь эдгээр нь зөвхөн нутгийн хүн амын нийгэм-эдийн засгийн асуудлыг шийдвэрлэх гэхээсээ илүүтэйгээр тэрээр төрийн хөтөлбөрийг орон нутаг дахь хувийн салбартай холбон зохицуулдаг. Тийм учраас иймэрхүү төрлийн байгууллага төрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэггүй, харин зөвхөн зөвлөх шинжтэй үүрэг гүйцэтгэдэг².

XX зууны 80-аад оны дунд, 90-ээд оны эхээр өмнөх 10 жилд төрийн эргэлтээр тогтоосон цэргийн болон цэргийн-фашист диктатур, өөрийн байр

1 Үзэх: Еремян В.В. Местное самоуправление и местное управление. С.357-359.

2 Үзэх: Ley Organica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo// Constituciones y Leyes Politicas de America Latina, Filipinas y Guinea Ecuatorial. T.II Vol.1. Sevilla, 1989. p.167-174.

суурийг ардчилсан диктатурт тавьж өгсөн. Энэ үйл явдал нэлээд улсад бүр 1960-аад оны эхээр болж өнгөрсөн. Жишээ нь, Перуд орон нутгийн сонгуулийг бараг 40 жил хориглосны дараа 1963 онд сэргээсэн¹.

Хүчирхийллийн замаар биш Үндсэн хуулийн замаар батлагдсан шинэ улс төрийн хүчнүүд төрийн эрх зүйн дэг журмыг юуны өмнө, төв болон орон нутагт чөлөөт сонгуулийг сэргээсэн. Энэ үйл ажиллагаа нь дарангуйллын дэглэмийн тогтворгүй, урт насгүй байдалтай болон бусад зүйлтэй холбоотой байсан, учир нь тэд иргэний ч, цэргийн ч дэглэмийн нийгэм-эдийн засгийн хөнөөлт үр дагаврыг биеэрээ туулсан зөвхөн үндэсний хөрөнгөтнүүдийн, дундаж давхаргын ч биш өргөн хүрээний хүн амын итгэлийг алдсан. “Цэргийн дэглэм төрийн эрхийг маш хурдан авсан, харин нийгэм-эдийн засгийн асуудлыг шийдвэрлэх, иргэний удирдлагын өдөр тутмын зорилтыг хэрэгжүүлэхдээ өөрийн чадваргүй байдлыг харуулсан”² гэж О.А. Жидков үнэн байдлыг хэлжээ.

XX зууны 90-ээд оны эхээр ерөнхийдөө өргөн олон нийт төр засагт, уламжлалт намд болон ер нь улс төрд үл итгэх байдал хүчтэй болсон. Үүнийгээ өөр өөр байдлаар илэрхийлсэн. Колумби болон бусад хэд хэдэн улсад 1991-1994 оны сонгуульд сонгогчдын тэн хагасаас илүү нь оролцоогүй. Перуд сонгогчид уламжлалт улс төрийн намуудыг бүгдийг нь “дэмжээгүй”. Нөхцөл байдал Ерөнхийлөгч А.Фухиморогийн хийсэн 1992 оны 11 сарын 22-нд үндсэн хуулийн эргэлттэй холбоотой өрнөсөн. 1992 оны 11 сарын 22-нд парламентыг тараагаад Фухиморо Үндсэн хуулийн ассамблейн сонгуулийг зохион байгуулсан, ассамблей Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах ажилтай нэгэн зэрэг парламентын бүрэн эрхийг авч, Фухиморогийн ерөнхийлөгчийн засаглал дуустал буюу 1995 оны 6 сарын 28 хүртэл хэрэгжүүлсэн. 1993 оны 1 сард зохион байгуулсан орон нутгийн сонгуульд бүх уламжлалт (хуучин) намууд (“апристууд”-10%, “зүүний хүчнүүдийн нэгдэл”-2%) дөрөвний нэгээс дөнгөж давсан хувийн дэмжлэг авсан бөгөөд сонгогчдын 60% нь бие даасан нэр дэвшигчдийн төлөө саналаа өгсөн.

1993 оны 10 сарын 31-ний бүх нийтийн санал асуулгаар дэмжигдсэн Перу Улсын Үндсэн хуулийн дагуу хууль тогтоох байгууллагын онцгой бүрэн эрх, чиг үүргийг хязгаарлаж гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд төрийн тэргүүний эрх мэдэл өргөжсөн. Ерөнхийлөгч нь бүх нийтийн санал

1 Засгийн эрхэнд зэвсэгт хүчин байх хугацаанд (1968-1980) Үндсэн хуулийн үйлчлэлийг зогсоосон, парламент тарсан. Перугийн Ерөнхийлөгч болон кабинетийн гишүүд, бүх департаментын префектур удирдагчдыг эрх баригч хунт томилж байсан.

2 Эшлэл: История государства и права зарубежных стран. С. 496.

асуулгыг зарлах эрхтэй болсон бөгөөд хоёр удаа дараалан сонгогдох эрхтэй болсон. Сенатыг татан буулгасан. Үндэсний конгрессыг нэг танхимтай (120 гишүүнтэй) парламент болгосон¹.

Колумбийн 1991 оны шинэ Үндсэн хууль төв болон нийтийн засаглалын институтуудыг тогтоосон, тэдгээрийн олон чиг үүргийг улс төрийн, захиргааны, санхүүгийн хараат бус байдалтай (автономи) орон нутгийн захиргааны байгууллагад шилжүүлсэн. 1991 оны Үндсэн хууль Колумбийн улс төрийн тогтолцоог ихээхэн өөрчилж, Ерөнхийлөгчийн засаглалыг хэвээр үлдээсэн, гэхдээ эрх мэдлийн өөр өөр салбарын хооронд бүрэн эрхийг ихээхэн тэгшитгэсэн.

Эквадор Үндсэн хуулийн Үндэсний ассамблей шинэ Үндсэн хуулийг боловсруулж 1998-ны 6 сарын 5-нд баталсан нь улс орны улс төрийн хуанлийн хэмнэлийг ихээхэн өөрчилсөн: улс төрийн жилийн эх нь одооноос Тусгаар тогтнолын өдөр (8 сарын 10) биш харин нэг дүгээр сар болсон. (Тэмдэглэж хэлэхэд, 1998 онд сонгогдсон Ерөнхийлөгч, парламент; 2000 онд ялсан нутгийн нийтийн засгийн байгууллага өөрсдийн бүрэн эрхийг 2003 он хүртэл хадгалсан болно.).

Төрийн нэгдмэл хэлбэртэй улсууд дахь нутгийн удирдлагын харилцааны асуудлыг авч үзэх явцад бид латин-америкийн нэгдмэл улсууд дахь удирдлагын төвлөрөл, төвлөрлийг сааруулахын харилцан хамаарлын асуудалд тулж ирсэн². Энэ тохиолдолд улсын нутаг дэвсгэрийг төвлөрсөн засаг нь үндсэндээ удирддаг болон удирдлагын төвлөрлийг сааруулах тухай ярьж байна. Энэ нөхцөлд улсын хэмжээний нийтийн-засгийн институтууд нь удирдлагын бүрэн эрхийн хэсгийг бүсийн, эсхүл нутгийн өөрийн

1 Үзэх: *Constitucion Politica del Peru*. Lima, 1993; Строганов А.И. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.385-386.

2 Нутаг дэвсгэрийн төвлөрлийг сааруулах (английн болон францын номлолд нарийвчлан боловсруулсан нутгийн удирдлагын төвлөрлийг сааруулах үзэл баримтлал)-ыг тодорхойлоход ерөнхийдөө ганцхан шалгуур-төвийн болон нутгийн засгийн харилцаа холбооны шинжийг ихээхэн ач холбогдолтойд тооцдог. Төвлөрлийг сааруулсан нутгийн байгууллагын ямар нэг шатлан захирагдах байдлыг эсэргүүцэхийг логикийн хувьд тэдгээрийн бүрэн эрх нь зөвхөн орон нутгийн асуудлаар хязгаарлагдах ёстой гэснийг эшлэснээр хязгаарлагдана. Тийм байдлаар төвлөрлийг сааруулсан өөр өөр шатны зөвхөн нэг нутаг дэвсгэр дээр үйл ажиллагаа явуулаад зогсохгүй, харилцан нэгэндээ шатлан захирагддаггүй байгууллагуудын чиг үүргээ хэвийн хэрэгжүүлэх үндсэн нөхцөл нь удирдлагын аппаратын өөр өөр шатны төвийн болон орон нутгийн байгууллагуудын бүрэн эрхийг сайтар нарийвчлан тогтоох явдал юм. Нутаг дэвсгэрийн байгууллага нь өөрт олгосон бүрэн эрхийн хүрээнд бие даан үйл ажиллагаа явуулах бөгөөд төвийн нийтийн засаг захиргааны ямар нэг байгууллагад үл захирагдана. Тийм учраас нутаг дэвсгэрийн байгууллагын хаалттай байдал нутгийн түвшинд эдгээрийн бие даасан байдал, нутгийн өөрийн удирдлагын баталгаа болно. Үзэх: Штатаина М.А. Административное право в странах Латинской Америки. С.84.

удирдлагын байгууллагад шилжүүлж, тэдгээрийн үйл ажиллагааны (улс төрийн, захиргааны болон санхүү-эдийн засгийн) хяналтын бүрэн эрхийг өөртөө үлдээдэг төвлөрлийг сааруулахыг ойлгоно.

Тэдний харилцан үйл ажиллагааны онцлогийг тодорхойлохдоо оросын нэрт эрдэмтэн А.С.Яценкогийн 1912 онд бичсэн зүйлийг санаж болох юм:

Төвлөрлийг сааруулах нь нутгийн өөрийн удирдлагын хувьд төвлөрлөөс ялгарах онцлог нь улс төрийн энэ тогтолцооны үед эрх баригчдыг төв засгийн газрын шууд болон шууд бус оролцоогүйгээр томилоход оршино; ...өөрийн удирдлага нь хамгийн ерөнхий утгаараа төрийн чиг үүргийг ямар нэг хэмжээнд хараат бус этгээд, байгууллагын тусламжтай хэрэгжүүлэх хэлбэр мөн. Мэдээж энд дурдсан бие даан хэрэгжүүлж байгаа төрийн чиг үүрэг гэдэгт төрийн эрх мэдлийг бүхэлд нь, бүгдийг нь гэж ойлгох хэрэггүй; ямар нэг ганц ч гэсэн чиг үүргийг бие даан хэрэгжүүлж байвал өөрийн удирдлага болно; тийм учраас энэ үгийн жинхэнэ утгаар хууль тогтоох өөрийн удирдлага ч гэж байж болох нь, харин явцуу утгаар, нутгийн өөрийн удирдлага гэдэг нь эцсийн бүлэгт орон нутгийн харьяаллын дагуу бие даан эрхлэх асуудал юм...¹

Латин (испанийн) америкийн судалгаанд хамрагдаж байгаа улсуудад төвлөрөл, төвлөрлийг сааруулалтын элементийн харилцан уялдааны түвшингээр нь гурван бүлэгт хувааж болох юм.

Н э г д ү г э э р бүлэгт нутгийн удирдлагын төвлөрсөн тогтолцоо бүхий улсууд орно. Департаментын (эсхүл суурингийн) түвшинд нутгийн өөрөө удирдах сонгогдсон байгууллага байхгүй. Нутгийн хэргийг төв засгийн газраас томилсон албан тушаалтан (захирагч, префект, эсхүл интендант) удирдана. Тийм учраас нутгийн удирдлагын тухайн тогтолцоог орон нутаг дахь шууд төрийн удирдлагын тогтолцоо гэж тодорхойлох бүх талын үндэслэл байна гэж болно. Тухайлбал, “Муниципалитетуудын тухай” 1988 оны органик хуулийн дагуу Чилийн нутгийн хамтын байгууллага өөрийн бүрэн эрхийг зөвхөн тодорхой хууль, нийтийн засаг захиргааны холбогдох төв байгууллагаас тогтоосон техникийн хэм хэмжээгээр тодорхойлсон хүрээнд хэрэгжүүлнэ².

Х о ё р д у г а р бүлэгт орон нутгийн удирдлагын тогтолцоотой улсууд

1 Эшлэл: Яценко А.С. Теория федерализма. с. 174.

2 Үзэх: Ley Organica Constitucional de municipalidades//Constituciones y Leyes... p. 183-184. Бидний судлаагүй Боливиин Үндсэн хуульд зааснаар засаг захиргааны удирдлагыг префектэд ерөнхийлөгчөөс томилсон коррехидор, департаментад префект толгойлдог.

орно. Энэ тогтолцоонд нутгийн ач холбогдол бүхий хэргийн удирдлагыг төв засгийн бүтцийн байгууллага тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүн амаас сонгосон байгууллагад шилжүүлнэ¹.

Г у р а в д у г а а р бүлэгт (үүнд Эквадор, Колумби, Перу Улс орно) төвлөрлийг сааруулсан элементтэй төвлөрсөн гэж тодорхойлж болох нутгийн удирдлагын холимог тогтолцоотой улсууд орно.

Эдгээр улсуудад сууринд (эсхүл департаментад) бүсийн захиргааны тэргүүн нь захирагч (интендант) - төвийн эрх мэдэл бүхий байгууллагаас томилсон, эсхүл Колумби шиг хүн амаас 4 жилээр сонгосон албан тушаалтан байдаг. Нутгийн засаг захиргааны тэргүүний зэрэгцээгээр суурин, департаментын хүн амаас сонгосон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага (жишээ нь, департаментын, суурингийн хурал) үйл ажиллагаа явуулдаг. Суурингийн (департаментын) нутгийн өөрөө удирдах байгууллага засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах зарчмыг хэрэгжүүлэхдээ нутгийн хэргийг удирдах бүрэн эрхээр хангагддаг.

Жишээ нь, Перуд суурингийн түвшинд ерөнхийлөгчийн томилсон удирдах бүтцээс гадна 1996 оны органик хуулийн дагуу тохируулан зохицуулагч байгууллагаар алкальдуудын (мэрүүдийн) хурал суурингийн захиргааны тэргүүний удирдлага дор ажилладаг. Энэ байгууллагаас 1993 оны Үндсэн хуулийн 225 дугаар зүйл, Органик хуулийн 11 дүгээр зүйлд заасан асуудлаар гаргасан тогтоолыг бүх тойрог (хэрвээ суурингийн хурлаар тэдгээрийг дэмжсэн бол) заавал хэрэгжүүлэх үүрэгтэй. Хурлын бүрэн эрхэд: суурингийн нийгэм-эдийн засгийг хөгжүүлэх төлөвлөгөө, хөтөлбөр, төслийг боловсруулж, зохицуулах; суурингийн болон тойргийн төсвийг хэлэлцэж, анхааруулга өгөх гэх мэт (Зүйл 32)².

Эквадорт (төрийн эрх мэдлийг хуваарилсан 1998 оны Үндсэн хуулиар) нутгийн эрх барих сонгогдсон байгууллагыг суурингийн төвшинд суурингийн зөвлөл болон суурингийн префект төлөөлдөг. Тэдгээрийг суурингийн нэгдсэн тойргоор сонгодог. Префект нь суурингийн зөвлөлийн хуралдааныг даргалдаг. Энд зөвлөлийн зөвхөн хагасыг нь сонгодог. Нөгөө хагасыг суурингийн зөвлөлд төлөөлөлгүй үлдсэн суурингийн кантоны зөвлөлөөс сонгоно.

Иймээс судалж байгаа Латин америкийн олонх улсын нутаг дэвсгэрийн байгууллагын эрх зүйн байдлыг захиргааны болон орон нутгийн эрх зүйн

1 Латин америкийн улсууд дунд зөвхөн Уругвай (1973 оны эргэлтээс өмнө) удирдлагын цэвэр орон нутгийн тогтолцоотой, энэ нь тухайн улсын 1973 он хүртлэх нутгийн удирдлагыг тухайн тивийн бусад улсуудтай харьцуулахад хамгийн төвлөрлийг сааруулсангх үндэслэлийг өгдөг.

2 Үзэх: Constitucion Politica del Peru. Art. 225 ; Ley Organica de Municipalidades. Ley № 23835. Art. 11,31,32.

төвлөрлийг сааруулсан гэсэн англо-саксоны нутгийн удирдлагын загварт хамааруулж болохгүй юм. Нэгдмэл хэлбэрийн төрийн нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагад “зөвхөн өөрийн дотоод бүтэц, үйл ажиллагааны арга хэлбэрийг тодорхойлох биш мөн түүнчлэн тодорхой бус хүрээний субъектууд заавал дагаж мөрдөх, мөн тухайн байгууллагын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хэм хэмжээний акт гаргах эрх олгогддог. Үүн дээр энэ хэм хэмжээ тогтоосон акт нь төвийн төлөөлөгчийн баталгаажуулалтыг шаарддаггүй.”¹ Нутгийн удирдах байгууллагад чухамхүү зохицуулалтын бүрэн эрхийг олгосон нь тэдгээрийн хараат бус байдлын талаар ярих боломжийг олгож байгаа бөгөөд энэхүү бүрэн эрх нь англо-саксоны удирдлагын тогтолцооны төсөөллөөс нэлээд өргөн хүрээтэй байдаг.

Үүнээс гадна нутаг дэвсгэрийн хараат бус байдлын чухал бүрэлдэхүүн хэсэг, зайлшгүй шаардлагатай нөхцөл нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүхний мэдэх санхүү-эдийн засгийн болон эд хөрөнгийн бие даасан байдал байдаг.

Тухайлбал, Колумбийн 1991 оны Үндсэн хууль², нийтийн удирдлагын нутаг дэвсгэрийн департаментын, тойргийн, орон нутгийн, нийгэмлэгийн бүх байгууллагад автономит эрх зүйн дэглэм олгож, нутаг дэвсгэрийн автономит нутаг дэвсгэрийн чухал бүрэн эрхийг дараах байдлаар тодорхойлсон нь :

- а) өөрийн засгийг удирдах;
- б) тэдэнд олгосон бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх;
- в) нөөцийг удирдах, өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй хэрэгтэй орон нутгийн татвар тогтоох;
- г) улсын төсвийн нийт орлогоос өөрт ногдох хувийг хүртэх эрх юм.

Үүний зэрэгцээгээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаа нь урьдын адилаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын, эсхүл түүний орон нутаг дахь төлөөлөгч-захирагч (интендант)-ийн шууд хяналт дор байгаа юм.

Колумбид нутгийн өөрөө удирдах байгууллага дөнгөж 22 департаментад үйл ажиллагаа явуулдгийг харгалзан үзвэл зохино. Интендантство гэж нэрлэгдэх засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж (энэ нь 5 байдаг), комиссариат гэж мөн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж (мөн 5 бий), эдгээрт нутгийн өөрөө удирдах байгууллага байхгүй, төв засгийн газрын шууд удирдлага дор байдаг (захирагч).

1 Эшлэл: Штатина М.А-нийхаар. Административное право в странах Латинской Америки. С.85.

2 Үзэх: Constitucion Politica de Colombia> Bogota, 1991.

Ийм байдлаар нутгийн удирдлагын төвлөрсөн, төрлөрлийг сааруулсан тогтолцоо нь давхарласан юм шиг, нэг нь нөгөөгөө харилцан тэнцвэржүүлдэг бөгөөд нийт улсын болон орон нутгийн ашиг сонирхлыг харгалзах боломжийг олгодог. Нийтийн удирдлагын хоёрдмол байдал болон чиг үүргийг ямар нэг түвшинд зайлшгүй хуулбарлах байдал нь найдвартай, үр нөлөөтэй, шаардлагатай бол-нутгийн захиргааны тогтолцоон дор харилцан нэгнийгээ нөхөх байдлаар тус тус нөхөх чадвар юм. Ардчилсан удирдлагын нөхцөлд нутгийн хараат бус байдал харьцангуй өргөсдөг, дарангуйлан захирах дэглэмийн үед орон нутагт төвийн төлөөлөгч эрх мэдлээр “тоглодог”. Гэвч дээрх хоёр тохиолдолд нутгийн эрх мэдлийн бүтэц бүхэлдээ бүрэн устдаггүй, харин түүний үйл ажиллагааны чиглэлийг өөр чиглэлтэй болгох нь хангалттай байдаг.

Ингэснээр нутгийн удирдлага (нутгийн өөрийн удирдлага)-ын холимог хэлбэр улс төрийн ямар ч дэглэмтэй нөхцөлд нутгийн институтын ажлыг баталгаажуулах боломж олгож, засаглалын хоосролыг арилгадаг. Улс төрийн нэгдмэл байдал, захиргааны хараат бус байдлын зарчим энэ маягийн тогтолцоонд дээд хэмжээгээр, дэс дараалалтайгаар нэвтэрч, нутгийн удирдлагын түвшин тус бүрийн байгуулалтыг тодорхойлсон зарчим болж хувирдаг.

Латин америкийн номлолд нутгийн өөрийн удирдлага болон бүсийн удирдлагын харилцаан дахь бүрэн эрхийн хэмжээг тодорхойлох асуудлаар хэд хэдэн өөр үзэл байдаг.

Тэдний нэгнийхээр нутгийн өөрийн удирдлагын (засаг захиргаан-нутаг дэвсгэрийн тодорхой түвшний) эрх хэмжээ нь нутгийн нэгжийн байгууллагын оршин тогтнолыг хангахын тулд нутгийн эрх мэдэл бүхий байгууллагын зайлшгүй шийдвэрлэх зорилтын хүрээнээс хамаарч тодорхойлогддог.

Өөр нэг гол үзэл санаа нь нутгийн өөрийн удирдлага нь төрийн удирдлагын байгууллагын хатуу тодорхойлсон бүрэн эрхийг эдэлж хэрэгжүүлнэ гэж үздэг.

Энэ хоёр чиглэлийн аль алиныг нь баримтлагч олон хүмүүс зөвхөн латин-америкийн улсуудад ч биш нутгийн өөрийн удирдлагын ямар нэг тогтолцоо бүхий бүх улсад өөрийн удирдлагын үйл ажиллагааны чиглэлийн ямар нэгэн нийтлэг жагсаалт байдаг гэж үздэг. Нутгийн өөрийн удирдлага нь тодорхой хүрээний зорилтыг тодорхойлж, өөртөө хүлээн авсан эсэх, эсхүл эдгээр зорилтыг нутаг дэвсгэрийн, хотын, нийгмийн өөрийн удирдах байгууллага төвийн эрх мэдэл бүхий байгууллагын захиа даалгавраар гүйцэтгэдэг нь чухал биш.

Дээрхи талуудын үндэслэлийг нарийвчлан судалж дүгнэлт хийхгүйгээр нутгийн удирдах байгууллагын эрх хэмжээг “дороос” бүрдүүлсэн нөхцөлд тодорхой хүрээний эрх хэмжээг хэрэгжүүлж хариуцлага хүлээхийг хүсэхгүй байх үүднээс нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн эрх хэмжээнд зарим эрх хэмжээг хамруулахгүй байх боломжтой. Хэдийгээр эдгээр үүрэг нь нутгийн хамт олны (нийгмийн) ашиг сонирхлыг хэрэгжүүлэхтэй шууд холбоотой байсан ч. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээг “дээрээс” оногдуулах нөхцөлд судалгаанд хамрагдсан улс тус бүрийн улс төрийн дэглэмийн онцлогийг харгалзан үзэхгүй байж болохгүй¹.

Үнэхээр нутгийн өөрийн удирдлага болон бүс нутгийн удирдлагын өөр өөр хүчин зүйлээс үл хамаарч оршин тогтнож байдаг нийтлэг хүрээний нийтийн зорилт байдаг. Гэхдээ улс орнуудын нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагааны хүрээнд илт тодорхой ялгаа байна. 1980-аад оны сүүлийн гуравны нэгээс 1990-ээд оны төгсгөл хүртэл латин америкийн ихэнх улс дахь нийтлэг хандлага нь төвлөрөл болон төвлөрлийг сааруулахын нэг нэгнээ нөхсөн үйл ажиллагаа гэж ажиглагдсан.

Үүний үр дүнд нутгийн өөрийн удирдлага болон бүс нутгийн удирдлагад нэг талаас, зарим (заримдаа хангалттай өргөн) эрх чөлөө олгогдсон, нөгөө талаас, төр нь тэдгээрт тодорхой хүрээний үүрэг хүлээлгэсэн. Тийм учраас нутгийн өөрөө удирдах институтуудын эрх мэдлийн хэмжээг Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомжоор, ердийн эрх зүйгээр (бий болсон уламжлалаар), мөн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын санаачлагаар тодорхойлсон.

Ихэвчлэн төрийн удирдлагын байгууллагын бүрэн эрх, нутгийн (бүсийн) өөрөө удирдах байгууллагын бүтцийг маш энгийн төсөөллийн үндсэн дээр хуваарилдаг:

- төрийн удирдлагын байгууллагуудын эрх хэмжээнд улсын ашиг сонирхлыг бүхэлд нь илэрхийлсэн нийтийн асуудлууд (батлан хамгаалах, аюулгүй байдал, дотоод, гадаад бодлого, эдийн засгийн харилцаа, шүүхийн байгуулалт, хүний болон иргэний эрх, эрх чөлөө) хамрагддаг;
- нутгийн өөрийн удирдлага нь нутаг дэвсгэрийн хамт олны нийтлэг ашиг сонирхлын - ерөнхий боловсрол, эрүүл мэнд, нутаг дэвсгэрийн тохижилт, коммуны аж ахуй гэх мэтийг эрхэлдэг.

Ингэхдээ зөвхөн орон нутгийн хэргийн жагсаалт нь нэлээд бага, учир нь

¹ Тухайлбал, төрийн эрх мэдлийг дарангуйлагч үзэл бүхий удирдагч-каудильо барьж байгаа нөхцөлд нутгийн засаг захиргааны байгууллага нь өөрийн үйл ажиллагаанд хангалттай эрх чөлөөтэй бус байсан. Эрх, үүргийг төрийн болон нутгийн өөрийн удирдлага хооронд хуваарилах нь судалгаанд хамрагдаж байгаа нэгдмэл улсуудын тухайд өөр өөр байсан, энд Мексикийн жишээ дээр ч өөр байсан.

зөвхөн тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн нутаг дэвсгэрийн оршин суугчдын тодорхой ашиг сонирхлыг тусад нь гаргаж ангилах нь тийм ч хялбар зүйл биш.

Жишээ нь, ерөнхий боловсролыг ихэвчлэн нутгийн өөрийн удирдлагад хамруулдаг, гэхдээ ерөнхий боловсролын асуудал нь нутгийн өөрийн удирдлагын онцгой бүрэн эрхэд хамаарна гэж ярих нь ердөөс оновчтой биш юм. Орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр сургууль барьж, түүнийг ажиллуулах, боловсролын байгууллагын ажилтны цалинг олгож, суралцагчдыг хооллож болох боловч ажиллах хүчнийг бэлтгэх, хөтөлбөр болон сургалтын аргачлалыг боловсруулах, боловсролын стандартыг батлах нь - улсын хэмжээний зорилт мөн. Эндээс үзэхэд нутгийн өөрийн удирдлагын эрхлэх асуудал болон бүрэн эрхийг ялгаж зааглах шаардлагатай юм.

Сүүлийн арван жилийн номлол болон нутгийн удирдлагын практикаар нутгийн (бүсийн) өөрийн удирдлагын эрхлэх асуудалд дараах асуудлыг хамруулж болох юм:

1) үндсэн тохижилт (коммуны хэрэгцээнд зориулан эрчим хүч үйлдвэрлэх, нутаг дэвсгэр, газрын аж ахуй, нутаг дэвсгэрийн төлөвлөлт, дахин төлөвлөлт, нийтийн болон хувийн барилга байгууламж, ногоон байгууламж, орон сууцны санг байгуулах, ашиглах);

2) тохижилт-явцуу утгаар (хотын дотоод зам, харилцаа, гудамжны хөдөлгөөн, гэрэлтүүлэг, нутгийн удирдах байгууллагын халаалт);

3) тохижилт, өргөн утгаараа- (усан хангамж, цэвэрлэгээ, эрүүл ахуйн арга хэмжээ, эмнэлгийн тусламж, халдварын аюулгүй байдал, оршуулгын үйлчилгээ, хүнс тэжээлийн зохион байгуулалт, орон нутгийн худалдаа, аж үйлдвэр, үнийн бодлого, нийгмийн халамж, хууль зүйн туслалцаа, шүүхийн эвлэрүүлэх ажиллагаа, галын болон нийгмийн аюулгүй байдал, сургуулийн өмнөх боловсрол, ардын боловсрол, соёлын хөгжил, ёс суртахууныг хамгаалах)¹.

Эрхлэх асуудлын хүрээний жагсаалтыг тогтоогоод бүсийн хэмжээний нутгийн удирдлагын өөрт ногдуулсан үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд эдлэх эрхийг тодорхойлж болно:

1) хуулийн этгээдийн эрх, энэ нь гэрээ, хэлэлцээр байгуулах, эд хөрөнгө олж авах, бусдад өгөх, шүүхэд нэхэмжлэгч, хариуцагч байх, хууль зүйн ач холбогдол бүхий бусад үйлдлийг хийх;

2) орон нутгийн өмчийн хөрөнгийг захиран зарцуулах эрх, тухайлбал,

1 Garcia, Valencia Ant. Relaciones publicas y reforma de la administracion p. 55-82. Ley de Municipalidades.Ley №23853// Yavier Alfaro, Limaya, Roberta Claras. Cohaila. Manual de Gestion municipal> Lima; ANEXO, 1996. P.298-383.

орон нутгийн өмчийн тухайд түрээсийн төлбөрийг тогтоох, хувьчилж үл болох хөрөнгийн жагсаалт батлах, орон нутгийн хөрөнгөөр орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжийг байгуулах;

3) орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгж, байгууллагыг удирдах;

4) орон нутгийн татвар тогтоох, хураах, орон нутгийн санхүүг удирдах;

5) орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн үйлдвэрлэсэн барааны үнийг тодорхойлох;

б) хувийн өмчийн хөрөнгийг албадан орон нутгийн өмчид авах (худалдан авах), (энд хамгийн чухал нь хүн ам оршин суух газрын хот төлөвлөлт, дахин төлөвлөлтийн үед нийгмийн ач холбогдолтой үйлдвэрийн тухай ярьж болно);

7) нийтийн засаглалын бусад байгууллагын нэгэн адил холбогдох орон нутгийн нутаг дэвсгэр дээр нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэр гаргах (тогтоол, захирамж, ордонанс, бусад хэм хэмжээ тогтоосон эрх зүйн акт).

Жагсаалтад дурдсан эрхээс гадна бүсийн түвшний нутгийн өөрийн удирдах байгууллага доод тал нь гурван онцгой эрхийг эдлэх ёстой, эдгээргүйгээр дээр дурдсан эрхийг хэрэгжүүлэх боломжгүй л байх болов уу:

а) нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын шийдвэрийг биелүүлэх үүрэг нь хариуцлага хүлээлгэх эрхээр баталгаажих ёстой өөрөөр хэлбэл, заавал дагаж мөрдөх эрх зүйн актыг мөрдөөгүй нөхцөлд хариуцлага хүлээлгэх эрх;

б) эрх зүйн актыг хэрэгжүүлж байгаа байдалд тавих хяналт нь хэд хэдэн тодорхой эрхээс бүрдэнэ (эрх бүхий этгээд үйлдвэр, байгууллагад саадгүй нэвтэрч орох эрх, гаргасан зөрчлийг эзэмшигчийн зардлаар арилгуулах эрх гэх мэт);

в) албадах эрх, хэрэгжүүлэхийн тулд албадлагын хүч хэрэглэх боломжтой, үүний тулд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас өөрийн цагдаатай байхыг шаарддаг, цагдаа нь шаардлагатай нөхцөлд эрүүл ахуйн, хүрээлэн байгаа орчны, нийгмийн аюулгүй байдлын гэж хуваагдана.

Жишээ нь, Перугийн 1996 оны органик хуулийн дагуу хотын өөрөө удирдах байгууллагад дараах бүрэн эрхийг баталгаажуулсан байна:

- орон нутгийн төсвийг боловсруулах, батлах;
- орон нутгийн өмч болон орлогыг удирдах;
- нийтийн тээврийн үйлчилгээг зохион байгуулах, зохицуулах;
- хот байгуулалт, бүсчлэл;
- орон нутгийн тойргуудын хөгжлийн төлөвлөлт;
- нийтийн үйлчилгээ, албад, орон нутгийн цагдааг удирдах¹.

¹ Орон нутгийн үндсэн 10 эрх багцаараа тэдгээрийн зарчмын чухал байдлан улмаас тухайн

Дээр дурдсанчлан Колумби, Перу, Эквадорын хууль тогтоомж суурингийн болон департаментын төлөөллийн институтуудын бүтэц, эрх мэдэл, харилцааны журмыг болон нийтийн засаглалыг төлөөлсөн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагатай харилцах онцлогийг тогтоосон. Гэхдээ нутгийн удирдлагын асуудлыг зохицуулсан хууль тогтоомж төвлөрлийг сааруулсан удирдлагын үзэл баримтлалаар батлагдсан. Тэдгээр нь нутгийн удирдах байгууллагын бүрэн эрхийг ч тодорхойлж тогтоосон байна.

Колумбийн 1991 оны улс төрийн Үндсэн хууль орон нутгийн тойрог бүрт бүх нийтийн санал хураалтаар байгуулсан орон нутгийн зөвлөл нэртэй байгууллага байхаар тогтоосон. Орон нутгийн зөвлөл нь дараах чиг үүргийг хууль тогтоомжид заасны дагуу хэрэгжүүлнэ:

- тойргийн удирдлагатай холбоотой асуудлаар шийдвэр гаргах;
- орон нутгийн татвар, хураамж, тариф, зардлыг тогтоох;
- орон нутгийн бүрэн эрхт, шалгагч-хянагч, сангийн эрхлэгч болон хуульд заасан бусад албан тушаалтныг томилох гэх мэт¹.

Хуулиар хүн амын тоо, санхүүгийн боломж, эдийн засгийн ач холбогдлоос нь хамааруулан орон нутгийн янз бүрийн шалгуурыг тогтоож удирдлагын өөр өөр тогтолцоог бий болгож болно.

Перугийн 1993 оны Үндсэн хууль нутгийн өөрөө удирдах байгууллага-муниципалитетэд бүрэн эрхэд дараахыг хамруулсан:

- дотоод зохион байгуулалтын асуудлыг шийдвэрлэх;
- орон нутгийн төсвийг батлах, орон нутгийн өмчийг удирдах, өөрийн орлогыг захиран зарцуулах;
- орон нутгийн татвар, хураамж, тусгай зөвшөөрлийг тогтоох, хүчингүй болгох;
- нутгийн нийтийн албадыг байгуулах, тэдгээрийн үйл ажиллагааг зохицуулах, тэдгээрийг удирдах;
- өөрийн районы хот, хөдөөгийн хөгжлийн төлөвлөгөөг боловсруулах, холбогдох төлөвлөгөө, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх;
- хуулиар тодорхойлсон чиг үүргээс үүдэлтэй бусад чиг үүрэг².

Үүний зэрэгцээгээр Үндсэн хуульд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг тусгай (органик) хуулиудаар илүү нарийвчлан зохицуулна

үедээ “нутгийн өөрөө удирдах эрхийн агуу харти” нэрийг авч байсан. Түүний нийтлэг байдал нь төрийн хэлбэр, төрийн байгуулалтаас эсхүл аль тив байгаагаас хамааралгүйгээр нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартид өөрийн тусгалаа олсон бөгөөд Мексик, Перу, Никарагуа, Чили, Колумби, Эквадор, ОХУ-ын нутгийн удирдлагын шинэчлэлд ашиглагдаж, биеллээ олсон юм.

1 Үзэх: *Constitucion Politica de Colombia*. Bogota. 1991.

2 Үзэх: *Constitucion Politica de Peru*. Lima. 1993. Art. 192.

гэж заасан¹.

Энэ харилцаанд Эквадор Улс жишээ болдог, Үндсэн хууль нь нутгийн өөрийн удирдлагад зориулсан найман зүйл, үүний дотор суурингийн зөвлөлд зориулсан ямар ч байсан нэг зүйлтэй:

суурин болгонд суурингийн зөвлөлийг байгуулна. Түүний байрлах газар нь суурингийн гол хот байна. Зөвлөл бүрэн эрхээ суурингийн нийт нутаг дэвсгэрт хэрэгжүүлнэ. Зөвлөлийн гишүүнийг бүх нийтийн шууд санал хураалтаар сонгоно. Суурингийн зөвлөл үйл ажиллагааны болон эдийн засгийн хувьд өөрийн зорилтоо хэрэгжүүлэхийн тулд хараат бус байна. Зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, үйл ажиллагааны хэлбэрийг хуулиар тогтоож, зөвлөл өөрийн хараат бус байдлын хэрэгжилтийг хангаж, суурины хөгжил, бэхжилтэд дэмжлэг үзүүлнэ... (зүйл 146)²

Колумби, Чили, Перу, Эквадорын Үндсэн хуульд зааснаар департаментын (суурингийн) өөрөө удирдах байгууллагыг тухайн департамент (суурин)-ын хүн бүх нийтийн, шууд, нууц (Колумби),³ нийтийн, шууд, нууц, 65 хүртлэх настай, боловсролтой хүмүүсээс (Эквадор)⁴ шууд, нууц (Перу)⁵ санал хураалтаар сонгоно.

1 Жишээ нь, Эквадорын 1998 оны Үндсэн хууль хуулийг органик (хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх болон нутгийн засаг, сонгуулийн тогтолцоо болон иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөний тухай хуулиуд) болон ердийн гэж ангилдаг. Эхний тохиолдолд хуулийн төслийг Конгрессын нийт гишүүдийн дийлэнх олонхиор баталдаг бол хоёр дахь тохиолдолд хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхиор батална.

2 Үзэх: *Constitucion Politica de la Republica Ecuador*. Quito, 1998. Харьцуулах зорилгоор тэмдэглэхэд, жишээ нь, 1980 он хүртэл үйлчилсэн Перугийн 1933 оны Үндсэн хуульд нутгийн өөрийн удирдлагад зориулсан 18 зүйлтэй, эдгээрээс 14 нь суурины хуралд зориулсан. 1990 оны эхэн үе хүртэл хүчин төгөлдөр үйлчилсэн Колумбийн Үндсэн хууль нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлыг зохицуулсан 20, үүнээс суурины хурлын асуудлыг зохицуулсан 14 зүйлтэй. Доминиканы Бүгд Найрамдах Улсын 1994 оны Үндсэн хуулийн 8 дугаар бүлэг (82-85 дугаар зүйл) нутгийн удирдлагын асуудалд, Уругвайн Үндсэн хууль хамгийн их анхаарал хандуулсан, түүний XVI бүлэг “Засгийн газар болон департаментын удирдлагын тухай” нь 12 бүлэг, 44 зүйлтэй.

3 Улсын Ерөнхийлөгч, дэд Ерөнхийлөгчийг шууд, нууц санал хураалтын үндсэн дээр дийлэнх олонхын саналаар сонгоно.

4 Эквадорт сонгуульд оролцоогүй бол амьжиргааны доод цалин хөлсний доод хэмжээг 2-25 %-иар торгох шийтгэл ногдуулна. Төрийн алба, хүчний байгууллагад ажилладаг иргэд саналын эрхгүй байна.

5 1993 оны Үндсэн хууль, № 19990, № 20530 хуулиар хойшдын нэмэлт, өөрчлөлттэйгээр Ерөнхийлөгч, хоёр дэд ерөнхийлөгч, Конгресийн депутатууд бүх нийтийн, шууд, нууц санал хураалтаар сонгогддог. Перуд (1996 оны Органик хуулийн 18 дугаар зүйл) Алкальд Рехидорыг тухайн нутаг дэвсгэр дээр амьдардаг оршин суугчдын шууд, нууц, заавал оролцох сонгуулиар сонгоно. Ингэхдээ тухайн сонгуулийн тойрогт 2-оос дээш жил амьдарч байгаа гадаадын иргэд

Латин америкт XIX зуунаас хамгийн түгээмлээр нэг мандаттай сонгуулийн тойрог бүхий сонгуулийн мажоритар тогтолцоог хэрэглэж ирсэн. Түүний давуу тал нь энэ тогтолцоогоор сонгогдсон орон нутгийн зөвлөх (рехидор) нь сонгогчидтой хамгийн ойр байдаг, өөрсдийн тойргийг болон сонгогчдын ашиг сонирхлыг сайн мэддэг, нөгөө талаас, тойргийн сонгогчид ч өөрсдийн зөвлөх-рехидоруудыг, тэдгээрийн улс төрийн, хувийн шинжүүдийг нь сайн мэддэг. Энэхүү сонгуулийн тогтолцооны гол дутагдал нь түүний үндсэн дээр байгуулагдсан төлөөллийн байгууллагад тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийн нэгдсэн хөтөлбөр байхгүй, учир нь зөвлөх бүр өөрийн сонгуулийн тойргийн асуудлыг шийдвэрлэхийг эрмэлздэг. Пропорциональ сонгуулийн тогтолцоо сонгуулийн эвсэл, эсхүл улс төрийн намын сонгогчдын жагсаалт дээр үндэслэсэн, зөвлөх-рехидоруудын сонгогчдын өмнө хүлээх хувийн хариуцлага, хувийн холбоог сулруулдаг. Гэхдээ энэ тогтолцоо нутгийн төлөөллийн байгууллагын гол зорилт-сонгогчдын нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлэх, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгууллагын хөгжлийн алсын хөтөлбөрийг боловсруулах - шийдвэрлэхэд чиглэсэн тогтолцоо юм. Орчин үед зөвлөхүүдийн хэсэг нь мажоритар тогтолцоогоор, нөгөө хэсэг нь пропорциональ тогтолцоогоор сонгодог холимог (гибрид) тогтолцоог илүү их хэрэглэж байна¹.

Колумбийн департаментын хурлын бүрэлдэхүүн 15-аас багагүй, 30-аас дээшгүй зөвлөхтэй байна. Департаментын хурлыг бүх нийтийн санал хураалтаар сонгох бөгөөд хүн амын тооноос хамаарч 40 мянган хүн амаас нэг зөвлөх, үлдэх 20 мянга, түүнээс дээс хүн амаас нэмэгдэл 1 гэсэн тооцоогоор сонгоно. Хүн амын тооноос хамаарч тэгш тооны зөвлөхийг департаментаас сонгох бол автоматаар нэг зөвлөхийг нэмж сонгох эрхтэй болно, учир нь зөвлөхийн тоо сондгой байх учиртай. Орлогчдын тоо нь жинхэнэ гишүүдийн тоотой адил бөгөөд тэдгээрийн байнга буюу түр эзгүйд сонгуулийн хуудсан дээр нэр бичигдсэн дарааллаар орлоно.

Перу болон Эквадорт үүнийг тусгай (органик) хуулиар тогтоодог.

Судалгаанд хамрагдсан улсуудад зөвлөх-департаментын (суурины)

нутгийн өөрийн удирдах байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй (үүнд, хил орчмын орон нутгууд орохгүй).

1 Үзэх: Berlin Valenzuela Fr. Derecho electoral. Instrumento normativo de la Democracia. Mexico: Ed>Porrua, 1990. P.173-204; Friedrich C.J. La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida. Madrid: Ed.Tecnos, 1996. P.27-43, 48-61, 117, 122; Friedrich C.J.> Gobierno Constitucional y Democracia. T.I-II> Madrid: Ed.Graficas Espejo, 1976.T.II. p.45,54, 76-78; Carreras de Francesc y Valles M.J. Las elections. B.Arselona: Ed.Blume, 1976.p.73-161; COTteret Jean M. y Emeri Claude. Los SIstemas Electorales. B.Arselona; Ed.Oikos-tau, 1993.p.75-94,109.

хурлын депутат нь улсын хэмжээний төлөөллийн байгууллагын гишүүнд тавигддагтай адил шаардлагыг хангах ёстой гэсэн нийтлэг журам үйлчилдэг. Департаментын өөрөө удирдах төлөөллийн байгууллагын үйл ажиллагааны хэлбэр нь жил тутмын чуулган юм. Департаментын хурлын хамгийн тодорхой журмыг Колумбын 1991 оны Үндсэн хуулиар тогтоосон бөгөөд департамент нэгж бүрд департаментын хурал гэж нэрлэдэг засаг захиргааны байгууллага байна-департаментын хурал нь жил тутам ээлжит чуулганаар департаментын гол хотод хоёр сарын хугацаагаар хуралдана. Захирагч нь ээлжит бус чуулганыг зарлан хуралдуулах эрхтэй. Ээлжит бус чуулганаар тухайн чуулганыг зарлах үндэслэл болсон тэр л асуудлыг хэлэлцэнэ.

Судалгаанд хамрагдсан латин америкийн улсуудын Үндсэн хууль болон нутгийн удирдлагын тусгай хууль тогтоомжид суурины өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхийг тусгай (органик) хуулиар тодорхойлно гэсэн заалт байдаг. Үндсэн хуульд ерөнхий зарчмаар эдгээр байгууллагын үйл ажиллагааны үндсэн чиглэл, түүний шинж, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, төв засаг, түүний төлөөлөгчийн хоорондын болон орон нутгийн байгууллагуудтай харилцах харилцааны талаар нийтлэг заалтыг оруулдаг.

Үндсэн хууль болон нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжид хийсэн судалгаа департамент (суурин)-ын сонгуулийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны дараах үндсэн хүрээг ангилах боломжийг олгож байна: а) санхүү-эдийн засгийн, б) нийгмийн, в) нийгмийн хэв журмыг хадгалах, г) нийтийн аж ахуйн, д) нутгийн өөрийн удирдлагын доод шатны байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт, шалгалт хийх¹.

Колумбийн 1991 оны улс төрийн Үндсэн хуульд тогтоосноор департаментын хурал дараах чиг үүрэгтэй:

1) департаментаас санхүүждэг бага, дунд сургууль, буяны байгууллагын үйл ажиллагааг тогтоолоор зохицуулах;

2) одоо байгаа болон шинээр бий болж байгаа аж үйлдвэрийн салбар, ой, газар ашиглах, хуулиар тогтоосон хэмжээнд департаментын нутгийн цагдаагийн үйл ажиллагааг тогтоол гаргаж болон санхүүжүүлэн удирдах, хамтран ажиллах, тойргийн орлогын оролт, зардлыг ажиглах;

3) департаментын хяналтын удирдлагыг бий болгож, хянагчдыг хоёр жилийн хугацаагаар сонгох;

4) муниципалитет байгуулах, татан буулгах, орон нутгийн тойргуудыг нэгтгэх, тойрог хоорондын хилийг тогтоох;

¹ Үзэх: El Reglamento interno de los Consejos Provinciales de Coordinacion. Ley № 50 Panama, 1979.

5) Департаментад ажиллах ажилтнуудын тоог тодорхойлох гэх мэт.

Перугийн 1993 оны Үндсэн хуулийн 192, 260 дугаар зүйл, 1996 оны органик хуулийн 11, 12, 64, 65 дугаар зүйл, Иргэний төрөлжсөн хуулийн 957 дугаар зүйл Перугийн суурины хурал дараах бүрэн эрхтэй гэж тогтоосон:

- Орон нутгийн тагварыг тогтоох, өөрчлөх, хүчингүй болгох;
- Нутгийн нийтийн албаны үйл ажиллагааг зохион байгуулах, зохицуулах, тэдгээрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих;
- Тойргийн нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийг төлөвлөх, холбогдох хөтөлбөрийг боловсруулах;
- Бусад нийтийн, хувийн байгууллагатай (ихэвчлэн хувийн удирдлагыг нь шууд хэрэгжүүлдэггүй) гэрээ байгуулах;
- нутаг дэвсгэрийн тогтоосон хилийг өөрчлөх (Үндсэн хуулийн 260 дугаар зүйлд заасан тохиолдолд);
- тойргийн алкальдын шийдвэрийг урьдчилан хянаж сайшаах тухай холбогдох хэм хэмжээний дагуу тойргийн районы эрхлэх асуудлын давхардлыг арилгаж хязгаарыг тодорхойлох гэх мэт¹.

Авч үзэж байгаа улсуудын үндсэн хуульд заасан суурины өөрөө удирдах байгууллага эрхэлж болохоор заасан нийтийн үйл ажиллагааны зэрэгцээгээр бүх үйл ажиллагаа нь зөвхөн нутгийн ач холбогдолтой бодлого²-ыг шийдвэрлэнэ гэсэн нэмэлт тайлбар байдаг.

Ийм маягаар нийтийн засгийн удирдлагын бүрэн эрхийг хуваарилахдаа төв засгийн газар нь орон нутгуудад нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэхийг юуны өмнө даалгадаг.

Орон нутгийн бүтцийн эдийн засгийн үйл ажиллагаа орон нутгийн бодлогоор нэлээд хязгаарлагдаж, холбогдож байдаг. Хэрвээ төвийн эрх мэдлийн байгууллагууд нутгийн засаг захиргааг Засгийн газрын эдийн засгийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд татан оролцуулвал нутгийн өөрөө

1 Үзэх: Constitución Política del Perú. Art. 192, 260; Ley Orgánica de Municipalidades. Ley № 23853. Art. 11, 12, 64, 65.

2 Перугийн Үндсэн хуулийн (1980 оны 6 сар хүртэл үйлчилсэн) 192 дугаар зүйл департаментын зөвлөлийн эрх хэмжээг дараах байдлаар тодорхолсон: “Зөвлөлүүд нь хуульд заасны дагуу дараах салбарыг зохион байгуулах, удирдах, хянах бүрэн эрхтэй: боловсрол, эрүүлийг хамгаалах, департаментын ач холбогдолтой нийгмийн ажил, зам, хөдөө аж ахуй, мал аж ахуй, аж үйлдвэр, уулын үйлдвэр, буяны, нийгмийн хангамж, хөдөлмөр болон орон нутгийн хэрэгцээтэй холбоотой бусад”. Үзэх: Перу Улсын Үндсэн хууль // Конституция государств американского континента. Ижил утгатай заалт Перугийн 1993 оны, Эквадорын 1998 оны Үндсэн хуульд, нэлээд хэдэн улсын хэм хэмжээний актад, Венесуэлын 1999 оны Үндсэн хууль, Панамын 1972 оны (1978, 1983, 1994 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан), Панамын 1972 оны Үндсэн хууль (1978, 1983, 1994 онд найруулсан) Гватемалын 1985 оны (1993 онд өөрчлөн найруулсан)-д ч бий.

удирдах бүтэц нь хараат бус, бие даасан байгууллага гэж харагдахгүй, харин дээд шатны төрийн байгууллагын заавар даалгаврыг хэрэгжүүлдэг төрийн нэгдсэн аппаратын шат (дэд тогтолцоо) байна.

Ингэхлээр нутгийн (департаментын, суурины) автономит байгууллагын эрх хэмжээ нь агуулгын хувьд хоёрдогч, субсидиар /төвийн эрх мэдлээс үүсэлтэй/ бөгөөд төрийн аливаа байгууллагын, эсхүл нутгийн өөрийн удирдлагын институтийн эрх, үүргийг тодорхойлсон хууль тогтоомжоор түүнийг хэзээ ч өөрчилж болно.

Үндсэн хууль, нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжоор тогтоосон бүрэн эрхийг департамент (суурин)-ын хурлаас тухайн департаментын нутаг дэвсгэрт хуулийн хүчин чадалтай байх холбогдох актыг (Колумбид ордонанс, Перуд тогтоол, шийдвэр, Эквадорт ордонанс, тогтоол) батлах замаар хэрэгжилтийг хангадаг. Департаментын (суурины) хурлын тогтоолыг Үндсэн хууль, эрх зүйн бусад актаар эрх олгосны дагуу захиргааны шүүх үйлчлэлийг нь зогсоогоогүй бол заавал биелүүлнэ. Үүнтэй ижил эрх мэдлийг (зөвхөн тогтоол боловсруулах, батлах шатанд) суурины захиргааны тэргүүн-захирагч, суурины тогтоолд үндсэн хуульд нийцээгүй, хууль бус, эсхүл зохистой бус гэдэг үндэслэлээр хориг тавих эрх багтана (Колумбын Үндсэн хуулийн 194 дүгээр зүйлийн 7 дахь хэсэг)¹.

Ийм байдлаар департаментын (суурины) хурлын “хууль тогтоох” үйл ажиллагааг хоёр давхар хяналт (ивээл)-ын дор хэрэгжүүлдэг: захиргааны шүүхийн, суурины захирагчийн, энэ нь тэдгээрийг де факто сууринд байгаа төв засгийн газрын улс төрийн хяналтын дор тавьж, тэдний хараат бус байдлыг нилээн хязгаарлаж, суурины удирдлагын бүтцэд тэдгээрийн хараат байр суурийг тодорхойлдог.

Суурины нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг нэгэн зэрэг төвийн байгууллага хэрэгжүүлдэг: суурин (департамент)-ы хурлыг төрийн тэргүүн Ерөнхийлөгч тараах эрхтэй; Конгресс департаментын хурлын болон төсвийг, мөн департаментын (болон өөр бусад байгууллагын) жил бүрийн ажлаа тайлагнадаг тооллогын комиссын төсвийг жил бүр баталдаг.

Ийнхүү Колумбийн улс төрийн Үндсэн хууль нутгийн удирдах зөвлөлийн тогтоол, шийдвэрийг захиргааны шүүх хүчингүй болгоогүй бол хэрэгжүүлэх практикийг тогтоосон. Захиргааны шүүхийн байгууллагууд хуулийн үндсэн дээр актын үйлчлэлийг түдгэлзүүлж болно.

Департамент (суурин)-ийн удирдлагын байгууллагын тогтолцоонд гол байр суурийг тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн холбогдох

1 Үзэх: Constitucion Politica de Colombia> Bogota, 1991.

нэгжийн хүн амаас сонгосон төлөөллийн байгууллага биш, харин төвийн эрх мэдлийн байгууллагын төлөөлөгч бөгөөд нэгэн зэрэг Засгийн газрын бүрэн эрхт төлөөлөгч, нутгийн захиргааны тэргүүн, захирагч (префект, интендент) эзэлдэг. Гэхдээ түүнийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж (хатуу төвлөрсөн тогтолцооны шиг)-ийн удирдах байгууллагын гол бүтэц гэж үздэггүй, түүнд зөвхөн хяналтын бүрэн эрх, цагдаагийн удирдлага, сонгуулийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих (үнэн хэрэгтээ түүний бүрэн эрх нь сонгогдсон байгууллагуудын ажилд өдөр тутмын хяналт тавихад мөн хэрэгждэг) Засгийн газрын тодорхой хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх давуу эрх олгогддог.

Жишээ нь, Колумбийн улс төрийн Үндсэн хууль¹ захирагчийн дараах бүрэн эрхийг тогтоосон:

1) департаментад засгийн газрын захирамжийг хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийг хангах;

2) департаментад захиргааны үйл ажиллагааг удирдах, түүний албан тушаалтнуудыг томилох, түүний актыг өөрчлөх, хүчингүй болгох;

3) департаментын нэрийн өмнөөс үг хэлэх, захиргааны болон шүүхэд төлөөлөх;

4) төрийн байгууллагуудын тухайд хяналт, хамгаалалтын эрхийг хэрэгжүүлэх;

5) нутгийн удирдах зөвлөл болон алкальд (мэр)-ийн акт нь үндсэн хууль, хууль зүйт ёсонд нийцэж байгаа эсэхийг шалгах, мэрийн актыг хүчингүй болгох, тэдгээрийг бодитой эсэхийг шалгуулахаар эрх бүхий байгууллагад шилжүүлэх гэх мэт.

Хүн амаас сонгосон удирдлагын ерөнхий бүрэн эрх бүхий, төвлөрлийг сааруулсан, эсхүл автономит гэсэн эрх зүйн байдал бүхий хамтын байгууллага орон нутгийн асуудлыг эрхэлдэг.

Тухайлбал, Эквадорын Үндсэн хуулийн (зүйл 119-121) дагуу сууринд префектээр толгойлуулсан (энд төв засаг захиргааг тухайн нутаг дэвсгэр дээр захирагч төлөөлдөг) суурины зөвлөлийг байгуулдаг; кантонд алкальдаар удирдуулсан нутгийн удирдах зөвлөл үйл ажиллагаа явуулдаг. Гэвч холбогдох кантоны хүрээнд засаг захиргааны хамгийн чухал этгээд нь улс төрийн удирдагч гэж нэрлэгддэг-төв засгийн газрын төлөөлөгч² юм. Үүний зэрэгцээгээр Үндсэн хуулийн 124 дүгээр зүйлд суурины зөвлөлийн болон муниципалитетын хууль тогтоох бүрэн эрхийн талаар тусгасан, үүгээрээ муниципалитетын бүрэн эрх нь нутгийн захиргааны бусад бүх

1 Үзэх: *Constitucion Política de Colombia* > Bogota, 1991.

2 Үзэх: *Constitucion Política del Ecuador*. Quito, 1998. poal 119-121, 124.

байгууллагаас хамаагүй өргөн гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн.

Төв засгийн төлөөлөгч нь суурины нутгийн өөрийн удирдлагын тухайд захиргааны хяналт (ивээл)-ыг хэрэгжүүлэхдээ эдгээр байгууллагын баталсан актын хууль ёсны эсэхийг, мөрдөж байгаа хууль тогтоомжид нийцэж байгаа эсэхийг шалгаж болно. Заримдаа нутгийн засаг захиргааны шийдвэр төв засгийн газрын төлөөлөгч түүнтэй танилцахаас өмнө хүчин төгөлдөр болдоггүй. Хэрвээ тусгайлан тогтоосон хугацаанд төв засгийн газрын төлөөлөгчөөс үндэслэл бүхий эсэргүүцэл ирээгүй бол хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлдэг.

Суурин (бас орон нутгийн) нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын шийдвэрийг төв засгийн газрын төлөөлөгч хүчингүй болгох эрхгүй, харин шүүхийн журмаар шалгуулж болно. Нутгийн байгууллагууд бас өөрийн эрх, ашиг сонирхлыг шүүхэд хамгаалах эрхтэй бөгөөд өөрийнх нь хараат бус байдлыг зөрчихийг завдсан тохиолдолд зөвхөн төвийн төлөөлөгчийн ч биш бүхэлд нь Засгийн газрын эсрэг, Ерөнхийлөгчийн эсрэг, Парламентын эсрэг шүүхийн журмаар өөрийн эрхийг хамгаалах эрхтэй.

Латин америкийн судалгаанд хамрагдаж байгаа улсуудын үндсэн хуулийн (төрийн) болон орон нутгийн эрх зүй төвийн эрх мэдлийн байгууллагын зүгээс нутгийн институтүүдийн зохион байгуулалтын чадварыг өөрийн ашиг сонирхлын тулд ашиглах өөр нэг боломжийг олж харсан: нийтийн төвлөрсөн захиргаа нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад тодорхой чиг үүргээ гүйцэтгүүлэхээр бүрэн эрхийг түр шилжүүлж болно.

Нийтлэг журмаар нутгийн удирдлагын төвлөрлийг сааруулсан тогтолцоонд засгийн газрын хөтөлбөрийн хэрэгжүүлэлтийг:

төвийн улс төрийн эсрэг зогсож чадах сонгогдсон хамтын байгууллага - нутгийн удирдах зөвлөлд хэзээ ч итгэж даатгадаггүй.

Нутгийн зөвлөлөөс тусламж авах шаардлагатай болсон тохиолдолд төв засаг нь орон нутагт хяналтыг дээд зэргээр тогтоохыг эрмэлздэг. Үүний тулд эрх шилжүүлэх институт хамгийн тохиромжтой байдаг: Орон нутагт засгийн газрын тодорхой хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхийн тулд тодорхой үйл ажиллагаа явуулахыг даалгадаг. Эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд нутгийн байгууллагын бие даасан үйл ажиллагааны эрх чөлөө туйлын хязгаарлагдмал, тэд нэгэнт тогтоосон бодлогыг амьдралд хэрэгжүүлэх үүрэгтэй, ингэхдээ төв засагт харьяалагдаж, тэдгээрт тайлагнах ёстой...¹

1 Дам эшлэл: Штатаина М.А. Административное право в странах Латинской Америки. Х.91.

Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхээ болон өөрийн бүрэн эрхийг хэтрүүлсэн нь хууль зөрчсөн бөгөөд Засгийн газраас энэ талаар тусгай чиглэл өгөөгүй бол губернатор (зэвсэгт хүчний дэмжлэгийг авах хүртэл) тохирох арга хэмжээ авч болно.

Ийм байдлаар Латин (Испанийн) Америкийн улсуудын орон нутгийн эрх зүй нь нутгийн удирдлага (нутгийн өөрийн удирдлага)-ын нутгийн удирдах байгууллагын бүрэн эрхийг тодорхойлоход тэдгээр нь зөвхөн орон нутгийн ач холбогдолтой асуудал шийдвэрлэдэг, эсхүл бүсийн болон улсын шинжтэй асуудлыг ч шийдвэрлэдэг эсэх дээр үндэслэн орон нутгуудад ялгаатай эрх зүйн дэглэмийг олгож, ялгавартай ханддаг гэсэн зарим судлаачдын санаатай санал нэгдэж болох юм.

Департамент, эсхүл сууринг удирдах салбарт нутгийн засаг захиргааны тэргүүний боломжийг анхааралдаа авч, Колумби, Чили, Перу, Эквадорын департаментын (суурины) нутгийн өөрийн удирдлагын агуулгын талаар хэд хэдэн дүгнэлт хийж болохоор байна.

1. Орон нутгийн амьдралын тулгамдсан асуудлаар шийдвэр гаргахад өөрөө удирдах (орон нутгийн удирдлага) байгууллагын хараат бус байдлын тухай яриа ч байх боломжгүй гэж нотолсон нэлээд зохиогчидтой санал нийлэх нь зүйтэй гэж төсөөлөгдөж байна. Урьдын адилаар төв засаг захиргааны болон орон нутаг дахь түүний төлөөлөгчдийн хүнд сурталт хяналтын дор оршин, гүйцэтгэх аппаратын үйл ажиллагаанд хяналт тавих боломжгүй тул нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь зөвхөн зөвлөх эрхтэй, захирагчийн дэргэдэх туслах байгууллагад хувираад байна¹.

2. Латин америкийн судалгаанд хамрагдаж байгаа улсуудад дангаар ноёрхох дэглэмийн нөхцөлд (жишээ нь, Чили Перу, Эквадорт XX зууны 60-аад оны сүүлч, 80-аад оны эхээр, урьд нь Колумбид) эхний ээлжинд чухамхүү нутгийн өөрийн удирдах байгууллагыг устгаж, суурин (департамент)-д засгийн эрх бүхэлдээ төв засгийн газрын улс төрийн төлөөлөгч (агент)" захирагчийн гарт шилжсэн улс төрийн практик нийтлэг шинжтэй болсон².

6.5. Нэгдмэл улс болон нутгийн өөрийн удирдлага

Орон нутагт төрийн шууд удирдлага бүхий улсуудад нутгийн удирдлага нь төвлөрсөн хүнд сурталт машины бүрэлдэхүүн хэсэг байдаг. Харин сонгогдсон нутгийн төлөөллийн өөрөө удирдах байгууллага бүхий

1 Үзэх: Чиркин В.Е., Тихонов А.А., Рябов С.В. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.126-127.

2 Үзэх: Alfaro Limaya J., Claros Cohaila R. Manual de Gestion municipal. Lima: AN-EXO, 1996. P.13-16.

улсад нутгийн удирдах байгууллага нь ийн тогтолцоонд онцгой байр суурийг эзэлж байдаг. Төлөөллийн байгууллага оршин байгаа нь нийтийн удирдлагад бүхний мэдэх төвлөрлийн сааруулалт тодорхой хэмжээнд байгааг, түүнчлэн уг байгууллага харьцангуй хараат бус салаа хэсэгтэй, эдгээрийнх нь хүрээнд улс орны улс төрийн дэглэмээр хязгаарлуулсан орон нутгийн хязгаарлагдмал эрх, үүрэг хэрэгжих боломжтой гэдгийг нотолж байна.

Латин америкийн зөвхөн гурван нэгдмэл улсад нутгийн өөрийн удирдлагыг бүсийн түвшинд (суурин, департамент) хэрэгжүүлдэг бол орон нутгийн түвшинд-муниципи, тойрог, кантон, нийгэмлэгт¹ сонгогдсон нутгийн өөрийн удирдлагыг бараг судлагдсан бүх улсад хэрэгжүүлж байна.

Орон нутгийн байгууллагууд нь нутгийн нийтийн захиргааны тэргүүлэх элемент гэж хүлээн зөвшөөрөгдөж, тэдгээрийн эрх зүйн байдлыг үндсэн хууль, тусгай органик хуулиар тогтоодог. Нутгийн захиргааны бүх шатанд байгуулагдсан нийтлэг бүрэн эрхтэй хамтын байгууллагыг муниципалитет, эсхүл орон нутгийн зөвлөл гэж нэрлэдэг.

Латин америкийн ихэнх улсын хууль тогтоомж муниципалитетын эрх зүйн байдлын тухайд нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоо үйлчилдэг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын доод шатанд байгуулагдсан-ерөнхий удирдлагын чиг үүрэг бүхий байгууллага гэж хүлээн зөвшөөрдөг.²

Нийтийн удирдлагын тогтолцоонд орон нутгийн байгууллагын үүрэг нь түүнд олгосон бүрэн эрхийн хэмжээнээс шалтгаална. Нутгийн сонгуулийн байгууллагад бүрэн эрх олгох журам, тэдгээрийн бүрэн эрхийн хэмжээ нь Латин америкийн улсуудад өөр өөр байдаг.

Судалгаанд хамрагдсан улсуудын үндсэн хууль төрийн нийтийн засгийн байгууллагын бүтцэд орон нутгийн зөвлөлийн эрх зүйн байдал, статусыг зохицуулсан тусгай бүлэгтэй. Гэвч Үндсэн хуулийн хэм хэмжээ нь зөвхөн

1 Уламжлалт индианчуудын нийгэмлэгийн тухай ярихад Латин америкийн нэлээд улсад нийгэмлэг өөрийн газрын хэсгийг хамтын болон үл хуваагдах эзэмшилд хэвээр хадгалсаар байна. Мексикт индейчүүдийн нийгэмлэгийн эзэмшилд байгаа агуу том нутаг дэвсгэрээс гадна Болив, Перу дахь нийгэмлэгүүд үндэсний ардчилсан хувьсгал, түүний дараа хийсэн газрын шинэчлэл, мөн өөрсдийн эзэмшлийг хэсэгчлэн өргөтгөсөн, өөр нэг тохиолдолд дотоод бүтцийг өөрчилсөн. Үүний зэрэгцээгээр индианчуудын орлого нь амьжиргааны доод түвшнийхээс доогуур байдгаас шалтгаалан нийгэмлэгээ орхин явах явдал байнга гардаг. Тиймээс “Нэгдсэн араукан сан” Чили дэх арауканы нийгэмлэгийн гишүүдийн нөхцөл сүйрлийн байдалтай байгаа, учир нь индианы нэг гэр бүлд жилд зөвхөн 80 кг үр тариа ногдож байна гэж зарласан.

2 Нийтлэг журмаар нутгийн өөрийн удирдлага бол нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүн ам-нутаг дэвсгэрийн хамт олны (нийгэмлэгийн) өөрсдийн үйл ажиллагаа болон нутгийн хэргийг удирдах түүний сонгогдсон байгууллага мөн. Үзэх: жишээ нь, Las Juntas Comunales: su organozacion y funciones. Ley № 50 (de 8 de octubre de 1973) //El Poder Popular. Panama, 1979. P.19-29.

орон нутгийн байгууллагын үндсэн зарчмыг тогтоох бөгөөд тэдгээрийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг нутгийн удирдлага (нутгийн өөрийн удирдлага)-ын тухай тусгай органик хуулиар нарийвчлан тогтоодог¹.

Орон нутгийн зөвлөлийг Латин америкийн улсуудын номлол болон улс төрийн практикт захиргаа-аж ахуйн (төвлөрлийг сааруулах зарчмыг хэрэгжүүлэх хүрээнд) тодорхой бүрэн эрх олгогдсон, үүнийгээ хэрэгжүүлснээр тодорхой хэмжээний автономит байдлыг өөртөө бий болгодог нутаг дэвсгэрийн хамт олон гэж авч үздэг. Орон нутгийн автономи гэж өөрийн байгууллагуудын бүтэц, хэлбэр, ажлын арга барилыг тодорхойлохыг ойлгоно. Үүний зэрэгцээгээр судалгаанд хамрагдсан улсуудын хууль тогтоомж нь орон нутгийн зөвлөлийн (мөн нутгийн өөрийн удирдлагын бусад байгууллагын) дотоод зохион байгуулалтын асуудлыг нарийвчлан зохицуулсан, ингэхдээ нутгийн байгууллагуудад зөвхөн хууль тогтоомжийн заалтыг бие даан хэрэгжүүлэх эрхийг үлдээсэн.

Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хүн амаас нийтээр, шууд сонгох сонгуулиар сонгоно (хугацаа нь, жишээ нь, хоёр жилээс-Боливи, зургаан жил хүртэл-Никарагуа)².

Колумбид алкальд (мэр)-ыг 2 жилийн хугацаагаар сонгоно. Чилийн орон нутгийн эрх мэдлийн байгууллагыг шууд сонгуулиар 4 жилээр сонгож, мэрийг томилно. Перуд Алкальд болон рехидор нь албан тушаалаа 3 жилийн хугацаанд хашдаг бөгөөд дахин сонгогдохгүй. Энд 1996 оны органик хуулийн 19 дүгээр зүйл нь 1993 оны Үндсэн хуулийн 191 дүгээр

1 Түүхийн хувьд энэ тухайд хамгийн товч бөгөөд тодорхой нь Перугийн Үндсэн хууль байсан. Түүний “Орон нутгийн зөвлөл” гэдэг 11 дүгээр бүлгийн Х хэсэг дөрөвхөн зүйлтэй (Зүйл 203-206)-гээс хоёр нь муниципалитетын зохион байгуулалт, үйл ажиллагаанд хамаарна. 203, 206 дугаар зүйл холбогдох департаментын зөвлөлөөс тодорхойлсон суурин, тойргийн гол хотод, түүнчлэн холбогдох департаментын хүн ам оршин суух газарт хуулиар олгосон чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд захиргаа болон аж ахуйн хувьд хараат бус орон нутгийн зөвлөл байхаар тодорхойлсон. Нөгөө талаас, жишээ нь, Панамын Үндсэн хуульд орон нутгийн байгууллагад зориулсан 19 зүйл байдаг (бүлэг IX, зүйл 207-225) нь Латин америкийн нэгдмэл улсуудаас хамгийн олон зүйлтэй нь юм.

2 Үзэх: Maihold Gunther. La descentralizacion en Nicaragua: De la delegacion de Servicios a la transferencia de competencias? _ Managua: Impreso en editorial el Amanecer, 1992. P. 9-40.; La Ley de Municipios: Estudio y propuesta de reforma. Managua 1992. Бидний авч үзээгүй улсуудад нутгийн байгууллагыг дараах байдлаар сонгоно: Боливид орон нутгийн зөвлөлийг хоёр жилд нэг удаа; Бразилд мэр болон хотын зөвлөлийг-4 жилийн хугацаатайгаар; Венесуэлд-4 жилээр; Гайянад-бүсийн ардчилсан зөвлөлийн гишүүнийг-5 жил 4 сараас ихгүй хугацаагаар; Гватемалд мэрийг 4 жилээр; Доминиканы БНУ-д суурин синдик (мэр)-ийг 4 жилээр; Коста-рикад-4 жилээр; Кубад суурин хурлыг 5 жилээр; нутгийн удирдах байгууллагыг-2,5 жилээр; Никарагуад автономит районы захирагчийг болон орон нутгийн засгийг 5 жилээр; Панамад 5 жилээр; Сальвадорд 3 жилээр; Тринидад, Табаго захиргааны зөвлөлийг 3 жилийн хугацаатайгаар нэг мандаттай тойргоос, ердийн олонхиор; Уругвайд 5 жилээр.

зүйлд дээрх бүрэн эрхийн хугацаа нь 5 жил байхаар заасантай зөрчилдсөн байна. Гэхдээ энэ Үндсэн хуулийн шилжилтийн заалтад (пункт 15) орон нутгийн сонгууль нь Ерөнхийлөгчийн сонгуультай хугацааны дунд үед байхаар тохируулж ээлжилж зохион байгуулна. Үнэндээ эхний хоёр сонгуулийн компани ажлын явцад (1993 онд Перугийн Үндсэн хууль батлагдсаны дараа) сонгогдсон алкальд, рехидорын бүрэн эрхийн хугацаа нь гурав болон дөрвөн жил байсан. Энэ нь 1996-1998 оны туршид орон нутагт 3 жилийн мандат үйлчилж байсан, 1999-2002 онд 4 жилийн мандат, 2002 оноос л зөвхөн Үндсэн хуулийн 191 дүгээр зүйл бүрэн хэмжээгээр хэрэгжих болсныг харуулж байна.

Эквадорт кантон бүр нь орон нутгийн тойргийг байгуулна. Орон нутгийн тойргийг орон нутгийн зөвлөл удирдана. Зөвлөлийг 4 жилээр сонгогдсон алкальд удирдана. 1998 оны Үндсэн хуулиар тогтоосон орон нутаг дахь төлөөллийн байгууллагын доод шат нь хөдөөгийн хязгаар (парроки) - т даргаар удирдуулсан сонгогдсон хязгаарын зөвлөл ажиллана. Галапагосскийн арлууд дээр онцгой дэглэм тогтоосон, энд төлөвлөлт болон орон нутгийн төсвийг батлах, төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналтыг Галапагосскийн Үндэсний институт хэрэгжүүлнэ. Институтын удирдлагыг нутгийн засгаас гадна шинжлэх ухаан, техникийн эрдэмтдээс бүрдсэн удирдлага удирдана. Шаардлагатай нөхцөлд нутгийн эрх мэдлийн байгууллага гишүүдийн дөрөвний гуравын саналаар нутаг дэвсгэрийн оршин суугчдын санал асуулга явуулахаар шийдвэр гаргаж болно. Санал асуулгыг суурины сонгуулийн онцгой шүүх зохион байгуулна.

Орон нутгийн зөвлөлийн тоон бүрэлдэхүүнийг хэд хэдэн шалгуурын¹ үндсэн дээр тодорхойлно: нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын тоо, тухайн орон нутгийн санхүү эдийн засгийн боломж. Энд зарим улс орон Үндсэн хуульдаа зөвлөлийн гишүүдийн тооны дээд болон доод хэмжээг заадаг, гэтэл бусад улсуудад зөвлөл тус бүрийн зөвлөх-рехидорын тодорхой тоог органик хуулиар тогтооно. Бусад улсын суурь хууль нь зөвлөлийн гишүүдийн байж болох хамгийн доод тоог тогтоодог. Жишээ нь, Колумбид орон нутгийн зөвлөлийн гишүүдийн тоо нь 6-20 хүртэл байж болно².

1 Жишээ нь, Перуд суурины зөвлөлийг байгуулахын тулд 500-гаас доошгүй насанд хүрсэн оршин суугч шаардлагатай (1996 оны Организ хуулийн зүйл 5); түүнийг байгуулах тухай шаардлагыг нутгийн оршин суугчдын олонх гаргах; ирээдүйн орон нутгийн нутаг дэвсгэр нь суурин, тойргийн төв (нийслэл) биш байх; түүнийг байгуулах тухай шийвэрийг тойргийн зөвлөл гаргана, энэ нь провинцийн хурлаар баталгаажина. Панамд 1973 оны 10 сарын 8-ны “Орон нутгийн зөвлөлийн дэглэмийн тухай” № 106 хуулийн дагуу алкальдаар толгойлуулсан орон нутгийн зөвлөл нь 5-аас доошгүй зөвлөх-рехидороос бүрдэнэ (Зүйл. 10).

2 Доминиканы Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуулийн Гарчиг (титул) 8, зүйл 82, орон

Орон нутаг /муниципалитет/ бүрд алкальд (мэр) байх бөгөөд захирагчийн төлөөлөгчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж, хуулиар тогтоосон шаардлагын дагуу орон нутгийн захиргааны тэргүүн байна.

Перуд хотын орон нутгийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд (1996 оны Органик хуулийн Зүйл 20) нэг алкальд, сонгуулийн хуульд заасан тооны рехидор, орно. Тухайлбал, 1000 хүртэл оршин суугчтай орон нутагт нэг алкальд, найман рехидорыг сонгоно. Хөдөөгийн (суурины) орон нутгийн зөвлөлд провинцийн хурлаас (зөвлөл) албан тушаал бүрт тойрог (ингэхдээ дотоод дэгээр тогтоосон журмыны дагуу бүрэлдэхүүнд нь 10-аас доош рехидор ордог орон нутгийн зөвлөлүүдэд, эсхүл 20 мянгаас доош хүн амтай орон нутгийн чиг үүргийг алкальд болон рехидорт хүлээлгэнэ) тутмаас нэр дэвшсэн гурван хүнээс сонгогдсон нэг алкальд, таван рехидор байна. (Органик хуулийн 17 дугаар зүйл)¹

Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшигчидэд тавих шаардлагын цар хүрээ маш өргөн. Жишээ нь, мэр, эсхүл орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн байхын тулд иргэний бүх эрхийг эдлэх, тухайн нутаг дэвсгэрт амьдардаг байх, орон нутгийн татвар төлдөг байх ёстой. Ихэнх тохиолдолд насны шалгуурыг хэрэглэдэг, үүгээр орон нутгийн (эсхүл нийгэмлэгийн) зөвлөлийн гишүүн нь 25 нас хүрсэн байх, эсхүл эд хөрөнгийн шалгуурын өөр өөр хувилбар, нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын гишүүн зөвхөн тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүрээнд үл хөдлөх хөрөнгө өмчилдөг (эсхүл ямар нэг ажил, үйлдвэрлэл эрхэлдэг) байж болно.

1996 оны Органик хуулийн дагуу Перуд Үндсэн хуулийн 60 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан төрийн албан хаагчид: Ерөнхийлөгч, Конгресс болон бусад хууль тогтоох байгууллагын гишүүн, төрийн сайд нар, Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүн, өндөр албан тушаалтнуудын Үндэсний Зөвлөлийн гишүүн, Дээд Шүүхийн шүүгч, Ерөнхий Прокурор; армийн болон цагдаагийн албан хаагч; орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн, албан хаагч; суурин, тойргийн орон нутагт оршин суугаа гадаадын иргэн; шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрээр шийтгүүлсэн иргэнийг алкальд, рехидороор сонгохгүй ².

Бүтцийн хувьд авч үзэж байгаа улсуудын нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь нэг танхимтай. Орон нутаг /муниципалитет/-ийн үйл

нутгийн зөвлөл нь 4 жилээр сонгогдсон зөвлөхүүд (рехидор)-ээс бүрдэнэ. Зөвлөхүүдийн тоог оршин суугчдын тоотой пропорционалиар, гэхдээ 5-аас багагүй байхаар тогтооно. Венесуэлд 1978 оны Органик орон нутгийн хуулийн дагуу 50 мянгаас дээш хүн амтай орон нутагт бүрд мэргэшсэн удирдагч - "орон нутгийн захирагч" заавал байх ёстой.

1 Үзэх: Ley Organica de Municipalidades № 23853. Art 1720.

2 Үзэх: Constitucion Politica del Peru. Art 60; Ley de Municipalidades № 23853. Art. 23.

ажиллагааны зохион байгуулалтын үндсэн хэлбэр нь чуулган бөгөөд түүнийг зохион байгуулах ажиллагааг орон нутгийн хууль тогтоомжоор зохицуулна.

Нутгийн төлөөллийн байгууллагын тодорхой тооны (нутгийн төлөөллийн байгууллагын гишүүдийн 1/3, эсхүл нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын дарга-алкальдын санаачлагаар, эсхүл Засгийн газрын буюу түүний төлөөлөгчийн) гишүүдийн шаардсанаар ээлжит бус буюу онцгой чуулган хуралдуулж болно.

Онцгой чуулганыг зөвхөн маш тодорхой хүрээний асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор хуралдуулна. Орон нутгийн зөвлөлийн хурлын онцгой чуулганыг зарлан хуралдуулах, зохион байгуулах нь зарчмын ач холбогдолтой: хууль бусаар зарлан хуралдуулсан чуулганы шийдвэрийг хууль зүйн хувьд хүчингүйд тооцно.

Төлөөллийн байгууллагын хүрээнд, ихэвчлэн салбарын чиглэлээр байгуулагддаг, бэлтгэх, хянан шалгах чиг үүрэг бүхий байнгын болон түр комиссыг нутгийн төлөөллийн байгууллагын туслах байгууллагад тооцно. Орон нутгийн сонгогдсон байгууллагын хуралдаан даргалагчийн үүргийг орон нутгийн засаг захиргааны дарга (алкальд), эсхүл тусгайлан сонгогдсон этгээд гүйцэтгэнэ.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрх нь үндсэн хуулийн болон нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжоор зөвхөн орон нутгийн хэргээр хязгаарлагдана. Эдгээр нь тэдний өөрийн бүрэн эрх гэж нэрлэгддэг (ОХУ-ын хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжоор-орон нутгийн ач холбогдолтой асуудал) юм.

Мөн төрийн эрх мэдлийн байгууллага орон нутгийн байгууллагад онцгой даалгавар өгснөөр (хүн амын бүртгэл, сонгогчдын жагсаалт гаргах гэх мэт) эдгээр асуудал нь эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхийг бүрдүүлж болно.

Гэхдээ дээр нэг бус удаа дурдсанчлан нийтлэг зарчим нь авч үзэж байгаа улсуудын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд улс төрийн шинжтэй үйлдэл хийх, акт батлах эрхгүйд оршино¹.

Перуд орон нутгийн зөвлөхүүд (рехидорууд) 1996 оны Органик хуулийн дагуу дараах эрхтэй байна:

- Орон нутгийн зөвлөлөөс гаргах шийдвэрийн төслийг өргөн мэдүүлэх;
- Зөвлөлөөс тэдэнд хүлээлгэсэн гүйцэтгэн-захирамжлах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх;

1 Үзэх: Constitucion Political del Peru> Art. 74, 192; Ley Organica de Municipalidades Ley № 23853. Art. 47, 49, 53,57,84,85,90,108.

- Нутгийн засаг захиргааны актын биелэлтэд хяналт тавих;
- Дотоод дэгийн дагуу байнгын болон тусгай комиссын бүрэлдэхүүнд багтах.

Үүнээс гадна (Зүйл 36), өөрийн хаягаар хандив, өв залгамжлалыг хүлээн авах, орон нутгийн аж ахуйн нэгж, байгууллагын удирдлагыг чөлөөлөх (түүний гишүүдийн олонхын зөвшөөрснөөр), алкальд, рехидорын сул орон тоонд ажиллуулах зар гаргах эрхтэй¹.

Орон нутгийн зөвлөл нь хуулийн этгээдийн статустай байна. Зөвлөлийн бүрэн эрх нь түүний засаг захиргаа, эдийн засгийн үйл ажиллагааны хүрээгээр хязгаарлагдана. (Зүйл 192-194, 197 Перугийн 1996 оны Үндсэн хууль).

Энд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын нийтийн албыг зохион байгуулах бүрэн эрх нь хууль тогтоомжоор хязгаарлагдсан, заримдаа бүр төв болон бүсийн засаг захиргааны үзэмжээр шийдвэрлэх асуудалтай холбоотой байдаг.

Үүнтэй холбоотойгоор латин-америкийн эрдэмтэд орон нутгийн зөвлөлийн нийтийн албанд ялгавартай хандахыг шаарддаг. М.А.Штагинагийн тэмдэглэснээр, Перугийн судлаач В.Годос-Расури жишээ нь, дараах ангиллыг санал болгодог бөгөөд үүний үндэс нь нийтийн институтыг бий болгох, зохицуулах асуудалд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бие даасан байдлын зарчмыг үндэслэл болгодог: 1. орон нутгийн өөрийн алба (захууд, хог цэвэрлэх үйлчилгээний алба гэх мэт); 2.Төвийн нийтийн захиргаатай (цахилгаан эрчим хүчний, эсхүл хотын нийтийн тээврийн алба гэх мэт) хамтын ажиллагааны үндсэн дээр ажилах орон нутгийн алба, 3.Төвийн нийтийн захиргааны алба, орон нутгийн зөвлөлтэй хамтран ажиллах үндсэн дээр байгуулагдсан төрийн албад; 4. Орон нутаг хоорондын албад...²

1993 оны Перугийн Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн орон нутгийн зөвлөлийн автономит байдлыг 1996 оны органик хууль ямар нэг нийтийн засаг, эсхүл аливаа төрийн байгууллага орон нутгийн зөвлөлийг сонгох үйл ажиллагаанд, эсхүл тэдгээрийн дотоод зохион байгуулалтад хөндлөнгөөс оролцохыг хориглох замаар баталгаажуулсан. Энд шүүхийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой үйл ажиллагаа түүнчлэн тэдгээрийн өөрсдийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой үйл ажиллагаа хамаарахгүй.

1 Үзэх: Ley Organica de Municipalidades. Ley № 23853. Art 36,37.

2 Штагина М.А. Административное право в странах Латинской Америки. с. 96.

Муниципиуд (нийгэмлэгүүд)-ад захиргааны болон улс төрийн автономииос гадна санхүү-эдийн засгийн бие даасан байдлыг хуулиар олгосон:

- Тэдгээрийн өмчлөлд үл хөдлөх, хөдлөх эд хөрөнгө байх;
- Тэд өөрсдийн орлогын (төвлөрсөн болон бүсийн төсвөөс олгох татаас, субвенцээс тусдаа) эх үүсвэртэй байх;
- Орон нутгийн болон орон нутгаг хоорондын үйлдвэрийн газар байгуулах, орон нутгийн татвар хураах, орон нутгийн хураамж тогтоох, жил бүр алкальд (Мэр)-ын санал болгосон орон нутгийн төсвийг батлах;
- Нутгийн захиргааны тэргүүний тушаалын талаар гаргасан гомдлыг хянан үзэх, жил бүр орон нутгийн төсвийн гүйцтгэлийн талаар алкальдын илтгэлийг сонсох гэх мэт¹.

Орон нутгийн зөвлөлүүд нь хуулиар тогтоосон хүрээнд дараах эрхийг эдэлнэ:

- Орон нутгийн аж ахуйг хөгжүүлэх, төлөвлөгөө, бүсчлэлийн тогтолцоог боловсруулах, батлах, хэрэгжүүлэх;
- нутаг дэвсгэрийн нөөцийг бий болгоход оролцох, тэдгээрийг удирдах;
- өөрийн мэдэлд байгаа газрын ашиглалтад хяналт тавих, тэдгээрт ерөнхий хяналт тавих;
- барилга барих лицензи, зөвшөөрөл олгох;
- орон нутгийн өмчийн аж ахуйн нэгж, албадын орлогыг хүлээн авах;
- бусад эдийн засгийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын санхүүгийн бүрэн эрх (Перугийн 1991 оны Үндсэн хуулийн 193 дугаар зүйл)-ийн дотор чухал нь орон нутгийн төсвийг батлах юм.

Орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн санхүүгийн суурь нь тэдгээрийн орлого, улсын төсвөөс өгөх татаас, дэмжлэг, субвенцээс бүрдэнэ. Өөрийн орлогын үндсэн эх үүсвэр нь - хүн амаас авах орон нутгийн татвар, хураамж юм. Орон нутгийн төсөвт орох орлогын нэг нь

¹ XX зууны 80-аад оны эцэс, 90-ээд оны эхээр нийгмийн амьдралыг ардчилах явцад тухайн нэгдмэл улсын орон нутгийн тогтолцооны үйл ажиллагааны хүрээг ихээхэн бэхжүүлсэн. Тухайлбал, Колумбын 1991 оны Үндсэн хууль (Гарчиг XI) департаментыг удирдах төвлөрсөн удирдлагын тухай хатуу заалтуудыг нэлээд зөөлрүүлж, бүх нутгийн зохион байгуулалтын нэгжид автономит статусыг олгосон, ингэснээр орон нутгийн тогтолцоо, институт, орон нутгийн засаглалын зарчим, нутгийн удирдлагад хандах төрийн харилцааг хууль тогтоомжоор өөрчилсөн. Үзэх: *Constitucional politica de Colombia*. Bogota, 1991. Tit.XI.

үл хөдлөх хөрөнгийн татвар юм. Энэ нь Латин америкийн улсуудад хүлээн зөвшөөрсөн төв засгийн газар, нутгийн удирдлага хоорондын санхүүгийн хараат бус байдлын зарчим нь тэдгээрийн хоорондын санхүүгийн харьцангуй хамаарлын үзүүлэлт байдаг гэсэн утгатай. Үүний зэрэгцээгээр орон нутгийн зөвлөлүүд орон нутгийн төсвийн боломжоос илүү мөнгөн хөрөнгийг зарцуулах эрхгүй. Орон нутгийн аж ахуйгаас орох орлого төсвийн маш бага хэсгийг эзэлдэг. Хэдийгээр орон нутгийн төсвийн орлого өссөөр байгаа боловч орлого нь нутгийн зардлыг нөхөхөд хүрэлцдэггүй. Орон нутгийн төсөв нь заавал алдагдалтай байдаг. Тийм учраас нутгийн нийтийн байгууллагууд улсын төсвөөс буцалтгүй тусламж байдлаар зээл авах, эсхүл төрөөс нийтийн зориулалтаттай дэмжлэгийн хэлбэрээр тусламж авахаас өөр аргагүй байдалд орох нь олон байдаг¹.

Судалгаанд хамрагдсан улсуудын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхэд нийтийн аж ахуй, тохижилт, хүрээлэн байгаа орчны хамгаалалтын бүрэн эрхүүд ордог.

Үүнд хүн амын оршин суугаа газрын төлөвлөлт болон хот төлөвлөлтөд тавих ерөнхий хяналт, орон нутгийн тээврийн хөгжил, хөдөлгөөний зохицуулалт, ус, хий, цахилгаан хангамжийн шугам сүлжээ, гудамжны цэвэрлэгээ, хүрээлэн байгаа орчин, агаар, усны эх үүсвэрийн бохирдлыг арилгах талаар авах арга хэмжээ зэрэг орно.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын нийгмийн хүрээний чиг үүрэгт:

- хүн амын бага орлоготой давхаргад орон нутгийн нийгмийн сангийн хөрөнгөөр тусламж (өндөр настны асрамжийн газар, бусад ижил төстэй байгууллага, үнэ төлбөргүй үдийн хоол, хоноглох байр ажиллуулах, ажилгүйдэлтэй тэмцэх гэх мэт) үзүүлэх;
- хямд үнэтэй орон сууц, орон нутгийн сургууль, хүүхдийн цэцэрлэг, эмнэлэг, төрөх газар, номын сан, спортын талбай гэх мэтийг барьж байгуулах гэх мэт.

Нийгмийн дэг журмыг хангах хүрээний бүрэн эрхэд нийтийн үйлчилгээний газруудад дагаж мөрдөх зан үйлийн журам тогтоох, баривчилгаа, хурал, жагсаал, цуглаан зохион байгуулах, эдгээрийг хориглох, гал түймрээс хамгаалах, аюулгүй байдал, эрүүл ахуй, халдварт өвчин, хүрээлэн байгаа орчны хяналтын гэх мэт хамаарна.

Үндсэн хуульчилсан актууд, нутгийн удирдлагын тусгай хууль тогтоомжоор нутгийн удирдлагын бүтцийн бүрэн эрхийг орон нутгийн зөвлөл, нийгэмлэгийн удирдах байгууллагаас тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн иргэн, байгууллага, албан тушаалтан заавал дагаж мөрдөх

1 Үзэх: Рябов С.В. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 306.

холбогдох тогтоол, шийдвэр гаргах замаар хэрэгжүүлнэ.

Орон нутгийн зөвлөлийн хэм хэмжээ бүтээх бүрэн эрхийг (өөрийн үзэмжээр шийдвэр гаргах шинжтэй, хуулийн хүрээнд хэрэгжүүлэх, бүрэн эрхийг улсын хэмжээний төлөөллийн байгууллага, бүсийн болон нутгийн өөрөө удирдах төлөөллийн байгууллага хооронд хуваарилах дээр үндэслэсэн) хэрэгжүүлэх асуудлыг ерөнхийдөө үндсэн хуулийн болон нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжоор нарийвчлан зохицуулсан.

Орон нутгийн зөвлөлийн (орон нутгийн нийтийн засаглалын) хэм хэмжээний актыг тэдгээрийн үйлчлэх хүрээ, эсхүл эрх зүйн зохицуулалтын зүйлээс хамааруулан бүлэглэдэг. Эдгээр нь нэрээр, боловсруулах, авч хэлэлцэх, батлах үйл ажиллагаагаар ялгаатай байна. Орон нутгийн зөвлөлүүдийн хэм хэмжээний актыг ордонанс (жишээ нь, Эквадор), эсхүл хэлэлцээр; синдикийн, эсхүл орон нутгийн хянагчийн актыг- тогтоол гэж нэрлэдэг¹. Ингэснээр эрх зүйн номлолд болон үндэстний хэмжээний хууль тогтоомжид орон нутгийн зөвлөлүүд өөрийн бие даасан хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд баримтлах зарчмыг тодорхойлсон.

Үүний зэрэгцээгээр нутгийн эрх барих байгууллагын хэм хэмжээ тогтоох автономит байдлыг тодорхойлохдоо судалгаанд хамрагдсан улсуудын орон нутгийн зөвлөлийн эрх зүйн статус, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомжийн ээдрээтэй шинжийг байнга зайлшгүй тооцох ёстой.

Жишээ нь, муниципалитет болон нийгэмлэгийн өөрөө удирдах байгууллага өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа өөрийн шийдвэрийг засаж залруулж байх ёстой, учир нь эдгээр нь ямар нэг хэмжээнд улсын болон бүс нутгийн хөгжлийн төлөвлөгөөнд тодорхойлсон төв засгийн газрын аж ахуй-эдийн засгийн болон нийгэм-соёлын бодлого чиглэлийг нарийвчлан тодотгож (тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн нийгэм-эдийн засгийн нөхцөлд тохируулан) байдаг. Тийм учраас бодит хэм хэмжээний автономит байдлыг хангалттай өргөн хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын (орон нутгийн удирдлага) тухайд эрх зүйн хэм хэмжээний акт биш харин эрх зүйг хэрэглэх акт гаргах нь хэвийн үзэгдэл байдаг.

Орон нутгийн хэргийн шуурхай удирдлага болон орон нутгийн

¹ Ийм маягаар муниципалитетуудын эрх зүйн байдал (захиргаа, улс төрийн автономийг оролцуулан) тэдгээрийн хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрхээр, өөрөөр хэлбэл хэм хэмжээний, эсхүл хууль тогтоох автономиор ямар нэг хэмжээнд илүү бүрэлддэг. Тухайлбал, Эквадорын 1998 оны Үндсэн хууль суурины зөвлөлийн болон муниципалитетын хууль тогтоох бүрэн эрхийг тогтоосон, ингэснээр хууль тогтоогч нь бусад нийтийн захиргааны байгууллагатай харьцуулахад муниципалитетуудын эрхийн өргөн хүрээг хүлээн зөвшөөрсөн.

зөвлөлийн тогтоол (захирамж)-ын хэрэгжилтэд тавих хяналтын чиг үүргийг байнгын ажиллагаатай зөвлөл, эсхүл хүн ам хэрэгжүүлнэ, харин төв засгийн газрын төлөөлөгч хэрэгжүүлэхгүй.

Орон нутгийн түвшинд нутгийн засаг захиргааны тэргүүнийг ер нь бол орон нутгийн зөвлөл, эсхүл хүн ам сонгох бөгөөд төв засгийн газар томилохгүй. Энд орон нутгийн зөвлөл нь де юре болон де факто төрийн аппаратад нэгтгэгдэх бөгөөд нэгдсэн нийтийн захиргааны салшгүй хэсэг (дэд тогтолцоо) гэдгийг зайлшгүй тооцох ёстой. Латин америкийн нэгдмэл улсуудын хуулиуд (ихэвчлэн органик) алкальд (мэр)-ын зөвхөн санхүү-эдийн засгийн биш бусад, тэр дотроо гүйцэтгэх үйл ажиллагааны үндсэн бүрэн эрхийг тогтоосон.

Тухайлбал, Перугийн 1996 оны Органик хууль (гарчиг 2, бүлэг 3) алкальдуудад дараах онцгой эрхийг олгосон:

- орон нутгийн зөвлөлийн хуралдааныг зарлах, даргалах;
- зөвлөлийн хэм хэмжээний актыг нийтэд мэдээлэх;
- өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд декрет /нийтийн буюу хувийн шинжтэй хэм хэмжээний акт/, тогтоол батлах;
- төсвийн гүйцэтгэлийг гаргаж орон нутгийн зөвлөлийн хуралд оруулах;
- орон нутгийн татвар, хураамжийг хянаж, хураах;
- нийтийн худалдаа, тээвэр болон нийтийн бусад үйлчилгээг, зохион байгуулах (Үндсэн хуулийн 143 дугаар зүйлд заасан);
- орон нутгийн захиргааны албан тушаалтныг томилох, солих;
- өөрийн бүрэн эрхийн хэсгийг орлогч буюу тусгайлан томилсон этгээдэд эрх шилжүүлэх гэх мэт¹.

Эквадорт 1998 оны Үндсэн хуулийн дагуу нутгийн удирдлагын болон сонгуулийн хууль тогтоомжоор сонгогчид алкальд, префектийг авлига авсан, тэдгээрийг нэр дэвшигчдийн жагсаалтад бүртгүүлэхдээ өргөн барьсан төлөвлөгөөт ажлаа гүйцэтгээгүйн төлөө эгүүлэн татах (албан тушаалаас чөлөөлөх) эрхтэй. Эгүүлэн татах санаачлагыг тухайн нутаг дэвсгэрийн сонгуулийн жагсаалтад нэр орсон иргэдийн 30%-иас дээшхи нь гаргана. Ийм санаачлагын хууль зүйн үндэслэлийг сонгуулийн онцгой шүүх хянан шалгана.

Эгүүлэн татах санал асуулгад сонгуулийн эрх бүхий бүх иргэн оролцоно. Шийдвэрийг тухайн нутаг дэвсгэрийн сонгох эрх бүхий иргэдийн үнэмлэхүй олонхын саналаар гаргана. Авлигаас шалтгаалан эгүүлэн татахыг дурын цаг

1 Үзэх: Constitucion Politica del Peru. Art 143. Ley Organica de Municipalidades. Ley № 23853. Art. 47.

үед хийж болно, төлөвлөгөөг биелүүлээгүйгээс эгүүлэн татахыг сангуульт хугацаа нь дуусахаас жилээс доошгүйн өмнө хийж болно. Аль ч тохиолдлыг сонгуулийн хугацаанд алкальд, префект, депутатад нэг удаа хэрэглэж болно.

Судалгаанд хамрагдаж байгаа Латин америкийн улсуудын орон нутгийн эрх зүйд орон нутгийн зөвлөлийн болон нийгэмлэгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих механизмыг маш нарийн боловсруулсан байда. Иймээс автономийг өргөжүүлэх чиглэлээр бий болсон хандлагыг үл харгалзан, төв засгийн газар нь автономийг өргөжүүлэх хил хязгаарыг нарийсгах бүхий л боломжийг ашиглахаас үл татгалзана. Учир нь, муниципалитетыг тэдгээрийн хууль бус үйл ажиллагаа, тууштай бус үйл ажиллагааны төлөө хариуцлагад захиргааны журмаар татах боломжгүй (нутгийн удирдлагын автономит байгууллага хууль зөрчсөн эсэх, тэд ямар хариуцлага хүлээхийг зөвхөн шүүх шийдвэрлэх эрхтэй), иймээс муниципалитет нь зөвхөн хууль бус үйл ажиллагааны төлөө хариуцлага хүлээнэ, харин тэдгээрийн акт болон үйлдэл нь хяналт, үнэлгээ, шийтгэлээс гадуур юм.

Хэрвээ нутгийн засаг захиргааны тэргүүний үйл ажиллагаанд хяналт тавих үүргийг орон нутгийн зөвлөлд өгвөл, орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь дээд шатны төлөөллийн байгууллагын хяналтад байна.

Перу, Эквадор, Колумбид бүсийн өөрөө удирдах байгууллага нь суурины, департаментын хурал байна.

Бүсийн сонгогдсон байгууллагатай харьцуулахад орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын хараат бус байдал гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын хувьд ч илүү болох нь гүйцэтгэх засаг нь орон нутгийн зөвлөлийг тараах, орон нутгийн албан тушаалтныг чөлөөлөх, орон нутгийн харьяалалтай байгууллагын албан тушаалтныг томилоход оролцохгүй байх зэргээр мөн илэрхийлэгдэнэ¹.

Гэхдээ, хэрвээ бүсийн болон орон нутгийн сонгогддог байгууллагын байдлыг нийтийн институтын төрийн удирдлагын тогтолцооны хүрээнд харьцуулах юм бол орон нутгийн байгууллага нь илүү бие даасан байдалтай болохыг тэмдэглэж болно.

Энэхүү бие даасан байдлын түвшин нь ямар тохиолдолд өндөр байсан бэ гэвэл удирдлагын улсын, орон нутгийн гэсэн хоёр шаттай, завсрын шатлалгүй, түүнчлэн орон нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь

¹ Ийм практик бидний судалгаанд хамрагдаагүй Латин америкийн нэгдмэл улсуудад байдаг. Тухайлбал, сальвадорын Үндсэн хуулийн 106 дугаар зүйл: “Орон нутгууд нь өөрийн харьяа, цалинг нь орон нутгийн төсвөөс олгодог цагдаагийн албаны албан тушаалтныг томилоход оролцдоггүй,” (Гондурасын Үндсэн хуулийн 182 дугаар зүйл) “Нийгэмлэгийн зөвлөлийг хоёр жил тутам хөдөөгийн район бүрд сонгоно” (Гаитийн Үндсэн хууль зүйл 122)

засгийн газарт биш өөрийг нь сонгосон өөрөө удирдах байгууллагын өмнө хариуцлага хүлээдэг улсуудад өндөр байсан.

Энэ заалт болон төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх механизмын бүтцэд орон нутгийн зөвлөлийн үүргийг “Латин америкийн улсууд дахь төрийн хэлбэр” нэртэй монографын зохиогчид олон шалтгаанаар тайлбарладаг. Тухайлбал, “өөрийн үндсэн суурьтаа улс төрийн, нийгэм-эдийн засгийн, газар зүйн учир шалтгаантай түүхэн уламжлалын шалтгаанаар, нутгийн улс төрийн амьдралын төв нь ... нутаг дэвсгэр-улс төрийн нэгж (хамт олон) гэж ойлгогддог чухамдаа муниципалитет байдаг” харин тэр бүс, улс орон бүхэлдээ биш гэдэг фактаар тайлбарлагддаг¹.

Латин америкийн улсуудын нутгийн удирдлагын онцлогийн асуудлаар хийсэн харьцуулсан судалгааг дүгнэхдээ XX зууны 90-ээд оны сүүлчээр төрийн удирдлагын төвлөрөл тасралтгүй өсч байсныг үл харгалзан орон нутгийн зөвлөлүүд XIX зуунд өөрт нь практик дээр байсан хязгааргүй бүрэн эрхээс зарим онцгой эрхийг алдсан нөхцөл байдал үүссэн ч гэсэн өөрийн автономийн ихээхэн хэсгийг хадгалсан гэж хэлж болно.

Гэвч орон нутгийн зөвлөлийн ямар ч бүрэн эрхийг авч үзсэн, түүний ямар ч нутгийн байгууллагын үүргийг судалсан ч, дээрхийн зэрэгцээ (нутгийн) нийтийн захиргааны хараат шинжийг хүлээн зөвшөөрсөн. Латин америкийн улсуудын улс төрийн түүхийн орчин үеийн шатанд орон нутгийн зөвлөл нь төвийн байр суурийн эсрэг зогсох чадвартай боловч түүний дэмжлэггүйгээр үр нөлөөтэй ажиллах боломж урьдын хэвээр байхгүй байна.

Энэхүү нөхцөл байдал нь орон нутгийн эрх зүйг судлаачдын дунд латин америкийн орон нутгийн бодит нөхцөл байдлын талаар шууд эсрэг тэсрэг үнэлгээ өгөхөд хүргэж байна: түүний үүсэл, сэргэн мандалтын тухай ярианаас (энэхүү хандлага нь юуны өмнө мексикийн эрдэм шинжилгээний санааны тухайд)² түүний байнгын хямралын, эсхүл бүр сүйрлийн шатыг эшлэх хүртэл.

Бидний үзэж байгаагаар орон нутгийн сэргэн мандалтыг /энэ нь мөн орон нутгийн эрх зүйд хамаарна/ хүлээн зөвшөөрч байгаа зохиогчидтой санал нийлж болох бөгөөд үүнд маш олон нотолгоо байна: энэ бол бүх нутаг дэвсгэрт орон нутгийн тогтолцоог түгээх, нутгийн өөрийн удирдлагын чиг үүргийн төрөлжүүлэх, түүний хэрэгсэл, механизмыг оновчтой болгохын эхлэл мөн. Үүний зэрэгцээгээр үндсэн хууль, орон нутгийн эрх зүйн хамгийн эртний, хамгийн чухал институтын нэг орон нутгийн зөвлөлийн

1 Дам эшлэл: Чиркин В.Е. Тихонов А.А., Рябов С.В. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. с.131.

2 Энэ тухай үзэх: Tena Ramirez F, Derecho Constitucional mexicano...p.133-134; Ochoa Campos M^ Reforma municipal. P.523-531; Olivera Taro J. manual de Derecho Administrativo. P. 265-320.

(муниципалитетын) зогсонги байдлын талаар тавьсан асуудлыг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй. Нутгийн өөрийн удирдлагын (нутгийн удирдлагын) уламжлал нь латин америкийн аль ч улсын уламжлалаас ихээхэн эртний гэдэг нь факт /үүнийг ямар ч судлаач эсэргүүцэж чадаагүй/ хэвээр үлдэж байна.

Ингэснээр, практик талаас авч үзвэл төр институтынх нь хувьд нутгийн өөрийн удирдлагад өөрөө удирдах эрхийг (нутаг дэвсгэр, хот, нийгэмлэг болон үе давхаргад) олгосон, төр нийгмийн удирдлагын анхдагч цорын ганц субъект гэх нь зохисгүй юм.

Төвлөрсөн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлага (жишээ нь, нутгийн автономийн илүү өргөн хэлбэр, эсхүл бүсчлэлийн)-ын нийцэл нь зогсонги хандлагыг давж гарах боломжтой зам юм. Энэ хандлага өөрийн үүслээрээ XX зууны зөвхөн төрийн шууд удирдлагын онцлог руу ч биш бүр колончлолын удирдлагын институт, испанийн эрх зүйн тогтолцоо (ромын эрх зүйг рецепцлэсэн болон ром-германы нийгэмлэг-нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлагын уламжлалтай, эцэст нь францын захиргааны удирдлагын тогтолцоотой), удирдагчийн ёс-каудильизм/каудильизм-нам, зэвсэгт бүлэглэлд хязгааргүй эрхтэй этгээд улс төрийн эрхэд гарах нийгмийн үзэгдэл/, XIX зууны хоёр дахь хагасын төрийн ба орон нутгийн эрх зүй рүү чиглэсэн хандлага юм.

ISBN 978-9919-9618-1-7



9 789919 961817