

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 3

### ЗҮҮН ЕВРОП, БАЛТИ ОРЧМЫН УЛСУУДЫН НУТГИЙН ӨӨРИЙН УДИРДЛАГА, НУТГИЙН УДИРДЛАГА

XX зууны хоёрдугаар хагасаас эхлэн Зүүн Европ болон Балти орчмын<sup>1</sup> улсуудад төрийн байгуулалтын салбарын шинэчлэл, тухайлбал, нийтийн эрх мэдлийн байгууллагын тогтолцоог оролцуулан нийгмийн амьдралын бүх салбарт хамгийн багадаа гэхэд хоёр удаа томоохон өөрчлөлт гарсан. Тэдгээрийн дунд социалист гэж нэрлэгддэг үед нутгийн өөрийн удирдлагын институтцээс татгалзаж эхэлсэнтэй холбоотой орон нутаг дахь удирдлагын өөрчлөлт, түүний дараа 1980- 1990-ээд оны зааг дээр ЗСБНХУ-ын Балти орчмын Бүгд Найрамдах Улсууд болон “ардын ардчилсан” орнууд улс төрийн дэглэмээ өөрчилж, тухайн институт эргэн сэргэсэн нь чухал байр суурь эзэлдэг.

1989 онд зөвлөлтийн систем задарч эхэлсэн нь Зүүн болон төв Европын орнууд дахь системийн шинэчлэл ба хувьсгалын “тэсрэлт” байсан юм. Үр дүнд нь 1980-аад оны сүүлч, 1990-ээд оны эхэнд XX зуунд 3 дахь удаагаа эдгээр орнуудад нийгмийн хөгжлийн чиг хандлага нь өөрчлөгдсөн: хүний эрх, эрх чөлөөг сэргээхийн төлөө ард түмний бослого нь “бодит социализм”-

---

1 Зүүн Европын улсууд гэдэгт сурах бичгийн тухайн хэсгийг зохиогч Балтийн тэнгисээс Адриатын тэнгис хүртэл үргэлжилж, тивийн баруун, зүүн хэсгийг хооронд нь тусгаарласан улс төр-газар зүйн бүсийг тухайлан авч үзсэн байна. Коммунист дэглэм оршин тогтнож байсан цаг үед энэ тивд социалист лагерь гэгчийг бүрдүүлж байсан тэднийг геополитикийн талаас нь зүүн европ буюу Баруун Европын ардчилсан улсуудтай сөргүүлэн Зүүн Европын улсууд гэж нэрлэсэн юм. Хэдийгээр 1990-ээд оны үед тивийн баруун, зүүн хэсгийг сөргүүлэн эсрэг тавих шаардлага арилсан (тухайн тохиолдолд, 1990 онд “Европын яг зүрхэнд шинэ геополитикийн бодит байдал үүсэж байна” гэж тэмдэглэсэн америкийн улс төр судлаач Ж.Безинскийтэй санал нэгдэж болох юм). Өнөөдөр Зүүн Европ нь түүх, соёл, гүн ухааны учир шалтгаанаар урьд нь ямар байсан хэвээрээ дахин төв европ болсон байна. Эшлэл: Brzezinski Zb. For Eastern Europe, a \$25 Billion Aid Package//The New York Times, 1990. March 7.P.A.25. Ойлгоход хялбар байхын тулд бид судалж буй орнуудын тоонд саяхныг хүртэл ЗСБНХУ-ын бүрэлдэхүүнд багтаж байсан Балтийн тэнгис орчмын гурван улс болох Эстони, Латви, Литвийг оруулж байна. Энэхүү нөхцөлт нэгдлийн учир шалтгаан нь нэгдүгээрт, Балтийн тэнгисийн дурдсан орнууд нь Зүүн Европын үлэмж хэсгийг (дэлхийн ДНБ-ийн 0,15%) бүрдүүлж байгаагаар, хоёрдугаарт, өөрчлөлтийг хэрэгжүүлсэн түвшингээр төв Европын социалист гэгдэж байсан улсуудтай бараг нэг түвшинд байгаагаар нь, гуравдугаарт, Балти орчмын улсуудын нутгийн захиргааны шинэчлэлд баруун европын нутгийн удирдлагын загвар бүхий европын уламжлалт улсуудын чиг хандлагатай ижил төстэй үндэслэлүүд ажиглагдсан.

ын тогтолцоог унагаж либерал-ардчилсан өөрчлөлтийн эхлэлийг тавьсан<sup>1</sup>.

1985-1988 онд социалист дэглэм суларсан, түүнчлэн Польш Улсад гарсан өөрчлөлтийн нөлөөнд ЗСБНХУ-ын Балти орчмын улсуудад хуримтлагдсан ард түмний дургүйцэл, тусгаар тогтнол, эрх чөлөөнд тэмүүлэх тэмүүллийн улмаас олон нийтийг хамарсан иргэний хөдөлгөөнүүд өрнөсөн нь ЗСБНХУ-г задралд хүргээд зогсохгүй холбооны бусад Бүгд Найрамдах Улсууд “тусгаар тогтнолын баярын жагсаал”<sup>2</sup> болох шалтгаан болсон юм.

Эдгээр өөрчлөлтийн онцлог нь нийгмийг ардчилах үйл ажиллагаа гүнзгийрсэн явдал бөгөөд дараах зүйл дээр илэрсэн: нэгдүгээрт, коммунист хэвшлээс татгалзсан, хоёрдугаарт, төрийн болон нийгмийн хэргийг удирдахад иргэдийн оролцоо өсөн нэмэгдсэн<sup>3</sup>.

Судалж буй Зүүн Европ болон Балти орчмын улсууд-Польш, Унгар,

---

1 Энэхүү үйл явдал нь зорилгоороо болон үр дүнд хүрсэн аргаараа, түүнчлэн хүн амын өргөн оролцоогоороо либерал-ардчилсан хувьсгал мөн бөгөөд утга зохиолд “хилэн” хэмээн нэрлэгдсэн байх нь бий. Харин Польш Улсад “шокийн эмчилгээ” гэж нэрлэгдсэн ардчилсан өөрчлөлтийн өөр нэг хэлбэр гарсан бол, Эстонид “дууч хувьсгал” нэртэйгээр буюу ардын дууг хороор дуулах байдлаар ардчилсан хөдөлгөөн эхэлсэн. Дэлгэрэнгүйг үзнэ үү: Кривогуз И.М. Крушение “реального социализма” в Европе и судьбы освободившихся народов, М., 2001. х 66-91, 100; Восточная Европа: контуры пост коммунистической модели развития. М. 1992. х 6-52; Денчев.К. Восточная Европа после социализма: поиск новых парадигм. Габрово. 1997. Х 9-28; *Dilemmas of transition: the environment, democracy and economy reform in East Europe*. L., 1998. P.21-166; *Revolution and Reform in Eastern Europe and the Soviet Union: the global development impact*. NY., 1992. х 13-126; *Transition from Communism in Russia and Eastern Europe: Analysis and perspectives*. Lanham. 1994. P. 5-97.

2 Балти орчмын гурван Бүгд Найрамдах Улс Зөвлөлтийн холбооноос гарсан нь тэдний үзэж байгаагаар дараах шалтгаантай: 1) Балти орчмын газар нутаг нь Европын амин чухал хэсэг мөн гэсэн төсөөлөл; 2) Балти орчмын улсын иргэдийн олонхын санал болон түүхэн баримтаар ч Балтийн тэнгис орчмын нутгийг Зөвлөлтөд албадан нэгтгэсэн гэж үздэг; 3) зөвлөлт засгийн жилүүдэд Балти орчмын нутаг руу бусад Бүгд Найрамдах Улсуудаас үйлдвэр барих ажилчид, инженер техникчид, зөвлөлтийн болон намын ажилтнуудыг маш олноор илгээж байх үед Балти орчмын Бүгд Найрамдах Улсуудын хүн амын үндэстний бүтцэд гарсан өөрчлөлт; 4) Балтийн улсуудын суугуул хүн ам олноор шилжин суурьших болсонтой холбоотойгоор нүүрэлсэн тэдний үндэсний соёл устах аюул; 5) Балтийн улсуудын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, нийгэм- эдийн засгийн асуудлыг шийдвэрлэхэд Баруун туслана гэсэн найдлага. Дэлгэрэнгүйг үзнэ үү: Вахрамеев А.В. Отношения России со странами Балтии // Социально-гуманитарные знания. 2000 № 4. // <http://en.edu.ru/db/journals/article/617/617.htm>. Үүний дүнд 1988 оноос 1990 онд ЗСБНХУ-ын Балти орчмын Бүгд Найрамдах Улсууд тусгаар байдлын тухай хэм хэмжээний актыг баталсан, үүний хойноос шинэ үндсэн хуулиудыг Литвагаас бусад улсууд баталсан. Литва 1922 оны үндсэн хуулиа сэргээсэн, ингэснээр удирдлагын өмнөх тогтолцоогоо орон нутгийг оролцуулаад бүх газарт сэргээсэн.

3 Үзэх, Еремян В.В. Страны Восточной Европы: специфика переходного периода от советской системы государственного управления к самоуправлению // Преподавание права Европейского Союза в российских вузах- II: Москва хотноо 2000 оны 12 сарын 5-7-ны хооронд зохион байгуулагдсан семинарын материал. М.Статут, 2001. Х.57.

Румын, Чех, Словак, Латви, Литва, Эстони улсууд дахь нийгмийн хувьсал нь иргэний нийгэм үүсэж хөгжихийн зэрэгцээ олон тохиолдолд тухайн цаг үед тогтсон байсан нийгмийн харилцаа устаж, шинээр бүрэлдэн тогтсон ардчиллын хэм хэмжээ, үнэт зүйлс эргэж ирдгийг харуулсан. Улс төр, эдийн засгийн шинэчлэлийн үр дүнгээр Унгар, Польш, Чех, Словак болон Балти орчмын орнууд тэргүүлэх байр суурийг эзэлдэг. Эдгээр орнуудын тухайд олон улсын шинэ харилцаа бүрэлдэн тогтох, барууны цэрэг, улс төрийн бүтцэд чиглэсэн чиг хандлага, нийт Европын байгууллагуудад нэгдэх нийтлэг хандлага байсан бөгөөд үр дүн нь цаашид эдгээр улсуудыг НАТО-д болон 2004 оны 5 сард Европын холбоонд элсүүлсэн явдал байсан.

Болгар, Румын гэх мэт зүүн өмнөд Европын улсууд нийгмийн хөгжлийн чанарын хувьд шинэ шинжүүдийг өөртөө агуулж байгаа ч гэсэн улс төр, эдийн засгийн хямрал, уналт, зогсонги байдал зэргийг туулсаар байна. Харин эдгээр улсуудын (Европын холбооны гишүүний хувьд) улс төрийн тогтолцооны ардчиллын цаашдын төлөв байдлыг нь агуулгаар нь авч үзвэл, удирдлагын (төрийн болон нутгийн удирдлагын) шинэчлэл, хувьслын асуудал нь онол болон практикийн тулгамдсан асуудал болоод байна.

Зүүн Европ, Балти орчмын социалист гэгдэж байсан улсуудын нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын асуудал ардчилсан дэглэм бүрэлдэн тогтох, улмаар энэ үйл явцын дүнд нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомжийн бааз суурийг бий болгох үйл явцтай салшгүй холбоотой юм.

XXI зууны эхэн үед, нийгмийн асуудлыг удирдах чиг үүргийн өөрчлөлтийн явц нь зүүн Европын ба Балти орчмын орнуудад өөрийн удирдлагын харьцангуй бие даасан тогтолцоо үүсгэх асуудлыг чухалчилсан. Үүнд, Балтийн ба Зүүн Европын судалгаанд хамрагдаж байгаа улсуудын Европын холбоонд нэгдэх (эсхүл нэгдэхэд бэлтгэх) явдал зарим талаар нөлөөлсөн. Европын холбоонд элссэний үр дүнд нутгийн удирдлагын байгууллагуудад төрөөс ирэх шууд нөлөөлөл багасах үүргийг өөртөө хүлээх, түүнчлэн орон нутгийн эрх барих байгууллагыг ард түмнээс сонгох хэв журам тогтсон.

Ийм учраас нэг талаас нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын бүтцийг боловсронгуй болгох нь, нөгөө талаас, нутгийн удирдлагын байгууллагын төрийн байгууллагуудтай харилцан үйлчлэх журмыг төрөөс тогтоох нь XXI зууны эхэн үеийн зүүн Европын улсуудад нутгийн удирдлагын тогтолцооны агуулгыг бүрдүүлж байна.

### **3.1. Зүүн Европ ба Балтийн тэнгис орчмын улс орнууд дахь нутгийн удирдах, нутгийн өөрийн удирдах байгууллагуудын зохион байгуулалт-эрх зүйн үндэс**

Зүүн Европ ба Балти орчмын улсуудын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын үйл ажиллагаа ба зохион байгуулалтын асуудлууд нь судалгаанд хамрагдаж байгаа улсуудын үндсэн хуулиар тогтоосон дараах суурь зарчмууд дээр үндэслэгдэнэ: ардчилал ба ард түмний засаглал; хувь хүн ба иргэний эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрч, баримтлах, хамгаалах; тусгаар тогтнол ба улсын нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал; үндэстний тэгш эрх ба өвөрмөц байдлын эрх; төрийн эрх мэдлийг хуваарилах; хууль ёсны гэх мэт.

Үндсэн хуулийн нийтлэг зарчмуудын зэрэгцээгээр нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагаа ба зохион байгуулалтын хуулиар мөн тусгайлсан зарчмуудыг тогтоодог. Жишээ нь: 1991 оны Румын Улсын Үндсэн хуулийн 119 дүгээр зүйлд заасны дагуу “орон нутгийн нийтийн засаг захиргаа нь нийтийн үйлчилгээний төвлөрлийг сааруулах ба нутгийн автономит байдал дээр үндэслэгдэнэ.”<sup>1</sup> Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудыг эмхлэн байгуулах чухал зарчим бол өөрөө өөрийгөө удирдах нутгийн хамт олны төлөөллийн байгууллага бөгөөд төлөөллийн байгууллагыг бүх нийтийн, тэгш сонгуулийн үндсэн дээр нууц санал хураалтын замаар сонгоно<sup>2</sup>.

Зүүн Европ болон Балти орчмын улсуудад нутгийн засаг захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын тогтолцоо нь улс орны засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын системийн дагуу зохион байгуулагдана. “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын нэгж нь орон нутгийн эрх барих байгууллагуудын үйл ажиллагааны орон зайн хязгаар болж өгдөг.”<sup>3</sup> 1991 оны Румынийн Үндсэн хуулийн 119 дүгээр

1 Эшлэл: Румынийн үндсэн хууль // Европын орнуудын үндсэн хууль, Боть 36 х 86.

2 Үзэх: жишээ нь Бүгд Найрамдах Польш Улсын 1992 оны 10 сарын 17-ны “Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудын хоорондын харилцаа болон түүнчлэн нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлагын тухай ” Үндсэн хуульчилсан хуулийн 72 дугаар зүйл (“бага үндсэн хууль” гэж нэрлэдэг) (Законодательный вестник, 1992. №84. 11 сарын 23. Х.34); Бүгд Найрамдах Польш Улсын 1997 оны 4 сарын 2-ны Үндсэн хуулийн 169 дүгээр зүйл, Бүгд Найрамдах Чех Улсын 1992 оны 12 сарын 16-ны Үндсэн хуулийн 102 дугаар зүйл; (Конституция государств Европы. Т.3. с.517.); Бүгд Найрамдах Словак Улсын 1992 оны 9 сарын 1-ний Үндсэн хуулийн 69 дүгээр зүйл. (Конституция государств Европы. Т.3. с. 129.)

3 Дам эшлэл: А.И.Черкасов Сравнительное местное управление: теория и практика. х 47

зүйлд, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх нийтийн засаг захиргааны үйл ажиллагааны үндсийг тогтоодог. Болгарын 1991 оны Үндсэн хуулийн 136 дугаар зүйлд, нийгэмлэгийг нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлдэг<sup>1</sup> үндсэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж гэж үздэг.

Гадаад орнуудын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгууллагуудын Орос- Зөвлөлтийн судлаач А.А.Транин зүй ёсоор онцлон тэмдэглэсэн нь:

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бүтцийг зохион байгуулалт-эрх зүйн өнцгөөс авч үзвэл бас 2 нөхцөл бий: нэг талаас, өөр өөр улс орнуудад энэ бүтэц ямар ч хэлбэрээр байсан, тэднийг нэгтгэж байгаа зүйл нь тэд төрийн удирдлагын орон нутаг дахь байгууллагын үйл ажиллагааны нутаг дэвсгэрийн бааз бөгөөд эд материалын үндэс болдог, нөгөө талаас, нутгийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа хамаарах район болгон хөрөнгөтөн улсуудад нутаг дэвсгэрийн хамт олон гэж тооцогдохгүй учраас сонгогдсон нутгийн удирдах байгууллагуудтай байдаг<sup>2</sup>.

Мөн түүнчлэн, нутгийн удирдлагын асуудлыг судлаач И.А. Алебастрова “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт”, “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгуулалт” гэсэн ойлголтуудыг нутгийн өөрийн удирдлагад хэрэглэх эсэх тухай шүүн тунгааж, онцлон тэмдэглэсэн нь:

Хууль тогтоомж болон төр эрх зүйн шинжлэх ухаанд саяхан хүртэл “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгуулалт”, “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт” гэсэн нэр томъёонуудыг өргөнөөр хэрэглэсээр ирсэн. ОХУ-ын хүчин төгөлдөр мөрдөж байгаа Үндсэн хуульд эдгээр ойлголт байхгүй. Одоо үед дотоодын судлаачид энэ ойлголт, нэр томъёог ямар ч байсан нутаг дэвсгэрийн нэгжийн статусын тодорхойлолтод хэрэглэхээс зайлсхийдэг болсон. Чухамдаа, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь төрийн байгууллага бус гэдэг санаанаас бол, өөрийгөө удирдаж байгаа хамт олныг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж гэж нэрлэх нь зохистой бус юм. Гэсэн хэдий ч, хэрвээ нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг төрийн механизмын нэг элемент мөн гэж үзвэл, (эрх мэдэл хуваарилах зарчмын үндсэн дээр ажиллаж байгаа) дээрх зөрчил байхгүй болно. Үүнээс гадна ... барууны олон оронд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудыг, тэр дундаа сонгогдсон төлөөлөгчдийн

1 Үзэх, Бүгд Найрамдах Болгар Улсын 1991 оны 7 сарын 12-ны үндсэн хууль. // Конституции государств Европы. Боть 1. Х.417.

2 Транин А.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл х. 17.

байгууллага нь засаг захиргааны байгууллагад тооцогддог. Ийм учраас “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгуулалт”, “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт”, “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж” гэсэн нэр томъёонуудыг шинжлэх ухаанд хэрэглэх нь зүйтэй бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлагыг хамт олны зохион байгуулалтын үндэс болохынх нь хувьд огтхон ч доогуур үзсэн хэрэг биш юм<sup>1</sup>.

Иймээс Зүүн европын орнуудад орчин үеийн нэгдмэл улсууд дахь шиг, орон нутаг дахь нийтийн засаглалын нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалт нь төр-нутаг дэвсгэрийн байгуулалтын бүрэлдэхүүн нэг хэсэг мөн. Улс орны төр-нутаг дэвсгэрийн байгуулалт гэдэгт:

Улс гүрний нутаг дэвсгэрийг бүх иргэдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн нутаг дэвсгэрийг тодорхой хэсгүүдэд хуваах; төрийн эрх зүйн статусыг бүхэлд нь болон түүний дотоод бүрдэл хэсгүүдийн статусыг хуульчлах замаар төр болон түүний тусдаа нутаг дэвсгэрийн нэгж хоорондын, түүнчлэн нэгжүүд хоорондын журамласан харилцаа, төрийн нутаг дэвсгэрийн тодорхой нэгжүүдийг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах журмыг<sup>2</sup> тогтоох зэргийг ойлгоно.

Зүүн Европын зургаан орон, Балти орчмын гурван улс дахь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын эрх зүйн үндсийг тодорхойлохдоо, юуны өмнө, Болгараас бусад бараг бүх улсуудад асар их өөрчлөлт гарсан гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Тэрчлэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийн шинэчлэл нь нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоонд шууд тусгалаа олсон, зарим улсуудад (жишээ нь, Эстони) “засаг захиргааны шинэчлэл” гэдэг нэр томъёо нь нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэл гэдэгтэй ижил утгатай болсон. Социалист гэгдэж байсан үед (Болгараас бусад, мөн зарим тохиолдолд Польшоос)<sup>3</sup> зүүн европын 6 оронд гурван шаттай засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн систем байсан бол одоо үйлчилж байгаа шинэ Үндсэн хуулиар хоёр шаттай засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтад оруулсан. Одоо дээд шатыг муж (Болгар, Унгарт комитат гэж нэрлэдэг), хошуу (уезд, эсхүл Румынд тойрог / округ), хөдөө аймгууд /

1 Алебастрова И.А. Муниципальные системы в странах Восточной Европы: Конституционные аспекты: Науч.-аналит. Обзор.М. ИНИОН РАН, 1994, С. 15-16.

2 Дам эшлэл Выдрин И.В, Кокотов А.Н нарынхаар. Дурдсан бүтээл х 113. (Зохиолын нэр энэ номын 13 дугаар хуудсанд дурдсан)

3 Үзэх, Иванова В.И. Местные органы власти социалистических государств. X 14-16

воевод/ (Польшид), хязгаар /край/ (Чех, Словакт), доод шатыг- нийгэмлэг/ община/ (Болгар, Чех, Словак), коммун (Румын), отог /гмина/ (-Польш), тосгон (Унгар) бүрдүүлж байна.

Балти орчмын орнууд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийг өөрчлөн байгуулах эхний шатанд хангалттай эрс шулуун шийдлүүдийг сонгож -дунд шатны “бүс нутгийн” гэж нэрлэдэг хэсгээс татгалзсан. Гэхдээ хожим нь энэ улс орнууд ийм шийдвэрээ зассан байдаг. Ингээд 1989-1993 онд Эстонид орон нутгийн өөрийн удирдлагын 1-р түвшин-хөдөөгийн өөрийн удирдлага бүхий нэгж, тосгод ба хотоос; 2-р түвшин-тойргууд байсан. 1989 оны хууль нь нэг шатлалтай загварыг албан ёсоор баталгаажуулсан ба дээр заасан (1989-1993) хугацааны туршид, нэг шатлалтай засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтад шилжих шилжилт явагдсан.

1990 оны 12-р сард Эстонийн парламент нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын системийн өөрчлөн байгуулалтын гол үндэс суурь болсон зарчмуудыг тогтоосон. Үүний зорилго нь дараах зүйл болно: 1-р шатны нэгж нь аажмаар орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага болж өөрчлөгдөн, орон нутагт төв засгийн газрын хэд хэдэн чиг үүргийг өөртөө авах ёстой байсан. Бүр тэр үед орон нутгийн эрх мэдлийн байгууллагууд нь өөрийн зүгээс, тэдний харж байгаагаар орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын<sup>1</sup> үйл ажиллагааг хамгийн сайнаар зохицуулсан хуулийн төсөл ба нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийн хөтөлбөрүүдийн саналыг аль хэдийн оруулж чадсан.

Тухайлбал, засаг захиргаа ба нутгийн удирдлагын шинэчлэл<sup>2</sup>-ийн явцад,

---

1 1990 оны 12 сард Эстонийн парламент, нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын өөрчлөн байгуулалтын зарчмуудыг тодорхойлж байхдаа, хөдөөгийн орон нутгийн өөрийн удирдлага бүхий нэгж, түүнчлэн, суурин, хотуудад автономит статусыг олгосон. Хөдөөгийн орон нутгийн /муниципалитет/ “Муху” болон Куресааре хот дахь нутгийн өөрийн удирдлага 1990 оны 9-р сард тийм статус авсан эхнийх нь байлаа. 1992 оны 6-р сард Эстонийн Үндсэн хуулийг баталж байх үед 249 хөдөө, районы болон хотын нутгийн нутаг дэвсгэрийн нэгжээс 90-д нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын статус олгосон. Дэлгэрэнгүйг үзэх. Еремян В.В, Зинковский С.Б. Жагсаалтад дурдсан бүтээл х 54-55.

2 Эстони дахь засаг захиргаа, нутгийн удирдлагын шинэчлэлийг ерөнхийд нь тоймловол, гурван үндсэн үе шатыг ангилах боломжтой. 1) Тэдгээрээс ХХ зууны 90-ээд оны эхийг эзэлсэн 1 дэх шатны явцад, нутгийн өөрийн удирдлагыг шинэчлэх нь Эстонийн засгийн газрын үйл ажиллагааны тэргүүлэх хүрээ байсан. Энэ үед “засаг захиргааны шинэчлэн байгуулалт” гэсэн нэр томъёо нь нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэлтэй ижил утгатай болсон. 2) 2 дахь шат нь ХХ зууны 90-ээд оны дунд үеийг хамрах бөгөөд 1992 оны Эстонийн Үндсэн хуулийг баталсан үеэс эхлээд шинэчлэлийн хууль эрх зүйн өндөр хөгжсөн орчныг бүрдүүлсэн. 3) Шилжилтийн 3 дахь үе шат ХХ зууны 90-ээд оны сүүлчийг хамрана. Энэ үе шатанд Эстонийн төрийн удирдлагын тогтолцоонд төвийн болон бүс нутгийн, орон нутгийн түвшинд эрс шинж чанартай өөрчлөлтүүд болж өнгөрсөн. Шинэчлэл нь нийгмийн болон санхүүгийн салбар дахь удирдлагын загварыг нухацтай өөрчилсөн боловч нийгмийн удирдлагын зарим салбарын хөгжилд тэнцвэргүй

санхүүгийн болон засаг захиргааны хувьд бүр харьцангуй сулхан хөдөө орон нутгийн эрх барих байгууллагууд нь нутгийн өөрийн удирдлагын нэг шатлалтай загвар биеллээ олсон гэж ярьж болохоор тийм хэмжээний хөгжлийн түвшинд хүрсэн. Эстонийн Үндсэн хуулийн 155 дугаар зүйлд нэг түвшинт тогтолцоог зарчмын хувьд тунхагласан хэдий ч, тэр л үед хууль тогтоогч нутгийн өөрийн удирдлагын 2 дахь түвшинг сэргээх боломжоор хангасан: “Нутгийн өөрийн удирдлагын нэгжүүд нь хөдөөгийн болон хотын нэгж болно. Нутгийн өөрийн удирдлагатай өөр бусад нэгжийг хуулиар тогтоосон журмын үндсэн дээр байгуулж болно.”

1993 оны 5-р сарын Үндсэн хуулийн заалт дээр үндэслэж Парламент нутгийн өөрийн удирдлагын нэг шатлалт тогтолцоог үүсгэн байгуулахыг сайшааж, 1993 оны 6 дугаар сарын 2-нд “Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын тухай” хуулийг баталсан. Энэ хуульд 1993-2001 оны хооронд хэд хэдэн томоохон өөрчлөлт оруулсан хэдий ч, одоогоор хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа.

Европын холбоо баталсан “Хөтөлбөр 2000”-д Эстонийн удирдах байгууллагуудын бүтцийг бэхжүүлэх шаардлагад онцгой анхаарал тавьсан байдаг. Үүний үр дүнд тухайн шинэчлэл нь тэргүүлэх чиглэл болсон бөгөөд зөвхөн нийтийн албаны үйл ажиллагааны хүрээнд чанарын өөрчлөлт хийгээд зогсоогүй хоёр түвшинт тогтолцоог сэргээх шалтгаан нь болсон юм.

Өнөө үед Эстонийн нутаг дэвсгэрийн хувьд тойргууд (maakond), хөдөөгийн өөрийн удирдлага бүхий нэгж (vald) болон хотууд (linn)-д хуваагдсан. 15 тойрог тус бүрд захиргааны хувьд төв засгийн газарт харьяалагддаг Губернатор /засаг дарга/ гүйцэтгэх засаглалыг хэрэгжүүлнэ. 207 хөдөөгийн орон нутаг /муниципалитет-нэгж/-ийн засаг захиргааны нэгж, 46 хотууд нь нутгийн өөрийн удирдлагатай орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжүүд бөгөөд тэдгээрт нутгийн өөрөө удирдах

---

байдлыг авчирсан. Эстони Улс Европын холбоонд элсэх санаачлага гаргаснаас хойш нутгийн өөрийн удирдлагын цаашдын хөгжлийг төвийн засаг захиргааны байгууллагууд болон нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоог тогтворжуулах руу шилжсэн. Эстонийн нийгмийн удирдлагын хөгжлийн зарчмууд гэж дараахыг хүлээн зөвшөөрдөг: шийдвэр гаргах, хариуцлага, санхүүгийн эх үүсвэрийн хүрээнд төвлөрлийг сааруулах; төрийн бүрэн эрхээс хувийн салбар болон “3 дахь сектор” гэж нэрлэгддэг (гадаадын хөрөнгө оруулалттай) байгууллагад шилжүүлэх; мэдээллийн тогтолцооны хөгжил, хязгаарлагдмал нөөцтэй, том биш хэмжээтэй улсын тухайд нутгийн өөрийн удирдлагын хүний нөөцийн харилцаанд уян хатан бодлогыг дэмжих. Үйл ажиллагааны салбаруудаас нутгийн өөрийн удирдлага идэвхтэйгээр оролцох ёстой нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь, нутгийн удирдлагыг боловсронгуй болгох, орон нутагт орлого болон эдийн засгийн хөгжлийн хоорондын шууд хамаарлыг тогтоох зорилгоор орон нутгийн төсвийг бүрдүүлэх, хэрэгжүүлэх гэж үздэг.

байгууллагууд үйл ажиллагаа явуулдаг. Ийм маягаар, 1999 оны 1 сарын 1-нээс Эстони Улсад нутгийн захиргааны (эрх мэдлийн) тогтолцоо<sup>1</sup> 253-т хүрсэн.

Саяхныг хүртэл Эстонийн бүх хотууд бие даасан орон нутгийн нэгжүүд байсан боловч “Эстонийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын тухай” 1995 оны хуулийн дагуу хотууд нь хөрш хөдөөгийн орон нутгийн нэгжүүд /сельский муниципалитет/-тэй нэгдсэн байсан. Ийнхүү шинэ орон нутгийн засаглал бий болсон юм. Хамгийн анх иймэрхүү төстэй нэгтгэл 1998 оны намар гарсан. Дараагаар нь өөр бусад хэд хэдэн хотууд мөн адил хөрш хөдөөгийн нутгийн удирдах байгууллагуудтай нэгдсэн. 1993 оныг хүртэл районуудыг орон нутгийн нэгж гэж тооцдог байсан боловч шинэ хууль тогтоомжийн дагуу, тэдэнд хот, эсхүл хөдөөгийн орон нутгийн нэгжийн статус<sup>2</sup> олгосон.

Литвад орон нутгийн эрх мэдэл бүхий байгууллага болон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгууллагыг шинэчлэх үйл ажиллагаа 1990 оны 2 дугаар сарын 12-ны тусгаар тогтнолоо сэргээхийн өмнөхөн үеэс эхэлсэн. Зөвлөлт социалист Литва Улсын Дээд зөвлөл “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудыг байгуулах тухай” хуулийг баталсан ба энэ хуулийн дагуу өмнөх загварыг өөрчилж, түүний оронд нутгийн өөрөө удирдах шинэ бүтцийг санал болгосон байсан.

Хуулиар нутгийн өөрийн удирдлагыг “нутаг дэвсгэр - засаг захиргааны нэгжийн оршин суугчид болон тэдгээрт харьяалагдах нутгийн өөрийн удирдлагын институтуудийн дотоод асуудлаараа бие дааж шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн хараат бус үйл ажиллагаа” хэмээн тодорхойлсон.

Засаглалын хоёр түвшнийг тогтоосон: доод - дүүргийн төвүүд, хот маягийн суурингууд, суурин газрууд; дээд - мужууд ба том хотууд. Ийм тогтолцоо нь аль зөвлөлтийн үед л байсан нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын зарчим дээр суурилсан гэдгээрээ, бүр эхнээсээ л шүүмжлэгдэж байсан. Нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлаар мэргэшсэн-эксперт Стасис Кропас энэ үеийн дараах дутагдлуудыг тэмдэглэсэн: 1) бүсийн болон орон нутгийн

---

1 Эстони хот, дүүрэг, тосгон, суурингуудыг нутгийн нэгж хэмээн эхэндээ хүлээн зөвшөөрч байсан. 300 хүртэл оршин суугчтай бол суурин, 300-аас дээш оршин суугчтай бол хот, районд тооцож байсан. Зарим дүүргүүд шинэчлэгдэн өөрчлөгдсөний ул мөр болж, Эстонийн 46 хотоос 13 нь дөнгөж 1990 онд тийм статустай болсон. Үлдсэн хотууд ч мөн адил тийм түүхтэй.

2 1993 онд 11 дүүрэг хотын статустай болж, 10 дүүрэг нэхэн шаардсанаар хөдөөгийн нутгийн өөрийн удирдлага бүхий (орон нутагт) статустай болсон. 1998 он болоход Эстони Улсын Засгийн газрын 1997 оны 12 сарын 13-ны тогтоолд зааснаар Эстонид 9 дүүрэг, 165 тосгон, 4317 суурин байсан. Хэрвээ XX зууны 70-аад оны дундуур Эстонид 7100 суурин газар байсан бол, 1976 онд эхэлсэн кампанит ажлын явцад, нэлээд суурин газар бие даасан нутаг дэвсгэрийн нэгж байхаа больж, нийт суурин газрын тоо 3500 болж буурсан.

эрх мэдэл бүхий байгууллагуудын зөвшилцсөн тогтолцоо байгаагүй; 2) төв болон орон нутгийн байгууллагуудын чиг үүргийг оновчтой салгаж тодорхойлоогүй; 3) нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд зориулсан бодитой санхүү-эдийн засгийн бааз байхгүй; 4) нутгийн эрх барих байгууллагын дотоод удирдлагын тогтолцоо боловсронгуй бус; 5) нутгийн эрх барих байгууллагын хөгжлийн стратеги хангалттай тодорхой бус; 6) орон нутгийн эрх барих байгууллагын ажилтнуудын эрх, үүргийн хүрээ<sup>1</sup> тодорхой биш.

Хуульд эхний ээлжинд, нутгийн эрх барих байгууллагын дотоод бүтэц, үйл ажиллагааны чиглэлийг тодорхойлсон, харин засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын зарчмууд дурдагдаагүй байсан. Орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын хоёр шатлалын агуулга нь хууль гараагүй тэр үед ч байсаар байсан; ийм маягаар хуульд, зөвхөн багахан, жижиг нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг оруулсаар байсан. Тийм учраас, 1991 оноос эхлэн нутгийн өөрийн удирдлагыг шинэчлэх шаардлагын тухай, улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтыг эргэн харах боломжийн тухай хэлэлцүүлгүүд явагдаж эхэлсэн.

“Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд тэдний хилийн тухай” 1995 оны 7 дугаар сарын 19-ний хууль нь хоёр шатлал, таван төрөл, 581 засаг захиргааны нэгжтэй хуучин тогтолцоог халж, хоёр шатлал, хоёр төрөл, 66 засаг захиргааны нэгжтэй тогтолцоог бий болгосон. Ийм жишгээр, Литвын одоогийн байгаа засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн бүтцэд:

- дээд шатны захиргааны нэгж-төв засгийн газар үйл ажиллагааг нь зохицуулж, хяналт тавьдаг тойрог (apskritis);
- доод шатны захиргааны нэгж-суурин газрын хэв маягаас хамаарч, нэгжийг, тэдний бүрэн эрхийн хооронд ихээхэн ялгаа байхгүй ч гэсэн хөдөөгийн (44 нэгж), хотын (12 нэгж) гэж ангилдаг.
- нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны нэгжийн статусгүй 500 орчим дүүргүүд (район) (шинэчлэлийн өмнө эдгээр нийгэмлэг нь нутгийн эрх мэдэл бүхий байгууллагын эрхтэй байсан) багтана.

Ийм маягаар үр дүнд нь төрийн эрх мэдлийн анхан шат (дүүргийн төвүүд, хот маягийн суурингууд, суурингууд)-ыг татан буулгасан засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх үе шаттай хандлагын жишгийн талаар ярих боломжтой.

1992-1993 онуудад Латвид мөн адил, нутгийн эрх барих байгууллагуудын

---

1 Үзэх: Beksta A. Petkevicius A. Local Government in Lithuania (Литвын орон нутгийн эрх барих байгууллага)//Decentralization: Experiments and Reforms. Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest, 2000. P.169.

системийн ажиллагаанд зайлшгүй шаардлагатай шатлалуудын тооны талаар үргэлжилсэн хэлэлцүүлгүүд өрнөж байсан. Орон нутгийн засаг захиргааны зарим удирдлага нэг шатлалт тогтолцоог дэмжиж байсан, ингэснээр бүс нутаг дахь эрх барих байгууллагуудыг татан буулгаж, нутаг дэвсгэрийн төрийн байгууллагыг байгуулна гэж үзсэн. Хэдий тийм боловч үр дүнд нь шат бүр сайн тодорхойлогдсон чиг үүрэгтэй, доод шат нь бүс нутгийн түвшнээсээ ихээхэн хараат бус хоёр шатлалт тогтолцоо тохиромжтой болох нь батлагдсан. Эдгээр зарчмуудыг 1994 оны 5 дугаар сарын 19-нд баталсан “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай” хуульд тусгасан.

1996 онд Засгийн газар бүсийн эрх барих байгууллагуудыг өөрчлөн байгуулж, нутаг дэвсгэрийн төрийн албыг байгуулах саналтайгаар гарч ирсэн. Үр дүнд нь “Хотын, бүсийн, хөдөөгийн нутгийн удирдах зөвлөл (дам)-ийг сонгох сонгуулийн тухай” хуульд 1997 оны 3 сард өөрчлөлт оруулсан бөгөөд зөвхөн анхан шатны (бүсийн бус) нутгийн зөвлөлийн байгууллага сонгогдсон. Цаашид 1997 оны зун байгуулагдсан төв Засгийн газар нь энэ хандлагыг дэмжээгүй ба 1997 оны 11 сард “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай” хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар тойргийн зөвлөлүүд байгуулагдаж, тэдгээрийн бүрэлдэхүүнд, орон нутгийн /муниципалын/ зөвлөлүүдийн дарга нар багтсан<sup>2</sup>.

1991 оноос 2008 оны 12 сарын 31-нийг хүртэл Латвийн нутгийн эрх барих байгууллагын тогтолцоо нь 2 шатлал (түвшин)-аас бүрдэж байсан. Эхний шатлалд -хөдөөгийн, районы, хотын нутгийн өөрийн удирдлагын нэгж; 2 дахь шатлалд тойргийн орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж (эдгээр нь 26 байсан), улсын харьяалалтай 7 хот орж байсан<sup>3</sup>. Ийнхүү хотууд

---

1 “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” хуулийн дагуу хөдөөгийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллага ба дүүргүүд дэх засаг захиргааны төлөөллийн байгууллагуудыг зөвлөл, хот дахийг дом (dome) гэж нэрлэдэг.

2 Хийсэн туршилтаас харахад, бүс нутгийн шатлал дахь шууд бус төлөөлөл нь түүний үйл ажиллагаагаа хараат бусаар явуулах бүрэн дүүрэн баталгаа болж чадахгүй; депутат бүхэн эхний ээлжинд, нийт бүс нутгийн биш зөвхөн өөрийн орон нутгийн (муниципалитет) эрх ашгийг хамгаалдаг. Ийм учраас бүсийн зөвлөл дэх шууд төлөөлөлд эргэж орох шийдвэр гаргаж 2001 оны 3 дугаар сард нутгийн эрх барих байгууллагыг сонгох сонгуулийг зохион байгуулсан. Бүсийн эрх барих байгууллагаас гадна бүс бүрд хэд хэдэн яам, тусгай газар, тэр дундаа татварын алба, статистикийн алба, цагдаагийн удирдах байгууллага, хөдөө аж ахуйн удирдах газар, хүрээлэн байгаа орчны нөхцөлийг хянах алба, хөлсөөр ажиллуулах (ажил олгох) албаны төлөөлөл байдаг.

3 Латвийн эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдэд анхан шатны өөрийн удирдлага бүхий нутаг дэвсгэрийн нэгжийн нийт гурван төрлийг заримдаа муниципалитет гэж нэрлэдэг (бусад орнуудын нэгэн адил); хоёр дахь шатны нэгжийг тойрог, эсхүл бүсийн удирдлага гэж нэрлэдэг, үүнд тойрог нь Ригагийн нэг дэд нэгж (бүтцийн нэгжээс арай том хэсэг) болдог нийслэл орохгүй.

нутгийн удирдлагын хоёр шатлалд хоёуланд нь нэгэн зэрэг төлөөлөлтэй байсан.

2008 оны 12 сарын 18-нд Латви Улсын Сейм “Засаг захиргааны нутаг дэвсгэр болон оршин суух газрын тухай” хуулийг баталсан нь 2008 оны 12 сарын 31-нээс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн. Энэ хууль нь Латви Улсад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хоёр дахь шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх<sup>1</sup> ажиллагааг зохицуулсан багц хуулийн сүүлчийн хэм хэмжээний акт байсан.

Латвийн шинэ засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийн зорилго нь оршин суугчдыг хязгаар нутгуудад тэгш тараан, нутаг дэвсгэрийн аж ахуйн байгууллагуудыг өргөтгөх байсан. Ингээд шинэ хуулийн дагуу, 2009 оны 01 сарын 01-нээс Латвийн бүх нутаг дэвсгэр 109 хязгаар нутаг, Бүгд Найрамдах Улсын харьяалалтай 9 хотоос бүрдэнэ. 4000-аас доошгүй хүн байнга оршин суудаг нутаг дэвсгэрийг хязгаар нутагт, 2 мянгаас доошгүй хүн оршин суудаг бол хязгаарын бүрэлдэхүүнд ордог хот буюу тосгонд тус тус тооцно. Хязгаарын засаг захиргааны байрлалаас хүн ам оршин суух аль ч пункт хүртэл 50 км-ээс холгүй байх ёстой.

Хорин таван мянгаас багагүй хүн ам оршин суух пунктийг Бүгд Найрамдах Улсын харьяалалтай хотод тооцно: Рига, Даугавпис, Лиепая, Елгава, Вентспилс, Резекне, Юрмала, Валмиера, Екабпилс орно<sup>2</sup>.

Судалгаанд хамрагдсан Зүүн Европын ба Балти орчмын улсуудын хотууд нь хэмжээ ба ач холбогдлоосоо хамаарч үе шатлалуудын аль нэгд хамрагддаг. Бүх улс орнуудад, улсын нийслэл нь тусгай эрх зүйн байдалтай байдаг. Үлдсэн хотууд нь нэг бол коммуны, нэг бол илүү өндөр статустай байхаар зарласан байдаг. Жишээ нь: Румынийн нийслэл Бухарест эхлээд хошуу нутгийн (уезд) статустай байсан боловч сүүлд нь орон нутаг / муницип/ буюу - бие даасан засаг захиргааны нэгж<sup>3</sup> хэмээн зарласан.

1 Үзэх: Зайцева Е. 2009 оны 7 дугаар сарын 1-ний дараах Латви дахь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлсний санхүү- эдийн засгийн үр дагаврын тухай тайлан мэдээ. Рига, 2009, х.1-13.

2 Шенфельде М, Янсоне С. Финансовое выравнивание самоуправлений Латвии как фактор их развития. Рига. 2012. Х. 12.

3 Үзэх: Центральнo-Европейские страны на рубеже XX-XXI вв. Аспекты общественно-политического развития: Историко-политологический справочник. /Хариуцлагатай эмхтгэгч Ю.С.Новопашин. М. Новый хронограф, 2003. Х. 104. Чехийн Бүгд Найрамдах Улсын нийслэл Прага ч мөн адил онцгой байр суурьтай. Одоо цагт Прагийг 57 хэсэг болгон хуваасан, тэдний ихэнх нь урьд өмнө орон нутаг /муниципалитет/ байсан ба тэд нь аажмаар нийслэлийн дэвсгэр нутагтай нэгдсэн. Эрх зүйн онцгөөс харвал Прага нь нэгдсэн орон нутаг мөн боловч нийслэлийн бүрэлдэхүүнд ордог районы болон хуучин орон нутгийн удирдлага, мөн түүнчлэн нутгийн өөрийн удирдлагатай адил чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг мөн төрийн удирдлагын шилжүүлсэн бүрэн эрхийг ч хэрэгжүүлдэг. Дэлгэрэнгүйг үзэх: *Lacina.K, Vajdova Z* Local government in Czech Republic//Decentralization experiments and Reforms. p.261. Унгарын нийслэл ч мөн тусгай эрх

Харин “Харьяат нутгуудын (повятын) нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1998 оны 7 дугаар сарын 24-ний хуулиар Польшид 1999 оны 1 сарын 1-нээс нутаг дэвсгэрийн гурван шатлалт хуваарилалт<sup>1</sup>-ыг бий болгосноор 16 аймаг (воевод), 308 хөдөө орон нутгийн, 65 хотын харьяа мужууд, 2489 отог хошууд (гмина)-ад хуваагддаг<sup>2</sup>. Гмина нь нутаг дэвсгэрийн нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн нэгж хэвээр үлдсэн.

Зүүн Европ болон Балти орчмын улсуудын нутгийн удирдлагын (орон нутгийн) тогтолцоо нь маш олон янз байдаг. Энэ нь үндсэндээ дараах 2 хүчин зүйлээр тайлбарлагдана: нэгдүгээрт, нутгийн өөрийн удирдлагыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын өөр өөр шатанд хэрэгжүүлж байгаагаар; хоёрдугаарт, орон нутаг дахь төв Засгийн газрын төлөөллийн харилцан адилгүй эрх зүйн байдлаар, мөн засгийн газрын босоо тогтолцоо нь хэр гүнзгий байгаагаар.

Тухайлбал, Румын, Унгар, Чех, Словакт дээрээсээ доошхи нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын бүрэлдэхүүн хэсгүүд болох орон нутгийн нутаг дэвсгэрийн хамт олон бүгдээрээ өөрөө удирдагчид байдаг. Болгар, Польш, Латви, Литва, Эстонид нутгийн өөрийн удирдлагыг орон нутгийн отог хошууны буюу хамгийн анхан шатанд л хэрэгжүүлдэг. Муж болон воевод бүс нутгийн бодлогыг явуулах, үндэсний болон орон нутгийн ашиг сонирхлуудын нийцэх нөхцөлийг хангаж төрийн удирдлагыг орон нутагт

---

зүйн байдалтай, 22 тойргоос бүрдэнэ, тойрог бүр өөр өөрийн өөрөө удирдах байгууллагатай, тэд бүгд өөрийн нутгийн өөрийн удирдах байгууллагатай. Нийслэлийн ба тойргийн өөртөө засаглах байгууллагуудтай байсан. Нийслэл болон тойргийн өөрөө удирдах байгууллагууд нь хараат бус бүрэн эрхтэй байдаг. Харин нийслэлийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь тойргуудын нутгийн өөрийн удирдах байгууллагад өөрийн бүрэн эрхийн хэсгийг (гол төлөв хүн амд үйлчилгээ үзүүлэх салбарын) шилжүүлэх эрхтэй. Будапештийн өөрөө удирдах байгууллагын онцгой эрх хэмжээ нэгээс дээш тойргийн, эсхүл нийслэлийн нийт хүн амын ашиг сонирхолд шууд нөлөөлөхүйц тийм асуудлууд нь хамаарна. Дэлгэрэнгүйг үзэх: *Temesi I. Local Government in Hungary*.p.350. 1994 оны 5-р сарын 19-нд баталсан хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай” хуульд заасны дагуу Латвийн нийслэлд тойрог, дүүргүүдийг багтаасан удирдлагын нэг шатлалт тогтолцоо үүссэн байсан. Тойргуудад, төлөөллийн дээд байгууллагууд нь дам, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь ерөнхий хороо байна. Үүнтэй ижлээр дүүргүүдэд-дүүргийн зөвлөл ба дүүргийн ерөнхий хороо байна. Ригагийн Дом нь (үз, х 210) орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлж, хотын дэд бүтцийн хөгжилтэй холбоотой ихэнх чухал асуудлуудыг шийдвэрлэдэг. Дэлгэрэнгүйг Үзэх: *Vanags E., Vilka I. Local Government in Latvia/Decentralization: Experiments and Reforms. Local Governments in Central and Eastern Europe*.p.122-123.

1 1999 оныг хүртэл Польш нь 49 воевод, тэр дунд 3 хот (Варшав, Лодзь, Краков) 2394 гмина (отог хошууд)-д хуваагдаж байсан. 1990-1999 онуудад отог, хошууд нь орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын үндсэн нэгж байсан. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын завсрын шат - 293 отог хошууд нь 1975 онд татан буугдсан.

2 Үзэх: Территориальное самоуправление в Польше. Х 44.

хэрэгжүүлэх засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд мөн юм. (Болгарын Үндсэн хуулийн 142 дугаар зүйл, “Орон нутгийн өөрийн удирдлага ба нутгийн засаг захиргааны тухай” хуулийн 7-р зүйл)

Бүгд Найрамдах Польш Улсын “Воеводын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1998 оны 6 дугаар сарын 5-ны хуульд зааснаар воевод бол нутаг дэвсгэрийн хамгийн том нэгж төдийгүй воевод /аймаг/-ын оршин суугчид бүрдүүлдэг бүс нутгийн өөрийгөө удирдах нэгж мөн. Воеводын үйл ажиллагааны хүрээнд, воеводын нийтийн шинжтэй бөгөөд төрийн удирдлагын байгууллагуудын эрх хэмжээнд хуулиар ороогүй<sup>1</sup> асуудал орно. Үүнээс гадна, воеводын удирдах байгууллагууд нь харьяа муж, отог хошуудын хувьд хяналт, шалгалтын байгууллага нь биш бөгөөд тэдний хувьд захиргааны шатлан захирах дээд шатны байгууллага ч бас биш юм<sup>2</sup>.

Бүгд Найрамдах Польш Улсын “Харьяа муж (повят)-уудын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1998 оны 6 дугаар сарын 5-ны хуулийн дагуу, повят нь бүс нутгийн өөрийгөө удирдах хамтын нийгэмлэг мөн. Энэ холбоо нь гминагийн бүрэн эрх, үүргийн хязгаарт хамаарахгүй төрийн тодорхой бодлогыг хэрэгжүүлнэ. Повятууд нь өөрийн нэрийн өмнөөс, өөрийн хариуцлагын дор үйл ажиллагаагаа явуулна. Дээрх актын 4 дүгээр зүйлийн 4 болон 5 дахь хэсгийн дагуу повятын үйл ажиллагааны хүрээнд хамрах тодорхой асуудлыг повятаас гүйцэтгэх, төв засгийн газрын зорилт (эрхлэх асуудал) гэж тодорхойлсон байна. Бүрэлдэхүүнд нь хамрагддаг гминагийн хүсэлтээр хангалттай үндэслэл бүхий саналаар повят нь энэ зорилгоор хийсэн хэлэлцээрт тусгасны үндсэн дээр повятын өөрийнх нь бүрэн эрхэд хамаарах тодорхой зорилтыг гминад эрх шилжүүлэн гүйцэтгүүлж болно<sup>3</sup>.

“Тойргийн удирдлагын тухай” 1994 оны хуулийн дагуу Бүгд Найрамдах Литва Улсад нутаг дэвсгэрийн дээд удирдлагын нэгж нь тойрог байх бөгөөд төр тойргийн захирагч /губернатор/, яамд болон төрийн бусад байгууллагын төлөөлөгчөөр дамжуулан удирдлагыг хэрэгжүүлдэг.

Үндсэн хууль, бусад хуулийг сахин биелүүлж байгаа байдалд хяналт тавих зорилгоор төрийн төлөөлөгчдийг томилдог бөгөөд түүнчлэн зарим тохиолдолд Сейм нутгийн захиргааны байгууллагын нутаг дэвсгэр дээр төрийн шууд удирдлагыг тогтоож болно. Тойргийн захирагчийг Ерөнхий

1 Тийм үүрэг даалгаварт: боловсрол (дээд боловсролыг оролцуулаад), эрүүлийг хамгаалах, эрүүл мэндийг боловсрол олгох ажил, нийгмийн аюулгүй байдал, батлан хамгаалах чадвар. Үзэх: Local government in Poland P.227.

2 Үзэх: I bid p 226

3 Үзэх: “Повятын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Польшийн Бүгд Найрамдах Улсын 1998 оны 6 сарын 5-ны хууль, Польшийн мэдээний бюллетень. Хуулийн хавсралт. 1998. 12 сарын 96. х 2.

сайдын санал болгосноор Засгийн газар томилж чөлөөлнө. Тойргийн байгууллагын үйл ажиллагааг төр санхүүжүүлнэ. Үүнээс гадна хуульд, тойргийн захиргаа нь төрийн удирдлагын хэсэг мөн, тойргийн хилийн заагийг Засгийн газрын саналын үндсэн дээр Сейм тогтоож, өөрчлөхөөр тодорхой заасан. Ийм байдлаар тойргийн захирагч нь Литвын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр дэх Засгийн газрын төлөөлөгч байдаг.

Эстониин тойргууд (округ) үүнтэй ижил эрх зүйн байдалтай байдаг бөгөөд үүнийг Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай, Засгийн газрын тухай хуулиудад бататгасан.

Латви Улс 2009 оны 7 сарын 1-нээс нутгийн өөрийн удирдлагын гурван шатлалт (түвшинт) бүтцийг хэрэгжүүлсэн.

- Доод түвшнийг Латвийн Бүгд Найрамдах Улсын бүсийн хөгжлийн яамнаас баталсан “хязгаар (край) байгуулах” удирдамжийн дагуу хэрэгжүүлэх волость (pagasts)-н болон хотуудын удирдлага, гэвч одоо нутгийн эрх барих байгууллагад сонгогдсон депутатууд байхгүй.
- Хоёр дахь түвшин-109 хязгаар нутаг (novads) нутгийн эрх барих анхан шатны сонгогдсон байгууллага бүрдүүлдэг ба тус бүр 25 хүртэл доод түвшний объектыг өөрөөр хэлбэл, 1-25 волости (хотууд)-ыг нэгтгэдэг.
- Гурав дахь түвшин-муж (округ-aprinkis), эсхүл уездүүд тэдгээрийг байгуулах асуудлыг “Засаг захиргааны нутаг дэвсгэр болон оршин суух газрын тухай” хууль<sup>1</sup>-иар зохицуулсан.

Бүгд Найрамдах Латви Улсын есөн хот нутгийн удирдлагын тусгай категори бүрдүүлдэг бөгөөд цаашид тойргийн (aprinkis) бүрэлдэхүүнд багтах ёстой гэж хуульд заасан.

Ийм байдлаар нутгийн өөрийн удирдлагын харьцуулсан эрх зүйн судалгааны талаас нь авч үзвэл, Зүүн Европын болон Балти орчмын зарим улсуудад нутгийн өөрийн удирдлагын нутаг дэвсгэрийн үндэс нь илүү том нутаг дэвсгэрийн нэгжийг бүрдүүлэхийн тулд зөвхөн доороос дээш биш, илүү жижиг бүтцийг бий болгохын тулд дээрээс нь доош хандах хандлагыг авч үздэг. Эндээс харахад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг нутаг дэвсгэрийн нийгмийн тогтолцоонд<sup>2</sup> ангилж болох бөгөөд түүний онцлогийг

1 Үзэх: Латвийн “Засаг захиргааны нутаг дэвсгэр болон оршин суух газрын тухай” 2008 оны 12 сарын 31-ний хууль // [www.pravo.lv](http://www.pravo.lv).

2 Нутаг дэвсгэр, нийгмийн тогтолцоо гэдэгт орчин үеийн орон нутгийн эрх зүйн номлолд хүмүүсийн нийгмийн янз бүрийн нэгдэл болон нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын бүтцийг ойлгоно. Хотын болон хөдөөг /поселение/-ийн эдийн засгийн районууд болон төрийг өөрийг нь ойлгоно. Түүнчлэн нутаг дэвсгэрийн нийгмийн тогтолцоонд засаг захиргааны хязгаар,

нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын үндсийн хүрээнд авч үзэж болно. Энэ нь нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын бүтэц, бүрэн эрх, байгуулагдах журмаар тодорхойлогдоно<sup>1</sup>.

Төлөөллийн болон шууд ардчиллын институтууд нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх зохион байгуулалтын хэлбэр нь болж үйлчилдэг. Энэ заалтыг баталгаажуулсан хэм хэмжээ Зүүн Европын бүх улсуудын Үндсэн хуульд бий. Жишээ нь: Болгарын Үндсэн хуулийн 136 дугаар зүйлд: иргэд нийгэмлэг /община/-ийн амьдралыг удирдахад, эсхүл тэдгээрээс сонгогдсон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаар, эсхүл оршин суугчдын бүх нийтийн хурал болон бүх нийтийн санал асуулгаар дамжуулан оролцдог. Унгарын Үндсэн хуулийн ХХI дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар хүн бүр орон нутгийн ард нийтийн санал асуулгад оролцох, нутгийн эрх барих байгууллагыг сонгох эрхтэй. Словакийн Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуулийн 67 дугаар зүйлд зааснаар нутгийн өөрийн удирдлагыг нийгэмлэгийн нийтийн хурал, орон нутгийн ард нийтийн санал асуулгаар хэрэгжүүлнэ.

Зүүн Европын улсуудаас ялгаатай нь Балти орчмын (Эстониос бусад) улсуудад Үндсэн хууль болон бусад хуульд нь нутгийн болон бүсийн ард нийтийн санал асуулгын тухай заалт байхгүй. Ийнхүү орон нутгийн түвшинд шууд ардчиллын хэлбэр (ард нийтийн санал асуулга, сонсгол гэх мэт) Латвид нэг их тархаагүй байна. Энэ фактаас үүдэн Латвийн Бүгд Найрамдах Улсад ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль байхгүй байж магадгүй, гэвч нийгмийн санал бодлын улс төрийн ач холбогдлыг эергээр хүлээн авдаг. Нутгийн эрх барих зарим байгууллагад жишээ нь, Ригад нутаг дэвсгэрийг хөгжүүлэх төлөвлөгөөний тухай нээлттэй сонсгол зохион байгуулдаг.

Литвын Үндсэн хууль болон бусад хуулиуд орон нутаг болон бүс нутагт ард нийтийн санал асуулга зохион байгуулах харилцааг мөн зохицуулаагүй. Нутгийн эрх барих байгууллагууд нутгийн эрх барих байгууллагын хэлэлцсэн асуудлаар, нутгийн эрх барих байгууллагыг нэгтгэх болон бусад асуудлаар олон нийтийн санал асуулга (опрос) зохион байгуулах эрхтэй. Ийм олон нийтийн санал асуулгын үндсэн дээр хийсэн дүгнэлт нь зөвхөн

---

муж, автономит зохион байгуулалтын бүтцийг авч үзнэ. Дэлгэрэнгүйг Үзэх: Васильев М.А. Жагсаалд дурдсан бүтээл х.13-17.

1 Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтыг дэлхийн практикт хийсэн дүн шинжилгээнээс харахад нутгийн эрх барих байгууллагын тогтолцоо нь нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас заавал бүрддэг. Үзэх: Глущенко П.П., Пымин В.В., Жагсаалтад дурдсан бүтээл, 2000 х 106; Козлов Ю.М. Гүйцэтгэх засаглал: Орон нутгийн түвшин//Вестник МГУ, Сер //Право (Эрх зүй) 1993 № 2. Х.13-16.

зөвлөх шинжтэй байна.

Литвын нийт оршин суугчид хэдийгээр бүхэлдээ орон нутгийн хэргийг их сонирхдоггүй боловч заримдаа олон нийтийн санал асуулга ихээхэн анхаарал татдаг. Энэ нь ялангуяа одоо болох гэж байгаа нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны шинэчлэлд хамаатай юм. Хэдийгээр ийм олон нийтийн санал асуулгын ач холбогдлыг хэт томруулах хэрэггүй боловч тэдгээр нь нутгийн эрх барих захиргааны байгууллага болон оршин суугч хоорондын нягт хамтын ажиллагааг дэмжих чухал хүчин зүйл байдаг.

Хууль тогтоомж зарим тохиолдолд оршин суугчидтай заавал зөвлөлдөхийг шаарддаг. Жишээ нь, “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, тэдгээрийн хилийн тухай” 1994 оны хуульд зааснаар газрын нэрийг оршин суугчдын саналын үндсэн дээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тавьсан хүсэлтийн дагуу Засгийн газар өөрчилж болно. Ийм шаардлага “Нутаг дэвсгэрийн төлөвлөлтийн тухай” 1995 оны хуульд бий, энэ заалтаар нутаг дэвсгэрийн төлөвлөлтийн холбоотой асуудлаар баримт бичгийг олон нийт нь хэлэлцэх ёстой. Энэ тохиолдолд нээлттэй хурал зохион байгуулна.

Эстонийн “Нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах тухай” 1993 оны хуулиар ард түмэн хүсэл зоригоо шууд илэрхийлэх хэлбэр нь хурал болон бүх нийтийн (оршин суугчдын) санал асуулга (референдум) байна.

Хууль тогтоомж болон эрх зүйн нэг сэдэвт бүтээлүүдэд хийсэн дүн шинжилгээ Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудад нутгийн төлөөллийн байгууллагын сонгуулийг бүх нийтийн, тэгш, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр, насанд хүрсэн иргэдийн нууц санал хураалтаар зохион байгуулдаг<sup>1</sup> тухай ярих боломжийг олгож байна.

Нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагууд нь нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах үндсэн хэлбэр бөгөөд түүнд чиг үүргийг хэрэгжүүлэх ажлын гол хувь ногддог. Жишээ нь: Болгарын Үндсэн хууль нийгэмлэгийн зөвлөлийг нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн байгууллага гэж тунхаглан зарласан, энэ нь 138 дугаар зүйлд зааснаар холбогдох нийгэмлэгийн оршин суугчдаас 4 жилийн хугацаагаар сонгогдоно.

“Нутгийн өөрийн удирдлагын, нутгийн засаг захиргааны тухай” 1991 оны хуулийн дагуу нийгэмлэгийн зөвлөл нь нийгэмлэг, орон нутаг

---

<sup>1</sup> Зүүн Европын улсуудын сонгуулийн тогтолцооны талаар дэлгэрэнгүйг үзнэ үү: Хорват Т, Ковальчук А, Лацина К, Фаркаш М. Основные сведения об органах местного самоуправления в Румынии. (Румын Улсын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын талаарх мэдээллүүд) х 43, Swianiewicz. Reforming local government in Poland: Top Down and Bottom Up process (Польш Улс дахь нутгийн удирдах байгууллагын шинэчлэл: Орой ба ёроолыг солих процесс) Варшав, 2003.

/муниципалитет/-г<sup>1</sup> оршин суугчдын тооноос хамаарч 9-101 гишүүнтэй байх бөгөөд дараах үндсэн чиг үүрэгтэй: өөрийн болон кмет (засаг захиргааны удирдлага)-ийн бүтцийг тодорхойлох, нутгийн удирдах байгууллагын хөгжлийн төлөвлөгөөг батлах, орон нутгийн татвар, хураамжийн хэмжээг хуулиар тодорхойлох; тогтоосон хязгаарт орон нутгийн төсвийг батлах, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих, нутаг дэвсгэрийн болон тосгоны хөгжлийн төлөвлөгөөг батлах, ард нийтийн санал асуулга зохион байгуулахыг тодорхойлох<sup>2</sup>.

Нутгийн өөрөө удирдах төлөөллийн байгууллагын тухай Унгарын Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд нутгийн эрх барих байгууллагын бүрэн эрхийг төлөөллийн байгууллага хэрэгжүүлнэ гэжээ.

Нутгийн “нийгмийн хэрэг” гэдэг ойлголтыг “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” хуульд тодорхойлсноор: тэдгээр нь “хүн амд үйлчилгээ үзүүлэх, нутгийн засаглалын өөрийн удирдлагын хэлбэр, түүнчлэн үүнтэй холбоотой зохион байгуулалт, хүний нөөц, материаллаг нөхцөлийг бий болгохтой холбоотой”<sup>3</sup>.

Төлөөллийн байгууллагын шийдвэрлэх үүрэг ролийг дурдсан хууль хангадаг, уг хуулиар төлөөллийн байгууллагад нутгийн өөрийн удирдлагын бүрэн эрх, хуульд заасан орон нутгийн /муниципалын/ байгууллагатай байх, орон нутгийн /муниципалын/ албан тушаалтантай байх, шийдвэр гаргаж болох бүрэн эрхийг олгосон. Энэ нь төлөөллийн байгууллага санаа зорилгогүйгээр шийдвэр гаргаж чадахгүй гэдгийг харуулж байна. Орон нутгийн байгууллагаас бүрэн эрхийнхээ хүрээнд төлөөллийн байгууллагаас шилжүүлсэн бүрэн эрхийн дагуу гаргасан шийдвэрийг төлөөллийн байгууллага хянан үзэж өөрчилж болно гэсэн үг<sup>4</sup>.

Словакт нутгийн өөрийн удирдах төлөөллийн байгууллага нь нийгэмлэг /община/-ийн зөвлөл байх бөгөөд холбогдох оршин суугчдаас бүх нийтээр, тэгш, шууд сонгуулийн үндсэн дээр 4 жилээр сонгосон депутатуудаас

1 Энэ хуулийн 143 дугаар зүйлд зааснаар нийгэмлэгийн зөвлөлийн гишүүдийг дараах байдлаар хуваарилна: 1000 хүртэл оршин суугчтай бол 9, 2000 хүртэл оршин суугчтай бол 15, 5000 хүртэл оршин суугчтай бол 21, 20000 хүртэл оршин суугчтай бол 33, 50000 хүртэл оршин суугчтай бол 45, 100000 хүртэл оршин суугчтай бол 51, 100000-аас дээш оршин суугчтай бол 65, Софи хотод 101 депутат. Дэлгэрэнгүйг үзэх: Кучуков С, Болгарын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай үндсэн мэдээллүүд х 52.

2 Үзэх: Кучуков С. Основные сведения об органах местного самоуправления в Болгарии. Х 53-55.

3 Эшлэл: Temesi.I. Local Government in Hungary (Унгарын орон нутгийн эрх барих байгууллага). Р.349-350.

4 Үзэх: Бекени Й. Нутгийн өөрийн удирдах ёсны тухай Европын Харти, түүнийг Унгарын нөхцөлд тохируулан хэрэглэсэн нь. Х.122.

бүрдэнэ (Бүгд Найрамдах Словак Улсын Үндсэн хуулийн 69 дүгээр зүйл). Нийгэмлэгийн зөвлөл дараахтай холбоотой асуудлаар шийдвэр гаргана:

- Орон нутгийн төсвийг батлах, түүнд хяналт тавих;
- Орон нутгийн өмчийн хөрөнгийг захиран зарцуулах, хэвийн үйл ажиллагааг хангах;
- Нутаг дэвсгэрийн төлөвлөлт, орон нутгийн хөгжлийн үзэл баримтлалыг батлах;
- Орон нутгийн татвар, хураамж;
- Зээл, зээллэг;
- Ард нийтийн санал асуулга, иргэдийн хурлыг зохион байгуулах;
- Нийгэмлэгийн удирдлагын бүтэц, мэрийн цалин хөлс;
- Орон нутгийн өмчийн аж ахуйн нэгж, орон нутгийн хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж байгуулах гэх мэт<sup>1</sup>.

Том нийгэмлэгүүдэд нийгэмлэгийн зөвлөлийн төлөөлөгчдийн удирдлагыг сонгох бөгөөд энэ нь нийгэмлэгийн зөвлөлийн гишүүдийн 1/3-ээс бүрдэнэ.

Бүгд Найрамдах Чех Улсын хууль тогтоомжийг судалсны үндсэн дээр, нийгэмлэгийн өөрөө удирдах төлөөллийн байгууллага нь бусад бүх улстай адил нийгэмлэгийн (муниципальная-орон нутгийн) хурал бөгөөд тухайн нутаг дэвсгэрийн оршин суугчид 4 жилийн хугацаагаар сонгодог бөгөөд тухайн нийгэмлэгийн нутаг дэвсгэр, хүн амын хэмжээнээс хамаарч 7-70 гишүүнтэй байна.

Орон нутгийн хурал нь орон нутгийн хөгжлийн хөтөлбөр, орон нутгийн төсөв болон орон нутгийн шинжтэй хэм хэмжээг батална. Хурал нь Мэрийг томилж, нийгэмлэгийн зөвлөл, бусад гишүүд (өөрийн удирдах байгууллагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага)-ийг томилох, нийгэмлэгийг худалдааны болон сангийн олон нийтийг хамарсан үйл ажиллагаанд оролцох шийдвэрийг гаргаж, орон нутгийн цагдаагийн байгууллагыг байгуулж, бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ<sup>2</sup>.

Румынийн “Орон нутаг дахь төрийн удирдлагын тухай” 1991 оны хуульд зааснаар коммун болон хотын нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн байгууллага нь коммуны болон хотын зөвлөл байх бөгөөд эдгээр нь бүх нийтийн, тэгш, шууд, нууц санал хураалтаар, 4 жилийн хугацаагаар, чөлөөтэй сонгогдсон 11-35 гишүүнээс бүрдэнэ. Зөвлөл өөрийн гишүүдийн дундаас мандатын комиссыг байгуулна. Энэ комисс 3-5 хүний бүрэлдэхүүнтэй бөгөөд зөвлөлийн гишүүний мандатыг хүлээн зөвшөөрөх,

1 Үзэх: Nemec J., Bercik P., Kuklis P. Local Government in Slovakia. P. p.304-305.

2 Үзэх: Лацина К. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х. 73.

эсхүл хүчингүй болгохыг санал болгох эрхтэй.

Хотын болон коммуны зөвлөл нь орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлаар асуудал дэвшүүлэх хариуцлага хүлээсэн байгууллага мөн. Тэдний үндсэн чиг үүрэг нь:

- Мэрийн орлогчийг сонгох;
- Хотын болон коммуны дүрмийг батлах;
- Орон нутгийн төсвийг батлах, орон нутгийн татвар тогтоох;
- Хот, эсхүл коммуны хувийн болон төрийн өмчийн хөрөнгийг удирдах;
- Орон нутгийн захиргааны алба чиг үүргээ хангалттай хэрэгжүүлэхийг хангах<sup>1</sup>.

Польшийн Үндсэн хууль, “Нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлагын тухай” 1990 оны 3 сарын 8-ны хуулийн заалтад хийсэн дүн шинжилгээгээр, гмина (отог, хошуу)-гийн өөрөө удирдах төлөөллийн байгууллага нь гминагийн зөвлөл (рада) бөгөөд “гминад шийдвэр гаргах, хяналт тавих” эрхтэй (Хуулийн 15 дугаар зүйл), гминагийн хүн амаас сонгогддог. Зөвлөл нь гминагийн хүн амын тооноос хамаарч 15-100 депутаттай байна<sup>2</sup>. (220)

Гминагийн онцгой бүрэн эрхэд хуулиар хамруулсан асуудалд гминагийн дүрмийг батлах; удирдлагыг томилох, чөлөөлөх, түүний үйл ажиллагааны чиглэлийг тодорхойлох, ажлын тайланг батлах, гминагийн (отог, хошуу) сангийн нярвыг томилох, чөлөөлөх, нарийн бичгийг томилох, чөлөөлөх, бусад асуудал хамрагддаг (Хуулийн 18 дугаар зүйл). Гминагийн удирдлагын үйл ажиллагаанд хяналт тавихын тулд зөвлөл нь хяналтын комиссыг байгуулдаг, хяналтын комисс нь гминагийн төсвийн гүйцэтгэлийг хянана. Зөвлөл нь өөрийн бүрэлдэхүүнээс зөвлөлийн дарга болон түүний 2-3 орлогчийг сонгоно.

Польшийн повятын өөрийн удирдлагын төлөөллийн байгууллага нь повятын зөвлөл байна. Зөвлөл нь хангалттай өргөн эрх мэдэлтэй, үүнд дараах эрхүүд хамаарна:

- нутгийн эрх зүйн акт, тэр дундаа повятын дүрмийг батлах, повятын удирдлагыг байгуулах, чөлөөлөх;
- далбаа, сүлдний асуудлаар шийдвэр гаргах;

<sup>1</sup> Үзэх: Фаркаш М. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 121.

<sup>2</sup> Дурдсан актын 17 дугаар зүйлд зааснаар гминагийн зөвлөл 4000 хүртэл хүн амтай бол 15 гишүүнтэй, 7000 хүртэл хүн амтай бол 18, 10000 хүртэл хүн амтай бол 20, 20000 хүртэл хүн амтай бол 24, 40000 хүртэл хүн амтай бол 28, 60000 хүртэл хүн амтай бол 32, 80000 хүртэл хүн амтай бол 36, 100000 хүртэл оршин суугчтай бол 40, 200000 хүртэл хүн амтай бол 45, үүнээс дээш бол 100000 оршин суугч тутамд 5 гишүүн нэмэх, гэхдээ нийт 100-гаас илүүгүй зөвлөлийн гишүүнтэй байхаар заасан.

- өөрийн бүрэлдэхүүнээс дарга, түүний 1-2 орлогчийг томилох;
- повятын удирдлагын үйл ажиллагаанд хяналтыг хэрэгжүүлэх (сонгосон хяналтын комиссоор дамжуулж);

Зөвлөлийн ажлыг зохион байгуулах, түүний хурлыг удирдан явуулах<sup>1</sup> нь зөвхөн даргын үүрэг байна.

Зөвлөл нь Үндсэн хууль, хуулийг ноцтой зөрчсөн тохиолдолд Сайд нарын зөвлөлийн санал болгосноор Сейм (парламент) повятын зөвлөлийг тараах шийдвэр гаргаж болно. (Энэ нь повятын бусад байгууллагыг нэгэн адил тараана)<sup>2</sup>.

Латвийн нутгийн эрх барих байгууллагын төлөөллийн байгууллага нь зөвлөл байна. Орон нутгийн болон районы зөвлөлийн хоорондын ялгаа нь дараахад оршино: орон нутгийн зөвлөл нь шууд сонгогдсон депутатуудаас бүрдэнэ, районы зөвлөл нь орон нутгийн зөвлөлийн дарга нараас бүрдэнэ. Зөвлөлийн даргыг энэ зөвлөлийн депутатуудын ердийн олонхын саналаар, нууц санал хураалтаар сонгоно.

Латвийн нутгийн эрх барих байгууллагын зөвлөл нь нутгийн эрх барих байгууллагын эрх мэдэлд хамаарах аль ч асуудлыг хэлэлцэх эрхтэй, түүнчлэн дараах асуудлыг зөвхөн өөрөө шийдэх онцгой бүрэн эрхтэй:

- дүрэм батлах;
- орон нутгийн төсөв, түүний тодотгол, төсвийн зарлагын тайланг батлах;
- нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн хөтөлбөрийн төлөвлөгөөг батлах, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах төлөвлөгөөг батлах; засаг захиргааны нутаг дэвсгэрийн хилийг, үүнтэй холбоотойгоор нутгийн эрх барих байгууллагын бүрэлдэхүүнийг өөрчлөх талаар зааварчлах, өөрчлөх;
- орон нутгийн нутаг дэвсгэрийн хуваарь болон түүний засаг захиргааны төвүүдийг батлах;
- орон нутгийн аж ахуйн нэгж, байгууллагыг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах, тэдгээрийн дүрэм, дотоод журмыг батлах, тэдгээрийн захирлыг томилох, чөлөөлөх;
- зөвлөлийн дарга, орлогч даргыг сонгох, чөлөөлөх, Байнгын хорооны дарга, аудитын хорооны дарга, гишүүд, гүйцэтгэх захирлыг томилох, чөлөөлөх;

1 Үзэх: Территориальное управление в Польше. Х.50-51.

2 Энэ тохиолдолд Сайд нарын зөвлөлийн дарга нь повятын зөвлөлийг шинээр сонгох хүртэл тэдгээрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх этгээдийг томилно. Үзэх: Мөн тэнд. Х.52. Kowalczyk A. Local government in Poland. p.220.

- Депутатуудад олгох урамшуулал (цалин)-гийн хэмжээг тодорхойлох, дарга, дэд даргын цалингийн хэмжээг тогтоох, нутгийн захиргааны байгууллагын ажилтнуудын цалинг тогтоох;
- Орон нутгийн татварын бүтцийг хуулийн дагуу тодорхойлох
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний аж ахуйн нэгж, байгууллагын үзүүлэх үйлчилгээний хөлсийг тодорхойлох;
- Нутгийн засаг захиргааны байгууллагаас тогтоосон хэм хэмжээг батлах, зөрчсөн тохиолдолд ногдуулах торгуулийн хэмжээг тогтоох;
- Зөвлөлийн дарга, орон нутгийн аж ахуйн нэгж, байгууллагын даргын хууль бус шийдвэр, захирамжийг хүчингүй болгох гэх мэт.

Зөвлөлийн хурлыг сард нэгээс доошгүй удаа нийтэд нээлттэйгээр зохион байгуулна. Шийдвэрийг депутатуудын олонхиор гаргана. Районы түвшинд дараах журмаар шийдвэр гаргана:

- Хэн ч эсэргүүцээгүй бол, шийдвэрийг санал хураахгүйгээр гаргана;
- Эсрэг саналтай депутат байгаа бол шийдвэрийг санал хураалтын дүнгээр гаргана.

Зөвлөл нь өөрийн гишүүдээс байнгын хорооны гишүүдийг сонгоно. Эдгээр хороо нь зөвлөлийн хурлаар хэлэлцэн шийдвэрлэх асуудлыг бэлтгэнэ, өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар дүгнэлт гаргана, төсвийн төслийг хэлэлцэнэ. Бүх зөвлөлд санхүүгийн болон Соёл, боловсролын байнгын хороо заавал байх ёстой. Бусад байнгын хороодыг нутгийн эрх барих байгууллагын дүрмийн дагуу байгуулж болно.

Зөвлөлийн дарга нь түүний ажилд хяналт тавьж хороогоор асуудал хэлэлцэхэд удирдаж, нутгийн захиргааны байгууллагыг бүх түвшинд төлөөлж, зөвлөлийн шийдвэр, гэрээ бусад баримт бичгийг нутгийн засаг захиргааны байгууллагын нэрийн өмнөөс баталгаажуулж гарын үсэг зурна. Дарга нь нутгийн удирдах байгууллагын орон тооны ажилтан байна. Нутгийн удирдах байгууллагад ажиллах хугацаандаа дарга нь өөр ажил хийх (эрдэм шинжилгээний ажил, багшийн болон бүтээл туурвихаас бусад) эрхгүй. Даргын санал болгосны үндсэн дээр зөвлөл гүйцэтгэх захирлыг томилно. Гүйцэтгэх захирал нь нутгийн удирдах байгууллагын аж ахуйн нэгж, байгууллагын үйл ажиллагааг хариуцна. Гүйцэтгэх захирал нь депутат байж болохгүй. Нутгийн эрх барих байгууллага нь гүйцэтгэх захирлыг томилохгүй бол түүний чиг үүргийг зөвлөлийн дарга хэрэгжүүлнэ.

Литвад зөвлөл нь зөвхөн төлөөллийн дээд байгууллага байгаад зогсохгүй бас зөвлөлдөх байгууллага байна. Зөвлөл нь орон нутгийн түвшинд:

- Нутгийн эрх барих байгууллагын бусад хэсэг, нэгжийн үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах;

- Эдийн засаг, соёлын асуудлаар зөвлөгөө өгөх; байгалийн нөөцийг зохистой ашиглах асуудлыг хянах;
- Хуулийн хэрэгжилт, Засгийн газрын шийдвэрийн биелэлтийг баталгаажуулах, нийгмийн хэв журмыг хангаж, иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах.

Зөвлөлийн чиг үүрэгт дараах зүйл хамаарна:

- Зөвлөлийн дүрмийг батлах;
- Мэр болон түүний орлогчийг томилох, чөлөөлөх;
- Хороод, удирдлага, засаг захиргааны болон бусад комиссыг байгуулах; мэр, удирдлага, бусад албан тушаалтны бүрэн эрхтэй холбоотой дүрмийг батлах;
- Засаг захиргааны бүтцийг тодорхойлох, албан тушаалтан, ажилтнуудыг томилох, цалингийн хэмжээг тодорхойлох;
- Орон нутгийн төсвийг батлах, түүнийг зарцуулах, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах;
- Нутгийн коммуны албанаас нутгийн хүн амд үзүүлж байгаа үйлчилгээний төлбөр, үнэ тарифын хэмжээг тодорхойлох;
- нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөг батлах;
- нутгийн эрх барих байгууллагуудын зөвлөлүүд болон нутгийн өөрийн удирдлагын олон улсын байгууллагад элсэх шийдвэр гаргах,
- нутгийн эрх барих байгууллагын нутаг дэвсгэрийн хилийг өөрчлөх санал, нутаг дэвсгэрийг хуваарилах, хилийг тогтоох зэрэг асуудлаар шийдвэр гаргах зэрэг.

Зөвлөл нь хороо, комисс, улс төрийн эвсэл, удирдлага болон зөвлөлийн гишүүдийн саналыг харгалзсан Мэрийн санал болгосон ажлын төлөвлөгөөний дагуу ажиллана. Ажлын төлөвлөгөө нь зөвлөлийн хурлын хуваарь, хэлэлцэх асуудал, оршин суугчидтай хийх уулзалт зэргийг агуулна.

Зөвлөлийн хороодын нийтлэг бүтэц байхгүй. Зөвлөл бүр өөрийн бүтцийг тодорхойлно. Жишээ нь: Юрбаркасын зөвлөл 25 гишүүнээс бүрддэг, эдгээр нь 4 хороог бүрдүүлнэ: эдийн засаг болон санхүүгийн; хөдөө аж ахуй болон бизнесийн; хүрээлэн байгаа орчин, эрүүл мэнд, нийгмийн хангамжийн; боловсрол, соёл, спортын<sup>1</sup>.

Шийдвэрийг зөвлөлийн нийт гишүүдийн хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар гаргана. Санал тэнцсэн тохиолдолд Мэрийн санал шийдвэрлэх санал байна.

Эстонийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын төлөөллийн байгууллага нь зөвлөл (volikogu) байна. Зөвлөлийг нийтийн, нэгдсэн, шууд, сонгуулиар,

<sup>1</sup> Үзэх: Beksta A, Petkevicius A> Local Government in Lithuania. P.182-183.

нууц санал хураалтаар, 3 жилийн хугацаагаар сонгоно. Тухайн нутгийн эрх барих байгууллагын нутаг дэвсгэрт байнга оршин суугч, 18 насанд хүрсэн бүх оршин суугчид орон нутгийн сонгуульд оролцох эрхтэй.

1993 онд “Нутгийн өөрийн удирдах зөвлөлийн сонгуулийн тухай хууль”-д нэмэлт оруулсан хуулийг баталсан, энэ хуульд Эстонийн иргэд сонгох, сонгогдох эрхтэй, тухайн нутгийн эрх барих байгууллагын нутаг дэвсгэр дээр 5-аас дээш жил амьдарч байгаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүмүүс саналын эрхтэй гэжээ.

Хуульд зөвлөлийн гишүүдийн хамгийн бага тоог 7 хүн гэж заасан. Суудлын тоог өмнөх орон нутгийн зөвлөл тухайн нутгийн хүн амын тоог харгалзан тогтооно<sup>1</sup>.

Сонгуулийг олон мандаттай сонгуулийн тойргоор зохион байгуулна. Таллинд сонгуулийн тойргийн хил нь хотын районы хилтэй давхцдаг. Мандатын талыг Таллин хотын бүх районуудад тэнцүү хуваарилдаг (хотын район бүр 4 мандат авна), үлдсэн мандатыг район бүрт сонгогчдын тоотой хувь тэнцүүлэн хуваана.

Дарга, түүний орлогчид нь зөвлөлийн шийдвэрээр тогтоосон цалин авна. Зөвлөлийн энгийн гишүүд ногдуулсан даалгаврыг биелүүлэхэд гаргасан зардлаа нөхөн авч болно, эсхүл урьд ажиллаж байсан ажлын цалинг зөвлөлөөс тогтоосон журам, ажилласан жилийг харгалзан авч болно. Зөвлөлийн гишүүний бүрэн эрх дараах тохиолдолд дуусгавар болно: 1/ Засгийн газрын сайд, ерөнхий аудитор, хууль зүйн сайд, тойргийн (округ) захирагчаар томилогдсон, Мэрийн албан тушаалд сонгогдсон, эсхүл нутгийн засаг захиргааны байгууллагад томилсон; 2/ цэргийн алба хаах болсон; 3/ туршилтын хугацаа дуусгавар болсон.

Зөвлөлийн шийдвэрийг энгийн олонхиор гаргана. Санал хураалтыг нээлттэй, (дотоод сонгууль-нууцаар санал хураахаас бусад тохиолдолд) явуулна.

Зөвлөлийн үйл ажиллагаа дараах тохиолдолд дуусгавар болно:

- санхүүгийн жил эхэлснээс хойш 3 сарын хугацаанд, эсхүл улсын төсөв нь санхүүгийн жилийн эхэнд батлагддаг бол улсын төсвийг баталснаас хойш орон нутгийн төсвийг баталж чадаагүй;
- зөвлөлийн анхны хурлаас хойш 1 сарын хугацаанд Мэрийг томилж чадаагүй, эсхүл Мэрийг сонгосон өдрөөс хойш 2 сарын хугацаанд орон нутгийн байгууллагын гишүүнийг батлаагүй.

Орон нутгийн зөвлөлийн даргыг, даргын орлогчийг сонгоно. Зөвлөлийн дарга нь Мэр болж болохгүй;

---

<sup>1</sup> Жишээ нь, 2000-аас дээш бол 13 хүн, 5000-аас дээш бол дээд тал нь 17 хүн, 10000-аас дээш хүн амтай бол 21 гишүүн, 50000-аас дээш хүн амтай бол доод тал нь 31 гишүүн байна.

Зөвлөлийн дарга нь:

- Зөвлөлийн ажлыг удирдаж, зөвлөлийн хурлыг зарлаж, хурлын бэлтгэлийг хангах;
- Нутгийн эрх барих байгууллага, тэдгээрийн зөвлөлийг хууль болон нутгийн захиргааны байгууллагын дүрмийн дагуу төлөөлнө;
- Зөвлөлийн тогтоол, бусад баримт бичигт гарын үсэг зурна;
- Хууль тогтоомж, нутгийн эрх барих байгууллагын дүрэмд заасан бусад даалгаврыг гүйцэтгэнэ.

Зөвлөл нь байнгын болон тусгай хороог байгуулж болно. Хороодын даргыг зөвлөлийн гишүүдээс сонгоно. Хорооны бусад гишүүдийг Хорооны даргын саналаар томилно. Хорооны үйл ажиллагааны зарчим, дэгийг нутгийн эрх барих байгууллагуудын дүрмийн баримт бичигт тогтооно.

Зөвлөл нь төсвөөс гадна орон нутгийн дүрэм, орон нутгийн хөгжлийн төлөвлөгөө гэсэн хоёр үндсэн баримт бичгийг батална. Дүрэмд нутгийн эрх барих байгууллагууд, тэдгээрийн хороо, байгууллагыг байгуулах журам, эрх, үүрэг, ажлын журмыг тодорхойлно. Хөгжлийн төлөвлөгөөнд нийгэм, эдийн засгийн нөхцөлийн хөгжлийн төлөв, дүн шинжилгээ, хөгжлийн үндсэн зорилт, бэлэн ерөнхий төлөвлөгөө ба нутгийн захиргааны байгууллагын дэд бүтцийн хөгжлийн зарчмыг тодорхойлно.

Нутгийн удирдлагын болон өөрийн удирдлагын институтцийн үүслийн орчин үеийн шатанд, Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудын нутгийн өөрийн удирдлагыг судлах явцад нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын онцлогийг тэмдэглэхгүй байж болохгүй. Зүүн Европын судалгаанд хамрагдсан улсуудад бараг бүгдэд нь (Польшоос бусад) доод түвшинд буюу нийгэмлэгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг орон нутгийн сонгуулиар бүрдүүлдэг, тийм учраас зөвлөл (хурал)-ийн зэрэгцээгээр эдгээр байгууллага нь үнэн хэрэгтээ гүйцэтгэн-захирамжлах чиг үүрэг бүхий төлөөллийн байгууллага мөн.

Балти орчмын судалгаанд хамрагдсан улсуудад эсрэгээр нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг (Латвид томилдог) орон нутгийн зөвлөл сонгодог.

Зүүн Европ, Балти орчмын орон нутгийн хууль тогтоомжоор нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад дараахыг хамруулсан: Болгарт-кмет (Мэр); Польшид-гминагийн удирдлага (удирдах газар); Чехэд нийгэмлэгийн зөвлөл; Словакт- нийгэмлэгийн аллек; Румынд-Мэр (примари), Унгарт-Мэрия; Латвид-гүйцэтгэх захирал; Литва, Эстонид Мэрийг.

Болгар Улсын Үндсэн хуулийн 139 дүгээр зүйлд нийгэмлэгийн

гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь кмет байх бөгөөд кметийг хүн ам, эсхүл нийгэмлэгийн зөвлөлөөс 4 жилийн хугацаагаар сонгоно. Коммунд тооцогддог хүн амын оршин суух газарт (кметийн төв нь кметийн оршин суугчдын коммун байна<sup>1</sup>).

“Нутгийн өөрийн удирдлага ба нутгийн засаг захиргааны тухай” 1991 оны хуульд зааснаар кмет дараах чиг үүрэгтэй:

- нийгэмлэгийн ерөнхий гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлнэ;
- гүйцэтгэх эрх мэдлийн олон төрлийн байгууллагын үйл ажиллагааг удирдах;
- гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын албан тушаалтнуудыг томилох, чөлөөлөх;
- нийгмийн дэг журмыг сахиулах, орон нутгийн цагдаа заавал хэрэгжүүлэх тушаал гаргах боломжтой;
- орон нутгийн төсвийн зарцуулалтыг зохион байгуулах;
- нийгэмлэгийн зөвлөлийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх;
- хууль тогтоомж, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Сайд нарын зөвлөлийн шийдвэрээр даалгасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэх<sup>2</sup>.

Зөвхөн “Нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн засаг захиргааны тухай” Болгарын хууль нутгийн удирдах зөвлөл, кмет хоёрын хооронд үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх асуудалд анхаарал хандуулсан байдгийг тэмдэглэх ёстой.

Энэ тохиолдолд дээрх баримт бичигт тэдгээрийг шийдвэрлэх хэд хэдэн механизмыг авч үзсэн. Тухайлбал, нутгийн удирдах зөвлөл нь зөвлөлийн шийдвэрийг зөрчиж кметээс гаргасан шийдвэрийг хүчингүй болгох эрхтэй. Кмет нь эргүүлээд а) орон нутгийн ашиг сонирхлыг хөндсөн, б) хууль зөрчсөн зөвлөлийн шийдвэрийн талаар шүүхэд маргаан үүсгэх эрхтэй.

Кмет нь зөвлөлийн ийм шийдвэрийн хэрэгжилтийг түр түдгэлзүүлж болох боловч энэ арга хэмжээг нэг шийдвэрийн тухайд давтан авч болохгүй. Кмет нь зөвлөл тухайн асуудлаар хоёрдахь шийдвэр гаргасан бол түүнд захирагдах ёстой бөгөөд тухайн шийдвэр нь хууль зөрчсөн бол энэ талаар шүүхэд гомдол гаргана. Үүссэн зөрчилдөөнийг шийдвэрлэх өөр нэг механизм нь мужийн захирагчийн оролцоог шаарддаг, мужийн захирагч нийгэмлэгийн зөвлөлийн шийдвэрийг түдгэлзүүлэх, кметийн хууль зөрчсөн шийдвэрийг хүчингүй болгох эрх эдэлдэг. Эвлэрч болшгүй зөрчил үүссэн

1 Үзэх: Кучуков С. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.48-49.

2 Үзэх: Кучуков С. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.49.

тохиолдолд нийгэмлэгийн зөвлөл буюу кмет аль аль нь орон нутгийн ард нийтийн санал асуулгыг зарлаж эцсийн шийдвэр гаргадаг<sup>1</sup>.

“Нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлагын тухай” 1990 оны хуульд зааснаар Польшийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь “гминагийн удирдлага” (зарсад) бөгөөд түүний бүрэлдэхүүнд ваум (жигжиг хот, хөдөөгийн орон нутагт), эсхүл бургомистр буюу хотын ерөнхийлөгч (Мэр) нь даргаар болон түүнчлэн түүний орлогчид болон өөр 5 гишүүн орно.

100 мянгаас дээш оршин суугчтай хотуудад, түүнчлэн воеводын нийслэл байхаа больсон хотуудад “удирдлагын” /зарзадын/ дарга нь хотын ерөнхийлөгч байдаг.

Зарзадын дарга болон түүний орлогчдыг гминагийн зөвлөлөөс тусгай санал хураалтаар сонгодог. Зарзадын гишүүдийг депутатуудаас гминагийн зөвлөл 3-7 хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр сонгодог. Зарсад өөрийн үйл ажиллагааг гминагийн удирдлагын /управление/ тусламжтайгаар хэрэгжүүлнэ. Гминагийн удирдлагын тэргүүн нь мөн Зарзадын тэргүүн байна.

Хуулийн 30 дугаар зүйлд зааснаар Зарсад дараах үүрэг хүлээнэ:

- Гминагийн зөвлөлийн тогтоолын төсөл боловсруулах;
- Тогтоолыг хэрэгжүүлэх аргыг тодорхойлох;
- Санхүүгийн нөөцийг удирдах;
- Төсвийн гүйцэтгэл;
- Гминагийн зохион байгуулалтын нэгжүүдийн удирдлагыг томилох, чөлөөлөх;
- Төрийн албаны бүрэн эрхэд хамаарах шилжүүлсэн үүргийг биелүүлэх;

“Повятын өөрийн удирдлагын тухай” 1998 оны хуульд зааснаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь “повятын удирдлага”, түүний бүрэлдэхүүнд удирдлагын тэргүүн-ахлагч, түүний орлогч болон 3-5 гишүүн орно. Гишүүдийг повятын зөвлөлийн гишүүн бус хүмүүсээс сонгоно. “Повятын удирдлага” нь повятын зөвлөлийн шийдвэрийг хэрэгжүүлж, удирдлагын ахлагч, повятын хяналтын албаны ажилтнуудын тусламжтайгаар повятын зорилтыг хэрэгжүүлж, (хамгаалалтын алба, удирдлагын зохион байгуулалтын нэгжүүдийн, эдгээр нь бүгд нийлээд повятын захиргааг бүрдүүлдэг.)

Бүгд Найрамдах Чех Улсын хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Үндсэн хуулийн дагуу нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь “нийгэмлэгийн нутгийн зөвлөл” байх бөгөөд

---

<sup>1</sup> Үзэх: Мөн тэнд х.55.

нийгэмлэгийн хурлаас 4 жилийн хугацаагаар сонгоно, үйл ажиллагааны хувьд нийгэмлэгийн хуралд захирагдана. Зөвлөл нь Мэр, түүний орлогч, нарийн бичиг болон орон тооны ажилтнуудаас бүрдэнэ.

Нийгэмлэгийг Мэр удирдах бөгөөд мэр нь нутгийн эрх барих байгууллагын улс төрийн болон засаг захиргааны удирдагч байна. Мэр болон түүний орлогчдыг нийгэмлэгийн хурлаас сонгоно; Мэр нь хурлын шийдвэр, тогтоолд гарын үсэг зурна; нийгэмлэгийн хуралд захирагдана. Мэр нь удирдлага бий болгож, чухал асуудлаар шийдвэр гаргаж, удирдлагын дотоод зохион байгуулалтын асуудлаар зааварчлага өгнө<sup>1</sup>.

Словакт нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг нь тухайн нутаг дэвсгэрийн хүн амаас 4 жилийн хугацаагаар сонгогддог Мэр юм. Гэхдээ Мэр зөвлөлд тайлагнана. Хуулиар түүний чиг үүрэгт иргэдийн эрхийг хамгаалах, хууль, яамд, нутгийн зөвлөлийн шийдвэр болон Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг хангах, зарлиг, Засгийн газрын захирамж (указ); нийгмийн дэг журмыг хадгалах, албан тушаалтныг томилох, чөлөөлөх хамаарна<sup>2</sup>.

Унгарт нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаар хотын, эсхүл нийгэмлэгийн зөвлөлийн удирдлага (Мэрия) ажилладаг. Энэ нь 2 чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. 1-рт, энэ нь зөвлөлөөс гаргасан шийдвэрийн хэрэгжилтийг хариуцна; 2-рт, нутгийн удирдах байгууллагад шилжүүлсэн төрийн удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

Удирдлагыг Мэр толгойлох бөгөөд нутгийн эрх барих байгууллагын засаг захиргааны болон улс төрийн тэргүүн байна<sup>3</sup>. Зөвлөл мэрийн нэг, эсхүл хэд хэдэн орлогчдыг сонгодог, тэдгээрийн үүрэг нь Мэрт туслах болон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын зарим тодорхой зорилтыг биелүүлэхэд оршино.

Латвийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь зөвлөлөөс томилж, чөлөөлдөг гүйцэтгэх захирал байна.

Гүйцэтгэх захирлын чиг үүргүүд:

- Зөвлөлөөс баталсан дүрэм, бусад хэм хэмжээний актыг хэрэгжүүлэх;
- Нутгийн засаг захиргааны байгууллагын дотоод бүтцийн удирдлагуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих;
- Нутгийн захиргааны байгууллагын гаргасан хууль ёсны бус, хууль зөрчсөн шийдвэрийг хүчингүй болгуулах саналыг зөвлөлөөр

1 Үзэх: Lacina K., Vajdova Z. Local Government in Czech Republic (Бүгд Найрамдах Чех Улсын орон нутгийн эрх барих байгууллага). P.230.

2 Үзэх: Цапкова С. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.225.

3 Үзэх: Хорват Т.М. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.105.

- хэлэлцүүлэхээр материалыг бэлтгэх;
- Нутгийн захиргааны байгууллагын албад, аж ахуйн нэгжийн даргыг томилох, чөлөөлөх санал, зааварчлага өгөх;
- Нутгийн захиргааны байгууллагын албад, аж ахуйн нэгж байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах санал гаргах;
- Нутгийн эрх барих байгууллагын өмчийн эд хөрөнгө болон санхүүгийн нөөцийг зөвлөлөөс баталсан дэг, графикийн дагуу үйл ажиллагааг удирдах;
- Нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн төлөвлөгөөний төсөл, нутаг дэвсгэрийн барилгажуулалтын төлөвлөгөөний төсөл, нутгийн эрх барих байгууллагын төсвийн төсөл боловсруулах, тэдгээрийг зөвлөлөөр хэлэлцүүлэхээр хүргүүлэх;
- Нутгийн эрх барих байгууллагын дүрэм болон зөвлөлийн шийдвэрийн дагуу бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлэх<sup>1</sup>.

Литвад нутгийн эрх барих байгууллагын улс төрийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүн нь мэр байна. “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай” хуулийн дагуу зөвлөл нь мэрийг сонгоно, мөн мэрийн санал болгосноор зөвлөлийн бүрэн эрхийн хугацаагаар түүний орлогчийг сонгоно. Мэр болон түүний орлогчдыг нууц санал хураалтаар Зөвлөлийн нийт гишүүдийн ердийн олонхын саналаар сонгоно.

Мэр, түүний орлогчид төрөөс тэдэнд шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хэрэгжилтийг хариуцна.

Мэр нь Зөвлөлийн хурлаар хэлэлцэх асуудлыг тодорхойлж, хурлыг даргын хувьд зохион байгуулна; зөвлөлийн хороод, комиссын үйл ажиллагааны уялдааг зохицуулна; Зөвлөлийн шийдвэр, хурлын тэмдэглэлд гарын үсэг зурна. Мэр нь Зөвлөлийн шийдвэрийн хэрэгжилтэд хяналт тавина.

Мэр нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ дараах эрхтэй:

- Нутгийн захиргааны байгууллага бусад байгууллагатай харилцах харилцаанд, түүнчлэн төрийн болон олон улсын байгууллага, нутгийн өөрийн удирдлагын бусад байгууллагуудад, шүүхэд Зөвлөл болон удирдлагыг төлөөлөх, төлөөлөх эрхийг бусад этгээдэд олгох;
- Мэрийн орлогч, Хороо, комиссын дарга болон Зөвлөлөөс байгуулсан бусад байгууллагын даргад нэр дэвшүүлэх;
- Ерөнхий захирал болон администраторыг томилж, чөлөөлөх, Ерөнхий захирлын үйл ажиллагааг зохицуулах дүрмийг батлах;
- Тухайн нутгийн эрх барих байгууллагын нутаг дэвсгэрт байгаа

<sup>1</sup> Үзэх: Vanags E. Vilka I. Local Government in Latvia. P.139.

аж ахуйн нэгж, байгууллага болон гадаадын аж ахуйн нэгж, бусад нутгийн эрх барих байгууллагатай байгуулах гэрээ, хэлцлийн төслийг боловсруулж Зөвлөлөөр батлуулахаар танилцуулах;

- Хүүхэд, залуусын ерөнхий боловсрол болон сургалтыг зохион байгуулах; ерөнхий болон үндэсний цөөнхийн соёлын сурталчилгаанд хяналтыг хэрэгжүүлэх; эмнэлгийн анхан шатны тусламж, өвчтөн, өндөр настныг сувилах, ариун цэврийн хэм хэмжээг хангах, байгаль орчныг хамгаалах; оршин суугчдын аялал, жуулчлалын төлөвлөгөөг боловсруулах;
- Зөвлөлөөс тогтоосон дэгийн дагуу сайн үйлсийн арга хэмжээг зохион байгуулах, мөнгө хуваарилах, зарцуулах.

Эдгээр болон бусад бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхдээ Мэр нь тушаал гаргаж болно.

Практикт мэрийн үүрэг роль ихээхэн байдаг. Зөвлөл дэх өөрийн үүргээс гадна Мэр нь Ерөнхий хорооны даргын чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Зөвлөлөөс Ерөнхий хороог байгуулаагүй тохиолдолд түүний чиг үүргийг Мэр гүйцэтгэнэ. Ийнхүү Мэр нь төлөөллийн болон нутгийн эрх барих байгууллагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүн байна<sup>1</sup>.

Эстониин орон нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүн нь Мэр байх бөгөөд түүнийг 3 жилийн хугацаагаар Зөвлөлөөс сонгоно. Орон нутгийн тэргүүн нь Зөвлөлийн дарга байж болохгүй. 1989-1993 онд “засаг захиргааны шинэчлэлийн зарчмууд”-ыг тодорхойлсон, үүгээр Зөвлөлийн дарга хөдөөгийн орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж, хот тосгоны байгууллагын мэр нэгэн зэрэг байж болно. Мэр нь нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага /муниципалитет/-ыг байгуулна. Мэрийн бүрэн эрхийг орон нутгийн дүрэмд нарийвчлан тодорхойлсон. Үүнээс гадна тэр:

- орон нутгийн ажлыг зохион байгуулж, түүний хурлын бэлтгэлийг хангах;
- хууль, мужийн дүрэм болон Зөвлөлөөс түүнд олгосон бүрэн эрхийн дагуу орон нутгийг төлөөлнө;
- орон нутаг, түүний албадын дотоод үйл ажиллагааг удирдах талаар зааварчлага өгөх;
- орон нутгийн тогтоол, тушаал бусад баримт бичигт гарын үсэг зурах;

---

<sup>1</sup> Үзэх: Beksta A., Petcevicus A. Local Government in Lithuania (Литвын орон нутгийн эрх барих байгууллага)//Decentralization: Experiments and Reforms> Local Governments in Central and eastern Europe. P.183-184. Astrauskas A. The System of Local Government in Lithuania in 1990-1997. Copenhagen, 1997.p.34-35.

- орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гишүүний нэрсийн жагсаалтыг Зөвлөлөөр батлуулахаар өгөх;
- Зөвлөлөөр батлуулахаар нэмэлт гишүүнийг нэр дэвшүүлэх, чөлөөлөх санал гаргах;
- орон нутгийн аж ахуйн нэгжийн даргыг томилох асуудлыг зөвлөлд танилцуулах;
- хууль, орон нутгийн дүрэмд заасан бусад зорилтыг хэрэгжүүлэх<sup>1</sup>.

Нутаг дэвсгэрийн, бүсийн удирдлага (нутгийн удирдлага)-ыг илүү өндөр түвшинд зохион байгуулах хэлбэр (Болгар, Унгарын мужид, Румынийн тойрог (округ-уезд), Чех, Словакийн хязгаар, Польшийн воевод, повят-түүнчлэн нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд шууд болон төлөөллийн ардчиллын институт байдаг. Нутгийн Зөвлөлийн нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлага /нутгийн удирдлага/-ыг хэрэгжүүлэх нь үндсэндээ бидний үзэж байгаагаар нутгийн өөрийн удирдлагад хэт дарамттай зорилт юм. Хэдийгээр тийм боловч зохих нөхцөлд иймэрхүү зорилтыг нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд нутгийн өөрийн удирдлагын бусад байгууллагууд өөртөө авч болох юм.

Польш Улсын хууль тогтоомж, орон нутгийн эрх зүйн бүтээлд хийсэн дүн шинжилгээгээр нутаг дэвсгэрийн болон бүсийн өөрийн удирдлагыг Сайд нарын Зөвлөлийн даргатай зөвшилцсөн воеводын дүрмээр тодорхойлно.

Воеводын өөрийн удирдлагын байгууллагууд нь “воеводын сеймик” болон “воеводын удирдлага” байна. Сеймикийг хүн амаас нийтийн санал хураалтаар, 4 жилээр сонгогдсон, депутатууд бүрдүүлнэ. Воеводын сеймикийн бүрэн эрхэд: воеводын дүрэм, төсөв батлах; воеводын удирдлагыг томилох, чөлөөлөх; воеводын эд хөрөнгийн асуудлаар шийдвэр гаргах; өөрийн бүрэлдэхүүнээс Сеймикийн дарга, түүний 3 орлогчийг сонгох орно. Сеймикийн даргын бүрэн эрх нь сеймикийн ажлыг зохион байгуулах, түүний хурлыг удирдах, Сеймикийн хурлыг улиралд 1-ээс доошгүй удаа зарлан хуралдуулах орно. Сеймикийн депутат нь нэгэн зэрэг повятын, эсхүл гминагийн Зөвлөлийн гишүүн байж болохгүй, гэхдээ тэр нь үндэсний парламентын гишүүн буюу сенатч байж болно<sup>2</sup>.

Воеводын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь “воеводын удирдлага” байх бөгөөд 5 хүнээс бүрдэнэ. Тэдний нэг нь воеводын маршал буюу дарга байна. Воеводын маршалыг воеводын сеймикээс тусгай санал хураалтаар

1 Үзэх: maeltseemes S. Local Government in Estonia (Эстонийн орон нутгийн эрх барих байгууллага)/Desentralization: Experiments and Reforms> Local Governments in Central and eastern Europe.p.77, 80-81; Еремян В.В, Зинковский С.Б. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.58.

2 Үзэх: Территориальное самоуправление в Польше (Польшийн нутгийн өөрийн удирдлага). х.46.

сонгоно. Даргыг чөлөөлснөөр воевод бүхэлдээ тарна. “Воеводын удирдлага” нь воеводын зорилтыг хэрэгжүүлэх бөгөөд үүнд воеводын нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагаа хамаарна гэхдээ воеводын Сеймикийн бүрэн эрхийн асуудал орохгүй. Эдгээрт воеводын сеймикийн шийдвэрийг хэрэгжүүлж, воеводын эд хөрөнгийг захиран зарцуулах хамаарна<sup>1</sup>.

Румынд тойргийн түвшний нутаг дэвсгэрийн төлөөллийн байгууллага нь “тойргийн Зөвлөл” байх бөгөөд түүний үндсэн чиг үүрэгт тойргийн төсвийг батлах, хотын болон коммуны Зөвлөлийн тойрогт хамааралтай үйл ажиллагаа нийгмийн үйлчилгээг зохицуулах зэрэг хамаарна. Тойргийн Зөвлөл гурван сар тутамд хуралдана.

Шийдвэрийг хотын болон коммуны Зөвлөлтэй нэгэн адил журмаар гаргана<sup>2</sup>.

Зөвлөлийн гишүүдээс байнгын төлөөлөгчид буюу нутаг дэвсгэрийн нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг сонгох бөгөөд энэ нь удирдлагын бүрэн эрхтэй, Зөвлөлийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх асуудлыг хариуцна.

Ийнхүү дээр дурдсан нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын хууль тогтоомжоор тогтоосон бүрэн эрх, тэдний харьцуулалтад хийсэн дүн шинжилгээнээс Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудын төлөөллийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага өөрсдийн чиг үүрэг, зорилтыг тэдгээрийн эдлэх эрх, хүлээх үүргийг гүйцэтгэх замаар хэрэгжүүлнэ.

Онолын үүднээс авч үзвэл нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх, үүргийн асуудал нь эрхлэх асуудалтай харилцан уялдаатай. Байгууллагын эрхлэх асуудлыг тодорхойлох үндэс нь орон нутгийн амьдралын аль хэсгийг тухайн байгууллага хариуцахад оршино. Холбогдох эрх, үүрэг нь тодорхой бүрэн эрхийн хязгаартай шууд холбоотой.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрхлэх асуудлыг хууль тогтоомжоор тогтоодог бөгөөд орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын засаглах үйл ажиллагаанд хамрах асуудал гэж тодорхойлогддог орон нутгийн амьдралын хүрээг тодорхойлох хууль-эрх зүйн арга хэрэгсэл юм.

Оросын эрх зүйн бүтээлүүдэд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хөгжлийн асуудлаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрхлэх асуудлын онцлогоос хамаарч нийтлэг болон тусгай бүрэн эрхтэй гэж ангилдаг<sup>3</sup>.

Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудын өөрөө удирдах байгууллагын

1 Үзэх: Kowalczyk A. Local Government in Poland (Польшийн орон нутгийн эрх барих байгууллага). Р. 226-228.

2 Үзэх: Фаркаш М. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.73-74.

3 Үзэх: Кутафин О.Е. Фадеев В.И.Муниципальное право Российской федерации. с 254.

бүрэн эрхэд хийсэн харьцуулсан судалгаа нь тухайн ангиллыг судалж буй орнуудын нутгийн эрх барих байгууллагад хэрэглэх бүрэн боломжтой гэсэн дүгнэлт хийх боломж олгож байна.

Ийнхүү нийтлэг бүрэн эрхтэй байгууллагад нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын төлөөллийн байгууллагыг буюу коммуны Зөвлөлийг зүй ёсоор хамруулдаг. Түүний эрхлэх асуудалд орон нутгийн амьдралын ихэнх асуудал хамаарна. Зөвлөлийн үндсэн бүрэн эрхэд хамаарах асуудал:

- Эрх зүйн акт батлах; орон нутгийн төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах; тодорхой нутаг дэвсгэрийн нэгжийн нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийн төлөвлөгөөг боловсруулах;
- Орон нутгийн татвар, татварын хураалтыг тодорхойлох; өөрийн удирдах байгууллагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих;
- Нийтийн аж ахуйн үйл ажиллагааг зохион байгуулах.

Амьдралын тодорхой хүрээний асуудал эрхэлдэг болон тусгай шилжүүлсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага тусгай бүрэн эрхийг эдэлдэг. Зүүн Европын улсуудын ийм байгууллагад янз бүрийн хэлтэс, эсхүл комисс, жишээ нь, нийгмийн хэв журмыг сахиулах, эсхүл боловсролын гэх мэт байж болно.

Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудын нутгийн өөрийн удирдлагын бүрэлдэхүүн хэсэг нь нутгийн хэргийг өдөр тутмын удирдлагаар хангах ажлыг ч хариуцсан, төлөөллийн байгууллагын шийдвэрийг хэрэгжүүлдэг чиг үүрэг бүхий байгууллага байна. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын бүтцэд дүн шинжилгээ хийх үед “гүйцэтгэх аппарат” гэх өргөн хүрээтэй ойлголтыг хэрэглэх бөгөөд энэ нь өөртөө нийтлэг бүрэн эрх бүхий гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага (мэр, хамтын гүйцэтгэх байгууллага, жишээ нь нутгийн засаг)-г өөрийг нь болон мөн түүнчлэн түүнд харьяалагддаг салбарын болон тусгай бүрэн эрхтэй байгууллагууд (департамент товчоо) хамаарна.

Нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага Зүүн Европын ихэнх орнуудад Герман, Япон, Францын нутгийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд шиг ялангуяа доод түвшинд төрийн удирдлагын тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Эдгээр улсуудын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь хоёрдмол нөхцөл байдалтай болж байна. Нэг талаас, тэдийг нутгийн өөрийн удирдлагын бүрэлдэхүүн хэсэг гэж авч үздэг, нөгөө талаас, нэгдсэн гүйцэтгэх босоо удирдлагын байгууллагын төвөөс шилжүүлсэн хэргийг эрхлэх доод шат байна.

Дээр дурдсан бүх улсуудад нутгийн эрх барих байгууллага нь өөрийн үйл

ажиллагааг хууль тогтоомжийн актын дагуу өөрийн хариуцлага дор (өөрөө хариуцан) гүйцэтгэдэг. Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын үндсэн чиг үүргүүд нь эдгээр байна:

- Орон нутгийн хөгжил;
- Газар ашиглалтын төлөвлөлт;
- Хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах;
- Нийгмийн үйлчилгээ;
- Иргэдийг (юуны өмнө бага орлоготой) орон сууцаар хангах;
- Соёлын дурсгалт зүйлийг арчлан хамгаалах;
- Нийтийн авто замыг арчлах;
- Орон нутгийн хаягдлыг ашиглах;
- Усан хангамж;
- Нийтийн тээвэр, нийгмийн хэв журам, гал түймрийн хамгаалал гэх мэт.

Үүнтэй холбоотойгоор А.А.Мавлюдовын тэмдэглэснээр “Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын бүрэн эрхийн хүрээ эдгээр орнуудад хангалттай өргөн: нутаг дэвсгэрийн нийгэм, эдийн засаг, соёлын хөгжил, тухайн орон нутгийн байгууллагад харьяалагдах ... өөрөөр хэлбэл, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага өөрийн нутаг дэвсгэрийн төлөө хариуцлага хүлээнэ”<sup>1</sup>

Судлаж буй аль нэг улсын жишээн дээр нутгийн эрх барих байгууллагын бүрэн эрхийн дээд хэмжээг үзүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна. “Нутгийн өөрийн удирдлагын” тухай 1994 оны хуульд зааснаар (2011 оны 12 сарын 15-нд өөрчлөлт оруулсан) Латвийн нутгийн засаг захиргааны байгууллага дараах асуудлыг шууд хариуцна:

- “Нутгийн эрх барих байгууллагуудын тухай” хуулийн дагуу засаг-захиргаа, нийгэм-эдийн засгийн болон соёлын асуудлаар байнга гүйцэтгэх үүрэг;
- бусад хуулийн дагуу тодорхой хугацааны туршид гүйцэтгэх үүрэгтэй захиргаа, нийгэм-эдийн засаг, соёлын асуудал;
- “Нутгийн эрх барих байгууллагуудын тухай” хуулиар тогтоосон журмын дагуу нутгийн байгууллагад шилжүүлсэн төрийн удирдлагын чиг үүрэг;
- “Нутгийн эрх барих байгууллагуудын тухай” хуулиар тогтоосон журмын дагуу нутгийн нэг байгууллагаас нутгийн байгууллагад эрх шилжүүлсэн чиг үүрэг;

---

1 Эшлэл: Гадаад орнуудын нутгийн удирдлагын (орон нутгийн) эрх зүй. Хууль эрх зүйн дүн шинжилгээ х.242.

- Нутгийн эрх барих байгууллагуудын тухай хуулиар тодорхойлсон журмын дагуу төрийн удирдлагын байгууллагаас эрх шилжүүлсэн тодорхой зорилтууд;
- Сайн дурын санаачлага.

“Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” хуульд тодорхойлсон чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ холбогдох нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын төсвийн хөрөнгөөр бүрэн санхүүжинэ. Хэрэв хуулиар зардлыг өсгөхөд хүргэсэн шинэ үүргийг тодорхойлсон бол энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлэх эх үүсвэрийг заасан байх ёстой. Хэрвээ тодорхой хугацааны туршид нэмэлт зардлыг нөхөх нэмэлт санхүүжилтийн эх үүсвэрийг заасан бол нутгийн байгууллагад нэмэлт чиг үүргийг гүйцэтгүүлэхээр эрхийг шилжүүлж болно. Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагад эрх шилжүүлж байгаа хамгийн түгээмэл чиг үүрэг нь өмч хөрөнгө болон газрыг хувьчлах (денационализация) юм.

“Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Латвийн хуульд зааснаар орон нутаг /муниципалитет/-ийн гол чиг үүрэг:

- Хүн амд үзүүлэх орон нутгийн үйлчилгээг зохион байгуулах (усан хангамж; шугам сүлжээ; халаалт; хог цуглуулах, ачих, тээвэрлэх; шугамын хаягдлыг цэвэрлэх, тээвэрлэх);
- Засаг захиргааны нутаг дэвсгэрийг зохих нөхцөлд байлгах (барилга байгууламж, засвар, гудамж, зам, талбайн зохистой нөхцөлийг хангах; гудамж, талбай, бусад олон нийтийн газрын гэрэлтүүлэг; аж үйлдвэрийн хаягдлыг цуглуулах, тээвэрлэх; оршуулгын газар байгуулж, хэвийн ажиллагааг хангах);
- Нийтийн ой, усны ашиглалтыг зохицуулах;
- Боловсрол, соёлын хөтөлбөрийг дэмжих (сургуулийн насны хүүхдийг бүртгэх, боловсролын байгууллагуудын захиргааг хэрэгжүүлэх; сургуулийн гадуурх чөлөөт цагт зориулсан байгууллагыг байгуулах, дэмжих; музей, соёлын дурсгалт зүйлийг хадгалж, үүнд эх үүсвэр гаргах; нийтийн номын сан байгуулах, хэвийн ажиллагааг нь хангах);
- Хүн амын эрүүл мэндийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх;
- Орлого багатай гэр бүл, нийгмийн хамгаалалд хамрагдаагүй этгээдэд (олон хүүхэдтэй гэр бүл, өнчин, орхигдсон хүүхэд, улс төрийн хоригдол, хөгжлийн бэрхшээлтэй, тэтгэврийн, ажилгүй гэх мэт) нийгмийн хамгааллыг баталгаажуулах;
- Үрчлэх, асран хамгаалах үйл ажиллагаанд хяналт тавих;
- Орон сууцны санг байгуулах, дэмжих, хүн амд орон сууцны дэмжлэг үзүүлэх;

- Засаг-захиргаа- нутаг дэвсгэрт аж ахуй эрхлэхийг сурталчлах (дангаар ноёрхохыг хязгаарлах; өрсөлдөөнийг дэмжих, бизнес эрхлэгчдэд зөвшөөрөл, тусгай зөвшөөрөл олгох гэх мэт);
- Ажилгүйдлийг багасгах, урьдчилан сэргийлэх, тэр дундаа ажилгүйчүүдээр нийгмийн ажлыг түр хугацаагаар гүйцэтгүүлэх;
- Нийгмийн дэг журмыг дэмжих;
- Тухайн нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний дагуу барилгын ажлыг удирдах;
- Мэдээллийг цуглуулж, статистикийн байгууллагад өгөх;
- Гэрлэлтийг бүртгэх;
- Иргэний хамгааллыг зохион байгуулах;

Сүүлчийн зорилт нь бүр районы хүртэл бүх эрх барих байгууллагын хувьд заавал биелүүлэх зорилт байна.

“Нутгийн удирдлагын байгууллагын тухай” хуульд зааснаар районы байгууллагууд бусад чиг үүргийг гүйцэтгэнэ:

- нийтийн тээврийн үйлчилгээг удирдах;
- бүсийн эрүүл мэндийн даатгалын санд бүсийн эрх барих байгууллагыг төлөөлөх;
- боловсролын байгууллагын ажилтнуудад зориулж цаашид боловсрол дээшлүүлэх ажлыг зохион байгуулах, түүнчлэн энэ салбарын ажлыг дэмжих.

Дурдсан эрх зүйн актад заасан бүрэн эрхээс гадна орон нутгийн болон бүсийн нийтийн засаглалын байгууллага нь орон нутгийн засаг захиргааны, нийгэм, эдийн засаг соёлын чиг үүргийг хууль тогтоомжоор тодорхойлсон тодорхой хугацааны туршид гүйцэтгэнэ.

Зүүн Европ болон Балти орчмын улсуудад нутгийн өөрийн удирдлагыг төрийн удирдлагатай орон нутагт хослуулдаг бөгөөд төр засгийн удирдлагыг төвийн эрх мэдлийн байгууллагын төлөөлөгчид хэрэгжүүлнэ. Гэвч энэ хослуулалт нь засгийн газрын “агент”-ууд засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тогтолцооны өөр өөр түвшинд ажилладгаас шалтгаалж, үргэлж адилхан байдаггүй. Жишээ нь, Болгар, Польш, Румын, Литва, Эстонид эдгээр нь зөвхөн орон нутгийн нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын дээд шатны нэгжид-муж, воевод болон тойрог (ууд)-т үйлчилдэг. Польшид 1999 оноос нутгийн өөрийн удирдлагын шинж гмина, воевод хоёрын хоорондын дундын нэгж буюу повят-д үнэндээ ажиглагдсан. Доод, эсхүл нийгэмлэгийн түвшинд зөвхөн нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага байдаг. Румынд үүнийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хоёр түвшинд хоёуланд хэрэгжүүлдэг.

Төвийн эрх мэдлийн орон нутаг дахь төлөөлөгчийг Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудад өөр өөрөөр нэрлэдэг. Жишээ нь, орон нутаг дахь төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх албаны этгээдийг Польшид воевод (албан тушаалтан), Болгарт-мужийн удирдагч /областные управляющие/, Румынд префектүүд гэж нэрлэдэг.

Унгарт Бүгд Найрамдах Улсын тусгай төлөөлөгчийн институтц байдаг. Үүнийг төвийн харьяалалтай бүсийн тусгай байгууллага гэж үзэж болно.

Литва, Эстонид төв засгийн газрын төлөөлөгч нь губернатор байдаг.

Засгийн газрын төлөөлөгчийн хувьд эдгээр албан тушаалтныг Засгийн газар томилж, чөлөөлдөг, харин зөвхөн Унгарт Ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлнө. Польшид воеводаг захиргааны асуудал эрхэлсэн сайдын санал болгосноор Сайд нарын Зөвлөлийн дарга томилж, чөлөөлнө<sup>1</sup>.

Болгарын Үндсэн хуулийн 143 дугаар зүйлд зааснаар: мужийн удирдлагыг Сайд нарын Зөвлөлөөс томилсон мужийн удирдагч хэрэгжүүлнэ<sup>2</sup>.

Румынийн Үндсэн хуульд зааснаар Засгийн газар нь уезд болон Бухарестийн орон нутагт тус бүрт нэг префектийг томилно. (Зүйл 122)<sup>3</sup>. Гэхдээ үүнийг нутгийн удирдлагын орон нутгийн департаментын танилцуулснаар хийнэ<sup>4</sup>.

Орон нутаг дахь Төв засгийн газрын төлөөлөгчийн бүрэн эрх, чиг үүрэг нь төрийн бодлогын хэрэгжилтийг хангахад чиглэгддэг.

Ийнхүү Польшийн воеводанууд нь воевода дахь Сайд нарын Зөвлөлийн төлөөлөгч байдаг бөгөөд Засгийн газрыг хамтарсан удирдагч, нутаг дэвсгэрийн хүрээнд нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлагын газар, байгууллагын хянагч нь, төрийн сангийн ерөнхийлөгч байна.

Румынийн Үндсэн хуульд зааснаар, префект нь төрийн бодлогын хэрэгжилтийг баталгаажуулж, үндэсний ашиг сонирхлыг хамгаалж, нийгмийн дэг журмын хууль ёсны байдлыг хангах; захиргааны хяналтыг хэрэгжүүлэх, түүнчлэн нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх төвлөрлийг сааруулах яам, бусад төв байгууллагын нутаг дэвсгэрийн албадыг удирдана.

Болгарт мужийн удирдагч төрийн бодлогын хэрэгжилтийг хангаж, хууль ёс, нийгмийн хэв журмын хамгаалалтыг хариуцна. (Үндсэн хуулийн 143 дугаар зүйл)

Орон нутаг дахь Засгийн газрын төлөөлөгч өөрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд заавал туслах аппараттай байна. Жишээ нь, Польшид

1 Үзэх: Территориальное самоуправление в Польше. Х.48.

2 Эшлэл: Болгарын Үндсэн хуулиас. Х.417.

3 Үзэх: Румынийн Үндсэн хууль. Х.86.

4 Үзэх: Фаркаш М. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.189.

воеводанууд нь дэд воевода, хавсарсан албадын удирдлага, байцаагчид болон хамгаалагч, воеводагийн удирдлагын ерөнхий захирал, тасгийн захирлуудын тусламжтай холбогдох зорилтыг хэрэгжүүлнэ.

Хоёрдахь, тойргийн түвшинд Үндсэн хуулиар засаг захиргааны нэгжийн дээд түвшнийг хууль тогтоомжийн дагуу зохион байгуулахаар зохицуулсан. Үүнээс гадна Үндсэн хууль болон хуулийг мөрдөж байгаа байдлыг хянахын тулд Засгийн газрын төлөөлөгчийг томилно, мөн зарим тохиолдолд нутаг дэвсгэрт шууд удирдлагыг Сейм тогтоож болно.

Литвын тойрогт удирдлагыг төр нь тойргийн захирагч (губернатор)-аар дамжуулж хэрэгжүүлнэ. “Тойргийг удирдах тухай” хуулийн дагуу тойргийн захирагч нь дараах зүйлийг хариуцна:

1) нийгмийн үйлчилгээ, боловсрол, соёл, нийгмийн эрүүл мэнд, нутаг дэвсгэрийн төлөвлөлт, хөшөө дурсгалыг арчлан хамгаалах; газар ашиглах, хөдөө аж ахуй, хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах;

2) бүсийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх явцад тухайн тойргийн нутаг дэвсгэр дээр яамны хэлтэс, төрийн бусад байгууллага, түүнчлэн нутгийн байгууллагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагааг уялдуулах,

3) тойргийн хөгжлийн хөтөлбөрийг боловсруулах, тэргүүн ээлжийг тодорхойлох.

Төвийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын хоорондын харилцаа, хэд хэдэн талтай болохыг тэмдэглэх ёстой:

1. Нутгийн өөрийн удирдлагыг төв байгууллагын зүгээс хуулиар зохицуулах, орон нутгийн хууль тогтоомж, өөрийн удирдлагын байгууллагын нийтийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хязгаарыг заавал тогтоодог (хэд хэдэн тохиолдолд Засгийн газрын захиргааны даалгавар), бүх нийтийн санал асуултыг зохион байгуулах нөхцөл, журам, нутгийн өөрийн удирдлагын орлогын эх үүсвэр гэх мэт.

2. Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын эрх мэдэл шилжүүлж болох төрийн бүрэн эрхийг хууль тогтоомжоор баталгаажуулсан. Тухайлбал, Словакийн Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуулийн 71 дүгээр зүйлд: коммун, эсхүл дээд шатны нутаг дэвсгэрийн нэгжид нутгийн төрийн удирдлагын тодорхой зорилтыг хэрэгжүүлэхээр шилжүүлж болно. Төрийн удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зардлыг төр нөхөн төлнө<sup>1</sup>.

3. Нутгийн өөрийн удирдлагын санхүүгийн нөөц нь зөвхөн өөрийн орлогоос бүрдэх биш татаас, субвенцийн хэлбэрээр төрөөс өгсөн хөрөнгө

1 Үзэх: Словак Улсын Үндсэн хууль//Европын улсуудын үндсэн хууль, х.129.

(ассигнования)-өөс бүрдэнэ. Энэ тухай заалт Зүүн Европын судалгаанд хамрагдаж байгаа бүх улсад байна.

4. Төсвөөс нутгийн байгууллагатай харьцах харилцааны нэг чухал мөч нь нутгийн өөрийн удирдлагад тавих захиргааны хяналт бөгөөд орон нутаг дахь Засгийн газрын төлөөлөгч нь тухайн хяналтыг хэрэгжүүлэх субъект мөн<sup>1</sup>.

Захиргааны хяналтыг хуулиар зохицуулах шаардлагыг Зүүн Европын бүх улсын Үндсэн хуульд тодорхойлсон. Жишээ нь: Болгарын Үндсэн хуульд төрийн удирдлагын төв байгууллага болон орон нутаг дахь тэдгээрийн төлөөлөгчид нутгийн удирдах байгууллагын шийдвэр хуульд нийцэж байгаа эсэхэд зөвхөн хуульд заасан тохиолдолд хяналт тавина (Зүйл 144).

Захиргааны хяналт (шалгалт)-ын объект нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын акт, хяналтын зүйл нь тэдгээрийн актын хууль ёсны байдал байна. Бүгд Найрамдах Болгар Улсын Үндсэн хуулийн 144 дүгээр зүйлд зааснаар төрийн удирдлагын төв байгууллага болон тэдгээрийн төлөөлөгчид нутгийн засаг захиргааны акт хуульд нийцэж байгаа эсэхэд тавих хяналтыг хэрэгжүүлнэ. Үүнтэй ижил хэм хэмжээ Румынийн Үндсэн хуулийн 122 дугаар зүйлд бий.

Захиргааны хяналт /шалгалт/-ын хүрээнд төв Засгийн газраас нутгийн удирдах байгууллагад нөлөөлөх гол хэлбэр нь орон нутгийн /муниципалитетын/ актыг хууль зөрчсөн гэж үзвэл төв Засгийн газрын байгууллагууд шүүхийн журмаар эсэргүүцэх юм. Энэ тохиолдолд нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын актын үйлчлэл зогсоно.

Ийм нөхцөл байдлыг Румынийн Үндсэн хууль (122 дугаар зүйл)-д эцсийн шийдвэрийг заавал холбогдох шатны захиргааны шүүх гаргана, актыг хууль бус гэж тооцсон, хууль зөрчсөн тохиолдолд акт хууль зүйн хувьд хүчингүй болохоор зохицуулсан.

Болгар Улсын “Нутгийн өөрийн удирдлага болон нутгийн засаг захиргааны тухай” 1991 оны хуульд зааснаар мужийн удирдагч нь нийгэмлэгийн зөвлөлийн хууль зөрчсөн шийдвэрийг түдгэлзүүлэх, дараа нь түүнийг шүүхийн журмаар эсэргүүцэх, мөн Мэрийн хууль зөрчсөн шийдвэрийг хүчингүй болгох эрхтэй.

Унгарын хуульд үүнтэй төстэй хэм хэмжээ байдаг бөгөөд уг хэм хэмжээний дагуу “Бүгд Найрамдах Улсын тусгай төлөөлөгчид нь нутгийн эрх барих байгууллагаас хуулийг хэрэгжүүлж байгаа байдалд хяналт тавина. Тэд хууль зөрчсөн аливаа тохиолдлыг анхаарах үүрэгтэй. Хэрвээ

1 Үзэх: Алебастрова И.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.24-26.

хууль зөрчсөн үйлдлийг зогсоох ямар нэг арга хэмжээ авахгүй бол тусгай төлөөлөгчид хуульд заасан хугацаанд шүүхэд хандах эрхтэй. Орон нутгийн шийдвэрийг зөвхөн шүүх хүчингүй болгож болно. Орон нутгийн төлөөллийн байгууллагыг зөвхөн парламент тарааж болно.”<sup>1</sup>.

Унгар Улсын Шинжлэх ухааны академийн Бүсийн судалгааны төвийн захирал профессор Д.Энедигийн бодлоор, Бүгд Найрамдах Улсын итгэмжит төлөөлөгч “нутаг дэвсгэрийн төрийн удирдлагад оролцож байгаа байгууллагуудын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах-мөн илүү чухал нь-бүсийн талаар баримтлах бодлогын Засгийн газрын хөтөлбөрийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, мөн түүнчлэн Дотоод хэргийн яамнаас хэрэгжүүлж буй бүсийн хөгжлийн удирдах” эрхийг хүлээн авсан<sup>2</sup>.

Өөрөөр хэлбэл, орчин үед Бүгд Найрамдах Унгар Улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчид нь зэрвэс харахад бүрэн эрх багатай юм шиг боловч нутгийн удирдлагын түвшинд Засгийн газрын шууд төлөөлөгч болж байна.

Польшид гмина дахь шалгах (хянах) байгууллага нь Сайд нарын Зөвлөлийн дарга, воевод, харин төсвийн асуудлаар бүсийн тооцооны комисс байна<sup>3</sup>.

Польшийн судлаач А.Ковальчук хяналтын тухайд “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” хуулийн заалтаас эшлэн ингэж тэмдэглэсэн:

Гминагийн удирдах байгууллага нь өөрийн шийдвэрийг гаргаснаас хойш 7 өдрийн хугацаанд воеводад мэдээлэх үүрэгтэй. Воевода нь гминагийн Зөвлөлийн ямар ч шийдвэрийг гарснаас нь хойш 30 өдрийн хугацаанд түдгэлзүүлэх эрхтэй. Гэхдээ нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага нь ямар ч шийдвэрийн талаар шүүхэд хандаж болно. Воевода нь, түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад шилжүүлсэн чиг үүргийн хүрээнд төв Засгийн газрын хүсэл зоригт нийцээгүй нутгийн эрх барих байгууллагын аль ч шийдвэрийг хүчингүй болгох бүрэн эрхтэй. Хэрвээ Зөвлөл нь Үндсэн хууль бусад шийдвэрийг байнга зөрчвөл Сайд нарын Зөвлөлийн дарга нутгийн Зөвлөлийг тарааж, тусгай бүрэн эрхэт удирдлагыг тогтоож болно<sup>4</sup>...Гэхдээ гмина энэ шийдвэрийн талаар шүүхэд гомдол гаргаж болно.<sup>5</sup>

1 Эшлэл: Хорват Т.М. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.102.

2 Дам эшлэл: Энеди Д. Унгарын Засгийн газар болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага // Орос болон гадаадын орнуудын нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлага. Х.67.

3 Үзэх: Польшийн нутгийн өөрийн удирдлага. Х.55.

4 Бүх түвшний төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үүрэг хүлээсэн захиргааны шүүхүүдийн тогтолцоо нь Польшийн шүүхийн ерөнхий тогтолцооны нэг хэсэг мөн.

5 Эшлэл: Ковальчук А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.174.

Польшийн тусгай бүрэн эрхт төлөөлөгчийн институт, эсхүл “комиссарын удирдлага”-ыг бүсийн, эсхүл нутгийн өөрийн удирдлагын ямар нэг байгууллага өөрийн зорилтоо зохих ёсоор биелүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага талаас нь авч үздэг. Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага өөрийн үйл ажиллагаанд байгаа алдааг Сайд нарын Зөвлөлийн даргын анхааруулгад заасан хугацаанд засахгүй бол тусгай бүрэн эрхт төлөөлөгчийг 2 жилийн хугацаагаар Сайд нарын Зөвлөлийн дарга томилно<sup>1</sup>.

Румынийн төр судлаач М.Фаркаш, нутгийн болон төвийн удирдлагын тухай ярихдаа, нутгийн болон төвийн удирдлага хоорондын харилцааг тодорхойлохдоо орон нутаг дахь төрийн удирдлагын департамент нь төвийн засаг захиргааны байгууллага мөн бөгөөд нутгийн эрх барих байгууллагын үйл ажиллагаанд ерөнхий хяналтыг хэрэгжүүлнэ гэж тэмдэглэсэн. Засгийн газрын томилсон префектүүд Бухарестын орон нутгийн нэгж /муниципалитет/ болон тойрог бүрт нутгийн эрх барих байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналтыг хэрэгжүүлнэ. Хууль биелүүлэх зорилгоор нутгийн захиргааны байгууллагын гаргасан өдөр тутмын шийдвэрээс бусад нутгийн эрх барих байгууллагын шийдвэрийн талаар префект захиргааны шүүхэд маргаан үүсгэх эрхтэй. Нутгийн Зөвлөл болон Мэр, префектийн хооронд захирах, захирагдах харилцаа байхгүй.

Румынийн Засгийн газар дараах тохиолдолд префектийн үндэслэл бүхий саналаар нутгийн Зөвлөлийг тараах шийдвэр гаргах эрхтэй:

1) Зөвлөлийн гишүүдийн тоо 1/2 хүртэл цөөрсөн бөгөөд төлөөлөгчдийн тоог 2/3 болгож орлогчдоор нөхөх боломжгүй болохгүй;

2) Зөвлөлийн шийдвэр нь төрийн ашиг сонирхлын эсрэг, хууль ёсны журмыг зөрчсөн бол;

3) Хэрэв Зөвлөл нь коммун болон хотын ашиг сонирхолд аюул учруулахаар байгаа бол.

Нутгийн Зөвлөл энэ шийдвэрийн талаар захиргааны шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болно<sup>2</sup>.

Литвад орон нутагт хяналтын дараах байгууллага хэрэгжүүлнэ:

- Тойргийн захирагч /губернатор/;
- Нутгийн захиргааны байгууллага болон төрийн удирдлагын шинэчлэлийн асуудал эрхэлсэн Хороо (нутгийн захиргааны байгууллагын бүтцийг хянах парламентын хяналт);
- Омбудсмен (нутгийн эрх барих байгууллагын түшмэдүүд албан

1 Миронов Н.И. Польшийн нутгийн өөрийн удирдлагын институци// Орос болон гадаадын орнуудын нутгийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлага. х. 108.

2 Үзэх: Фаркаш М. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.189.

тушаалаа урвуулан ашигласан талаар, эсхүл хэт хүнд сурталтай талаар иргэдээс гаргасан гомдлыг мөрдөн шалгах);

- Төрийн хяналтын удирдлага (Улсын төсвийн хөрөнгийг зохистой, үр нөлөөтэй ашиглахад хяналт тавих, түүнчлэн орон нутгийн төсвийн ерөнхий гүйцэтгэлд дүн шинжилгээ хийх).

Сеймийн шийдвэрээр тухайн нутаг дэвсгэр дээр нутгийн байгууллагын бүрэн эрхийн үлдсэн хугацаанд шууд удирдлагыг түр хэрэгжүүлж болно. Шууд удирдлагыг тогтоосны дараа Орон нутгийн Зөвлөл болон түүний гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд нь бүрэн эрхээ алдана.

Литвын нутгийн байгууллагууд төрийн эрх барих төв байгууллагад захирагддаггүй байдлыг үл харгалзан зайлшгүй хамтын ажиллагаатай холбоотой хэдэн асуудал үүсдэг. Жишээ нь, Засгийн газар нь орон нутгийн байгууллагатай хамтран боловсрол, соёл, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллын хүрээнд хөгжлийн чиглэлийг тодорхойлдог. Засгийн газар нь нутаг дэвсгэрийн төлөвлөлтийн асуудлаар нутгийн байгууллагатай ажил эргийн холбоог дэмждэг.

Латвид нутгийн эрх барих байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих дотоод хяналтыг хянагч аудитуудын холбогдох комисс хэрэгжүүлнэ. Комиссыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн Зөвлөлөөс 4 жилийн хугацаагаар сонгоно. Комиссын гишүүдийн тоо нь Зөвлөлд сонгосон депутатуудын тоотой пропорционалаар улс төрийн байгууллага бүрээс, эсхүл сонгогчдын холбооноос байна.

Аудиторын комиссын үндсэн зорилго нь дараахад оршино:

- Нутгийн эрх барих байгууллагуудын зарцуулсан хөрөнгө нь баталсан төсвийн дагуу эсэхийг шалгах;
- Нутгийн эрх барих байгууллагуудын болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжийн албан ёсны төлөөлөгчийн санхүүгийн үйл ажиллагаа нь хууль ёсны, үр ашигтай болохыг баталгаажуулах;
- Нутгийн эрх барих байгууллагуудын санхүүгийн нөөц болон нутгийн байгууллагын эд хөрөнгийн удирдлага зөвлөлийн шийдвэрийн дагуу, оршин суугчдын ашиг сонирхолд нийцсэн байдлыг анхаарах;
- Төрийн аудитын Удирдах байгууллагын хэрэгжүүлж байгаа аудитын шалгалтыг зохион байгуулах.

Аудиторын комисс нь нутгийн эрх барих байгууллагуудын бүх газар, албанд аудитын шалгалтыг жил бүр нэгээс доошгүй удаа хийнэ. Төрийн аудитын байгууллага, Хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах болон бүсийн хөгжлийн яам мөн Латвийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт, шалгалт хийнэ. Зөвлөлийн дарга Үндсэн хууль,

хууль, сайд нарын Кабинетын шийдвэрийг зөрчсөн, шүүхийн шийдвэрийг биелүүлээгүй бол нутгийн эрх барих байгууллагын асуудлыг эрхэлсэн сайд түүнийг огцруулж болно.

Дараах тохиолдолд Сейм нутгийн эрх барих байгууллагын Зөвлөлийг тараах эрхтэй:

- Латвийн Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хууль, хууль, Сайд нарын Кабинетын шийдвэр, шүүхийн шийдвэрийг нэг бус удаа зөрчсөн;
- Сейм, Сайд нарын Кабинет, яам бусад захиргааны байгууллага, шүүхийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар удаа дараа шийдвэр гаргасан;
- Анхны хурал болсон, эсхүл холбогдох албан тушаалтан чөлөөлөгдсөн өдрөөс хойш хоёр сарын хугацаанд дарга, орлогч дарга, Байнгын хороог томилоогүй, аудитын комиссыг байгуулаагүй;
- Дараалсан гурван хуралдааны ирцийг бүрдүүлээгүй.

Эстонийн нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд шалгалт (хяналт) хийх байгууллага нь:

- Захирагч нутгийн эрх барих байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналтыг хэрэгжүүлдэг;
- Төрийн аудитын байгууллага, нутгийн эрх барих байгууллагад өгсөн төрийн активын ашиглалт, активын зарцуулалтыг хянадаг;
- Шүүхийн дарга нутгийн эрх барих байгууллагын гаргасан эрх зүйн акт нь Үндсэн хууль, бусад хуульд нийцэж байгаад хяналт тавьдаг.

Эстонийн нутгийн эрх барих байгууллага төлөөллийг хэрэгжүүлэх, нийтлэг ашиг сонирхлыг хамгаалах, нийтийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд: 1) хамтран ажиллах; 2) нутгийн бусад байгууллагад бүрэн эрх олгох; 3) нутгийн эрх барих байгууллагуудын холбоо, нэгдэл байгуулах эрхтэй. Нутгийн эрх барих байгууллагууд нь хамтран ажиллахын тулд гэрээний үндсэн дээр хамтарсан агентлагийг байгуулан ажиллуулж болно.

Үүсгэн байгуулах гэрээ нь нутгийн эрх барих байгууллагуудын холбоо байгуулах үндэс болно. Энэхүү холбоо нь хууль тогтоомж болон холбооны батлагдсан дүрмийн дагуу үйл ажиллагаа явуулна.

Холбоо болон бусад бүрэн эрхийг авсан байгууллагыг төлөөлөх байгууллага нь холбооны нэрийн өмнөөс төв Засгийн газрын байгууллагатай гэрээ байгуулах, төрийн тодорхой зорилтыг хэрэгжүүлэх үүрэг хариуцлагыг өөртөө хүлээх эрхтэй. Нутгийн эрх барих байгууллагын холбоо нь холбоонд төлөөлөлтэй орон нутгийн бүх зөвлөлүүд зөвшөөрснөөр ийм зорилтыг өөртөө хүлээдэг.

Эстонид бүсийн түвшнийг оролцуулаад төв Засгийн газар болон нутгийн

эрх барих байгууллагын хооронд зорилтыг хуваарилах нь төв захиргааны хувьд гол асуудал хэвээр байна.

Төрийн удирдлагын төв байгууллагаас нутаг дэвсгэрийн хамт олонд шилжүүлсэн бүрэн эрх нь төв захиргааны зүгээс нутгийн өөрийн удирдлагад тавих хяналтын онцгой бүс байдаг. Энэ тохиолдолд хяналт нь илүү хатуу байна. Энэ талаар И.А.Алебастрова тэмдэглэхдээ: “Хяналт нь дараах шалтгаанаар захиргааны “асрамж” болж хувирдаг: нэгдүгээрт, хяналтыг хууль ёсны эсэх, зохистой эсэх болон үр ашигтай эсэх гэдэг үүднээс тавихгүй, хоёрдугаарт, хариу үйлдэл үзүүлэх хэлбэрийн хувьд хатуу-тухайн актыг хүчингүй болгох хүртэл байна. Ийм боломжийг жишээлэхэд, Польшийн хууль тогтоомжоор воеводад, Сайд нарын Зөвлөлийн даргад, гминагийн Зөвлөлийн тухайд олгодог”<sup>1</sup>.

Зүүн Европын улсуудад нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоонд бүрэн эрхийг нутгийн болон улсын хэмжээний байгууллагуудын хооронд хуваарилах асуудал чухал үүрэг гүйцэтгэдэг, мөн түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын онцлог бүрэн эрхийн асуудал онцгой чухал үүрэгтэй. Болгарын эрдэмтэн С.Кучуков Болгарын тухайд тэмдэглэхдээ:

Зөвхөн төв засаг захиргааны байгууллагын онцгой бүрэн эрхэд хамаарах асуудал байдаг. Эдгээрт үндэсний батлан хамгаалах, татвар ногдуулах, хураах, төрийн өмчийн эд хөрөнгийг удирдах орно. Эдгээр асуудлын тухайд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага ямар ч холбоо байхгүй. Нөгөө талд нь зөвхөн орон нутгийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудал байдаг. Эдгээрт усан хангамжийн сүлжээ байгуулах, ашиглах, усан хангамжийн шугам сүлжээг хангах, хог цэвэрлэх, нийгмийн эрүүл ахуй, нийтийн тээвэр орно. Эдгээр тохиолдолд муниципалитет нь хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах эрх чөлөөтэй. Гэхдээ ямар ч байсан төв Засгийн газар эдгээр үйл ажиллагааг хуулийн хүрээнд явуулж байгаа эсэхэд хяналт тавих эрхтэй. Энэ нь Хүрээлэн байгаа орчны яамнаас гол, булаг шандын усны цэвэр байдалд тавих хяналт, ундны усны цэвэр байдалд Эрүүл мэндийн яамнаас тавих хяналт байж болно...<sup>2</sup>

Болгар Улсын нутгийн өөрийн удирдах байгууллага, төв захиргааны хоорондын эрхлэх асуудлын хүрээний тухай зөрчлийг Үндсэн хуулийн шүүх шийдвэрлэдэг, ингэхдээ ийм хэрэг маргааныг санаачлах эрхийг нийгэмлэгийн Зөвлөл эдэлдэг.

1 Үзэх: Алебастрова И.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.26.

2 Үзэх: Кучуков С. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.49.

Болгарын төв болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүргийн хариуцлагыг “хуваасан” үйл ажиллагааны хүрээ байдаг. Жишээ нь: боловсролын салбарт Боловсролын яам нь сургуулиудын сургалтын төлөвлөгөө, сургуулиудын мөрдөх боловсролын хэм хэмжээг батлах бүрэн эрхтэй. Үүнтэй нэгэн зэрэг коммун нь санхүүгийн харилцаанд сургуулийн барилгын ашиглалт, суралцагчдад эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлэхийг хариуцахын зэрэгцээгээр бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

Нутгийн дунд болон үндэсний түвшний төрийн байгууллага хооронд чиг үүргийг хуваарилах асуудлыг Польшид “төрийн удирдлагын байгууллага болон нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын хооронд эрх хэмжээг хуваарилах тухай” 1990 оны хуулиар зохицуулсан. Энэ хуулийн дагуу гмина орон нутгийн түвшинд үйлчилгээ үзүүлэх өргөн хүрээтэй үүрэг хүлээдэг. Нийгмийн бусад хэрэгцээг төвлөрлийг сааруулсан төв Засгийн газрын байгууллагууд хангаж болно.”<sup>1</sup>

Энэ баримт бичгийн 7.1 дэх бүлэгт нутгийн өөрийн удирдлагын бүрэн эрхэд дараахыг хамруулсан:

- 1) Газар ашиглалтын төлөвлөлт, хүрээлэн байгаа орчны орон нутгийн төлөвлөлт, хамгаалалт;
- 2) Орон нутгийн зам, гудамж, гүүр, гудамжны хөдөлгөөний хяналт;
- 3) Усан хангамж, цэвэрлэх байгууламжийн сүлжээ, хогийн болон цахилгаан, шатдаг хийн үйлчилгээ;
- 4) Орон нутгийн нийтийн тээвэр;
- 5) Сургуулийн өмнөх боловсрол;
- 6) Соёл, номын сан;
- 7) Спорт, биеийн тамирын бэлтгэл;
- 8) Аялал, жуулчлал, амралт;
- 9) Нийтийн паркуудын хэвийн үйл ажиллагаа;
- 10) Оршуулгын газрын хэвийн үйл ажиллагаа;
- 11) Орон нутгийн нийгмийн дэг журам;
- 12) Орон сууцны барилгуудын арчилгаа.

Польшид эрүүл мэнд, анхан шатны боловсрол гэх мэт үйлчилгээ сайн дурын байдаг өөрөөр хэлбэл, нутгийн эрх барих байгууллагууд эдгээр үйлчилгээг өөртөө авч болно (өөрөөр хэлбэл “өөрийн зардлаар (санхүүжилтээр) өөрөө хариуцан” хэрэгжүүлэхгүй).

Чехэд нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд нь тодорхой үйлчилгээ үзүүлэх хангалттай хэмжээний үүрэг хүлээдэг.

Чехийн Үндэсний Зөвлөл 1990 оны “Орон нутгийн тухай” тогтоолд,

<sup>1</sup> Эшлэл: Kowalczyk A, Local Government in Poland. P 228.

Чехийн Бүгд Найрамдах Улсад нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага бүх хүн амын хэрэгцээг хангах үүрэгтэй гэж тэмдэглэсэн. Бүрэн эрхийг шилжүүлж авсан орон нутгууд (хуульд заасан хүрээнд) бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ төрийн удирдах байгууллагад шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд оролцоно.

Латвид нутгийн болон төвийн удирдах байгууллагуудын хооронд бүрэн эрхийг хуваарилах нийтлэг зарчмыг 1994 оны “Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын тухай хуульд” тодорхойлсон. Эдгээр нь:

- асуудлыг хүн амд хамгийн ойр түвшинд шийдвэрлэх нь хамгийн сайн; аливаа асуудлыг шаардагдаж байгаагаас илүү дээд түвшинд асуудлыг шийдвэрлэж болохгүй;
- эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах;
- тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд эрх хэмжээг хуваарилах;
- хариуцлага, санхүүжилтийн түвшний хоорондын шууд холбоо.

Орон нутгийн болон бүсийн удирдах байгууллагын хооронд бүрэн эрхийг хуваарилах зарчим нь: хэрэв асуудлыг шийдвэрлэх нь хэд хэдэн эрх бүхий байгууллагын санхүүгийн, материаллаг, мэдээллийн болон хүний нөөцийг нэгтгэхээр бол асуудлын шийдвэрийг тойргийн байгууллагын эрхлэх асуудалд хамаарна.

Төвийн удирдлагын байгууллагуудын үндсэн чиг үүрэг нь: хууль тогтоох, төрийн удирдлага; эдийн засгийн бодлого; гадаад бодлого; батлан хамгаалах; нийгмийн дэг журам, хууль ёс; харилцаа холбоо, хот хоорондын тээврийн шугам; ажил эрхлэлт; эрчим хүчний нөөц; нийгмийн даатгал; дээд боловсрол; эрдэм шинжилгээний судалгаа.

Нутгийн эрх барих байгууллагын нийтлэг зорилт нь хүн амын нийгэм, эдийн засаг, соёл, боловсролын хэрэгцээг хангах юм.

Нутгийн эрх барих байгууллага өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд дараах үүргийг хүлээнэ:

- нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн төлөвлөгөө, нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөг боловсруулах;
- төсвийг боловсруулах, батлах;
- өөрийн хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгийг удирдах, тэдгээрийг зохистой ашиглах;
- татвар, хураамжийг хураах;
- баталсан төсвийн хүрээнд байгаа санхүүгийн нөөцийг зохистой, үр ашигтай ашиглах;
- тухайн нутаг дэвсгэрийн үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлаар яам, Сайд нарын Зөвлөлд мэдээлэх.

Латвийн нутгийн эрх барих байгууллага нь чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ дараах эрх эдэлнэ:

- албан газар, аж ахуйн нэгж байгуулах, бизнесийн үйл ажиллагаанд оролцох;
- хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө олжавах, нутгийн эрх барих байгууллагын эд хөрөнгийг хувьчлах, гэрээ байгуулах, бусад хувийн арилжаа (бизнес)-ны үйл ажиллагаанд оролцох;
- орон нутгийн татвар, хураамжийг тогтоох, татварын хувь хэмжээг тодорхойлох, татвар төлөхөөс чөлөөлөх;
- шүүх болон захиргааны албанд гомдол гаргах;
- төрийн байгууллагаас холбогдох мэдээлэл авах.

Хэрвээ тодорхой байгууллагын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамруулсан хуулийн зохицуулалт байхгүй бол эрх хэмжээний дараах асуудлаар орон нутгийн Зөвлөлүүд заавал биелүүлэх эрх зүйн акт батлах, тэдгээрийн гүйцэтгэлийг хянах эрхтэй: барилга; нийтийн ой, ус, байгалийн нөөц, соёлын дурсгалт зүйлийг арчлан хамгаалах; нийтийн ашиглалтын талбайд худалдаа хийх; нийгмийн дэг журам; ариун цэврийн нөхцөлийг хангах; зар сурталчилгаа, постер зарлал, бусад мэдээллийг олон нийтийн газруудад байрлуулах; нийтийн тээврийн ашиглалт; нийтийн зориулалттай газар, байгалын нөөцийн ашиглалт; мал аж ахуй; инженерийн байгууламж, Сайд нарын Зөвлөлийн хэм хэмжээний актаар тодорхойлсон бусад барилгыг хамгаалах.

Хөдөөгийн орон нутгийн зөвлөл химийн бодис, тэжээл ашиглах тухай нийтээр дагаж мөрдөх, хэм хэмжээний акт батлах эрхтэй.

Бүсийн зөвлөлүүд, улсын ач холбогдолтой хотуудын хотын Зөвлөлүүд, хэрвээ дараах эрхлэх хүрээний асуудлын харьяаллыг хуулиар тодорхойлоогүй бол нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээний акт батлах, тэдгээрийн хэрэгжилтэд хяналт тавих эрхтэй:

- халдварт өвчин тархахаас урьдчилан сэргийлэх;
- байгалийн гамшиг, эсхүл бусад онцгой нөхцөлөөс урьдчилан сэргийлэх ажиллагаа, түүнчлэн эдгээр нөхцөлд нийгмийн амар амгалан байдлыг хангах;
- байгалийн нөөц, соёлын дурсгалт зүйлийг хамгаалах арга хэмжээ.

Эдгээр заалтыг тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нутаг дэвсгэр дээр оршин суугаа бүх оршин суугчид биелүүлэх үүрэгтэй.

Литвын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын чиг үүргийн жагсаалт “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” хуульд, тойргийн захиргааны чиг үүрэг “Тойргийн удирдлагын тухай ” хуульд тус тус баталгаажсан. Өөр

бусад олон хуульд төрийн эрх мэдлийн өөр өөр түвшинд эрх шилжүүлсэн тодорхой заалтууд байдаг.

Бодит байдалд эрх мэдлийн хуваарилалт нь эрх зүйн хэм хэмжээтэй яг таг нийцдэггүй. Жишээ нь: Орчин үед тойргийн засаг захиргаа нь хөдөө аж ахуй, эрүүл мэнд, хүүхэд, настныг асран хамгаалах; бүсийн дэд бүтэц, нийтийн хэв журмыг хамгаалах, онцгой байдал зарлах, түүний удирдлагыг хэрэгжүүлж байна. Гэхдээ хариуцлагын бусад хүрээ, өөрөөр хэлбэл, соёлын өв, тээвэр, нийтийн боловсролын сургалтын байгууллагын асуудлаар эрхийг тэдгээрт шилжүүлээгүй. Засгийн газрын яамд нь эдгээр салбарт өөрийн бүрэн эрхийг шилжүүлэхийг хүсэхгүй байна. Энэ нь тойргийн засаг захиргааны хувьд ноцтой асуудал үүсгэдэг, учир нь ихэнх тохиолдолд тэд эдгээр чиг үүрэгт тохирсон бүтэцтэй байдаг.

Орон нутгийн шийдвэрт тойрог шууд нөлөө үзүүлдэггүй; тэдний гол зорилт- Засгийн газрын шийдвэрийн талаар олон нийтэд мэдээлэл хүргэх юм.

Нутгийн эрх барих байгууллага, тойргийн засаг захиргаа хоёрын хоорондын санал эрс зөрөлддөг асуудал нь боловсрол, эрүүл мэндийн асуудал байдаг. Үүнээс гадна, нутгийн эрх барих байгууллага барилгын хяналт шалгалт, газрын удирдлагыг хэрэгжүүлэх ажлыг эрхлэх саналтай байдаг. Ийм маягаар хуулиар ийм бүрэн эрх эдлэхгүй боловч нутгийн удирдлага дээрх салбараар шийдвэр гаргах нөхцөл байдал үүсдэг.

Ийм “зөрчилдөөнийг” шийдвэрлэх нь орон нутгийн үйл ажиллагааны нэг тодорхой салбарыг зүгээр нэг төрийн байгууллага дээрх шиг бодитойгоор хянаж (гэхдээ *de jure* биш) байгаа биш, энэ нь чиг үүргийг шилжүүлэхийг хойшлуулахад нөлөөлдөг.

Зүүн Европ ба Балти орчмын улсуудад орон нутгийн эрх барих байгууллагын зохион байгуулалтын хэлбэрийг авч үзэх үед барууны зарим улсын орон нутгийн тогтолцоотой төстэй хэд хэдэн шинжүүд байгааг тэмдэглэж болно. Жишээ нь: Б.А.Страшун нэг талаас Болгар, Польш хоёрын орон нутгийн тогтолцоог, нөгөө талаас нутгийн өөрийн удирдлага болон удирдлагыг Германы муж (ланд)-ийг адил төстэй гэж авч<sup>1</sup> үзсэн.

Үнэхээр, Германы муж улс (земель)-ын нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын тогтолцооны хуваарилалтын завсрын дунд шатны-районыг байхгүй гэж тооцвол Засгийн газрын удирдлага нь тойрогт, нийгэмлэгт Зөвлөл байна. И.А.Алебастровын үзэж байгаагаар Румын, Унгарын тогтолцоо нь орчин

---

1 Үзэх: Страшун Б.А. Зүүн Европын барууны улсууд үндсэн хуульд байгуулалтын замд//Право и жизнь 6 1993 №1, х.64.

үеийн францын загвартай төстэй маягаар зохион байгуулагдсан<sup>1</sup>.

Ингээд Зүүн Европ болон Балти орчмын улсуудад орон нутгийн засаглалын зохион байгуулалтын загвар нь туйлын олон янз, тэр тусмаа холимог маягийн орон нутгийн тогтолцоо давамгайлсан, ингэхдээ төвлөрсөн элемент заавал хангалттай харагддаг.

Унгарын профессор Д.Энеди ингэж үздэг:

Хууль бүтээх болон Засгийн газрын үйл ажиллагааны практик зохицуулалтын бүх либерализмыг үл харгалзан, нутгийн өөрийн удирдлагын загвар нь өөрөө, бие даан шийдвэр гаргах эрхийн баталгааны ачаар, улс төрийн төвлөрлийг сааруулах бодлогыг хангадаггүй. Сүүлийн жилүүдэд Засгийн газар болон Парламент тус бүр хэсэгчлэн авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ болон шийдвэр нь нутгийн өөрийн удирдлагын логикт олон талаар зөрчилдсөн, гэхдээ хэлбэр, хууль зүйн үүднээсээ бол нутгийн өөрийн удирдлагын бүрэн эрхэд хутгалдах, эсхүл өөрийн удирдлагын байгууллагын тодорхой бүрэн эрхэд оролцох явдал гараагүй.<sup>2</sup>

Зүүн Европ болон Балти орчмын улсуудын Үндсэн хууль нь нутгийн өөрийн удирдлагын цогц баталгааг авч үзсэн. Тэдгээрээс хамгийн чухал нь хууль тогтоох, зохион байгуулалтын, материаллаг-санхүүгийн болон шүүхийн баталгаа байдаг.

Юуны өмнө, Зүүн Европын улсуудад нутгийн өөрийн удирдлага ба түүний байгууллагуудын үйл ажиллагааг хууль тогтоомжийн хэмжээнд заавал тогтоохоор Үндсэн хуульд заасан. Хуулиар зохицуулах шаардлага нь дураар загнах, хүнд суртал, нутгийн өөрийн удирдлагыг хязгаарлах зэргийн эсрэг чухал баталгаа болдог<sup>3</sup>.

Орон нутгийн оршин суугчдын саналыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн түвшин, хил хязгаарыг тогтоох, өөрчлөхөд заавал харгалзан үзэх Үндсэн хуулийн шаардлага нь нутгийн өөрийн удирдлагын болон нутаг дэвсгэрийн хамт олны ашиг сонирхлыг хамгаалахад багагүй үүрэг гүйцэтгэдэг. Нэг дэх шаардлага нь Болгарын Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуулийн 136 дугаар зүйлийн 2 дахь заалтад томъёологдсон: “Нийгэмлэгийн хилийг хүн амын саналыг үндэслэн тодорхойлно.”

Нутгийн засаг захиргаа, өөрийн аппарат, өөрийн бүрэн эрхтэй байх,

1 Үзэх: Алебастрова И.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.179.

2 Эшлэл: Энеди Д. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.64.

3 Үзэх: Алебастрова И.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.27.

төв Засгийн газраас нутгийн өөрийн удирдлагын эрх хэмжээнд хамаарах асуудалд оролцохгүй байх, нутаг дэвсгэрийн хамт олонд хуулийн этгээдийн статус олгох зэрэг Үндсэн хуулийн эрх зүйн баталгаа нь нутгийн өөрийн удирдлагаас эрхээ хэрэгжүүлэх эрх зүйн чухал хэрэгсэл болдог.

Нутгийн өөрийн удирдлагын оршин тогтнох эдийн засгийн үндсийг түүний материал-санхүүгийн үндэс суурь нь бүрдүүлдэг. Зүүн Европын болон Балти орчмын социалист гэгдэж байсан төрүүдийн бүх Үндсэн хуульд орон нутгийн өмчийн институтцийг нийтийн өмчийн нэг хэлбэр гэж үзсэн заалт байдаг.

Жишээ нь: Болгарын Үндсэн хуулийн 17 дугаар зүйлд коммун нь өмч хөрөнгөтэй байх эрхтэй гэж заасан байдаг. Түүний дэглэм болон объектуудын жагсаалтыг хуулиар тодорхойлно (зүйл 140). Румынийн Үндсэн хууль (Зүйл 135, заалт 5): нийтийн өмчийн эд хөрөнгийг салгаж болохгүй (неотчуждаемость).

Нутаг дэвсгэрийн удирдлагын санхүүгийн үндсийг орон нутгийн төсөв бүрдүүлэх бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлага бүхий хамт олон түүний хувьд эрх эдэлнэ. Нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын эх үүсвэрийг хуулиар тодорхойлсон бөгөөд орон нутгийн татвар, хураамж ба төрөөс өгөх төвлөрсөн татаасаас бүрдэнэ.

Эцэст нь нутгийн өөрийн удирдлагын хууль зүйн баталгааны тогтолцоонд шүүхийн баталгаа чухал байр суурийг эзэлдэг. Нутгийн өөрийн удирдлагын шүүхээр хамгаалуулах эрхийг Зүүн Европын болон Балтим орчмын орнуудын Үндсэн хуульд шууд тусгасан байдаг. Болгарын Үндсэн хуулийн 145 дугаар зүйлийн дагуу нийгэмлэгийн зөвлөлүүд өөрсдийн эрхийг зөрчсөн акт, үйлдлийн талаар шүүхэд хандах эрхтэй. Иймэрхүү зөрчилдөөнийг ердийн харьяаллын ба захиргааны шүүх авч хэлэлцэнэ. Үндсэн хуулиар Нийгэмлэгийн Зөвлөлд нутгийн өөрийн удирдах байгууллага ба Төв Засгийн газар хоорондын эрхлэх хүрээний асуудлаар Үндсэн хуулийн шүүхэд маргаан үүсгэж болохоор эрх олгосон.

Ингээд Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудад нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтыг тодорхойлох орчин үеийн үндсэн асуудлуудыг дараах асуудлууд гэж дүгнэж байна:

1. Зүүн Европ, Балтийн орчмын улсуудад ардын засгийн үндсэн санааг Үндсэн хуульд тусгасан, бие даасан зарчмыг үндэслэл болгосон төвлөрлийг сааруулах болон өөрөө өөрийгөө удирдах хөгжлийн үзэл санааны эхлэл дээр үндэслэсэн өөрөө өөрийгөө удирдах концепцийн процессийг эхэлсэн. Энэ нь дээд шатнаас хамааралгүйгээр өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд нутгийн асуудлыг шийдвэрлэх, хараат бус байх, гаргасан шийдвэрийн

төлөө хариуцлага хүлээх, нутаг дэвсгэрийн хамт олныг зохион байгуулах гэж ойлгогддог.

2. Орон нутгийн эрх мэдлийг зохион байгуулахад орон нутгийн тогтолцооны холимог төрлийг ашигласан нь ажиглагддаг, төвлөрлийг сааруулах хандлага давамгайлж байгаа нь ажиглагддаг.

3. Социалист гэгдэж байсан Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудад захиргааны шалгалт (хяналт)-ын институтцийг, хуулийн хүрээнд ашиглах нь нэг гол шинж байдаг. Энэ институтцийн үйл ажиллагааны хүрээ нь нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудад төв Засгийн газраас эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хязгаараар хязгаарлагддаг.

Зүүн европын улсуудын орон нутгийн удирдах байгууллагын орчин үеийн үйл ажиллагаанд үнэлэлт дүгнэлт хийхдээ тэдгээрийн ихэнх нь Үндсэн хуулийн зарим институттэй харьцуулахад хангалттай бүрэн боловсрогдсон гэдгийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байж болохгүй юм.

### **3.2. Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудын нутгийн эрх барих байгууллагын үйл ажиллагааны санхүү-эдийн засгийн үндэс**

Орон нутгийн байгууллагын бааз суурь нь нутгийн өөрийн удирдлагын эдийн засаг, санхүүгийн үндэс юм. Энэ байдлаас нийтийн засаглалын үйл ажиллагаа, нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлыг шийдвэрлэх бодит чадвар, түүнчлэн хүн амын өргөн хүрээний сайн сайхан амьдралын нөхцөл хамаардаг нь тодорхой.

Үүнтэй холбоотойгоор эрдэм шинжилгээ-онолын болон хууль хэрэглээний талаас нь авч үзвэл орчин үеийн Зүүн Европын улсуудын орон нутгийн байгууллагын чухамхүү санхүү-эдийн засгийн асуудлын шинж, онцлогийг авч үзэх нь хамгийн чухал юм.

Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудын нутгийн өөрөө удирдах институтууд зах зээлийн хөгжлийн замд 1990-ээд оны эхээр шилжсэн шилжилт нь институционал болон нийгэм-эдийн засгийн шинэ мөчлөгийн эхлэлээр нөхцөлдсөн.

Европын ихэнх улсад орон нутгийн нийтийн засаглалын байгууллагын бие даасан байдлыг хангасан нутгийн удирдлагын шинэчлэл нь XIX зууны дунд үед дуусгавар болсон. Гэвч эд хөрөнгийн активыг орон нутагчлах дэс дараатай арга хэмжээ болон нутгийн эрх барих байгууллагын гарт ихээхэн хэмжээний материаллаг болон санхүүгийн хэрэгслийг төвлөрүүлэх

ажиллагаа нь чөлөөт зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоо хөгжлийн өндөр түвшинд хүрсэн ХХ зууны дунд үед эхэлсэн.

Сүүлийн жилүүдийн нийгэм-эдийн засгийн өөрчлөлтүүд социалист гэгдэж байсан улсуудын амьдралын бүх талыг, тэр дундаа өмчийн харилцааг хөндсөн. Үүнтэй холбоотойгоор нутгийн удирдлагын номлолд өмчийн олон талт байдал болон түүний бүх төрлийг тэгш байдлаар хөгжүүлэх нь-зах зээлийн эдийн засаг, нийгмийн үйл явдлыг удирдах удирдлагын төвлөрлийг сааруулах, ардчилсан нийгэмд хувийн, нийгмийн, нийт улсын, бүс нутгийн болон нутгийн ашиг сонирхлыг зохистой нийцүүлэх үндэс нь мөн гэдгийг хүлээн зөвшөөрч байна.

Оросын болон ер нь орчин үеийн номлолд дараах зөв зүйтэй эшлэл байдаг:

нутгийн өөрийн удирдлагын бодитой, үр нөлөөтэй байдал нь юуны өмнө нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн захиран зарцуулах эрх мэдэлд байгаа, бүхэлдээ нутгийн өөрийн удирдлагын санхүү-эдийн засгийн үндсийг бүрдүүлж байгаа материал-санхүүгийн нөөцөөр тодорхойлогддог<sup>1</sup>.

Ингэснээр санхүү-эдийн засгийн нөхцөл байдлаас нутгийн удирдлагын нийгмийн тогтолцооны хөгжлийн үр нөлөө хамаардаг.

Онолын талаас авч үзвэл, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын хараат бус, бие даасан байдал нь материал-санхүүгийн байдал дээр тулгуурладаг. Аль ч тохиолдолд нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэл нь төрийн үйл ажиллагаанаас, тэр дундаа санхүү-эдийн засгийн хүрэн дэх үйл ажиллагаанаас салангид хэрэгжих боломжгүй юм.

2008 оны намрын дэлхийн эдийн засгийн хямрал, зүүн Европ, Балти орчмын улсууд Европын холбоо, НАТО-д эрчимтэй нэгдэх ажиллагааг түргэтгэж, гүнзгийрч байгаа даяаршил, нийгмийн хүрээнд амьдралын зайлшгүй чухал чиглэлийг санхүүжүүлэх боломж буурсан, нутгийн өөрийн удирдлагыг төрийн зүгээс дэмжих дэмжлэг буурсан нөхцөл тохиолдсон нь орон нутгийн эрх зүйн харилцааны үүсэж хөгжих үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлсөн<sup>2</sup>.

1 Үзэх: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Жагсаалтад дурдсан бүтээл Х.229.

2 Саяхан Зүүн Европ, Балти орчмын улсууд эдийн засгийн хөгжлийн хурдаар Европын холбоонд тэргүүлсэн нь тэдгээрийн Европын холбоонд элссэний зөв зүйтэйг нотолсон. Гэвч эдгээр улсуудын эдийн засгийн удирдлагын сул болон хүчтэй талыг нээсэн 2008 оны дэлхийн санхүүгийн хямралтай хамт бүх зүйл үндсээрээ өөрчлөгдөж, даяаршил, бүсчлэлийн үйл явцад оролцооны түвшин, үүнтэй холбоотой давуу тал болон эрсдэлийг үзүүлсэн.

Ийм байдлаар профессор Постовой Н.В.-ийн саналыг зөвшөөрч тэмдэглэхэд:

Нутгийн өөрийн удирдлагад бүрэлдэн тогтсон санхүү-эдийн засгийн харилцаа нь өөрийн агуулгаараа бүхэлдээ улс орны санхүү-эдийн засгийн харилцааны тусгал мөн. Үүний зэрэгцээгээр улс орны санхүү-эдийн засгийн байдал нь нутгийн өөрийн удирдлагын санхүү, эдийн засгийн үндэст шууд нөлөө үзүүлдэг<sup>1</sup>.

Үүний зэрэгцээгээр “санхүүгийн үндэс” гэдэг ойлголт нь “эдийн засгийн үндэс” гэсэн ойлголтоос нэлээд явцуу утгатай гэдгийг тэмдэглэх ёстой. Учир нь санхүүгийн харилцаа нь эдийн засгийн үндсийн бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд тэд тусгай, ерөнхий хоёрын хоорондын харилцааг илэрхийлдэг. Энд Н.В.Постовойн үзэж байгаагаар бол “яг л тогтолцоо, элемент хоёрын хооронд тэнцүүгийн тэмдэг тавьж болохгүй шиг тусгай ерөнхий хоёрын

---

“Economics” сэтгүүлийн мэдээгээр (Eastern Europe’s economic woes. Down in the dumps// The economics. Nov. 7-th, 2009), бүст ДНБ-ий уналт 2009 онд 6.2% болсон. Уналтын дээд хэмжээ Балт орчмын улсуудад илэрсэн (Литва-18,4%, Латви-18,0%, Эстони-14,2%,). Дараа нь Румын-8,0%, Словени-7,8%, Унгар-6,5%, Болгар-6,0%, Чех-4,3%, зөвхөн Польш маш бага буюу 1,3% өсөлттэй байсан. Эдгээр улсуудаас Латви, Унгар дампуурлын (дефолт) даваан дээр байсныг Европын холбоо болон Дэлхийн Валютын сангийн томоохон хэмжээний зээл аварсан. Гадаадын зээл авахаар дээр дурдсан бараг бүх улс хандсан бөгөөд зөвхөн энэхүү олон тэрбумын тусламж тэднийг сүйрлээс аварсан. Ийм байдлаар эдийн засгийн уналт Польшоос бусад Зүүн Европ, Балти орчмын бүх улсуудад гарсан. Уналтын шалтгаан нь өөр өөр байсан: евротой харьцах дотоодын мөнгөний ханш унасан, гадаадын их хэмжээний өр, гадаадын хөрөнгө оруулалт орхиж явсан, авлига, төр, эдийн засгийн шинэчлэлийг дуусгаагүй байдал, гэх мэт. Энэ байдлаас гарах нь тухайн орнуудын хувьд хүнд, удаан бөгөөд бараа, үйлчилгээний экспорт, том хэмжээний хөрөнгө оруулалт, дотоодын хямд бөгөөд өндөр мэргэшсэн ажиллах хүчнийг ажиллуулах хөгжилөөс хамааралтай, эхэндээ татварыг нэмэгдүүлэх, нийгмийн зардлыг сааруулах зэрэг нийтлэг биш арга болон улсын болон орон нутгийн түвшинд хэмнэлтийн бусад арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн. Одоо үед дэлхийн хоёр дахь валютын нөөцийг эрсдэлд оруулсан Грекийн санхүүгийн уналттай холбоотойгоор сүйрэлд хүрэх нөхцөл байдал мөн үүсээд байна. Эхэндээ евро бүсийн улсуудад заналхийлж байсан дампуурал (дефолт)-ыг эдгээр улсууд харилцан зөвшилцөж Грект Дэлхийн Валютын санд оролцсон нөхцөлд 30 тэрбум еврог Грек Улс төсвийн алдагдлаа эрс сааруулах нөхцөлтэйгээр олгох боломж олгох, сүүлчийн нөхцөлийг Грек зөрчсөн тохолдолд үүнтэй ижил хүсэлтгүйгээр Грекийн хойноос Европын холбооноос тогтоосон төсвийн алдагдлын дээд хязгаарыг зөрчсөн Испани, Португал, Итали, Ирланд зэрэг улс гаргаж болохоор байна. Төсвийн асуудал Их Британид ч тулгараад байгаа бөгөөд Евробүсийн гадна байж асуудлыг өөрөө шийдвэрлэх юм. Энэ бүхэн еврогийн болон Европын холбооны нөхцөл байдалд бүхэлд нь нөлөөлөхгүй байж чадахгүй бөгөөд тэдгээрийн өмнө татвар болон тэтгэвэрт гарах насыг нэмэгдүүлэх, нийгмийн баялгийг багасгах хүнд бөгөөд ховор эдийн засгийн асуудлыг тавиад байна.

1 Дам эшлэл: Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., Юриспруденция. 2000. С.111-112

хооронд мөн адил болохгүй. Энэ бол нийтээрээ мэдэх журам бөгөөд санхүүгийн харилцаанд холбоотой ойлголтыг тодорхойлоход ч хэрэгтэй.”<sup>1</sup>

Ингэснээр санхүүгийн болон эдийн засгийн харилцаа нь өөр өөр агуулгатай байх бөгөөд эдгээр харилцааг зохицуулж байгаа хэм хэмжээ нь ч мөн нэг төрлийнх биш байдаг гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой.

Урьд өмнө нэг бус удаа тэмдэглэсэнчлэн Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудын хувьд суурь болсон эрх зүйн баримт бичиг нь 1985 оны Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Харти юм. Баримт бичигт зааснаар “нутгийн өөрөө удирдах байгууллага үндэсний эдийн засгийн бодлогын хүрээнд өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд чөлөөтэй захиран зарцуулах өөрийн гэсэн хангалттай санхүүгийн хэрэгсэлтэй байх эрхтэй”<sup>2</sup>.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эдийн засгийн болон санхүүгийн үндэс суурийг түүний өөрийн материал техникийн бааз нь бүрдүүлдэг. Зүүн Европ, Балти орчмын бүх улсын Үндсэн хууль орон нутгийн өмчийн институтийг нийтийн өмчийн нэг төрөл гэдэг байдлаар авч үзсэн.

Жишээ нь, Болгарын 1991 оны Үндсэн хуулийн 140 дүгээр зүйлд, нийгэмлэг нутаг дэвсгэрийн нийгэмлэгийн ашиг сонирхлын тулд ашиглах өмчтэй байх эрхтэй. Объектуудын дэглэм, жагсаалтыг хуулиар тодорхойлно гэж заажээ (Зүйл 17, хэсэг 4)

Румынийн Үндсэн хууль (Зүйл 135, хэсэг 5) нийтийн өмчид байгаа эд хөрөнгийг бусдад өгч болохгүй гэж заасан.

Бүгд Найрамдах Словак Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн 65 дугаар зүйл нийгэмлэг болон илүү дээд түвшний нутаг дэвсгэрийн нэгж хуульд заасан нөхцөлд өөрийн эд хөрөнгө, өөрийн санхүүгийн хэрэгслээр бие даан аж ахуй эрхэлнэ.

Бүгд Найрамдах Польш Улсын 1997 оны Үндсэн хууль нутаг дэвсгэрийн нутгийн өөрийн удирдлага өмчийн болон бусад эд хөрөнгийн эрхтэй гэж заажээ. (Зүйл 165)

Профессор А.А.Спиридоновын тэмдэглэснээр, авч үзэж байгаа нийгмийн харилцааны хүрээг тодорхойлохдоо нутгийн удирдах байгууллагын санхүүгийн үйл ажиллагаа гэж-

орон нутгийн холбогдох зохион байгуулалтын нэгж нь эрх бүхий байгууллагын нэрийн өмнөөс нийтийн зорилт, орон нутгийн

---

1 Мөн тэнд бий. х. 112.

2 Дам эшлэл: 1985 оны Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх пункт. (ОХУ-ын нутгийн нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын нийтлэг зарчмын тухай. Спр. Пособие. Обнинск: институт муниципального управления, 2003. С.7.)

нийгэмлэгийн чиг үүрэг, түүнчлэн төрөөс эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд төвлөрсөн болон төвлөрлийг сааруулсан мөнгөн хөрөнгийн санг хуваарилах, ашиглах чиг үүрэг юм.<sup>1</sup>

Өөрөөр хэлбэл, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бие даасан, эсхүл төрийн оролцоотойгоор төвлөрсөн болон төвлөрсөн бус мөнгөн санг байгуулах, ашиглах журмыг төрийн оролцоотой тогтооно. Мөнгөн санг татвар ногдуулах тогтолцоо, орон нутгийн зээлээр дамжуулан орон нутгийн санхүүгийн зардал болон сайн дурын хандивт хяналт тавих үндсэн дээр байгуулдаг.

Төвлөрлийг сааруулахад шилжиж байгаа нөхцөлд Зүүн Европ болон Балти орчмын улсуудын хувьд нутгийн өөрийн удирдлагын санхүүгийн үндсийг бүрдүүлдэг төсөв онцгой ач холбогдолтой. Орон нутгийн төсвийн эх үүсвэрийг хуулиар тодорхойлсон бөгөөд орон нутгийн татвар, хураамж, түүнчлэн төвөөс өгсөн төрийн татаасыг (дэмжлэг, субвенци) багтаадаг<sup>2</sup>.

Болгарын Үндсэн хуулийн 141 дүгээр зүйлд зааснаар “нийгэмлэг нь өөрийн бие даасан төсөвтэй, байнгын санхүүгийн эх үүсвэрийг нь хуулиар тодорхойлдог. Төр нь нийгэмлэгийн хэвийн үйл ажиллагаанд төсвийн болон бусад хэрэгслээр тусалдаг.”

Польшийн Үндсэн хуулийн 167 дугаар зүйлийн хэм хэмжээний үндсэн дээр нутаг дэвсгэрийн нутгийн өөрийн удирдлагын нэгжид өөрт ногдуулсан үүргийн дагуу нийтийн орлого олох үйл ажиллагаанд оролцох оролцоог хангадаг. Нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын орлого нь тэдгээрийн өөрийн орлого болон улсын төсвийн нийтлэг субвенци ба зорилтот татаасаас бүрдэнэ.

Словакийн Үндсэн хуулийн 65 дугаар зүйл дараах зүйлийг тунхагласан: “нийгэмлэг ба дээд шатны нутаг дэвсгэрийн нэгж өөрийн хэрэгцээг юуны өмнө өөрийн орлогоор болон төрийн татаасаар санхүүжүүлнэ.”

Бүгд Найрамдах Литва Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн 121 дүгээр зүйлд тунхагласнаар: орон нутгийн зөвлөл нь хуульд заасан журмаар орон нутгийн хураамж тогтоох, өөрийн хөрөнгөөр татвар тогтоох, хураах эрх эдэлнэ.

Бүгд Найрамдах Эстони Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн 157 дугаар зүйлд зааснаар нутгийн өөрийн удирдлага нь өөрийн бие даасан төсөвтэй байх бөгөөд бүрдүүлэх, түүний бий болгох үндэс журмыг нь хуулиар

1 Дам эшлэл: Спиридонова А.А. Вопросы финансовой деятельности муниципальных образований// Становление местного самоуправления в посткоммунистическом обществе: Материалы. Междунар. Симпоз. 15-16 ноября 2000г., Саратов / Ред Кол С.Ю.Наумов, С.И.Замогильный. Р.Е.Пашян. Саратов: Поволж. Акад.госу. службы. 2000. С.54.

2 Үзэх: Алебастрова И.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.28.

тогтооно. Үүнээс гадна нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага нь татвар тогтоох, хураах эрхтэй.

Үндсэн хуулиас гадна материал-санхүүгийн харилцааг зохицуулах норматив бааз суурь нь заавал тусгай хуулиуд байдаг.

Словакт ийм акт нь “Орон нутгийн өмчийн тухай” 1991 оны 138 дугаар хууль, “Орон нутгийн хураамжийн тухай” 1990 оны 554 дүгээр хуулиуд юм.

Польшид нутгийн өөрийн удирдлагын санхүү, эдийн засгийн асуудлыг дараах актаар зохицуулдаг:

- “Төрийн өмчийн зарим эд хөрөнгийг нутгийн өөрийн удирдлагын мэдэлд шилжүүлэх тухай” 1990 оны 301 дүгээр хууль;
- “Орон нутгийн татвар, хураамжийн тухай” 1991 оны хууль;
- “Нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдах байгууллагын орлогын тухай” 1998 оны хууль;
- “Төрийн санхүүжилтийн тухай” 1998 оны хууль;
- нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хуулийн хэм хэмжээ–“Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1990 оны болон “Повятын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1998 оны хууль.

Унгарт дээрх харилцааг дараах актаар зохицуулдаг:

- “Төрийн өмчийн зарим эд хөрөнгийг нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын өмчид шилжүүлэх тухай” 1991 оны хууль;
- “Орон нутгийн татварын тухай” 1990 оны хууль;
- “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад өгөх зорилтот болон тусгай татаасын тухай” 1992 оны хууль;
- “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1990 оны хууль.

Латвид орон нутгийн санхүүг дараах хууль тогтоомжийн актаар зохицуулна:

- “Орон нутгийн төсвийн тухай” 1995 оны 3 дугаар сарын 29-ний хууль;
- “Татвар болон хураамжийн тухай” 1994 оны 2 сарын 2-ны хууль;
- “Төсөв болон санхүүгийн удирдлагын тухай” 1994 оны 3 сарын 24-ний хууль;
- “Татаас авдаг нутаг дэвсгэрийн тухай” 1997 оны 5 сарын 22-ны хууль;
- “Нутгийн эрх барих байгууллагын санхүүжилтийг тэгшитгэх тухай” 1995 оны 3 сарын 5-ны хууль;
- “Нутаг дэвсгэрийн хөгжлийг төлөвлөх тухай; 1998 оны 10 сарын 15-ны хууль.

Литвад эдгээр харилцааг “Төрийн болон орон нутгийн аж ахуйн

нэгжийн тухай” 1994 оны 12 сарын 21-ний (1997 онд шинэчлэн найруулсан), “Төсвийн бүтцийн тухай” 1990 оны 6-р сарын 30-ны (1997 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан) хуулиудын хэм хэмжээгээр зохицуулж байна.

Эстонид нутгийн өөрийн удирдлагын санхүү-эдийн засгийн асуудлыг дараах хуулиар зохицуулдаг: “Хөдөөгийн орон нутгийн болон хотын төсвийн тухай” 1993 оны 6 сарын 16-ны хууль, “Орон нутгийн татварын тухай” 1994 оны 10 сарын 25-ны хууль, “Улсын төсөв, хөдөөгийн орон нутгийн болон хотын төсвийн харилцааны тухай” 1994 оны 10 сарын 25-ны хууль болон бусад.

Зүүн Европ болон Балти орчмын улсууд тус бүрийн улсын төсөвт орон нутгийн төсвийн байр суур, тэдгээрийн эх үүсвэр, тэдгээрийг ашиглах, бүрдүүлэх тухай нарийвчлан тодорхойлсон нь юуны өмнө, нутгийн өөрийн удирдах байгууллага нь зөвхөн өөрөө захиран зарцуулах санхүүгийн хэрэгсэлтэй байх нөхцөлд жинхэнэ бүрэн эрх, эрх мэдэлтэй байдагтай холбоотой.

Энэ заалт нутгийн өөрийн удирдлагын санхүү-эдийн засгийн үндсийг судалсан оросын судлаачдын онолын байр суурьт тусгалаа олсон. Жишээ нь, И.И.Овчинников энэ талаар тэмдэглэхдээ: “Чухамхүү орон нутгийн төсөв нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх боломжийг хангаж, орон нутгийн санхүүгийн эх үүсвэрийг хуримтлуулж, зарцуулах тийм хэлбэр мөн”<sup>1</sup>.

Орчин үеийн оросын зохиогчид<sup>2</sup> орон нутгийн төсвийг хоёр аспектаар авч үзэж байна: материаллаг болон эрх зүйн. Материаллаг утгаар, орон нутгийн төсөв нь нутгийн эрх барих байгууллагын мэдэлд байгаа, нийтийн ач холбогдол бүхий зорилтыг шийдвэрлэхэд ашиглах, нутгийн удирдах байгууллагын хүрээнд цугларсан мөнгөний төвлөрсөн сан мөн. Хууль зүйн талаас, орон нутгийн төсөв нь эрх зүйн акт, нутгийн эрх барих байгууллагын санхүүгийн үндсэн төлөвлөгөө мөн. Төлөвлөгөө нь орон нутгийн санг бүрдүүлэх, хуваарилах, ашиглахыг болон төсвийн харилцаанд оролцогчдын эрх, үүргийг тодорхойлно. Төлөвлөгөөг холбогдох төлөөллийн байгууллага батлана.

Ийм байдлаар, нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн төсөв гэдэг нь холбогдох нийтийн засаглалын байгууллагуудад орон нутгийн

1 Дам эшлэл: Овчинников И.И. Финансово-экономическая основа местного самоуправления// Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. м., 1998.с.156.

2 Үзэх: Жишээ нь, Крохина Ю.А. Влияние централизации на муниципальные бюджеты//Становление местного самоуправления в посткоммунистическом обществе. с.67; Спиридонова А.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.54.

нийгэмлэгийн хэрэгцээг хангах боломж олгосон, орлого, зардлаас бүрдэх тодорхой хугацааны санхүүгийн төлөвлөгөө юм.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай 1985 оны Европын Хартийн 4 дүгээр зүйл нь субсидиар зарчмыг тодорхойлсон:

1) өөр өөр түвшний засаглалын байгууллагуудын хооронд эрх мэдлийг хуваарилах<sup>1</sup>;

2) нутгийн эрх барих байгууллагад түүний эрх мэдлийн хүрээнд бүрэн, онцгой эрх олгох.

Орон нутгийн төсвийн хүрээнд (Хартийн зүйл 9) нөхөх зарчим нь санхүүгийн автономи (бүх шатанд өөрийн санхүүгийн хэрэгслийг захиран зарцуулах эрх барих байгууллагын эрх) болон санхүүгийн хэрэгсэл нь тохирсон байх (нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь) зарчмаар илэрдэг.

Үүнтэй холбоотойгоор Е.Ю.Козлов, П.Фолькер нарын бодлоор нутаг дэвсгэрт орон нутгийн татвар тогтоохыг оролцуулан өөрийн орлогын эх үүсвэртэй байх шаардлагатай, харин санхүүгийн хувьд сул нутаг дэвсгэрийн хувьд санхүүгийн босоо болон хөндлөн дахин хуваарилалтаар нэмэлт хөрөнгө бий болгох шаардлагатай<sup>2</sup>.

Орон нутгийн төсвийг бүрдүүлэх, батлах, гүйцэтгэхэд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бие даасан байдал голлох үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэ тохиолдолд чухал хүчин зүйл нь орон нутгийн төсвийн орлогын хэсгийг бүрдүүлэх эх үүсвэрийн тухай заалт юм.

Төсвийг зохицуулах үйл ажиллагаанд Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудад дээд шатны төсвөөс олгох буцалтгүй тусламжийн аргыг ихээхэн хэрэглэдэг. Ийм аргын дунд уламжлалт татаас, субвенци, дэмжлэгийг хэрэглэдэг.

**Бүгд Найрамдах Польш Улсын** нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1990 оны хууль нийтийн санхүүжилтийн төвлөрлийг сааруулах зарчмыг тодорхойлж, орон нутгийн (гминагийн) төсвийг улсын төсвийн тогтолцооноос салгаж, ийм байдлаар гминануудад санхүүгийн удирдлага болон төсвөө төлөвлөх болон татварын орлогын бие даасан байдлыг олгосон.

Орон нутгийн эдийн засгийн тогтвортой байдал, хөрөнгө оруулалтын

---

1 Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985г: Русская версия// Местное самоуправление в зарубежных странах: Информационный обзор/под общ.ред. Н.П.Медведева. М: Юрид.лит., 1994.с.28.

2 Үзэх: Козлов Е.Ю., Фолькер П. Развитие концепции оптимального финансирования местных административно-территориальных образований в странах Восточной Европы // Экономические и социальные технологии переходного общества: Материалы междуна. науч.практ. конф., 2-3 Декабря 1997 г., Пермь/ Под.ред. Ю.К.Перского.Пермь, 1997.с.232.

урсгалыг хадгалахын тулд Польш Улсын Парламент 1998 онд “Нийгмийн (общественный) санхүүжилтийн тухай”, 2003 онд “Нутгийн өөрийн удирдлагын санхүүжилтийн тухай” хуулийг баталсан нь орон нутгийн орлогыг бүрдүүлэх үйл ажиллагаанд ихээхэн өөрчлөлт оруулсан.

Ингээд орон нутгийн төсвийн тухай польшийн хууль тогтоомжийн дагуу гмина, повят, воеводагийн орлогын эх үүсвэр нь дараахаас бүрдэхээр байна:

- иргэн, хуулийн этгээд<sup>1</sup>ийн эд хөрөнгийн орлогод ногдуулах татвар болон хуулиар тогтоосон бусад орлого (тухайн төрлийн орлогын зарцуулалтыг нутгийн өөрийн удирдлагын холбогдох байгууллага бие даан шийдвэрлэнэ)-оос бүрдэх өөрийн орлого;
- өөрөө удирдах байгууллага өөрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд зориулсан төрийн ерөнхий субвенци (боловсрол, эрүүлийг хамгаалах, нийгмийн хамгаалал);

Улсын төсвөөс тодорхой зориулалтаар санхүүгийн жилийн хугацаанд өгсөн зориулалтат татаас, баталгаа /энд мөнгөн хөрөнгийг жилийн дотор зарцуулахгүй бол улсын төсөвт буцааж өгнө./

Дурдсан орлогуудаас гадна нутгийн өөрийн удирдах байгууллага өөрийн мэдэлд байгаа актив зэргийг ашиглан хууль ёсны тодорхой эх үүсвэрээс орлого олж болно.

Энэ орлого нь газар болон орон сууцны нөөц ихтэй гминад гол нь хамааралтай. Тэдгээрийн нутаг дэвсгэр дээр хангалттай идэвхтэй бизнесийн үйл ажиллагааг эдийн засгийн янз бүрийн харилцааны<sup>2</sup> өөр өөр үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа субъектууд явуулдаг.

2007 онд орон нутгийн төсвийн орлого 57003 сая польш злот байснаас 46,6% (26535 сая злот) нь орон нутгийн гминагийн орлого байсан. Гэхдээ бүх түвшний нутгийн удирдлагын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр нь улсын төсвөөс олгосон субвенци байдаг. Энэ нь 2007 онд орон нутгийн нийт

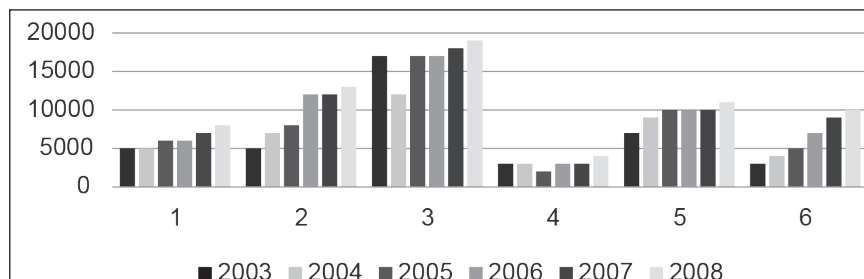
1 Дурдсан хуульд зааснаар гминагийн өөрийн орлогод: хувь хүний орлогын татвараас 27,2%, (төсвийн болон төсвийн бус хүрээний байгууллагууд) хуулийн этдээгийнхээс 5%, повятын өөрийн орлогод хувь хүний орлогын татварын 1%, ийг хамруулсан, воеводагийн өөрийн орлогын эх үүсвэрт: хувь хүний орлогын татварын 1,5%, тухайн воеводагийн нутаг дэвсгэрт бүртгүүлсэн хуулийн этгээдийн татварын 0,5% хамаарна. Дэлгэрэнгүйг үзэх: Миронова Н.И. Жагсаалтад дурдсан бүтээл х.105; Парфенова В.П. Коммунальная экономика польских гмин и способы ее финансирования//финансы. 1998. #9. С.57; Medda F., Modelevska M. Land value capture as a funding source for urban investment> (Газрын үнийг зөв тодорхойлох нь хотын хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр мөн) Warsaw, 2011. P.24-25.

2 Жишээ нь, Неполомице гминад 1200 аж ахуй эрхлэгч ажилладаг, тэдгээрээс польшийн 20 нэлээд том хамтарсан үйлдвэр юм. Энэ нь Гминагийн гол ажил олгогч-удирдагч мөн. Үзэх: Парфенова Л.Б., Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.57.

орлогын 31,3%, повятын нийт орлогын 46,1%, воеводагийн орлогын 18,6% байсан.

2007 онд Польшид нутгийн удирдах байгууллагын хоёр дахь чухал орлогын эх үүсвэр нь төвлөрсөн төсөвт төлсөн татварын орлогоос хуваарилах хувь байсан<sup>1</sup>. Энэ нь гминагийн орлогын 17,4%, повятад 17,1%, воеводад 52% байсан. Орон нутгийн татварын орлого урьдын адилаар нийт орлогын багахан хэсгийг бүрдүүлж байсан. Орон нутгийн татварын орлого орон нутгийн төсвийн нийт орлогод бага хэсгийг бүрдүүлж байсан.

### 2003-2008 оны Польшийн орон нутгийн орлогын үндсэн төрлүүд<sup>2</sup>



1. Бусад
2. Тусгай, зориулалтат
3. Улсын дэмжлэг (субсид)
4. Өөрийн хөрөнгийн орлого
5. Орон нутгийн татвар
6. Хувь хүний орлогын татвар
7. Хуулийн этгээдийн орлогын татвар

### 2003-2008 оны орон нутгийн орлого (сая польш злотоор)<sup>3</sup>

1 Тухайн татварын орлогын категори Европын ихэнх улсад өргөн тархсан. Ер нь нутгийн эрх барих байгууллага өөрийн нутаг дэвсгэрт амьдран суугаа хувь хүний орлогод ногдуулах татвар гэх мэтээс тогтоосон хувийг байнга авдаг. Эдгээр хэрэгсэл нь түүний өөрийн орлого биш, учир нь нутгийн байгууллага тухайн төрлийн татварын хэмжээг өөрөө тогтоож, түүнээс чөлөөлөх эрхгүй. Нөгөө талаас, ийм хэрэгсэл нь цэвэр байдлаараа төв засгийн газраас олгосон буцалтгүй тусламж, (дэмжлэг) биш юм. Зүүн Европын өөр өөр улсууд дахь ийм хуваарилалтын журам, хэм хэмжээ нь туйлын ялгаатай байдаг. Гагцхүү тодорхой зарим байдлаас шалтгаалж энэ нь өөрийн орлого, эсхүл нийтлэг зориулалттай дэмжлэгтэй их төстэй байж болох юм. Хийж байгаа судалгааны зорилгоор ийм хуваарилдаг орлогыг тусдаа нэг ангилалд хамруулах нь тохиромжтой юм.

2 Үзэх. Medda F., Modelevska M. Land value capture as a funding source for urban investment. Warsaw, 2011.p.25-26.

3 Польшийн Статистикийн байгууллагын мэдээллээр, 2009 он.

|                                        | 2003           | 2004           | 2005           | 2006           | 2007           | 2008           |
|----------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Бүгд</b>                            | <b>36046,3</b> | <b>40308,5</b> | <b>45813,2</b> | <b>51724,3</b> | <b>57003,1</b> | <b>59746,3</b> |
| Хөдөө аж ахуйн татвар                  | 863,5          | 906            | 949,9          | 795,8          | 915,4          | 1068,7         |
| Өмчийн татвар                          | 6028,2         | 6501,2         | 6994,9         | 7270,1         | 7595,6         | 7879,3         |
| Автомашинны татвар                     | 333,5          | 361,4          | 385,1          | 426,3          | 488,2          | 516,6          |
| Хувь хүний орлогын албан татвар        | 4010,3         | 5466,1         | 6269,9         | 7368,6         | 9264,7         | 9890,8         |
| Хуулийн этгээдийн орлогын албан татвар | 224,6          | 398,9          | 442,8          | 501,9          | 657,4          | 717,2          |
| Улсын төсвөөс хуваарилсан дэмжлэг      | 15217,6        | 15821,2        | 16080,3        | 16880,3        | 17865,6        | 18765          |
| Тусгай зориулалтат баталгаа            | 3335,1         | 4545,7         | 6887,8         | 6887,8         | 10340,5        | 10980,4        |
| Ерөнхий баталгаа татаас                | 437,9          | 497,2          | 544,6          | 544,6          | 578,1          | 600,3          |

Хотууд болон хот орчмын гминад, түүнчлэн аялал жуулчлал, уул уурхайн олборлолт болон хөнгөн үйлдвэр хөгжсөн гминад орлогын үндсэн эх үүсвэр нь хараат бус орлого байна.<sup>1</sup> Гэвч хөдөөгийн орон нутагт, төсвийн орлогын эх үүсвэр нь ихэндээ улсын төсвөөс олгосон татаас байна<sup>2</sup>.

Польшийн нутгийн өөрийн удирдлагын хараат бус орлогын үндсэн зүйл нь өмчид ногдуулах татвар (бүх татварын 16,4%), үүнийг байшин барилга

1 Хувь хүний орлогын албан татварыг Польшид 1993 оны 1 сараас ногдуулж эхэлсэн.

2 “Повятын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1998 оны хуулийн дагуу повятын орлого нь: Улсын татвараас хуваарилах хэсэг (1998 онд ийм орлого улсын төсөвт хувь хүний орлогын татварын орсон орлогын нийт дүнгийн 1%-ийг эзэлж байсан); субсид; төрийн удирдлагын шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх зорилтот буцалтгүй тусламж; повятын төсөвт байгууллагын орлого; повятын эд хөрөнгийн орлого гэх мэт. “Воеводагийн нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1998 оны хуулийн дагуу воеводагийн орлого нь улсын төсвөөс хуваарилсан татвар (жишээ нь, энэ нь 1999 онд хувь хүний орлогын татварын 15%, бизнесийн байгууллагын татварын орлогын 15%; воеводагийн эд хөрөнгийн орлого, ов залгамжлал, өглөг, воеводагийн төсвийн байгууллагын орлого, улсын төсвөөс хуваарилсан буцалтгүй тусламж, дэмжлэгээс бүрдэнэ.

болон бусад байгууламж, түүнчлэн барилга бариагүй эдэлбэр газарт тухайн газар нь хувийн, улсын гэдгээс үл хамаарч ногдуулна.

Хотуудад хараат бус орлогын ихэнх хэсгийг хувьчлалын орлого бүрдүүлдэг, учир нь коммуны зөвлөл нь өөрийн барилга, эдэлбэр газрыг байнга худалдан борлуулдаг.

Үүний зэрэгцээгээр Польшийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллага зээл авах зээллэг авахыг зөвшөөрдөг, гэсэн хэдий ч зарим судлаачид “зээл болон облигац орон нутгийн орлогын үл ялих хэсгийг бүрдүүлдэг”<sup>1</sup> гэдэг.

Унгарын орон нутгийн орлого таван элементээс бүрддэг:

- 1) Улсын татаас;
- 2) төвлөрсөн татвар (хувиар ногдох орлого);
- 3) хараат бус орлого;
- 4) нийгмийн хамгааллын сангаас олгох дэмжлэг;
- 5) зээл, зээллэг.

### Унгарын 2005-2007 оны орон нутгийн орлого (сая форинтоор)<sup>2</sup>

| <i>Орлогын төрөл</i>                              | <i>2005</i> | <i>2006</i> | <i>2007</i> |
|---------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Өөрийн орлого                                     | 272,1       | 286,5       | 298,1       |
| Улсын төсвөөс хувиар олгох орлого                 | 169,3       | 172,2       | 175,8       |
| Өмчөөс олох орлого                                | 99,4        | 120,3       | 141,2       |
| Засгийн газар хоорондын Буцалтгүй тусламж (грант) | 301,8       | 291,7       | 287,6       |
| Улсын төсвөөс өгөх дэмжлэг                        | 96,6        | 130,2       | 114,3       |
| Бусад                                             | 54          | 77,1        | 94,8        |
| Нийт орлого                                       | 993,3       | 1025        | 1340,7      |

Унгарын нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хангалттай өндөр, тогтвортой хэмжээний төвлөрсөн татаасыг өөрийн төсөвтөө авдаг. Гэвч энэ хамааралтай байдал нь татаасыг хуваарилах нийтлэг зарчмаар болон төвлөрсөн төсвөөс олгосон татаасыг ашиглах маш өргөн эрх чөлөөтэй хосолдог. Татаасыг хуваарилахад хэрэглэдэг норматив үзүүлэлт байдаг.

1 Дам эшлэл: Kowalchuk. A. Local Government in Poland с 235. 1998. Облигаци гаргах эрхийг повят болон воевода эдэлнэ.

2 Үзэх: Beer-Toth K. Local Financial autonomy in Theory and Practice (Орон нутгийн санхүүжилтийн тусгаар байдал онол болон практикт)> The Impact of Fiscal Decentralization in Hungary. Fribourg, 2009. P.247-248.

Татаас хуваарилалтад хувийн шинжтэй шийдвэр гаргах боломжгүй. Тийм учраас татаасын хуваарилалт нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад бие даасан байдал, үйл ажиллагааны эрх чөлөөг олгодог<sup>1</sup>.

Унгарын улсын төсвөөс хувиар олгох орлого хэд хэдэн өөр зүйлээс бүрддэг. Тэдний нэг нь хувь хүний орлогын албан татвар, үүнийг төвлөрсөн байдлаар хураадаг, орон нутагт өгөх хувийг Парламент жил бүр тогтоодог. Хувиар олгох бусад орлогод тээврийн хэрэгслийн татвар болон бусад бага хэмжээний орлого орно.

Зүүн Европын улсуудын сүүлийн жилүүдийн туршлагад хийсэн судалгаанаас Унгар Улсын орон нутгийн төсвийг нэг хүнд ногдох квотоор норматив тогтоосон татаасаар зохицуулж байгаа нь ихээхэн анхаарал татаж байгаа юм<sup>2</sup>. Нутгийн өөрийн удирдлага мөнгөн хэрэгслийг хуваарилах ийм аргыг 1990 оноос тогтоосон бөгөөд хэд хэдэн өөрчлөлттэйгээр одоог хүртэл хэрэглэж байна.

Төвлөрсөн төсвөөс орон нутгийн түвшинд нэмэлт татаас өгөх хоёр тогтолцоог бий болгосон:

1) зорилтот (нэр заасан)-орон нутгийн хөрөнгө оруулалтыг дэмжихэд чиглэсэн;

2) “зогсонги” байдалд орсон орон нутгийн нутаг дэвсгэрийн хариуцлага хүлээх чадварыг хадгалах зорилготой, тэгснээр нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх санхүүгийн нөхцөлийг хангах<sup>3</sup>.

Ингээд 1999- 2001 оны хугацаанд Унгарын нийгэмд дараах салбарууд тэргүүлэх ач холбогдолтой болсон: 1) усны нөөцийн удирдлага, үүнд шуудууны бохир усыг цэвэрлэх, усны шугам сүлжээ байгуулах хамаарна; 2) боловсролын байгууллагын барилгыг засварлах; 3) эрүүлийг хамгаалах-эмнэлгийн тоног төхөөрөмжийг шинэчлэх; 4) хог хаягдлын удирдлагын тогтолцоо.

Тухайн тохиолдолд татаас, буцалтгүй тусламж авахыг хүсэгчдэд тодорхой шаардлага тавигдсан, харин нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрөө ирээдүйн төслийн тодорхой хувийг санхүүжүүлэх болсон. Зориулалтат татаас болон буцалтгүй тусламжийг Үндэсний Ассамблей онцгой зорилтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор хуваарилдаг, ингэхдээ тогтоосон хэмжээнээс хэтрэх ёсгүй<sup>4</sup>.

1 Үзэх: Хорват Т.М. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. Х.108.

2 Үзэх: Бутаков. Д.Д. Местные бюджеты и межбюджетные отношения в странах Восточной Европы//Финансы. 2001. № 1.с.60.

3 Үзэх: Бекени Й. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.130.

4 Жишээ нь 2000 онд ийм зардал нь 200 сая форинтоос хэтрэх ёсгүй байсан. Энэ тухай дэлгэрэнгүй үзэх: Temesi I. Local Government in Hungary. P.371.

Унгарт хараат бус орлогын үндсэн эх үүсвэр нь орон нутгийн татварууд, хувьчлалын орлого (хуучин улсын байсан үйлдвэрийн хувьчлал орно) байна.

Орон нутгийн татварыг гурван үндсэн бүлэгт хуваадаг:

- эд хөрөнгөд ногдуулах татвар;
- коммуны татвар;
- орон нутагт аж ахуй эрхэлсний татвар.

Энд тэмдэглэхэд нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага ямар татвар тогтоохоо өөрсдөө шийдвэрлэх, гэхдээ нэг зүйлд нэг л удаа татвар ногдуулах зарчимтай<sup>1</sup>. Үүнээс гадна нутгийн байгууллагууд татвар хураахыг хариуцна.

Эд хөрөнгийн татварыг сууцны байшин, орон сууцны бус зориулалттай барилга, эдэлбэр газарт ногдуулна. Унгарын профессор Д.Энедигийн бодлоор орон нутагт хуваарилах татварын хувийг Засгийн газар ямагт бууруулсаар ирсэн: 1996-1999 онд энэхүү хувь хэмжээ 100%-30% хүртэл буурчээ<sup>2</sup>.

Коммуны татварыг, хувь хүмүүсийн эзэмшилд байгаа барилга байгууламж, эдэлбэр газарт ногдуулна. Эдийн засгийн болон ашиг олж байгаа аж ахуйн аливаа үйл ажиллагаанд татвар ногдуулна. Харин үүнд зөвхөн жижиглэн худалдаа хамаарахгүй.

Унгарын нутгийн өөрийн удирдлагын тойргийн байгууллагууд татвар тогтоох эрх эдэлдэггүй.

Эрүүлийг хамгаалах салбарыг шууд Нийгмийн хамгааллын Сангаас санхүүжүүлнэ. Эдгээр нөөцийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрөө дур мэдэн зарцуулах эрхгүй. Үүнээс гадна нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд зээл авч, бонд гаргах эрхтэй<sup>3</sup>.

Төрийн өмчийг орон нутагчлах (эсхүл “хувьчлах”) нь нутгийн түвшинд явагдсан хамгийн чухал өөрчлөлтийн нэг байсан. Төрийн зөвлөлийн өмчлөлд урьд нь байсан орон сууцны сан, усны нөөц, ой, нийтийн зориулалттай аж ахуйн нэгж, бизнесийн байгууллага, нийгмийн барилга, эдэлбэр газрыг 1991 оны “Төрийн тодорхой өмчийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын өмчлөлд шилжүүлэх тухай” хуулиар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад шилжүүлсэн.

---

1 Унгарын нутгийн эрх барих байгууллагууд дараах орон нутгийн татвараас аль дуртайгаа сонгож болно: эдэлбэр газрын татвар, хувь хүний орлогод ногдуулах коммуны татвар, аж ахуй эрхлэгчид ногдуулах коммуны татвар, аялал жуулчлалын татвар, хуулийн этгээдийн орлогод ногдуулах татвар. Үзэх: Hoge M. Local and Regional Tax Administration in Transition Countries. (Шилжилтийн орнууд дахь орон нутгийн болон бүсийн татварын удирдлага) Budapest: LGI-OSI, 2000. P.32.

2 Үзэх: Энеди Д. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.68.

3 Үзэх: Temesi I. Local Government in Hungary. P.371.

Хотын аж ахуйн нэгжийн хувьчлалаас олсон орлогыг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, улсын төсөв хоёрт хуваана. Аж ахуйн нэгжийн эзэмшлийн газар нь орон нутгийн өмч мөн гэдэг зарчмаар хувьчлагдсан улсын аж ахуйн нэгжийн эзэмшигч нь орон нутгууд болно.

**Румынын** нутгийн удирдах байгууллагын төсвийн орлогын үндсэн эх үүсвэр нь улсын төсвөөс олгох татаас, засаг захиргааны өөрийн орлого буюу иргэдээс хураах шууд татвар байна. “Орон нутгийн татвар, хураамжийн тухай” 1993 оны хуульд зааснаар эд хөрөнгийн татварыг байшин, байгууламж, тээврийн хэрэгсэлд ногдуулна.

Ингэхдээ татварын хэмжээг нийт орлого нь анхны хөрөнгө оруулалт болон ашиглалтын зардлыг нөхөхөөр тооцож тогтоодог.

Үүний зэрэгцээгээр төсвийн гадуурх орлого гэж байдаг, эдгээр нь үндсэндээ Румынийн засгийн газрын заавраар байр худалдсаны орлого болон улсын төсвөөс хуваарилах орлого. Энэ орлогыг “төсвийн гадуур зардлыг” санхүүжүүлэх буюу үндсэндээ нийтийн үйлчилгээг санхүүжүүлэхэд ашигладаг<sup>1</sup>.

**Словакийн** нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын орлогын үндсэн эх үүсвэр нь орон нутгийн татвар, хураамж, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөс олох орлого, төвлөрүүлэн хураах татвараас орон нутагт хуваарилах хувь, Засгийн газрын татаас байна.

#### **1999-2001 оны Словакийн нутгийн өөрийн удирдлагын орон нутгийн орлого (нийт орлогоос %-иар)<sup>2</sup>**

| <i>Орлогын төрөл</i>      | <i>1999</i> | <i>2000</i> | <i>2001</i> |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Татварын орлого           | 54,6        | 51,9        | 50,8        |
| Орлогын татвар            | 27,6        | 26,1        | 25,8        |
| Хөрөнгийн татвар          | 15,8        | 14,6        | 14          |
| Бараа,үйлчилгээний татвар | 6,5         | 6,1         | 6,9         |
| Татварын бус орлого       | 16,9        | 16,2        | 16,8        |
| Буцалтгүй тусламж         | 16,1        | 18,6        | 20,2        |
| Алдагдал                  | -12,1       | -6,8        | -5,1        |

<sup>1</sup> Үзэх: Фаркаш М. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. Х6 193-194.

<sup>2</sup> Үзэх: Semjen A., Szakadat L. Fiscal Centralization in Central Europe. (Төв Европ дахь мөнгөний төвлөрөл) Budapest, 2002. P.93.

Дээрхи таблиц бидний үзэж байгаагаар орон нутгийн төсөвт орж байгаа татварын орлогын бүтцийн тогтвортой бус хувилбарын нэгийг харуулж байна.

1993 оноос үйлчилсэн улсын татвар ногдуулалтын шинэ тогтолцоогоор үл хөдлөх хөрөнгийн албан татварын орлого орон нутгийн төсөвт орно. Тухайн албан татварын үндсийг Словакт газар, орон сууц бүрдүүлэх бөгөөд хэмжээ нь үл хөдлөх хөрөнгийн эзлэх талбайнаас хамаарна.

Эд хөрөнгийн татварын орлого орон нутгийн орлогын дунджаар 12%-ийг бүрдүүлдэг.

1994 онд словакийн төр засгаас нутгийн байгууллагуудад 11 төрлийн хураамж хураах эрхийг өгсөн, ингэхдээ тэдгээр татварын хамгийн дээд хувь хэмжээг тогтоосон бөгөөд орон нутаг дээд хэмжээнээс хэтрүүлж авах эрхгүй.

Орон нутгуудад улсын төсөвт орсон бүх татварын орлогоос тодорхой хувь хэмжээг оршин суугч хүн тутамд тооцож, нутаг дэвсгэрийн хэмжээнээс үл хамааруулан өгдөг. Хуваарилагддаг татварын нэр, тодорхой хувь хэмжээг жил бүр “Улсын төсвийн тухай” хуулиар тогтоодог.

Үүнээс гадна улсын төсвөөс хөдөөгийн 5 мянгаас доош хүн амтай орон нутгуудад дэмжлэг үзүүлэхийн тулд тусгай дэмжлэгийг өгдөг. Дурдсан дэмжлэгийн хэмжээг нутгийн оршин суугчдын тоог холбогдох хөдөө аж ахуйн эдэлбэр газрын ашгийн коэффициентээр үржүүлж тодорхойлдог<sup>1</sup>.

Түүнчлэн улсын төсвөөс хотын нийтийн тээврийн үйлчилгээний хэвийн үйл ажиллагааг хангахын тулд өгдөг татаас гэж бас байдаг. 2001 онд нутгийн удирдах байгууллагад олгох дэмжлэг улсын төсвийн 8,9%-ийг эзлэж байсан.

Орон нутгууд зээл авч болох бөгөөд түүнийг авахад төв Засгийн газраас зөвшөөрөл авахыг шаарддаггүй.

Словакийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хөрөнгө оруулалтын зардлаа орон нутгийн бонд гаргах замаар санхүүжүүлж болно.

Ихэвчлэн хоёр аргыг хэрэглэдэг: нэг бол, нутгийн удирдах байгууллага нь шинээр бонд гаргана, эсхүл банк гаргаж, борлуулаад олсон орлогоо нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын өрөнд зарцуулна. Аль ч тохиолдолд орон нутаг өөрийг өөрийн хөрөнгөөр барагдуулдаг<sup>2</sup>.

**Бүгд Найрамдах Чех** Улсын орон нутгийн төсвийн орлогын хэсгийн үндсэн эх үүсвэр нь хувь хүний орлогод ногдуулах татвар байдаг.

1 Үзэх: Цапкова С. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.229

2 Үзэх.(Nemec J. Bercik P., Kuklis P. Local Government in Slovakia. (Словакийн нутгийн удирдлага) P.328.

1998 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн журмын дагуу дээр дурдсан татварын орон нутагт ногдох хувь хэмжээ нь 30%, улсын төсөвт орох хувь хэмжээ нь 40% байдаг.

Төсвийн орлогын хэсгийн татварын өөр бусад эх үүсвэр нь орон нутгийн татвар, тэр дундаа аж ахуй эрхлэгчдийн орлогод ногдуулах татвар болон үл хөдлөх хөрөнгөд ногдуулах татвар байдаг. Чехэд ихэвчлэн том хотуудын орон нутгаас хөрөнгө оруулалтын сан бүрдүүлэх, үйлчилгээг сайжруулахад зориулан гаргадаг орон нутгийн облигац нэлээд түгээмэл байдаг. Жишээ нь, улсын нийслэлд хуримтлалын облигацыг борлуулсны орлогыг нийтийн тээврийн үйлчилгээг сайжруулахад ашигладаг<sup>1</sup>.

Чехийн орон нутгийн санхүүгийн орлогын чухал хэсгийг ихэвчлэн өндөр настны асрамжийн газар, хүүхдийн төв, бага сургууль, галаас хамгаалах албыг санхүүжүүлэх зэрэг тодорхой зориулалтаар ашиглах татаас, дэмжлэг, субвенци, буцалтгүй тусламж бүрдүүлдэг.

Чехийн орон нутгийн санхүүгийн орлогыг хэм хэмжээний хоёр актаар зохицуулдаг: “Нутаг дэвсгэрийн байгууллагын төсвийн тухай” хууль (2000 он), “Татварын тухай хууль” (2000).

Чех Улсын нутгийн өөрийн удирдлагын орлогод хийсэн судалгааны дүнгээс үзэхэд 2001-2005 онуудад 2 зүйлийг эс тооцвол орон нутгийн орлогын нийт дүн тогтвортой өссөн. Үүнд, нэгдүгээрт, үйлчилгээний компаниудад эзэмшиж байсан орон нутгийн хувьцаа худалдсаны дүнд 1999 онд өсөлт гарсан. Хоёрдугаарт, 2005 онд буурсан нь анхан шатны боловсролын санхүүжилтийн механизмд гарсан өөрчлөлттэй холбоотой байсан, учир нь буцалтгүй тусламжийг орон нутагт биш харин дээд шатны захиргаанаас (мужийн удирдах байгууллага) тодорхой сургуульд нь олгодог болсон.

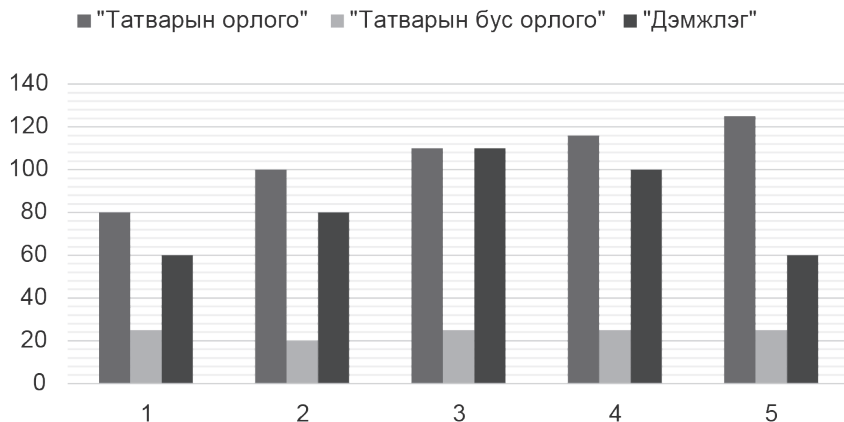
2000-2003 оны хугацаанд ДНБ-д орон нутгийн орлогын эзлэх хувийн өсөлт нь Чехийн төрийн албаны шинэчлэлээр энэ чиглэлийн эрх хэмжээг районы түвшнээс орон нутагт шилжүүлсэнтэй холбоотой байсан.

Орон нутгийн орлогын үндсэн эх үүсвэр нь татварын орлого (2005 онд орон нутгийн нийт орлого 56,4%) байсан. Гэвч татварын орлогын бүтцэд хийсэн судалгаа орон нутгийн төсөвт хуримтлуулж байгаа татварын орлогын эзлэх хувь хэмжээг тодорхойлох тухайд орон нутаг хязгаарлагдмал эрх хэмжээтэй болох нь харагдсан.

---

<sup>1</sup> Үзэх: Lacina K., Vajdova Z. Local Government in Czech Republic. (Бүгд Найрамдах Чех Улсын орон нутгийн эрх барих байгууллага) р. 280

### Чехийн орон нутгийн орлогын бүтэц, хэмжээ, 2001-2005 онд (сая чех кроноор)<sup>1</sup>



Өөрөөр хэлбэл, татварын орлогоос орон нутагт хуваарилах хувь хэмжээг төв Засгийн газар өөрчилж болно: 2006 онд ийм татвараас нутгийн эрх барих байгууллагад орох орлогын хувь хэмжээ 94,2% байсан.

Хоёр дахь бүлэг татвар, тухайлбал, үл хөдлөх хөрөнгийн татвар, түүний хувь хэмжээг орон нутаг бие даан тогтоодог, 2006 онд энэ татвараас орох орлого 3,9%-ийг эзэлж байсан.

Одоо үйлчилж байгаа Чехийн татварын тогтолцоо 1993 оноос үйлчилж эхэлсэн бөгөөд хоёр удаа түүнд өөрчлөлт оруулсан.

1993-аас 1996 онд хүн амын орлогод ногдуулах татварыг орон нутгууд бүгдийг нь авч байсан<sup>2</sup>.

1996 онд тухайн төрлийн татвараас орон нутагт орох орлогын хувь хэмжээг 30% хүртэл, хуулийн этгээдийн орлогод ногдуулах татвараас орох хэмжээг 20% хүртэл бууруулсан. Хоёр дахь өөрчлөлтийг 2007 онд хийсэн, ингэхдээ нэмэгдсэн өртгийн татвараас нутгийн эрх барих байгууллагын төсөвт хувь өгөх болсон.

2007 оны байдлаар орон нутгууд дээрх “ төрлийн татварын 20,9%-ийг

1 Үзэх: Sedmihradská L. Municipal finance and budgeting in the Czech Republic. Prague: University of Economics, 2007.p.5.

2 Үзэх: Oliveira de Carmo J., Martinez-Vazquez J. Czech Republic: Intergovernmental Fiscal Relations in the Transition. (Бүгд Найрамдах Чех Улс: Шилжилтийн нөхцөл дэх дотоодын эрх барих байгууллагын санхүү мөнгөний харилцаа) Washington D.C: world Bank, 2001. p.21.

орон нутгийн төсөвт авч байсан<sup>1</sup>.

**Бүгд Найрамдах Латви** Улсад 2008-2009 онд хийсэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн шинэчлэлийн дүнд нутгийн эрх барих байгууллагын үйл ажиллагааны үр нөлөөг дээшлүүлэх урьдчилсан нөхцөлийг бүрдүүлсэн.

Засаг захиргааны нэгж болох хязгаарыг үүсгэсэн нь санхүү, материалын хэрэгслийг төвлөрүүлэх боломжийг нэмэгдүүлж, орчин үеийн удирдлагын аргыг хэрэглэх өндөр боломжоор хангадаг, түүнчлэн бизнес эрхлэх (дэд бүтцийг зохистой болгох, үл хөдлөх хөрөнгийн татвар, мэдээллийн үйлчилгээнд хөнгөлөлт үзүүлэх гэх мэт)-ийг дэмжих өргөн хүрээтэй хэрэгсэл, урамшууллыг ашиглахыг зөвшөөрдөг. Волостуудын нэгдлийн дүнд төсөл боловсруулагчийн хувьд хязгааруудын чадавхи нэмэгдэж, бусад улсуудын өөрөө удирдах байгууллагатай нөхөрсөг хамтын ажиллагааг хөгжүүлсэн.

“Нутгийн өөрийн удирдлагын төсвийн тухай” 1995 оны хуулийн дагуу Бүгд Найрамдах Улсын хотын төсөв нь:

- Улсын төсвийн татвар, хураамжийн орлогоос хуваарилах хувь;
- орон нутгийн хураамж;
- Улсын төсвөөс хуваарилсан татаас, зорилтот татаас;
- орон нутгуудын төсвийн хоорондын тооцоо;
- үйлчилгээний төлбөр;
- эд хөрөнгийн түрээсийн төлбөр;
- эд хөрөнгө худалдсаны орлого болон бусад хуулиар тогтоосон орлогоос бүрдэнэ.

Орон нутгийн үндсэн төсвийн нийт хэмжээний ихэнх хэсгийг татварын орлого бүрдүүлэх бөгөөд энэ нь нэгэн зэрэг санхүүгийн хараат бус байдал, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага бүрийн тогтвортой, эрх зүйн чадамжтай байдлын түвшинг илэрхийлдэг. Латвид бүх татвар улсынх байх бөгөөд нэг ч татварыг орон нутгийн гэж тогтоогоогүй байдаг. Орон нутгийн төсөвт орох орлого:

- хүн амын орлогын татварын 82 %,
- үл хөдлөх хөрөнгийн татвар 100%,
- мөрийтэй тоглоом, сугалааны татвар (мөрийтэй тоглоомын татварын 25%, орон нутгийн сугалааны 100%),
- байгалийн нөөцийн татвар (байгалийн баялгийг олборлосны 60%, цацраг идэвхит бодис ашигласны 100%)<sup>2</sup>.

1 Sedmihhradská L. Municipal finance and budgeting in the Czech Republic. (Бүгд Найрамдах Чех Улсын орон нутгийн санхүү болон төсөв) Prague: University of Economics, 2007.p.6.

2 “Нутгийн өөрийн удирдах төсвийн тухай” Латвийн хууль, 1995.03.29. (2009 онд өөрчлөлт

Латвийн нутгийн эрх барих байгууллагын төсөв-эдийн засгийн суурь нь нутгийн эрх барих байгууллагын мэдэлд байгаа орон нутгийн эд хөрөнгө, бусад өмч, дараах мөнгөн хөрөнгөөс бүрдэнэ:

- нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад хувь хүн, хуулийн этгээдийн төлсөн татварын тодорхой хувь;
- Улсын төсвөөс өгсөн тодорхой (зориулалтат) болон ерөнхий дэмжлэг;
- зээл, орон нутгийн хураамж, бусад төлбөр;
- торгууль, нутгийн эрх барих байгууллагын эд хөрөнгийн удирдлагаас олох орлого, орон нутгийн аж ахуйн нэгжийн орлого;
- хувь хүн, хуулийн этгээдийн сайн дурын хандив;
- бусад орлого<sup>1</sup>.

Орон нутгийн эд хөрөнгө улсын болон бусад төрлийн өмчөөс тусгаарлагдсан байна. Нутгийн эрх барих байгууллага эдгээр эд хөрөнгийн удирдлагыг хуулийн дагуу хэрэгжүүлнэ. Юуны өмнө орон нутгийн газар нутаг (зам, гудамж, талбай, парк)-ийг ашиглах, эсхүл өргөн хүрээний үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүрэгтэй аж ахуйн нэгжүүдийг байгуулах замаар орон нутгийн эд хөрөнгийг хүн амын хэрэгцээг хангахад ашиглаж, захиран зарцуулна.

Орон нутгийн аж ахуйн нэгж хүн амд үзүүлэх үйлчилгээг ашгийн бус үйл ажиллагааны зарчмын үндсэн дээр үзүүлдэг. Үүний зэрэгцээгээр

---

орсон) //http://www.likumi.lv

1 Үзэх: Шенфелде М., Янсоне С. Эдийн засгийн харилцааны хөгжил болон гадаадын хөрөнгийг татах асуудал: Бүсчлэлийн асуудал. Рига, 2012.х.3.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн шинэчлэлийн өмнөх үед Латвийн нутгийн өөрийн удирдлагын төсвийн орлогын талаас ихээхэн хэсгийг татварын орлого бүрдүүлж байсан. Үүнд нийт орлогын 91,1%-ийг дэмжлэг бүрдүүлж байсан районы эрх барих байгууллага хамаарахгүй. Гагцхүү нутгийн өөрийн удирдлагын хэлбэрийн бүх байгууллагад нийт ашгийн 1/3-ыг дэмжлэг эзэлж байсан. Орон нутгийн төсөвт татварын орлогын гол эх үүсвэр нь хувь хүний орлогод ногдуулах татвар байсан бөгөөд 41,2%-ийг эзэлж байсан. Үүний дараагийн томоохон орлогыг эд хөрөнгийн татвар (7,2%), үл хөдлөх хөрөнгийн татвар (4,8%). 1990 оны эцэст албан ёсоор Латвид зөвхөн улсын татвар байсан. 1995-1996 онд татвар хураах гурван хэлбэр байсан: нутгийн төсөвт 100 хувь ордог иргэний орлогод ногдуулах татвар, эд хөрөнгийн татвар, газарт ногдуулах татвар. 1997 оноос эхлэн зөвхөн газрын болон эд хөрөнгийн татварыг орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлэх болсон. Мөн орлогын татварын хэсгийг улсын төсөвт төвлөрүүлэх болсон. Өмнө үйлчилж байсан “Төсөв, санхүүгийн удирдлагын тухай” 1994 оны хуулийн дагуу орон нутгийн эрх барих байгууллага нь өөрийн төсвийг бие даан бүрдүүлэх, хэрэгжүүлэх, байнгын, найдвартай санхүүгийн баазыг бий болгохын тулд төсвийн орлогын хэмжээг нэмэгдүүлэх эрхтэй байсан. “Орон нутгийн эрх барих байгууллагын төсвийн тухай” 1995 оны хууль нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад орон нутгийн төсөвт орж байгаа татварыг төлөхөөс чөлөөлөх, “Татвар, торгуулийн тухай хууль”-ийн дагуу орон нутгийн татварын нэр, татварын хэмжээг тодорхойлох эрх олгосон.

нутгийн эрх барих байгууллагууд өөрийн эд хөрөнгийн хэсгийг хууль тогтоомжид заасны дагуу хүн амын тодорхой хэрэгцээг хангах зорилгоор ашиг, орлого олох зорилгоор арилжааны үйл ажиллагаанд ашиглах, эд хөрөнгийг хувьчлах, эргэлтээс татах эрхтэй.

Орон нутгууд хүн амд үзүүлэх үйлчилгээг сайжруулахын тулд өөрийн нутаг дэвсгэрийн хүрээнд байгаа үл хөдлөх хөрөнгө олж авах эрхтэй.

Нутгийн эрх барих байгууллагууд дараах үйлчилгээнээс хураамж авах эрхтэй:

- Нутгийн эрх барих байгууллага, албадаас үйлчилгээ үзүүлсний төлөө;
- Олон нийтийн газарт үзвэр үйлчилгээ хэрэглэсний төлөө;
- Аялал жуулчлал;
- Нийтийн үйлчилгээний газарт худалдаа наймаа эрхэлсний төлөө;
- Зарим төрлийн амьтныг үржүүлсний төлөө;
- Зорчигч болон бараа тээвэрлэсний төлөө;
- Нийтийн зориулалттай газруудад зар сурталчилгаа байрлуулсан;
- Завь, моторт усан онгоц, дарвуулт завь эзэмшсэний төлөө;
- Нутгийн эрх барих байгууллагын бэлгэ тэмдгийг ашигласны төлөө.

Латвийн орон нутгууд нутаг дэвсгэрийн төлөвлөлтөд хөрөнгө оуулахын тулд төрөөс тусгай дэмжлэг авдаг. Улсын нийтийн дэмжлэгийг нутгийн эрх барих байгууллагууд өөрийн үзэмжээр ашиглах эрхтэй. Нутгийн эрх барих байгууллага нь улсынхаас гадна илүү амжилттай хөгжиж байгаа бүсээс ерөнхий дэмжлэгийг нутгийн эрх барих байгууллагын хөгжлийг “тэгшитгэх” санхүүгийн сангаар дамжуулан ерөнхий дэмжлэгийг авч болно<sup>1</sup>.

Орон нутгуудын төсөв-санхүүг тэгшитгэх ажиллагааг тэдгээрт хуулиар тогтоосон чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд ижил тэгш нөхцөл олгохын тулд орон нутгийн орлого, улсын төсвийн татаасыг дахин хуваарилах замаар хийдэг. Энэ үйл ажиллагааг “Нутгийн өөрийн удирдлагын санхүүжилтийг

<sup>1</sup> Засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн шинэчлэлийн өмнөх хугацаанд Нутгийн эрх барих байгууллагууд орлогын албан татвар, байгалийн нөөц ашигласны татвар, онцгой албан татвар зэрэг зарим төрлийн татварын орлогын хэсгийг төсөвтөө авах эрхтэй байсан. Орлогын албан татварт ногдуулах хувь хэмжээ нь 25 % байсан. 1997 оноос эхлээд энэ нь ялгавартай хандлагыг баримтлах болсон: 71.6% нь нутгийн эрх барих байгууллагын төсөвт, 28.4% нь улсын эрүүл мэндийн төсөвт ордог болсон. Байгалийн нөөцийг ашигласны төлөөх татварыг тухайн нутаг дэвсгэрийн хүрээ хязгаарт хүрээлэн байгаа орчныг тогтоосон доод хэмжээнээс илүүгээр бохирдуулсны төлөө, мөн байгалийн нөөцийг хэтрүүлэн хэрэглэсний төлөө ногдуулах болсон, эдгээр татварын 40 % нь улсын төсөвт, харин 60 %-ийг нутгийн эрх барих байгууллага хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах зорилгоор авдаг байсан. Шатах тослох материал ашигласанд ногдуулах онцгой албан татварын хэсэг нь орон нутгийн төсөвт орж улмаар гол авто зам (магистраль)-ын арчилгаа, засварт зориулагддаг байсан.

тэгшитгэх тухай” 1998 оны хуулиар зохицуулсан.

Ийнхүү нутгийн өөрийн удирдлагын санхүүгийн тэгшитгэлийг хэрэгжүүлэхдээ тухайн орон нутгийн төсвийн төлөвлөж буй үл хөдлөх хөрөнгийн татварын орлого, хүн амын орлогын татварын орон нутгийн төсөвт үлдэх хувийг тооцсон орон нутаг бүрийн боломжит орлогыг зайлшгүй тооцох шаардлагатай. Үүний дараа нутгийн өөрийн удирдлагын тэгшитгэлийн санд хуваарилах хөрөнгийн болон дээрхи сангаас олгох татаасын хувь хэмжээг тооцно.

Санхүүгийн тэгшитгэлийг тусгай сангаар дамжуулан хийнэ. Сан нь орон нутгаас оруулсан хувь хэмжээ, улсын төсвөөс хуваарилах татаасын орлогоос бүрдэх бөгөөд зарлага нь орон нутагт олгох татаас байна. Санхүүгийн тэгшитгэлийн хөрөнгийг зарцуулах эрх бүхий этгээд нь орон нутгуудад мөнгөн хөрөнгийг цаг тухайд нь хуваарилж, үүнийхээ төлөө хариуцлага хүлээх төрийн сан байна.

Орон нутаг бүрийн санхүүгийн хэрэгцээг тогтооход чиг үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гаргасан зардлыг тодорхойлох шалгуураар үнэлнэ. Үнэлгээг орон нутгийн хүрээнд холбогдох бүлэг тус бүрд нь тусад нь хийнэ.

Орчин цагт Латвид орлогыг тодорхойлоход нутгийн өөрийн удирдлагын орлогын хоёр эх үүсвэр дээр үндэслэдэг-эдгээр нь хүн амын санхүүгийн боломжийг тодорхойлдог хүн амын орлогод ногдуулах албан татвар, үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвар байна.

Латвийн нутгийн өөрийн удирдлагын хамгийн гол орлогуудын нэг нь улсын төсвөөс олгох татаас мөн. Ийнхүү тэдний хувь хэмжээ нь 1998-аас 2000 онд 2 703010 латаас 6 903010 латад, 2001-ээс 2010 онд бараг хэвээр буюу 7 152897 лат байсан<sup>1</sup>.

Үүнээс гадна нутгийн эрх барих байгууллага нь “Санхүүгийн удирдлагын төсвийн тухай” болон “Орон нутгийн төсвийн тухай” хуульд зааснаар зээлийн үүргийг хангах хэрэгслийг гаргасны үндсэн дээр богино хугацаатай болон урт хугацаатай зээл авах эрхтэй. “Орон нутгийн төсвийн тухай” хуульд зааснаар нутгийн эрх барих байгууллага Сайд нарын Кабинетаас тогтоосон журам, хэмжээгээр зөвхөн тодорхой зориулалтаар зээл авах эрхтэй. Нутгийн эрх барих байгууллагад өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд зээлийн үүргийн биелэлтийг хангах хэлбэрээр эд хөрөнгийг барьцаалахыг хориглосон. Богино хугацаат зээлийг богино

---

1 Сайд нарын Кабинетын журам №1180 “Нутгийн нутгийн өөрийн удирдлагыг тэгшитгэх санхүүгийн сангийн орлогын тухай болон тэдгээрийг 2011 онд хуваарилах журмын тухай” 2010 оны 12 сарын 21. //http://www.likumi.lv

хугацаат төсвийн алдагдлыг нөхөх зориулалтаар авч болно. Улсын төсвөөс авсан зээлийг тухайн жилийн эцэст төлнө. Урт хугацаат зээлийг эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн хөтөлбөрийг санхүүжүүлэх зорилгоор авч болно.

Литвын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын төсвийн орлогын хэсгийн бүтэц нь татварын орлого болон татварын бус орлого, буцалтгүй тусламжаас бүрдэнэ.

Орлогын эхний төрөлд дараах орлого хамаарна:

- Хувь хүний орлогын албан татвар (эрүүл мэндийн заавал даатгах даатгалын хувь хэмжээг тооцсон);
- Газрын татвар, улсын өмчийн газрын түрээсийн төлбөр, улсын усан санг бизнесийн болон загас барих хувийн ажиллагаанд ашигласны төлбөр;
- Аж ахуйн нэгж, байгууллагын үл хөдлөх хөрөнгөд ногдуулах татвар;
- Онцгой албан татвар;
- Зах зээлийн талбай ашигласны татвар;
- Өв залгамжлал, хандивт ногдуулах татвар;
- Төрөөс тогтоосон бусад жижиг татвар;

Татварын бус орлогод дараах орлого орно:

- Орон нутгийн эд хөрөнгөөс орох орлого;
- Эд хөрөнгийг дайчлан авсаны алданги, орлого;
- Орон нутгийн сүлдний хураамж;
- Нутгийн эрх барих байгууллагын бүтцийн байгууллагаас үзүүлсэн үйлчилгээний орлого;
- Урсгал зардлын дансан дахь мөнгөн хөрөнгийн хүү;
- Төрийн өмчийн хөдөө аж ахуйн бус зориулалтын газрын ашиг, болон холбогдох журмын дагуу худалдаж борлуулсны орлого;
- Төрөөс тогтоосон татвартай холбоогүй бусад орлого.

Буцалтгүй тусламж нь ерөнхий болон тусгай зориулалтын байдаг. Санхүүгийн жилийн туршид бий болсон урьдчилан таамаглах боломжгүй зардлыг нөхөх санхүүгийн эх үүсвэр бий болгох зорилго бүхий, түүнчлэн ашиг олохтой холбоотой орлогыг тэнцвэржүүлэх, нутгийн удирдах байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоогүй бодит хүчин зүйлтэй холбоотой зарлагын зүйлүүдийн хоорондын ялгааг арилгах буцалтгүй тусламжийг ерөнхий зориулалтын буцалтгүй тусламжид хамруулна.

Нутгийн эрх барих байгууллагын авсан зээл мөн нутгийн эрх барих байгууллагын төсвийн орлогын бүтцийн хэсэг болдог.

Эстонийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд хараат бус, волостын болон хотын хурлаас баталсан төсөвтэй байна. Волостын болон хотын

төсвийг бүрдүүлэхийн тулд муниципалитет бүр орон нутгийн татвар тогтоож, хураах эрхтэй. Орон нутгийн төсвийн хараат бус байдал нь улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт хөрөнгө хуваарилахыг хязгаарлах ёсгүй<sup>1</sup>.

“Улсын төсвийн тухай” хуульд зааснаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад төрөөс үзүүлэх дэмжлэг нь-бүсүүдийн тэгшитгэх сан болон тодорхой хэрэгцээг хангахад зориулсан дэмжлэг юм.

1994 оноос эхлээд тэгшитгэх сангаас хуваарилах хөрөнгийн хэмжээг нутгийн өөрийн удирдлагын холбоодын эрх бүхий төлөөлөгч (нутгийн өөрийн удирдлагын холбоодын зохицуулах зөвлөл) болон Засгийн газрын төлөөлөгч (Засгийн газрын комисс)-ийн жил бүрийн хэлэлцээрээр ярилцаж шийдвэрлэдэг.

Тэгшитгэх сангийн гол зорилт нь нийгмийн үйлчилгээг гүйцэтгэх боломжийг хангахын тулд орлого болон зардлыг тэгшитгэх замаар нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын зорилтоо биелүүлэх боломжийг тэгшитгэх явдал мөн. Практикт ийм механизмын үүрэг нь олон талаар үнэгүйдсэн, учир нь өнөөдрийн байдлаар сангаас субсидийг өөрийн гэсэн орлогын суурь бүхий томоохон муниципалитетууд (жишээ нь, Пярну, Нарва, Тарту, Вильянди гэх мэт) ч авдаг. Зорилтот хөрөнгө нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тодорхой урсгал зардлыг нөхөх зорилгоор жишээ нь, амьжиргааны зардлыг нөхөн төлөх, амьдралын доод түвшний тэтгэмж, сургуулийн тэтгэмж, сургуулийн үдийн хоол, соёлын орчинд хөрөнгө оруулалт хийх зорилгоор хийгддэг.

Орон нутгийн үндсэн орлого дараахаас бүрдэнэ:

- Улсын төсвийн татварын нийт орлогоос олгох тодорхой хувь (орлогын албан татвар, газрын татвар бусад татварын орлого;
- Улсын төсөв болон төсвийн бус сангаас хуваарилах хөрөнгө (хөрөнгө оруулалтын татаас, дэмжлэг);

---

<sup>1</sup> Жишээ нь, Хувь хүний орлогод ногдуулах татвар 15 жилийн өмнө дунджаар нутгийн төсвийн орлогод орох нийт татварын орлогын 92%-ийг бүрдүүлж байсан, энэ үед газрын татвар болон байгалийн нөөц ашигласны татвар тус бүр 6% болон 2%-ийг бүрдүүлж байсан. Ийнхүү байгалийн нөөц ашигласанд ногдуулах татвар Ида-Выру тойрогт Майдла, Мяэтагус, Вайвара зэрэгт орон нутгийн төсвийн орлогын 2/3 болон 3/4 хүртэл хувийг бүрдүүлж байсан, учир нь тэдгээрийн нутаг дэвсгэр дээр шатдаг сланцын хэд хэдэн боловсруулсан орд байршдаг. Эдийн засгийн хувьд бага хөгжсөн байгалийн болон хүний нөөц багатай Варбла гэх мэт нутгийн зохион байгуулалтын нэгжид газрын татвар улсын нийт орлогын 1/3 хүрэхгүй хэсгийг бүрдүүлдэг байсан. Багахан татварын суурь бүхий хөдөөгийн орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгж улсын төсвөөс “тэгшитгэсэн мөнгөн хөрөнгө”-ийг хүлээн авдаг. Үүний зорилго нь орон нутгуудын ерөнхий орлого буюу төвлөрсөн гурван татварын орлого нь татаасын орлоготой нийлээд улсын хэмжээний татварын орлогын дундаж базын 90-ээс доошгүй %-ийг бүрдүүлэх байсан. Улсын төсвөөс санхүүгийн хэрэгслийг хуваарилах зарчим нь “Хөдөөгийн хот болон нутгийн удирдлагын төсвийн тухай” болон “Улсын төсвийн харьцааны тухай ” хуульд үндэслэсэн байдаг.

- Орон нутгийн татвар, хураамж;
- зээл;
- орон нутгийн эд хөрөнгийг ашигласны төлөө төлөх түрээсийн төлбөр;
- орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг борлуулсны орлого;
- бусад орлого (нөөцийн татвар, торгууль)<sup>1</sup>

Нутгийн өөрийн удирдлагын харьяа газрууд нь өөрийн эд хөрөнгийг захиран зарцуулах, ашиг олох тухайд харьцангуй бие даасан байх боловч татвар тогтоох эрхийг тэр бүр хэрэглэдэггүй. Нутгийн өөрийн удирдлагын орлогын томоохон эх үүсвэр нь орон нутгийн татвар байдаг Балти орчмын хөрш орнуудаас ялгаатай нь Эстонид нийт орлогод орон нутгийн татварын эзлэх хувь маш бага байдаг.

Гэхдээ Эстонид орон нутгийн орлогын татвар гэж төлбөрийн санхүүгийн бие даасан хэлбэр байхгүй.

Эстонид нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын төсвийн орлого Засгийн газрын секторын нийт орлогын ойролцоогоор 20 хувийг бүрдүүлдэг. Бусад орнуудаас Эстонийн ялгаатай тал нь Эстонид нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нийгмийн дэг журмыг сахиулах, аюулгүй байдал, түүнчлэн үйлдвэрчний эвлэлийн, боловсрол болон ажил эрхлэлтийн асуудлыг эрхэлдэггүй. Цагдаа, аврах алба улсын төсвөөс санхүүждэг, эрүүл мэндийг санхүүжүүлэх асуудлыг төв Засгийн газар хариуцдаг<sup>2</sup>.

---

1 1990 онд орон нутгийн төсөвт хуваарилсан хөрөнгө дараах бүтэцтэй байсан: хувь хүний орлогод ногдуулах татвар-56%, газрын татвар 100%, шатдаг занар ашигласанд ногдуулах татвар 20%, барилгын материалд ногдуулах татвар 70%, ус ашигласны татвар 20%. Үзэх: Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ). С6283-284.

2 Мэргэжлийн ном бүтээлд хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжид хийсэн дүн шинжилгээнээс харахад зүүн европ, Балти орчмын улсуудад өмчлөх эрхийн жинхэнэ субъект нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болохоос тухайн нутаг дэвсгэрийн хүн ам биш юм. Хууль тогтоомжид ямар ч байсан өмчлөх эрхийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, эсхүл нутгийн удирдах байгууллага нь өмчийн удирдлагыг хүн амын нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлнэ гэж тэмдэглэсэн зүйл байхгүй. Тухайн тохиолдолд өөрөө удирдах байгууллага өөрийн өмчийг удирдах нь хоёрдмол шинжтэй, өөрийгөө төрийн эхлэл гэж ойлгож, нөгөө талаас, аж ахуй эрхлэгч субъектын бизнесийн боломжийг өмчийн удирдлагад хэрэгжүүлдэг. Энд бидний үзэж байгаагаар Зүүн Европын болон Балти орчмын судалгаанд хамрагдсан улсуудын нутгийн өөрийн удирдлагын “холимог” шинж илэрч байгаа юм. Үүний зэрэгцээгээр орон нутгууд нь нийтийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх нутгийн байгууллагын хувьд олсон орлогыг нутгийн оршин суугчдын ашиг сонирхолд үл хамаарах хүрээнд ашиглах эрхийг өөртөө олгох ёсгүй.

**Эстониин орон нутгийн орлогын бүтэц, 2009 онд**

|                                       | <i>Дүн<br/>(сая крон)</i> | <i>Нийт орлогод<br/>эзлэх хувь</i> |
|---------------------------------------|---------------------------|------------------------------------|
| Татварууд                             | 10 824                    | 53,6                               |
| Түүнд хувь хүний орлогын албан татвар | 9921                      | 49,1                               |
| Газрын татвар                         | 755                       | 3,7                                |
| Нийт орон нутгийн татвар              | 148                       | 0,7                                |
| Бараа, үйлчилгээний борлуулалт        | 2177                      | 10,8                               |
| Тэгшитгэх сан                         | 1102                      | 5,5                                |
| Урсгалд зардал дахь зорилтот хөрөнгө  | 3899                      | 19,3                               |
| Хөрөнгө оруулалтад зориулсан хөрөнгө  | 260                       | 1,3                                |
| Сангаас олгох дэмжлэг                 | 1084                      | 5,4                                |
| Эд хөрөнгийн борлуулалт               | 1084                      | 5,4                                |
| Бусад орлого                          | 1084                      | 5,4                                |
| Нийт орлого                           | 20 212                    | 100%                               |

Нутгийн өөрийн удирдлагын орлогын институтцийн шүүмжлэлтэйгээр харьцуулсан судалгаа нь Зүүн Европын бараг бүх улсад “хуваагдах орлогууд” гэж нэрлэдэг орлого байх бөгөөд эдгээр орлогын тодорхой хувь хэмжээ (пропорц) нь бидний үзэж байгаагаар төвлөрлийн тухай ойлголтоор тодорхойлогддог. Ийм тогтолцооны мөн чанар нь аль нэг эх үүсвэрээс орсон орлогын хэсэг нь төвлөрсөн төсөвт, нөгөө хэсэг нь орон нутгийн төсөвт ордогт оршино.

Жишээ нь, Унгарт хувь хүний орлогын албан татвар болон авто тээврийн хэрэгсэлд ногдуулах татвар “хуваагдах орлого”-д орно. Жишээ нь, 2008 онд хувь хүний орлогын албан татварыг улсын болон коммуны төсөвт 30:70 харьцаагаар хуваасан (харин 1992 онд 50:50; 1997 онд улсын төсөвт орох хувь нь 75% хүртэл өсч, 1998 онд 60% хүртэл буурсан). Үүнээс гадна авто тээврийн хэрэгслийн татварын 50% төвлөрсөн төсөвт орсон.

Чехэд хуваагдах орлогод Хувь хүн, хуулийн этгээдийн орлогод ногдуулах татвар багтдаг. Эдгээр татварын орлогыг улсын болон орон нутгийн төсвийн хооронд хуваарилах хувь хэмжээ нь хэд хэдэн жилийн туршид ойролцоогоор ижил байсан.

Хувь хүний орлогод ногдуулах албан татварыг дараах харьцаагаар хуваадаг, 37% нь улсын төсөвт, 63% нь нийгэмлэгийн төсөвт орно. Хуулийн этгээдийн орлогод ногдуулах татварын орлогыг 78:22% (эдгээр татвар нь орон нутгийн төсвийн орлогын тал хувийг бүрдүүлдэг).

Польшид орон нутгийн төсвийн санхүүгийн суурь асуудлыг нутаг дэвсгэрийн удирдлагын шат бүхэн буюу гмина, уезд, воеводагийн хувьд хангалттай сайн боловсруулсан.

“Нутгийн өөрийн удирдлагын орлогын тухай” хуульд зааснаар гминагийн орлогод дараах татвар бүрэн орно:

- хөдөө аж ахуйн;
- ойн;
- үл хөдлөх хөрөнгийн;
- тээврийн хэрэгслийн;
- дархан, жижиглэнгийн худалдаачинд татварын картын (патентын) хэлбэрээр төлсөн хувь хүний орлогын албан татвар;
- өв залгамжлал болон бэлэг;
- нохой эзэмшигчдээс;
- сүлдний, хөрс ашигласны, орон нутгийн хураамж;
- төрөл бүрийн торгууль;
- банкны хадгаламжийн хүү.

Чех, Польшид хуулийн этгээдийн орлогын албан татвар, Унгарт авто тээврийн хэрэгслийн албан татвар хуваагдах татварт орно.

Одоогоор Зөвхөн Чехэд “хуваагдах орлого” нийгэмлэгийн төсвийн орлогын тал хувийг бүрдүүлдэг (хувь хүний орлогын албан татвараас орон нутгийн төсөвт хуваарилах хувь өндөр учраас). Бусад орнуудад нийгэмлэгийн төсвийн дүнд тэдгээрийн нийт дүн нь нэлээд бага байдаг. Тийм учраас эдгээр төсвийн томоохон хэсгийг, харин Унгарт шийдвэрлэх хувийг урьдын адилаар улсын төсвөөс олгох татаас эзэлдэг<sup>1</sup>.

Орлогын хэсгээс өөр аль ч төсвийн бүтцийн хэсэг нь зарлагын хэсэг байдаг. Зүүн Европын улсуудын төсвийн зарлагад хийсэн дүн шинжилгээ нь тэдгээрийн олон янз байдал болон энэ нь тухайн улсын нийгэм-эдийн засгийн, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгуулалтаас шалтгаалдаг гэсэн дүгнэлт хийх боломжийг олгож байна.

Авч үзэж байгаа улсуудын хууль тогтоомж орон нутгийн төсвийн урсгал болон капитал зардлыг ангилдаг. Төсвийн урсгал зардал гэдэг нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын<sup>2</sup> өдөр тутмын үйл ажиллагааг хангах зардлыг хэлнэ. Харин капитал зардал нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын инноваци, хөрөнгө оруулалтын зардлыг хангадаг.

Нутгийн төсвийн орлогын ихэнх хэсгийг (тухайлбал, Чехэд 1993 онд

1 Үзэх, Бутаков Д.Д. Дурдсан бүтээл. Х 59-60.

2 Тухайлбал, жишээ нь, төсвийн урсгалд зардалд төсвийн ажилтнуудад төлөх цалин, хий, цахилгаан, усан хангамж, дулааны гэх мэт холбогдолтой зардал орно.

даатгалын шинэ тогтолцоог тогтоосонтой холбоотойгоор) эрүүл мэнд, боловсрол, урсгал зардал, капитал зардал, санхүүгийн үйл ажиллагаа (жишээ нь, зээл, хүү, облигацийн төлбөр), нийтийн үйлчилгээний дэмжлэг, тээвэр зэрэгт зарцуулна.

Польшийн нутгийн эрх барих байгууллага дараах зүйлийг хариуцна:

- газрын удирдлага, түүний төлөвлөлт;
- хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах;
- орон нутгийн төсөв, орон нутгийн өмчийн хөрөнгийн удирдлага;
- нийтийн тээврийн тогтолцоо; тээвэр; усан хангамж; хог ашиглалт;
- суурь боловсрол, соёл, спорт.

2007 онд гминагийн нийт зарлага нь 56074 сая польш злот байсан<sup>1</sup>.

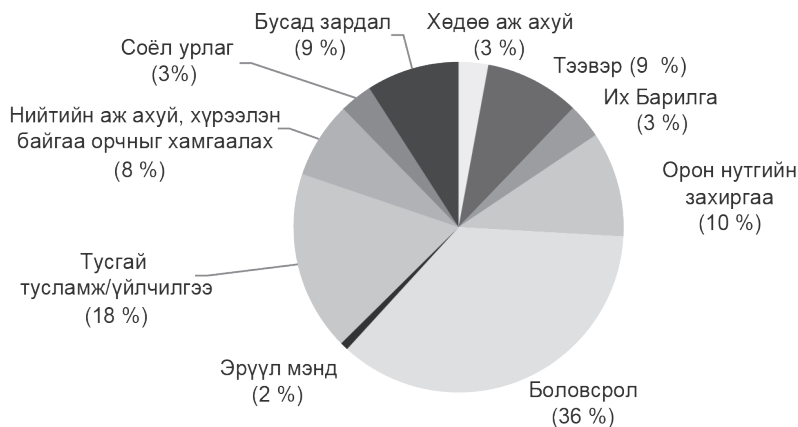
### **Польшийн нутгийн өөрийн удирдлагын зардлын бүтэц 2005-2008 (%)<sup>2</sup>**

|                                                     | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Хөдөө аж ахуй                                       | 2,6  | 2,9  | 2,8  | 2,9  |
| Тээвэр                                              | 7,2  | 8,8  | 8,4  | 9,3  |
| Орон сууцны барилга                                 | 2,8  | 2,9  | 3,1  | 3,4  |
| Нутгийн захиргааны үйл ажиллагаа                    | 10,9 | 10   | 10,4 | 10,3 |
| Боловсрол                                           | 39,6 | 36,1 | 36,5 | 35,9 |
| Эрүүл мэнд                                          | 0,9  | 0,8  | 0,8  | 0,8  |
| Нийгмийн тусламж үйлчилгээ                          | 17,1 | 19,7 | 19,2 | 17,6 |
| Нийтийн үйлчилгээ, хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах | 8,3  | 7,7  | 7,4  | 7,5  |
| Соёл урлаг                                          | 2,9  | 3,2  | 3,2  | 3,2  |
| Бусад зардал                                        | 7,7  | 7,9  | 8,2  | 9,1  |

<sup>1</sup> Польшид урсгал зардал нь уламжлал ёсоор зардлын үндсэн зүйл болдог. Иймээс 1997 онд урсгал зардал нийт зардлын 76.5%, эдгээрээс 23.8% нь цалинд төлөгдсөн.

<sup>2</sup> Польшийн Статистикийн Үндсэн байгууллагын үзүүлэлтээр, 2009 он

### 2008 оны Польшийн Гминагийн зардлын бүтэц, график



Польшийн нутгийн өөрийн удирдлагын зардлын хувь хэмжээний ДНБ-д эзлэх хувь (түүнчлэн улсын нийт зардал) жил тутам өсч байдаг бөгөөд энэ хандлага улс орны татварын шинэчлэлийн боломж, хурд, тогтвортой байдлын тухайд санаа зовоход хүргэдэг.

1991 онд нутгийн эрх барих байгууллагын нийт зардал ДНБ-д 7,4%, нийт зардлын 16%-ийг бүрдүүлж, 2001 он гэхэд 10,6 % болон 38% тус тус хүрч өссөн. 2005 онд орон нутгийн зардал ДНБ-д бүр 43,3% бүрдүүлсэн<sup>1</sup>.

Унгарын нутгийн удирдлагын зардлын шаталбар харьцангуй шилдэгт тооцогддог, учир нь нийтийн үйлчилгээний, соёл, спортын үйлчилгээний зардлыг бизнесийн, төсвийн бус байгууллага хангадаг. Орон нутгийн төсвийн зардлын хэсэгт уламжлал ёсоор сургуулийн өмнөх болон анхан шатны боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн үйлчилгээ, захиргааны зардал зэрэг хамрагддаг<sup>2</sup>.

1 Үзэх. Oulasvirta L. Turala M. Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments (Санхүүгийн тусгаар байдал болон төв засгийн газраас орон нутгийн эрх барих байгууллагад хандсан дэс дараатай бодлого) //International Review of Administrative Sciences, 2009.p.28.

2 Үзэх. Temesi I. Local Government in Hungary. P.373.

**2004-2007 оны Унгарын нутгийн өөрийн удирдлагын зардал (сая форинт)**

| <i>Зардлын категорууд</i>                                           | <i>2004</i> | <i>2005</i> | <i>2006</i> | <i>2007</i> |
|---------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Урсгал зардлууд                                                     | 658,5       | 687,3       | 708,3       | 729,4       |
| ажилтан, ажилчдын цалин                                             | 323         | 341,5       | 348,4       | 352,2       |
| нийгмийн халамжийн зардал                                           | 106,3       | 111,1       | 110         | 111,3       |
| бусад үйл ажиллагааны урсгал зардал                                 | 229,2       | 234,7       | 249,9       | 258,4       |
| Хөрөнгө оруулалт                                                    | 164,4       | 200,9       | 238,9       | 269,5       |
| газар бусад үл хөдлөх хөрөнгө ба материаллаг бус актив хөрөнгө авах | 95,7        | 106,7       |             | 134,8       |
| хувьцаа авах                                                        | 1,8         | 2,1         | 2,9         | 3,2         |
| Урсгал зардалд зориулсан буцалтгүй тусламж, дэмжлэг                 | 79,1        | 87,7        | 85,8        | 87,8        |
| Бодит байдлаар өгөх нийгмийн халамж                                 | 44,8        | 50,2        | 41          | 48,8        |
| Мөнгөөр олгох нийгмийн халамж                                       | 1,7         | 1,7         | 1,7         | 1,7         |
| Зээл, зээллэгийн эргэн төлөлт                                       | 4,2         | 4,3         | 5           | 5,9         |
| Нийт зардал                                                         | 925,2       | 994,2       | 1051,10     | 1364        |

Румынийн орон нутгийн төсвийн зардал дараах ангид хуваагддаг:

а) функционал байр суурьнаас-төсвийн зардлын дээд хэмжээ, зорилгоос хамааруулан (үйл ажиллагааны төрөл, категорт тохируулж) хэсэг, бүлэг, дэд бүлгийн тусламжтайгаар;

б) эдийн засгийн байр сууринаас -зардлын төрлөөс хамаарч (цалин, материал, капиталын зардал гэх мэт), нэршил, зүйл, мөрийн тусламжтайгаар тухайн төрлийн зардлыг нэгтгэх боломжийг хангахаар.

Орон нутгийн төсвийн бүтэц нь өөртөө хэсэг, бүлэг болон дэд бүлгийг багтаадаг, ингэхдээ бүлэг, дэд бүлэг бүрийн хүрээнд зардлыг нэр, зүйл, мөрд ангилдаг.

Орон нутгийн төсвийн функционал бүтэц нь төсвийн тухай хууль, төрийн санхүүгийн тухай хуулийн дагуу жилээр зохиогдох бөгөөд дараах

байдалтай харагдана<sup>1</sup>:

Хэсэг I. Хүн амд үзүүлэх төсвийн үйлчилгээ

Хэсэг II. Төрийн эрх мэдлийн байгууллагууд

Хэсэг III. Нийгэм болон соёлын хүрээний зардал: боловсрол (дээд боловсрол аспирантур орохгүй); эрүүл мэндийн хамгаалал; соёл, шашны арга хэмжээ, түүнчлэн спортын арга хэмжээ; нийгмийн хангамж, тэтгэмж, тэтгэвэр, бусад хөнгөлөлт.

Хэсэг IV. Нийтийн үйлчилгээ болон орон сууцны хүрээнд үзүүлэх үйлчилгээ, хүрээлэн байгаа орчин болон усыг хамгаалах: орон сууц-нийтийн үйлчилгээ; хөдөө аж ахуй, орон сууцны барилга байгуулалт; тээвэр, холбоо; эдийн засгийн бусад арга хэмжээ; бусад арга хэмжээ.

Хэсэг XI. Шилжүүлгүүд

Хэсэг XII. Зээллэгийн хэрэгсэл

Хэсэг XIII. Хүүгийн төлөлт, бусад зардал

Хэсэг XIV. Зээллэгийн төлөлт

Хэсэг XV. Нөөц хэрэгсэл

Хэсэг XVI. Зорилтот зардал

Хэсэг XVII. Зарлагаас давсан орлого/ төсвийн алдагдал.

Румынийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын төсвийн эдийн засгийн бүтэц:

- 1) хувь хүнд ногдох зардал;
- 2) материал болон үйлчилгээ үзүүлэхэд зориулсан зардал;
- 3) дэмжлэг;
- 4) шилжүүлэг;
- 5) зээлийн хүү;
- 6) капиталын зардал.

Литвын нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын зарлагын хамгийн чухал зүйл нь боловсрол, соёл-амралт, эрүүл мэнд, нийгмийн тусламжаас бүрдэх нийгмийн салбар мөн.

1999 онд нийгмийн салбарын зардал орон нутгийн нийт зардлын 4/5-ыг эзэлж байсан; нийт зардлын тэн хагас нь боловсролд ногдож байсан, харин дөрөвний нэгээс арай их хэсэг нь эрүүл мэндэд ногдож байсан. Орон нутгийн төсвийн бусад томоохон бүрэлдэхүүн хэсэг нь орон сууцны барилга, орон нутгийн эдийн засаг бөгөөд эдгээрт нийт зардлын дүнгийн 13% ногддог байсан.

---

<sup>1</sup> Международный опыт в области управления общественными финансами на субнациональном уровне (обобщенный и адаптированный к российским условиям) //Проект RFTAP/QCBS/ 3.6 Консорциум: ИБЗ, ИФЭМ, х 102-103.

Литвад явагдсан шилжилтийн явцад нийгмийн үйлчилгээний зардлын коэффициент нь өссөн. Энэ нь боловсрол, эрүүл мэндийн чиглэлд гарсан хөгжлийн давуутай талыг харуулж байна. Төсвийн бодит нөөцүүд багассан, гэхдээ нийгмийн үйлчилгээний хүрээ хохироогүй. Гэхдээ л шилжилтийн хугацаанд ДНБ, үүнтэй адилаар нийгмийн салбарт чиглэсэн бодит нөөцийн хэмжээний бууралт мөн багассаныг тэмдэглэх ёстой.

Орон нутгийн болон төвлөрсөн эрх барих байгууллагууд өөрсдийн төсвийн аравны нэг хувийг үндсэн хөрөнгөд хөрөнгө оруулж байсан, үлдэх хэсгийг урсгал зардалд зарцуулж байсан.

Эстонид нутгийн байгууллагын зардлын бүтэц аль ч байгууллагын хувьд хангалттай ялгамжтай шинжтэй байсан. Орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хэмжээ гэх зэрэгтэй холбоо, зүй тогтол гэх зүйл байхгүй. Олон талаар уламжлалт зардлын хүрээтэй нэлээд холбоотой байдал ажиглагддаг.

Нутгийн байгууллагын зардлын томоохон хэсгийг боловсролын зардал (орлогын 30%-иас илүү нь) бүрдүүлдэг, учир нь өөрийн удирдах байгууллагын боловсролын байгууллагууд (хүүхдийн цэцэрлэг, суурь сургууль, гимнази, тусгай сургууль)-ын аж ахуйн үйл ажиллагааг санхүүжүүлдэг, түүнчлэн боловсролын хүрээний ажилтнуудын цалин, захиргааны аппаратын үйл ажиллагааны зардлыг санхүүжүүлдэг.

Аж ахуйн, орон сууцны, нийтийн үйлчилгээний зардал томоохон хэсгийг бүрдүүлдэг, үүнд замын үйлчилгээ, усан болон бусад шугам сүлжээний трассын үйлчилгээ, газар зохион байгуулалт болон бусад олон зүйл орно.

Нутгийн өөрийн удирдлагын зардлын аравны нэг орчим хувийг засгийн газрын секторын үйлчилгээ буюу нутгийн өөрийн удирдлагын удирдлага (түшмэдүүд, улс төрчид, мэргэжил дээшлүүлэх курс гэх зэргийг оруулдаг) эзэлдэг.

Нийгмийн халамж үзүүлэх, соёлын асуудал, нийгмийн туслалцаа үзүүлэх, арга хэмжээ зохион байгуулах нь нутгийн өөрийн удирдлагын зорилтууд болохоор эдгээрийн зардал нутгийн өөрийн удирдлагын төсвийн томоохон хэсгийг эзэлдэг.

### Эстониин 2009 оны нутгийн өөрийн удирдлагын зардлын бүтэц<sup>1</sup>

|                                           | <i>Мөнгөн дүн<br/>(сая крон)</i> | <i>Нийт орлогод<br/>эзлэх хувь (%)</i> |
|-------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------|
| Засгийн газрын секторын ерөнхий үйлчилгээ | 11951                            | 9,4                                    |
| Улсын батлан хамгаалах                    | 0,3                              | 0,001                                  |
| Нийгмийн дэг журам аюулгүй байдал         | 85                               | 0,4                                    |
| Эдийн засаг                               | 2864                             | 13,5                                   |
| Хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах          | 795                              | 3,7                                    |
| Орон сууц, нийтийн (коммуны) аж ахуй      | 1103                             | 5,2                                    |
| Эрүүлийг хамгаалах                        | 168                              | 0,8                                    |
| Амралт, соёл, шашин                       | 2717                             | 12,8                                   |
| Боловсрол                                 | 9704                             | 45,7                                   |
| Нийгмийн хамгаалал                        | 1823                             | 8,6                                    |
| Нийт зардал                               | <b>21 25,430</b>                 | <b>100%</b>                            |

Нутгийн эрх барих нийт байгууллагуудын аравны нэг нь орлогын дөрөвний нэг буюу 25%-ийг захиргаанд зарцуулдаг. Айлаоэ-ийн хөдөөгийн орон нутгийн нэгжид энэ зорилгоор 55%-ийг; Сууре-Яанд 48%-ийг тус тус зарцуулдаг. Ору, Раплагийн хөдөөгийн болон Вильяндийн орон нутгийн нэгж засаг захиргааны асуудлыг шийдвэрлэхэд хамгийн бага буюу 4, 7 болон 7 %-ийг тус тус зарцуулдаг.

Төв Засгийн газар тойргийн харьцангуй өргөн хэмжээний ялгааг багасгах оролдлогыг авч хэрэгжүүлсэн. 1994 онд Засгийн газар нь бүс нутгийн бодлогын үзэл баримтлал, 1999 онд бүс нутгийн бодлогын стратегийг баталсан.

Дараагийн хандлага нь бүс нутгийн талаар эдгээр баримт бичигт тусгасан төрийн бодлогыг тодорхойлдог:

- бүсүүдийн ашиг сонирхлыг тооцсон улс төрийн шийдвэрийн төлөө улсын хэмжээний бодлогоос ухрах;
- бүсийн хөгжлийг дэмжих зорилгоор өөр өөр секторуудад илүү өндөр түвшинд бодлогыг нийцүүлэх;

<sup>1</sup> Эстониин Сангийн яамны үзүүлэлт; <http://www.estonica.org.ru/Государство/> Местные самоуправления/ Финансирование местных самоуправлений

- орон нутгийн санаачлагыг дэмжих, үр нөлөөг дээшлүүлэх;
- олон өөр хэлбэр, аргыг хэрэглэх;
- арга хэмжээг сонгоход уян хатан байдлаар хандах;
- шагнах арга хэмжээнээс зайлсхийж, ажлыг дэмжих дээр үндэсэлсэн аргыг хэрэглэх;
- бүсийн санал санаачлагад санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх;
- Европын зөвлөлийн бүсийн стандартад нийцсэн бодлогыг дэмжих.

Орон нутгийн өмчийн тухай ойлголт 1989 онд “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг байгуулах тухай” хуулийг баталснаар бий болсон бөгөөд энэ нь 1993 онд баталсан “Нутгийн удирдах байгууллагын зохион байгуулалтын тухай” хуулиар улам хөгжсөн.

Орон нутгийн үндсэн сан-хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах журмыг орон нутгуудын зөвлөлийн дүрмээр тогтоодог. Нутгийн эрх барих байгууллага төрөөс үнэ төлбөргүй өмчлөлд нь шилжүүлсэн эд хөрөнгийг эдгээр нь нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх шаардлагыг хангахгүй болсон буюу шаардлагагүй бол худалдах эрхтэй.

Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудын орон нутгийн төсвийн зохицуулалтыг судалгааны хүрээнд санхүүгийн хяналтын хэлбэр, аргыг авч үзэх шаардлагатай гэж харагдаж байна. Учир нь төр нь нэг талаас, үүнд зарцуулах санхүүгийн нөөцгүй, нөгөө талаас, үүнд зохистой хяналт тавих боломжгүй бол нийгэм эдийн засгийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хангаж чадахгүй. Санхүүгийн чадвартай хяналттай байх нь “санхүүд”<sup>1</sup> тохирсон хяналтын чиг үүрэгтэй байх нөхцлөөр бүрддэг.

Санхүүгийн хяналт нь мөнгөн хөрөнгийг бий болгох, ашиглах хэрэгсэл болохын хувьд хуваарилалтын үйл ажиллагааны явцыг бодитой болгодог.

Эрдэм шинжилгээний мэргэжлийн бүтээлүүдэд бичихдээ санхүүгийн хяналт гэдэгт эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдсан “санхүүгийн төлөвлөлтийн оновчтой, цаг хугацааны алдагдалгүй байдал, холбогдох санд мөнгөн хөрөнгө үндэслэл бүхий, бүрэн орж байгаа байдал, тэдгээрийн ашиглалт зөв, үр нөлөөтэй байдлыг хянах төрийн, орон нутгийн, нийгмийн байгууллагууд, аж ахуй эрхлэгч субъектуудын үйл ажиллагаа”<sup>2</sup>-г ойлгоно.

Зүүн Европын ихэнх улсын хууль тогтоомж санхүүгийн хяналтын хэлбэрт онцгой анхаарал хандуулдаг. Тухайлбал, Польшийн нутгийн зөвлөлүүд өөрсдийн төсвийг хянагч-аудиторуудаас бүрддэг бүсийн

1 Эшлэл: Финансовое право.. Их, дээд сургуулиудад зориулсан сурах бичиг./Редактор Е.Ю.Грачев, Т.П.Толстопятенко. М: ТК “Вельби”, 2003, х 37.

2 Үзэх, Финансовое право. Х 37-38.

Тооцооны танхимд заавал хүргүүлэх үүрэгтэй. Хянагчдын чиг үүрэгт нутгийн зөвлөлийн үйл ажиллагаа болон төсвийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хянах ордог<sup>1</sup>.

Унгарын хяналтын байгууллагыг парламент байгуулсан бөгөөд Засгийн газраас хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг, түүний үндсэн үүрэг нь төрийн зарлагын зүйлийн хэрэгжилтэд хяналт тавих юм. Санхүүгийн хяналт нь тусгай төлөөлөгчийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хамрахгүй учраас шалгалтын удирдах газар бүх улсын татаасын ашиглалтыг хянадаг<sup>2</sup>.

Зүүн Европын улсуудын нутгийн байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих санхүүгийн хяналтын онцлог нь дараахад оршино: нэг талаас, улсын төсвөөс дэмжлэг буюу зээл хуваарилсан тохиолдолд ийм хяналтыг төрөөс тусгайлан эрх олгосон хяналтын байгууллага хэрэгжүүлнэ, нөгөө талаас, нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн байгууллага.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгуулалтын өөр өөр түвшний төсөв хоорондын харилцааг Зүүн Европ, Балт орчмын улсуудад дараах зарчмаар зохион байгуулдаг:

- Харилцан хариуцлага хүлээх;
- Орон нутгийн төсвийн орлогыг тэгшитгэх;
- Төрийн эрх барих байгууллагаас гаргасан шийдвэрээс шалтгаалан орлого буурч, зарлага нэмэгдсэн тохиолдолд орон нутгийн төсөвт нөхөн олговор хийх;
- нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын өөрийн төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх сонирхлыг дээшлүүлэх;
- төсөв хоорондын харилцаа ил тод, хууль ёсны байх.

Судалгаанд хамрагдсан орнуудын хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомж болон эрх зүйн чиглэлийн бүтээлүүдэд хийсэн дүн шинжилгээ дараах дүгнэлтийг хийх боломж олгож байна: хууль тогтоомжоор тогтоосон минимал төсвийн зардлын хэсгийг төлөөллийн дээд шатны байгууллагаас тогтоосон норм, нормативын дагуу хууль болон бэлэн байгаа хөрөнгийн үндсэн дээр тодорхойлох бол минимал төсвийн орлогын хэсэг нь дээд шатны эрх барих байгууллагаас баталгаажуулсан зайлшгүй гарах хамгийн бага зардлыг нөхөж байх ёстой.

Ийнхүү орлого хүрэлцээгүй нөхцөлд зардлыг дээд шатны төлөөллийн байгууллагаас хуваарилсан татаас, дэмжлэг, субвенцээр санхүүжүүлнэ<sup>3</sup>.

1 Үзэх, Ковальчук А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл, X 181.

2 Үзэх, Хорват Т.М. Жагсаалтад дурдсан бүтээл, х 110.

3 Үзэх: Horvath T.M. Directions and Differences of Local Changes. (Нутгийн өөрчлөлтийн чиглэл ба ялгаа) P. 54-55.

Гэхдээ Зүүн Европ болон Балти орчмын улсуудын нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын хамгийн чухал асуудлын нэг нь явагдаж байгаа интеграцийн үйл ажиллагаанаас үл хамааран ихэнх хэсгийг нь орон нутгийн төсөв нь урьдын адил татаасаар бүрддэг тосгод, сууринг хамруулсан өртэй-орон нутгууд хэвээр үлдэж байна. Том биш орон нутгуудын өсөн нэмэгдэж байгаа өр нь эцэстээ орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг худалдан борлуулахаас өөрцгүй байдалд хүргэж, энэ нь бодоход нутаг дэвсгэрийн тэнцвэртэй хөгжилд огт эергээр нөлөөлөхгүй бөгөөд удаан хугацаанд үргэлжилнэ.

Үүний зэрэгцээгээр Зүүн Европ, Балтийн тэнгис орчмын улсуудын туршлага бүсийн хөгжлийн хувьд онцгой ялгаа байхгүй жижиг улсуудад хүртэл нутгийн өөрийн удирдлагад зориулж төвлөрсөн журмаар тогтоосон стандарт татаас нь бүсүүдийн хувьд ч, тусдаа хотуудын хувьд ч, нутаг дэвсгэрийн нийгэмлэгийн хувьд ч ижил нөхцөл бий болгодоггүй болохыг харуулсан. Жишээ нь, Унгарт<sup>1</sup> татаас нь их биш хүн ам оршин суугаа сууринд илүү ашигтай, дунд болон том хотуудад бага ашигтай болж таарсан<sup>2</sup>.

Өөрөөр хэлбэл, загварчилсан хандлагад хэд хэдэн дутагдалтай тал байна.

Орон нутгийн санхүүжилтийн тогтолцоо нь Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудын хувьд улсын хэмжээний маргаантай асуудал хэвээр байна. Орлогын хувь хэмжээ харьцангуй бага байгаагаас шалтгаалан нутгийн өөрийн удирдлагын санхүүгийн тогтолцоо нь бүхэлдээ тогтворгүй, үүнээс үүдээд аж ахуй-эдийн засгийн нөхцөл нь ч тогтворгүй байна. Хэдийгээр хийсэн дүн шинжилгээ орон нутгийн төсвийн хэмжээ тогтмол өссөөр байгаа гэж харуулсан ч эцсийн дүнд эдгээр нь тухайн улсууд дахь инфляцийн түвшинд тохирохгүй байгаа юм.

Ийнхүү Зүүн Европ, Балти орчмын социалист гэгдэж байсан улсуудад нутгийн өөрийн удирдлагыг шинэчлэх үйл ажиллагааг бидний үзэж байгаагаар орон нутгийн өсөн нэмэгдэж байгаа зардлыг нөхөхөд зайлшгүй шаардлагатай орон нутгийн санхүүжилтийн зохистой удирдлагыг хамт хэрэгжүүлэх ёстой. Нутгийн өөрийн удирдлагын бие даасан байдлыг хангахын тулд нутаг дэвсгэрийн өөрийн орлогын эх үүсвэрийг бэхжүүлэх,

<sup>1</sup> Нэлээд судлаачдын үзэж байгаагаар Унгарт орон нутгийн төсвийн орлогод өөрийн болон хуваарилсан хөрөнгийн эзлэх хувь онцгой бага. Өөрийн хөрөнгө нь 1991 онд 17%, 1993 онд 16,6%, хуваарилсан хөрөнгө нь 1991 онд 11,9%, эдгээр хоёр төрлийн хөрнгө нь хамтдаа эдгээр онуудад 28,9 болон 22%- ийг эзэлж байсан. 1997 онд өөрийн болон хуваарилсан хөрөнгө нь коммуны нийт орлогын 30,3%, 1998 онд -27% өгч байсан. Үзэх: Бутаков Д.Д. жагсаалд дурдсан бүтээл. Х 59

2 Үзэх: Бутаков Д.Д. Жагсаалд дурдсан бүтээл. х.60

орон нутгийн төсвийн төвлөрсөн татаасаас хамаарах хамаарлыг сааруулах нь онцгой чухал ач холбогдолтой юм.

Ерөнхийдөө татаасаар улсын хэмжээний буюу бүсийн ач холбогдолтой зардлын тодорхой төрлийг нөхөх буюу нутаг дэвсгэрийн санхүүгийн нөхцөл байдлыг тэгшитгэх арга хэмжээг санхүүжүүлэх нь зүйтэй харагддаг.

Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудын хууль тогтоомжид нутгийн өөрийн удирдлагын санхүүжилтийн асуудлыг хангалттай нарийвчлан зохицуулсан хэдий боловч өнөөдрийн байдлаар тухайн улсуудад орон нутгийн төсвийг бүрдүүлэх, орон нутгийн өмчийг бүрдүүлэх асуудал тулгамдсан асуудал болоод байна. Гэхдээ судлагдаж буй орнууд Европын холбоонд нэгдэж, түүний бүтцийн сангуудаас тэдгээрт хөрөнгө хуваарилж байгаа нь нутгийн өөрийн удирдлагын институтцийн шинэчлэлийг ардчилал талаас нь үргэлжлүүлэх боломж олгож байна.

ISBN 978-9919-9618-1-7



9 789919 961817