

Оросын
Холбооны
Улсын
Улс Түмний
Найрамдлын
Их Сургууль

ГАДААД
ОРНУУДЫН

ОРОН НУТГИЙН
ЭРХ ЗҮЙ
СУРАХ БИЧИГ

ОНОЛ БА ОРЧИН
ҮЕИЙН ПРАКТИК

Оросын Холбооны Улсын Улс Түмний
Найрамдлын Их Сургууль

ГАДААД ОРНУУДЫН ОРОН НУТГИЙН ЭРХ ЗҮЙ

Онол ба орчин үеийн практик

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

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

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

Юнити

Unity

Москва * 2017

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

УДК 342.553(1-87)(075.8)

ББК 67.400.7(3)я73-1

М90

Үндсэн хуулийн эрх зүй, үндсэн хуулийн
шүүх ажиллагааны Кафедра

Зохиогчид:

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

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

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

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

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

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

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

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

ISBN 978-5-238-02972-6

СIP РГБ Агентлаг

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

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

ББК 67.400.7(3)я73-1

ISBN 978-5-238-02972-6

© ЮНИТА-ДАНА Хэвлэл, 2017

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

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

Оросын Холбооны Улсын Улс Түмний
Найрамдлын Их Сургууль

ГАДААД ОРНУУДЫН ОРОН НУТГИЙН ЭРХ ЗҮЙ

/МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН/

Сурах бичиг

Онол ба орчин үеийн практик

ДАА 340

ННА 67

Г-132

Зохиогчид:

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

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

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

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

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

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

Гадаад орнуудын орон нутгийн эрх зүй Онол ба орчин үеийн практик

Хянан тохиолдуулсан:

Хууль зүйн ухааны доктор, профессор

В.В.Еремян

Орос хэлнээс орчуулсан: Г.Цэрэндулам

Редактор:

Д.Мөнхгэрэл

Д.Ганзориг

Эхийг бэлтгэсэн:

Д.Ганчимэг

Зохиогчийн бүх эрх хамгаалагдсан.

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

ISBN 978-5-238-02972-6 (Орос)

ISBN 978-9919-9618-1-7 (Монгол)

Адмон принт хэвлэлийн газар

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

Бүлэг 5

ЛАТИН АМЕРИКИЙН НУТГИЙН УДИРДЛАГА БОЛОН НУТГИЙН ӨӨРИЙН УДИРДЛАГЫН ИНСТИТУТУУДЫН ХӨГЖИЛ

5.1 Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын бүтэц ба бүрэн эрх (1980-аад оны шинэчлэлийн өмнөх үеийн Мексик Улсын жишээ)

XIX зууны сүүлч XX зууны эхэн үед энэ тивд нутгийн өөрийн удирдлага ба бүс нутгийн удирдлагын тогтолцооны асуудлаар өрнөсөн үзэл суртал, улс төрийн тэмцлийн явцад хийсэн харилцан буултын үр дүн нь Мексикийн Нэгдсэн Улсын хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа 1917 оны улс төрийн Үндсэн хуульд¹ (Колумб, Чили, Перу болон Испанийн Америкт байсан улсуудын үндсэн хуулийн адил)² тодорхой хэмжээнд тусгалаа олсон. Энэ тэмцлийн явцад тийм тогтолцооны (төвлөрсөн)” болон “төвлөрлийг сааруулах” гэсэн 2 тогтолцоог үргэлж байх боломжтойд (шаардлагатайд) тооцож байсан.

Төвлөрсөн тогтолцоо: Загвар нь Латин америкийн түүхийн колончлолын үед бий болсон, Мексик улсыг тусгаар тогтнолоо олж авсны дараа тухайлбал, Итурбидо ба I Максимилианы хаант Улсын буюу Санта-Ана ба Порфирио Диасагийн “Үндсэн хуулийн” диктатурын нөхцөлд ч бүрэлдэн тогтсон, нутгийн нийтийн удирдлагын зохион байгуулалтын загвар юм. Энэ загвар дараах шинжүүдтэй байна. Үүнд:

1) орон нутгийн байгууллагууд нийтийн засаг захиргааны нэгдсэн шатлан захирах бүтцэд багтсан төвлөрсөн засаглалын бүрэлдэхүүн хэсэг

1 Мексикийн Нэгдсэн Улсын Үндсэн хууль XX зууны бүр эхэнд батлагдсан (115 дугаар зүйл нь нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын асуудалд зориулагдсан) тивдээ хамгийн эртний Үндсэн хуулийн нэгд тооцогддог. Энэ хууль нэмэлт, өөрчлөлтгүйгээр хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.

2 Энэ бүлэг нь XX зууны нутгийн өөрийн удирдлагын хувьсалд зориулагдсан учир бүхэлдээ түүх-эрх зүйн шинж чанартай (энэ институтийн үүслийг харуулж бага зэргийн агуулгаасаа хальсан/) Дэлгэрэнгүйг үзэх: Еремян В.В. Публичное право стран Латинской Америки: Боть 2, Нутгийн өөрийн удирдлагын институтуудын үүсэл, хөгжил (хотоос- улс руу XX зууны сүүлийг хүртэл) М: Междунар. отношения, 2016

бөгөөд үүнээс шууд хамаардаг;

2) Төвлөн удирдах засгийн “нөлөөллийн хүрээ” байнга өргөжин тэлж, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын бүрэн эрх багасдаг.

3) Орон нутгийн байгууллагууд нь хатуу хязгаарлагдмал бүрэн эрхтэй, нэгдсэн дэд тогтолцоо байдлаар төвийн хяналтын дор түүний шийдвэрийг шуурхай хэрэгжүүлдэг.

Нутгийн удирдлагын болон захиргааны эрх зүйн Мексикийн нэрт судлаач Серра Рохасын тэмдэглэснээр:

Ийм маягаар төвлөрсөн засаг захиргааны дэглэм нь чиглэл өгч, түүний хэрэгжилтэд хяналт тавьдаг тодорхой тооны дээд шатны байгууллага болон дээд шатны байгууллагын шийдвэрт захирагддаг доод шатны байгууллагаас бүрддэг төрийн гүйцэтгэх салаа мөчрийг зохион байгуулахад зөвхөн чиглэдэг... Төвлөрсөн захиргааны зохион байгуулалтын бүтцийн ээдрээтэй, шатлан захирагдах байдал нь de-facto захиргаа-удирдлагын шинжтэй асуудлаас цөөн хэд нь дээд албан тушаалтан (тэр нь ерөнхийлөгч юм)-д хүрдэг. Учир нь тэдгээртэй холбоотой шийдвэрийн ихэнхийг шатлан захирагдах ёсыг хатуу баримталж ажилладаг гүйцэтгэх эрх мэдлийн доод шатны байгууллага, удирдах албан тушаалтан хариуцан хэрэгжүүлдэг...¹ гэсэн дүгнэлт хийх боломжийг бидэнд олгодог.

Тухайн тогтолцооны эсрэг орон нутгийн түвшний нийтийн засгийн байгууллагын өөр хэлбэр гарч ирсэн. Энэ нь бүр 1524-1540 онуудад Испанийн кортесын акт, XVI-XVII зууны үед хааны нэлээд тооны зарлиг (ордонанс) хууль тогтоомжийн хэмжээнд бодитой болсон. Дараа нь 1812 оны Кадиссийн Үндсэн колонийн ба нийгэмлэгийн байгууллагуудын

1 Эшлэл: Serra Rojas, An. Derecho administrativo. Doctrina, Legislacion y jurisprudencia. T.I. Mexico: Ed. Porrua, 1984. P. 534-535 Төвлөрсөн удирдлагыг хэрэгжүүлэх аргуудад: 1) Нийтийн засаг болон албадлагын төвлөрөл; 2) Асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрх ба техникийн эрх хэмжээний төвлөрөл;

3) төрийн албанд ажилтан сонгон шалгаруулалтаар бүрэн эрхийн бөөгнөрөл. Нийтийн засгийн ба албадлагын бөөгнөрөл нь өөртөө заавал биелүүлэх тушаал, шийдвэр гаргах эрхийн бөөгнөрөл, тэдгээрийн гүйцэтгэлийг холбогдох албан тушаалтнаар хангуулах бүрэн эрхийн бөөгнөрлийг агуулдаг. Асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрх ба техникийн эрх хэмжээ гэдэг нь, шийдвэр гаргах бүрэн эрхийн хуваарилалт, шийдвэрийн гүйцэтгэлийг бэлтгэх, гүйцэтгэх зарчим дээр үндэслэгдсэн гэж хэлж болно. Төвлөн удирдах удирдлагатай нөхцөлд заагдсан бүх үүрэг, түүнчлэн шийдвэрийн шинжлэх ухаан техникийн үндэслэлийг хангасан зөвлөх үүргийг өөртөө агуулсан нэмэлт үүргийг зөвхөн нэг байгууллага гүйцэтгэдэг.

харьцангуй бие даасан (автономи) байдлын санааг хөгжүүлсэн, ингэхдээ эдгээр байгууллагыг хуулиар тогтоосон эрх мэдлийн хүрээнд, төв аппаратын хяналт дор, орон нутагт байгаа төлөөлөгчөөр дамжуулан хэрэгжүүлэх нутгийн өөрийн удирдлага гэж үзсэн. Энэхүү санаа нь цаашид хөгжин засаг захиргааны хараат бус байдал гэж нэрлэгдэн, XIX зууны эцэс, XX зууны эхэнд Мексикийн Үндсэн хуульт ёс ба төвлөрлийг бууруулсан удирдлагын тогтолцооны хэлбэрээр цаашдын хөгжил, үндэслэлээ олсон. Мексикийн номлолд төвлөрлийг бууруулсан удирдлагын тогтолцоонд дараахыг ойлгодог:

- Захирах, захирагдах шатласан бүтэц, төрийн болон орон нутгийн удирдах байгууллага хоорондын зуучлагч, холбогч цэг үгүй болно. Төрийн болон нутгийн удирдах байгууллага тус бүрдээ зөвхөн өөрийн гэсэн хатуу зохицуулсан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх;
- өөрөө удирдах байгууллагуудыг Холбооны болон мужийн төр засгаас хараат бус бие даасан байлгах (“дарлалаас ангижрах”, өөрийн эрхт);
- нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудад захиргааны болон хуулийг хэрэглэх, бүр хууль бүтээх хараат бус байдал хүртэл улс төр-эрх зүйн өргөн эрх мэдэл олгох.¹

1917 оны Үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйлд төвлөн удирдах болон төвлөрлийг сааруулах тогтолцооны алиныг нь хууль тогтоогч урьтал болгож байгааг нэг мөр, нэг утгатайгаар тогтоогоогүй. Үүний дүнд XX зуунд Мексикт хэдэн арван жилийн хугацаанд нутгийн өөрийн удирдлага ихээхэн ээдрээтэй, зөрчилдөөнтэй хөгжсөн. Эцсийн дүнд, Мексикийн орон нутгийн удирдлага нь мөн чанараараа удирдлагын холимог (эсхүл эрлийз) тогтолцоог бий болгосон.

1 Нийтийн захиргааны чиг үүргийн иймэрхүү ялгарлыг (юуны өмнө үйлчилгээ үзүүлэх үйл ажиллагаа) төвлөрлийг сааруулах, төвлөрлийг саармагжуулах, нутгийн нийтийн /орон нутгийн/ аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаагаар дамжуулах гэх мэт янз бүрийн хэлбэрээр хэрэгжүүлдэг. Эдгээрээс эхний 2 нь ерөнхийдөө гүйцэтгэж байгаа үйл ажиллагааны нэгдэл, үр нөлөөнд чиглэсэн нийтийн засгийн бүрэн эрхийг хуваарилах онцгой аргыг хүлээн зөвшөөрсөн захиргааны зохион байгуулалтын хэлбэр юм. “Хэрвээ иймэрхүү ялгарлыг нэг хуулийн этгээдийн хүрээнд түүний нэг байгууллагад шийдвэр гаргах, түүнийгээ хэрэгжүүлэх эрх олгох замаар хэрэгжүүлбэл энэ нь төвлөрлийг саармагжуулах буюу нийтийн нэг хуулийн этгээдийн дотоод бүтцийн байгууллагын хооронд эрх мэдлийг хуулиар зөвшөөрсөн дурын хэлбэрээр хуваарилах явдал бөгөөд энэ нь үнэн хэрэгтээ төвлөрлийг сааруулах шалтгаан нь болдог - гэж Мигель Акоста Ромеро тэмдэглэсэн. Эсрэгээр эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах хэлбэрээр хуваарилах нь өөр өөр хуулийн этгээд байхыг шаарддаг. Энэ нөхцөлд бүрэн эрхийн ялгарал нь төрийн биш хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн хооронд, эсхүл төвлөрсөн захиргаатай нягт холбоогүй нийтийн эрх зүйн субъектуудын хооронд хэрэгждэг”. (Acosta Romero M. Desarrollo de la administración local //Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, 1983. P. 262-263).

Үүнд, төрийн удирдлагын төв байгууллагын төлөөлөгч нь орон нутгийн зөвлөлийн (алкальдудын) даргын нэрээр, нутгийн сонгогдсон төлөөлөгчдийн байгууллага нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын / муниципалитетын/ нэрээр хамрагддаг. Энэ тогтолцооны холимог чанар нь, нэг талаас, нутгийн удирдлага (орон нутаг) дахь төрийн төлөөлөгч, нөгөө талаас, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын удирдагч, төлөөлөгч болдог нутгийн зөвлөлийн даргын бүрэн эрхэд нэлээд ил тод, бүрэн илэрдэг.

1917 оны улс төрийн Үндсэн хуульд нутгийн удирдлагын төвлөрлийг сааруулсан тогтолцооны элементүүдийг зохицуулаагүй, учир нь тогтсон уламжлалаар үүнийг мужийн хуулиар зохицуулдаг, Үндсэн хууль болон органик хуулиуд нь үүнд зөвхөн ерөнхий чиглэл өгдөг. Гэвч энэ Үндсэн хууль Мексикийн Нэгдсэн Улсын нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт, захиргааны улс төрийн байгуулалтын гол суурь нь эрх чөлөөт муниципи (*municipio libre*) бөгөөд түүгээр дамжуулан орон нутагт нийтийн-гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлнэ гэж тунхагласан.

5.2 Холбооны улс ба нутгийн өөрийн удирдлага

1917 оны Үндсэн хуульд зааснаар, чөлөөт муниципийн эрх зүйн статус нь тэдгээрийг тодорхой хэмжээнд өөртөө засах (автономи) болон төвлөрлийг сааруулах гэж тодорхойлсон. Үнэндээ, Үндсэн хууль нь орон нутгийн эрх чөлөө ба өөртөө засах эрхийн талаар дэлгэрэнгүй тодорхойлолт өгөөгүй юм. Мексикийн судлаачид орон нутгийн эрх чөлөө ба автономии нь үнэндээ, төвлөрлийг сааруулах дэглэмтэй нэгэн утгатай гэж үзэж байна.

Жишээ нь, Габино Фрага “муниципи гэдэг нь төрөөс төрийн төв байгууллагуудтай шатлан захирагдах биш боловч нягт холбоотой нутгийн өөрөө удирдах (орон нутгийн удирдлагын) байгууллагын захиргаа-эрх зүйн тодорхой эрх мэдлээр дамжуулан нийтийн үйлчилгээний төвлөрлийг сааруулах хэлбэр юм.” гэж тодорхойлжээ. Энэ үзэл санааг дэмжиж Серра Рохас “муниципи гэдэг нь засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах нэг бүрэлдэхүүн мөн” гэж үзжээ. Мигель Акоста Ромеро “төвлөрлийг сааруулах улс төрийн (төр ба улс төрийн дэглэмийн хэлбэрт холбоотой) ба захиргааны (гүйцэтгэх засаглал-холбооны төр, орон нутгийн, эсхүл орон нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шууд хамаардаг захиргааны элементийн зохион байгуулалттай холбоотой) гэсэн хоёр утгаар илэрхийлж болно”¹ гэжээ.

1 Үзэх. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Mexico: Ed. Porrúa, 1998. P. 204-209; Andres Serra, Rojas. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislacion y jurisprudencia. T. I. P. 610; Acosta Romero

Мексикийн улс төр, эрх зүйн онол судлаачид, төрийн эрх зүйчдийн үзэж байгаагаар, Мексикийн улс төрийн Үндсэн хууль (Политическая Конституция Мексики) орон нутгийн автономыг ингэж тодорхойлжээ:

1) Эрх зүйн төвлөрлийг сааруулах /децентрализация права/,”чөлөөт муниципии” -ийн эрх зүйн байдал ба үйл ажиллагааг зохицуулах хэм хэмжээний актын тогтолцоонд холбоот улсын хууль тогтоомжийн зэрэгцээгээр холбогдох засаг захиргаа-газар зүйн нэгжийн хүрээнд хатуу үйлчилдэг орон нутгийн хэм хэмжээнүүд ордог;

2) Эрх зүйг хэрэглэхэд төвлөрлийг сааруулах /децентрализация право применения/ - Орон нутгийн засаг захиргаа - удирдлагын аппарат нь өөрийн үйл ажиллагаандаа хараат бус бөгөөд мужийн байгууллагуудад (de jure) захирагдахгүй;

3) Нутаг дэвсгэрийн төвлөрлийг сааруулах /децентрализация территории/;

4) Орон нутгийн байгуулалтын төвлөрлийг сааруулах (децентрализация муниципального строительства) - өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн байгууллагуудын үүсэн байгуулагдах үндсэн хэлбэр нь сонгууль юм. Сонгуулийг зохион байгуулахад орон нутгийн засаглал улс төрийн харьцангуй эрх чөлөөтэй оролцдог¹.

Төрийн байгуулалтын мексикийн туршлагад хийсэн судалгаанаас үзэхэд 1917 оны Үндсэн хуулиар тогтоосон орон нутгийн хараат бус байдал (автономи) нь муж улсын автономиаас ихээхэн ялгаатай юм. Мексикийн холбооны улс нь улсуудын холбоон дээр биш, холбооны субъект болох муж улсуудын-автономи дээр үндэслэдэг².

Тийм учраас мексикийн номлолд муж улс гэдэг бүхэл зүйл болох төрийн доторх хэсгийн автономын хэлбэр гэж авч үзэх бөгөөд үндсэн 3 шинжээр бүрддэг:

1) Төрийн байгууллагуудын бие даасан байдал, энэ нь сонгуулийн тусламжтайгаар хангагддаг;

2) Үндсэн хуулийн болон хууль тогтоомжид туссан автономит эрх

M. Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas//Los municipios mexicanos. Mexico, 1978. P. 13-15; Acosta Romero M. Teoría general del Derecho Administrativo. Mexico: Ed. Porrúa, 1988. P. 565-603.

1 Үзэх: Еремян В.В. Законодательное регулирование вопросов местного самоуправления в Мексике.//Право и политика развивающихся странах: Сб научн.трудов. Т. УНД хэвлэлийн газар. 1990. Ху.61

2 Үзэх: Чиркин В.Е., Тихонов А.А., Рябов С.В. Латин Америкийн хөрөнгөтөн орнуудын төрийн хэлбэр. Т: Шинжлэх ухаан, 1982. Ху. 82-100; Torruco J.G. El federalismo mexicano. Mexico, 1975, P. 195.

хэмжээтэй байх (холбооны эрх хэмжээнд хамаарахаас бусад асуудлаар);

3) Өөрийн санхүүгийн нөөц болон автономит төсвийн хөрөнгийг захиран зарцуулах хуулийн этгээдийн статустай байх¹.

Нутгийн өөрийн удирдлага /нутгийн удирдлага/-ыг бас автономийн хэлбэр гэж үздэг. Автономит ёс, холбооны төртэй гарал нэгтэй учир аль ч тохиолдолд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд нь төлөөлөл болон сонгуулийн үндсэн дээр байгуулагддаг, муниципи ч, муж улс ч хуулийн этгээдийн эрхтэй байдаг. Гагцхүү нутгийн удирдах байгууллагын автономи нь Үндсэн хуулийн ч, хууль тогтоомжийн ч шинжтэй биш зөвхөн удирдлагын шинжтэй байна.²

Латин америкийн болон мексикийн олон судлаачийн үзэж байгаагаар Үндэстэн-төрийн байгуулалтын (төвлөрлийг сааруулах элементтэй) холбооны зарчмыг анх 1824 оны Үндсэн хуульд хуульчлан тогтоосон. Үүний дагуу холбооны бүрэлдэхүүнд 19 муж улс, 4 үндэстний нутаг дэвсгэр нэгдсэн. 1917 онд муж улсын тоо 29 хүртэл өссөн ба 1974 онд (Мексикийн анхны Үндсэн хууль батлагдсаны 150 жилийн ой) 31-д хүрсэн.

Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалт нь Мексикийн засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн байгуулалттай нягт холбоотой байсан ба үнэн хэрэгтээ түүний тусгал нь болж байсан юм. Гэвч муж улсын тооны өсөлтөд орон нутгийн байгууллын динамик тохирохгүй байсан, “Чөлөөт муниципи” байдлаар XIX зууны I хагасын сүүлчээр “үндсэн хуулийн” дарангуйлан захирагч Санта-Анагийн үед 1843³ онд “Мексик Улсын улс төрийн зохион байгуулалтын үндэс” хууль батлагдсантай холбоотойгоор бие даасан засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болж хуваагдсан. Үүнээс гадна, холбооны хууль тогтоомжийн дагуу муж улсын дотоод хуваарилалтын асуудлыг холбооны субъектүүдийн бүрэн эрхэд хамруулснаар муниципийг “таслах” (илүү жижигхэн газар нутгийн нэгж) ажиллагааг бие даан хийж байсан.

Ингээд 1857-1895 онд муниципийн тоо ямар нэг хэмжээгээр өссөн бол 1896-1960 онд цөөрсөн: 1895 онд - 2847, 1900 онд - 2790, 1910 онд - 2802, 1921 онд - 2137, 1930 онд - 2293 болсон.

1 Үзэх: Torruco Jose G6 Federalismo y Municipalismo //Nuevo Derecho Constitucional Mexicano6. Mexico; Ed. PORRUA, 1983. P.193—197; Lomelin Ortego R. El Nuevo Federalismo. La descentralizacion. Mexico; Ed. Porrua, 1988. P. 117-176, 364-440.

2 Үзэх: Acosta Romero M. Desarrollo de la administracion local // Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. P. A261-270; Manuel Gonzaler Orepeza. Reformas Constitucionales para un Federalismo Cooperativo //Reformas Cpnstitucionales de la renovacion nacional. Mexico; Ed. Porrua, 1987. P. 307-316; Rendon Huerta T. Derecho municipal. Mexico; Ed. Porrua, 1985. P. 205-358.

3 Дэлгэрэнгүйг үзэх. Еремян В.В. Латин Америкийн орнуудын нийтийн эрх зүй. Боть.1 ху. 403-404.

XX зууны 60-аад оны дундаас муниципийн тоо бага багаар байнга өсөх хандлага ажиглагдсан: 1966 онд - 2357, 1976 онд-2375, 1986 онд -2377, 1989 онд - 2378 муниципий байлаа¹.

Муниципи нь ямар нэгэн хэмжээгээр олширч, цөөрч байсан ч зөвхөн муж улсууд төдийгүй холбооны улс даяар муниципи нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хувиарлалтын үндэс гэдгээс нь бүр Порфирио Диас² гэх мэт улс төрийн зүтгэлтнүүд ч татгалзаж чадахгүй байна. Учир нь “улс орны нутаг дэвсгэрийг дотоодын нутаг дэвсгэрийн хэсэгт хуваарилах, эдгээр хэсэг бүр нь нутгийн төрийн үйл ажиллагааг газар нутгаар хязгаарлах орон зайн хязгаар болох нь төрийн удирдлагын шаардлагад нийцнэ...”³ гэдгийг А.А. Транин хүлээн зөвшөөрсөн.

Эрх чөлөөт муницип⁴ XX зууны I хагаст Мексикт үүссэн байдлаараа муж улсын ба холбооны засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөртөө агуулж, ямар нэг хэмжээгээр улс орны газар зүй, хүн ам зүй, түүх, эдийн засгийн онцлогийн⁵ тусгал болсон. Ихэнх муниципи нь одоо хуртэл Сан-Мигель, Бенито-Хуарес, Чапультепек, Толука гэх мэт эртний, түүхийн, эсхүл индианы нэртэй байна.

Нэрийг зөвхөн онцгой нөхцөлд өөрчлөнө: орон нутгийн газар нутгийн хил хязгаар өөрчлөгдвөл, эсхүл 2 буюу хэд хэдэн муниципи нэгдвэл, хэрвээ хуучин нэрэнд арилжааны буюу аялал жуулчлалын зорилгоор нэрэнд нэмэлт хийх тохиолдолд болно. Эрх чөлөөт муниципийн газар нутгийн хилийг тухайн муж улс тогтоодог ба засвар хийх боломж маш бага. Нэрэнд засвар оруулахыг (нэрийг өөрчлөхтэй адил) онцгой журмын дагуу хийдэг ба шийдвэрийг муж улсын хууль тогтоох байгууллага, эсхүл нутгийн иргэдийн бүх нийтийн санал хураалтаар гаргана.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Үндсэн хуулийн анхны найруулгын

1 Үзэх. Ochoa Campos M. La reforma municipal. Mexico; Ed. Porrúa, 1985. P. 416-418, 515.

2 Дэлгэрэнгүйг үзэх. Еремян В.В. Латин Америкийн орнуудын ерөнхий эрх. Т.1. ху. 409-414.

3 Транин А.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.4.

4 1917 оноос хэрэглэсэн албан ёсны нэр томъёо дараах байдлаар ойлгогдож байна. “... газар нутгийн, улс төрийн, захиргааны байгууллагын хуваагдлын үндсийн цаана чөлөөт муниципийг хүлээн зөвшөөрч байна... (Мексикийн Нэгдсэн Улсын улс төрийн Үндсэн хуулийн 115-р зүйл)

5 Мексикийн Нэгдсэн Улсын газар нутаг 1967183км². Үүнээс 1085 “чөлөөт муниципи” тус бүрд 200-300км², 435 муниципийн оршин суугч тус бүрд 1000 км² ногдож байна. Эх орны газар нутгийн 52,6% ийг 287 муниципи эзэлж, холбооны улсын хүн амын 17,2% амьдарч байна. Үлдсэн 2091 муниципи болон Мехико холбооны тойрогт газар нутгийн 47.4% ногдож байна. Муниципийн 40%-д хүн ам нь 5000 хүрэхгүй хүн, тэдгээрийн зөвхөн 80%-д нь 100000 гаруй хүн хамрагдаж байна. Мексикт дэд бүтэц султай 1644 муниципи байгаагийн 1613 нь суурингийн. 25 нь зах газрын, 5 нь хотын, 1 нь нийслэлийнх байна. Нийгмийн ба угсаатны бүтцийн тухай Үзэх: Хорошаева И.Ф. Социальная активность индейцев в современной Мексике // Исторические судьбы американских индейцев. Т: 1985. Ху. 192-194.

дагуу чөлөөт муниципипи нь нэлээд олон тодорхой болон ерөнхий шинж чанартай. Тэрээр муниципийг хот, суурингийн нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцооны засаг захиргаа- нутаг дэвсгэрийн болон нийгэм-эдийн засгийн үндэс гэж хүлээн зөвшөөрсөн. Энд муниципийн хүрээнд зөвхөн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын өөрийн бүрэн эрхийг (өөрөөр хэлбэл, нутгийн амьдралын асуудлуудыг шийдвэрлэх шаардлагатай тийм бүрэн эрх) хэрэгжүүлэх төдийгүй Холбооны ба муж улсын шилжүүлсэн хэд хэдэн чиг үүргийг (цэргийн анги, орон нутгийн татвар хураах, хүн амын тооллого гэх мэт) хэрэгжүүлнэ. Гэвч 1917 оны Үндсэн хууль засаг захиргаа-орон нутгийн нэгжийг байгуулах, эсхүл татан буулгахад шаардлагатай асуудлыг тусгаагүй байна. Учир нь энэ нь холбооны субъект болох муж улсын хууль тогтоох давуу эрх мэдлийн асуудал юм¹.

Нийтлэг журмаар муж улсын Үндсэн хууль өөрийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийн үндсэн зарчмуудыг баталж, муниципийн нэгж бүрт нэр өгч, хилийг нь тогтооно. Үүний хамт энэ чиглэлийн үйл ажиллагааг ХХ зууны түүхэн уламжлал болон бодит байдлыг үл харгалзан зөвхөн газар нутаг-газар зүйн зургийг бүтээх үйл ажиллагааг хязгаарласан тохиолдол гарч байсан.

Оахака муж улсын нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт, улс төр-засаг захиргааны зохион байгуулалтын үндсийг 570 муниципипи, Доод Калифорни муж улс-4 муниципипи, Пуэбла муж улсыг 217 муниципипи, Веракрус муж улс-203 муниципипи, Мехико муж улс-120 муниципипи, Кинтана Роо муж улс-7 муниципипи, Халиско муж улс-124 муниципипиас бүрдэж байна.

Үүн дээр нэмэхэд Доод Калифорни муж улсын Энсенада (Энд 4 муниципипи 69921 км² нутаг дэвсгэрийг эзэлдэг) хэмээх чөлөөт муниципипи, Окампо, Соауила гэх мэтийн нэгэн адил Латин Америкийн, жишээ нь, Коста-Рика 510000 км², Ямайка 110000 км², Сальвадор 214000 км² талбайг эзэлдэг жижгэвтэр газар нутагтай улс орны хэмжээнээс том муниципүүд байна. Нөгөө талаас, Халиско муж улсын Течалуга чөлөөт муниципипи нь зөвхөн 3000 хүн амтай атлаа 87 км², Валле де Хуарес (5 000 орчим хүн амтай бөгөөд) 79 км² нутаг дэвсгэрийг эзэлдэг.

1 Дэлгэрэнгүйг үзэх. *Constitucion Politica de los Estados Mexicanos*. Mexico: Camarade Senadore, 19688P. 59-60; Emilio O. Rabasa yGloria Caballero. *Mexicano.5 esta es tu Constitucion*. Mexico: Camara de Dipudados, 1982.P. 213-219; Olmedo Raul. *Historia del municipio en Mexico // Mexico, 75 anos de Revolucion. Politica i. Mexico5 FCE*, 1988. P. 266-267; Centro Nacional de Estudios Municipales.El desafio municipal //Serio Estudios Municipales. Mexico; Secretaria de Gobemacion, 1985. P. 189; Tena Ramirez F. *Derecho Constitucional. Mexicano*. Mexico; Ed. Porruua, 1998. P. 154; Lomelin Ortego R. *El Nuevo Federalismo. La descentralizacion*. P. 377-372.

2 Үзэх. Латин Америк тоон мэдээлэлд. М: Наука, 1989. Ху. 14,15

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн энэ аварга загас шиг том нэгжийн зэрэгцээгээр “бичил” муниципүүд байна. Жишээ нь: Кокотитлан муниципийн (Мехико муж улс) 7 км² газар нутагт ердөө 35000 хүн, Темаматла муниципийн 6-7 км² нутагт 18000 хүн оршин суудаг байна.

Шинээр засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг байгуулахад хүн амын тооны дээд, доод шалгуурыг тогтоогоогүй. Холбооны Үндсэн хуулиас ялгаатай тал нь ихэнх муж улсуудын үндсэн хуульд энэ асуудалд ихээхэн анхаарал хандуулсан явдал юм. Иймээс нэлээд олон бүс нутгийн Үндсэн хуульд чөлөөт муницип байгуулах, татан буулгах үед дагаж мөрдөх тодорхой нөхцлүүдийг тогтоосон эрх зүйн хэм хэмжээ байдаг.

Жишээ нь: Морелос (зүйл 40, хэсэг 11, 12,) Сонора (зүйл 64, хэсэг 12, 13,) муж улсуудын үндсэн хуулиудад дараах зохицуулалтуудыг хийсэн:

а) Муж улсын хүрээнд шинээр үүсэж байгаа муниципид заавал байх оршин суугчдын тоо (1,5 мянга байна);

б) Муж улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж гэж муниципийг үзэх эсэхэд депутатуудын саналын тодорхой хувь буюу гуравны хоёрын санал шаардлагатай.

Үүнтэй төстэй заалт бусад муж улсын үндсэн хуульд ч байдаг: Мичоакан (зүйл 44, 4.5 дахь хэсэг), Кампече (1 зүйл, хэсэг 43), Оахака (зүйл 59, хэсэг 4, 5), Синаола (зүйл 43, хэсэг.7,7), Сакатекас (зүйл 102). Чьяпас муж улсын хуульд хамгийн багадаа 1 мянган хүн ам оршин сууж болно гэж заажээ. Коауила, Морелос ба Дуранго муж улсуудад 15 мянган хүн, Сан Луис Потоси, Агуаскальентес, Пуэбла ба Сакатекас муж улсуудад 3 мянган хүн ам, Керетаро ба Веракрус муж улсуудад 5 мянга гаруй хүн ам оршин суухаар тогтоожээ. Бусад муж улсуудад энэ асуудал шийдэгдээгүй хэвээр байна¹.

Муж улсуудын органик хууль эрх чөлөөт муницип тус бүрийн нийслэлийг тодорхойлж, орон нутгийн нэгжүүдийг (Жишээ нь, Чьяпас муж улс нь 1.2.3 дугаар зэргийн муниципитэй) хэлбэрээр нь ангилж, коммун, фермерийн аж ахуй, суурин гацаа, хот, хорооллуудын тоог тодорхойлсон. (Онцлог нь, Мексикийн статистикаар 4000-аас дээш хүн амтай сууриныг хотод хамруулдаг).

Муж улсууд нь ихэнхдээ тойрог, эсхүл партидос (partidos)-т хуваагддаг.

¹ Тодруулж харах: Coleccion de Constituciones de los ESTADOS unidos Mexicanos//Imprenta de Galvon acargo de Mariano Arevola. Mexico, 1928; Acosta Romero M. Relaciones entre el municipio, la federacion y las entidades federativas // Los municipios mexicanos. Mexico, 1978. P. 19; Regina Jimenez, Ottalengo y Jorg. Moreno Callado. Los municipios de Mexico. Mexico; UNAM, 1978. P. 21; Diario de los debates del 1 de octubre de 1959. XL I V legislative. T.1. Num. 10; Tres Constituciones de Campeche (1861, 1917, 1957); Constituciones Politicas de los Estados. Mexico; Diario Oficial de la federacion, 1986 (1 al 31, Julio y agosto).

Партидос нь муниципид, муниципи нь бүр жижигхэн нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн үндсэн дээр бий болох юм:

- Хэсэг ба дэд хэсгүүд (Агуаскальентес, Доод Калифорния, Гуанахуата ба Мехико мужууд);
- Комиссариатууд (Герреро ба Кинтано Роо муж улсуудад);
- Колониуд (Мехико, Керетаро, Тлакскала ба Халиско муж улсуудад);
- Нэгдлүүд (Мичоакан, Веракрус ба Сонора муж улсуудад);
- Синдикат ба магистр (Сихалоа, Чьепас, Морелос ба Тамаулипас)¹

Алдартай эрдэмтэн, төрийн эрх зүй судлаач, В.Хименес Кастро ингэж тэмдэглэжээ:

Мексикийн муниципи нь төвлөрлийг сааруулсан нутаг дэвсгэр байдлаар байгуулагдсан, гэхдээ орон нутгийн /муниципалын/ байгуулалтын үүнтэй төстэй зарчим нь үргэлж гайхалтай сайхан хэрэгжиж байгаагүй одоо ч тийм байна гэсэн нэгэн тайлбартай байсан. Энэ нь юуны өмнө Преконкистын (Испанийн байлдан дагуулалтын өмнөх үеийг ингэж нэрлэж байжээ-В.Е) уламжлал, зан заншил, хуучны колоничилж байсан орны нутгийн өөрийн удирдлагын онцлогийг багтаасан аль нэг бүс нутгийн соёл-угсаатны өөрийн онцлог гэх мэт олон шалтгаанаас хамаардаг. Бүр засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэг нэгжийн нэр эсхүл байгууллагын өөр өөр нэрийн тухайд ийм байдлаар тайлбарлана ².

Мексикийн ихэнх муж улсуудын нутгийн удирдлагын хууль тогтоомж нь өөрийн дотоод бүтцийн схем, орон нутаг /муниципи/-ийн газар нутгийн болон хүн амын суурьшлын дотоод байгуулалтын нэг төрлийн ангиллын загварыг агуулдаг: муниципийн нийслэл (эсхүл төвийн тойрог гэж нэрлэдэг), район (хэсэг, эсхүл колони), микрорайон (дэд хэсэг, эсхүл синдикатур), префектур, супрефектур, квартал (партидокс), хашаа хороо болон тэднийг хамтад нь хамруулдаг.

Муниципийн нийслэл (cabecera) гэдэгт муниципийн зөвлөл байрладаг газрыг ойлгоно. Энэ нь хүн ам хамгийн нягт суурьшсан нутаг (заримдаа тодорхой тооны ба 4000-аас багагүй оршин суугчидтай байна) юм. Муниципийн нийслэлийн байршлыг өөрчлөхөд муж улсын (ихэвчлэн засаг

1 Ямар нэгэн ариун гэгээнтний нэрээр нэрлэгдсэн хотын районуудыг колони гэнэ. Жишээ нь: Пуэбла муж улсын нийслэлийн муниципид Сан - Мануэлийн колони, Сан - Мигелийн колони, Сан - лазарогийн колони гэж байдаг. 1988-1989 онуудад Мексикт дадлага хийж байхдаа эдгээр мөрүүдийн автор тухайн муниципид амьдарч байжээ.

2 Jimenez Castro Wilburg. Introduccion al studio de la teoria administrative. Mexico; FCE. Ed. II. 1965. P. 338

дарга) хууль тогтоох байгууллагын зөвшөөрөл ба шийдвэр шаардагддаг.

Хэсэг, эсхүл колони (Веракрус муж улсад нэгдэл гэдэг) бол хотын, эсхүл хөдөөгийн газар нутгийн болон суурингийн засаг захиргааны хэсэг болно. Түүний нутаг дэвсгэрийн хил ба бүрэн эрхийг үндсэндээ орон нутгийн зөвлөл, нийгэмлэгийн нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага тодорхойлдог. Хэсэг болон колони бүрийг төлөөлөгчид нэг нэгээрээ ээлжлэн удирддаг.

Хэсэг бүхэн хэсгийн төлөөлөгчөөр удирдуулсан хэд хэдэн дэд хэсгээс (subdelegacion) бүрддэг. Дэд хэсэг нь нутаг дэвсгэрийн хувьд нэлээд хэдэн орон сууцны хорооллоос (barrios) бүрддэг. Эдгээр нь өөрийн /кварталын-орон сууцны гэж нэрлэдэг/ удирдагчтай. Орон сууцны хороолол нь хэсгүүдээс (seccion) бүрдэж, хэсэг нь эгнээдээс бүрдэнэ. Тэднийг хэсгийн ахлагч (jefe de seccion) удирдана.

Хот, суурингийн нутаг дэвсгэрийн хамгийн бага нэгж нь байр-хороо (manzana) бөгөөд, байр-хороо нь 4 гудамжнаас бүрдэнэ. Тэднийг ахлагч удирдана¹.

Хууль зүйн үүднээс мексикийн үндсэн хуулийн болон орон нутгийн эрх зүй нь (холбооны, муж улсуудын) эрх чөлөөт муниципидын хооронд ямар нэгэн ялгаа тогтоодоггүй байсан одоо ч тогтоогоогүй байна. Гэвч судлаачдын олонхын үзэж байгаагаар орчин үеийн муниципийг нийслэлийн, хотын, хотын зах орчмын ба суурингийн гэж ангилна. Суурингийн хүн ам нь хэдэн зуун мянгаар хэлбэлздэг. Хот орчмын нутагт 25000 -100000, хотод 100000 -150000 хүн ам амьдрах ба нийслэлийн муниципид нэлээд хэдэн сая хүн ам байна. Жишээ нь: Мехико муж улсад 4 муниципи (нийт 120-иос)-д нь улсын нийт хүн амын 52% нь амьдарч байна. Харин эдгээр газар нутгийн хүн амын тодорхой хувийг индианчууд эзэлнэ. Жишээ нь: Сан - Фелипе дель Прогрессо муниципид 18,3%, Толука муниципид 7,6%, Темоака муниципид 7,4%, Атланмилко муниципид 6,29% ба Икстлауака муниципид 8,8% индианчууд амьдарч байна².

Мексикийн Нэгдсэн Улсын бүрэлдэхүүнд 31 мужаас гадна 1824 онд Үндсэн хуулиар байгуулагдсан холбооны Мехико муж ордог бөгөөд тус муж өөртөө нийслэл хот Мехико болон 20 гаруй суурины, хотын муниципийг багтаадаг.

1996 оны сонгуулийн хууль тогтоомж хууль зүйн хүчин төгөлдөр болохоос өмнө губернаторыг улсын ерөнхийлөгч биечлэн томилж бас чөлөөлдөг байсан. Губернатор нь дэргэдээ зөвлөх байгууллагатай байсан.

1 Харх: Lomelin Ortega R. El Nuevo Federacion. La descentralizacion. P. 422-423

2 Харх: Lomelin Ortega R. El Nuevo Federacion. La descentralizacion. P. 434-439.

1996 оноос холбооны тойргийн мэр ба губернаторыг бүх нийтийн, нууц, шууд санал хураалтаар 6 жилийн хугацаатай сонгох болсон¹. Тойргийн эрх зүйн байдлыг Мексикийн улс төрийн Үндсэн хууль нийтлэг байдлаар тодорхойлсон: тойрог нь муж улсын нэгэн адил парламентын дээд танхимын сенатын 2 гишүүнийг шууд санал хураалтаар 6 жилийн хугацаагаар сонгодог. Энэ нь Мексикийн Холбооны Улсын хувьд холбооны тойрогт ийм том нийгэм- улс төрийн ач холбогдлыг өгч байна².

Гэхдээ тойргийн эзлэх хувь аж үйлдвэрийн бүтээгдэхүүний өртөгт нийт бүтээгдэхүүний (өөрийн түүхий эд, эрчим хүчний бааз ялангуяа усны хүрэлцээ дутмаг байгааг үл харгалзан) тавны хоёрыг, хөдөлмөр эрхэлж байгаа хүний тоо нийт хүн амын 1/3-ыг эзэлж байна. Онцлог нь улсын хөрөнгө оруулалтын ¼ -ээс арай илүү хувь нь тойрогт оногддог. 1928 оноос өмнө Мехико хотод орон нутгийн зөвлөл ажиллаж байсан боловч генерал Обреган Улсын ерөнхийлөгчийн бодлогыг эсэргүүцэж үг хэлснээс шалтгаалан түүний тэргүүлсэн засгийн газрыг Мексикийн засгийн газрын дэргэдэх холбооны тойргийн хэлтэс гэдгээр сольжээ. Тойргийн бүх муниципид орон нутгийн зөвлөл байхгүй, зөвлөлүүдийг тойргийн хэлтсийн төлөөлөгчдөөр сольсон, тэдгээрийг тухайн тойргийн тэргүүн сонгож, эцэст нь улсын ерөнхийлөгч баталгаажуулдаг.

Мехико нь өөрийн хэмжээ, хүн амын огцом өсөлтөөс шалтгаалан хөрш Наукальпан, Чалко, Сьюдад, Нетцауалькойетль зэрэг угаас нягт суурьшилтай муниципидуудын хүн ам хурдацтай өсөх нэг шалтгаан нь болсон. Үүнтэй ижил нөлөөллийг ихэнх муж улсуудын нийслэл, Гвадалахара, Монтерей, Леон, Сьюдад Хауресгэх мэт хүчирхэг аварга муниципид мөн өөрийн хөршүүдэд нөлөөлж эхлэв. Эдгээр муниципид оршин суугчдын тоо 500 мянга хол давж байв. Энэ нь тэдний нийгмийн хэрэгцээнд тус бүрт нь жилд 3 сая песог³ шилжүүлэхэд хүргэж байна (гэсэн ч дөнгөж 50% нь харьцангуй боломжтой амьдарч байна).

1 Харах: Латинская Америка и Карибы. Политические институты и процессы. М: Шинжлэх ухаан, 2000. Ху. 205-206, 429.

2 Хэрвээ бид улс төр, эдийн засгийн бодит байдалд хандах юм бол энэ муж нь ихэнх муж улсуудаас олон тооны шалгуур үзүүлэлтээр илүү том байна гэдэг нь тод харагдах болно. (Жишээ нь: 1,8 мянган км^{кв} газар нутагтай ч Тлаккала /3,9 мянган км^{кв}/ муж улсын хамгийн бага газар нутагтай мужаас 2 дахин бага, Чиуаугийн/ 247,1 мянган км^{кв}/хамгийн том газар нутагтай муж улсаас 160 дахин бага) хүн амаараа Тлаккалагийн хүн амаас 16 дахин, Чиуаугийн хүн амаас 45 дахин олон байна. Хэрвээ 1960 онд зөвхөн Мехико хотын хүн ам 5230 мянга, 1970 онд 8623 мянга, 1980 онд 14 сая 445 мянга, болж, албан бус мэдээгээр тойргийн (өөрөөр хэлбэл, улсын нийслэл, чөлөөт муниципид, Атисапан де Сарагоса, Коаколка, Куаутитлан, Чимальуакан, Экатепек, Наукальпан, Нетцауалькойетль, Ла Пас, Тлалнепантла, Тультитлан гэх мэт) хүн ам 2000 оны эхэнд 26,5 сая болжээ.

3 1988-1990 оны үнэ ханшаар

5.3. Орон нутгийн зөвлөл нь нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хэлбэр болох нь

Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Үндсэн хуулийн дагуу нутгийн өөрөө удирдах байгууллага /орон нутгийн удирдлага/ нь төрийн удирдлагын тогтолцоонд ордоггүй, харин бие даан ажиллаж, өөрийн муниципийн иргэдийн өмнө ажлаа хариуцна. Гэсэн хэдий ч тухайн нөхцөл байдал нь холбоо болон муж улс нь нутгийн өөрийн удирдлагын бүтцийн эрх зүйн зохицуулалт, үйл ажиллагаа, бүрэн эрхээс хол байж чадна гэсэн үг биш юм. Учир нь нутгийн өөрийн удирдлага нь зөвхөн оршин суугчдын өөрийн байгууллагын тодорхой хэсэг байгаад зогсохгүй, нийтийн засаглалын нэлээд онцлог түвшин юм.

Ийм учраас өөрийн удирдлагын тогтолцоо нь Мексикт 1917 оны Үндсэн хуулийн үндсэн дээр бий болсон ба хоёрдмол шинж чанартай байна.

Эрх чөлөөт муниципи нь өөрийгөө удирддаг нэгж байх бөгөөд газар зүйн хувьд төрийн (холбооны ба муж улсын) тусгаарлагдсан дэд хэсэг юм. Өөрөөр хэлбэл, эрх барих байгууллага нь нийтийн эрх мэдлийн байгууллага бөгөөд эрх чөлөөт муниципийн өөрийн ашиг сонирхлыг хангахын зэрэгцээ нэгэн зэрэг төрийн төлөөлөгч байдаг. Цаг хугацааны явцад орон нутгийн төвлөрлийг сааруулах /автономи/ онцлог шинж чанарт дараах формал-эрх зүйн үзүүлэлтүүд бий болсон:

- Орон нутгийн байгууллагууд нь сонгуулийн үндсэн дээр байгуулагддаг. Гэвч сонгогдох байдал нь бүрэн бус байж магадгүй, учир нь сонгуулийн байгууллага, сонгогдсон албан тушаалтны зэрэгцээгээр муж улсуудад губернаторын томилсон албан (өөрчлөн байгуулалт болохоос өмнө 1983-1986 онуудад ажиллаж байсан) тушаалтан ажилладаг;
- Орон нутгийн автономи нь хязгаарлагдмал шинж чанартай. Учир нь эрх чөлөөт муниципийн нутгийн өөрөө удирдах нийтийн эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаа нь зөвхөн удирдлагын чиг үүргээр хязгаарлагддаг;
- Орон нутгийн эрх барих байгууллага нь мужийн гүйцэтгэх болон хууль тогтоох засаглалын зүгээс ивээл халамжийн журмыг дагадаг;
- Эрх чөлөөт муниципи нь хуулийн этгээдийн статустай ба төсөв санхүүгийн хувьд тодорхой хэмжээнд бие даасан байдалтай байдаг.

1917 оны улс төрийн Үндсэн хуульд зөвшөөрснөөр засаг захиргаа, санхүү эдийн засгийн үйл ажиллагааны салбарт орон нутгийн төвлөрлийг сааруулах (автономи) элементүүд байгаа нь чөлөөт муниципи болон

нийтийн удирдлагын механизмд эрх чөлөөт муниципипи болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тусгаарлалтыг тусгасан, энэ нь тэдгээрийг төвлөрсөн яам, тусгай газрын орон нутгийн болон бүсийн бүтцээс ялгаж өгч байна. Гэхдээ өөрөө удирдах байгууллагын харьцангуй тусгаарлагдсан ба засаг захиргааны бие даасан байдал нь орон нутгийн зөвлөлийн үйл ажиллагааг түдгэлзүүлэх, эсхүл татан буулгах хүртэлх зэрэг засгийн газрын бодлогын бүхэл бүтэн цогц арга, хэрэгслийг орон нутгийн түвшинд суулгах байдлаар нөхөгддөг. Ингэхдээ холбооны дарамт шахалтын институтын хэрэгсэл болох холбооны хөндлөнгөөс оролцох¹ (Үндсэн хуулийн 76 дугаар зүйл) институтыг хүлээн зөвшөөрдөг. Энэ институт нь эрх чөлөөт муниципипи болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын² ашиг сонирхлыг хөнддөг.

Үндсэн хуулиар тогтоож, муж улсуудын хууль тогтоомжид баталгаажуулсан нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хэлбэр нь орон нутгийн зөвлөл (муниципалитет, кабиљдо, аюнтаменто) бөгөөд тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн иргэд 2 жилийн хугацаатай сонгодог. Үүний зэрэгцээ зарим мужид орон нутгийн байгууллагыг сонгуулиар биш томилгоогоор бүрдүүлдэг. (Дуранго муж- Орон нутгийн органик хуулийн 12 дугаар зүйл, Герреро - 1944 оны Орон нутгийн хуулийн 27-30 дугаар зүйл, Морелос муж улс 1930 оны органик хууль, 17 дугаар зүйл, Пуэбла - 1923 Орон нутгийн хууль, зүйл 26,27)

Мексикт Латин Америкийн³ ихэнх улсуудын адил орон нутгийн зөвлөл /муниципалитет/-ийн тухай ойлголтыг хот, нийгэмлэгийг оролцуулаад

1 Жишээ нь: 1917-1957 онуудад холбооны төр нь мужийн болон муниципийн ажил хэрэгт 50 -иас илүү удаа оролцсон. Гэвч ХХ зууны сүүлийн 10 жилд ийм үзэгдэл хамгийн бага болсон: Бүх муж улсуудад, муниципийн 96%-д болон намаар удирдуулсан холбооны түвшинд Институционал-хувьсгалт нам байнга гарч ирэх болсон. Энэ намын хяналтан дор төрийн механизм ямар нэгэн доголдолгүй ажиллаж байв.

2 Үзэх. Тихонов А.А. Институт интервенции в государственном праве латиноамериканских федерации // Проблемы государства и права. 9 дэх хэвлэл. 1974. X. 273: Тихонов А.А., Федерализм в странах Латинской Америки. М: Наука, 1979. Ху. 55-61: Gamas Torruco J. EL municipio mexicano // Pensamiento politico. Mexico. Vol. III.Num.10, febrero 1970. P. 1185 Jorge Caprizo. Evolucion y perspectivas del regimen municipal en Mexico // Nuevo Derecho Constitucional MEXICANO. P. 233-241.

3 Латин Америкт нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын болон Улс төр, удирдлагын зохион байгуулалтын үндэс нь муниципалитетаар удирдуулсан муниципипи гэж хүлээн зөвшөөрдөг. Үүний хамт зарим орнуудад (Сальвадор, Коста-Рика) нутгийн эрх барих бүхий л түвшний байгууллагуудыг муниципалитет /зөвлөл/ гэж нэрлэдэг. Мөн өөрийн удирдлагын тогтолцоо бүхий (Боливи, Гватемал, парагвай, Гаити) улсуудад захиргаа, газар нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын доод, дунд түвшний байгууллагуудыг муниципалитетын статустай гэж хүлээн зөвшөөрдөг. Харах: Гадаад улс орнуудын Үндсэн хуулийн эрх: (Боливи, Гватемал, Парагвай, Гаити). Их дээд сургуулиудын сурах бичиг /Ерөнхий редактор М.В. Баглай гэх мэт. М: Хэвлэлийн газар. Норма-Инфа, 1999.ху.299

нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн бүтцийг илэрхийлэхэд бүр XIX зууны 40-өөд оноос хэрэглэж байна. Тийм учраас муниципалитет гэдэг нь зөвхөн хотын удирдлага (нутгийн өөрийн удирдлага) төдийгүй улсын нийт хүн ам оршин суудаг 125184 газрын нутгийн өөрийн удирдлагын хамгийн доод шат юм. Өөрөөр хэлбэл, Мехико ба бусад 1000 хүрэхгүй хүн амтай хот-агломератуудын нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудад ч байдаг. Ингэхээр 1000 хүрэхгүй хүн амтай хот 118333 (94,36%), 1000-4900 хүн амтай зөвлөл 5983 (4,77%), 5000-аас дээш хүн амтай зөвлөл 968(0,77%) байна. Харин нийслэлийн муниципалитет - 30 (1.26%), хотынх 108 (эсхүл 4,54%), суурингийнх 1108 (46,61%), хот - суурины холимог 225(9,47%)¹.

Орон нутгийн зөвлөл нь рехидор (/муниципалитетын зөвлөхүүд), синдик (холбогдох мужийн хууль цааз, шүүх, прокурортай хамтын ажиллагаанд муниципалитетыг төлөөлдөг татвар хураагч), алкальдууд (орон нутгийн аппаратын үйл ажиллагааг удирддаг зөвлөлийн дарга)-аас бүрдэнэ. Муниципалын зөвлөлд нэр дэвшигчийн тухайд 2 удаа дараалан сонгогдоогүй гэснээс өөр /орон нутгийн албан тушаалд томилогдсон тохиолдлыг оруулаад/ хязгаарлалтыг Үндсэн хуулиар тогтоогоогүй.

Муж улс тус бүрийн зөвлөлийн тоон бүтэц нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хэмжээ, хүн амын тоо, уламжлал, нутгийн өөрөө удирдах аль нэг байгууллагын санхүүгийн боломж (нутгийн сонгуулийн, эсхүл орон нутгийн хууль тогтоомжид заасны дагуу) зэргээр тодорхойлогдоно.

Холбооны нэлээд субъектийн Үндсэн хуульд орон нутгийн тоон бүтцийн дээд, доод хэмжээг зааж өгдөг бол харин тухайн муж улсын зөвлөл бүрийн рехидор ба синдикийн тодорхой тоог тусгай хуулиар (ихэвчлэн сонгуулийн хуулиар) тодорхойлдог. Жишээ нь: Коауила муж улсад: 8000-аас бага хүн амтай муниципэд 1 алкальд, 1 рехидор, 1 синдик; 8000-30000 хүн амтай муниципүүдэд 1 алкальд, 3 рехидор, 1 синдик; 30000 -аас олон хүн амтай муниципид 1 алкальд, 4 рехидор, 1 синдик сонгогдсон байна. Пуэбла муж улсад: нийслэлд 1 алкальд, 18 рехидор, 1 синдикийг сонгоно. Гуанахуато муж улсын бүх зөвлөлүүдэд 7-15 рехидор, 1 алкальд, 1 синдик сонгогдсон. Бусад муж улсуудад хотын зөвлөлийн гишүүний шаардлагатай хамгийн бага тоог зааж, эсхүл өөр ямар нэгэн тоо зааж өгдөггүй байна².

1 Харах. Lomelin Ortega R. El nuivo Federalismo. La descentralizacion.P. 436-4375 Acosta Romero M.yeorla general del Derecho administrative. Mexico; Ed.Porrua, 1988.P.595.

2 Харах. La Ley Organica de los municipios del stado de Coahuila (La ley para la Organizacion politica y municipal del Estado de Coahuila de Zaragoza). Diario oficial, 20 de marzo de 1919, articulos 1, 44, 45, 47; La ley Organica y Reglamentaria del articulo 14 y del Titulo guinto, Capitulo unico de la Constitucion Politica del Estado de Guanajuato. Diario oficial, 12 de junio de 1968, articulos 45, 70 гэх мэт.

Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн бүр орлогчтой байдаг. Хотын зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшигчид 1917 оны Үндсэн хуулиар идэвхтэй ба идэвхгүй сонгуулийн эрхтэй байх ёстой гэсэн нэг л шаардлага тавьдаг. Бүх цогц шаардлага, шалгуур, хязгаарлалт нь ийнхүү тухайн муж улсын онцлогоос урган гардаг.

Харин ихэнх муж улсуудад ижил байдаг ерөнхий шаардлагад дараахыг хамруулж болно:

1) ирээдүйд зөвлөлийн гишүүн болох хүн тухайн засаг захиргаа- орон нутгийн (муниципалын) нэгжийн нутаг дэвсгэрт тодорхой хугацаанд заавал амьдарсан (сонгууль болох өдөр хүртэл) байх (ихэнхдээ 25-5 жил);

2) Гэр бүлийн сайн гишүүн ба иргэний нэр хүндтэй байх;

3) Тодорхой боловсрол-соёлын түвшинтэй байх (нэлээд муж улсад бүр дээд боловсролтой байхыг шаарддаг);

4) холбооны төрийн албаны, цэргийн албан хаагч байж болохгүй (Сонгуулийн үед);

5) Төрийн ба орон нутгийн албан тушаалтантай садан төрлийн холбоогүй байх;

6) Шашны ажилтан байх ёсгүй;

7) Ял шийтгэлгүй, санал хураалтын үед баривчилгаа буюу гэрийн хорионд байхгүй байх.

XX зууны дунд үед Мексикт орон нутгийн албаны мэргэжлийн хүнийг бэлтгэдэггүй байжээ. Хэдийгээр эдгээр албан тушаалтны хэсэг нь сонгуулиар гарч ирдэг ч орон нутгийн рехидор, алкальд болон синдикүүдийн зэрэглэл, мэргэжлийн бэлтгэлийн түвшин сонгогчдын өгөх саналд зохих нөлөөг үзүүлдэггүй. XX зууны 20-иод оны төгсгөлөөс 30-аад оны II хагаст орон нутгийн албан хаагчдын мэргэжлийн түвшнийг нэмэгдүүлэх чиг хандлага ажиглагдаж байсан ч тэр нь үргэлж чухал байсангүй. Эдгээр нь орон нутгийн мэдээллийн¹ семинаруудын аль нэгний өгөгдөл дээр үндэслэн онцлон тэмдэглэхэд үйлчилж байсан холбооны Үндсэн хууль батлагдсаны дараа дараах байдалтай байсан:

а) Шаардагдах түвшинд бэлтгэгдсэн Зөвлөлийн тэргүүн 15 хүрэхгүй хувь;

б) Синдикууд 7% орчим;

в) Орон нутгийн шүүгчийн дөнгөж 5%.

Мексикийн алдартай төр судлаач, Х.Г.Торрукогийн эшлэснээр: "Хэрвээ нийт холбооны түвшинд мэргэжлийн бэлтгэлийн иймэрхүү түвшин нь

¹ Харах.; Seminario de information municipal// Direccion de Presa y Relaciones Publicas. Mexico, 1970. P. 76

онцгой нөлөө үзүүлээгүй бол орон нутгийн түвшинд албаны хүмүүсийн ихэнх нь мэргэжлийн шаардлага хангахгүй байх нь заримдаа гамшгийн гэмээр үр дагаврыг авч ирдэг”¹.

Орон нутгийн зөвлөл нь шууд үйл ажиллагаагаа дараах төрлөөр явуулдаг:

1) Ээлжит ба ээлжит бус (зарим мужид онцгой) хуралдаан 7 хоногт нэгээс доошгүй удаа хуралдана. (Энд тодорхой ирц шаардлагатай, өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн зөвлөлийн хуралдаанд гишүүдийн 50-иас илүү хувь оролцох, шийдвэрийг хуралдаанд оролцогчдын олонхын саналаар гаргана.;

2) Байнгын болон түр комиссын ажлын хэлбэрээр түүний бүрэлдэхүүнд хотын зөвлөлийн нийт гишүүдийн 2/3 заавал орох үүрэгтэй. Түр эзгүй байгаа зөвлөлийн гишүүний үүргийг түүний орлогч гүйцэтгэнэ.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гишүүн удаан хугацаанд эзгүй байх буюу нас барсан тохиолдолд (ихэнх муж улсад) дараагийн журмыг баримтална:

а) Бүрэн эрхийн 2 жилийн (1983-1986 оны өөрчлөлтийн дараа 3 жил болсон) хугацааны эхний хагаст удаан хугацаагаар хуралд оролцож чадахгүй болсон, эсхүл нас барсан тохиолдолд шинээр гишүүнийг нөхөн сонгох асуудлыг нутгийн удирдах зөвлөлийн ээлжит бус хуралдааныг зарлан хуралдуулж шийдвэрлэнэ.

б) Хэрвээ бүрэн эрхийн хугацааны 2 дахь хагаст удаан хугацаагаар хуралд оролцож чадахгүй болсон, эсхүл нас барсан бол тухайн муж улсын губернатор нь орон нутгийн зөвлөлийн шинэ гишүүнийг томилно. (Жишээ нь, Колима муж улсын органик хуулийн 36 дугаар зүйл, Гуанахуато муж улсын Орон нутгийн хуулийн 37- дугаар зүйл)²

Холбооны үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйлээр тодорхойлсон нутгийн өөрөө удирдах (Орон нутгийн удирдлага) байгууллагын бүрэн эрх нь нутгийн чанартай асуудлаар тухайн газар нутгийн хүн ам бие даан шийдвэр гаргах, орон нутгийн өмчийг захиран зарцуулахад хязгаар тогтоосон. Үүний хэрэгжүүлэлтийн үр дүнд нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага, орон нутгийн албан тушаалтны бүрэн эрх, эрх мэдэл, түүнчлэн янз бүрийн хуулийн этгээд болон иргэний эрх, үүргийн үүсэл, өөрчлөлт, эсхүл дуусгавар болох болсон.

1917 оны улс төрийн Үндсэн хуулиар тодорхойлсон нутгийн өөрөө

1 Дам эшлэл: Gamas Torruco J. El municipio mexicano// Apuntes monograficos.P.187.

2 Үзэх. *Eduardo Guerrero del Castillo*. Modelo de organization municipal y description funcional de puestos // Los municipios de Mexico. Mexico, 1978. P.148; *Regina Jimenez Ottalengo y Jorg, Moreno Collado*. Los municipios de Mexico. P.11-12.

удирдах байгууллагын бүрэн эрхэд дараах бүрэн эрх хамаарна:

1) Өөрийн бүрэн эрх, өөрөөр хэлбэл, нутгийн өөрийн удирдлага хариуцахыг (орон нутгийн удирдлага) холбоо хүлээн зөвшөөрдөг ба нутгийн чанартай асуудлаар иргэд бие даан шийдвэр гаргах болон орон нутгийн өмчийг захиран зарцуулах нөхцөлийг хангах бүрэн эрх;

2) Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудад Үндсэн хуулиар эрх шилжүүлсэн төрийн тусгай бүрэн эрх.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Үндсэн хууль нь орон нутгийн төлөөллийн байгууллагуудын хууль зүйн хувьд эрх мэдэл бүхий байх нийгмийн харилцаа болон нийгмийн амьдралын салбарын тодорхой хүрээ хязгаарыг шууд тогтоогоогүй. Үүний хамт орон нутгийн зөвлөлийн (эдгээр байгууллагуудын бүрэн эрхэд нутгийн татвар ба түүнийг хураах, тухайн газар нутагт хамаарах хөгжлийн хөтөлбөрийг шийдвэрлэх, алкальдын үйл ажиллагаанд тодорхой хяналт тавих гэх мэт асуудлууд хамрагдана) бүрэн эрх ба давуу эрх нь үндсэндээ зөвлөлийн үйл ажиллагаанд нутгийн амьдралын бүх тал, бүх салбарыг хамран ажиллах үндсийг тавьж өгдөг. Гэвч нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагын нутгийн амьдралын эдгээр хүрээн дэх бүрэн эрх нь мөн адил салбаруудын орон нутгийн зөвлөлийн (алкальда) даргын бүрэн эрхийн агуулга, шинж чанараас ялгаатай байна.

1917 оны Үндсэн хууль нутгийн өөрийн удирдлагын чиг үүрэг, бүрэн эрхийг тодорхойлохдоо нутгийн өөрийн удирдлага нь дээр дурдсанчлан тухайн засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжийн (холбоо бүхэлдээ) оршин суугчдын өөрийгөө зохион байгуулах тодорхой хүрээ төдийгүй Мексикийн хөгжил, зан заншлаас хамаарсан нийтийн засаглалын нэлээд онцлог түвшин мөн гэж тэмдэглэжээ.

XIX зууны эцэс XX зууны I хагаст Мексикт нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүргийг заавал биелүүлэх болон заавал биелүүлэх биш гэж хуваах болсон.

Ийм ялгаа нь голчлон орон нутагт (муниципид) нийтийн засаглалын орон нутгийн байгууллагуудтай зэрэгцэн нийтийн үйлчилгээний нэлээд хэсгийг гүйцэтгэгч хувийн байгууллагууд бат бөх байр суурийг эзэлснээс үүдэн гарчээ.

Ийм учраас холбоо нь нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагааг зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай болсон. Заавал байх албад (бага боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хангамж, буяны үйлчилгээ, хүнсний ба ундны усны хангамж, хог хаях газар, оршуулгын газар гэх мэт орно) нь орон нутгийн байгууллагуудын эрхлэх асуудалд хамаарах ба заавал бус гүйцэтгэх (факультатив) үйл ажиллагааг эсхүл нутгийн нийтийн байгууллага, төвийн,

хувийн этгээд болон компанийн аль нэг нь хамтын хүчин чармайлтаар гүйцэтгэнэ. Дээр дурдсан зүйлийг харгалзан нутгийн өөрөө удирдах институтийн нийтийн чиг үүргийг холбооны Үндсэн хуульд зааснаар ихэнх муж улсуудын хууль тогтоомжоор тодорхойлсны дагуу дараах хэсгүүдэд хувааж болно:

1) Засаг захиргаа-улс төрийн үйл ажиллагаатай холбоотой чиг үүрэг (нутгийн хууль цаазын удирдлага, нийгмийн дэг журам ба аюулгүй байдлыг хамгаалах, гудамжны хөдөлгөөнийг хянах, гал түймэртэй тэмцэх, нийтийг хамарсан болон бусад нийгэм-улс төрийн арга хэмжээнд тавих хяналт, иргэдийн захидал харилцаа, сонгууль, цэрэг татлага гэх мэт);

2) Нийгэм-соёлын салбарын үйл ажиллагааны хүрээн дэх чиг үүрэг (эрүүл мэнд, боловсрол, эрүүл ахуй, нийгмийн хамгаалал ба асран хамгаалалт);

3) Нийтийн ахуйн үйлчилгээний чиг үүрэг (орон сууцны барилгажуулалт, бохирын шугам сүлжээ, усан хангамж, гудамжны гэрэлтүүлэг, орон нутгийн өмч, хөрөнгийн удирдлага, замын удирдлага);

4) Хувийн аж ахуй эрхлэх үйл ажиллагааны салбар дахь чиг үүрэг (лиценз олгох гэх мэт)¹

XX зууны эхний хагаст Мексикийн ихэнх муж улсад эрх мэдлийг хуваарилах зарчим дээр үндэслэн орон нутгийн зөвлөлийн гишүүд болон засаг захиргаа-гүйцэтгэх эрх мэдлийн хооронд бүрэн эрхийг хуваах практик бий болсон. Ингэхдээ тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хэмжээнд хэм хэмжээ тогтоох, чухал шийдвэрийг гаргадаг байгууллагад зөвлөл (орон нутаг)-ийг тооцож байсан бол харин гүйцэтгэх эрх мэдлийг дарга (алкальд) хариуцан хэрэгжүүлнэ.

Тэрчлэн энэ үеийн алкальд, рехидор басиндикүүдийн чиг үүргийн уялдаа, хамтын харилцаа нь XIX зууны эцсээс XX зууны дунд үед удирдлагын орон нутгийн түвшинд хүрсэн бүрэн эрхийн үе шаттай хуваарилалт ба хувьслын процесс, хийсэн харилцан буултын илрэл мөн болох талаар ярих боломжийг олгож байна.

Нутгийн сонгогдсон байгууллагын төлөөлөгч (ингэхэд гүйцэтгэх эрх мэдлийн төв байгууллагын ч) бөгөөд орон нутгийн төлөөллийн байгууллагын тэргүүний чиг үүрэг нь өөртөө удирдлагын уламжлалт нэр хүнд ба төрийн нөлөөнд түшиглэсэн нэлээд чухал бүрэн эрхтэй байсан.

1 Харах. Tres Constituciones de campech(1861, 1917,1957). Campeche, 1957; Emilio O Rabasa y Gloria Caballero. Mexocano; esta tu Constitucion. Mexico; Camara de Diputados, 1982. P. 151-166; Lomerin Ortego R. El Nuevo Municipio federalism. La descentralizacion. P. 419+426; RENDON huerta T.Derecho municipal. P. 229-273; Ochoa Campos M. La reforma municipal.P.323-345, 375-402.

Алкальд нь орон нутгийн зөвшөөрөлгүйгээр өөрөө бие даан хэрэгжүүлдэг, тэдний өмнө гүйцэтгэлийг нь тайлагнадаггүй албан тушаалын олон тооны давуу эрхтэй. Энэ зорилгоор тогтоол баталдаг. Алкальд нь тэднийг хэрэгжүүлэхдээ коммуны албаны бүх албан ажилтныг удирдан захирна. Түүнийг биелүүлэхэд хот нийтийн албаны бүх албан хаагчид алкальдад харьяалагддаг. Хотын зөвлөлийн удирдагч чиглэл өгөх, захирамж гаргах, албан тушаал дэвшүүлэх, бууруулах, торгууль ногдуулах гэх мэтийн эрхтэй. Тухайн муниципийн нутаг дэвсгэр дээр тэр газар ашиглахтай холбоотой (барилга барих, хуучин барилга нураах, үйлдвэрлэл эрхлэх) зөвшөөрөл олгодог, харин орон нутгийн зөвлөл нь том бүтээн байгуулалтын төлөвлөгөө батлах эрх мэдэлтэй. Алкальд нийгмийн дэг журмыг сахиулах гэх мэттэй холбоотой цагдаагийн чиг үүргийг гүйцэтгэдэг (орон нутгийн цагдаа, тосгоны орон нутагт /муниципид/ тосгоны цагдааг удирддаг).

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах (одоо үйлчилж буй Үндсэн хууль батлагдсаны дараа) зарчим дээр хэлбэр төдий үндэслэн түүхийн явцад бий болсон “алкальд-орон нутгийн зөвлөл” тогтолцооны харьцангуй тогтвортой байдал эргэлзээ төрүүлдэггүй. Гэвч ХХ зууны эхний хагаст нутгийн засаг захиргааны тэргүүний үүрэг роль нь олон судлаачдын¹ үзэж байгаагаар түүний бүрэн эрх зөвхөн гүйцэтгэн захирамжлах үйл ажиллагаатай шууд холбоотой биш, урьд өмнө байснаараа өөрийн удирдаж байгаа орон нутгийн зөвлөлийн болон доод шатны сонгогддог байгууллагуудын үйл ажиллагаанд өдөр тутмын хяналт тавих байдлаар үргэлжилж байснаар тодорхойлогдоно.

Орон нутгийн зөвлөлийн үйл ажиллагаа нь (хэм хэмжээ тогтоохыг оролцуулаад) зөвхөн алкальдын хяналт дор төдийгүй холбооны болон муж улсын засаг захиргааны байнгын хяналт дор байдаг, энэ нь тэдний хараат бус байдлыг хязгаарлаж, улмаар удирдлагын байгууллагын бүтцэд тэдний хамааралтай байдлыг тодорхойлдог. Орон нутгийн удирдлагын тогтолцоонд гол албан тушаалыг орон нутгийн зөвлөлийн дарга хашдаг. 1917 оны Үндсэн хууль нь нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоон дахь эрх мэдлийн тэнцвэртэй байдлыг бус, харин аль нэгнийх нь давуу байдлыг нөгөө талд нь хязгаарлалт хийх, татгалзах нөхцөлөөр бататгасан. Нутгийн засаг захиргааны тэргүүн байхгүй үед, эсхүл үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй үед түүнийг орлогч нь орлоно. Энэ үед алкальд (орон нутагтай зөвшилцөхгүйгээр) өөрийн зарим тодорхой эрхээ орлогчдоо шилжүүлж болно. Жишээ нь: Иргэний байдлын актыг хөтлөх орон нутгийн цагдаатай

1 Xapax. Lomelin Ortega R.El Nuevo Fedarelismo.La Descentralizacion. P. 426-428; Mardazo Jorge. Reforma politica y legislacion electoral de las entides federatives // Las efecines en Mexico. Evolucion y perspectives. Mexico. Evolucion y perspectives. Mexico; Siglo XXI, 1985. P. 526-528.

холбоотой бүрэн эрх байж болно. Алкальд орлогчдоо шилжүүлсэн бүрэн эрхээ ямар ч үед хуулийн дагуу өөртөө буцааж авч болно.

1917 оны Үндсэн хуульд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын (зөвлөл бүхэлдээ буюу рихард, синдик, алкальд тусдаа) гаргасан шийдвэр эрх зүйн зохисгүй үр дагавартай, өөрийн зорилго, чиг үүргийг зохисгүй биелүүлсэн тохиолдолд нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага өмнө нь хариуцлага хүлээх субъектүүдийн хүрээ, хариуцлага хүлээх хэм хэмжээг тогтоосон.

Үндсэн хуульд зааснаар эдгээр субъектэд дараахыг хамруулсан:

- 1) Холбооны улсын холбогдох байгууллагуудыг төлөөлж төр;
- 2) Тодорхой нутаг дэвсгэрийн хүн ам, бүх төрлийн хуулийн этгээд (хэрвээ нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гаргасан шийдвэр нь хохирол учруулсан бол) хамаарна.

Холбооны улс нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хангаж бас хүлээн зөвшөөрч, улс орны нийт газар нутаг дээр хүн амын эрх, эрх чөлөөг хамгаалж, нутгийн өөрийн удирдлагын хууль ёсны баталгаа болдог. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь өөрийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ Үндсэн хууль болон холбоо, тухайн муж улсын хууль тогтоомжийг зөрчих ёсгүй байсан. Нутгийн өөрөө удирдах (орон нутгийн удирдлага) байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих Холбооны улсын хяналт шалгалт нь орон нутгийн засагт хариуцлага хүлээлгэх байдлаар хангагддаг.

Мөрдөж байгаа Үндсэн хуулийн дагуу ийм хариуцлагад орон нутгийн зөвлөлийг тараах, холбоо болон тухайн муж улсын засаг даргын томилсон байгууллагуудад тэдний чиг үүргийг хүлээлгэн өгөх, түүнчлэн орон нутгийн ажилчдыг ажлаас нь чөлөөлөх, мөнгөн тусламжийг хасах гэх мэт болно. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд хуулийн биелэлтэд тавих хяналтыг хангах нь муж улсын захирагчийн /губернаторын/ (заримдаа алкальдын) үүрэг юм. Мужийн захирагч нь орон нутгийн зөвлөлийг тарааж, түр хугацааны хунтаг¹ томилдог.

XX зууны 20-30 оны зааг дээр (болон түүнээс хойно) зарим муж улсуудад орон нутгийн зөвлөл болон түүний байгууллагуудын зохион байгуулалтын ажилд зориулан орон нутгийн зөвлөл удирдлагын салбарын мэргэжилтнийг

¹ 1917 оны улс төрийн Үндсэн хуульд орон нутгийн албаны хүмүүсийн болон ажилтнуудын ямар нэгэн хариуцлагын тухай заасангүй. Дүрмийн хувьд, орон нутгийн гол хуулиудад бага албан тушаалын хүмүүсийн зөрчилд янз бүрийн хэмжээний торгууль оногдуулах, нэлээд анхаарал татахуйц зөрчил, гэмт хэрэг үйлдсэн бол тодорхой албан тушаал хаших эрхийг хасна. (Шүүхийн шийдвэр гарсан, эсхүл шийтгэх тогтоол гарсан үеэс, жишээ нь: 1942 оны Синалоа муж улсын Үндсэн хуулийн 127, 128 дугаар зүйл. Энэ тохиолдолд тэдний хэргийг тухайн муж улсын дээд шүүхээр шийдвэрлэнэ. (Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх хууль, 337 дугаар зүйлд үндэслэнэ.) гэж заасан.

томилох тогтолцоог (АНУ-д энэ тогтолцоог “Зөвлөл-удирдлага” гэж нэрлэдэг) ашиглах явдал өргөн дэлгэр хандлага болсон нь ажиглагдсан. Энэ мэргэжилтэн бүхий л үйл ажиллагаанд ажилчдыг удирдаж, орон нутгийн зөвлөлд ажлаа тайлагнана. Иймэрхүү хэлбэрийг ихэвчлэн холбооны болон муж улсуудын засаг захиргаа сайшаан дэмждэг ба учир нь тэдгээрт орон нутгийн зөвлөлийн идэвхтэй үйл ажиллагааны үр дагаврыг багасгах боломжийг тэдэнд өгсөн ч дээд байгууллагуудын¹ тушаал, шийдвэрийг үг дуугүй биелүүлэхийг баталгаажуулсан.

Энэ нь дараа буюу өнгөрсөн зууны 60-аад оны сүүлч 70-аад оны дунд үед улс төрчид орон нутгийн удирдлага ба нийгэмлэг /община/-ийн өөрийн удирдлагын уламжлалт зарчмуудыг эргэн харах талаар ярьж эхлэх нэгэн шалтгаан болсон юм. Юуны өмнө томилох байдлыг дэмжих тал руу зөвхөн муниципалитетийн дарга (алкальд)-ыг ч биш хэрвээ нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын бүрэлдэн бий болох энэ хэлбэр мэргэжил ба мэргэшлийн шаардлагыг бүрэн хангаж байгаа бол орон нутгийн зөвлөлийн гишүүдийг мужийн захирагч томилж болно².

Мексикийн улс төрийн Үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйлийн дагуу орон нутгийн зөвлөл хуулийн этгээдийн эрхээр хангагдах ба өөрийн эд хөрөнгийг хуулийн дагуу захиран зарцуулна. Үүний хамт энэ статусыг олж авах нөхцөлийг хуульд тусгаагүй байна. Үндсэн хууль орон нутгийн татвар ногдуулах болон орлогыг ашиглах орон нутгийн зөвлөлийн бүрэн эрхийг нэмэгдүүлсэн. Үндсэн хуулийн дагуу муниципити татварын болон хууль тогтоомжоор тогтоосон бусад орлого, өөрсдийн эд хөрөнгөөс олсон орлогыг муниципийн эрх ашгийн үүднээс захиран зарцуулна.

Үндсэн хуульд зааснаар эрх чөлөөт муниципийн хүлээн авах мөнгөн төлбөрт дараах хамрагдана:

1) татвар, нэмэгдсэн өртгийн татвар, үл хөдлөх хөрөнгөд муж улсаас ногдуулсан нэмэлт татвар (хуваах, нэгтгэх, холих, сайжруулахтай холбоотой);

2) мужаас үл хөдлөх хөрөнгийн үнэ өөрчилсөнтэй холбоотой тогтоосон татвар;

3) орон нутгийн төсөвт Холбооны зөвлөлөөс хуваарилсан мөнгөн хөрөнгө (татаас, тэтгэмж, субвенци) (Эдгээр орлогын хэмжээ ба хугацааг

1 Харах. Aguilar Narvaez Jose An. Administracion urbana municipal // Mexico, 75 anos de Revolucion. Politica I. Mexico; Fondo de Culture Economica, 1988. P. 189-235; Ocho, Campos M. La reforma municipal. P. 455-464 Yy ets.; Lprelin Ortego R. El Nuevo Federalismo. La descentralizacion... P. 117-175; mardazo Jorge. Representacion en los ayuntamientos // Cuadernos del Institute de Investigaciones Juridical. Mexico; UNAM, 1986. N2. P. 523-525.

2 Харах. Штатина М.А. Латин Америкийн орнуудын захиргааны эрх.ху. 87,88.

муж улсын хууль тогтоох байгууллага жил бүр тогтоодог);

4) нийгмийн коммуны албадаас хүлээн авсан орлого.

Үндсэн хуульд дурдсан орлого, татвараас өөр эрх чөлөөт муниципид харьяалагдах орлогын жагсаалтыг бүрэн тусгаагүй. Зөвхөн 73 дугаар зүйлд (29 дүгээр хэсэг) муж улс бүрийн хууль тогтоогч нь муниципийн төсөвт цахилгаан энергээс авах татвараас хичнээн орлого олохыг тогтоохоор заасан.

Орон нутгийн тусгай хууль тогтоомжид орон нутгийн зөвлөлийн санхүүгийн дэг журмыг хоёр хэлбэрээр тодорхойлжээ:

1) орон нутгийн төсөвт холбооны болон тухайн муж улсын төсвийн эх үүсвэрээс орох мөнгөн хөрөнгийн хэлбэрээр болон орон нутгийн нийтийн үйлчилгээний албанаас хүлээн авах хөрөнгө хэлбэрээр;

2) орон нутгийн зарлага хэлбэрээр (өөрийн мэдэлд байгаа орлогоо зарцуулах үндэслэл дээр тулгуурлан муниципалитет зарлагаа боловсруулдаг, орон нутгийн зарлагатай холбоотой асуудал нь ихэнх муж улсуудын хууль тогтоомжид тусгагдсан)¹

1917 оны улс төрийн Үндсэн хууль орон нутгийн зөвлөлийн санхүүгийн үйл ажиллагааны салбарт хууль тогтоох, хяналтын чиг үүргийг холбооны субъектүүдийн хууль тогтоох байгууллага хэрэгжүүлэхээр тогтоосон. Үүнийг харгалзан ихэнх муж улсын хууль тогтоомж зөвлөл/муниципалитет/-ийн нутгийн орлого-зарлагын тухай хуулийг жил бүр батлах бүрэн эрхтэй төдийгүй санхүүгийн байцаагчдын институтээр дамжуулан орон нутгийн төсвийн зарцуулалтад тавих шууд хяналттай байх боломжийг тусгасан² (колонийн хууль тогтоомжид болон XIX зууны муж улсуудын эхний Үндсэн

1 XX зууны I хагаст нутгийн орон нутгийн байгууллагуудын төсвийн ойролцоогоор $\frac{3}{4}$ нь татварын орлогоос, $\frac{1}{4}$ нь улсын тусламж, зээлээс бүрдэж байсан. Нутгийн төсвийн хүрээнд захиргаа, орон нутгийн цагдаа, шүүх, гал түймрээс хамгаалахад бараг 30% зарцуулсан нь мэдэгдэхүйц өндөр түвшин юм. Хоёрдугаарт, замын байгууламж, тээвэрт ойролцоогоор 12% зарцуулагддаг. Дараа нь эрүүлийг хамгаалах, анагаах ухаан, ариун цэвэр, эрүүл ахуйд 11-11,5%, нутгийн аж ахуйд 6-7 хувь зарцуулдаг. Ийм учраас өөрийн зардлаа нөхөхийн тулд муниципи нь холбоо болон өөрийн харьяа муж улсуудаас тусламж тогтмол хүсэж байх шаардлагатай болсон. XX зууны I хагаст Мексикийн бүх чөлөөт муниципи мөнгөн тусламжийг оролцуулаад орон нутгийн төсвийн орлогын нэмэлт эх үүсвэр бүрдүүлсэн. Харах: Cortina Gutierrez Alfonso. Los ingresos municipales previstos en el artículo 115 constitucional // Reformas constitucionales en Mexico. Mexico; Ed Porrua, 1986. P. 329-337; Velez Pliego Roberta. Rentabilidad y productividad en una hacienda Mexicana; Hacienda y Molino de Santa Gruz // Puebla en el Siglo XIX. Puebla; Universidad Autonoma de Puebla, 1983. P.289-314.

2 Жишээ нь, Веракрус муж улсын Үндсэн хууль муж улсын гүйцэтгэх засаглал нь хуулийн дагуу орон нутгийн орлого зарлагыг хянах шалган байцаах байцаагчдыг томилоно гэж тогтоосон. Шалган байцаагч хуулийн дагуу тухайн шалгалтын үр дүнг нийтэд зарлана. Харах. Ochoa campos M.La reforma municipal. P. 396

хуулиудад энэ тухай дурдсан байдаг.)

Тухайн муж улсын ба холбооны сангийн өгдөг татаас нь зөвлөлд нөлөөлөх нөлөө ба хяналт шалгалтын томоохон хөшүүрэг болон үлджээ. XX зууны II хагаст санхүүгийн шалгалтын ач холбогдол өсөн нэмэгдсэн. Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд (ялангуяа том хотуудад-*агломератах*) өөрийн үйл ажиллагааг явуулах мөнгө хөрөнгө дутагдаж, төрийн төв байгууллагаас татаас, зээл авахаар төв засгийн газарт ханддаг. Хариуд нь Засгийн газар тэдэнд санхүүгийн тусламж үзүүлээд, өгсөн мөнгөн хөрөнгийг юунд зарцуулахыг нь тодорхойлдог. Энэ байдал нь санхүүгийн хяналт шалгалтын ач холбогдол өсөн нэмэгдэх үндсэн шалтгаан болсон байна. Жишээ нь, 1983 онд Доод Калифорни муж улс төвлөрсөн сангаас 14139 сая песо авсны 20% нь буюу 2990269 песог мужийн 4 муниципид дараах пропорцоор хуваарилсан: 39,41% - Мехикали, 40,18%- Тихуана, 14,47 %- Энсенада, 5,94% - Текате муниципид.

1984 оны зөвхөн эхний хагаст (1-6 сар) Чиуауа муж улсын 67 муницип 3728 сая песо хүлээн авсны ихэнхийг буюу 2283 сая песог (61,23%) Хуарес, Чиуауа, Кауауатемок, Идальго дель Парраль, Делисьяс 5 муниципид хуваарилсан бөгөөд бусад муниципид үлдсэн 38,77 % нь ногдсон. Жишээ нь: Муниципи Буэнависта 34 сая (0,9%), муниципи Магуаричи 11 сая (0,2%) песо тус тус авч хэрэглэсэн байна¹.

Пуэбла мужид дөнгөж 2 жилд буюу 1987-1989 онд Захирагчийн нөөцөөс муж улсын муниципийн төсөвт хуваарилсан хөрөнгө 146% хүртэл өсч, 1989 оны сүүлч гэхэд 70244 сая песо (1989 оны зуны албан ёсны мэдээгээр 1 америк доллар 2430 песотой тэнцэж байлаа) хүрэв. Үүнээс зөвхөн 3000 песог муниципын ажилчдын цалинд тавьсан байна.

Төв засгийн газар /холбогдох губернатораар дамжуулан/ нь авсан мөнгө хөрөнгийг хэрхэн зарцуулсанд хяналт шалгалт хийлгэх зорилгоор хяналтын тусгай байцаагчийг томилж ажиллуулснаар гарсан үр дүнгээс нь хамаарч цаашид ямар нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагад санхүүгийн тусламж өгөх асуудлыг шийдвэрлэдэг. Урьдын адил энэ салбарт давуу эрхийг нийслэлийн орон нутгийн зөвлөлд хадгалж байсан. Жишээ нь: Пуабла муж улсын Захирагч санхүүгийн жилүүдийн нэгд дараах хуваарилалт хийсэн: суурингийн муниципийн хөгжилд 2300 сая песо, нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалахад 514 сая песо, нийгмийн хангамжид 300 сая песо, харин мужийн нийслэл-хамгийн том муниципийн түүхийн төвийг засварлахад 3737 сая песо хуваарилсан байна.

¹ Харах: Olmedo Raul. Historia del municipio en Mexico // Mexico, 75 anos de Revolucion. Politica I.P. 282-283.

Гэвч ХХ зууны 70-аад оны сүүлч 80-аад оны эхэн үед улс орны нийгэм-улс төрийн нөхцөл байдал нь холбооны засгийн газраас нутгийн өөрийн удирдлагын төвлөрсөн санхүүжилтийн асуудлыг эргэн харж, төвлөрсөн сангаас хуваарилах хөрөнгийн хэмжээг багасгахаас өөрцгүй байдалд хүрсэн. Бүхэлдээ зөвхөн 4 жилийн (1980-1984 онуудад) хоёрт нь Мексикийн ерөнхийлагч Мигель де ла Мадридийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд төвлөрсөн сангаас орон нутгийн төсөвт хуваарилах хөрөнгө 1980 онд 17 338 022 песо байсан нь 1984 онд 139 817 894 песо болж өссөн.¹

Улс төрийн Үндсэн хуульд тодорхойлсноор муж улсуудын хууль тогтоох байгууллагын тогтоосон хэм хэмжээний дагуу зөвлөл нь дэг журам, зохистой удирдлагын талаар тогтоол болон өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд захиргааны журам, захирамж заавар батлах эрхтэй байсан². Орон нутгийн дэг (муниципалын регламент) гэдэгт юуг ойлгох талаар эрх зүйн номлол, практикт ялгаатай хандлагууд байдаг.

Ингээд орон нутгийн асуудлыг судлах Үндэсний төв³ орон нутгийн хэм хэмжээний актыг дараах байдлаар ангилжээ:

1) Муниципийн дотоод үйл ажиллагааг (тэдний схемчилсэн агуулга: газар нутаг, орон нутгийн хүн ам, коммуны хөгжил, “олон нийтийн оролцоо”, иргэний ганцаарчилсан ажиллагаа, онц нөхцөл, санкц гэх мэт) зохицуулдаг, холбооны ба бүс нутгийн эрх зүйн хэм хэмжээг “нийтэд түгээх” чиг үүргийг

1 Үзэх. Mariano Pina Olaya. Segundo informe de Gobierno del Estado de Puebla. 1989. P.14-16. Гэхдээ хөгжингүй орнуудын орон нутгийн төсөвт төвлөрсөн төсвөөс хуваарилсан хөрөнгийн үзүүлэлтийг харьцуулахад тийм ч сонирхолтой тоо гарсангүй. Жишээ нь: АНУ нутгийн байгууллагуудад 16,8%, Францад 10,2%, Германд 13,8 %, Их британид 11,3%, Шведэд 25,3%, Швейцарт 20,7%-ийг дунджаар хуваарилж байна.

2 1828 оноос эхлэн 9 муж улсын анхны Үндсэн хуулиудад хэм хэмжээ тогтоох эрх мэдлийг хуулиар тодорхойлох анхны оролдлого тухайн салбарт бий болж эхэлсэн. Үүнд, Чьяпас, Чиуауа, Дуранго, Шинэ Леон, Кекетаро, Оахака, Сонора, Сакатекас ба Юкатан муж улсууд орно. Гэвч тэр үе болон дараагийн үеийн хууль зүйд хэм хэмжээ тогтоох үйл ажиллагааны “дахин буулт хийх” ба тусгай нөхцөл дахь нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын хуваагдал (тахал, хижиг, давагдашгүй хүчин зүйл, буюу өөр онцгой нөхцөл) ба хуулийн дагуу хийгдэх муж улсын цуглааныг анхааралдаа авна гэсэн онцлог байсан. Мексикийн алдарт хуульч Серхио Салазар 1983-1986 онуудын орон нутгийн өөрчлөн байгуулалтын өмнө үйлчилж байсан муж улсуудын орон нутгийн эрх зүйд дүн шинжилгээ хийгээд, “Улс орны бүтээн байгуулалтын анхны үе шатад орон нутагт эдгээр үйл ажиллагааг явуулахад муж улсын хууль зүй болон гүйцэтгэх байгууллагуудаар чухал гэж сайшаагдсан заавал биелүүлэх нөхцөл дагалдаж байсан. Энэ үед нутгийн конгресс нэрлэгдсэн үйл ажиллагааг биелүүлэх хэм хэмжээний эрх зүйн үндсийг бий болгох, харин гүйцэтгэх аппарат нь материал техникийн баазыг бэлдэх ёстой байсан” гэж тэмдэглэжээ.(Gutierrez Salazar Sergio E. La reforma municipal // jornadasjuridicas nacionales5 El cambio a traves del derecho. Mexico; Ed. Porrúa (FENASE), 1987.P.119)

3 Centro Nacional de Estudios Municipales. El desafio municipal // Serie estudios Municipales. Mexico; secretaria de gobernacion, 1985.P. 199-204.

хэрэгжүүлэх дэг журам;

2) Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний ажилтнуудын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт (түүний агуулга: орон нутгийн бүтэц, орон нутгийн засаг захиргааны зохион байгуулалт, туслан-зөвлөх бүтэц, нийтийн тусгай чиг үүрэг ба үүрэг) зохицуулах дэг журам;

3) нийгэмлэг-нийтийн эрх мэдлийн алба үйл ажиллагаа, тэднийг үүсгэн байгуулах, татан буулгах, санхүүгийн дэглэм гэх мэтийг (түүний агуулга: үйл ажиллагааны чиглэл, зорилго, нийтийн үйлчилгээ, орон нутгийн аж ахуйн нэгж, хувийн үйл ажиллагааны хөгжлийн төлөвлөлт, хяналт, удирдлага) зохицуулах дэг журам.

Үндсэн хуулийн болон орон нутгийн эрх зүйн номлол нь дэгийг (регламент) хоёр үндсэн төрөлд ангилдаг: 1) бие даасан/автоном/ (reglamentos autonomos) 2) ердийн буюу энгийн журам (reglamentos ordinarios)¹

Мексикийн нэрт эрдэмтэн-төр судлаач Габино Фрага орон нутгийн бие даасан /автоном/ дэгийн талаар ярихдаа “тэдгээрийг хуулийн дэд актаар хангалттай зохицуулаагүй, гэхдээ төрийн санцаар баталгаажуулсан, хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд баталдаг... Гэвч бие даасан байдлаар дэгийн үйлчлэлийг түр зогсоож, хязгаарлаж, эсхүл бүр зогсоож болно”.²

Хорхе Карписогийн үзэж байгаагаар зохицуулах үйл ажиллагааны үндсэн хуулийн хязгаарлалтад “эдгээр акт нь хуульд нийцсэн байх, эдгээр бичиг баримт хуульд захирагдсан байхаас гадна, улсын Ерөнхийлөгч, эсхүл тодорхой муж улсын захирагч орон нутгийн хэм хэмжээний актын үйлчлэлийг түр зогсоох, эсхүл хүчингүй болгох тогтоол гаргах хамаарна”³.

Мексикийн Үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйлийн V хэсгийн дагуу муниципи нь хотын газрыг эзэмших журмыг зохицуулах эрхтэй гэжээ. Энэ эрхийг хэрэгжүүлэхдээ тэд түрээсийн төлбөр авахын тулд банкинд өмчлөлд нь газар өгөх, эдэлбэр газрыг банкны удирдлагад өгөх эрхтэй. Хэрвээ орон нутгийн шийдвэрээр банкинд олгосон газар, үл хөдлөх хөрөнгө нь банкны байгууллагад дүрмийн зорилтоо хэрэгжүүлэхэд шаардлагатайгаас илүү бол төрийн тэргүүн тогтоолоор орон нутгийн захиргааны актын үйлчлэлийг түр зогсоох буюу актыг хүчингүй болгоно.

Үүний хамт Мексикийн олон эрдэмтэд орон нутгийн журмыг автономит

1 Харах: *Olmedo Carranza Raul*. La reglamentacion municipal // Revista de Estudios municipales. Mexico; Centre Nacional de Estudios Municipales, Secretaria de Gobernacion, 1985. P. 24; Ortiz Villaseñor EFREN. Las bases normativas: su evolucion e interpretacion // Revista de estudios. Mexico, 1986. P. 51-71; Ruiz Msseieu J.F. El nuevo articulo 115 // Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. P. 256-257.

2 Ишлэл. Gabino fraga. Derecho administrative. Mexico: Ed. Porrúa, 1998. P. 112.

3 Ишлэл. Carpizo Jorge. El presidencialismo mexicano. Mexico: Ed. Siglo XXI, 1997. P. 107.

гэж үзэж ердөө болохгүй, учир нь үүнийг Үндсэн хуулийн 115 ба 124 дүгээр зүйлд өгсөн тайлбарт холбооны улсын бүрэн эрхэд хамааруулаагүй бүх асуудал эрх чөлөөт муниципийн бүрэн эрхэд хамаардаг¹ гэсэнтэй адилаар тайлбарлаж болно гэж үзжээ.

Ийм учраас “орон нутгийн үйл ажиллагаанд мөрдөх дэг журмыг зөвхөн ердийн буюу энгийн гэж авч үзэж болно. Уг ангиллын дэг журам нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын өөрийн эрх мэдлийн (нийтийн засгийн институтын хувьд) хүрээнд батлагдаж, орон нутгийн байгууллагын нийгмийн багц зорилтыг шийдвэрлэж, төв засгийн газрын хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд нутгийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхэд туслалцаа үзүүлдэг эрх зүйн хэрэгсэл болдог.”².

XX зууны 70-аад оны сүүлч 80-аад оны эхэн үед орон нутгийн хэм хэмжээний актын ангиллыг зарим муж улс хууль тогтоомжоороо баталсан онцлогтой. Энэ салбарт өөрийн уламжлалт бус байдлаараа Гуанахуато муж улсын 1984 оны органик орон нутгийн хууль ялгарсан бөгөөд орон нутгийн дэг, журмын ангиллын үндэслэл төдийгүй түүний хэлбэрийг тогтоосон, тухайн үеийн нутгийн цор ганц эрх зүйн акт юм. Энэ хуулиар орон нутгийн дүрэм, журмын төрөлд:

1) Захиргааны журам (*reglamento administrativo*) нь муж улсын 46 чөлөөт муниципити тус бүрийн орон нутгийн зөвлөлийн үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтыг тодорхойлдог цогц эрх зүйн хэм хэмжээ;

2) дотоод журам болон зохистой удирдлагын тухай тогтоол (дотоодын цагдаагийн журам) (*bandes de policia*), нийгмийн дэг журам, аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор орон нутгийн гаргасан цогц эрх зүйн хэм хэмжээний акт;

3) ердийн журам (*reglament ordinarios*) гэдэг нь нийтийн үйлчилгээний албадын үйл ажиллагааг нэг мөр явуулах зорилгоор гаргасан орон нутгийн зөвлөлийн цогц диспозитив хэм хэмжээ;

4) дотоод дүрэм (*reglamentos interiores*) нь хууль тогтоомжийг өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд нэгдмэл байдлаар хэрэгжүүлэх, дагаж мөрдөх баталгаа болгож орон нутаг /муниципалитетуудаас/ гаргасан цогц эрх зүйн хэм хэмжээ;

5) захирамж, заавар (*circulares*) гэж нийтийн эрх мэдлийн орон нутгийн захиргааны үйл ажиллагааны зарчим ба шалгуурыг агуулсан нийтлэг

1 Хапах: Ruiz Massieu Jose F.EI nuevo articulo 115 // Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. P. 257. Ortega Lomelin R.EI Nuevo Federalismo. La descentralizacion. P. 385-401; Rocha DIAZ Salvador. Munivipio libre: Autonomna fiscal y democracia // NUEVO DERECHO Constitucional Mexicano. P. 275.

2 Эшлэл: Quintana Roldan carlos F. Principales consecuencias juridicas de las reformas articulo 115 constitucional // Revista de estudios. 1987. №15.P.188.

шинжтэй цогц диспозитив хэм хэмжээ;

6) Захиргааны захирамж (*disposiciones administrativas*) нь нийтлэг шинжтэй цогц хэм хэмжээ бөгөөд захиргааны дотоод журам эсхүл хуулийн дэд актад ордоггүй, зөвхөн онцгой нөхцөлд гаргадаг, тухайн захиргааны нэгжийн иргэд ба газар нутгийн үйл ажиллагаанд тодорхой цаг хугацаанд үйлчилдэг ажээ. (орон нутгийн /муниципалын/ органик хууль, Зүйл 77-82)

XX зууны нэгдүгээр хагасын төгсгөл, хоёрдугаар хагасын эхэн үеийн хууль зүйн практикт хийсэн судалгаа шинжилгээний дүнгээс орон нутгийн хэм хэмжээ тогтоох (хэм хэмжээ бүтээх) бүрэн эрхийн хэрэгжилт, орон нутгийн журам, захирамж, тогтоолын бэлтгэл, хэвлэн нийтлэхийг хэм хэмжээ тогтоох үйл ажиллагааны элемент гэж үзээгүй, харин зөвхөн захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэр гэж үзсэн болох нь илт харагдаж байна.

Орон нутгийн бүрэн эрхийн энэ салбарын бүс нутгийн (мужийн) хууль тогтоомжид ч, эрх зүйн номлолд ч хууль тогтоох үйл ажиллагааны хууль санаачлах, хэлэлцэх, батлах, соёрхон батлах, хэвлэн нийтлэх, хууль хүчин төгөлдөр болох гэсэн үе шатуудыг ялгаж салгаж авч үзэхгүй байна. Учир нь орон нутгийн хэм хэмжээний актыг (Үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйлийн II параграфт үндэслэн) зөвхөн муж улсын хууль тогтоох байгууллагын баталсан хэм хэмжээнд нийцүүлэн батлах ёстой.

Иймээс 31 муж улсаас зөвхөн 2-ынх нь (Халиско муж улсын Үндсэн хуулийн 36 дугаар зүйл, Кинтана Роо муж улсын Үндсэн хуулийн 160 дугаар зүйл) XX зууны 70-аад оны эцэс, 80-аад оны эхэнд үйлчилж байсан хууль тогтоомж нь шаардлагатай хэм хэмжээ, эрх зүйн бааз суурийг агуулсан байна.

Бидний урьд эшлэл хийсэн Гуанахуато муж улсын орон нутгийн органик хууль тогтоомжид захиргааны дотоод журам, тогтоол, захирамж батлахыг орон нутгийн зөвлөлийн онцгой эрх мэдэлд өгсөн. Орон нутгийн хэм хэмжээний актыг бэлтгэх, батлах журмыг зөвлөл бүрийн дотоод журмаар тогтоодог (85 дугаар зүйл). Зөвлөл нь захирагч-алкальдад захиргааны захирамжийг гаргах эрхийг шилжүүлэх ба харин ийнхүү баталж байгаа шийдвэрийг зөвлөл зөвшөөрсөн байх ёстой. (83 дугаар зүйл)

Ийм байдлаар, нутгийн өөрийн удирдлага (орон нутгийн удирдлага)-ын хууль тогтоомжийн зохицуулалтын хувьд 1917 оны улс төрийн Үндсэн хууль баталсны дараа Мексикийн бүх улс орны хэмжээнд нэгдсэн схем байхгүй бөгөөд улсын хэмжээнд ялгаатай байсан нь тухайн орны онцлог байлаа. Ийм учраас хоорондоо багагүй зөрчилдөөнтэй олон тооны хэм хэмжээг хооронд нь нийцүүлэхэд нэлээд хүндрэлтэй болсон. Хяналт шалгалтын болон удирдлагын ихэнх чухал чиг үүргүүд Захирагч (хааяа алкальд)-ын

гарт улам бүр төвлөрсөн. Үүний үр дүнд Мексикийн холбооны болон орон нутгийн хууль тогтоомжид нутгийн нийтийн эрх мэдлийн байгууллагуудын бүрэн эрхийг нэмэгдүүлэх, нутгийн онцлогийг шуурхай, тохиромжтойгоор харгалзах боломжгүй нөхцөл байдал цаг хугацааны явцад бий болсон. Энэ бүхний үр дүнд эрх зүйн хуучин олон хэлбэрийг өөрчлөх, нутгийн өөрийн удирдлагын олон асуудлыг цогцоор нь шийдвэрлэх орон нутгийн эрх зүйн шинэ институтуудийг бий болгох шаардлага тулгарчээ.

5.4. 1983-1986 оны орон нутгийн шинэчлэл

1917 онд Мексикийн улс төрийн Үндсэн хууль батласнаар нутгийн удирдах байгууллага (орон нутгийн нийтийн засаглалын институци), төрийн удирдлагын бүтцийн хоорондын харилцаанд чанарын шинэ үе эхэлсэн, төрийн удирдлагын бүтэц нь төвлөрлийг сааруулах хандлагатай, эрх чөлөөт муниципии ба түүний байгууллагуудын захиргааны хараат бус байдлыг нэмэгдүүлэх, хөршийн хамтын ажиллагаа болон харилцан туслалцах элементүүдийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн шинжтэй байсан.

Үндсэн хуулиар батлагдсан нутгийн өөрийн удирдлага ба төвлөрлийг сааруулах зарчимд үндэслэн нутгийн түвшинд нийтийн засаглалыг шинэчлэх үйл ажиллагаа олон арван жилээр үргэлжилсэн. Шинэчлэл нь ихэнхдээ өнгөцхөн шинжтэй явагдаж, холбоо - муж улс - муниципии гэсэн засаглалын бүрэн эрхийн тогтолцоонд бий болсон харьцааг хөндөөгүй.

1929 онд Мексикт улс төрийн цоо шинэ бүтэц бий болсон: улс төрийн хүнд суртлын болон үндэсний томоохон хөрөнгөтний нам- төрийн бүлэглэл - Институцийн-Хувьсгалт нам (ИХН) байгуулагдсан. Энэ цагаас Мексикийн улс төр-эрх зүйн номлол нь Үндсэн хуулийг эрх зүйн эх сурвалжийн тогтолцооны чухал байр сууринд аваачсан. Үндсэн хууль нь хууль зүйн дээд хүчин чадалтай байгаад зогсохгүй, “дээд хүчин чадалтай хууль болон улс төрийн хөтөлбөр, зөвхөн хуулийн дагуу хийгдэх хувьсгалт өөрчлөлтүүд ба нийгмийн өөрчлөлтийн хэрэгсэл гэж нэгэн зэрэг”¹ тунхагласан.

Үндсэн хуулийн яг ийм үзэл санааг ИХН-ын эрх зүйн үзэл суртал тунхаглаж “мексикийн байнгын хувьсгал” гэж нэрлэсэн ба үүний хөдөлгөгч хүч нь ард түмэн, байгууллага нь төр болон эрх баригч нам (ИХН) болсон.

Энэ нь төрийн эрх мэдэл холбооны ерөнхийлөгчийн гарт, харин орон нутагт Захирагч /губернатор/ ба алкальдын гарт төвлөрч, алгуураар 1917 оны Үндсэн хуулиар баталсан орон нутгийн зарчмаас ухарч, нутгийн

¹ Эшлэл: Declaracion de principios. P.R.I. Documentos. Mexico; P.R.I.,1978. P.41; reforma politica. VIII Comicion federal electoral. Mexico: P.R.I. Declaracion de principios, 1982. P. 77-78.

өөрөө удирдах байгууллагын эрх мэдлийн түвшин буурахад хүргэсэн. XX зууны 30, 40, 50, 60-аад онуудад муж улсуудын гүйцэтгэх засаглалын байгууллагууд шинэчлэгдсэн: нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг ивээн тэтгэх захирагчийн бүрэн эрх өргөжиж, бүрэн эрхийн хугацаа нэмэгдэн, тэд орон нутгийн түвшинд холбоог төлөөлөх этгээд болсон (ялангуяа “холбооны хөндлөнгийн оролцооны” үед) гэх мэт.

Үнэндээ, муж улс тус бүрийн захирагч нь зөвхөн зөвлөлийн дарга төдийгүй зөвлөлийн төлөөллийн бүтцийн хувьд ч төрийн дээд шатны байгууллага нь болж байгаа юм.

Орон нутгийн зөвлөл нь төлөөллийн байгууллага байхын хамт захирагчийн хяналт (ивээл) дор байна. Захирагч орон нутгийн зөвлөлийг тараах шийдвэрийг ганцаар шууд гаргаж, түр зөвлөл буюу хунтыг байгуулах эрхтэй. 1980-аад оны эхэн үе хүртэл захирагчийн ивээл нь Зөвлөлийн ихэнх шийдвэрийн хувьд тодорхой байр эзэлж байсан, учир нь санхүүгийн нэлээд чухал актуудад захирагчийн зөвшөөрөл хэрэгтэй байсан. Зарим муж улсад (Жишээ нь: Веракрус мужид) нутгийн удирдах байгууллагын ажлыг хянах зорилгоор захирагч өөрийн бүрэн эрхт төлөөлөгчийг муниципи бүртээ тусгайлан томилж байлаа¹.

1920 оны эхэн үед болон 1960-аад оны эцэст холбооны болон бүсийн (муж улсуудын) нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжид томоохон шинэчлэл хийсэн. 1960-аад оны шинэчлэл нь орон нутгийн түвшин дэх улс төрийн өөрчлөлтийг зууны эхэнд хийсэнтэй адилаар тохиромжтой тусгаагүй.

1917 оны улс төрийн Үндсэн хуулиар эхлэлээ тавьсан нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэлийн үйл явц цаашид XX зууны 60-аад оны сүүлч, 70-аад оны дунд үед ихэнх муж улсуудын болон холбооны хууль тогтоомжоор нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудыг хуучнаараа нийтийн төр-захиргааны нэгдсэн механизмын (төр - намын гэвэл илүү ойртоно) нэг маягийн дэд тогтолцоо (эсхүл бүрэлдэхүүн хэсэг) гэж тооцож байгаагаа харуулсан. Энд орон нутгийн зөвлөл сонгуулийн замаар байгуулагддаг, харьцангуй бие даасан байдал нь удирдлагын төвлөрлийг тодорхой түвшинд сааруулсныг илэрхийлж байгаа бөгөөд харин тэдэнд тодорхой хүрээний бүрэн эрх олгосон нь төв (холбооны болон муж улсын байгууллагууд) ба нутгийн (өөрөө удирдах байгууллага) бүрэн эрхийн зааг ялгааг гаргах албадсан үйл ажиллагаа юм. Энэ нь нутгийн өөрийн удирдлагын хямралыг

1 Үзэх. Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственоведения. С.68 и др.; GUerro Omar. 75 anos de Revolucion: La administracion publica/// Mexico, 75 anos de Revolucion> Politica I.P. 631-729.

гүнзгийрүүлэх, түүнийг цаашид төрийн болгох хандлагын илрэл юм¹.

1970-аад оны II хагаст орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага /нутгийн удирдлага/-ын идэвхтэй үйл ажиллагааны үр нөлөө улам их буурсан. Энэ үйл явдалд олон хүчин зүйл нөлөөлсөн:

1) эрх мэдэл болон төсөв-санхүүгийн хязгаарлагдмал байдал, мэргэшсэн аппарат дутмаг байдал;

2) бий болсон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж нь хүн амын өсөн нэмэгдэж байгаа хэрэгцээ, хотуудын өргөсөн тэлж байгаа хил хязгаар болон улс орны бүх бүс нутгийн хотжилтын чиг хандлагатай нийцэхгүй байдал;

3) байнга тулгарч байгаа зөрчилт байдлаас ардчилсан, өөрөө удирдах зарчмаар биш харин төвлөрсөн, нэг хүний удирдлагын үндсэн дээр гарах гэсэн эрх баригч улс төрийн хүнд суртлын аппаратын оролдлого².

Ийм байдлаар 1917 оны Үндсэн хуулиар тогтоосон нутгийн удирдлагын байгуулалтын зарчмаас алгуур ухарсан нь эрхийн ихээхэн хязгаарлалт, нутгийн эрх барих төлөөллийн байгууллагын байдлын ерөнхий сулралт, захирагч болон орон нутаг дахь төрийн удирдлагын төлөөлөгч болох алкальдын хяналт, ивээл, удирдлагын элемент өргөжин нэмэгдэж байгаатай хосолсон нь XX зууны 70-80-аад оны зааг дээр нутгийн өөрийн удирдлагын хямралыг нотолж байна.³

Эрх чөлөөт муниципити ба орон нутгийн /муниципалын/ зөвлөл нь нийтийн удирдлагын бүтэц дэх нутгийн төлөөллийн байгууллагуудын төвлөрлийг сааруулах явцын нөлөөн дор Мексик Улс төрийн тогтолцоонд

1 Харах: Ильинский И.П. Местное управление и самоуправление в буржуазных и освободившихся странах // Государственное право буржуазных и освободившихся стран. М: Междунар. отношения, 1988. с. 409-436: Самоуправление: от теории к практике / Редактор Ю.И. Тихамиров, Т.Х. Шахназаров. М: Хуулийн бүтээл, 1988. Ху. 188-198: Perez Fernander, German del Castillo. 75 anos de Politica Mexicana// Mexico5 Ed.Siglo XXI, 1987. P.13-14,25-26.

2 Харах: Gabino Fraga. Derecho administrativo... P.198-199; Lomelin Ortego R.El Nuevo Federalismo. La descentralizacion. P.117-155,162-176.

3 ИХН-аар удирдуулсан засагтаа үндсэн хуульт ёс болон монополь, эрх баригч-хүнд суртлын чиг хандлага болон ардчилал гэсэн хослолоор тодорхойлогдсон харьцангуй бат бөх улс төрийн бүтцээр ялгарсан, цэргийн дарангуйллын үеийг дамжаагүй нь Мексикийн хөгжлийн онцлог байсан. Энд нийгэм, улс төрийн хөгжилд огцом уналт байгаагүй. Гэвч XX зууны 80-аад онуудад Мексикийн улс төрийн хүрээнд мэдэгдэхүйц өөрчлөлт орсны ерөнхий чиг хандлага нь Латин Америкт бүхэлдээ ажиглагдсан өөрчлөлттэй тохирч байлаа. Ингээд ИХНамыг сонгогчдын үлэмж хувь нь намаас хөндийрсөн. Үндэсний хөдөлгөөний баруун жигүүрийн сөрөг хүчний нам /ҮХН/ 1982 онд депутатын танхимд 15,7%-ийн саналаар 50 мандат /400-гаас/ авчээ. ИХН-ын төр дахь монополь, эрх мэдэл, улс төрийн хүнд суртлын эсрэг, ардчилсан дэглэмийн төлөө тэмцэхдээ ҮХН энэ асуудлаараа зүүний хүчнийхэнтэй ойртсон. 1982 оны бүх нийтийн сонгуулиар Мексикийн Нэгдсэн социалист Нам /МНСН/ 44%-ийн саналаар доод танхимд 17 мандат авчээ. Үзэх: Строганов А.И. Латин Америкийн орнуудын шинэ түүх.М: Дээд сургууль, 1995. Ху.344-352.

онцгой байр суурь эзлэн илүү төржиж, төвлөрсөн хүнд сурталт төрийн машины хэсэг болсон. Ийм учраас 1970-аад оны төгсгөл, 1980-аад оны эхэнд холбооны нутгийн удирдлагын харилцааны тогтолцоон дахь /нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцооныхтой адил/ нутгийн өөрийн удирдлагын хэрэгжилт, зохион байгуулалтын хангалттай иж бүрэн, оновчтой эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох, холбоо-нутгийн удирдлагын харилцаан дахь төлөөллийн болон шууд ардчиллын янз бүрийн хэлбэрийн хамгийн оновчтой зохицлыг хангах зорилгоор төр-нийтийн засгийн бүтцийн бий болсон харилцааг шинэчлэх онцгой шаардлагатай байлаа.

1983-1986 оны орон нутгийн шинэчлэл нь түүний өмнөх 1976-1977 оны улс төрийн шинэчлэлээс урган гарсан гэх боломжтой бөгөөд 1917 оны Үндсэн хуулийн суурь хандлагыг үргэлжлүүлж, Мексикийн Үндсэн хуульт ёсны хөгжилд зууны эхлэлийн шинэ (өөрийн агуулгаа гэсэн) хандлагуудыг тусгасан: "нийгмийн шударга ёс", "хувийн ба нийгмийн эрх ашиг сонирхлын нэгдэл", "эв нэгдэл", "нутгийн удирдлагын хараат бус байдал", "төвлөрлийг сааруулах ёс"¹ гэсэн "үг үсэг ба сүнс"-ийг тодорхой түвшинд сэхээн амьдруулсан юм.

1983-1986 оны шинэчлэл үндсэндээ Инститүцийн Хувьсгалт Нам (Мигель де ла Мадридийн нэрээр) төрийн тэргүүний суудлын төлөө, 1982 оны зун болсон сонгуульд ялахын төлөө явуулсан тэмцлийн хөтөлбөрийн баримт бичиг²-ийн дагуу хэрэгжүүлсэн. Мужуудын санхүү-эдийн засгийн төвлөрлийн сааруулалтыг өргөтгөх, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын захиргааны хараат бус байдлыг өргөтгөх зорилгоор Мигель де ла Мадридын нам дараах үзэл баримтлал³-ыг дэвшүүлсэн:

1) Эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах, удирдлагын төвлөрлийг саармагжуулах (улс төрийн патернализм ба захиргаа-санхүүгийн асран хамгаалал, "холбооны хөндлөнгийн оролцооны институт"-ыг халах);

2) Нөөц, төсөв-санхүүгийн хөрөнгийг дахин хуваарилах (холбоо болон муж улсын төвлөрсөн санг оролцуулаад);

3) Нутгийн өөрийн удирдлагын төржүүлэлтийг сулруулах /разгосударствление/, улс төрийн түншлэл ба хамтын ажиллагаа, нийгмийн

1 1986 оны нутгийн удирдлагын шинэчлэлээс гадна Мексикт улс төрийн шинэчлэлийг хийсэн: Танхимын гишүүдийн тоог 400-500 болгосон, пропорциональ төлөөлөлд сөрөг хүчний эрхийг өргөтгөсөн; сөрөг намуудад сонгуулийн компанит ажлыг улсын төсвийн зардлаар хийх санхүүгийн боломж олгосон.

2 Үзэх: Madrid Hurtado, Miguel de la. Pensamiento Politico> Mexico: Partido Revolucionario Constitucional, 1982.

3 Үзэх. Reforma politica. VIII. Comicion federal electoral. Mexico: P.R.I, 1984; Plan Nacional de Desarrollo. Mexico; Diario Oficial de la Federacion, 31 de mayo de 1983.

оролцоо (холбоо, тухайн муж улс ба муниципийн хоорондын зөвшилцөл дээр үндэслэсэн, нутгийн хүн амын нутгийн өөрийн удирдлага ба өөрийн зохион байгуулалтын элементүүдийг өргөтгөх) гэх мэт.

Мигель де ла Мадрид засгийн эрхэнд гарч ирснээр өөрийн сонгуулийн хөтөлбөрийг биелүүлэх зорилгоор улс төрийн болон хууль тогтоомжийн салбарт хэд хэдэн алхам хийсэн байна. 1983 оны 2 дугаар сараас 1986 оны хооронд Холбооны конгресст Үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нэлээд хэдэн хуулийн төслийг өргөн мэдүүлсэн: нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхийн хугацааг сунгах (2-оос 3 жил хүртэл), өөрөө удирдах байгууллагыг /муниципалитетыг/ байгуулах, татан буулгах журам, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрх, чиг үүрэг болон тэдний хуулийн этгээдийн статус гэх мэт¹.

Мексикийн онцлог нь нутгийн өөрийн удирдлагын (орон нутгийн нийтийн засаглалын) эрх зүйн байдлыг холбооны Үндсэн хуульд хамгийн ерөнхий байдлаар тогтоосон. Учир нь нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлуудыг уламжлал ёсоор орон нутгийн Үндсэн хуулиуд, ихэнх муж улсын нутгийн удирдлагын тусгай хууль тогтоомжоор нарийвчлан зохицуулж ирсэн байна.

Ийм учраас ерөнхийлөгчийн хуулийн төслийг хэлэлцэх явцад хууль тогтоогч болон эрдэмтэн - төр судлаачдын дунд зарчмын нэг (тийм ч шинэ биш) асуудал тогтмол гарч байлаа: Үндсэн хууль эх бичвэрт аль болох их, эсхүл эсрэгээр аль болох багыг “хэлэх” ёстой юу? Үндсэн хууль нь тодорхой хугацааны туршид тогтвортой эрх зүйн акт байх ёстой юу? Эсхүл эсрэгээр тогтвортой байдлыг “золиослох” ёстой, гэхдээ нийгэм, эдийн засгийн болон улс төрийн амьдрал дахь өөрчлөлтүүдэд хангалттай уян хатан байх боломжийг нийгэмд өгөхийн тулд Үндсэн хуулийн зүйлийн² өөрчлөлтийн нэлээд хялбар журмыг авч үзэх ёстой юу?

Энэ талаар Мексикийн ерөнхийлөгчид нэр дэвшигч хууль зүйн ухааны доктор, Мигель де ла Мадрид 1982 онд ингэж тэмдэглэжээ:

1 Үзэх. Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mexico; Camara de Senadores, 1983.P. 59-60; Мексикийн Нэгдсэн Улс. Үндсэн хууль ба хууль зүйн актууд. М: Прогресс, 1986. Ху. 109-113; Diario oficial de la Federacion. Mexico, 3 de febro de 1983; Vazquez Hector. El Nuevo Municipio Mexicano. P. 20-34; Ochoa Campos M. La reforma municipal. P. 523-535; random Huerta, T. derecho municipal. P. 219-226; Еремян В.В. Өөрчлөн байгуулалт 1983-1986он - Мексикийн нутгийн өөрийн удирдлагын хөгжил дэх шинэ үе // Мэдээ. Оросын ард түмнүүдийн найрамдлын нийгэмлэг. “Хуулийн шинжлэх ухаан”. 1997. № 1. с.76-82.

2 1917-1986 онуудад Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын хүндрэлийг тооцолгүй янз бүрийн нөхцөлд 300-аас илүү удаа өөрчлөгдөж, эсхүл нэмэлт оруулж байжээ. Зөвхөн сүүлийн 15 жилд 120 гаруй удаа өөрчлөгдсөн байна.

Үндсэн хуулийн тогтвортой байдал нь нийгэм-улс төрийн институтуудын тогтвортой байдалтай, суурь зарчмуудыг боловсруулсан онолын түвшинтэй пропорционал, тэдний нарийвчлалтай урвуу пропорционал... байна. Ийм учраас бүгдийг нарийвчлах зорилго тавиагүй Үндсэн хууль зөвхөн зарчмууд, ерөнхий байдал, нийгэм-эдийн засаг ба улс төрийн бодит байдлаар хязгаарлагдаагүй Үндсэн хуультай харьцуулахад мэдээж хэрэг, өөрчлөлтгүйгээр удаан үйлчилнэ... Хэрвээ Үндсэн хуулийн зарчмыг чадварлаг, тодорхой, алсыг харсан бөгөөд нийгмийн сүржигнэлгүйгээр /демагогия/ батлах юм бол нийгмийн институтуудыг өөрчлөхөд чиглэсэн төрийн идэвхтэй үйл ажиллагаа Үндсэн хуулийн зарчмуудыг тогтвортой хадгална¹.

Мексикийн хууль тогтоогч 1917 оны улс төрийн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт (Төрийн тэргүүний санал болгосон) оруулахдаа тогтвортой байдлыг хэлбэрийн хувьд ч болов Үндсэн хуулийн эрх зүйн уян хатан байдлыг хангах үндсэн 2 аргыг хэрэглэсэн. Үүнд:

Нэгдүгээрт, Үндсэн хууль орон нутгийн байгууллын (төвлөрийг сааруулах, хараат бус байх гэх мэт) суурь зарчмуудыг тунхагласан. Ингэснээр нарийвчилсан зохицуулалт, тодруулгыг дараа нь бусад хэм хэмжээний баримт бичиг (муж улсуудын Үндсэн хууль, орон нутгийн органик хуулиуд)-ээр зохицуулж, харин өөрчлөлт оруулах журам нь илүү хялбар байна гэж үзсэн.

Хоёрдугаарт, Үндсэн хуулийн уян хатан байдал нь Үндсэн хуулийн томъёоллын шавхагдашгүй баялаг байдлаар хангагдсан.

Үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйлийн I, II, IV, VI хэсэгт өөрчлөлт оруулсны үр дүнд үнэндээ анх удаа Мексикийн Үндсэн хуульд ёс, орон нутгийн засаглалд эрх зүй, нутгийн өөрийн удирдлагад иргэдийн оролцоог хүлээн зөвшөөрч, (холбооны түвшинд) дараах байдлаар хэсэгчлэн зохицуулсан:

1) Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг (орон нутгийн удирдлага) бий болохтой холбоотой үйл ажиллагаа;

2) Орон нутгийн түвшинд ажиллаж байгаа улс төрийн намын үйл ажиллагаа;

3) Нутгийн өөрийн удирдлагад бүрэн эрхийг шилжүүлэх үйлдэл;

4) Нутгийн хүн амын бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний хэрэгцээ шаардлагыг хангахад чиглэсэн аж ахуй, бизнесийн үйл ажиллагаа;

5) Сонгуульд санал өгөх ба гомдол гаргах шууд үйл ажиллагаа;

6) Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын тогтолцоонд багтдаг

1 Ишлэл. *Madrid Hurtado, Miguel de la. Ideologia y Partido. Mexico; P.R/I, 1984.*

институтуудын хүрээнд төрөл бүрийн удирдах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх¹ гэх мэт.

Энд хууль тогтоогч нутгийн өөрөө удирдах үйл ажиллагааг зохион байгуулалт-эрх зүйн харилцаа талаас нь нийгмийн ашигтай зорилгыг хэрэгжүүлэх, орон нутгийн түвшин дэх нийгэм улс төр, эдийн засаг соёлын байгууллагуудын шийдвэр гаргах, төлөвлөх, шалгах үйл явцад нутгийн өөрийн удирдлагын субъектүүдэд мэдэгдэх, өөрөөр хэлбэл нийтийн ашиг тусын тулд эрх чөлөөт муниципийн (бие даасан нийгэмлэг байдлаар) ашигладаг журам гэж ойлгож байсан гэж хэлж болохоор байна (115 дугаар зүйл, III, IV, V параграф).

Ийм байдлаар эрх чөлөөт муниципи нь өөрөө удирдах нийгэмлэгийн хувьд өөрийнхөө өмнө тодорхой зорилтуудыг тавих, түүнчлэн тэдгээрийг холбооны болон бүс нутгийн хэм хэмжээний актаар тодорхойлсон тохирох цогц арга замыг ашиглан хамгийн хэмнэлттэй, оновчтой замаар шийдэхийг эрмэлзэх эрхтэй болсон тэр үед өөрөө удирдах үйл явц нь нутгийн (нийтийн) удирдлагын механизм болон хувирсан.²

Орон нутгийн өөрчлөн байгуулалтын үйл ажиллагааг нэлээд хэдэн жилд хэрэгжүүлэхээр тооцсон бөгөөд энэ хугацаанд цогц үйл ажиллагаа явуулахаар төлөвлөж байсан.

Жишээ нь, 1983 оноос нутгийн зөвлөлүүд нь хотын төлөвлөлт, бүтээн байгуулалт, газар ашиглалтын асуудлыг бие даан зохицуулах (Зүйл 115, хэсэг V) үүрэгтэй болсон. Тэдний бүрэн эрхэд ерөнхий хөтөлбөр, атар газрыг эзэмших хөтөлбөр боловсруулах, барилга багууламж барих тусгай зөвшөөрөл, зөвшөөрөл олгох бүрэн эрх шилжсэн. Орон сууцны бүтээн байгуулалтын салбарт хөтөлбөр боловсруулахад орон нутгийн зөвлөлийн оролцоо нэмэгдсэн.

1984-1986 онд холбоо болон муж улсуудын тээвэр, нийгмийн үйл ажиллагаа, хууль зүйн асуудал, хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах гэх мэт бүрэн эрхийг орон нутгийн байгууллагуудад шилжүүлсэн байна. Энэхүү шилжүүлэлт нь шинэчлэлийг боловсруулагчдын бодлоор муниципи болон нутгийн оршин суугчдын тусын тулд хийгдсэн бөгөөд муж улсуудын “ивээл”, хяналтгүйгээр муниципи болон нутгийн оршин суугчид хэрэгжүүлэх, бүрэн эрхийг шилжүүлэх тохиолдол бүрт түүнд шаардагдах материаллаг болон зээл - санхүүгийн шаардлагатай нөөцийг хамтад нь шилжүүлэх ёстой гэж

1 Харах: Salvador Valencia Carmon. La nueva estructura constitucional del municipio // Nuevo Derecho Constitucional Mexicano... P. 221-231.

2 Харах: Gamos Torruco J. Federalismo y municipalismo. P. 196-197; reformas Constitucionals de la renovacion Nacional. Mexico: ed. Porrúa, 1987.P. 677-678.

үзжээ¹.

1983-1986 оны шинэчлэлийн маш чухал нэг асуудал нь 1917 оны Үндсэн хуулиар эрх чөлөөт муниципид олгогдсон нутгийн өөрийн удирдлага, өөрийн зохион байгуулалтын эрхээ чөлөөтэй хэрэгжүүлэх нутгийн сонгогдсон байгууллагын боломжийг хаасан төвийн төлөөлөгч болох захирагчийн зүгээс тавих ивээл (урьдчилсан хяналт)-ийг халах явдал байсан. Орон нутгийн зөвлөлүүд болон түүний үйл ажиллагаанд холбооны болон муж улсуудын хяналт хэвээр үлдсэн ч одооноос нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын гаргасан шийдвэрт хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх ёстой болсон. улс төрийн Үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйлийн I, II, III, V, VI хэсгээр оруулсан өөрчлөлт нь дээрх асуудалд зориулагджээ².

Өөрчлөн найруулсан 115 дугаар зүйлийн III хэсгийн дагуу хэрэв шаардлагатай бөгөөд хуулиар тодорхойлсон бол муниципи нь муж улсын зөвшөөрлөөр нийгмийн олон төрлийн үйлчилгээг өөртөө төвлөрүүлэх боломжтой:

- Усан хангамж, бохирын шугам сүлжээ;
- Гудамжны гэрэлтүүлэг;
- Хог цэвэрлэгээ;
- Зах ба хангамжийн төвүүд;
- Оршуулгын газар, эрэн сурвалжлах, гудамж, парк ба цэцэрлэгт хүрээлэн, нийгмийн аюулгүй байдал, зам тээвэр, гэх мэт.

Муниципийн (115 зүйлийн IV хэсэг) татвар ногдуулах болон орлогыг ашиглах, орон нутгийн засгийн бүрэн эрхийг мэдэгдэхүйц өргөтгөсөн. Эрх чөлөөт муниципи нь холбооны хууль тогтоомж ба тухайн муж улсын актын (Зүйл 115, V хэсэг) хүрээнд дараах эрхийг эдэлнэ:

- Хотын орон нутгийн аж ахуйн хөгжлийн төлөвлөгөө, райончлолын тогтолцоог бий болгох, батлах, хэрэгжүүлэх;
- Нутаг дэвсгэрийн шинэ нөөцийг бий болгоход оролцох, түүнийг удирдах;
- Эдэлбэр газар ашиглалтад хяналт тавих, шалгалт хийх;
- Хотын газрыг эзэмших журам тогтоох;
- Эдийн засгийн нөөц бүс бий болгоход оролцох, түүнийг удирдах.

Үндсэн хуулийн 27 дугаар зүйлийн III хэсэгт (Улсын болон хувийн буяны байгууллагын оролцоотойгоор үл хөдлөх хөрөнгийн үйл ажиллагаа

1 Харах: Madrid Hurtado, Miguel de la. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos // Publicado en el diario Oficial de 3 de febrero de 1983.

2 Энд ба цаашид: Мексикийн Нэгдсэн Улс. ху. 110-112.

ба газрын харилцааг зохицуулах) заасан зорилготой холбоотойгоор захиргааны дотоод журам, захирамж гаргана.

1983-1986 оны шинэчлэлийн үед Мексикийн орон нутгийн хөгжил холбоо - муж улс гэсэн босоо эрх мэдлийн хуваагдлын хоёр гишүүнтэй сүлжээнд мэдэгдэхүйц өөрчлөлт оруулж, шинэ зүйлсийг нэвтрүүлсэн.

1970-1980 оны шинэчлэлээс өмнө бүрэн эрхийг зөвхөн холбооны улс ба муж улсын¹ хооронд хатуу, дэс дараалалтай хувааж байсан (хууль тогтоох, гүйцэтгэх ба шүүхийн засаглалаас гадна дөрөв дэх-орон нутгийн засаглалыг хүлээн зөвшөөрсөн Идальго муж улсын Үндсэн хуулиас бусад). Шинэчлэлийн явцад нутгийн хэргийг удирдах салбарт нутгийн удирдах байгууллагын онцгой бүрэн эрхийг Үндсэн хууль болон хуулиар тогтоох үйл ажиллагаа хэрэгждэг. Энэ хандлага нь XX зууны хоёрдугаар хагасын Мексикийн федерализм болон Үндсэн хуульт ёсны онол, практикийн хөгжилд шинэ элемент болсон.

Ийм учраас орос болон мексикийн олон эрдэмтдийн Холбооны улсын онол (федерализм) нь Латин Америкт агуулгын хувьд, Холбооны улсын онцгой эрх хэмжээнээс тодорхой хүрээний “өрсөлдөж байгаа” эрх хэмжээгээр дамжуулан муниципити ба түүний байгууллагуудын бүрэн эрхийг холбооны, муж улсын эрх мэдэлтэй адил тэнцүү хэмжээнд Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрөх хүртэл нэг чиглэлд хөгжсөн гэсэнтэй санал нэгдэх хэрэгтэй².

Мексикийн Үндсэн хуулийн болон орон нутгийн эрх зүйн алдарт судлаач Х.Г. Торруко “1917 оны Үндсэн хуулиар баталсан төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын тогтолцоо Мексикийн улс төрийн уламжлалтай яг тохирч байна” гэж тэмдэглэжээ. Энэ уламжлалын гол утга санаа нь Холбооны Үндсэн хууль муж улсуудын бие даасан үйл ажиллагааны хил хязгаарыг хангалттай нарийн тодорхойлсон, үүний зэрэгцээгээр тэдгээрийг зөрчсөн тохиолдолд холбооны зүгээс маш үр нөлөөтэй нөлөөллийн арга хэмжээг тогтоосон.

Шинэчилсэн найруулгыг баталснаар 115 дугаар зүйлээр тогтоосон эдгээр хил хязгаар нь одоо холбоо ба муж улсын хоорондын харилцаанд, муж улсууд ба чөлөөт муниципийн хоорондын харилцаанд ч тодорхой байр эзэлнэ. Энд муж улстай харилцах харилцаанд нутгийн өөрийн удирдлагын байр суурь хүчтэй болж байгаа тодорхой хандлага ажиглагдаж байна. Үүний

1 Харах: Мексиканские Соединенные Штаты. с.64-116; Чирчин В.Е. Элементы сравнительного государственоведения. Ху.11,68,136-148

2 Дэлгэрэнгүйг харах: Чиркин В.Е., Тихонов А.А., Рябов. С.В. жагсаалтад дурдсан бүтээл.

3 Gamas Torruco J.EI Federalismo mexicano. Mexico, 1975.P.180 y ets.

зэрэгцээ 115 дугаар зүйлийн шинээр баталсан найруулга нь зөвхөн орон нутгийн байгууллагуудын тогтолцоо, түүний зохион байгуулалт, бүрэн эрхийг тодорхойлоод зогсоогүй, муницип ба түүний байгууллагуудын хэвийн үйл ажиллагааг хангах муж улсад хандсан чухал захиран хүсэх (императив заалтуудыг ч агуулсан байна¹).

Мексикийн улс төрийн Үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйлийн I хэсгийн шинэчлэл нь орон нутгийн зөвлөлийг үүсгэн байгуулах болон үйл ажиллагааг нь зогсоох процесст гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн шууд оролцохгүй болгож, энэ асуудлаар онцгой бүрэн эрхийг хууль тогтоох байгууллагуудад олгожээ:

Муж улсуудын хууль тогтоох байгууллагын гишүүдийн гуравны хоёрын саналаар нутгийн удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг зогсоож, тэдгээрийг татан буулгасан тухай зарлаж, мужийн хуульд заасан аль нэг ноцтой үндэслэл байвал аль ч гишүүний мандатыг түдгэлзүүлж, хүчингүй болгож болно.

Үүнээс гадна, Үндсэн хуулийн шинэчилсэн найруулга, эсхүл зөвлөлийг татан буулгасан тухай зарласан, эсхүл орон нутгийн зөвлөлийн гишүүдийн олонх нь огцрохоо мэдэгдсэн тохиолдолд мужийн хууль тогтоох засаглалын байгууллагууд мөрдөж ажиллах журмыг тодорхойлсон.

Зөвлөлийг татан буулгасан тухай зарласан, эсхүл түүний ихэнх гишүүд огцорсон, эсхүл үүргээ илт гүйцэтгэх чадваргүйгээс нутгийн удирдах байгууллага бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон тохиолдолд (дахин сонгууль явуулах боломжгүй бол) хууль тогтоох байгууллага оршин суугчдаас орон нутгийн зөвлөлийн гишүүнийг өмнөх гишүүний үлдсэн бүрэн эрхийн хугацаагаар томило².

Ийм байдлаар Үндсэн хуульд муж улсын хууль тогтоогчид өргөн эрх олгосон: орон нутгийг бүрэн бүрэлдэхүүнээр нь татан буулгах, эсхүл зөвлөлийн дурын гишүүний мандатыг түр түдгэлзүүлэх, эсхүл хүчингүй болгох шинэлэг санаанууд орсон. Зөвлөлийн гишүүд нь дээрх тохиолдолд өөрийн гэм буруугүйг нотлох, хамгаалуулах эрхтэй.

Үндсэн хуулийн шинэчилсэн найруулга нутгийн зөвлөлийн үйл ажиллагааг түр болон бүр зогсоох нэлээд хэдэн дэг тогтоосон:

1 Үзэх: Olmeda Raul. Historia del municipio en Mexico // Mexico, 75 anos de Revolucion. Política I. P. 280-283; Unikel Luis. El desarrollo urbano de Mexico. Ed. Colegio de Mexico. P. 26-43.

2 Эшлэл: Мексикийн Нэгдсэн Улс. Ху. 110

1) Нутгийн зөвлөлийг чухамхүү татан буулгах, тодорхойгүй хугацаагаар бүрэн эрхийг нь зогсоох;

2) Орон нутгийн /муниципалын/ зөвлөлийг татан буулгасан, эсхүл бүрэн эрхийг нь түр болон бүр (асуудлыг дуустал шийдэх хүртэл бүтцийн нэгжийн үйл ажиллагаа хэвийн явагдсаар байна) зогсоосон тухай олон нийтэд зарлах;

3) Хэд хэдэн рехидорын мандатыг түдгэлзүүлэх буюу хүчингүй болгох (бас сонгогчийн “захиасыг”);

4) Мандатыг буцаан баталгаажуулах, түдгэлзүүлэх, эсхүл хүчингүй болгож, огцорсон рехидор, синдик ба алкальдын оронд тэдгээрийн орлогчоор орлуулах;

5) Шинээр сонгууль зарлах, шинэ сонгууль зохион байгуулах боломжгүй тохиолдолд холбогдох муниципийн оршин суугчдаас нутгийн зөвлөлийн гишүүнийг үлдсэн бүрэн эрхийн хугацаагаар томилох.

Ингэхдээ шинэчлэл нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудыг “татан буулгах”, тэдгээрийн үйл ажиллагааг “түдгэлзүүлэх”-ийг үзэл баримтлалын хувьд ялгавартай авч үзсэн нь харагдаж байна. Эдгээрийн үр дүн эцэстээ:

Орон нутгийн үйл ажиллагааг тодорхойгүй хугацаагаар түдгэлзүүлэх тухай зарлах нь - Мексикийн алдартай төр, эрх зүйн онолч, Ломелин Ортегагийн үзэж байгаагаар үйлчилж байгаа эрх зүйн харилцааны хууль зүйн өөрчлөлтийг хийх зорилготой нэг төрлийн захиргааны хариуцлага маягаар үйлчилдэг... Зөвлөл үүргээ гүйцэтгэж чадахгүй байгаа нөхцөлд муж улсын хууль тогтоох байгууллага хэрэгжүүлнэ... Татан буулгалт нь холбооны болон нутгийн хууль тогтоомжийг зөрчсөн, өөрт ногдуулсан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадаагүй өөрөө удирдах байгууллагуудад зориулсан хариуцлагын хэлбэр болох нь...¹. илэрсэн.

Үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйлийн орон нутгийн эрх зүйн шинэчлэл нь холбооны засаглалын субъектүүдийн эрх чөлөөт муниципити болон түүний байгууллагуудын дотоод хэрэгт хөндлөнгөөс оролцох боломжийг хязгаарлаж, нэг муж улсын муниципитудын аль нэгд өөрийн үйлдлээ зохицуулах, илүү үр нөлөөтэй үйл ажиллагаанд оролцох, өөрөөр хэлбэл, нутаг дэвсгэрийн зарчмын шинэ бүтцийн байгууллага болон орон нутгийн дундын удирдах байгууллага байгуулах боломжийг олгосон.

¹ Ишлэл. Lomelin Ortega R. El Nuevo Federacion. La Descentracio.P. 387-389.

5.5. Мексикийн Холбооны Улсын субъектүүд дэх орон нутгийн шинэчлэл

Улс төрийн Үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйлийн шинэчилсэн найруулгаар орон нутгийн зөвлөлийн гишүүдийн (рехидоруудын) сонгуульд пропорционал төлөөллийн тогтолцоог хэрэглэх” тогтолцоо байх заалтыг Мексикийн холбооны ихэнх субьектын хууль тогтоомжид тусгасан. Алкальд ба орон нутгийн /муниципалын /синдикийн сонгуулийг харьцангуй олонхын мажоратори тогтолцоогоор явуулах болсон. Ингэхдээ нийт сонгогчдын олонхын саналыг авсан байна. (Шинэ Леон, Наярит, Юкатан муж улсуудын сонгуулийн хууль тогтоомж нэр дэвшигчдээс нэг нь ч нийт сонгогчдын олонхын санал авч чадаагүй тохиолдолд урьд авсан саналын тухайд хамгийн олон санал авсан нэр дэвшигчийг сонгох тогтолцоог ашиглах журмыг тогтоосон).¹

Холбооны зарим субьектын хууль тогтоомжид орон нутгийн зөвлөлийн гишүүдийн тоог тодорхойлоход шинэ шалгуур, зарчмыг хэрэглэх болсон. Тухайн муж улсын зөвлөлүүдийн рехидорын тоог ... пропорционалаар тодорхойлно:

а) Оршин суугчдын тоотой: (Мехико муж улсад 150 мянгаас доош оршин суугчтай муниципасаас 1 рехидор, 250-500 мянган оршин суугчтай бол 2 рехидор: Герреро, Коауила, Тамаулипас, Сонора, Пуэбла ба Идальго муж улсуудад дээрхийн адил шалгуур хэрэглэсэн);

б) Сонгуулийн явцад харьцангуй олонх болсон рехидорын тоотой (Морелос муж улсад сонгогдсон орон нутгийн зөвлөлийн гишүүдийн тооноос 25%-иас илүүгүй нь харьцангуй олонхын мажоритор тогтолцоогоор гишүүн болох боломжтой);

в) Газар нутгийн хэмжээтэй (Колима, Керетаро, Доод Калифорния, Мичоакан ба Чьяпас мужид)².

Бүс нутгийн хууль тогтоомжийг Үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйлийн шинэчилсэн найруулгад нийцүүлэх явцад Мексикийн муж улсуудын ихэнх нь Үндсэн хуулийн 1983-1986 оны шинэчлэлээр тогтоосон хэм хэмжээ, зарчмыг үнэндээ тодорхой өөрчлөлтгүйгээр, ямар нэг хэмжээнд бичилтийг

¹ Үзэх: Ley Organica Municipal del Estado de Tlaxcala // Decreto num.51. Publicacion 24 de octubre de 1984; Ley organica de la Administracion Municipal del estado de Sonora // Boletin Oficial, registrado el 23 de febrero de 1984; Madrazo Jorge. Reforma politica y legislacion electoral de las entidades federativas // Las elecciones en Mexico. Evolucion y perspectivas. P. 289-327.

² Үзэх: Ley Organica Municipal de Michoacan de Ocampo. Fecha: 25 de junio de 1982; Código Municipal para el Estado de Tamaulipas // Diario Oficial. Fecha; 4 de febrero de 1984; Ley Organica Municipal del Estado de Oaxaca // Periodica Oficial. Fecha; 2 de febrero de 1984.

тодруулж хуулбарласан.

Харин цөөн хэдэн муж улс өөр дүрэм журамтай байлаа. Жишээ нь: Тамаулипас муж улсын Үндсэн хууль муниципипи болон түүний байгууллагуудыг байгуулах болон татан буулгах үйл ажиллагаанд гүйцэтгэх ба хууль тогтоох байгууллагууд заавал оролцохгүйгээр зохицуулсан; Чьяпас муж улсын Үндсэн хуулиар муж улсын сонгуулийн комиссоос хамааралгүй ажилладаг сонгуулийн орон нутгийн байнгын (түр биш) комиссыг байгуулахаар тогтоосон.

1984-1987 онуудад баталсан ихэнх муж улсын орон нутгийн тухай органик хуулиуд холбооны Үндсэн хууль ба муж улсын Үндсэн хуулийн хэм хэмжээг нарийвчилж тодотгохдоо муниципалитетын үйл ажиллагааг зогсоох, түдгэлзүүлэх, орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн, синдик, алкальдын мандатыг түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгох журмыг баталсан¹. Харин Колима (Орон нутгийн хуульд нь зөвлөлүүдийг татан буулгах тухай журам байсангүй), Пуэбла ба Халиско (органик хуулиудад орон нутгийн зөвлөлийн үйл ажиллагааг түдгэлзүүлэх, эсхүл татан буулгах тухай ямар ч журам батлагдаагүй) муж улсуудад дээрх хуулиудаас ялгаатай байлаа.

Бүсийн орон нутгийн хууль тогтоомжид зөвлөлийг татан буулгах үндэслэл, орон нутгийн мандатын үйлчлэлийг түдгэлзүүлэх болон эдгээрийн үйл ажиллагааны журмыг илүү тодорхойлсон байна.

Дараах шалтгаанаар зөвлөлийг татан буулгах, эсхүл орон нутгийн үйл ажиллагааг тодорхойгүй хугацаагаар зогсоож болно:

а) Зөвлөлийн ихэнх гишүүд мэргэжлийн хувьд шаардлага хангахгүй байх;

б) Ихэнх гишүүн хүндэтгэх шалтгаангүйгээр орон нутгийн зөвлөлийн хуралдаанд оролцохгүй байх (3-аас доошгүй удаа дараалан)

в) Өөрөө удирдах байгууллагын гишүүд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхээсээ татгалзсан бөгөөд үүнд хүндэтгэх шалтгаангүй байх;

г) Сонгуулийг будлиантуулахтай холбоотой сонгуулийн хуулийн аливаа зөрчил.

Орон нутгийн зөвлөхийн - рихидорын мандатын үйл ажиллагааг зогсоох, эсхүл хүчингүй болгох асуудлаар Дуранго, Сан Луис Потоси, Доод Калифорния, Наярит, Сонора, Тамаулипас, Керетаро, Чиуауа, Колима, Идалго ба Шинэ Леон муж улсууд 1984-1987 онд өөрийн хууль тогтоомжид үнэн хэрэгтээ цорын ганцхан шалтгааныг баталжээ. Энэ шалтгаан нь орон нутгийн зөвлөлд нэр дэвшигч сонгуулийн өмнөх кампанит ажлын үед хуулиар тогтоосон шаардлагыг биелүүлээгүй явдал байна: нас,

1 Үзэх: Alvaro Arreola Ayala. Elecciones municipales // Las elecciones en Mexico. P. 329-347.

боловсрол, өндөр насны хязгаар, төрийн болон орон нутгийн албаны албан тушаалтантай садан төрлийн шууд хамаатай байх гэх мэт.

Үүнээс гадна, Сонора, Керетаро, Тамаулипас, Наярит, Шинэ Леон ба Веракрус муж улсуудад (хуульд заагдсан) өөр бусад шаардлагыг биелүүлээгүй нөхцөлд мандатыг хүчингүй болгох боломжийг авч үзсэн (хууль тогтоогчийн үзэмжээр). Сакатекас, Табаско муж улсуудын хууль тогтоомжид орон нутгийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх ба хүчингүй болгох тухай ямар ч шаардлага байхгүй байна¹.

Орон нутгийн синдикийн мандатын үйл ажиллагааг түр зогсоох, хүчингүй болгох үндэслэл нь:

- а) өөрийн шууд болон мэргэжлийн үүргийг биелүүлээгүй;
- б) орон нутгийн зөвлөлийн хуралдаанд хүндэтгэх шалтгаангүйгээр оролцохгүй байх;
- в) хууль тогтоомжийг зөрчих;
- г) шүүхийн шийдвэр гарсан, баривчилгаа;
- д) эрх мэдлээ хэтрүүлсэн;
- е) эрүүл мэндийн шалтгаанаар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болох.

Табаско, Оахака, Керетаро муж улсуудын хууль тогтоомж мандатын үйлчлэлийг түдгэлзүүлэх, эсхүл хүчингүй болгох ямар ч үндэслэл заагаагүй. Харин Наярит муж улсын хууль тогтоомж мандатын үйлчлэлийг түдгэлзүүлэх, эсхүл хүчингүй болгох үндэслэлийн жагсаалтыг өөрийн санаачлагаар нэмэгдүүлэх боломжийг муж улсын хууль зүйн корпуст олгосон.

Ихэнх муж улсын хууль тогтоомж Үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйлийн шинэчилсэн найруулгатай холбоотойгоор орон нутгийн зөвлөлийн бүрэн эрхийг тодорхойгүй хугацаагаар түдгэлзүүлэх, эсхүл хүчингүй болгох, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын дурын гишүүний мандатыг түдгэлзүүлэх буюу хүчингүй болгох механизмыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой тодорхой журмыг тогтоосон байна².

1 Харах: Ley Organica dela Administracion Municipal del Estado de Sonora // Boletin Oficial. Fecha; 23 de abril de 1982; Ley Organica Municipal del Estado de Jalisco reglamentaria del Titulo guito de la constitucion. Politica del Estado de Jalisco Fecha: 16 de abril de 1982; Ley Organica Municipal del Estado de Guerrero // Perioco Oficial. Fecha; 13 de mayo de 1987; Carlos Martinez Assed y Alvaro Arreola, Ayala La decision de vencer o las elecciones 1983 // Las elecciones. P. 375-385.

2 Харах: Acosa Romero M. Teoria general del Derecho administrative. Mexico: Ed. Porrúa, 1988. P. 576-605; Alvaro Arreola Ayala. Elecciones municipales // Las elecciones. P. 343-347; Lomelin Ortega R.El Nuevo Federalismo. La descentralizacion.P. 400, 402, 405, 395-396.

Энэ журам нь дараах үндсэн үе шатуудыг заавал агуулдаг:

1) шаардлагатай бүх бичиг баримтыг тусгайлан эрх олгосон этгээд (“орон нутгийн байцаагч”) бэлтгэж, мужийн хууль тогтоох байгууллагад хүргүүлнэ;

2) муж улсын Конгрессийн чуулганы хооронд бүрэн эрхийг тодорхойгүй хугацаагаар түдгэлзүүлэх, эсхүл хүчингүй болгох тохиолдолд мужийн Конгрессийн ээлжит бус хуралдаанаар шийдвэрлэнэ. Энэ хуралдааны бэлтгэлийг хууль тогтоох байгууллагын депутатууд болон татан буугдаж байгаа орон нутгийн зөвлөлийн гишүүдээс бүрдсэн тусгай ажлын комисс хангана. Хуралдаанаар татан буугдаж байгаа орон нутгийн зөвлөлийн тэргүүн, эсхүл байцаагчийн “хяналтын өргөдөл” гаргасан нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гишүүний үгийг сонсоно. (Герреро Чиуауа муж улсууд). Энэ хүмүүсийн хувь заяаг муж улсын Конгрессын хуралдааны 2/3 саналаар шийднэ;

3) “захиас даалгавар” биелүүлээгүй, эсхүл орон нутгийн гишүүд статуст нь тавьсан шаардлагыг биелүүлээгүй тухай материалыг бэлтгэхэд мөн ажлын комиссыг байгуулах ёстой (эсхүл бүх асуудлыг нэг комисс гүйцэтгэнэ). Тус комисс нь бүх асуудлыг бие даан шийдэж, хуулийн байгууллагад шилжүүлнэ (Мехико, Сонора, Дуранго муж улсууд);

4) Муж улсын хууль тогтоох байгууллага орон нутгийн зөвлөлийг татан буулгах, эсхүл түүний эрхийг тодорхойгүй хугацаагаар түдгэлзүүлэх шийдвэр гаргасан боловч сонгууль явуулах хугацааг тодорхойлоогүй нөхцөлд түр хугацааны хунта, эсхүл 3-5 хүнтэй түр хороо байгуулна. Энэ хорооны /хунтагийн/ эрх мэдэлд сонгууль хүртэлх хугацаанд тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хэргийг удирдахтай холбоотой үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх хамаарна.

Нэлээд хэдэн муж улсын орон нутгийн хууль тогтоомжид хэдийгээр орон нутгийн зөвлөл нь үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулж, тавьсан шаардлагыг хангаж байсан ч, шинэ орон нутгийн зөвлөлийг байгуулах сонгуулийг хугацаанаас өмнө зарлан явуулах боломжийг батлан оруулжээ. (Доод Калифорния, /Өмнөд/ Кампече, Чиуауа, Идальго ба Морелос)

5) Хугацаанаас өмнө хийх сонгуулийн кампанит ажил, сонгуультай холбоотой цогц арга хэмжээг зохион байгуулах хугацааг ихэнх муж улсын хууль тогтоомжид сонгууль зохион байгуулахаас өмнө 60-аас багагүй, 90-ээс ихгүй хоног байна гэж заажээ.

5.6. Үйлчилгээ үзүүлэх хүрээний орон нутгийн өөрчлөн байгуулалт

Эрх чөлөөт муниципийн нийтийн эрх мэдлийн байгууллага болох орон нутгийн зөвлөлд 115 дугаар зүйлийн шинэчилсэн найруулгаар хамгийн ерөнхий эрх хэмжээг олгосон. Нутгийн удирдах байгууллагын гүйцэтгэж байгаа чиг үүрэг нь нэг талаас илүү олон тооны болсон ба нөгөө талаас хэд хэдэн тохиолдолд зөвхөн тухайн газар нутгийн хүрээгээр хязгаарлагдахгүй байсан..

Хэрвээ 1917 оны Үндсэн хуулийн уламжлалт анхны эх бичвэрт орон нутгийн зөвлөлийн үүрэг нь хязгаарлагдмал байсан бол (бага боловсролыг удирдах, хүн амыг ус, хий, цахилгаан энерги, үүнтэй төстэй бусад нөхцлөөр хангах) XX зууны хоёрдугаар хагасаас хот байгуулалтыг удирдах, хүрээлэн байгаа орчны бохирдолтой тэмцэх, хотын ногоон байгууламжуудыг нэмэгдүүлж, ногоон хот болгох, хүнсний хаягдлыг цуглуулж цэвэрлэх гэх мэт тусгай үйл ажиллагаануудыг удирдах чиг үүргийг de facto ногдуулж эхлэсэн.

Аж ахуй-эдийн засгийн салбарт нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын бүрэн эрхийг нэмсэн.

Орон нутгийн зөвлөл нь холбогдох чөлөөт муниципийн аж ахуйн амьдралд хоёр хэлбэрээр заавал оролцох болсон байна. Нэгдүгээрт, үйлчилгээ үзүүлэх аж ахуйн үйл ажиллагааг шууд эрхлэх, орон нутгийн эд хөрөнгийг удирдах; хоёрдугаарт, хувийн бизнесийг зохицуулах хэлбэрээр.

Үндсэн хуулийн 115 дугаар зүйлийн дагуу хуулийн этгээд болохын хувьд орон нутгийн байгууллагууд нь хуулийн дагуу эд хөрөнгө олж авах, түүнийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхтэй. (Гэхдээ орон нутгийн органик хуульд заасны дагуу)

XX зууны 70-аад оны II хагасаас 80-аад оны эхэнд орон нутгаас үзүүлэх үйлчилгээний салбарт нийтийн орон сууцны барилга, нийтийн аж ахуйн үйлчилгээ, зам тээвэр, тохижилтын ажлууд эдийн засгийн идэвхтэй оролцоог шаардах болсон.

Эдгээр салбаруудад үзүүлэх үйлчилгээ нь хэд хэдэн үндсэн хэлбэр, чиглэлтэй юм: 1) Шууд үйлчилгээ үзүүлэх; 2) Хувийн хэвшилээр гүйцэтгүүлэх үйлчилгээ; 3) Орон нутгийн (нийтийн) аж ахуйн нэгж; 4) орон нутагчлал гэж нэрлэдэг зүйл (муниципализация)¹

¹ Үзэх: Mario Melgar Adalid. Desarrollo economic de los municipios // Nuevo Derecho Constitucional mexicano... P. 340-366.

1) Шууд үйлчилгээ үзүүлэх - орон нутгийн (муниципалын) бүрэн эрхийг төрөл бүрийн коммуны үйлчилгээг үзүүлдэг нутгийн нийтийн захиргааны үйл ажиллагааны уламжлалт хүрээнд хэрэгжүүлэх явдал юм. Ихэнх бүс нутгийн орон нутгийн органик хуульд хог хаягдлыг цэвэрлэх, хадгалах, ашиглах, гудамж талбайг ногоон байгууламж болгох, хог хаях болон бусад иргэний байдлын тухай актыг хэрэгжүүлэх зэрэг орон нутгийн үйл ажиллагааны тухай заалтууд тусгагдсан. Үүний тулд орон нутгийн зөвлөхөөр удирдуулсан тусгай комисс байгуулдаг (зохих бүрэн эрхтэй). Энэ комисс нь ерөнхийдөө гүйцэтгэн-захирамжлах бүрэн эрхгүй, төлөөллийн шинжтэй, нийгэм-нийтийн үйлчилгээ үзүүлэх чиглэл, хажуугийн шийдлийн асуудлыг (нутгийн удирдах зөвлөлд ажил, судалгааны дүнг тайлагнах үүрэгтэй) судлах зориулалттай¹.

2) Хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх - орон нутгийн засаг захиргаагаар дамжуулан тухайн орон нутгийн нэгжийн хүрээнд үйлчилгээ үзүүлэх бүрэн эрхийг хувь хүнд буюу хувийн компанид олгодог нутгийн засаг захиргааны үйл ажиллагаа юм². Ингэхдээ тусгай зөвшөөрөл олгож, шилжүүлдэг. Харин Доод Калифорни, Доод Калифорни (Өмнөд), Пуэбла, Тласкала муж улсуудад үүнтэй ижил төстэй харилцаа байхгүй байна. Гэхдээ нийгмийн харилцааны тодорхой хүрээний онцлог ач холбогдлын улмаас дараах коммуны үйлчилгээг үзүүлэх эрхийг шилжүүлэх боломжгүй байдаг. Үүнд: нийгмийн аюулгүй байдал, автын байцаан шалгах, бохир усны шугам сүлжээ, галын аюулгүй байдал, усан хангамж, барилга, экологи, цахилгаан эрчим хүч (Гуанахуатү, Мехико, Наярит, Тамаулипас, Шинэ Леон муж улсууд) гэх мэт хамаарна.

3) Орон нутгийн (нийтийн) аж ахуйн нэгж - Ашиг олдог эрх чөлөөт муниципийн нийгэм - эдийн засгийн хөгжилд чиглэсэн орон нутгийн захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэр. Нутгийн үйлдвэрлэл, худалдаа, эдийн засаг, санхүүгийн салбарт нийтийн болон орон нутаг хоорондын үйлчилгээ үзүүлэх, үйлдвэрлэлд зориулсан янз бүрийн материаллаг баялгийг үйлдвэрлэх зориулалтаар байгуулдаг. Нутгийн эдийн засгийн хөгжлийг дэмждэг (ялангуяа, жижиг муниципии болон тосгоны нийгэмлэгт). Эдгээр үйлчилгээ нь зөвхөн захиргаа-эрх зүйн чиглэлээр биш төрөл бүрийн нийтийн үйлчилгээг сайжруулах, нийгмийн санхүүг хөгжүүлэх, хоршсон муниципид зориулсан эдийн засаг худалдааны илүү үр ашигтай эдийн засгийн шинэ бүс нутаг бий болгоход чиглэдэг³.

1 Үзэх: Arturo Franco Lozano. Coordinacion y administracion fiscal // Gaceta Mexicana de administracion publica estatal y municipal. Mexico; INAP. № 12-13, 1984. P. 46.

2 Үзэх: Mario Melgar Adalid. Desarrollo economico de los municipios... P. 343.

3 Үзэх: Ochoa Campos M. La reforma municipal. P. 526. Rendon Huerta, T. Derecho municipal.. P.

Орон нутгийн болон орон нутаг хоорондын байгууллагуудыг байгуулахад нутгийн иргэдийн ажил эрхлэлтийн түвшин дээшлэх, бүс нутгийн боломжийг илүү зохистой ашиглах, барааны төрөл зүйлийг нэмэгдүүлэх, борлуулалтын зах зээлийг олох, илүү тэнцвэртэй үнэ тогтоох, шилжилт хөдөлгөөнийг зогсоох, санхүүгийн харилцан туслалцаа бий болгох гэх мэт захиргаа, орон нутгийн, арилжааны олон чиглэлийн үйл ажиллагааны чухал үзүүлэлтүүд өсөх боломжтой.

Ингэхдээ нийтийн эрх мэдлийн орон нутгийн байгууллагууд дараах этгээдийн хувиар ажиллах боломжтой:

а) Орон нутгийн төвлөрлийг сааруулсан байгууллага (зөвлөлтэй гэрээ байгуулах замаар үүсгэн байгуулна, хуулийн этгээдийн статустай, санхүүгийн дэмжлэгтэй);

б) Орон нутгийн оролцоотой байгууллага (орон нутгийн зөвлөл үндсэн капиталын 50%-ийг өмчлөнө, эсхүл энэ байгууллагын захиргааны болон хяналтын зөвлөлийн гишүүдийн ихэнхийг томилно);

в) Орон нутгийн дундын байгууллага (орон нутгийн оролцоотой байгууллагын элементийг агуулсан харилцан үр ашигтай байх, харилцан туслалцах зорилгоор байгуулагддаг);

г) Холбоо-орон нутгийн гэрээ (санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэх, эсхүл барилгын ажилд татаас олгох, сэргээн засварлалт, зам, шугам сүлжээний засвар тэтгэмж олгох зорилгоор холбооны зээлийн байгууллагатай байгуулна; гэрээний нөхцөлийг биелүүлээгүй, зөрчсөн тохиолдолд орон нутгийн өөрийн хөрөнгөөр хариуцлага хүлээнэ)¹.

4) Муниципалчлал (Муниципализация). Мексикийн орон нутгийн эрх зүйд (тухайлбал, Чиуауа, Керетаро, Кинтана-Роо, Синалоа, Тлакскала, Шинэ Леон мужуудад) муниципалчлал гэдэгт захиргаа-эрх зүйн харилцааг ойлгодог, үр дүнд нь тодорхой төрлийн үйл ажиллагаанд хүлээлгэх хариуцлагыг (хувийн хэвшилд хамааралтай байсан) нийтийн засаглалын байгууллага болохын хувьд муниципалитет өөрөө шууд хүлээлгэдэг болсон. Муниципалчлал олон тохиолдолд тааралдана:

- тухайн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхээр хариуцсан, түүнийг зохих түвшинд, эсхүл тогтоогдсон журам, шаардлагын дагуу хэрэгжүүлдэггүй хувийн этгээд;
- холбогдох лиценз, эсхүл материал техникийн бааз байхгүй бөгөөд энэ тухай орон нутгийн зөвлөлийн албаныхантай гэрээ хийх үед

278-360; Gustavo Martinez Cabanas. La administration estatal y municipal en Mexico. P.227-244.
1 Харх: Vazquez Hector. El Nuevo Municipio Mexicayk... P. 173-183; Allejandro Sepuveda Amor. La reforma fiscal municipal // Cuadernos. № 22. Mexico: UNAM, 1986.P.644.

нуун дарагдуулсан хувийн этгээд;

- хувийн этгээд үйлчилгээ үзүүлэх нь орон нутгийн бүтэц, зохион байгуулалтыг, эсхүл орон нутагт өөрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхийг шууд хөнддөг;
- нийгэм - нийтийн эрх ашгийг хөнддөг. Ингэхдээ нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зүгээс хөрөнгө хураах болон бусад шийтгэл (санкц) хүлээлгэх боломжтой (Кампече, Наярит, Чьяпас, Мехико, Торелос, Оахака, Сонора, Кератера, Табаско ба Сакатекас муж улсууд).¹

Орон нутгийн байгууллага нь хувийн секторт хуулийн дагуу цэвэр захиргааны болон санхүүгийн арга хэрэгсэл, тэр дундаа хувийн бизнесийг шууд удирдах (захиран тушаах), хяналт, төлөвлөлт, санхүү-зээлийн урамшууллын аргыг ашиглан нөлөөлнө. Шууд удирдах нь орон нутгийн байгууллага хувийн секторын заавал мөрдөх стандарт, эрүүл ахуйн норм, нөхцөл, хориог тогтоох байдлаар илэрдэг².

Нэлээд олон муж³ улсын хууль тогтоомжтой холбоотойгоор үйлдвэрлэл, худалдааны чиглэлийн коммуны нийтийн эрх мэдлийн алба байгуулахдаа хувийн худалдаа, үйлдвэрлэлтэй өрсөлдөхийг орон нутгийн зөвлөлд зөвшөөрдөггүй (заримдаа шууд хориглодог) байсан. Гэвч нийгмийн ашиг сонирхолд нийцэх, ашиг тустай байх үүднээс орон нутгийн зөвлөл оролцсон тохиолдолд энэ хориг үйлчлэхгүй. Эндээс харахад өөрийн мөн чанараар нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн аливаа үйл ажиллагаа, оролдлого бүр хувийн этгээд хийсэн байсан ч хууль ёсны гэж тооцогдоно. (ялангуяа, ариун цэвэр эрүүл ахуй, нутаг дэвсгэрийн тахал судлалын талаар үйл ажиллагаа явуулсан нөхцөлд гэх зэрэг юм.) Ядууст зориулж хоноглох байр, хоргодох болон хооллох газар байгуулахыг үүнтэй адилд тооцно.

Туслалцаа үзүүлэх, эрүүл ахуй, боловсролын алинд ч хамаарахгүй бусад үйл ажиллагааны тухайд ихэнх муж улсын хуулиар хоёр нөхцөлийг хангасан бол орон нутгийн оролцоо нь хууль ёсны гэж тооцогдоно:

1) оролцооны объект нь хүн амын хэрэгцээнд хамаарах ёстой;

2) хувийн санаачлага дутсан нь илт, эсхүл тухайн үйлчилгээний үнэ хэт өндөр байх.

Ингээд 1983 онд ерөнхийлөгч Мигель де ла Мадридийн эхлүүлсэн

1 Харах: Lomelin Ortego R. El nuevo Federalismo. La Descentralizacion. P. 423-425.

2 Харах: Acosta Romero M. Desarrollo de la administracion local // Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. P. 261-270.

3 Харах: Gustavo Martinez Cabanas. La administracion estatal y municipal en Mexico P.234; Guadra Hector. El modelo normativo de la rectoria economica del Estado, 1917-1987// Mexico, 75 anos de Revolucion. P. 617-629.

орон нутгийн шинэчлэлт нь төвийн болон нутгийн нийтийн эрх мэдлийн байгууллагуудын хамтын харилцаанд шинэ үеийг нээсэн гэж болно. Түүний үндсэн гол зорилго нь холбоо, муж улс ба “чөлөөт муниципин”-ын (юуны өмнө муж улсууд ба муниципинуудын) хооронд удирдлагын чиг үүргийг дахин хуваарилах, ингэхдээ орон нутгийн институтуудын байгаа бүтцийг илүү хадгалах явдал байлаа.

Хууль зүйн хэлбэр талаас харвал, муниципи нь төвлөрлийг сааруулсан автономит нэгж ба түүний байгууллагууд нь бүрэн эрхтэй гэсэн тодорхойлолтыг Мигель де ла Мадридийн эхлүүлсэн орон нутгийн өөрчлөн байгуулалт тод томруун болгож өгсөн.

Үүний зэрэгцээ XX зууны 80-аад оны орон нутгийн өөрчлөлт шинэчлэлийн илэрхий ардчилсан уриа лозун, төслүүд нь тодорхой зорилгод чигэлсэн гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой: нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагаас улс төрийн байгууллага болгож хувиргахаас урьдчилан сэргийлэх, тэдний бие даасан үйл ажиллагаа явуулах, эсхүл улс төрийн шинж чанартай хараат бус шийдвэр гаргах боломжийг хаах, ингэснээр нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын бүрэн эрхийг улс төрийн бус асуудлын хүрээнд хязгаарлах гэх мэтээр тэдгээрийн бүх ард түмний улс төрийн уур амьсгалд нөлөө үзүүлэх боломжийг үгүй хийх асуудлууд байлаа.

1983-1986 оны шинэчлэлийг хийсэн туршлагад дүн шинжилгээ хийж үзэхэд, анхандаа шийдэхээр зорьж байсан асуудлаас хавьгүй олон асуудлыг босгож шийдвэрлэсэн гэдгийг анхаарахгүй байж болохгүй. 1917 оны Үндсэн хууль болон муж улсуудын хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулсан нэг тохиолдолд хангалттай тодорхой хэм хэмжээг тогтоосон бол (жишээ нь, нутгийн өөрийн удирдлагын фискаль албан татварын бааз суурь), нөгөө тохиолдолд хууль тогтоогч зөвхөн үзэл баримтлалын хандлагыг илэрхийлсэнээр хязгаарласан.

Гэвч 1980-аад оны орон нутгийн шинэчлэл нь нутгийн өөрийн удирдлагын шинэ хандлага, чиглэлийг тодруулахад хувь нэмэр оруулсан:

- Тухайн муж улсын болон холбооны удирдах байгууллагын тогтолцоонд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зорилго, үүрэг роль, байр суурийн ойлголтыг нэмэгдүүлж, гүнзгийрүүлсэн;
- Нутгийн удирдах байгууллагын үйлчилж буй тогтолцооны хүрээнд зохион байгуулалтын шинэ хэлбэрийг (эсхүл хуучныг сэргээн босгох түлхэц болсон) нэвтрүүлсэн;
- Эдгээр байгууллагын хараат бус байдал, бие даасан байдал, хариуцлагыг нэмэгдүүлж, эрх мэдлийг нь өргөжүүлсэн;
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тогтолцоонд шинэ удирдлагын

бүтцийг бий болгох, тэдгээрийн үйл ажиллагааг хэм хэмжээгээр зохицуулахыг дэмжсэн;

- Орон нутгийн засаглалын байгууллагуудыг үүсгэн байгуулах үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлж, сонгуулийн практикийн илүү өөдрөг хувилбарын боловсруулалтыг түргэтгэлээ.

Мексикийн Нэгдсэн Улсын нийтийн удирдлагын орон нутгийн түвшин нь шинэчлэлийн явцад, *de jure* хараат бус болох чөлөөт муниципинүүд бие даасан байх боловч *de facto* орон нутагт холбооны болон бүс нутгийн төрийн байгууллагын шийдвэр, шаардлагыг шууд гүйцэтгэсэн хэвээр байна. Энэ чиглэлд тэдний бие даасан үйл ажиллагаа, бүрэн эрхийг маш хязгаартайгаар зохицуулсан.

Ийм учраас нутгийн өөрийн удирдлага (орон нутгийн удирдлага) нь хуучнаараа мэдэгдэхүйц хэмжээгээр Мексикийн улс төр-хунд суртлын нэгдсэн тогтолцооны зөвхөн нэг хэсэг хэвээр үлдлээ.

1990-ээд оны сүүлчээр Латин Америкийн бидний судлаагүй холбооны улс орнуудад мөн маш адил төстэй үйл явдал болсон. Жишээ нь, Венесуэлд 1999 онд Шинэ Үндсэн хуулийг баталсан. Энэ хууль төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын маш өвөрмөц, уламжлалт бус тогтолцоо буюу нэг талаас, нутаг дэвсгэрийн зарчмын дагуу-үндэсний засаглал, муж улсуудын засаглал ба орон нутгуудын засаглал гэсэн нийтийн засаглалын давуу эрхийг тунхаглан зарласан. Үндсэн хуулийн “Нийтийн засаглалын тухай” гэсэн 4 дүгээр бүлгийн 136 дугаар зүйлд зааснаар нийтийн засаглал нь орон нутгуудын /муниципуудын/ засаглал, муж улсуудын засаглал ба нийт үндэстний засгийн хооронд хуваагддаг¹. Нөгөө талаас нийт үндэстний засаг нь чиг үүргийн зарчмаар хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүхийн засаглал гэж ангилагддаг. Гэвч Венесуэлийн хууль тогтоогчид энэ ангиллыг хангалтгүй гэж үзсэн учраас иргэний ба сонгуулийн гэсэн (эрх мэдлийн) засаглалын хоёр нэмэлт салаа байна гэж нэмж тодорхойлсон.

1 Латин Америкийн үндсэн хуулийн ба орон нутгийн эрх зүйн шинжлэх ухааны уламжлалын дагуу иргэдийн бүлэг, хүн амын нэрийн өмнөөс, тэдний ашиг сонирхлын тулд үйлчилж байгаа засаглалыг нийтийн засаглал гэж хүлээн зөвшөөрдөг. Тэрээр мөн чанараараа нэгдмэл ч гэсэн түүний чиг үүрэг нь төрийн өөр өөр түвшин болон олон салбарын хооронд ялгаатай байдаг. Юуны өмнө төрийн ба орон нутгийн засгийн байгууллагууд өөрийн бүрэн эрхээ иргэдийн нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлдэг. Үүний зэрэгцээгээр бас хувийн бүтэц нь хуулийн дагуу нийтийн ашиг сонирхол, иргэдийн тодорхой бүлгийн нэрийн өмнөөс үйлчлэх эрхтэй байх практик ч бас бий. Үүнтэй ижил төстэй нөхцөлд тэд нийтийн засаглалыг хэрэгжүүлдэг учраас өөрийн үйл ажиллагаандаа хувийн эрх зүйн хэм хэмжээнд биш харин үндсэн хуулийн, захиргааны, орон нутгийн эрх зүйн хэм хэмжээнд захирагдана.

ISBN 978-9919-9618-1-7



9 789919 961817