

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

СІР РГБ Агентлаг

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

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

ББК 67.400.7(3)я73-1

ISBN 978-5-238-02972-6

© ЮНИТА-ДАНА Хэвлэл, 2017

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

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

Оросын Холбооны Улсын Улс Түмний
Найрамдлын Их Сургууль

ГАДААД ОРНУУДЫН ОРОН НУТГИЙН ЭРХ ЗҮЙ

/МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН/

Сурах бичиг

Онол ба орчин үеийн практик

ДАА 340

ННА 67

Г-132

Зохиогчид:

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

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

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

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

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

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

Гадаад орнуудын орон нутгийн эрх зүй Онол ба орчин үеийн практик

Хянан тохиолдуулсан:

Хууль зүйн ухааны доктор, профессор

В.В.Еремян

Орос хэлнээс орчуулсан: Г.Цэрэндулам

Редактор:

Д.Мөнхгэрэл

Д.Ганзориг

Эхийг бэлтгэсэн:

Д.Ганчимэг

Зохиогчийн бүх эрх хамгаалагдсан.

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

ISBN 978-5-238-02972-6 (Орос)

ISBN 978-9919-9618-1-7 (Монгол)

Адмон принт хэвлэлийн газар

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

Бүлэг 4

ТУСГААР УЛСУУДЫН ХАМТЫН НӨХӨРЛӨЛ (ТУХН)- ИЙН ГИШҮҮН УЛСУУДЫН НУТГИЙН ӨӨРИЙН УДИРДЛАГА, НУТГИЙН УДИРДЛАГА

4.1. Орон нутгийн эрх зүй нь ТУХН-ийн гишүүн улсуудын эрх зүйн цогц салбар болох нь

Орон нутгийн эрх зүй гэдэг ойлголтыг саяхан болтол буюу зөвлөлт засгийн дараах жилүүдэд ч хэрэглэдэггүй байлаа. ЗСБНХУ-ын орон нутгийн төрийн удирдлагын байгууллагын үйл ажиллагаа ба зохион байгуулалтын зарчмууд зөвлөлтийн төрийн болон захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухааны хүрээнд судлагдсан. Эдгээр зарчмууд нь төрийн механизмын эрх зүйн үндсийн салшгүй хэсэг байсан бөгөөд орон нутгийн эрх зүйн онцлог хандлагыг авч үзэх санаа байгаагүй.

Төрийн эрх зүйн зөвлөлтийн үзэл баримтлалд “Зөвлөлт төрд орон нутаг дахь төрийн эрх барих байгууллагын тогтолцоо нь /засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болон автономи нэгжүүдэд/ төрийн үндсэн чиг үүргийн хэрэгжилтийг улс орны нутаг дэвсгэрийн нэгж бүрт хангах, түүнчлэн төрийн аппаратыг олон нийтэд, хөдөлмөрчдөд ойртуулах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд оршино”¹ гэжээ.

Ийм учраас дарангуйлагч дэглэмийн нөхцөлд онолын хувьд, тэр тусмаа практикт нутгийн өөрийн удирдлагын шаардлагыг нь ийм маягаар үгүйсгэж байсан. Үүгээрээ нутгийн өөрийн удирдлагын ойлголтыг ардчилсан төвлөрсөн удирдах ёсны ойлголттой сөргүүлэн тавьсан бөгөөд ингэснээр нутгийн зөвлөлүүд нь зөвхөн төрийн удирдлагын шатлан захирагдах пирамидын нэг хэсэг болж байв. Тийм нөхцөлд нутгийн удирдах байгууллагын үндсэн чиг үүрэг нь төрийн төв байгууллагаас боловсруулсан бодлогыг хэрэгжүүлэх байсан.

ТУХН-ийн гишүүн улсуудын “орон нутгийн эрх зүй”-н үзэл баримтлалын үүслийг авч үзэхэд: 1991 он хүртэл зөвлөлтийн холбооны улсуудад үндсэн

1 Үзэх: Шеремет К.Ф. Местные органы государственной власти и управления. //Советское государственное право: Учебник. Юрид.лит, 1985. X.410

хуулийн процесс нь олон талаар Холбооны түвшний үндсэн хуулийн өөрчлөлтөөр тодорхойлогдож байсан. Харин 1992-1993 он буюу Зөвлөлт засаг задарсны дараа ТУХН-ийн гишүүн ихэнх улс шинэ үндсэн хуулийг баталсан бөгөөд зарчмын хувьд зөвлөлтийн үед байснаас өөр төрийн хэлбэрийг баталгаажуулах хандлага ажиглагдсан. Энэ харилцаанд нутгийн удирдлагын тогтолцоо ч хөндөгдсөн. Гэвч 1990 оны эхэнд үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээнд “орон нутгийн” гэдэг нэр томъёог хэрэглээгүй.

XX зууны 90-ээд оны эхэн үед ЗСБНХУ-ын эрх зүй, улс төрийн тогтолцооны хувьсгалт өөрчлөн байгуулалт нь өөртөө:

- Төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах;
- Ардчиллын суурийг чанарын хувьд өргөтгөх;
- Тэдгээрийн эрх зүйн номлолд олон улсын стандартыг хэрэглэх;
- Орон нутагт нийтийн засаглалыг зохион байгуулах шинэ зарчмуудыг зарлан тунхаглах гэсэн асуудлуудыг агуулсан нь нутгийн өөрийн удирдлагын тусгай хууль тогтоомж болон орон нутгийн эрх зүйн салбарын эрчимтэй хөгжлийг дагуулсан.

Ийм маягаар орон нутгийн эрх зүй гэдэг шинэ ойлголт ТУХН-ийн гишүүн улсуудын эрх зүйн системд орж ирсэн. Хэдийгээр хувьсгалын өмнө оросын эрдэмтэд-хуульчид “орон нутгийн эрх зүйн” асуудалд онцгой анхаарал тавьж байсан боловч орчин үеийн төрийн эрх зүйд энэ нэр томъёо XX зууны 90-ээд оны улс төрийн зохиол, бүтээлд гарч ирсэн байна¹.

Өнөөдөр ТУХН-ийн гишүүн улсуудын хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомж болон эрх зүйчдийн шинжлэх ухааны үг хэллэгт “орон нутгийн эрх зүй” гэдэг ойлголт баттайгаар орж хэрэглэгдэж байна. Орон нутгийн эрх зүй гэдэгт нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтыг зохицуулсан багц хэм хэмжээ, эрх зүйн шинжлэх ухааны холбогдох салбар болон бие даасан шинжлэн судлах хичээл багтаж байна.

Оросын төрийн эрх зүйн нэрт судлаач И.В.Выдрины үзэж байгаагаар:

нутгийн өөрийн удирдлага нь эрх зүйн зохицуулах зүйлийн хувьд бие даасан салбар эрх зүй гэж үзэхэд тун ээдрээтэй үзэгдэл юм. Сүүлийн хэдэн жилийн туршид түүний ач холбогдол нь тасралтгүй өссөн үндсэн хуульчлагдсан эрх зүйн институтын статусаас Оросын Холбооны Улсын үндсэн хуулийн дагуу улс төр-эрх зүйн феномены үүрэг гүйцэтгэдэг Үндсэн хууль тогтолцооны үндсүүдийн нэг болох хүртэл өссөн байна. Ийм чанараараа нутгийн өөрийн удирдлагыг хэд

1 Үзэх: И.Н.Дитятин, А.Д.Градовский, В.Н.Лешков, В.П.Безобразов, А.И.Васильчиков, Л.А.Велихов зэрэг хүмүүсийн бүтээлээс.

хэдэн утгаар ойлгодог. Үүнд: ардын засаглалын хэлбэр; иргэний эрхийг хэрэгжүүлэх арга; нийгэм, төрийн удирдлагын тогтолцоон дахь зохион байгуулалт болон чиг үүргийн тусгай институт...¹

И.В.Выдрин шинжлэх ухааны байр сууриа хэдийгээр оросын орон нутгийн эрх зүйн судлалын хүрээнд илэрхийлсэн ч гэсэн ерөнхий онолын үүднээс авч үзэх юм бол энэ хандлагыг ТУХН-ийн гишүүн бусад улсуудын орон нутгийн эрх зүйн номлолд хэрэглэх бүрэн боломжтой. Энэ нь ЗСБНХУ-г задарсны дараа бүрэлдэхүүнд нь байсан бүх Бүгд Найрамдах Улсууд ЗСБНХУ-ын ардчилсан хөгжлийн замыг өөрийн үндсэн хуульт тогтолцооны үндсийн нэг гэж тунхагласантай холбоотой байсан.

Тийм учраас зарим эрдэмтдийн үзэл бодлыг судалж үзэхэд дараах дүгнэлтийг итгэлтэй хийж болж байна:

“Ардчилсан дэглэмийн гол утга учир нь ардын засаглалын, энэ засгийн нэг тусгал болох нутгийн өөрийн удирдлага нь нийгэм, улс төрийн гол чухал процессыг удирдах тогтолцоонд төвлөрөл болон төвлөрлийг сааруулах хандлагын тэнцвэржилтийг хангах улс төр, эрх зүйн институт юм. Түүний зохицуулалтыг үндсэн хуулийн түвшинд гаргаснаараа шинэ залуу тусгаар улсуудын хууль тогтоогч нь нутгийн өөрийн удирдлагын хэрэгжүүлэх иргэдийн үйл ажиллагааны үндэс суурийг тодорхойлжээ.”²

Зөвлөлт засаг задарсны дараах орон зай хэдийгээр ардчилсан нийгэмтэй болсон ч ТУХН-ийн нэлээд олон улсуудын үндсэн хуульд нутгийн удирдах байгууллагын эрх зүйн статус хэвээр хадгалагдсаар байна.

Жишээ нь: Туркменистаны 1992 оны 1 сарын 18-ны Үндсэн хуулийн “Засаглалын байгууллагуудын тогтолцоо, удирдлага” гэсэн III хэсэгт “Орон нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага” гэсэн 6 дугаар бүлэг байна. 81 дүгээр зүйлд хаяк нь орон нутаг дахь төрийн тэргүүний төлөөлөгч, иймээс тэднийг Ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлнө гэжээ.

Түүнчлэн 1993 оны 1 сард хүчин төгөлдөр болсон Казахстаны анхны Үндсэн хуулийн “Төр, түүний байгууллагууд, институтууд” гэсэн III хэсэгт бусад байгууллагын зэрэгцээ “Төрийн нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалт ба нутгийн удирдлага” гэсэн бүлгийг багтаажээ.

1995 оны 8 дугаар сарын 30-нд баталсан, хүчин төгөлдөр үйлчилж

1 Үзэх: Выдрин И.В. Муниципальное право России. Учебник для Вузов. М. Норма, 2004. с.1.

2 Эшлэл: ТУХН-ийн гишүүн улсуудын үндсэн хуулийн харьцуулсан судалгаа./ Хариуцлагатай редактор В.Г.Вишняков.М., 2006. Х. 190.

буй Казахстаны Үндсэн хуульд /сүүлд нэмэлт, өөрчлөлт орсон/ “Орон нутаг дахь төрийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлага” гэсэн VIII хэсэгт нутгийн өөрийн удирдлага ба нутгийн удирдлагыг хослуулахаар тунхагласан байна. Ингэснээр Үндсэн хууль болон өнөөгийн орон нутгийн хууль тогтоомж нь ирээдүйн орон нутгийн эрх зүйн суурийг бий болгож байна. Гэхдээ Казахстанд нутгийн өөрийн удирдлагад гүйцэтгэх засаглалын нөлөө одоохондоо хадгалагдсаар байна.

“Төр ба иргэдийн эрх ашгаас урган гарч, тэдний хүсэл сонирхолд нийцсэн асуудлуудыг шийдвэрлэдэг Хокимуудаар удирдуулсан ардын депутатуудын Кенгашууд нь муж, дүүрэг, хотын (районы харьяалалтай хот, түүнчлэн район болон хотын бүрэлдэхүүнд ордог район) төрийн төлөөллийн байгууллага юм гэж 1992 оны 12 дугаар сарын 8-ны Узбекистан Улсын Үндсэн хуулийн “Орон нутаг дахь төрийн эрх мэдлийн үндэс” хэмээх XXI дүгээр хэсгийн 99 дүгээр зүйлд заажээ.

Узбекистаны Үндсэн хуульд “нутгийн өөрийн удирдлага” хэмээх ойлголт 105 дугаар зүйлд л ганцхан удаа тааралдаж байгааг харгалзан үзвэл зохино.

“Орон нутаг дахь төрийн эрх мэдлийн үндэс” гэсэн холбоо үгэнд анхаарал хандуулж байгаа нь нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд хууль тогтоомжийн төвлөрлийн хандлагыг чухалчлан тэмдэглэж байна. Үнэнийг хэлэхэд дундад азийн энэ улсад нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын эрх зүйн байдлыг тогтоосон актууд байдгийг шударга ёсны үүднээс ямар ч байсан тэмдэглэх нь зүйтэй. Гэвч “нутгийн өөрийн удирдлага” гэсэн томъёолол Үндсэн хуулийн түвшинд бараг байхгүй байгаа нь төрийн удирдлагын механизмд давуу байдал өгдөгийг харуулж байна.

Анх “орон нутгийн /муниципалын/” гэдэг нэр томъёо бүх ард түмний санал хураалтаар 1993 оны 12 сарын 12-нд батлагдсан ОХУ-ын Үндсэн хуульд баталгаажсан: 8, 132 дугаар зүйлд орон нутгийн өмчийн талаар өгүүлсэн байна. Үүнтэй ижил төстэй нэр томъёо Бүгд Найрамдах Азербайжан Улсын 1995 оны 11 дүгээр сарын 12-нд батлагдсан Үндсэн хуулийн Муниципалитет гэж нэрлэсэн IX дүгээр бүлэгт хэрэглэсэн: 142 дугаар зүйлд нь нутгийн өөрийн удирдлагыг муниципалитет хэрэгжүүлнэ гэж заасан байна.

Энэ мэтчилэн орон нутгийн эрх зүйд тавих анхаарал өсөн нэмэгдэж байгаа нь ТУХН-ийн гишүүн олонх улсуудад нутгийн өөрийн удирдлага бий болж, хөгжсөнөөр тайлбарлагдана. Үүнээс гадна нутгийн өөрийн удирдлагын институтын үндсэн эрх зүйн, зохион байгуулалтын, материаллаг болон улс төрийн баталгааг бий болгох нь хуучин Зөвлөлтийн нутаг дэвсгэр дээрх үндсэн хуулийн шинэчлэлийн нэг чухал чиглэл гэж үздэг.

Орон нутгийн эрх зүй нь - цогц, бие даасан салбар эрх зүй бөгөөд

мэргэжлийн болон тусгай салбаруудын төрөл бүрийн институтыг нэгтгэснээрээ онцлог ялгаатай. Тэрээр үндсэн хуулийн, захиргааны, газрын, аж ахуйн, санхүүгийн болон экологийн гэх мэт эрх зүйн салбаруудын үндсэн дээр бий болжээ.

Жишээ нь: Армений нэрт төр судлаач А.Ш. Арутюнян бүр 1993 онд хэлэхдээ:

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн суурь хөгжих хирээр цаашид нутгийн өөрийн удирдлагын тухай эрх зүйн салбарын нэгэн институт гэхгүйгээр харин орон нутгийн эрх зүй дэх цогц салбар эрх зүй гэх нь зөв. Энэ салбарын хэм хэмжээ нь зохицуулалтын нэгдсэн арга, механизмаар холбогдоогүй атлаа үндсэн хуулийн, захиргааны болон бусад эрх зүйн үндсэн салбарын бүтцэд орно Энэ нэгдмэл чанарын хууль зүйн онцлог нь зохицуулалтын өвөрмөц арга, механизмаар илрэхгүй, харин хэд хэдэн онцлог зарчмууд байдгаар болон зохицуулалтын зарим өвөрмөц арга барилаар илэрнэ гэжээ¹.

Профессор А.Ш. Арутюнян болон тэр үеийн оросын зарим төр судлаачид, шинжлэх ухааны байр сууриа “орон нутгийн эрх зүй нь нутгийн өөрийн удирдлага болон түүний тухай хууль тогтоомжийн хөгжлийн үр дүнд гарч ирсэн хоёрдогч, үүсмэл хандлага юм” гэж илэрхийлсэн. Үүнтэй холбоотойгоор В.И.Фадеев бичихдээ:

Ийм хандлагыг (орон нутгийн эрх зүй-гэж би ангилсан. Л.Ч) шинжлэх ухаанд цогц салбар (тэдгээрт аж ахуйн, далайн, банкны, даатгалын эрх зүй гэх мэт хамрагддаг) гэж нэрлэдэг юм. Эрх зүйн систем дэх ийм эрх зүйн хандлагын өөрийн онцлог нь цогц салбарыг бүрдүүлж байгаа хэм хэмжээнүүд нь 2 хэсэгт хуваагдаж болох юм. Нэгдүгээрт, эрх зүйн үндсэн салбарын (жишээлбэл, төрийн) хэм хэмжээ гэж санагдаж байна, хоёрдугаарт, эрх зүйн үндсэн салбарын хэм хэмжээ хэвээр байсаар байж тэд “эрх зүйн цогц салбар” гэж нэрлэдэг хоёрдогч бүтцэд ордог.²

Оросын Холбооны Улсын орон нутгийн эрх зүйн номлолд “орон нутгийн эрх зүй нь эрх зүйн салбар биш” гэсэн санааг жишээ нь, В.А.Баранчиков хүлээн зөвшөөрдөг:

1 Арутюнян А.Ш. Муниципальное право Армении. Ереван, 1993. х. 43

2 Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994.Х.6.

“орон нутгийн эрх зүй” нь оросын хууль тогтоомжийн салбар хоорондын цогц бөгөөд үүнд нутгийн өөрийн удирдлагын субъектууд оролцсон нийгмийн өөр өөр харилцааг зохицуулдаг хууль тогтоомж болон өөр өөр эрх зүйн хэм хэмжээг өөртөө багтаадаг.¹

Зохиогчийн үзэл санааг тайлбарлаж В.А.Баранчиковын тэмдэглэснээр:

“орон нутгийн эрх зүйн бүрэлдэхүүнд хэм хэмжээ нь багтдаггүй эрх зүйн салбарыг олоход хэцүү. Харин орон нутгийн эрх зүйд-хууль тогтоомжийн цогц салбар болохынх нь тухайд түүнд хамаардаггүй хууль тогтоомжийн салбарыг нэрлэвэл (эрүүгийн хууль, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх журам гэх мэт) хялбар байх болно гэжээ.”²

Ийм байр суурь нь орон нутгийн эрх зүйн оршин байгааг үнэн хэрэгтээ эсэргүүцэж, нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжийг механик хууль тогтоомжийн эмхэтгэл байдлаар төсөөлдөг.

В.А.Баранчиковтой хийсэн эрдэм шинжилгээний мэтгэлцээнд И.В.Выдрин: “эрх зүйн цогц салбар оршин тогтнохыг үгүйсгэхдээ Баранчиков салбар эрх зүйн (цогц салбар хууль тогтоомжоос ялгаатай) мөн чанар нь угаасаа өөрөө цогц салбар эрх зүйн оршин байх боломжийг үгүйсгэдэг гэсэн дүгнэлт хийсэн С.В.Поленинагийн бүтээлийн нөлөөнд автсан байна”³ гэжээ.

Юутай ч эрх зүйн онолд аль эрт бий болсон эрх зүйн салбар болон хууль тогтоомжийн салбарын нийцлийг С.В.Поленина шууд үгүйсгээгүй. Үүнтэй холбоотойгоор судлаач “... эрх зүйн хэлбэр, эрх зүйн хөгжлийн эх сурвалжийн нэг болсон хууль тогтоомж нь түүний агуулгатай эргэлзээгүй холбоотой, гэхдээ өвөрмөц онцлогоо хадгалсаар байна”⁴ гэж тэмдэглэжээ.

Орон нутгийн эрх зүй нь институтууд болон орон нутгийн эрх зүйн хэм хэмжээнээс бүрдсэн эрх зүйн салбар мөн. Орон нутгийн хууль тогтоомж нь салбар эрх зүйн бүтцийн илэрхийллийн гадаад хэлбэр мөн. Ингэхээр бид эхний ээлжинд агуулга, дараа нь хэлбэрийн асуудалтай тулгарч байна.

Хуучин ЗСБНХУ-ын нутаг дэвсгэр дээр батлагдсан бүх үндсэн хуулиас зөвхөн 1993 оны ОХУ-ын Үндсэн хууль нутгийн удирдлагын эрх зүйг бие

1 Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2005. Х24.

2 Баранчиков В.А. Муниципальное право Российской Федерации: Сурах бичиг. М: Экзамен, 2005, ху.14

3 Выдрин И.В. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. Х.14

4 Үзэх: Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России// Государство и право. 1999. № 9. С.5-12.

даасан эрх зүйн салбар гэж үзэж, түүний хөгжилд шууд ач холбогдолтой эрх зүйн хангалттай тооны хэм хэмжээг тогтоосон байна.

Оросын зарим хуульч-эрдэмтэд зүй ёсоор тэмдэглэсэнчлэн: “Нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоон дахь ОХУ-ын Үндсэн хуулиар тодорхойлогдсон харилцаа нь орон нутгийн эрх зүйг өөртөө агуулсан онцгой бүлэг хэм хэмжээгээр зохицуулагдсан”¹.

ТУХН-ийн бусад улсуудад нутгийн өөрийн удирдлага нь мөн адил үндсэн хуулийн түвшинд буюу харьцангуй өндөр түвшинд зохицуулагдсан. Гэвч Азербайжан, Армени, Беларусь, Гүрж, Таджики, Узбек, Туркменид орон нутгийн эрх зүй бие даасан эрх зүйн салбар байдлаар хөгжих шууд бааз суурийг нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хууль тогтоомж бий болгосон.

ТУХН-ийн гишүүн бүх улсын орон нутгийн эрх зүйн үндэсд хийсэн дүн шинжилгээ нь үндэсний эрх зүйн шинэ салбар бий болж байна гэсэн дүгнэлт хийх боломжийг олгож байна. Ямар ч нөхцөлд орон нутгийн эрх зүйг нийтийн засаглалын бие даасан институт болох нутгийн өөрийн удирдлага дээр үндэслэсэн нь үндсэндээ орон нутгийн эрх зүйг бие даасан эрх зүйн салбар болгох нөхцөлийг бий болгож байна.

Үндэсний эрх зүйн салбар болох орон нутгийн эрх зүйн судлах зүйл нь голчлон орон нутгийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагддаг удирдлагын харилцаа юм. Энэхүү харилцаа нь нийтийн засаглалын нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, хувь хүн, хуулийн этгээдийн хооронд орон нутгийн ач холбогдол бүхий, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрхлэх асуудлын хүрээнд үүссэн юм.

Зүй ёсоор бүрэлдэн тогтож байгаа эрх зүйн салбар бүхэн өөрийн гэсэн эрх зүйн зохицуулалтын аргатай байдаг. Орон нутгийн эрх зүй нь цогц салбар болохын хувьд янз бүрийн салбарт хэрэглэгддэг аргуудыг авч хэрэглэдэг.

Орон нутгийн эрх зүйд зохицуулалтын императив болон диспозитив аргын элементүүдийг хослон хэрэглэдэг гэж ер нь үздэг.²

Тухайн үзэл санаа нэлээд шударга ч гэсэн орон нутгийн эрх зүйд диспозитив элементүүд байгааг нутгийн удирдах байгууллага нь орон нутгийн өмчийн тухайд өмчлөгчийн эрхийг эдэлж, иргэний бусад харилцаанд оролцож байгаагаар нь үүнийг тайлбарлаж болохгүй байх.

Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн эрх зүй диспозитив зарчмыг иргэний

1 Эшлэл: Постова Н.В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М: Юриспруденция, 2000. с.5.

2 Үзэх: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Лавлах бүтээл, ау. 11: Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М: Ред. Н.С. Бондаря. М., 2002, ху. 27.

эрх зүйгээс авч хэрэглэдэггүй. Диспозитив зарчим нь ерөнхийдөө төрийн механизм дахь нутгийн өөрийн удирдлагын автономийн үр дүн мөн. Нутгийн удирдлагын эрх зүйн харилцаанд императив, диспозитив элементүүд хосолдгийг хүлээн зөвшөөрөхийн тулд орон нутгийн эрх зүйд хувийн эрх зүйн зарчим заавал хайх шаардлага байхгүй. Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын бие даасан байдал, нутгийн чанартай асуудлуудыг шийдвэрлэхэд тэдний онцгой бүрэн эрхтэй байх болон түүнийгээ төрийн удирдлагын байгууллагуудад шилжүүлэхгүй байх шаардлага, орон нутгийн эрх зүйн актаар зохицуулах зөвхөн орон нутгийн асуудал зэрэг нь орон нутгийн эрх зүйд диспозитив аргыг хэрэглэхэд хүргэдэг.

О.В.Марченкогийн үзэж байгаагаар орон нутгийн эрх зүйн зохицуулалтын аргын онцлог шинж нь: “Зөвшөөрлийг идэвхтэй ашиглах нөхцөлд позитив үүрэг, хоригийг зонхилон ашиглах” юм¹. Энэ нь их сонирхолтой тодорхойлолт боловч тэрээр “зонхилох” ба “идэвхтэй хэрэглээ” гэдэг ойлголтуудыг оновчтой харьцуулах боломж олгохгүй байгаа учир түүнийг субъективээр тусгаж авахаас өөр аргагүй.

Зөвшөөрөл, зохицуулалт, хоригийг хослуулан хэрэглэснээр эрх зүйн зохицуулалтын аргын тухай ойлголтыг бий болгохыг хязгаарлах оролдлогын талаар эргэлзээ төрүүлэх нь С.А. Авакьяны зөв байсан².

Орон нутгийн эрх зүй нь диспозицийг өөр өөр хэлбэрээр илэрхийлсэн эрх мэдэл олгосон (управомочивающие), үүрэгжүүлсэн (обязывающие), хориглосон (запрещающие) хэм хэмжээг өргөн хэрэглэдэг. Ингэхдээ орон нутгийн харилцааны субъектын эрх ба үүргийн нийцэл нь хуулиар тогтоосон үүрэг ба хуулиар хориглоогүй зүйлийн нэгдлээр илэрхийлэгддэг. Жишээ нь: Иргэн хуулийн дагуу нутгийн өөрийн удирдах байгууллагад хандах эрхтэй, нутгийн өөрийн удирдлагын албан тушаалтан иргэний хандсан асуудлаар хариу өгөх үүрэгтэй, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага нь өөрийн эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд хандах эрхтэй.

Орон нутгийн эрх зүйн судлагдахууны онцлогоос хамаарч, түүний ихэнх хэм хэмжээг императив гэж тооцож болно. Ингэхээр императив хэм хэмжээ зонхилох нь орон нутгийн эрх зүй нийтийн шинжтэй болохыг илэрхийлдэг. Тэдгээр нь заавал нутгийн өөрийн удирдлагын нутаг дэвсгэрийн, институтийн болон зохион байгуулалтын шинжээр илэрдэг. Эдгээр хэм хэмжээ нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний албан тушаалтны

1 Дам эшлэл: Марченко О.В. Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений: Хууль зүйн ухааны канд горилсон диссертацийн автореферат, Екатеринбург, 2004, ху. 24

2 Авакьян С.А. Конституционное право России: Боть 2. М., 2005. Боть 1. Х.55.

үүргийг тогтооно. Орон нутгийн эрх зүйн диспозитив хэм хэмжээнүүд хууль тогтоомжид агуулагдаж, журам тогтоох бөгөөд орон нутгийн эрх зүйн актаар өөрөөр тогтоогоогүй бол хүчин төгөлдөр болно. Иргэний хууль тогтоомжийн диспозитив хэм хэмжээнд агуулагдаж байгаа журмыг талууд хэлэлцэн өөрчилж болох бөгөөд ийнхүү хэлэлцэн тохиролцсон зүйл үгүй бол заавал мөрдөх шинжтэй байна. Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжийн хэм хэмжээ нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн эрх зүйн актад заасан тохиолдолд холбогдох журмаас татгалзах боломжийг (дүрмээс гажих нөхцөлийг) урьдчилан харж зохицуулсан байж болно.

Эдгээр яригдсан зүйлсийг ТУХН-ийн гишүүн Армени, Беларусь, Казахстан, Киргиз, Тажикистан, Туркмени, Украин¹ зэрэг улсуудын жишээн дээр тайлбарлавал эрх зүйн зохицуулалтын императив арга нь нутгийн удирдлагын (орон нутаг дахь төрийн удирдлагын) зохицуулалтын хүрээнд зонхилон илэрдэг гэж хэлж болно.

Энэ төрлийн удирдлага нь төрийн удирдлагын тогтолцооны бүрэлдэхүүн хэсэг, түүний доод шат бөгөөд төрийн удирдлагын бүх тогтолцоонхтой адил чанга хатуу шаталсан, төвлөрсөн байдаг. Энэ салбарт нийгмийн харилцаа нь заавал нутаг дэвсгэрийн удирдлагын байгууллага буюу нутгийн удирдлагын албан тушаалтан субъект нь байх, ингэхдээ зөвхөн эдгээрт төрийн эрх мэдэл олгогдсон байхыг урьтал болгодог.

Орон нутгийн эрх зүйн харилцаа нэг, хоёр буюу олон талын хүсэл зоригийн дагуу үүсэж болно. Нутгийн удирдлагын харилцаа нь зохион байгуулалтын шинжтэй, өөрөөр хэлбэл удирдлагын үйл ажиллагааг зохион байгуулахад дэмжлэг үзүүлдэг, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрх, чиг үүрэг, зорилтыг хэрэгжүүлэх үед үүсдэг. Орон нутгийн эрх зүйн харилцааны талуудын нэг нь ямагт тухайн нутгийн удирдах нэгжийн оршин суугч иргэн, буюу түүний төлөөлөгч (нутгийн өөрөө удирдах байгууллага) байдаг.

Орон нутгийн эрх зүйн харилцааны хүрээнд үүссэн маргааныг захиргааны журмаар буюу шүүхийн журмаар шийдвэрлэх боломжтой.

Орон нутгийн эрх зүйн харилцааны үндсэн элемент нь эрх зүйн харилцааны субъектүүд байдаг.

1. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд. Жишээ нь, Бүгд Найрамдах Азербайжан Улсын Үндсэн хуулийн 142-р зүйл “Нутаг дэвсгэрийн нутгийн өөрийн удирдлагыг сонгуулийн үндсэн дээр байгуулагддаг муниципалитетууд хэрэгжүүлнэ” гэж тогтоожээ.

“Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Армени Улсын 2002.05.07-ны

1 Украиныг хамтын нийгэмлэгт нэгдэж орох үед (Редакцийн тэмдэглэл)

хууль болон Бүгд Найрамдах Азербайжан Улсын орон нутгийн хууль тогтоомж орон нутгийн эрх зүйн харилцааны үндсэн субъектэд орон нутаг /муниципалитет/-т хамаарна гэжээ. Энэ хоёр тохиолдолд алинд нь ч муниципалитет (нийгэмлэг) нь оршин суугчдын нэгдэл, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болж байна.

Бүгд Найрамдах Беларусь Улсад нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь орон нутгийн депутатуудын зөвлөл бөгөөд нутаг дэвсгэрийн нийгмийн өөрөө удирдах байгууллага (зөвлөл, хороо, бичил дүүрэг, орон сууцны цогцолбор, сууцуудын, гудамжны, суурингийн, хөдөөгийн хороод) байдаг.

Казахстанд нутгийн өөрөө удирдах төлөөллийн институт нь - маслихат, гүйцэтгэх институт нь-акимууд байдаг. Үндсэн хуулийн 87-р зүйлийн 3 дахь хэсэгт Ерөнхийлөгч, засгийн газрын төлөөлөгч болох аким нь тухайн нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг удирдана, холбогдох засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг удирдана гэжээ.

Казахстан Улсын ерөнхийлөгч нь төрийн гүйцэтгэх засгийн тэргүүн, түүнчлэн орон нутгийн эрх зүйн харилцааны субъект болж байна. Энэ байдлын талаар үндэслэл гаргахын тулд Үндсэн хуулийн дээрх зүйлийн 4 ба 5 дахь хэсгийг эш татаж болно.

Эхний хэсэгт нь акимуудыг улсын ерөнхийлөгч албан тушаалд томилох бөгөөд хоёр дахь хэсэгт нь маслихатууд нийт гишүүдийн 2/3-ын саналаар акимуудад итгэл үзүүлэхгүй болохоо илэрхийлэх, түүнийг албан тушаалаас чөлөөлөх хүсэлтийг Ерөнхийлөгчид тавих эрхтэй. Мөн акимуудын шийдвэр, захирамжийг Ерөнхийлөгч, эсхүл Засгийн газар хүчингүй болгож болно.

Бүгд Найрамдах Киргиз Улсын нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд, улмаар орон нутгийн -эрх зүйн харилцааны субъект нь нутгийн кенешүүд - гүйцэтгэн-захирамжлах байгууллага, нутаг дэвсгэрийн нийгмийн өөрөө удирдах байгууллага (зөвлөл, бичил дүүргийн хороо, орон сууцны цогцолбор, байрууд, гудамж, орон сууцны хороонууд, кондоминиумууд) юм.

“Оросын Холбооны Улсад нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах ерөнхий зарчмын тухай” Оросын Холбооны Улсын 2003.10.06-ны № 131 дүгээр хууль нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын дараах бүтцийг тогтоосон. Үүнд:

- Орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн төлөөллийн байгууллага;
- Орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн тэргүүн;
- Нутгийн засаг захиргаа (орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн гүйцэтгэн-захирамжлах байгууллага);

- Орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хяналтын байгууллага.

Тажикистан Улсад орон нутгийн эрх зүйн харилцааны субъект нь нутгийн сонгогдсон төлөөлөх эрх мэдлийн байгууллага буюу ардын депутатуудын мажлис юм. Орон нутагт гүйцэтгэх эрх мэдлийг төрийн төргүүний төлөөлөгч буюу дүүрэг, хот, районы дарга удирдана.

Узбекистанд авч үзэж байгаа эрх зүйн харилцааны субъект нь хокимаар удирдуулсан ардын депутатуудын зөвлөл юм.

“Иргэдийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай” Узбекистан Улсын 1999.04.14 -ний № 758-1 хуулийн 7-р зүйлд иргэдийн өөрөө удирдах байгууллага нь гацаа, суурин, тосгоны (аул) төлөөлөгчдийн цуглаан (сход) иргэдийн цуглааны кенгаш, иргэдийн цуглааны шалган байцаах комисс юм гэж заажээ.

Украины орон нутгийн эрх зүйн субъект нь нутгийн нийгэмлэг, хөдөө, тосгон, хотын зөвлөлийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд юм.

2. Хүн ам. Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд нь иргэдэд орон нутгийн чанартай асуудлаар бие даасан шийдвэр гаргах боломжийг олгодог гэсэн дүгнэлтийг ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн удирдлагын тухай хуульд хийсэн харьцуулсан дүн шинжилгээ харуулж байна. Армени Улсын хууль тогтоомж нийгэмлэг гэдэг нь хүн амын нэгдэл мөн гэж тогтоосон. Оршин суугчдын цогц нэгдэл нь нийгэмлэгийн хүн амыг бүрдүүлдэг.

Казахстан, Киргиз, Орос, Таджик, Туркменистан, Узбек, Украин улсуудын Үндсэн хуулийн хэм хэмжээнд хүн ам нь орон нутгийн эрх зүйн харилцааны субъект гэж тодорхойлжээ.

Гэхдээ ТУХН-ийн гишүүн зарим улсуудад хүн ам нь эрх зүйн харилцааны субъект мөн гэж шууд заагаагүй байгааг бас анхаарах хэрэгтэй. Жишээ нь, Беларусь Улсын 1996 оны Үндсэн хуулийн 118-р зүйлд депутатуудын нутгийн зөвлөлийг тухайн засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжийн иргэд 4 жилийн хугацаатай сонгоно. Энэ нөхцөлд иргэн гэж тодорхой газар нутгийн хүн амыг ойлгоно, учир нь иргэншил нь тухайн харьяат улстайгаа /түүний нэг хэсэгтэй биш/ эрх зүйн холбоотой байхыг хэлнэ гэжээ.

3. Нутаг дэвсгэрийн нийгмийн өөрөө удирдах байгууллагууд. Үнэндээ ТУХН-ийн гишүүн бараг бүх улсад дурдсан байгууллагууд нь орон нутгийн эрх зүйн харилцааны субъект юм. Тэдний эрх зүйн байдлын онцлог нь нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүн ам шууд оролцдогт оршино. “Нутгийн өөрийн удирдлага ба нутгийн төрийн удирдлагын тухай” Киргиз Улсын 2002.01. 12-ны № 5 дугаар хуулийн 47-р зүйлийн дагуу нутаг дэвсгэрийн нийгмийн өөрийн удирдлага гэдэг-гацаа, тосгон, хотын нутаг дэвсгэрийн тодорхой хэсэгт орон нутгийн чанартай асуудлыг

өөрийн хариуцлага дор өөрийн санаачлагаараа бие даан шийдвэр гаргахын тулд иргэд оршин суугаа газраараа өөрсдөө зохион байгуулагдахыг хэлнэ.

Нутаг дэвсгэрийн нийгмийн өөрийн удирдлагын байгууллага нь тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугч иргэдийн сайн дурын нэгдэл бөгөөд түүний үйл ажиллагаа нь орон нутгийн түвшинд шийдвэр гаргахад чиглэнэ.

“ОХУ-ын Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг зохион байгуулах ерөнхий зарчмын тухай” Холбооны 2003.10.06-ны хуульд Киргиз Улсын хуулийн адил нутаг дэвсгэрийн олон нийтийн өөрийн удирдлагын тодорхойлолтыг өгчээ. Ингээд 27 дугаар зүйлд заасны дагуу нутаг дэвсгэрийн олон нийтийн өөрийн удирдлага гэж нутгийн чанартай асуудлаар өөрийн санаачлагыг хариуцлагатайгаар бие даан хэрэгжүүлэх, нутгийн тодорхой хэсэгт оршин суугч иргэдийн өөрсдийн байгууллага юм.

Нутаг дэвсгэрийн олон нийтийн өөрийн удирдлагыг иргэний шууд оролцоогоор иргэдийн хурал, цуглаан зохион байгуулах замаар тухайн газар нутагт хэрэгжүүлнэ.

“Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Украины 1997.05.21-ний № 280/-ВР хуулийн дагуу иргэд өөрсдийгөө зохион байгуулах байгууллага байгуулж болно. Ингэхлээр, хөдөөгийн, тосгоны, хотын, хот дахь районы зөвлөлүүд оршин суугчдын хүсэлтээр байр, гудамж, хороолол болон иргэдийн бусад өөрийн зохион байгуулалтын байгууллагыг байгуулж, тэдэнд өөрийн эрх мэдэл, хөрөнгө санхүүг олгох эрхтэй.

Украины нутаг дэвсгэрийн олон нийтийн өөрийн удирдлагын үндсэн байгууллага нь оршин суугч иргэдийн нийтийн хурал бөгөөд нутгийн чанартай асуудлыг шууд оролцооны хэлбэрээр шийднэ.

Орон нутгийн эрх зүйн харилцааны өөр субъект нь ард нийтийн санал хураалт, сонгууль болон бусад хэлбэрээр саналаа шууд илэрхийлэхэд оролцож байгаа иргэд болон өөрийн удирдлагын байгууллагуудын холбоо, эвлэл, төр засгийн байгууллагууд байж болно.

Орон нутгийн эрх зүйн салбар нь системийн шинж чанартай. Орон нутгийн эрх зүйн системийн зорилго нь гадаад орчинтой хамтын ажиллагаатай, харьцангуй бие даасан, тогтвортой, үйл ажиллагаа нь хараат бус (өөртөө засах эрхтэй), бүхэл нэгдэл бүхий бүтэцтэй, өөрийн хууль зүйн мөн чанараараа нэгдмэл байхаар илэрхийлэгдэнэ.

Энэ системийг бүрэлдүүлэгч нь: зарчмууд, институтууд, нутгийн удирдлагын эрх зүйн хэм хэмжээ юм.

Салбарын зарчмууд нь орон нутгийн эрх зүйн суурь учир анхдагчийн үүрэг гүйцэтгэдэг. Эдгээр зарчмууд нь нутгийн өөрийн удирдлагын ерөнхий шалгууруудыг гаргадаг, үүгээрээ ТУХН-ийн аливаа гишүүн улсуудын

хүрээнд өөрийн удирдлага нэгдмэл байх шаардлагатай арга хэмжээгээр хангадаг.

ТУХН-ийн гишүүн улсуудын Үндсэн хуулиар баталсан орон нутгийн эрх зүйн зарчмуудыг тусгайлан тодорхойлж болно. Үүнд:

- Орон нутгийг /муниципалитетыг/ сонгуулийн үндсэн дээр үүсгэн байгуулах;
- орон нутгуудын /муниципалитетуудын/ хараат бус байдлын баталгаа (Армени, Азербайжан);
- Нутгийн чанартай асуудлуудаар улсын нийтийн эрх ашгийн хүрээнд шийдвэр гаргах (Беларусь, Казахстан, Киргиз);
- Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны бие даасан байдал;
- Нутгийн өөрийн удирдлагын шүүхийн хамгаалалт;
- орон нутгийн байгууллагад материаллаг болон мөнгөн хөрөнгийн зардлыг нөхөн төлсөн нөхцөлд төрийн өмнө орон нутгийн байгууллагын хүлээх хариуцлага (ОХУ);

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн байдлыг зохицуулсан хуульд туссан зарчмууд нь үндсэн хуулийн зарчмын тогтолцоог нэмж, хөгжүүлж байдаг.

Ингээд “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Армени Улсын 2002.05.07-ны хуулийн 9-р зүйл нутгийн өөрийн удирдлагын дараах зарчмуудыг тогтоожээ:

- Ерөнхий эрх мэдэл - хуульд өөрөөр заагаагүй бол нутгийн эрх ашгийг хөндсөн аливаа үйл ажиллагаа явуулах эрх;
- Нутгийн өөрийн удирлагыг хэрэгжүүлэхдээ бие даасан, өөрийн хариуцлагатай байх;
- Хуулиар тогтоогдсон бүрэн эрх, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх санхүүжилтийн хэрэгсэл нь хүрэлцэхүйц байх;
- Хэрвээ эдгээр бүрэн эрхийг орон нутгийн байгууллага хэрэгжүүлэх нь илүү үр нөлөөтэй байхаар бол төрийн байгууллагын бүрэн эрхийг түүнийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хуулиар тогтоогдсон санхүүгийн хэрэгслийн хамт нийгэмлэгт шилжүүлэх;
- Нийгэмлэгийн өмчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хуулиар тогтоосон журмын дагуу хамгаалах;
- Санхүүгийн тэгшитгэх зарчмаар санхүүгийн хувьд чадамж сул нийгэмлэгүүдэд дэмжлэг үзүүлэх;
- Зарим асуудлуудыг хамтран шийдвэрлэх зорилгоор бусад нийгэмлэгүүдтэй хамтран нийгэмлэг дундын нэгдлийг хуулийн дагуу байгуулах;
- Нийгэмлэгийн гишүүдэд тайлагнах;

- Нутгийн өөрийн удирлагын байгууллагуудын үйл ажиллагааг ил тод цэвэр тунгалаг байлгах.

“Нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Беларусь Улсын 2010.01.04-ний хуулийн 3-р зүйлд нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын дараах зарчмуудыг тогтоосон байна:

- Эрх зүйт ёс;
- Нийгмийн шударга ёс;
- Иргэний эрх ба хууль ёсны эрх ашгийг хамгаалах;
- Төрийн ба орон нутгийн эрх ашгийг зохистой хослуулан, иргэдийн эрх ба хууль ёсны эрх ашгийг хөндсөн асуудлуудыг шийдвэрлэхэд нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын оролцоог хангах;
- Нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцооны иж бүрэн байдал болон нэгдлийг хангах. Нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын харилцан үйлчлэл;
- Нутгийн удирдах болон өөрийн удирдлагын байгууллагын эрх хэмжээг зааглан тогтоох; нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг сонгох, тэд иргэдэд тайлагнадаг байх;
- Ил тод байдлыг эрхэмлэж, олон нийтийн саналыг харгалзаж, нутгийн чанартай чухал асуудлуудаар гаргасан шийдвэрийг иргэдэд тогтмол мэдээлж байх;
- Нутгийн удирдах, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд гаргасан шийдвэрийнхээ хууль ёсны, үндэслэлтэй байдлыг хариуцах;
- Зөвлөлүүд, гүйцэтгэн-захирамжлах байгууллагуудын бүрэн эрхийнхээ хүрээнд гаргасан шийдвэрийг заавал биелүүлэх;
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд нь орон нутгийн чанартай асуудлаар өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд шийдвэр гаргахдаа бие даасан, хараат бус байх;
- Нутгийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хууль болон бусад актаар хязгаарлаагүй бол нутгийн удирдах болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхийг хязгаарлахгүй байх.

“Оросын Холбооны Улсын нутгийн өөрийн удирдлагын ерөнхий зарчмын тухай” 2003.10.06-ны хуульд нутгийн өөрийн удирдлагын зарчимд зориулсан зүйл ороогүй. Гэвч нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний албан тушаалтны үйл ажиллагааны чухал суурь зарчмуудыг тогтоосон байна.

Иймд хуулийн сонирхол татсан заалтуудыг авч үзье:

- ОХУ-ын бүх нутаг дэвсгэрт хот, хөдөөгийн тосгон, хотын тойрог (дүүрэг), орон нутгийн районуудад нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах. /зүйл 10/;
- Орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж өөрийн байгууллагын бүтэц, статусыг өөрөө тодорхойлох /зүйл 34, 1, 2 дахь хэсэг/;
- Хуульд зааснаас бусад тохиолдолд төрийн байгууллага, төрийн албан тушаалтан нутгийн өөрөө удирдах байгууллага байгуулж, түүний албан тушаалтныг томилохгүй байх /34 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг/;
- Нутгийн өөрийн удирдлагын албан тушаалтан, депутатууд хүн амд ажлаа хариуцаж, тайлагнах /Зүйл 34, хэсэг 4, зүйл 44, 8 хэсэг/;
- Нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд төрийн болон нутгийн удирдах байгууллагууд иргэдтэй хамтран ажиллах. /зүйл 33. Хэсэг 2/;
- Иргэд саналаа шууд илэрхийлэх замаар болон нутгийн удирдах байгууллага, албан тушаалтны бүрэн эрхийн хүрээнд гаргасан шийдвэрийг заавал биелүүлэх /зүйл 22, 6,7 дахь хэсэг, Зүйл 29, 4 дэх хэсэг/.

Дундад азийн ихэнх улсын хууль тогтоомж дараах зохион байгуулалтын суурь зарчмуудыг баталсан байна:

- Эрх зүйт ёс, нийгмийн шударга ёс;
- Өөрийн хангалт, өөрийн санхүүжилт, өөрийн зохицуулалт;
- Иргэд шууд ардчилал, эсхүл нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагын хэлбэрээр хүсэл зориггоо илэрхийлэх;
- Нутаг дэвсгэрийн олон нийтийн өөрийн удирдлагын эрхийг хэрэгжүүлэх;
- Нутгийн чанартай асуудлуудыг чөлөөтэй хэлэлцэж, хамтын шийдвэр гаргах.

“Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Украин Улсын хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа 1997.05.21-ний хуулиар дараах зарчмуудыг тогтоосон байна.

- ардын засаглал;
- эрх зүйт ёс;
- ил тод байдал;
- хамтын шийдвэр гаргах;
- нутгийн болон төрийн ашиг сонирхлыг хослуулах;
- сонгуульт ёс;
- нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүй, зохион байгуулалт болон материал- санхүүгийн бие даасан байдал;

- нутаг дэвсгэрийн нийгэмлэгүүдийн өмнө хариуцлага хүлээх, тайлагнах;
- нутгийн өөрийн удирдлагыг төрөөс дэмжиж, баталгаа өгөх;
- нутгийн өөрөө удирдах эрхийн шүүхийн хамгаалалт (Зүйл 4).

Орон нутгийн эрх зүйн салбарт нэгдсэн эрх зүйн институтууд нь нутгийн өөрийн удирдлагын янз бүрийн асуудалтай холбоотой нийгмийн нэг төрлийн харилцааг зохицуулдаг хэм хэмжээний бүлгийг төлөөлдөг.

Орон нутгийн эрх зүйн институтууд нь олон янзын, олон хувилбартай байдаг. Энэ нөхцөл байдал нь нутгийн өөрийн удирдлагын харилцаа нийлмэл олон хэлбэртэй болохыг илэрхийлдэг.

ТУХН-ийн гишүүн бүх улсуудад орон нутгийн эрх зүйн институтэд дараах институт хамаарна:

- нутгийн өөрийн удирдлагын нутаг дэвсгэрийн үндэс;
- орон нутгийн /муниципалын/ байгууллагууд ба албан тушаалтнууд;
- орон нутгийн ач холбогдолтой асуудлууд ба орон нутгийн засаглалын бүрэн эрх;
- орон нутгийг сонгууль ба нутгийн ард нийтийн санал хураалт;
- орон нутгийн /муниципалын/ алба;
- орон нутгийн засаглалын байгууллага, түүний албан тушаалтны хариуцлага.

“ТУХН-ийн гишүүн улсуудын орон нутгийн эрх зүйн” ойлголт нь салбар эрх зүй гэсэн ойлголтыг илэрхийлдэггүй, учир нь тухайн төрийн дээр байх үзэгдэл мэт ийм эрх зүйн салбар байх боломжгүй.

Тодорхой нэг улсын орон нутгийн эрх зүй гэж байдаг. Тийм байдлаар “ТУХН-ийн гишүүн улсуудын орон нутгийн гэдэг нэр томъёог хэрэглэсэн үед дараах зүйлийн талаар ярьж байгаа байж болно:

- нэгдүгээрт, хам үзэгдлийн тухай;
- хоёрдугаарт, ЗСБНХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улсуудын орон нутгийн эрх зүйн харьцуулсан болон цогц судалгааны тухай;
- гуравдугаарт, орон нутгийн эрх зүйн нэгдсэн шинжлэх ухааны салбарын тухай.

Иймээс, орон нутгийн эрх зүйн шинжлэх ухааны судлалд харьцуулсан эрх зүйн судалгааны аргыг хэрэглэж байна. Юуны өмнө, ТУХН-ийн гишүүн улсуудын орон нутгийн систем дэх ерөнхий ба онцлог байдлыг тодруулахад энэ аргыг хэрэглэх нь оновчтой байгаа юм. Үүнээс гадна, харьцуулсан орон нутгийн эрх зүй гэдэгт нэлээд хэдэн орон нутгийн системд дүн шинжилгээ хийж, тэдгээрийн тодорхой асуудлуудыг харьцуулах замаар хийх судалгааг ойлгоно.

Аливаа харьцуулсан эрх зүйн судалгаа, түүний дотор ТУХН-ийн гишүүн улсуудын харьцуулсан орон нутгийн эрх зүйн судалгаа ОХУ-ын Үндсэн хуулийн болон орон нутгийн эрх зүйд өмнө нь хамрагдаж байгаагүй төр, эрх зүйн бодит үйл ажиллагааг судлах боломжийг олгож байна. Зөвлөлт засгийн орон зайд бүрэлдэн бий болсон төр, эрх зүйн институтуудийг судлахын ач холбогдол нь интеграцчилах процессыг ТУХН-ийн хүрээнд хөгжүүлж, хамгаалахад чиглэснээр тодорхойлогдоно.

Энэ нь эцсийн дүндээ нэг талаас, евроазийн агуу том геополитикийн орон зайг хамгаалах, нөгөө талаас, цаг хугацаа өнгөрөхтэй хамт улс төр, эдийн засаг, соёл, цэрэг - батлан хамгаалахын үнэ цэнэтэй холбоодыг бий болгох явдал юм.

4.2. Нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн зохицуулалт

Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа эрх зүйн хэм хэмжээний бааз суурийн чанар, нутгийн өөрийн удирдлагын хөгжлийн орчин үеийн шатны онцлог болсон орон нутгийн эрх зүйн зохицуулалтад тохиолдож байгаа ээдрээтэй процесст найдвартай суурь болох түүний чадвар нь өнөөгийн нөхцөлд чухал ач холбогдолтой байна. Энэ мэтчилэн нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцооны үр нөлөөтэй үйл ажиллагаа нь олон талаараа түүний эрх зүйн үндсийн хөгжлийн төвшингөөр тодорхойлогдож байна. Хууль тогтоомжийг нарийвчлан боловсруулахгүйгээр нутгийн өөрийн удирдлагыг боловсронгуй болгох боломжгүй юм.

Орон нутгийн эрх зүйн үндэс нь нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтыг зохицуулах хэм хэмжээний акт болон эрх зүйн хэм хэмжээний харилцан уялдаатай тогтолцоог илэрхийлдэг.

ТУХН-ийн гишүүн орнуудын үндсэн хуульд гадаадын ихэнх ардчилсан улсуудын үндсэн хуулиудын адил нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон нутгийн удирдах байгууллагуудын эрх зүйн байдлыг тусгай бүлэг, хэсэг, зүйл, заалтаар зохицуулдаг.

Жишээ нь, Армени Улсын 1995 оны 6 сарын 5-ны Үндсэн хуулийн “Нутаг дэвсгэрийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлага” гэсэн 7-р бүлэгт нутгийн өөрийн удирдлагын институтын хамгийн чухал хэд хэдэн зарчмыг тогтоосон байна. Энэ нь хөдөөний болон хотын нийгэмлэгт нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх, түүнчлэн орон нутгийн өмчийн дэглэм, албан татвар, хураамж тогтоох, төсвөө бие даан батлах, түүний гүйцэтгэлийг хянах зэрэгт хамааралтай байдаг /зүйл 105, 106/.

Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалт, эрх зүйн байдлыг зохицуулсан үндсэн хуулийн хэм хэмжээ тогтоосон заалтыг Армени Улсын дараах хуулиудад дэлгэрүүлэн тодорхойлжээ. Үүнд:

- “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 2002.05.07;
- “Нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын сонгуулийн тухай” 1996. 06. 22;
- “Сонгуулийн тухай” 1999. 02. 05;
- “Орон нутгийн /муниципалын/ албаны тухай” 2004. 12. 14;
- “Бүгд Найрамдах Армени Улсын муж дахь төрийн удирдлагын тухай” Армени Улсын ерөнхийлөгчийн зарлиг.

Бүгд Найрамдах Беларусь Улсын Үндсэн хуулийн “Нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлага” гэсэн V бүлэг нь нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагад зориулагджээ. 117 дугаар зүйл нь нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагыг иргэд нутгийн депутатуудын зөвлөл, гүйцэтгэн-захирамжлах байгууллага, нутаг дэвсгэрийн нийгмийн өөрөө удирдах байгууллага, нутгийн ард нийтийн санал хураалт, хурал, төрийн болон нийгмийн хэрэгт шууд оролцох бусад хэлбэрээр хэрэгжүүлнэ гэжээ.

Нутгийн зөвлөлүүд нь Хамтын нөхөрлөлийн бусад орнуудын нэгэн адил Үндсэн хуулийн дагуу хангалттай эрх мэдэлтэй: нутгийн депутатуудын зөвлөл, тэдгээрийн гүйцэтгэн захирамжлах байгууллага орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлуудыг нийт улсын болон тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугч иргэдийн эрх ашиг, сонирхлын үүднээс шийдвэрлэх, дээд шатны төрийн байгууллагын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх /зүйл 120/.

Үндсэн хуулиар орон нутгийн төсөв, түүний гүйцэтгэл, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн хөтөлбөр, нутгийн төсөв болон түүний биелэлтийн тайланг батлах, хуульд заасны дагуу орон нутгийн татвар, хураамжийг тогтоох, хураах, коммуны хөрөнгийг удирдах журмыг тогтоох, нутгийн нийт иргэдийн санал хураалтыг товлыхыг нутгийн депутатуудын зөвлөлийн онцгой эрх мэдэлд хамруулсан /зүйл 121/.

Беларусь Улсын Үндсэн хуулийн 123 дугаар зүйлийн дагуу нутгийн депутатуудын зөвлөл нь хуулийн шаардлагыг удаа дараа буюу ноцтой зөрчвөл Бүгд Найрамдах Улсын зөвлөл нутгийн зөвлөлийг тарааж болно.

Энэ заалтыг Бүгд Найрамдах Беларусь Улсын “Нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 2010 оны 2 сарын 4-ний 108-3 дугаар хуулиар нарийвчлан зохицуулсан.

1995.8.30-ны Казахстан Улсын Үндсэн хуулийн “Нутгийн төрийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлага” хэмээх VIII бүлэгт Бүгд Найрамдах

Улсын нутгийн төлөөллийн байгууллагыг байгуулах, зорилт, шинж чанар, томилгооны журамтай хамааралтай нийтлэг заалтыг тодорхойлсон. Үндсэн хууль нутгийн удирдлагыг тухайн нутаг дэвсгэрт ажлын нөхцөл байдлын талаар хариуцлага хүлээх байгууллага хэрэгжүүлнэ гэж заажээ.

Дээр тэмдэглэсний дагуу нутгийн төлөөллийн байгууллагууд - маслихат-тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн иргэдийн хүсэл зоригийг нийт улсын ашиг сонирхлыг харгалзан илэрхийлж, түүнийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай арга хэмжээг тодорхойлно (зүйл 86, 1 дэх хэсэг).

Маслихатын бүрэн эрхэд хамаарах асуудлуудын жагсаалтыг дээрх зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан:

1) Нутгийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн хөтөлбөр, орон нутгийн төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах;

2) Засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн байгууллагын эрхлэх асуудалд хамруулсан асуудлыг шийдвэрлэх;

3) Хуульд заасан маслихатын эрхлэх асуудлаар нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын удирдлагын тайланг хэлэлцэх;

4) маслихатын байнгын комисс болон бусад ажлын албыг байгуулах, тэдний үйл ажиллагааны тайланг сонсох болон маслихатын ажлыг зохион байгуулахтай холбоотой бусад асуудлын шийдвэрийг сонсох;

5) Иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлын холбоотой бусад бүрэн эрхийг хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх.

Дээр тэмдэглэгдсэн асуудлуудыг “Казахстан Улсын нутгийн төлөөллийн болон гүйцэтгэх байгууллагын тухай” 1993.12.10-ны хууль, 1995.12.28-ны “Казахстан Улсад сонгууль явуулах тухай” ерөнхийлөгчийн зарлиг, “Казахстан Улсын нутгийн төрийн удирдлагын тухай” 2001.1.23-ны 148-2 дугаартай хуулиар илүү тодорхой зохицуулсан.

Киргиз Улсын 1993. 5. 5-ны Үндсэн хуулийн (1996.2.10-нд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан) 76, 77-р зүйл, “Нутгийн төрийн удирдлага” гэсэн хоёрдугаар бүлэгт орон нутаг дахь нутгийн төрийн удирдлагын байгууллагуудын үйл ажиллагааны тухай заалтуудыг баталсан.

Киргизийн Үндсэн хуулийн 7 дугаар бүлэгт нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн байдлыг зохицуулсан.

95 дугаар зүйлд зааснаар нутгийн кенешүүд:

- Нутаг дэвсгэрийн нийгэм-эдийн засгийн хөгжил, хүн амын нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрийг батлах, хянах;
- Орон нутгийн төсөв, түүний биелэлтийн тайланг батлах, түүнчлэн төсвийн гадуурх хөрөнгийн зарцуулалтын тухай мэдээллийг сонсох;
- Депутатуудын гуравны хоёрын олонхиор тухайн нутаг дэвсгэрийн

нэгжийн төрийн удирдлагын байгууллагын тэргүүнд итгэл үл үзүүлэхээ илэрхийлэх эрхтэй гэж заажээ.

Орон нутгийн чанартай асуудлыг кенешүүд нутгийн төрийн удирдлагаас хамааралгүйгээр бие даан шийдвэрлэнэ.

Уламжлал ёсоор дундад азийн бусад улсуудын нэгэн адил нутгийн төрийн удирдлага ба нутгийн төрийн эрх барих байгууллагуудын тухай үндсэн хуулийн заалтуудыг “Нутгийн өөрийн удирдлага ба нутгийн төрийн удирдлагын тухай” 2002.01.12-ны (Киргизийн Бүгд Найрамдах Улсын 2003 оны 9 сарын 25-ны 216 дугаар хуулиар нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан) хуулиар зохицуулжээ.

Узбекистан Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн “орон нутаг дахь төрийн удирдлагын үндсийн тухай” ХХI бүлэг нь нутгийн өөрийн удирдлагад биш, нутгийн ажил хэргийг удирдах төрийн удирдлагад бүрэн зориулагджээ.

Гэхдээ орон нутгийн эрх зүйн статусыг тусгай актаар тогтоосон байна:

- “Иргэдийн хурал болон түүний дарга, гишүүдийг сонгох тухай” хууль, 1994.05.05-ны /№1050-ХII/;
- “Иргэдийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай” хууль, 1999.04.14-ний /№759-I/.

Украины 1996 оны 6 дугаар сарын 28-ны Үндсэн хуулийн “Нутгийн өөрийн удирдлага” гэсэн XI бүлэгт нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь Украины Үндсэн хууль болон бусад хуулийн хүрээнд орон нутгийн ач холбогдолтой бүх асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой нутгийн бие даасан агуу эрхтэй этгээд гэжээ /зүйл 140/.

Нутаг дэвсгэрийн “громада” нь хязгаарлагдсан нутаг дэвсгэр дээр цомхон амьдрах гэсэн нийтлэг эрх ашигтай суурин, тосгон, хотын иргэдийг нэгтгэсэн нутаг дэвсгэрийн нэгж юм.

Нутгийн өөрийн удирдлагыг тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн иргэд нэг бол ард нийтийн санал хураалтаар, эсхүл нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд-суурин, тосгон, хотын зөвлөл, тэдгээрийн гүйцэтгэх хороодоор хэрэгжүүлдэг.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь төрийн эрх барих байгууллагаас тусдаа байх ба тэдний тогтолцоонд ордоггүй. Гэвч суурин, тосгон, хотод нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага байхгүй учраас нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд гүйцэтгэх эрх мэдлийн тодорхой зарим үүргийг эрх шилжүүлсний үндсэн дээр гүйцэтгэдэг. Ингэхлээр, зөвхөн энэ чиглэлээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд гүйцэтгэх засаглалын байгууллагуудад ажлаа тайлагнана.

Дараах хууль тогтоомжийн актууд нутгийн өөрийн удирдлагын

онцлогийг тогтооход чухал ач холбогдолтой:

- “Украины нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1997.05.21 №280/97-ВР;
- “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын албадын тухай” 2001.06.07 №2493-III;
- “Нутгийн зөвлөлийн депутатын статусын тухай” 2002.07.11, №93-IV;
- “Нийт Украины болон нутгийн ард нийтийн санал асуулгын тухай” 1991.07.03, №1286- XII;
- 2001.07.11, №2625- III, “Хүн амын өөрийгөө зохион байгуулах байгууллагын тухай”.

Үнэндээ ТУХН-ийн гишүүн бүх улсад орон нутгийн эрх зүйн зохицуулалтад холбогдох эрх зүйн актууд чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Эдгээрт иргэдийн хурал, бүх нийтийн санал хураалтаар баталсан журам, дүрэм, төлөөллийн болон гүйцэтгэн-захирамжлах байгууллагын шийдвэр орно.

4.3. ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын хөгжлийн орчин үеийн чиг хандлага

Нутгийн өөрийн удирдлагын үүсэл, хөгжил нь улс орон болон түүхэн цаг үеэс үл хамаарч төрийн нөлөөг уламжлал ёсоор өөртөө хадгалдаг. Тийм учраас төр засгийн ба орон нутгийн өөрийн удирдлагын хамтын харилцааны бодит загвар нь хуучин ЗСБНХУ¹-ын (цаашид ЗСБНХУ гэх)¹ нутаг дэвсгэрт төдийгүй дэлхий нийтэд бүхэлд нь тулгамдсан асуудал хэвээр байсаар байна. Өнөөдөр ТУХН-ийг² бүрдүүлж байгаа улсуудын

1 ЗСБНХУ-ын 1977.10.07-нд батлагдсан Үндсэн хуулийн 71-р зүйлийн дагуу “ЗСБНХУ-д нэгдсэн: Зөвлөлт Оросын Холбооны Социалист Улс, Зөвлөлт Социалист Украин Улс, Зөвлөлт Социалист Беларусь Улс, Зөвлөлт Социалист Узбек Улс, Зөвлөлт Социалист Казак Улс, Зөвлөлт Социалист Гүрж Улс, Зөвлөлт Социалист Азербайжан Улс, Зөвлөлт Социалист Литва Улс, Зөвлөлт Социалист Молдав Улс, Зөвлөлт Социалист Латви Улс, Зөвлөлт Социалист Киргиз Улс, Зөвлөлт Социалист Таджик Улс, Зөвлөлт Социалист Армени Улс, Зөвлөлт Социалист Туркмени Улс, Зөвлөлт Социалист Эстони Улс.” Энэ бүлэгт Латви, Литва, Гүрж, Эстоннос бусад дээр дурдсан улсуудын нутгийн өөрийн удирдлагын үүсэж бий болсон тухай асуудлыг авч үзнэ.

2 Тусгаар улсуудын хамтын нийгэмлэг (ТУХН) гэдэг нь Беларусь Улс, Оросын Холбооны Улс болон Украины “Тусгаар Улсуудын Хамтын Нийгэмлэгийг байгуулах тухай” 1991.12.08-ны хэлэлцээрийн үндсэн дээр зөвлөлт засгийн дараах орон зайд үүсэж бий болсон улс хоорондын нэгдэл юм. Дараа нь 1991.10.21-нд батлагдсан Алма-Атагийн тунхаг бичгээр Азербайжан,

ихэнх нь төрийн болон нутгийн хамтын нийгэмлэгийн эрх ашгийн ухаалаг холбоосын арга, хэлбэрийг идэвхтэй эрэлхийлж байгаа (хамгийн эхний ч биш, сүүлийн ч биш улсууд) юм. Ингэхээр ЗСБНХУ-ыг задарсны дараа тухайн геополитикийн орон зайд нийгмийг удирдах орчин үеийн нөхцөлд иргэдийн нутгийн өөрийн удирдлага ба төрийн удирдлагын элементүүдийн өвөрмөц нийцлийн чиг хандлага гарч ирсэн.

Нутгийн өөрийн удирдлагын салбарт үзүүлэх төрийн нөлөөллийн арга, хэлбэрүүд нь давамгайлах болсныг хүлээн зөвшөөрөхгүй байж болохгүй. Төр ба нийгмийн хэргийг удирдах удирдлагын чиг үүргийн өөрчлөлтийн явцад нутгийн өөрийн удирдлагын механизм нь төрийн удирдлага руу улам бүр ойртож байгааг харуулж байна. Түүгээр үл барам, нийгмийн амьдралын янз бүрийн салбарын удирдлагад эдгээр механизмууд нягт холилдож байна. Үүний үр дүнд нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээ өргөжиж байна.

Нутгийн өөрийн удирдлага нь хуучин зөвлөлтийн Бүгд Найрамдах улсуудад тусгаар тогтносон ардчилсан засаг төр хөгжих үндэс суурь нь байх бөгөөд түүнгүйгээр үнэ цэнэтэй иргэний нийгэм, төрийн нэгдмэл чанарыг байгуулах боломжгүй юм. Үүнээс гадна,

нутгийн өөрийн удирдлага нь өөрийн мөн чанараараа хүн амын нутгийн хэрэгцээг хангах, өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэх зориулалттай. Нутгийн өөрийн удирдлага байхгүй бол эдгээр орон нутгийн чанартай асуудлыг төр, түүний байгууллагууд хариуцах болох бөгөөд үр нөлөөтэй гүйцэтгэх нь юу л бол... Үүнээс үүдээд нутгийн өөрийн удирдлага, төр хоёрын хоорондын харилцааг бий болгохдоо төр засаг түүнийг хөгжүүлэх болон идэвхтэй үйл ажиллагааны нөхцөлийг хангаж өгөх ёстой¹.

Армени, Гүрж, Казахстан, Киргиз, Молдав, Таджикистан, Туркмени, Узбекистан, Украин улсууд ТУХН-ийн гишүүн болсон. 2008 оны 8-р сарын 12 -нд Гүрж Улсын ерөнхийлөгч М. Саакашвили Гүрж Улс ТУХН-ээс гарах тухай мэдэгдсэн. Ингээд 2008.08.14-нд Гүржийн парламент Гүрж Улс ТУХН-ийн бүрэлдэхүүнээс гарах шийдвэрийг санал нэгтэй баталсан. ТУХН-ийн дүрмийн дагуу (1-р бүлэг, 9-р зүйл) гишүүн улсууд нь хамтын нийгэмлэгээс гарах эрхтэй. Ийнхүү гарах гэж байгаа тухай тухайн улс гарахаасаа 12 сарын өмнө бичгээр мэдэгдэх ёстой. Ингээд 2008.10.09-нд Оросын Гадаад хэргийн сайд С.Лавров ТУХН-ийн гишүүн орнуудын Гадаад хэргийн яамдын Зөвлөл Гүрж Улсыг ТУХН -ийн гишүүнчлэлийг 2009 оны 8 дугаар сараас зогсоох тухай албан ёсны шийдвэр гарсныг мэдээлсэн. Ингээд 2009.08.18-нд Гүрж нь албан ёсоор ТУХН-ийн бүрэлдэхүүнээс гарсан.

Үзэх: Крылов К.П., Савичева Е.М. Содружество Независимых Государств: Сурах бичиг арга зүйн гарын авлага. М. РУДН хэвлэлийн газар, 2010. Ху. 70.

¹ Эшлэл: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели.м. Статут, 2007. X. 5.

Ийм учраас, нэг талаас, тухайн нийгмийн үзэгдлийн үр дүнтэй үйл ажиллагаа нь ихээхэн хэмжээнд төрийн бодлогоор тодорхойлогддог, нөгөө талаас, төрийн удирдлагын байгууллагуудтай харилцан ажиллагаа нь орон нутгийн бодлогын чухал бүрэлдэхүүн хэсгийн нэг мөн гэж үздэг нь гайхах зүйл биш юм.

Үүнтэй холбоотойгоор оросын эрдэмтэн Н.Л.Пешинтэй санал нийлэхгүй байж боломгүй юм. Бидний үзэж байгаагаар, “Хуурамч биш харин бодитой нутгийн өөрийн удирдлага нь төрийн эрх мэдэлд эерэг нөлөө үзүүлж чадна”¹ гэж дүгнэсэн нь бидэнд үнэмшилтэй санагдаж байна.

Энэ бүгдээс ХХ зууны сүүлийн 10 жил бол зөвлөлт засгийн дараах орон зайд үйлчилж буй төр, эрх зүйн түүхэнд Үндсэн хууль болон орон нутгийн эрх зүйд томоохон шинэчлэл хийсэн он жилүүд байсан бөгөөд энэ нь эдгээр улс оронд нутгийн удирдлагын холимог (хоёрдмол) тогтолцоог бий болголоо гэсэн дүгнэлт хийх ёстой юм. Энэ нь: орон нутгийн /муниципалын/ эрх барих байгууллага нутгийн өөрийн удирдлагыг өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд, нутгийн удирдлагыг төрөөс шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлэхээр илэрнэ.

Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын орчин үеийн нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын онцлогийг судлах харьцуулсан эрх зүйн хандлага нь эдгээр орнуудын нутгийн удирдлагын тогтолцоонд нийтийн бүрэн эрхийг хуваарилах замаар нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагыг зохистой хослуулах нь орчин үеийн дэлхий дахины нутгийн удирдлагын хөгжлийн чиг хандлагатай тохирч байгааг тод томруунаар харуулж байна. Аль нэг улсад хөгжиж байгаа орчин үеийн орон нутгийн удирдлагын тогтолцооны онцлог нь ХХI зуунд төр нутгийн удирдах байгууллагуудад өөрийн орон нутаг дахь төлөөлөгчөөр дамжуулж биш, харин муниципалитетуудад шилжүүлсэн нийтийн бүрэн эрхээрээ дамжуулан нөлөөлж эхэлж байгаа гэдгийг нэмж хэлэх хэрэгтэй байна.

Ингэхээр орон нутгуудын бүрэн эрх, чиг үүргийн хоёрдмол чанар илүү тод харагдаж байна. Дуализм гэж нэрлэдэг зүйл нь орон нутгийн түвшинд орчин үеийн улс орнуудын төрийн нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын түвшинд төрийн удирдлага (нутгийн удирдлага), нутгийн өөрийн удирдлага хоёрыг нэгэн зэрэг хослуулж байгаагаар илүү тод илэрч байна.

Ийм чиг хандлага нь хуучин зөвлөлтөд “төвлөрөл” буюу “төвлөрлийг сааруулах” хоёрыг хослуулах түвшинг тогтоох зорилготой харьцуулсан эрх зүйн судалгааны асуудлыг идэвхжүүлдэг гэж бодогдож байна. Тухайлбал,

1 Эшлэл: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели.м. Статут, 2007. X. 5.

нутгийн өөрийн удирдлага шиг ийм чухал институтын хувьслыг судлах замаар ТУХН-ийн гишүүн улсуудын төрд гарч байгаа өөрчлөлтийн онцлогийг илэрхийлж болно. Тэр нь нийгмийн амьдралын янз бүрийн салбарт тодорхой зорилготой төрийн үйл ажиллагааны өсөлтөөр илэрдэг¹. Нутгийн өөрийн удирдлагын хувьд төрийн тодорхой зорилготой үйл ажиллагаа нь энэ зорилгоор тусгайлан томилсон төрийн төлөөлөгчгүйгээр орон нутагт хэрэгжих хяналт шалгалт, зохицуулалт, удирдлагаар илэрнэ.

ТУХН-ийн гишүүн улсуудад төвийн болон нутгийн байгууллагуудын үндсэн хуулийн түвшинд аажмаар тогтоосон хамтын харилцаа нь дараах зарчмуудыг тунхагласан:

- Төрийн удирдлага болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын бүрэн эрхийн зааглах;
- Улсын нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн, нэгдмэл байдал;
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээгээр зохион байгуулалт, эдийн засгийн хувьд бие даасан байх;
- Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд төвлөн удирдах, төвлөрлийг сааруулахыг хослуулах;
- Нутгийн өөрийн удирдах байгууллага, түүний албан тушаалтан төрийн өмнө хариуцлага хүлээх.

ЗСБНХУ-ын задралын дараа ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутаг дэвсгэрт гарсан эерэг чиг хандлага нь нутгийн өөрийн удирдлагын тухай зохицуулалтыг тэдгээр улс Үндсэн хуулиар тогтоосон явдал гэдгийг тэмдэглэхгүй байж болохгүй.

ТУХН-ийн гишүүн улсуудын орон нутгийн эрх зүйн байдлыг тогтоосон үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээг ангилан 4 бүлэг болгож болохоор байна.

Н э г д ү г э э р бүлэгт Орос, Армени, Азербайжан улсууд орох бөгөөд Үндсэн хуульдаа нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагыг төрөөс тусгаар байлгахаар заасан.

Х о ё р д у г а а р бүлэгт Молдав, Украин хамаарна: дүүрэг, мужийн түвшинд нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын холимог тогтолцоо бий болсон. Дүүрэг, мужийн төрийн удирдлагын түвшинд нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага байгуулагддаг.

Г у р а в д у г а а р бүлэгт Казахстан, Тажикистан, Узбекистан, Туркмени, Киргизийг оруулж болно, эдгээр улсад орон нутгийн ач холбогдолтой асуудлыг орон нутгийн түвшинд төрийн удирдлагын байгууллагууд-

¹ Үзэх: Соловьев А.И. Принятие государственных решений: Сургалтын гарын авлага. М: КноРус, 2006. Ху.81.

нутгийн төрийн удирдах байгууллага шийдвэрлэдэг.

Дөрөвдүгээр онцгой бүлэгт Белорусийг оруулах шаардлагатай, энд нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлага, төвлөн удирдах хэлбэрүүд хосолсон байна.¹

Энэ мэтчилэн нийтийн засаглалын төвийн болон орон нутгийн байгууллагуудын тодорхой хамтын харилцаа нь хуучин Зөвлөлт засгийн орон зайд бий болсон, орон нутгийн орчин үеийн загварын онцлогийг нэлээд зүйл дээр харуулж байгаа бөгөөд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын шийдвэрлэж байгаа ихэнх асуудал нь нутгийн ч, улсын хэмжээний ч ач холбогдолтой байгаа юм.

ТУХН-ийн гишүүн улсуудын орон нутгийн хууль тогтоомжид хийсэн судалгааны дүн нутгийн байгууллагуудын эрх мэдлийг орон нутгийн явцуу асуудлаар хязгаарласан нь нутгийн өөрийн удирдлагад хоёрдогч үүрэг ролийг ногдуулж байна гэж үзэж болно гэсэн санал дэвшүүлэх боломж олгож байна. Эдийн засаг, нийгмийн хүрээний системийн хямралаас гараагүй, хуучин Зөвлөлтийн бүрэлдэхүүн улс байсан, одоогоор батжиж бэхжээгүй төртэй нөхцөлд төрийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлагыг эрс сөргүүлэн тавих нь эдгээр улсуудын дотоодод газар нутгийн тархай бутархай байдалд хүргэх үр дагавартай болно гэсэн үг.

Энэ утгаараа ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутаг дэвсгэрт үйлчилж байгаа нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлагын загвар нь нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын ром-германы загвартай тодорхой хэмжээгээр адил төстэй байдал ажиглагдаж байгаа нь удирдлагын хоёрдмол (дуалист) үзэл баримтлалын тухай ярих үндэслэлийг бий болгож байна.

Армени, Беларусь, Орос, Узбекистан, Казахстан, Киргиз, Тажикистан ба Украин гэх мэт ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжийн ерөнхий онцлог нь орон нутаг дахь төрийн удирдлагыг ихээхэн зохицуулсан юм. Тэр ч байтугай, тэдний заримд нь (Белорусь, Казахстан) нутгийн удирдлагын байгууллагуудын шатлан захирах ёс хэвээр хадгалагдсан байгаа нь нутгийн удирдлагын зөвлөлтийн системтэй төстэй тал ажиглагдаж байна.

Казахстанд засаг захиргаа, газар нутаг дэвсгэрийн бүх нэгжүүдэд удирдлагын шатлан захирах ёсны дэглэмтэй төрийн төлөөллийн /маслихат/ болон гүйцэтгэх /акимат/ байгууллагуудын нэгдсэн тогтолцоо бий болсныг тэмдэглэх хэрэгтэй.

Казахстаны орон нутгийн тогтолцооны онцлог нь хэдийгээр маслихат нь

¹ Үзэх: Балыхин А.Г. Основные подходы к реализации местной власти в странах СНГ и позиции эффективной деятельности // Науч-аналит. Журн. 2011. № 1 (37). <http://www.m-economy.ru>

хамтын байгууллага гэдэг утгаараа бүх нийтийн, тэгш, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр сонгуулийн замаар бий болдог ч гэсэн нийт улсын эрх ашгийг дээдлэн ажилладагт оршино (Казахстан Улсын Үндсэн хууль, 1995.08.30.). Маслихат нь орон нутагт парламентийн аль нэг танхимын эрх ашгийг төлөөлдөг бол акимууд гүйцэтгэх засгийн эрх, ашиг сонирхлыг талөөлдөг.

Маслихат нь акимуудтай харьцуулахад бага хэмжээний бүрэн эрхийг эдэлнэ. Бүс нутгийн эдийн засаг, нийгмийн төдийгүй нийгэм -улс төрийн зорилтын шийдвэрийг гаргахад шийдвэрлэх үүргийг акимат гүйцэтгэдэг. Тийм учраас Казахстанд шатлалын хувьд ерөнхийлөгчөөр дуусгавар болдог гүйцэтгэх засаглал нь хууль тогтоох байгууллагаас давуу байдалтай байдаг.

Үүнтэй холбоотойгоор нэлээд олон казах эрдэмтэн “Акимууд маслихатын өмнө ажлаа тайлагнах тодорхой хугацаа болон үүргийг хуульчлан тогтоох хэрэгтэй гэсэн санааг хэлдэг.

Нутаг дэвсгэрийг хөгжүүлэх санхүүгийн боломжийн (үзүүлэлт) болон эдийн засгийн салбарын ач холбогдолыг албан тушаалаа урвуулан ашиглах талаас нь авч үзэн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүний төсвийн зөвхөн гүйцэтгэлийн тайланг биш харин төсөвт урьдчилан заасан тодорхой хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн явцын талаар ч авч хэлэлцэх нь чухал. Учир нь төсвийн жилийн сүүлчээр төсвийн тайланг сонсож баталдаг ч тэр нь ач холбогдол багатай учир төсвийн хэрэгжилтийн явцыг хэлэлцэх хэрэгтэй”¹ гэсэн санааг хэлдэг.

Ямар ч тохиолдолд аль аль нь нутгийн төрийн удирдлагын байгууллага байна, харин нутгийн өөрийн удирдлагыг хүн ам нь нутаг дэвсгэр нийгмийн өөрийн удирдлагын хүрээнд хэрэгжүүлнэ.

Жишээ нь: “Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 2001.01.23-ны № 148 (өөрчлөлт 2009.02.09-ний №126) хуулийн дагуу аким нь Казах Улсын Засгийн газар ба Ерөнхийлөгчийн төлөөлөгч бөгөөд нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг удирдаж, хариуцсан нутаг дэвсгэртээ төрийн бодлогын хэрэгжилтийг хангана. Тэрчлэн Казахстан Улсын төрийн төв байгууллагуудын орон нутаг дахь бүх салбарт зөвшилцөн үйл ажиллагаагаа явуулах нөхцөлийг хангана.

Хууль тогтоомжоор хүлээн зөвшөөрсөн нутгийн өөрийн удирдлагыг байгуулах боломж байгааг харгалзалгүй өнөөдрийг хүртэл тухайн институт

¹ Дам эшлэл: Жакаева Л.С. О демократизации местного государственного управления в Республике Казахстан //Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: Конституционно- правовые вопросы: Материалы междунар. Науч.-конф, Москва, 4-7 апр.2005. /ред. С.А. Авакьяна. М: 2006. с.412.

нь Казахстан Улсад нэвтрээгүй гэж Казахстан Улсын орон нутгийн эрх зүйн номлолд шударгаар тэмдэглэсэн байдаг.

Үүний үндсэн шалтгааныг “1995.8.30-ны Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” болон 2009.02.09-ний “Нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлаар Казахстан Улсын хууль тогтоомжийн зарим актад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг нутгийн өөрийн удирдлагын цогц үзэл баримтлалгүйгээр хийсэн гэж харж байгаа юм.

Нэлээд олон судлаачдын үзэж байгаагаар, энэ улсын үндсэн хуулийн эрх зүйн хууль тогтоомжид “Казахстан Улсад нутгийн өөрийн удирдлагын мөн чанарын асуудалд нэгдсэн хандлага байхгүй”¹ гэжээ.

Үүний дүнд нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн загвар ба судалж байгаа хуулийн хэм хэмжээний үндсэн дээр бий болсон загварын хоорондын харилцаа тулгамдсан асуудал хэвээр үлдэж байгаа юм.

Шинжлэх ухааны энэ байр суурийг тайлбарлахдаа Казахстан Улсын Үндсэн хууль нутгийн өөрийн удирдлагын бие даасан байдлыг баталгаажуулсан гэдгийг тэмдэглэх хэрэгтэй байна. Үүнээс гадна нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудыг зохион байгуулалтын хувьд төрийн удирдлагын байгууллагаас тусгаарласныг тунхагласан. Гэвч “Казахстан Улс дахь нутгийн төрийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 2001.01.23-ны №148 хууль нутгийн төр засгийн системд нутгийн өөрийн удирдлагыг үнэн хэрэгтээ нэгтгэсэн.

Ийм дүгнэлтийг акимыг Ерөнхийлөгчийн болон Казахстан Улсын Засгийн газрын төлөөлөгч гэж үздэг болон нутгийн гүйцэтгэх байгууллагуудыг удирддаг байдал дээр үндэслэн хийж байгаа юм. Иймээс бүх шатны акимат акимд захирагддаг учир энэ дундад азийн улсад нутгийн өөрийн удирдлагыг “төрийн болгосон” гэсэн дүгнэлт хийж болохоор байна. Өөрөөр хэлбэл, нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага /акимат/ нь өөрийн нийтийн бүрэн эрхийн хүрээнд нутгийн төрийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлдэг.

Нутгийн өөрийн удирдлагыг бий болгож, хөгжүүлэхэд шаардлагатай нөхцөлийг бүрдүүлэхийг маслихат, акиматад даалгаснаас харахад хууль тогтоогч маслихат болон акимат нутгийн өөрөө удирдах байгууллагатай хамтран ажиллах боломжтой гэж үзсэн бололтой.

Төрийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлагын чиг үүргийг нэг

1 Үзэх. Айтказинов Е.Б. Конституционно-правовые основы системы региональных представительных исполнительных органов власти республики Казахстан. Автореф. дис.анд. юрид наук, М., 2010. Ху.15.

байгууллагын тогтолцоонд хавсруулан хүлээлгэх нь зохион байгуулалтын хувьд тусдаа байх зарчмыг тогтоосон Казахстан Улсын Үндсэн хуулийн заалттай нийцэхгүй гэж бодогдож байна. Тиймээс Бүгд Найрамдах Казахстан Улсад нутгийн өөрийн удирдлагын “төрийн” онолыг хэрэгжүүлж байгаа, энэ нь нутгийн өөрийн удирдлагын захиргааны (төвлөн удирдах) загварын оршин байх үзэл баримтлалын үндэс мөн.

Өнөө цагт Узбекистанд бүрэлдэн тогтсон нутгийн удирдлагын болон нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоонд Казахстанд бий болсон тогтолцоотой зарим талаараа ижил төстэй зүйл ажиглагддаг.

Бүгд Найрамдах Беларусь Улсад нутгийн хэргийн удирдлагыг засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж (нутгийн өөрийн удирдлага) болон хүн амын өөрийн бие даасан үйл ажиллагааны үндсэн дээр, мөн түүнчлэн төрийн аппаратын дээрээс томилогдсон түшмэл (нутгийн удирдлага) энэ асуудлыг шийдвэрлэх замаар хэрэгжүүлдэг байна¹.

Беларусь Улсад нутгийн удирдлага болон орон нутгийн эрх зүйн үндсийг Үндсэн хууль, “Беларусь Улс дахь нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” (2010.01.04-ний №108-З, Цаашид «Нутгийн удирдлагын тухай хууль» гэнэ) хууль бүрдүүлдэг.

Беларусь Улсад нутгийн өөрийн удирдлагыг депутатуудын нутгийн зөвлөл, нутаг дэвсгэрийн нийгмийн өөрөө удирдах байгууллага, нутгийн хурал, нутгийн бүх нийтийн санал асуулга, зөвлөлийн шийдвэрийг хүлээн авах талаар иргэдийн санаачлага, тодорхой зориулалттай төсвийн зарцуулалт ба санхүүжилтийн асуудалд иргэдийн оролцоо ба төрийн болон нийгмийн янз бүрийн ажилд иргэдийн оролцооны хэлбэрүүд гэх мэтээр дамжуулан хэрэгжүүлдэг.

Нутгийн удирдлагыг гүйцэтгэх хороод (захиргаа) хэрэгжүүлдэг. Гүйцэтгэн захирамжлах байгууллага нь төрийн удирдлагын байгууллага байна. Мужийн түвшний гүйцэтгэх хороод нь Беларусь Улсын ерөнхийлөгчид болон Беларусийн Сайд нарын зөвлөлд ажлаа тайлагнаж, түүнчлэн Беларусь Улсын Засгийн газрын эрх хэмжээний асуудлаар Беларусь Улсын сайд нарын зөвлөлд ажлаа тайлагнана, хяналтад нь байна. Суурь болон анхан шатны түвшний гүйцэтгэх хороод, нутгийн захиргаа нь Беларусь Улсын Ерөнхийлөгч болон дээд шатны гүйцэтгэх хороодод тайлагнана.

Беларусь болон Казахстан Улсын орчин үеийн орон нутгийн тогтолцоонд нэгэн адил тодорхой илэрхийлэгдсэн төлөөллийн байгууллага-зөвлөл, мөн түүнчлэн түүний засаглах бүрэн эрхгүй байна. Тийм учраас, ТУХН-ийн

¹ Үзэх: Петров А. П. Конституционное право: Учеб.пособие. Минск: Амалфея, 2011. Ху. 622.

орчин үеийн гишүүн бүх улсуудын төрийн үйл ажиллагааны үндсэнд төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим үйлчилдэг. Гэвч хуучин Зөвлөлтийн Беларусь, Казахстан зэрэг улсуудын төлөөллийн, гүйцэтгэх байгууллагын тогтолцоонд нэгэндээ шатлан захирагддаг төрийн удирдлагын байгууллагууд байна.

Шатлан захирагдах ёс ямар нэг хэмжээнд байна гэдэг нь түүний хүрээнд нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд нь дээд шатны төрийн удирдлагын байгууллагуудад шууд захирагдана гэсэн үг бөгөөд энэ нь тухайн төрд нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын засаг захиргааны (социалист) загварын элементүүд байсаар байгааг нотолж байна.

Дээр дурдсан зүйлээс харахад Казахстан, Беларусь улсуудад эрх мэдлийн төвлөн удирдах зарчим (централизация власти) байсаар байгаагийн шалтгааныг тайлбарлахдаа оросын эрдэмтэн Л.Р.Симонишвилийн хэлснээр, “ерөнхийлөгчийн засаглалын (президенциализм) авторитар уламжлал урт удаан хугацаанд байсаар байгаа улсад цаашид удирдлагын супер-ерөнхийлөгчийн засаглалын хэлбэр үүсдэгт хамгийн гол аюул байгаа юм. Зөвлөлтийн дараах орон зайд байгаа ихэнх улс орон төрийн удирдлага ямар нэг түвшинд хувь хүнийг шүтсэн супер-ерөнхийлөгчийн Бүгд Найрамдах Улс болсон нь гэнэтийн тохиолдол бишээ”.¹

Төрийн байгуулалтын супер-ерөнхийлөгчийн хэлбэрийн тогтолцоотой үед нутгийн өөрийн удирдлагын хөгжил ард түмэн өөрийн засгийг хэрэгжүүлэх хэлбэрээр байх боломжгүй болно. Тэр ч байтугай, тунхагласан шинжтэй биш бодитой нутгийн өөрийн удирдлага ч байхгүй байх, мөн түүнийг орон нутгийн хэргийг удирдах төрийн удирдлагаар орлуулах нь бидний харж байгаагаар Беларусь, Казахстанд удирдлагын супер-ерөнхийлөгчийн хэлбэр байгааг гэрчилж байна. Нийтийн засаглал нь тодорхойлолт ёсоор нэгдсэн байх ёстой гэдэгтэй хэн ч маргахгүй. Гэхдээ тийм “нэгдмэл байдал” нь зөвхөн буюу зарчмын хувьд нийтийн институтуудын төвлөрлийг сааруулах, өөрөөр хэлбэл, сонсогдсон эрх мэдэл бүхий байгууллагуудын үйл ажиллагаагаар дамжин хэрэгжинэ².

Эрдэм шинжилгээ-эрх зүйн бүтээлүүдэд төв (Засгийн газрын) болон нутгийн байгууллагуудын харилцаанд хийсэн судалгааны өөр өөр хандлагыг хэлэлцэхийн зэрэгцээ нутгийн өөрийн удирдлагад төвийн үр нөлөөтэй хяналт шаардлагай болохын үндэслэлийг гаргажээ. Жишээ нь, А.И.Черкасовын үзэж байгаагаар, “Нутгийн эрх барих байгууллагын

1 Симонишвили Л.П. Модели организаций государственной власти. М: Московская финансово-промышленная академия, 2012. X. 184.

2 Үзэх: Еремян В.В., Чихладзе Л.Т. Публичная власть как механизм взаимодействия государственных органов и местного управления. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012.

хэрэгжүүлж байгаа олон чиг үүрэг нь мөн чанарын хувьд нийт улсын шинж чанартай асуудлууд байдаг учраас тэдгээрийг хэрэгжүүлэх хамгийн наад захын, ядаж зарим стандартыг мөрдөх нь чухал байна¹.

ТУХН-ийн улсуудын хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжийг харьцуулан судлахад хуучин ЗСБНХУ-ын улсуудад нутгийн удирдах зөвлөлүүд ямар нэг байдлаар төрөөс, түүний институтуудээс хамааралтай байна.

Ийм хамааралтай байдал нь юуны өмнө нийт нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг хадгалах төрийн бодлогоор тодорхойлогддог. Яг энэ байдал нь ТУХН-ийн ихэнх улсуудад (Беларусь, Казахстанас бусад) нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын холимог тогтолцоо хөгжих нөхцөл болж байна.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын хартид заасан нутгийн өөрийн удирдлагад тавих хяналтын асуудал, жишээ нь, “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Армени Улсын 2002.06.05-ны хуулийн 7.1 бүлэг дэх Нутгийн өөрийн удирдлагын бүрэн эрхийн харилцаан дахь захиргааны хяналтад анхаарлыг хандуулсан байна.

Энэ бүлгийг зөвхөн 2005 оны 05 сард “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Армени Улсын хуульд “Армени Улсын хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” хуулиар эх хуулийг баталснаас хойш 3 жилийн дараа нэмсэн байна.

Дээр өгүүлснээр, дараах асуудалд анхаарал хандуулахгүй байж болохгүй. Хуульд өөрчлөлт оруулах хүртэл нутгийн өөрийн удирдлагад тавих төрийн хяналт нь зөвхөн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээний актад тавих эрх зүйн хяналт, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих санхүүгийн хяналт хэлбэртэй байсан.

Энд санхүүгийн хяналтыг дараах журмаар хэрэгжүүлж байсан:

а) Армени Улсын Үндэсний Хурал /Национальное собрание/-ын нэрийн өмнөөс Үндэсний Хурлын Хяналтын танхим жилд нэгээс доошгүй удаа нийгэмлэг, нийгэмлэг хоорондын нэгдэл, Ереваны нутаг дэвсгэрийн нийгэмлэгийн нэгдэлд улсын төсвөөс хуваарилсан санхүүгийн хэрэгслийг зориулалтаар ашиглаж байгаа байдлыг шалгана,

б) эрх бүхий төрийн байгууллага, эсхүл марзпетран Засгийн газрын нэрийн өмнөөс нийгэмлэг, нийгэмлэг дундын нэгдлүүдэд жилд 1-ээс илүүгүй удаа санхүүгийн шалгалт хийдэг.

Дээрх байгууллагууд шалгалтын дүнд эрүүгийн хариуцлагад татагдах хэмжээний зөрчил илэрсэн тохиолдолд холбогдох материалыг шүүх, эсхүл

¹ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. X.118.

прокурорт шилжүүлэх бөгөөд зөвхөн шалгалтын материалын үндсэн дээр прокурор эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгах ажиллагаа эхлүүлж, тухайн нийгэмлэгт хуульд заасны дагуу шалгалт хийнэ.

“Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Армени Улсын 2002.06.05-ны хуульд нутгийн өөрийн удирдлагын институтийн үйл ажиллагааны тухайд хийх засаг захиргааны хяналтын үндсэн алгоритмыг тогтоосон, эдгээрийг дараах байдлаар ангилж болмоор санагдаж байна:

- а) Хууль зүйн хяналт шалгалт;
- б) Мэргэжлийн хяналт шалгалт;
- в) Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хийх санхүүгийн хяналт шалгалт;
- г) Хуульд заасан үндэслэл, журмаар нийгэмлэгийн удирдлагыг албан тушаалаас чөлөөлөх.

Хууль зүйн хяналт шалгалт нь нийгэмлэгийн удирдлагын өөрийн бүрэн эрх, нийгэмлэгийн зөвлөлийн бүрэн эрхийн тухайд эдгээр бүрэн эрхийг хууль ёсны дагуу хэрэгжүүлж байгаа эсэхэд хийх захиргааны хяналт юм.

Мэргэжлийн хяналт шалгалт нь нутаг дэвсгэрийн нийгэмлэгийн удирдагчийн эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхийн тухайд хийх захиргааны хяналт шалгалт юм. Энэ нь тухайн бүрэн эрхийн хууль ёсны байдал, үр нөлөө, нэгдмэл байдлыг шалгана.

Хууль зүйн болон мэргэжлийн хяналт шалгалтыг марзпетүүд (Ереван хотод Ереваны мэр) хэрэгжүүлдэг. Марзпет нь хууль зүйн хяналтыг Армени Улсын Засгийн газраас тодорхойлж, хууль зүйн хяналтын дээд байгууллагын баталсан жил бүрийн хөдөлмөрийн хөтөлбөртэй холбоотой хэрэгжүүлдэг. Хууль зүйн хяналтын дээд байгууллага нь хууль зүйн болон мэргэжлийн нийгэмлэгийн зөвлөл, нийгэмлэгийн томилогдсон удирдлагын өөрийн болон эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхийн тухайд хэрэгжүүлж болно.

Тусгай хяналтын дээд байгууллага нь нийгэмлэгийн удирдлагын эрх шилжүүлсэн бүрэн эрх тус бүрийн тухайд уг эрхээ шилжүүлсэн бүрэн эрх өөрийнх нь эрхлэх асуудлын хүрээнд хамардаг тэр байгууллага байна. Мэргэжлийн хяналтын дээд байгууллага нь онцгой тохиолдолд хууль зүйн хяналтын дээд байгууллагын бичгээр өгсөн зөвшөөрөлтэйгээр, хууль зүйн хяналтын буюу марзпетийн шаардсанаар нийгмийн удирдлагын эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхийн тухайд хууль зүйн болон мэргэжлийн хяналтыг хэрэгжүүлэх эрхтэй.

Нийгэмлэгийн зөвлөлийн ба нийгэмлэгийн удирдагчийн төсөв болон санхүү эдийн засгийн үйл ажиллагааны харилцаанд тавих санхүүгийн хяналтыг “Төсвийн тогтолцооны тухай” 1997.06.24-ний Армени Улсын

хуульд заасан нөхцөл, журмаар хэрэгжүүлнэ.

Арменид нийгэмлэгийн удирдагчийг албан тушаалаас чөлөөлөх хуулийн заалт нь олон асуудлыг дагуулдаг. Энэ тухай 1996 онд баталж, 2002 онд хүчингүй болсон, дахин батлагдаад одоо хүртэл хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа өмнөхтэй ижил нэртэй “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Армени Улсын анхны хуулийн 22-р зүйлд авч үзсэн.

Нутгийн өөрийн удирдлагын жинхэнэ бие даасан байдлыг хангах тухайд ямар ч эргэлзээгүйгээр, хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуульд нийгэмлэгийн удирдагчийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлөх тодорхой үндэслэлүүдийг тогтоож, тухайн нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд чөлөөлөх тухай асуудлыг тавихаар зохицуулсан нь үзэж харагдахаар том ахиц болсон байна.

Үүнд хэд хэдэн шалтгаан байж болно:

1) нийгэмлэгийн удирдагч нийгэмлэгийн төсвийн орлогын хүрээнд бодитой хүлээсэн өөрийн үүргээ бүрэн биелүүлээгүй;

2) төрөөс шилжүүлсэн бүрэн эрхээ нийгэмлэгийн төсвийн бодит орлогод нийцүүлэн зохих ёсоор хэрэгжүүлээгүй;

3) Нийгэмлэгийн удирдагчийн хэд хэдэн шийдвэр хууль, эрх зүйн бусад актыг зөрчсөн болохыг нотолсон шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болсон;

4) Нийгэмлэгийн удирдагч хууль болон эрх зүйн актыг удаа дараа зөрчсөн фактыг нотолсон шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болсон.

Нийгэмлэгийн удирдагчийн албан тушаалаас огцруулах үндэслэлүүдийг хуульд тодорхой заах нь нутгийн өөрийн удирдлагын тогтвортой, төрийн эрх барих байгууллагаас хараат бус байдлыг хангадаг. Гэхдээ хуулийн томъёоллууд тодорхой бус байгаа байдал ажиглагдаж байна. Дээр дурдсан эхний хоёр үндэслэл нь харьцангуй ойлгомжтой байгаа бол “хууль болон эрх зүйн бусад актуудыг зөрчсөн нийгэмлэгийн удирдагчийн хэд хэдэн шийдвэр”, “хууль болон эрх зүйн актуудыг нийгэмлэгийн удирдагч удаа дараа зөрчсөн” гэсэн үг хэллэгүүдтэй холбоотой олон асуудал үүсэж байна.

Жишээ нь: хэдэн удаагийн зөрчлийг, хэдэн зөрчлийг удаа дараагийн гэж үзэх нь огт тодорхой биш байна. Иймд нийгэмлэгийн удирдлагыг албан тушаалаас нь огцруулах асуудлыг санаачлах процедурыг тодорхой болгож, нэг мөр ойлгохоор томъёолж, цаашид хуулийн заалтад нэмэлт тайлбар шаардлагагүй болгох нь чухал байна.

Үүрэгт ажлаас чөлөөлөх тухай санаачлагыг мөрдөж байгаа хуулийн дагуу марзпет буюу нийгэмлэгийн зөвлөлийн гишүүдийн гуравны нэг гаргана.

Хоёр тохиолдолд адилхан журамтай: нийгэмлэгийн удирдагчийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлөхөд шаардлагатай бүх материалыг марзпет хуулийн дагуу

эрх бүхий төрийн байгууллагаар дамжуулан Армени Улсын Засгийн газарт өгөх бөгөөд Засгийн газар сарын хугацаанд тухайн асуудлаар шийдвэр гаргана.

Чөлөөлөх тухай Засгийн газрын тогтоолыг хүлээж авснаас хойш 10 хоногийн хугацаанд шүүхийн журмаар гомдол гаргаж болно. Хэрвээ уг процедурыг марзпет санаачилсан бол тэр саналаа нийгэмлэгийн даргад явуулах бөгөөд тухайн асуудлыг хүлээж авснаас хойш хоёр долоо хоногийн дотор нийгэмлэгийн зөвлөлийн ээлжит бус хуралдааныг нийгэмлэгийн дарга зарлан хуралдуулна. Марзпетын үндэслэлтэй танилцаж, нийгэмлэгийн удирдагчийн тайлбарыг сонссоны дараа зөвлөлийн нийт гишүүдийн олонхын саналаар нийгэмлэгийн зөвлөл үндэслэл бүхий шийдвэрийг гаргах ба нийгэмлэгийн удирдагчийн саналыг хавсаргаж, холбогдох төрийн байгууллага болон марзпетэд гурван өдрийн дотор илгээнэ.

Марзпет дурдсан материалд өөрийн саналыг хавсаргаж, ажлаас чөлөөлөх эцсийн шийдвэр гаргуулах зорилгоор төрийн эрх бүхий байгууллагаар дамжуулан Армени Улсын Засгийн газарт хандана.

Хэрвээ ажлаас чөлөөлөх санаачлагыг нийгэмлэгийн зөвлөл гаргах бол нийгэмлэгийн зөвлөлийн 1/3-ээс багагүй хувийн бичгээр санаачлага гаргаснаар процедур эхэлсэнд тооцогдоно. Ажлаас чөлөөлөх тухай асуудлыг хэлэлцэх хуралд нийгэмлэгийн удирдагчийг байлцуулах ёстой бөгөөд тэрээр хүндэтгэх шалтгаангүйгээр ирээгүй тохиолдолд энэ тухай протокол үйлдэж марзпетэд илгээнэ. Энэ протокол нь мэрзпет түүнийг ажлаас чөлөөлөх санаачлага гаргах үндэслэл болно.

Зөвлөлийн нийт гишүүдийн олонхын саналаар гаргасан шийдвэрийг нийгэмлэгийн удирдагчийн саналын хамт гурван өдрийн хугацаанд марзпетэд хүргүүлэх бөгөөд марзпет өөрийн саналыг хавсарган эрх бүхий төрийн байгууллагаар дамжуулан, 3 хоногийн хугацаанд Армени Улсын засгийн газарт хүргүүлнэ.

Арменийн орон нутгийн эрх зүйн номлолд нийгэмлэгийн удирдагчийг ажлаас нь чөлөөлөх журмын асуудлаар нэлээд хэдэн шүүмжлэлт төсөөлөл байна.

Жишээ нь, Л. Акопян: “асуудлыг ингэж шийдвэрлэх нь цөөнгүй маргааныг дагуулж байна. Тухайлбал, Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь олон нийтээс нутгийн өөрийн удирдлагын сонгогдсон байгууллагын албан тушаалаас чөлөөлж болох уу? Хууль тогтоогч нь нутгийн өөрийн удирдлагыг үндсэн хуулийн түвшинд хүлээн зөвшөөрч, зохион байгуулалт болон санхүүгийн хараат бус байдлын баталгааг хангасан атлаа засаг захиргааны зэрэг зарим нэг хөшүүргийг ашиглан хяналт шалгалт

хийх боломжийг төрд хадгалсан нь энэ асуудалд “болгоомжилж” байна гэж бодож байна. Бидний үзэж байгаагаар, судлаач эш татахдаа нийгэмлэгийн удирдагчийг чөлөөлөх асуудлыг бүхэлд нь тухайн нийгэмлэгийн зөвлөлд даатгаж болох, эсхүл энэ асуудлыг шийдвэрлэх эрхийг бусад бүрэн эрхийн зэрэгцээгээр төрийн байгууллагуудын (тэр дундаа орон нутаг) хоорондын маргааныг шийдвэрлэдэг, Үндсэн хуулийн шүүхийн байгууллагад олгох хэрэгтэй”¹ гэж үзэж байна.

Украинд орон нутагт төрийн удирдлагын байгууллага (орон нутгийн төрийн удирдлага) болон нутгийн өөрийн удирдлагын институци (зөвлөл) хосолсон тогтолцоо байдаг. Чухамхүү нутгийн төрийн удирдлага нь төрийн ашиг сонирхлыг орон нутагт “дамжуулагч” мөн гэж үздэг.

Украины “Нутгийн төрийн засаг захиргааны тухай” 1999.04.09-ний №586 - XIV хуулийн 1 дүгээр зүйлд зааснаар муж, район, Киев хотын гүйцэтгэх засгийг муж, район, Киев,² Севастополь хотуудын төрийн засаг захиргааны байгууллага хэрэгжүүлдэг. Дурдсан байгууллагуудын эрх зүйн онцлог нь тэд нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд бөгөөд гүйцэтгэх засаглалын байгууллагуудын тогтолцоонд багтдаг.

Нутгийн төрийн удирдлага нь тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүрээнд:

1) Украины Үндсэн хууль, хуулиуд, Украины Ерөнхийлөгч, сайд нарын кабинет болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн бусад дээд шатны байгууллагуудын гаргасан актыг хэрэгжүүлэх;

2) Эрх зүйт ёс, эрх зүйн дэг журам, хүний эрх, эрх чөлөөг сахин хамгаалах;

3) Улсын болон бүсийн нийгэм-эдийн засаг, соёлын болон хүрээлэн буй орчныг хамгаалах хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, нутгийн үндсэн оршин суугчид болон үндэстний цөөнхийн амьдрах орчинд тэдгээрийн үндэсний соёлын хөгжлийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх;

4) Холбогдох төсвийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, төсөв, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн тайланг бэлтгэх;

5) Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудтай хамтран ажиллах;

6) Төрөөс олгосон болон холбогдох зөвлөлд эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх.

Нутгийн төрийн удирдлагын бүтцийн дарга нарыг Украины Сайд

1 Акопян Л. Ответственность как признак местного самоуправления. //Вестник. Бүгд Найрамдах Армени Улсын Үндсэн хуулийн шүүх. 2006.№3. х.16

2 Крымыг Орост нэгтгэх хүртэл Крымын Автономит Улсын районууд болон Севастополийн хувьд ижил төстэй хэм хэмжээ үйлчилж байсан. (Ред. тэмдэглэл)

нарын кабинетын санал болгосноор, Украин Улсын Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүний бүрэн эрхийн хугацаагаар томилдог.

Бүгд Найрамдах Узбекистан Улсад ТУХН-ийн ихэнх улсуудын нэгэн адил нутгийн удирдлагын болон нутгийн өөрийн удирдлагын хоёрдмол (гибрид) загвар тогтсон.

Нутгийн төрийн эрх барих байгууллага-ардын депутатуудын кенгешүүд болон хокимууд нь “Орон нутаг дахь төрийн удирдлагын тухай” Бүгд Найрамдах Узбекистаны улсын 1993 оны 9 сарын 2-ны № 913-ХП хуулийн дагуу зөвхөн муж, район, хот (районы харьяалалтай хотоос бусад, түүнчлэн хотын бүрэлдэхүүнд ордог районууд)-д үйл ажиллагаа явуулна. Муж, район, хотын хокимууд нь муж, район, хотын дээд түвшний албан тушаалтан бөгөөд холбогдох нутаг дэвсгэрийн төлөөллийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг нэгэн зэрэг удирддаг.

Хоким зөвхөн Ерөнхийлөгч болон зохих кенгешийн өмнө ажлаа хариуцан тайлагнана. Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засгийг нэгтгэж, төвийг сахигч ерөнхийлөгчид захирагдаж байгаа нь төрийн удирдлагын дээд түвшинд засаглалын хуваарилалт байхгүй байгааг харуулж байна.

Узбекистанд нутгийн өөрийн удирдлагыг тосгон, кишлак, аул, махалид хэрэгжүүлнэ. Эдгээр газарт холбогдох нутаг дэвсгэрийн нэгжийн иргэдийн хурал нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага байна.

Узбекистан Улсын “Иргэдийн өөрийн удирдах байгууллагын тухай” 1999.04.01-ний №759-I хуулийн 7 дугаар зүйлийн дагуу иргэдийн өөрөө удирдах байгууллага нь төрийн эрх барих байгууллагын тогтолцоонд орохгүй бөгөөд хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийг тухайн нутаг дэвсгэрт хэрэгжүүлнэ.

Гэвч уг ардчилсан зарчмыг Үндсэн хуулиар тогтоогоогүй бөгөөд төрийн эрх барих байгууллагад хатуу тодорхойлсон нөхцөлд төрийн удирдлагын байгууллагын нэгдсэн тогтолцоог бий болгох боломжийг олгож байна.

Харин Оросын Холбооны Улсын хувьд “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 2003 оны Холбооны хууль нь орон нутагт нийтийн засаглалын бүх шатны удирдлагын үйл ажиллагааны зохицуулалтад төрийн үүрэг роль ба байр суурийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн нь харагдаж байна. Энэ утгаараа нутгийн удирдлагын эрх барих байгууллагууд ихээхэн хэмжээнд орон нутагт холбооны бодлогыг хэрэгжүүлж байна. Үүний үр дүнд, нутгийн өөрийн удирдлага de facto орон нутагт төлөөллийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх гэхээс нутгийн үйлчилгээ үзүүлэхэд чиглэсэн захиргааны хэрэгсэл мөн¹. Үнэндээ,

1 Үзэх: Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. х.116

чухамхүү төр нь нийгэм-эдийн засгийн болон нийгмийн амьдралын үр нөлөөний баталгаа байх ёстой. 1993 оны Үндсэн хуулийн 7-р зүйлд заасны дагуу төрийн ерөнхий чиглэл нь Холбооны Орос Улсыг хүний чөлөөт хөгжил болон сайн амьдралд хүрэх нөхцөлийг хангахад чиглэсэн бодлого бүхий нийгмийн улс болгон хөгжүүлэхэд чиглэсэн гэж харж байна.

Энэ зарчмын хүрээнд зөвхөн бүс нутгийн төдийгүй нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд ажиллах ёстой. Эцсийн дүнд ард иргэдийн сайн сайхан амьдралыг хангах баталгаа нь нэг талаас, орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хүн ам, нөгөө талаас, төр байдаг. Орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд өөрийнхөө түвшинд төрийн нэгдсэн бодлогыг хангах үүрэгтэй бөгөөд энэ утгаараа тэд орон нутагт төвлөрлийг сааруулах төрийн төлөөлөгч байдлаар ажиллаж байна.

Нутгийн эрх барих байгууллагад шийдвэр гаргах эрхийг шилжүүлэх байдлаар илэрдэг төвлөрлийг сааруулах зарчим нь Европын болон ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн удирдлагын тогтолцоонд хадгалагдан үлдсэн байна. Ийм маягаар:

төвлөрлийг сааруулах нь засаглал, эрх мэдлийг удирдлагын тогтолцооны төвөөс түүний зах хязгаар руу шилжүүлэн байршуулах, хязгаарын дэд тогтолцооны бие даасан байдлыг хангах: холбооны субъектүүд болон орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжид гэх мэтээр эрх мэдлийг шилжүүлэх арга хэрэгсэл юм.¹

Түүгээр үл барам, удирдлагын энэ зарчим нь дэлхийн бүхий л орон нутгийн тогтолцооны үндсэнд ямар нэгэн байдлаар илэрдэг. Орон нутгийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд нутгийн өөрийн удирдлагын “зохистой” загварыг санал болгодог. Энд төр засгийн ба нутгийн өөрийн удирдлагыг хооронд нь “хатуу” хуваахын оронд төрийн байгууллагуудын тогтолцооны бүрэлдэхүүн хэсэг болсон төр засгийн дотоодын төвлөрлийг сааруулах зарчмын хүрээнд нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын бие даасан байдлыг бэхжүүлэхийг сонгох ёстой.²

Оросын орон нутгийн эрх зүйн тухайн сурах бичгийн зохиогчийн илэрхийлсэн шинжлэх ухаанч байр суурийг бүхэлд нь хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй. Үнэндээ, бидний үзэж байгаагаар нутгийн өөрийн удирдлагын төвлөрлийг сааруулах загвар нь илүү үр дүнтэй байж болох юм, учир нь энэ загварын хүрээнд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын ч, төрийн

1 Үзэх: Мунципальное право России: Учебник / ред. А.Н. Кокотова, М: Юрайт, 2011. Ху.39
2 Мөн тэнд бий.

удирдлагын байгууллагын ч бие даасан байдал хангагдана.

Өнөөдрийн байдлаар практик талаас нь авч үзвэл төр засгийн хүчтэй босоо загвар нь хамгийн тохиромжтой нь юм. Гэвч европын эрх зүй болон европын эрх зүйн тогтолцооны ТУХН-ийн гишүүн улсуудын эрх зүйн тогтолцоонд үзүүлэх нөлөө нь илүү чухал болж байна. Жишээ нь, Европын давчуухан орон зайн хүрээнд “өөрийн” байр сууриа олох гэсэн ОХУ-ын зүтгэл нь түүний өөрийнх нь удирдлагын аргын сонголтоор олон талаар хязгаарлагдаж байгааг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй.

Хэрвээ өнөө цагт нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах, төвлөрлийг сааруулах элементтэй захиргааны загвар нь илүү үр дүнтэй, зөв гэж үзэх бол 1993 оны Үндсэн хуулийн 12 дугаар зүйл, 4,15 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартийн нөлөөн дор бий болсон төрийн засаглал нь эдгээр хоёр баримт бичгийн суурь зарчмуудыг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй.

Эдгээр баримт бичгийн аль нь ч нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг төрийн эрх барих байгууллагуудын тогтолцоонд оруулаагүй байна (зүйл 12). Эсрэг нөхцөлд хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Үндсэн хуулийг эргэж харахаас аргагүй байдалд орох бөгөөд Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартийн тухайд ОХУ гэрээнээс татгалзах буюу гарах процессыг албан ёсоор эхлүүлэх хэрэгтэй болно.

Орос болон “баруун”-ы орнуудын хоорондын улс төрийн харилцаанд хөгжлийн ийм үзэгдэл үнэндээ гарах нь бодитой бус, шаардлагагүй гэж бодогдож байна. Гэвч Оросын Холбооны Улсын орон нутгийн хууль тогтоомжийг төвлөрүүлж, орон нутагт шилжүүлэх бүрэн эрхийн жагсаалтыг өргөтгөх, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих төрийн хяналтыг хүчтэй болгох боломжтой юм.

Төвлөрлийг сааруулсан тогтолцоо нь өөрийн мөн чанараараа нутгийн удирдлагатай харьцах харьцаанд төвийн манлайлах тал руу ямар нэг байдлаар хэлтгйдэг ба төрийн байгууллагын тогтолцоонд ордоггүй нутгийн өөрийн удирдлагын харьцангуй бие даасан байгууллага нь төвлөрлийг сааруулах тогтолцоонд хамаардаг, гэхдээ эрх барих байгууллагын тогтолцоонд байдаггүй гэсэн ганц ялгаатайгаар захиргааны загвартай адил төстэй байдал ажиглагдаж байна. Гэвч алсын ирээдүйд орон нутгийн төрийн байгууллагууд төрийн амин гол хэсэг нь болох юм бол бие даасан байдлыг хадгалах үед өөрийн бүрэн эрхийнхээ хүрээнд төвлөрлийг сааруулах тухай зайлшгүй ярих болно. Хэдийгээр нийтийн бүрэн эрхийг орон нутгийн засгийн түвшинд хэрэгжүүлэх тухай яригдаж болох учраас ямар ч нөхцөлд төвлөрлийг сааруулах нь таамаглал болно.

Энэ бүгдээс харахад зөвлөлт засгийн дараах орон зай дахь ерөнхий чиг хандлага нь нутгийн өөрийн удирдлагыг төржүүлэх процесс болно гэж дүгнэлт хийж болно.

“Үүний зэрэгцээгээр Европын зөвлөл, ТУХН, Евроазийн Эдийн засгийн Холбооны ардчиллын нийтлэг зарчим, стандартуудын нөлөөлөл өсч байгаа нь Евроази болон бусад бүс нутгуудад нутгийн өөрийн удирдлагын загварууд ойртох чиг хандлага илэрч байгааг анхаарахгүй байж болохгүй” гэж А.Г.Балыхин зүй ёсоор тэмдэглэж байна¹.

4.4.ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн болон гүйцэтгэн-захирамжлах байгууллагууд

ТУХН-ийн гишүүн ихэнх улсуудад нийтийн удирдлагын тогтолцоо бүрэлдсэн. Үүний хүрээнд нутгийн өөрийн удирдлага суурин, нийгэмлэг, тосгон, хотын түвшинд, харин нутгийн удирдлага район, районы төлөөлөлд ордоггүй том хотуудад хэрэгжинэ.

Жишээ нь, Бүгд Найрамдах Армени Улсад нутгийн өөрийн удирдлагыг нийгэмлэгт, төрийн удирдлагыг мужид хэрэгжүүлдэг.

Харин Бүгд Найрамдах Беларусь Улс засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын бүх түвшинд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг нутгийн удирдлагын байгууллагын үйл ажиллагаатай хослуулдаг. Муж, район, хот, тосгон, суурины зөвлөлийн нутаг дэвсгэрт нутгийн өөрийн удирдлагын захирамжлан-гүйцэтгэх байгууллагууд, Беларусийн төрийн төлөөллийн байгууллага-зөвлөл нэгэн зэрэг үйл ажиллагаа явуулна.

Бүгд Найрамдах Казахстан Улсад Беларусь Улсын нэгэн адил нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны бүх нэгжид нутгийн өөрөө удирдах байгууллага ба нутгийн удирдлагын байгууллагууд зэрэгцэн ажиллаж байна.

Бүгд Найрамдах Киргиз Улсад нутгийн төлөөллийн байгууллага-кенеш нь нийгэмлэгийн анхан шатны (гацаа (айл), суурин) болон хот, район, мужийн түвшинд ч үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Харин Бишкек хот болон мужийн чанартай хотуудад нутгийн удирдлагыг төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хэрэгжүүлдэг. Мэрийг тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын удирдагчаар нутгийн иргэд сонгодог ч тэр төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх ажлыг бас

¹ Балыхин А.Г. Жагсаалтад дурдсан бүтээл.

хариуцдаг байна.

Бүгд Найрамдах Узбекистан Улсад нутгийн удирдлагыг муж, район, хотуудад хэрэгжүүлдэг, Хокимуудаар удирдуулсан ардын депутатуудын зөвлөл нь үүссэн олон янзын асуудлуудыг юуны өмнө улсын эрх ашгийг харгалзан шийдвэрлэдэг. Узбекистанд харин нутгийн өөрийн удирдлагыг тосгон, гацаа, кишлак (айл)-уудад хэрэгжүүлдэг.

Бүгд Найрамдах Украин Улсад нутгийн өөрийн удирдлагыг гацаа, тосгон, хотуудын нутаг дэвсгэрийн нийгэмлэг, харин нутгийн удирдлагыг район, мужийн нутгийн захиргааны хүрээнд хэрэгжүүлдэг.

Бүгд Найрамдах Тажикистан Улсад нутгийн өөрийн удирдлагыг бүх нутаг дэвсгэр дээр хэрэгжүүлдэггүй байна. 22 хот, Бүгд Найрамдах Улсын харьяалалтай хотын 4 район болон мужид нутгийн өөрийн удирдлага байдаггүй байна.¹

Тажикистанд нутгийн өөрийн удирдлагыг суурин, гацаа гэх засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдэд ихэвчлэн хэрэгжүүлдэг.

Ер нь Тажикистанд нутгийн удирдлагын өвөрмөц тогтолцоо бий болсон бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлага болон нутгийн удирдлага нь нутаг дэвсгэрийн нэг түвшинд хэрэгждэг².

ТУХН-ийн гишүүн ихэнх улсад нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх зохион байгуулалтын /нийгэмлэгийн, тосгоны, гацааны ба хотын/ 4 түвшин тогтоосон гэсэн дүгнэлт хийж болно:

Энд нийгэмлэг (муниципалитет) гэдэгт хүн амын нэгдэл, засаг захиргааны нэгжийг ойлгох бөгөөд нийгэмлэгийн оршин суугчид нь шууд буюу хуулийн дагуу сонгогдсон байгууллагаар дамжуулан нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлдэг байна. Ямар ч нөхцөлд ТУХН-ийн гишүүн улсуудад ялангуяа нийгэмлэг нь нутгийн өөрийн удирдлагын анхан шатны субъект байдаг. Үүнээс гадна, нийгэмлэг нь сонгуулийн үндсэн дээр бий болсон төлөөллийн байгууллагатай, өөрийн хөрөнгө, төсвийг бие даан захиран зарцуулдаг хуулийн этгээд юм.

Суурин (село) нь нийгмийн нэгдмэл бүтэц бөгөөд ихэвчлэн хөдөө аж ахуй эрхэлдэг, тодорхой нэг газар нутагт суурьшсан хүн амыг төлөөлдөг.

Гацаа (поселок) нь өөрийн нийтийн аж ахуй, нийгэм соёлын байгууллагуудтай байна.

Бүх ардчилсан улсууд ба ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн удирдлагын нутаг дэвсгэрийн үндэс нь илүү том нутаг дэвсгэрийн нэгжийг

1 Мухторов К.Т. Конституционно-правовые основы организации местного самоуправления в Республике Таджикистан. Хууль зүйн ухааны дэд эрдэмтний зэрэг горилсон диссертацийн автореф. Душанбе хот, 2012 ху16

2 Мөн тэнд

байгуулах зорилготойгоор дээш хөгжихөөс гадна мөн доошоо илүү жижиг нэгжүүдийг байгуулах чиглэлд ч хөгжиж байдаг гэж харьцуулсан эрх зүйн судалгааны үр дүнд тэмдэглэх хэрэгтэй.

Зарим эрдэмтдийн үзэж байгаагаар “Энэ нь зарим нэг суурингийн асуудлыг шийдвэрлэхтэй холбоотой: орон нутгийн байгууллагуудыг бэхжүүлэх шинэчлэл барууны ихэнх орнуудын жижиг суурингууд нэгэн том орон нутгийн зохион багуулалтын нэгжид нэгдэх боллоо”¹.

Үүнээс гадна, сүүлийн 30 жилд ардчилал ба төвлөрлийг сааруулах хандлага хүчтэй болсноос гацаа, нийгэмлэгийн, хотын орон сууцны хорооллуудын түвшинд нутгийн өөрийн удирдлагыг бодитойгоор хөгжүүлэх хэрэгцээ бий болсон.

Тэрчлэн нутаг дэвсгэрийн нэгж нь өөр өөр байгаа боловч ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд ерөнхий шинж чанартай байгааг тэмдэглэхгүй байж болохгүй.

- нэгдүгээрт, тэдгээр нь бүгд үл хуваагдах, нэгдмэл улсыг төлөөлнө;
- хоёрдугаарт, эдгээр улсуудын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн аль ч нэгжид нутгийн төлөөлөгчдийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага ажилладаг;
- гуравдугаарт, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд өөрийн болон төрөөс эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг;
- дөрөвдүгээрт, засаг захиргааны нэгжийн нутаг дэвсгэрт амьдарч байгаа иргэд нь улсын иргэд мөн.

ЗСБНХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улсуудын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн онцлогийг нутаг дэвсгэр, нийгмийн тогтолцооных нь хувьд нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын үндсэн дээр судлах хэрэгтэй. Энэхүү зохион байгуулалтын үндэс гэдэгт орон нутгийн эрх зүйд “нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагыг байгуулах журам, тэдний эрх зүйн байдал, эрх хэмжээ, үйл ажиллагааных нь хэлбэр, аргыг тогтоож зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээ- зарчмын цогц”² юм.

1 Үзэх: Жишээ нь: Евдокимов Финансовое право.. В.Б., Старцев Я.Ю. Жагсаалтад дурдсан бүтээл, х.22

Эшлэл: Глушенко П.П., Пылин В.В. Лавлах, ху.106, орон нутгийн засаглалын тогтолцоог ер нь бол нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөлөгчдийн ба гүйцэтгэх байгууллагууд бүрдүүлж байна гэж нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын дэлхийн ба эх орны амьдралын практикийн дүн шинжилгээ харуулж байна. Нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөлөгчдийн байгууллага, түүний эрх зүйн байдлыг хөндсөн асуудлуудыг жишээлбэл, Пылин В.В. жагсаалтад дурдсан бүтээлд олон талаас нь судалсан.

2 Үзэх, жишээ нь: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х. 22.

“Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын үндэс”-ийн тухай ойлголт нь бүтэц, бүрэн эрх, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын үүсэн бий болох дэгээр тодорхойлогдоно гэж үзэж байгаа нутгийн өөрийн удирдлагын институтуудын судлаач В.В. Пылина, П.П. Глущенко нартай санал нэгдэж байна. Ингэхээр, зохион байгуулалт бүтцийн талаас авч үзэхэд, ТУХН-ийн гишүүн улсуудад нийгэмлэгийн өөрийн удирдлагыг зөвхөн сонгуулиар сонгогдсон төлөөлөгчдийн ба төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд гүйцэтгэдэг. Яг ийм байгууллагууд нь нутгийн өөрийн удирдлагын хэвийн үйл ажиллагааг хангадаг.

Жишээ нь, Армени Улсад ардын засгийг хэрэгжүүлэх, нийгэмлэгт орон нутгийн зорилтуудыг шийдвэрлэх зорилгоор нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд болох авагани сонгогддог.

Беларусь Улсад нутгийн өөрөө удирдах тогтолцоо нь нутгийн депутатуудын зөвлөлүүд ба нутаг дэвсгэрийн нийгмийн өөрөө удирдах байгууллагаас бүрддэг. Нутаг дэвсгэрийн нийгмийн удирдах байгууллагад бичил хороолол, орон сууцны цогцолборын зөвлөлүүд ба байр, гудамж, хороолол, суурин гацааны хороод хамаарна.

Казахстан Улсын хүн амын төлөөллийн байгууллага нь район, хот, суурин, аулын нутаг дэвсгэрт маслихат юм; үүнээс гадна Үндсэн хуулийн дагуу нутгийн өөрийн удирдлага нь орон нутгийн шинж чанартай асуудлаар иргэд бие даасан шийдвэр гаргахыг хангана. Үүний үр дүнд Казахстан Улсын 1995.8.30-ны Үндсэн хууль нь өөрийн иргэддээ хуулийн дагуу нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагааны зохион байгуулалт болон журмыг тогтоох эрх олгосон. Гэвч тухайн улсад ийм хуулийг батлаагүй. Дээр хэлсэн зүйлээс харахад Казахстан Улсын Үндсэн хууль нь нутаг дэвсгэрийн нийгмийн өөрийн удирдлагын ирээдүйн үйл ажиллагааны суурийг бүрдүүлдэг.

Киргиз Улсын “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 2011.07.15-ны /№ 101/ хуулийн 6 дугаар зүйлийн дагуу нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын тогтолцоо нь:

1) Нутгийн кенешүүд (гацаа (айлын)-ны, хотын, районы)-нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагууд;

2) Айыл окмоту, хотын мерия - нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас бүрдэнэ.

Узбекистан Улсад нутгийн өөрийн удирдлага нь хокимуудаар удирдуулсан ардын депутатуудын зөвлөл юм. Үүнээс гадна, Дундад Азийн энэ улсад “Нутгийн өөрийн удирдлагын иргэдийн байгууллагын тухай” Узбекистан Улсын 1999.04.14-ний хууль үйлчилж байна. Энэ актын дагуу

иргэдийн нутгийн өөрийн удирдлага гэдэг нь Үндсэн хууль ба Узбекистан Улсын хуулиудаар баталгаажуулсан өөрсдийн эрх ашиг, хөгжлийн түүхэн онцлог, үндэстний болон оюуны үнэт зүйлс, орон нутгийн зан заншил, уламжлалын үндсэн дээр орон нутгийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэх иргэдийн бие даасан үйл ажиллагаа юм /зүйл 1/. Иргэд тосгон, кишлак, аул, махалля, төлөөлөгчдийн цуглаанаар дамжуулан нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн эрхээ эдэлдэг.

Украины нутгийн өөрөө удирдах төлөөллийн байгууллага нь зөвлөлүүд (суурин, гацаа, хот, дүүрэг, районы зөвлөлүүд) байдаг. Тэдний эрх зүйн статусыг “Украины нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1997.05.21-ний №280/97-ВР хуулиар тогтоосон.

Орон нутгийн удирдлагын /муниципальное управление/ чухал хэсэг болох төлөөллийн байгууллагыг тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн иргэд шууд сонгуулиар сонгодог. Жишээ нь, “Сонгуулийн тухай” 1999.02.05-ны Армени Улсын хуулийн дагуу нутгийн удирдах зөвлөлийн гишүүнээр тус улсын сонгуулийн эрх бүхий 21 нас хүрсэн, тухайн нутаг дэвсгэрт 1 жилээс доошгүй хугацаанд бүртгэлтэй байсан иргэн хэн ч сонгогдож болно.

Казахстан Улсад “Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын нутгийн төрийн удирдлагын тухай” 2001.01.23-ны (№148-2) хуулийн дагуу 20 нас хүрсэн Казах Улсын иргэн маслихатын депутат байж болно.

Бүгд Найрамдах Киргиз Улсад нутгийн зөвлөл - кенешийн бүрэлдэхүүний тоог Бишкек, Ош хотуудын болон районы кенешээс бусдад засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүн амын тооноос хамаарч тогтоодог.

“Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Киргиз Улсын 2011.07.15-ны №101 хуулийн 23 дугаар зүйлийн дагуу:

- Бишкек, Ош хотуудад - 45 депутат;
- Районы кенешт - 35 депутат;
- Хотуудын болон аылийн кенешийн депутатуудын тоо нь (сонгууль явагдаж байгаа засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүн амын тооны тухайн жилийн 1 сарын 1-ний байдлын статистик мэдээний хүн амын тооноос хамаарч): 6000 хүртэл 11 депутат, 6001-20000 21 депутат, 20001 буюу түүнээс дээш 31 депутат байна.

Оросын Холбооны Улсад ТУХН-ийн гишүүн бусад улсуудын адил нутгийн өөрийн удирдлагын сонгогдсон байгууллагын депутатын тоо нь хүн амын тооноос хамаарна. Үүнд:

- 7 депутат - 1000 -аас цөөн хүн амтай бол;
- 10 депутат - 1000-10000 хүн амтай бол;

- 15 депутат- 10000-30000 хүн амтай бол;
- 20 депутат- 30000-100000 хүн амтай бол;
- 25 депутат- 100000-500000 хүн амтай бол;
- 35 депутат - 500000 дээш хүн амтай бол.

Орон нутгийн районы төлөөллийн байгууллагын депутатын тоог орон нутгийн районы дүрмээр тодорхойлох бөгөөд 15-аас доошгүй хүн байна.

Холбооны хотын түвшний хотын доторх орон нутгийн бүтцийн төлөөллийн байгууллагын депутатын тоо орон нутгийн байгууллагын бүтцээс хамаарах ба 10-аас доошгүй байна.

Дээрх мэдээллээс хамааран тэмдэглэхэд: ТУХН-ийн гишүүн улсуудын үндсэн хуулийн эрх зүй, аливаа сонгуулийн тогтолцооны хувьд сонгууль зохион байгуулах нутаг дэвсгэрийн хуваарь, сонгуулийн тойрог тодорхойлох шинж нь юм гэж хүлээн зөвшөөрч байна.

Армени Улсад 3000 хүртэл хүн амтай орон нутагт нь олон мандаттай мажоритар сонгуулийн нэг тойрог байна.

Тухайн орон нутаг нь 3001-20000 хүн амтай бол олон мандаттай мажоритар сонгуулийн буюу тус бүр нь 5 мандаттай 2 тойрог үүснэ. Орон нутгийн сонгуулийн тойргийн хүний тоо нь тухайн нутгийн нийт хүн амын 55%-аас илүүгүй байна. 20001-ээс дээш хүн амтай нутагт тус бүрт тус бүр нь 5 мандаттай 3 олон мандаттай мажоритар сонгуулийн тойрог үүснэ.

Орон нутгийн сонгуулийн тойргийн хооронд 5% хүртэл хэлбэлзэл байж болно. 3000-аас дээш хүн амтай нутаг дэвсгэрийн мажоритар сонгуулийн тойрогт хуваарийг тухайн нутгийн амбан захирагч (жишээ нь: Ереваны мэр-амбан), засаг захиргааны тэргүүн (тойргийн мэр)-ний санал болгосноор хийнэ. Сонгууль болохоос 35-аас доошгүй хоногийн өмнө өөрийн нутаг дэвсгэр нь олон мандаттай мажоритар сонгуулийн тойрогт хуваагдана.

ТУХН-ийн улсуудын нутгийн төлөөллийн байгууллагын үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь чуулган байна.

Тэднийг гол төлөв нутгийн удирдах байгууллагын тэргүүн буюу тэдний орлогчид зарлан хуралдуулна:

- Арменид 2 сард 1-ээс доошгүй удаа,
- Беларусьд улиралд 1-ээс доошгүй удаа,
- Казахстанд 2 сард 1 удаа,
- Киргизид улиралд 1 удаа.

Үүний зэрэгцээгээр нутгийн зөвлөлийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь ээлжит бус хуралдааныг зарлан хуралдуулах эрхтэй. Зөвлөлийн даргыг сонгох хүртэл шинээр сонгогдсон зөвлөлийн хуралдааныг нутгийн сонгуулийн комиссын дарга даргална (Беларусь, Казахстан, Узбекистан).

ТУХН-ийн гишүүн улсуудын төлөөллийн байгууллагын эрх мэдлийн хүрээнд байнгын ба түр комиссыг байгуулж болно. Байнгын комиссыг зөвлөл сонгогдсоны дараа шууд байгуулна. Харин түр комисс нь ямар нэгэн тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагаар тухай бүр байгуулагдана.

ТУХН-ийн гишүүн бүх улсын зөвлөлийн хуралдаанаар дараах асуудлуудыг хэлэлцэж шийдвэрлэнэ:

1) эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн хөтөлбөрийг батлах, орон нутгийн татвар, хураамжийг тогтоох;

2) нийтийн эд хөрөнгийг удирдах, захиран зарцуулах журмыг тогтоох;

3) нутгийн ард нийтийн санал асуулгыг зарлах, зөвлөлийн гишүүнийг хугацаанаас нь өмнө чөлөөлөх тухай асуудлыг хэлэлцэж, шийдвэр гаргах;

4) Зөвлөлийн дарга болон түүний орлогчийг сонгох, үүрэгт ажлаас чөлөөлөх, гүйцэтгэх хорооны нарийн бичгийн даргыг томлох;

5) Зөвлөлийн байнгын комиссын бүтцийг батлах, түүний үйл ажиллагаанд зориулагдах зардлыг тодорхойлох;

6) Байнгын болон түр комиссуудыг байгуулж, батлах;

7) Зөвлөлийн даргын тайланг сонсох;

8) Зөвлөлийн үйл ажиллагааны дэгийг батлах, өөрчлөх;

9) депутатуудын тавьсан асуулгыг хэлэлцэж, шийдвэр гаргах.

Армени, Беларусь, Казахстан, Киргиз, Узбекистан ба Украин зэрэг улсуудад орон нутгийн зөвлөлийн гишүүд дараах эрх эдэлдэг:

- Чуулганы хурал даргалагчаар сонгогдох буюу сонгох;
- Зөвлөлийн хурлаар хэлэлцүүлэхээр асуудлыг санал болгох;
- нутгийн гүйцэтгэх байгууллагад асуулга тавих, тодорхой асуудлаар хандах;
- тойргийнхоо иргэдтэй уулзалт, цуглаан зохион байгуулах;
- Депутатуудын бүлэг хэлбэрээр депутатуудын нэгдэл байгуулах.

Үүний хамт нутгийн зөвлөлийн ажилд оролцох; өөрийн тойргийн иргэдтэй тогтмол холбоо тогтоох; сонгогчдоос тавьсан асуудлуудыг авч хэлэлцэх үүрэгтэй.

XX зууны сүүлийн 10 жил - XXI зууны эхэн үед ТУХН-ийн гишүүн улсуудад тодорхой засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүрээнд гарах гол чухал шийдвэрүүдийг зөвлөл, түүний дарга гаргах туршлага хуримтлагдсан. Зарим улсуудад (Армени, Украин) нутгийн зөвлөлийн сонгогдсон тэргүүн гүйцэтгэн-захирамжлах үйл ажиллагааг хавсран гүйцэтгэдэг өөрөөр хэлбэл, үнэн хэрэгтээ гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүн болсон.

Тийм загварыг ОХУ-ын зарим субъектийн (Екатеринбург, Калуга,

Красноярск, Нижний Новгород, Тверь, Ульяновск) нутгийн удирдах байгууллагуудад авч хэрэглэсэн. Үүнийг Бүгд Найрамдах Улсын төрийн хэлбэртэй адилтгалаа гэж бодвол түүнийг ерөнхийлөгч нь төрийн болон гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн байдаг ерөнхийлөгчийн засаглалтай улстай харьцуулж болно. Төлөөллийн байгууллага нь төлөөлөгчийн, хэм хэмжээ бүтээгчийн, хяналт шалгалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Гэвч төлөөллийн байгууллагын тэргүүн дээрх чиг үүргийнхээ хэрэгжилтэд ямар нэгэн хэлбэрээр оролцож орон нутгийн тэргүүний засаглах бүрэн эрх ба захиргааны удирдагчийн бүрэн эрхийг өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд нэгтгэж, аль алиных нь үйл ажиллагаанд ямар нэг байдлаар оролцож байна.

Ерөнхийдөө гүйцэтгэн-захирамжлах байгууллага нь нутгийн өөрийн удирдлагын бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд төлөөллийн байгууллагын /иргэдийн хурлын/ шийдвэрийн хэрэгжилт, нутгийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг хариуцдаг.

ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн удирдлагын эрх зүйд болон гадаад орнуудын хууль тогтоомжид “гүйцэтгэх эрх мэдлийн аппарат” гэсэн нэр томъёо хэрэглэдэг бөгөөд үүнд нийтлэг эрх хэмжээ хэрэгжүүлэх гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага /мэр/ өөрөө болон түүнд харьяалагдах салбарын болон тусгай эрх хэмжээний байгууллагууд /тусгай газар, тасаг/-ыг багтаадаг.

ТУХН-ийн гишүүн зарим улсуудад нутгийн гүйцэтгэх байгууллагын тэргүүнийг (Беларусь, Казахстан, Киргиз) ерөнхийлөгч томилдог нь эдгээр улсуудад нутгийн захиргааны босоо шатлан захирах ёс тогтсоныг харуулж байна. Ийм учраас гүйцэтгэх байгууллага нь төрийн удирдлагын тодорхой нийтийн чиг үүргийг, ялангуяа доод шатанд хэрэгжүүлж болох юм.

Жишээ нь Беларусь Улсын “Нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 2010.01.04-ний №108-3 хуулийн 46 дугаар зүйлийн дагуу гүйцэтгэх хорооны даргыг улсын ерөнхийлөгч сонгох, чөлөөлөх эрхтэй.

Казахстан, Беларусь Улсад гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын удирдагч-акимыг улсын ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлдөг.

Киргиз Улсын Бишкек хот болон мужийн харьяалал бүхий хотын нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийг сонгогдсон албан тушаалтан - мэр хэрэгжүүлдэг. Харин Бишкек хот болон мужийн статус бүхий хотын мэрийг төрийн тэргүүний санал болгосон нэр дэвшигчдээс хотын кенешийн депутатуудын нууц санал хураалтаар 4 жилийн хугацаатай сонгодог. Тэрчлэн тухайн түшмэлийг хугацаанаас нь өмнө чөлөөлөх тухай асуудлыг ерөнхийлөгч кенештэй зөвшилцөлгүйгээр шийдвэрлэдэг,

ингэснээр мэдээж мэр нь ерөнхийлөгчтэй харьцах харьцаанд үнэнч байх нөхцөлийг бүрдүүлдэг.

Районы статустай хотод нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхийн тулд хотын кенешийн дэргэд хотын удирдлага (управа)-ыг байгуулдаг. Хотын тэргүүн өөрийн бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хотын кенешийн хяналтад байхын зэрэгцээгээр эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх тухайд төрийн удирдлагын дээд шатны байгууллагад захирагддаг, энэ нь орон нутгийн түвшинд сонгогдсон албан тушаалтны бие даасан байдал харьцангуй болохыг нотолдог.

Нийгэмлэгийн (айылийн) түвшинд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг сонгодог Киргиз Улсын засаглалын онцлогийг анхаарахгүй байж болохгүй. Айыл болон сууринд гүйцэтгэх засаглалыг хэрэгжүүлэхэд айыл, суурингийн кенешийн дэргэд айыл окмотуг байгуулдаг. Энэхүү байгууллагыг дэлгэрэнгүй судалснаар холбогдох түвшний зөвлөлийн дэргэдэх айыл окомоту нь зөвлөх чиг үүрэгтэй, өөрийн эрх хэмжээний асуудлаар айыл окомотугийн гаргасан шийдвэрт айыл, суурингийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тэргүүн гарын үсэг зурна.

Айыл окмотугийн бүрэн эрх:

- Айыл, суурингийн амьжиргааг хангах тогтолцооны хөгжил, үйл ажиллагааны зохион байгуулалтыг хангах;
- Хүн амд нийгэм, соёлын үйлчилгээ үзүүлэх;
- Нутаг дэвсгэрийн нийгэм-эдийн засгийг хөгжүүлэх хөтөлбөрийг боловсруулах;
- Айыл, суурингийн төсөв, түүний биелэлтийг боловсруулах;
- Амьжиргааны нөөц санг хөгжүүлэх арга хэмжээг боловсруулж хэрэгжүүлэх.

Энэ байгууллага нь айыл, суурингийн кенешүүдэд тайлагнадаг болохоор тэдний ажил нь харьцангуй хязгаарлагдмал байдаг, харин төрийн шилжүүлсэн эрх хэмжээтэй холбоотойгоор хотын мэр, районы засаг захиргааны тэргүүнд ажлаа тайлагнадаг байна.

Киргиз Улсын нутгийн удирдлагын хууль тогтоомж нь айыл окомотугийн гүйцэтгэн-захирамжлах чиг үүргийн зэрэгцээ айыл окомотугийн шийдвэрээр эрх шилжүүлсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг айыл басчиси (айылийн ахлагч)-ийн үйл ажиллагааг бас анхааралдаа авдаг. Айылийн ахлагчийг тухайн айылийн газар нутгийн оршин суугчдын цуглааны зөвшөөрснөөр айыл, суурингийн нутгийн өөрийн удирдлагын тэргүүн томилдог.

Украинд суурин, тосгон, хот, хотын районы зөвлөлийн гүйцэтгэх эрх

мэдлийн байгууллага нь тэдгээрийн гүйцэтгэх хороо, хэлтэс, удирдлага байдаг.

Суурин тосгон, хот, хотын районы зөвлөлүүдийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд нь зохих зөвлөлийн хяналтад байж, ажлаа тайлагнана. Харин гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх тухайд төрийн удирдлагын зохих байгууллагын хяналтад байна.

Украины “Нутгийн төрийн засаг захиргааны тухай” 1999.04.09-ний №586-XIV хуулийн 1 дүгээр зүйлд заасны дагуу муж, районууд Крымын автономит улсын районд болон Киев, Севастополь хотуудад гүйцэтгэх эрх мэдлийг дүүрэг, район, болон Киев, Севастополь хотуудын төрийн засаг захиргаа /төрийн удирдлага/ гүйцэтгэнэ¹.

Нутгийн төрийн удирдлага нь нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудын тогтолцоонд багтдаг. Нутгийн төрийн удирдлага нь өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд тухайн засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжийн нутаг дэвсгэр дээр гүйцэтгэх эрх мэдлийг болон холбогдох зөвлөлөөс эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ.

Дээр дурдсан зүйлүүдээс харахад нутгийн төрийн удирдлагыг тухайн нутгийн төрийн удирдлагын дарга удирддаг болохыг тэмдэглэхгүй байх аргагүй юм.

Нутгийн төрийн засаг захиргааны даргыг Украины сайд нарын кабинетийн нэр дэвшүүлснээр Украин Улсын ерөнхийлөгч төрийн тэргүүний бүрэн эрхийн хугацаагаар томилдог.

ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэн-захирамжлах байгууллагуудад дараах бүрэн эрх хамаарна:

1) Нутаг дэвсгэрийн нэгжийн нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийн хөтөлбөрийг бэлтгэх;

2) Тухайн нутаг дэвсгэрийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн тэнцвэртэй байдлыг хангах;

3) Төсөв, санхүү, үнийн салбарт бүрэн эрх эдлэх;

4) Коммуны өмчийн хөрөнгийг удирдах бүрэн эрх;

5) Орон сууц-нийтийн аж ахуй, ахуйн үйлчилгээ, худалдаа үйлчилгээ, нийтийн хоол, зам тээвэр, холбооны салбар дахь бүрэн эрх;

6) Сургуулийн боловсрол, эрүүл мэнд, соёл, биеийн тамир, спортын салбар дахь бүрэн эрх;

¹ Крымын газар нутаг Оростой нэгдсэний дараа эдгээр хэм хэмжээ хүчингүй болжээ. (Ред. тэмдэглэл)

7) Хүн амын нийгмийн хамгааллын салбарын бүрэн эрх;

8) Засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн байгуулалт зэрэг асуудлыг шийдэх гэх мэт (Армени, Азербайжан, Казахстан, Узбекистан, Киргиз, Украин).

ТУХН-ийн гишүүн улсуудад үйлчилж байгаа хууль тогтоомжид дүн шинжилгээ хийхэд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэрэгжүүлж байгаа орон нутгийн удирдлага нь агуулгын хувьд төрийн удирдлагын хэсэг мөн гэсэн дүгнэлт хийхэд хүргэж байна.

Ийм дүгнэлтийг нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын эрх зүйн статус, тэдгээрийн газар нутгийн зохион байгуулалт дээр үндэслэн хийж байна. Үүнээс гадна дээр дурдсан улсуудад өөрийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нутгийн өөрийн удирдлагын бие даасан байдал нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага төрийн чиг үүрэг, бодлогыг хэрэгжүүлэхээс хол байх боломжгүй, үнэндээ тэр нь төрийн удирдлагын “цөм” байдаг гэдгийг давтан хэлэх хэрэгтэй.

Нутгийн өөрийн удирдлага нь өөрийн зохион байгуулалтын хэлбэрийн хувьд нутаг дэвсгэр ба эрх зүйн хүрээгээр хязгаарлагдсан “орон нутаг дахь” төрийн бичил загвар юм. Гэхдээ л нутгийн өөрийн удирдлага нь “Улс доторх улс” биш юм. Хэдийгээр төрийн шийдвэрлэдэг асуудлуудыг шийдвэрлэдэг, төрийн чиг үүрэгтэй адил чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг ч гэсэн, орон нутгийн хүн ам өөрсдөө байгуулсан байгууллага эдгээр чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

Нутгийн байгууллагын эрхлэх асуудлыг гагцхүү эрх зүйн хэм хэмжээний актаар тогтоогдсон бүрэн эрхийн хүрээнд, өөрийгөө удирдах тодорхой нэгжийн нутаг дэвсгэрт хэрэгжүүлнэ.

ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн удирдлагын ба нутгийн өөрийн удирдлагын онол, практикийн асуудлаар хийсэн харьцуулсан эрх зүйн дүн шинжилгээний үр дүнг нэгтгэн дараах зүйлийг дурдаж болно.

ЗСБНХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улсуудын Үндсэн хууль болон бусад хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжид ардчиллын үзэл санаа, бие даасан байдал, тусгаар тогтнол, гаргасан шийдвэрийн төлөө хариуцлага хүлээх зэрэг зарчмууд дээр үндэслэсэн нутгийн өөрийн удирдлагыг хөгжүүлэх үзэл баримтлалыг тогтоосонтой холбоотойгоор эдгээр улсуудад орон нутаг - удирдлага гэсэн харилцааны онцгой тогтолцоо бий болсон. Энэ тогтолцоо нь өөрийн нийтийн бүрэн эрхийн хүрээнд төрийн төвлөрсөн удирдлагын тогтолцооноос тусгаарлагддаг.

Гэхдээ бидний бодлоор зарим эрдэмтдийн дээр дурдсанчлан тусгаарлагддаг гэдэг нь туйлын байж чадахгүй. Орон нутаг-удирдлагын харилцаанд, ялангуяа тэдний үүсэж бий болох болон эрх зүйн хамгаалалтын шилжилтийн үед төрийн удирдлага, түүний арга, хэрэгсэл, хэлбэр нь чухал

нөлөө (энэ нь мөрдөж байгаа хууль тогтоомжоос урган гарахаасаа ч илүү) үзүүлсэн хэвээр байна.

Энэ ерөнхий дүгнэлтийг анхааралдаа авч, ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын зорилтын тухай ярихдаа, нутгийн өөрийн удирдлага нь өөрөө нийтийн засаглалын механизмыг хэрэгжүүлэх хэлбэр, харин нутгийн өөрийн удирдлагын институтууд нь мөн чанарын хувьд нийтийн засаглалын байгууллагууд ба өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй байна.

ISBN 978-9919-9618-1-7



9 789919 961817