

Оросын
Холбооны
Улсын
Улс Түмний
Найрамдлын
Их Сургууль

ГАДААД
ОРНУУДЫН

ОРОН НУТГИЙН
ЭРХ ЗҮЙ
СУРАХ БИЧИГ

ОНОЛ БА ОРЧИН
ҮЕИЙН ПРАКТИК

Оросын Холбооны Улсын Улс Түмний
Найрамдлын Их Сургууль

ГАДААД ОРНУУДЫН ОРОН НУТГИЙН ЭРХ ЗҮЙ

Онол ба орчин үеийн практик

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

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

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

Юнити

Unity

Москва * 2017

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

УДК 342.553(1-87)(075.8)

ББК 67.400.7(3)я73-1

М90

Үндсэн хуулийн эрх зүй, үндсэн хуулийн
шүүх ажиллагааны Кафедра

Зохиогчид:

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

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

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

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

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

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

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

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

ISBN 978-5-238-02972-6

СІР РГБ Агентлаг

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

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

ББК 67.400.7(3)я73-1

ISBN 978-5-238-02972-6

© ЮНИТА-ДАНА Хэвлэл, 2017

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

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

Оросын Холбооны Улсын Улс Түмний
Найрамдлын Их Сургууль

ГАДААД ОРНУУДЫН ОРОН НУТГИЙН ЭРХ ЗҮЙ

/МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН/

Сурах бичиг

Онол ба орчин үеийн практик

ДАА 340

ННА 67

Г-132

Зохиогчид:

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

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

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

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

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

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

Гадаад орнуудын орон нутгийн эрх зүй Онол ба орчин үеийн практик

Хянан тохиолдуулсан:

Хууль зүйн ухааны доктор, профессор

В.В.Еремян

Орос хэлнээс орчуулсан: Г.Цэрэндулам

Редактор:

Д.Мөнхгэрэл

Д.Ганзориг

Эхийг бэлтгэсэн:

Д.Ганчимэг

Зохиогчийн бүх эрх хамгаалагдсан.

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

ISBN 978-5-238-02972-6 (Орос)

ISBN 978-9919-9618-1-7 (Монгол)

Адмон принт хэвлэлийн газар

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

Бүлэг 2

ЭХ ГАЗРЫН БОЛОН АНГЛО-САКСОНЫ ЗАГВАР БҮХИЙ УЛСУУДЫН НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ БОЛОН НУТГИЙН УДИРДАХ БАЙГУУЛЛАГЫН БҮТЭЦ, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХЭЛБЭР

2.1. Эх газрын эрх зүйн бүлийн улсуудын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын зохион байгуулалт

Орон нутгийн эрх зүйн асуудлаарх эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдэд нутгийн үйл ажиллагааны удирдлагын тогтолцоо нь ихэвчлэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийн дагуу байгуулагддаг, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж нь нутгийн эрх барих байгууллагын үйл ажиллагаагаа явуулах орон зайн хязгаар болдог гэж хүлээн зөвшөөрсөн байдаг¹.

Онолын ийм байр сууринаас зөвлөлтийн эрдэмтэн-эрх зүйч А.А.Транины “засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бүтцийг зохион байгуулалт-эрх зүйн үүднээс авч үзэхэд хоёр үндсэн нөхцөлийг санаж байх учиртай. Нэг талаас, өөр өөр улс орон дахь бүтцийн эдгээр хувилбаруудыг нэгтгэдэг зүйл нь: тэдгээр нь орон нутаг дахь төрийн удирдлагын нутгийн удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны нутаг дэвсгэрийн суурь, материаллаг үндэслэл болдогт оршино. Нөгөө талаас, хөрөнгөтөн орнуудад нутгийн байгууллагын үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа нутаг дэвсгэрийн хэсэг бүхнийг нутаг дэвсгэрийн хамт олон гэж үздэггүй, үүнээс үүдэн сонгогдсон орон нутгийн байгууллагатай байдаг²” гэсэнтэй санал нийлэхгүй байж болохгүй.

Тиймээс нутгийн өөрийн удирдлагын нутаг дэвсгэрийн байгуулалт гэдэг нь нэгэнт бүрэлдсэн түүх-газар зүйн нөхцөлийг харгалзан, нутаг дэвсгэрийн шинжээр хүн амыг хуваарилна гэдгийг анзаарах учиртай. Н.В.Постовойн

¹ Үзэх. Черкасов А.И. Сравнительное местное самоуправление: теория практика. С.47

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

нотолсноор “хэрвээ, жишээ нь, аж ахуй эрхэлж байгаа субъект - хүмүүсийг мэргэжлийн ашиг сонирхлоор нэгтгэдэг бол, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь нийтийн засаглалын байгууллага болохынхоо хувьд нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтыг урьтал болгодог”¹. Өөрөөр хэлбэл, нутгийн өөрийн удирдлагын нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалт нь төр-нутаг дэвсгэрийн байгуулалтын бүрэлдэхүүн хэсэг гэж харагдаж байна.

Нутгийн өөрийн удирдлагын институтийн Оросын судлаач И.В.Выдрин, А.Н.Кокотов нар ингэж үздэг:

Улс орны төр-нутаг дэвсгэрийн байгуулалт гэдэгт дараахыг ойлгох нь зүйтэй, улсын нийт иргэдийн ашиг сонирхлын үүднээс нутаг дэвсгэрийг хэсгүүдэд хуваах; төр болон нутаг дэвсгэрийн тодорхой нэгж хоорондын болон нутаг дэвсгэрийн тодорхой нэгжүүдийн хоорондын харилцааг төрийн эрх зүйн байдлыг бүхэлд нь болон түүнийг бүрдүүлж буй дотоод хэсгүүдийнх нь эрх зүйн байдлыг бэхжүүлэх замаар журамлах; улсын нутаг дэвсгэрийн тодорхой нэгжийг бий болгох, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах журмыг тогтоох....²

Улсыг засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжид хуваах нь чухал ач холбогдол болохыг бусад эрдэмтдийн зэрэгцээгээр В.Е.Чиркин ийнхүү тэмдэглэжээ:

Маш цөөн тооны улсыг эс тооцвол (жишээ нь, Арубу, Бахрейн, Науру, эсхүл Тувалу) улс орныг зөвхөн төвөөс удирдах боломжгүй. Тийм учраас түүний нутаг дэвсгэр (эсхүл холбооны улсад муж улсуудын нутаг дэвсгэр)-ийг засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн өөр өөр түвшний (нийгэмлэгийн, районы, мужийн) нэгжүүдэд хуваадаг бөгөөд тэдгээрийг байгуулахад нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, эдийн засгийн үзүүлэлтүүд, газар зүйн нөхцөл, хүн амын тоо, үндэстний бүрэлдэхүүн гэх мэт олон хүчин зүйлүүдийг харгалзан үздэг³.

Орчин үеийн улсуудын нутаг дэвсгэрийг засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжид хуваах нь тодорхой улсын түүхэн хөгжлийн онцлог нөлөөн дор бий болдог. Тухайлбал, Франц Улс хувьсгалын ялалтын дүнд

1 Постовой Н.В. Муниципальное право России. М. Юриспруденция, 2000. Х60.

2 Выдрин И.В. Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М. Норма, 1999, с 113.

3 Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного ведения. М. Издательский дом “Артикул” 1997. х.332.

хэмжээгүй эрхт хаант засгийн үеийн засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг татан буулгаж, XIX зууны 80-аад онд шинэ хуваарь хийсэн (коммун, департамент). Ийм нутаг дэвсгэрийн ялгарал XX зууны 80-аад оныг хүртэл хадгалагдаж байсан бөгөөд түүний гол зорилго нь төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах явдал байсан. XIX зуунд Герман, Италид одоогийн засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн тогтолцооны гол элементүүд үүссэн.

Ром-германы эрх зүйн бүлд багтдаг баруун европын улс төр-нутаг дэвсгэрийн холбооны болон нэгдмэл тогтолцоо бүхий ихэнх улсын (Бельги, Герман, Испани, Итали, Нидерланд, Португал) засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бүтэц нь францын тогтолцооны хүчтэй нөлөөнд орсон. Наполеоны дайны байлдан дагуулалт, Бонапарт байлдан дагуулж байгуулсан нэгдсэн хаант улсад нэгтгэсэн нь Европын өөр өөр бүсүүдэд ихээхэн нөлөө үзүүлсэн. Үүний дүнд XVIII зууны төгсгөлд Франц Улс эх газрын Европын хэмжээнд цорын ганц үндэсний төр болж үлдсэн, үндэсний-төрийн байгуулалтын аливаа оролдлогын онцлог загвар болсон. Францын хаант Улсын үеэс үүссэн нэгдмэл төрийн байгуулалтын тухай үзэл санааг XX зууны туршид улс орнууд туршсаар ирсэн. Нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлаар дагнасан нэрт эрдэмтэн В.Б.Евдокимов, Я.В.Старцев нар “энэхүү загвар нь бүр XX зуунаас нэмэлт дэмжлэгийг дарангуйлан захирагч дэглэмүүдийн зүгээс хүлээн авсан (Грек, Португал, Испани, Герман)”¹ гэж үздэг.

Эдгээр улсуудад орон нутгийн өөрийн гэсэн онцлог бүхий тогтолцоо бүрддэг.

Ийм тогтолцоонд тодорхой нутаг дэвсгэрийн хүн амын жам ёсны нэгдэл нь төвлөрсөн төрийн удирдлагатай, тэр нь нутгийн өөрийн удирдлагыг давамгайлсан нөхцөлд бий болдог. Гэвч францын тогтолцооны нөлөө нь хаант засгийн бүх нутаг дэвсгэр дээр абсолют байгаагүй, энэ нь зарим талаар нутгийн удирдлагын ромын (Франц, Итали), германы (Герман, Австри, Бельги, Нидерланд) загваруудын хоорондын ялгааг тодотгож байсан. Үүнээс гадна Франц, Итали нь нэгдмэл улс, Герман, Австри, Бельги, Нидерланд нь холбооны улс бөгөөд бүгд нутгийн удирдлагыг зохион байгуулах өөрийн гэсэн онцлогтой улсууд байсныг харгалзан үзэх ёстой. Эх газрын эрх зүйн бүлийн энд дурдсан улс бүр францын тогтолцоог өөрийн практик хэрэгцээнд тохируулан шинэчилж, өөрчилж ашигласан, үүний дүнд нэг үзэгдлийн өөр өөр хувилбар үүссэн.

Засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт хоёр, гурав, дөрвөн түвшинтэй байдаг.

¹ Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Жагсаалтад дурдсан бүтээл, х 45.

Дараах байдлаар ангилдаг:

А) нийгэмлэг (община)-ийн нэгжийн түвшин (община, коммун гэх мэт), олон ардчилсан улсын үндсэн хуулийн эрх зүйд “жам ёсны суурин” гэж авч үздэг;

Б) бүсийн түвшин-төрийн эрх барих байгууллагын актаар “дээрээс” байгуулсан, энэ ойлголтод засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн “зохиомол” нэгж-үүнд муж, губерн, район зэргийг оруулдаг.¹

Энэхүү ялгаа нь нутгийн өөрийн удирдлага болон нутгийн удирдлагыг зохион байгуулахад томоохон ач холбогдолтой байдаг. Жишээ нь, “эх газрын удирдлагын тогтолцоонд бүсийн түвшний нэгжид төвийн (ерөнхийлөгчийн, засгийн газрын, дотоод хэргийн яамны) төлөөлөгчийг томилдог, уг этгээд нь “дээрээс” томилогдсон албан тушаалтан байхгүй нийгэмлэгийн өөрийн удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд захиргааны хяналтыг хэрэгжүүлнэ.”²

Европ тивд засаг-захиргааны нэгжийн бараг бүх төрөл тааралддаг. Тухайлбал, Францад-коммун, кантон, тойрог, департамент, бүсийг; Италид-коммун, тосгон, мужийг; Англид- тойрог, гүнлэгийн нутаг дэвсгэрийг; Германд - нийгэмлэг болон тойргийг засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид тооцдог.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэг түвшний нэгжүүдийг улс орнуудад өөр өөрөөр нэрлэдгийг мэдвэл зохино. Жишээ нь, Люксембург Улсад нутгийн өөрөө удирдах эрх мэдлийн үйл ажиллагааны үндсэн район нь кантон байхад, энэ нь Францад шүүхийн тойрог байх, Швейцарьт Холбооны субъектыг кантон гэж нэрлэдэг байх жишээтэй³. Тойргийн тухайд ч ийм зүйл хэлэх боломжтой. Франц Улсад (Парис, Марсель, Лионыг оролцуулахгүйгээр) тойрог нь сонгогдсон хуралгүй бөгөөд төрийн албаны үйл ажиллагааны хязгаарыг тодорхойлдог байхад Германд энэ нь нэг талаас, нутгийн удирдлагын дунд шатны төлөөллийн байгууллага бүхий салаа, нөгөө талаас, засгийн газрын тойрог бөгөөд удирдлагыг нь төвөөс томилдог байна. Мөн нутгийн төлөөллийн байгууллагыг ихэвчлэн доод болон дунд (бүсийн) түвшинд байгуулдаг. Бүсийн зөвлөл нь доод шатны төлөөллийн байгууллагын үйл ажиллагаанд ерөнхий зохицуулалт хийх чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

Уламжлалт доод шатны засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн ангилал

1 Үзэх: Сравнительное конституционное право: Сурах бичиг /Отв.ред. В.Е.Чиркин. М. Междунар.отношения, 2002. X 267

2 Мөн тэнд х 267-268

3 Үзэх: Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. X394

нь коммун (Франц, Италд) болон нийгэмлэг /община/ (Германд) байдаг. Ийм нэгж засаг захиргаа -нутаг дэвсгэрийн байгуулалтын тогтолцоонд хамгийн олон нь байдаг. Нутгийн удирдлагын үндсэн байгууллага нь доод шатанд нутгийн өөрөө удирдах зөвлөл байх бөгөөд зөвлөл нь төлөөллийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагатай байна. Нутгийн удирдлагын төлөөллийн байгууллагыг заавал сонгуулиар бүрдүүлдэг.

Франц Улсад коммун бүрт нутгийн зөвлөлийг бүх нийтээр, шууд санал хураалтаар бүрдүүлэх бөгөөд зөвлөл нь өөрийн бүрэлдэхүүн дундаас 6 жилийн хугацаагаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүн буюу мэр, түүний орлогчдыг сонгоно. Мэр болон түүний орлогчид нь орон нутагт коммуны гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага /муниципалитет/-ыг бүрдүүлнэ. Коммуны гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын зөвлөхийн тоог 1982 оны 11 сарын 19-ний хуулиар зохицуулж байгаа бөгөөд энэ хуульд зөвлөлд доод тал нь 9 (100-гаас доош хүнтэй коммунд), дээд тал нь 69 (300 мянган хүнтэй коммунд) зөвлөхтэй байхаар заасан. Парис, Марсель, Лион зэрэг томоохон хотуудын тухайд нутгийн өөрөө удирдах зөвлөлд 163, 101, 73 хүнийг сонгохоор тусгай зохицуулалт хийсэн байна¹. Зөвлөлийн бүрэн эрхийн хугацаа нь зургаан жил байна.

Франц Улсын мэрийн албан тушаалын онцлог нь тэр нэг талаас, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүн, нөгөө талаас, коммун дахь төвийн эрх мэдэл бүхий байгууллагын төлөөлөгч байдагт оршино. Хэдийгээр Зөвлөл нь шүүхэд хандах замаар мэрт нөлөөлөх боломжтой боловч нутгийн удирдлагын энэ түвшинд хүртэл төрийн үүрэг маш их байдаг.

Төрийн төлөөлөгчийн хувьд мэр нь иргэний баримт бичгийг бүртгэх, цагдаагийн төлөөлөгчийн чиг үүрэг, төрийн хууль тогтоомжийг нийтлэх, сонгууль зохион байгуулах, гарын үсэг гэрчлэх, цэргийн үүрэгтнийг бүртгэх, иргэний хамгааллыг зохион байгуулах, анхан шатны сургуулийн ажиллагаанд хяналт тавих, барилга барих зөвшөөрөл олгох чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

Мэр, төр болон коммуны өөр хоорондын харилцаа нь мэр нь коммуны төлөөлөгчийн хувьд гурван янзын бүрэн эрхийг эдэлдгээр тодорхойлогддог:

- 1) өөрийн үндсэн бүрэн эрх;
- 2) зөвлөлийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх бүрэн эрх;
- 3) зөвлөлөөс эрх шилжүүлсэн бүрэн эрх.

Өөрийн үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд юуны өмнө нутгийн цагдааг удирдах, нутгийн албадыг удирдах гэсэн гол чиглэлээр мэр нь өөрөө бие даан үйл ажиллагаагаа явуулна. Үлдсэн хоёр тохиолдолд Зөвлөл нь мэрт

1 Үзэх: Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. X 62

заавал биелүүлэх даалгавар өгөх эрхтэй. 1943 оны 1 сарын 26-ны хуулиар мэрт зөвлөхүүд болон итгэмжлэгдсэн этгээдүүдээс бүрдсэн өөрийн кабинет байгуулах эрхийг олгосон.

Герман Улсын нутгийн өөрөө удирдах болон удирдах байгууллагууд өөрийн гэсэн онцлогтой. Энд холбооны, муж /земля/ улсын гэсэн удирдлагын хоёр түвшинт тогтолцоо үйлчилдэг. Коммун нь муж улсын салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг байдаг бөгөөд коммуны эрх зүй нь мужийн тухай хууль тогтоомжийн онцгой бүрэн эрх мэдлийн хэсгийг бүрдүүлдэг. Нутгийн өөрийн удирдлагын институтийг орчин үеийн Герман Улсад ардчиллын үндсэн элементийн нэг гэж үздэг. Нутгийн өөрийн удирдлагын ардчилсан эхлэлийг нэрлэсэн “суурь ардчилал” гэсэн хэллэгийг германы шинжлэх ухаанд хэрэглэдэг.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа 1949 оны Үндсэн хуульд зааснаар Герман Улс нь холбооны улс бөгөөд хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн хэвтээ тал нь төрийн эрх мэдлийг холбоо болон түүний субъект-муж улсууд хооронд хуваарилах босоо хуваарилалттай хосолж байдаг. Нутгийн өөрийн удирдлагын зарчим ихэвчлэн засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн хамгийн жижиг нэгж болох коммун, тэдгээрийн нэгдэл болох район, тойрогт хамаатай байдаг. Район болон тойрог нь засаг-захиргааны удирдлагын үүрэг гүйцэтгэх нь цөөнгүй бөгөөд сонгууль явуулахад сонгуулийн тойргийн үүрэг гүйцэтгэдэг болохыг тэмдэглэх ёстой. Ингэснээр чухамдаа коммун нь нутгийн өөрийн удирдлагын нэлээд чухал элемент болдог, энэ онцлогоос шалтгаалан ер нь нутгийн өөрийн удирдлагыг коммуны нутгийн өөрийн удирдлага гэж ойлгодог.

ХБНГУ-ын Үндсэн хуульд нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын тодорхой зохицуулалт байхгүй. 28 дугаар зүйлд зөвхөн нийгэмлэг /община/ болон тойрогт бүх нийтээрээ, шууд сонгуулиар, нууц санал хураалтын үндсэн дээр төлөөллийн байгууллагыг байгуулна гэж заасан байдаг. Ийм байдлаар нийгэмлэг болон түүний нэгдэлд орон нутгийн аж ахуйн асуудлаар нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхийг олгосон. Мужуудын Үндсэн хуульд үүнтэй төстэй томъёолол бий.

Германы коммуны тогтолцооны онцлог нь нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын муж улсын нэгдсэн тогтолцоо байхгүй бөгөөд удирдлагын олон түвшинтэйд оршино. Муж улс бүрт нутгийн удирдах байгууллагын өөрийн гэсэн онцлогтой. Үүн дээр бас, нэг муж улсын дотор нь ч илт ялгаатай зүйлүүд байгаа”¹, тийм боловч муж улс бүрт (нэгэн зэрэг

1 Дам эшлэл: Ильинский И.П. Система органов управления в ФРГ. (ХБНГУ-ын нутгийн удирдлагын тогтолцоо), М., 1977. х 75.

муж, нийгэмлэг болдог хот-муж орохгүй) нийгэмлэгийн, хотын, хөдөөгийн тойрог байдаг. Зарим муж улсуудад, тухайлбал, Баварид Нийгэмлэгийн холбоо, Рейндланд-Фальце, Хойд Рейне-Вестфалийн Мужийн холбоо гэж байдаг.

Нийгэмлэгийн удирдлагын түвшинд нэг талаас, муж улсын хүрээнд төвөөс томилсон, зөвхөн түүнд харьяалагддаг засаг захиргааны байгууллагуудыг хамарсан тогтолцоо, нөгөө талаас, нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоо-нийгэмлэг, тойргийн хүн амаас сонгосон төлөөллийн байгууллагыг хамарсан тогтолцоо үйлчилдэг.

Энэ улсын хууль тогтоомжид “тойргууд” гэдэгт нэгдсэн нэг мөр ойлголт байдаггүй. Гэхдээ муж улсуудын хууль тогтоомжид дүн шинжилгээ хийхэд тойрог нь хоёрдмол байдалтай гэсэн дүгнэлт хийх боломж гардаг учир нь тойрог нь мужийн захиргааны салбар бөгөөд үүний зэрэгцээ томсгосон коммуны нэгж мөн. Энэ тодорхой бус байдал нь зарим эрдэмтдийн тэмдэглэсэнчлэн “тойрог нь нутгийн өөрийн удирдлагатай корпораци мөн (Бавари), нутаг дэвсгэрийн корпораци (Доод Саксон, Хойд Рейн Вестфали), нийтийн эрх зүйн корпораци (Баден Вюртенберг, Гессен, Саар) гэсэн тодорхойлолт муж улсуудын Үндсэн хуульд бий”¹. Гэвч тойргуудын эрх зүйн байдал нь муж бүхэнд үндсэндээ адил байдаг. Тойрог, хотууд (тойргийн зэрэглэлтэй) нь коммуны нутгийн өөрийн удирдлагын үндсийг бүрдүүлж, коммуны чиг үүргийг бүрэн хэмжээгээр хэрэгжүүлэгч (тээгч) нь байхын зэрэгцээгээр төрийн байгуулалтын удирдлагын салаа болдог. Эндээс харахад ийм маягийн коммуны салаа нь төрийн болон коммуны бодлогын хэрэгжилтийг хангадаг байна.

А.А.Транины “тойргийн нөхцөл байдал нь түүний төрийн байгуулалтын удирдлагын салаа; бие даасан коммуны нэгж; нийгэмлэгүүдийн нэгдэл болох түүний энэхүү гурвалсан шинжтэй холбоотой”² гэсэн дүгнэлттэй санал нэгдэж болохоор байна.

Герман Улсад нийгэмлэгийн (хэдийгээр зарим зохиогчид хуучин ардчилсан германы мужуудад бий болсон зарим тогтолцоог үүнээс тусад нь бие даасан хэлбэр гэж үздэг ч) зохион байгуулалтын үндсэн дөрвөн хэлбэр бий болсон байдаг.

Францын загвар нь нэгдсэн нэг удирдан чиглүүлэх байгууллага-Мэртэйгээрээ онцлог юм. Энэхүү загвар нь XIX зууны эхэнд буюу Наполеоны үеийн Франц Улсын нөлөөнд байсан зүүн Рейний улсуудын нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын бүтцийг бий болоход хүчтэй нөлөө

1 Транин А.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 22-23.

2 Транин А.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 23.

үзүүлсэн. Баруун Германд энэ загвар үндсэндээ Саар болон Рейнланд-Пфальцед хадгалагдсан.

Нутгийн эрх барих байгууллагын дээд шатны байгууллага нь нийгэмлэгийн зөвлөл бөгөөд оршин суугчид 5 жилийн хугацаагаар сонгодог. Зөвлөлийн депутатууд сайн дурын үндсэн дээр ажиллах бөгөөд Мэрийн бүрэн эрхэд хуулиар хамруулаагүй бүх асуудал тэдгээрийн бүрэн эрхэд хамаардаг. Мэр нь засаг захиргааны тэргүүн бөгөөд зөвлөлийн дарга байдаг. Рэйнланд-Пфальцын Коммуны Үндсэн хуулийн чухал онцлог нь Мэр болон сонгогдсон түшмэдүүдээс бүрддэг нутгийн удирдлагын хамтын байгууллага-хотын удирдлагатай байсан явдал юм. Хотын удирдлага нь ихэнх тохиолдолд коммуны мэрийн хэрэгжүүлдэг чиг үүргийг хүлээн авдаг. Төсвийн асуудлаарх шийдвэр болон дүрэм батлах бэлтгэл ажиллагаа, түшмэдийг томилох, чөлөөлөх зэрэг нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээний бүх чухал асуудлыг удирдлагын хурлаар хамтаараа шийдвэрлэдэг. Бусад бүх тохиолдолд шийдвэрийн бэлтгэлийг хангах ажиллагаа коммуны Мэрт ногддог.

Рэйнланд Пфальцын Коммуны Үндсэн хуулийн коммуны удирдлагын тухай заалт нь “магистратын” үндсэн хуулийн элементэд хамаарах бөгөөд нэг хүний болон хамтын удирдлагын байгууллагын гэсэн хоёр хувилбарын зөвшилцсөн шийдвэрийг гаргах боломжийг олгодог.

Хойд германы загвар Шлезвиг-Голштейн болон Гессений коммунд байдаг. Энэ загвартай нөхцөлд шийдвэрийг коммуны төлөөллийн байгууллага-депутатуудын хурал гаргадаг. Депутатуудын хурлыг коммуны оршин суугчид 4 жилийн хугацаагаар сонгодог, гишүүд нь өөрийн үүргийг сайн дураар хэрэгжүүлдэг. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын бүрэн эрхэд хамруулаагүй бүх асуудлыг эрх барих төлөөллийн байгууллага шийдвэрлэх эрхтэй.

Гүйцэтгэх засаг нь хамтын удирдлага - магистратуудын гарт төвлөрдөг. Магистратын гишүүдийг депутатуудын хурлаас сонгодог бөгөөд тэдгээр нь сайн дурын болон мэргэшлийн үндсэн дээр ажилладаг. Магистратын бүрэлдэхүүнд бургомистр-магистратын тэргүүн, түүний орлогчид орно. Магистрат шийдвэрээ олонхын саналаар гаргана. Бургомистр нь магистратын шийдвэрийг нийгэмлэгийн ашиг сонирхолд нийцээгүй гэдэг үндэслэлээр эсэргүүцэх эрхтэй.

Английн загварын нэг хувилбар нь Захирлын тухай дүрэм юм. Германд эзлэгдсэн английн нутаг дэвсгэрт (Хойд Рэйн-Вестфали, доод Саксон, Шлезвинг-Гольшейн) коммун маягийн тогтолцоог бий болгох суурь нь

эзлэн түрэмгийлсэн эрх барих байгууллагын 1946 оны 4 сарын 1-ний тушаал¹ байсан. Нийгэмлэгийн хүндэт дарга-бургомистр болон мэргэшсэн түшмэл-захирлын хоёр өөр удирдлагыг бий болгосон тогтолцоог байгуулсан.

Коммуны эрх барих дээд байгууллага нь коммуны оршин суугчдын сонгосон коммуны зөвлөл бөгөөд 5 жилийн хугацаагаар, нийгэмлэгийн хүн ам сонгоно. Зөвлөлийн депутатууд сайн дурын үндсэн дээр ажиллана. Коммуны үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол бүх асуудлыг Зөвлөл шийдвэрлэх эрхтэй. Хойд Рэйн-Вестфалийн нутагт Зөвлөлийн бүрэн эрх маш өргөн бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болох коммуны тэргүүн /захирал/-ий шийдвэрийг хүчингүй болгох эрхтэй. Захирлын бүрэн эрхэд зөвлөлийн шийдвэрийг бэлтгэх, хэрэгжүүлэх, коммуны захиргааны үйл ажиллагааг удирдах, хүний нөөцийн удирдлагын асуудал орно. Бургомистр - нийгэмлэгийн зөвлөлийн хүндэт тэргүүн бөгөөд Зөвлөлөөс 5 жилийн хугацаагаар сонгогддог. Бургомистр сайн дурын зарчмаар ажиллана. Бургомистр нь зөвлөлийн хурлыг удирдана, хурлын гадна зөвлөлийн хурлыг төлөөлнө, зөвлөлийн хурлын хэлэлцэх асуудлыг шийднэ, зөвлөлийн хурлыг зарлан хуралдуулах эрхтэй.

Өмнөд германы зөвлөл Баден Вюртенберг, Баварид байдаг. Төлөөллийн байгууллага нь Нийгэмлэгийн зөвлөл, гүйцэтгэх эрх мэдлийн аппаратын тэргүүн бөгөөд зөвлөлийн дарга нь бургомистр буюу обер-бургомистр, түүнийг оршин суугчдаас 6-8 жилийн хугацаагаар сонгодог. Бургомистр нь төлөвлөлт-санхүүгийн хүрээнд нэлээд өргөн бүрэн эрхтэй, хүний нөөцийн асуудлыг ихэвчлэн бие дааж шийдвэрлэдэг. Энэ нь Зөвлөлд нөлөөлөх боломжийг олгодог.

Засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын илүү том шатлал нь улс төр-нутаг дэвсгэрийн нэгдмэл төрийн хэлбэр бүхий олон улс оронд Францын департамент, Итали, Испанийн province/тосгон/, Их Британийн гүнлэгийн (графство) зохион байгуулалт мөн.

Италийн тосгоны байгууллагуудын тогтолцоо нь Францын департаментын тогтолцоотой төстэй бөгөөд, гэхдээ францын префектийн институтийг (1982 онд Бүгд Найрамдах Улсын комиссарын институтээр солигдсон) Үндсэн хуульд заасан бол, харин Италид энэ нь үндсэн хууль зөрчсөн үйл ажиллагаа болдгоор ялгаатай.² Үүнээс гадна Италийн тосгон болон коммуныг Италийн Бүгд Найрамдах Улсын 1948 оны Үндсэн хуульд

1 Үзэх: Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. (Герман Улсын төсвийн федерализм болон нутгийн өөрийн удирдлага) М., Дело и сервис, 20006 х 159.

2 Үзэх: Куфакова Н.А. Местное самоуправление в буржуазных странах. (Хөрөнгөтөн орнуудын нутгийн өөрийн удирдлага) М., Изд-во УДН, 1969. х 41.

зааснаар тэдгээрийн чиг үүргийг тодорхойлсон Бүгд Найрамдах Улсын хуулиар тогтоосон зарчмын хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулдаг бие даасан нэгж гэж заасан. Иймээс хэрвээ муж бүр өөрийн тусгай хуулийг батлах юм бол тосгон болон коммуны эрх зүйн байдлыг улсын хэмжээний нийтлэг нэг хуулиар зохицуулна.

Италийн Үндсэн хуульд тосгон болон коммун нь төрийн төвлөрлийг сааруулах нэгж гэж томъёолсон. Үүнээс тухайн улсад төвлөрлийг сааруулах бодлогыг засаг- захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бүх түвшинд хийж байна гэсэн дүгнэлтэд хүрч болно. Энд төвлөрлийг сааруулах үүднээс цаашид тосгоныг зөвхөн захиргааны функцтэй тойргуудад хувааж болох юм. Одоо үед Италид ойролцоогоор 100 тосгон, 8 мянга орчим коммун байна.

1990 оны хуулиар тосгоныг бүрдүүлэх хэд хэдэн шалгуурыг тогтоосон, тухайлбал, коммуныг үүсгэн байгуулахын тулд юуны өмнө 200 мянган хүн амтай байхыг шаардсан. Ингэснээр тухайн шалгуур нь коммуныг тосгон болгох боломжийг бий болгож байна. Гэхдээ дээр дурдсан арга хэмжээ нь хүн амын тоог өсгөхийг хязгаарласан мэт харагдаж байна.

1990 оны хуулиар тосгоны эрх хэмжээнд: хөрс хамгаалах; хүрээлэн байгаа орчныг сайжруулах; гамшгаас хамгаалах; ус, энергийн нөөцийг хамгаалах, сайжруулах; соёлын үнэт зүйлсийг хамгаалах, арчлах; зам байгуулалт, тээвэр; ан агнуур, загасчлал; ариун цэврийн үйлчилгээ хамаарна.

Тосгоны үүрэгт коммуны эдийн засаг, үйлдвэрлэл, худалдаа, арилжаа; аялал жуулчлалын ажлыг зохицуулах үүрэг хамаарна. Коммунд эрүүл мэнд, нийгмийн хангамж зэрэг хүний хувийн хэрэгцээг хангах үүргийг ногдуулсан.

1990 оны хууль тосгон, коммуны эрх хэмжээг өргөтгөж өөрийнхөө дүрмийг боловсруулах, өөрчлөх эрх олгосон. Гэвч ийм төрлийн баримт бичиг нь үндэсний хэмжээний хуулийн заалтад нийцэх учиртай тул нэгдмэл хэм хэмжээний актын шинжтэй байх ёстой. Үүний зэрэгцээгээр тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүрээнд Зөвлөл-төлөөллийн байгууллага, жутанутгийн засаг захиргааны гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага заавал ажиллах ёстой. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүн нь жунт (коммуны мэр) бөгөөд иргэд шууд сонгоно.

1993 оны Үндсэн хууль нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг сонгох журмыг тодорхойлдог, ингэснээр 15 мянгаас доош хүн амтай коммунд мажоритар тогтолцоогоор, коммуны мэр болон тосгодын төлөөллийг шууд сонгуулиар сонгодог. Ийнхүү Италид тосгон, коммунд нутгийн удирдлагын тогтолцоо дараах байдалтай харагдана: тосгон, коммун бүрт зөвлөлийг сонгох бөгөөд зөвлөл нь өөрийн бүрэлдэхүүнээс гүйцэтгэх эрх мэдлийн

байгууллага болох жунтыг сонгоно, гүйцэтгэх байгууллагын даргыг иргэд шууд сонгоно.

Франц Улсад департамент нь засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хувьд төрийн эдийн засаг, нийгмийн бодлогыг хэрэгжүүлэх үндэс нь болдог. Департамент нь хотын болон хөдөөгийн коммунд хуваагддаг. Нийт 36765 коммун байдаг. Хөдөө орон нутагт департамент, коммун хоёрын хооронд завсрын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нийтлэг чиг үүрэгтэй нэгж-муж байх бөгөөд энэ нь хамт олон (коллектив) биш юм. Мөн мужийн доод шат болох нутаг дэвсгэрийн түүхэн нэгж кантон нь нутаг дэвсгэрийн хамт олон биш.

Франц Улсад нэгдсэн статустай 95 департамент үйл ажиллагаа явуулдаг. Энэ тоон дээр нэгэн зэрэг коммун болон департаментад тооцогддог Парис, болон далайн чанадын дөрвөн департамент болоод бүсийг нэмнэ. Департаментын түвшинд төлөөллийн байгууллага-ерөнхий зөвлөл, гүйцэтгэх засгийн тэргүүн болох ерөнхий зөвлөлийн ерөнхийлөгч, байнгын комиссууд байна.

Испанийн Хатан Хаант Улсын 1978 оны 12 сарын 27-ны Үндсэн хуулийн 141 дүгээр зүйлд зааснаар провинц нь нутгийн зохион байгуулалтын нэгж, тэрээр хуулийн этгээдийн эрхтэй бөгөөд төрийн үйл ажиллагааг нутаг дэвсгэрт хэрэгжүүлэхийн тулд нутгийн өөрийн удирдах байгууллагууд /муниципалитетууд/-ыг нэгтгэдэг, нутаг дэвсгэрийн удирдлага бүхий нэгж..."¹ гэжээ.

Одоо үед Испанид 50 гаруй провинц байгаа, энэ хуваарь 1833 оноос хойш өөрчлөгдөөгүй бөгөөд провинцид хараат бус удирдлага, захиргааны удирдлагыг депутаци /хэсэг депутатууд/ болон бусад төлөөллийн байгууллагад ногдуулдаг. Дурдсан засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид төв засгийн газрыг губернатор төлөөлдөг бөгөөд губернаторыг Испанийн дотоод хэргийн яам томилно. Депутацийг шүүхийн тойргийн зарчмаар сонгогдсон депутатууд бүрдүүлэх бөгөөд депутатууд өөрсдийн дундаас даргаа сонгоно. Депутацийн даргын үүрэгт провинцийг төлөөлөх, түүний удирдах комиссыг болон захиргааг удирдах, депутацийн хурлыг зарлан хуралдуулах, провинцийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаа, албадыг удирдах хамаарна. Дарга нь удирдах комиссын бүрэлдэхүүнээс орлогч даргыг томилох, түүнд өөрийн бүрэн эрхийг шилжүүлэх эрхтэй. Удирдах комисс нь провинцийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх байгууллага байна. Бүрэлдэхүүний тоо нь депутацийн бүрэлдэхүүний гуравны нэгээс хэтрэх ёсгүй.

¹ Конституция Королевства Испания (Конституция зарубежных государств: Учебное пособие) Сост. Проф. В.В.Маклаков.м. Волтерс Клувер, 2003, х 256.

Европын нэгдмэл улсуудын засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн чухал нэгж нь бүс байдаг боловч өнөөдрийн байдлаар нутаг дэвсгэрийн хамт олон болон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн салаа байдлаар Зөвхөн Итали, Францад оршин тогтнож байна.

Бүсчилсэн улсын сонгодог жишээ нь Итали Улс болдог. 1981 оноос эхлэн улсын төрийн байгуулалтыг шинэчлэх бүх төслийн үндэс нь муж байсан. 1933 онд италийн үндсэн хуульч Гаспаре Амброзины “бүсчилсэн улс”-ын санааг нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын завсрын хэлбэр байдлаар дэвшүүлсэн. Энэ үзэл баримтлал 1947 оны Үндсэн хуульд тусгалаа олсон.

Үүний дүнд 1971 оны 4 сарын 1-нээс Үндсэн хуулиар тунхагласан бүсчилсэн тогтолцоог авч хэрэглэснээр Италийн нутаг дэвсгэрийг 20 бүс (муж)-д хуваасан, эдгээрээс 5 нь онцгой, 15 нь ердийн эрх зүйн байдалтай. Эхний 5 муж нь 1947 оноос хойш оршин тогтносон бөгөөд төр засгаас тэдэнд олгосон ихээхэн бие даасан байдлыг эдэлдэг. Эдгээр таван муж (Сицили, Сардини, 116) Трентино-Адиже, Аоста, Фриули-Венеци)-ийг тусгаарласан нь түүний газар зүйн, түүхийн болон улс төрийн онцлогт үндэслэсэн бол ердийн 15 муж нь орчин үеийн газар зүйн районтой тохирдог: Тэд онцгой статустай мужтай харьцуулахад харьцангуй хараат бус биш. Мужийн төлөөллийн байгууллагын толгойд мужийн зөвлөл байдаг. Мужийн зөвлөлийг шууд сонгуулиар сонгодог. Гол гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь жунта юм.

Италийн Үндсэн хуулиар урьд нь төрийн эрх мэдэлд байсан олон чиг үүргийг мужуудад хүлээлгэсэн. Эдгээрээс хамгийн чухал нь хууль тогтоох хүрээний эрх мэдэл юм. Онцгой эрх зүйн байдалтай 5 муж хууль тогтоох онцгой бүрэн эрхтэй, бусад мужууд нь Үндсэн хуульд жагсаасан асуудлаар, үндэсний парламентаас боловсруулсан зарчмын хүрээнд хэм хэмжээний акт гаргах эрхтэй. Италийн номлолд “үндэсний парламентын хүрээний хууль нь мужуудын чөлөөт хөгжлийг хангах, өөр өөр бүсүүдийн нийгэм-улс төрийн нөхцөлд нийтлэг зарчмыг хэрэгжүүлэхүйц ихээхэн уян хатан байх, түүнчлэн Засгийн газрын улс төрийн тодорхой чиглэлийг биш улс орны хөгжлийн ерөнхий чиг хандлагыг тусгасан хангалттай тогтвортой байхад анхаарлыг хандуулсан”¹.

Зарим судлаачдын үзэж байгаагаар, “Үндсэн хуульд тодорхойлсон асуудлаар гаргах мужийн хууль болон бусад хэм хэмжээний акт нь улс төрийн бүсчлэлийн чухал зэвсэг байдаг.”²

1 Дам эшлэл: Васильев Т.А. Региональное государство //Федерализм: теория, институцы, отношения (сравнительно-правовое исследование). х 321.

2 Үзэх. Жишээлбэл, Транин А.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл х 27.

Италийн төрийн байгуулалтын загвар нь: нутгийн бие даасан байдал, нэгдмэл Бүгд Найрамдах Улсын хүрээнд засаг захиргааны төвлөрлийг сааруулах гэсэн Үндсэн хуулийн хоёр суурь зарчимд үндэслэдэг.

Васильев Т.А. болон зарим судлаачдын үзэж байгаагаар “үндсэн хуулийн эрх зүйн номлолд болон Бүгд Найрамдах Улсын хуваагдашгүй шинж нь олон талт болон олон хувилбарт мужийн тогтолцоотой нийцсэн улс төр, хууль эрх зүйн нэгдмэл байдлаар тайлбарлагддаг, харин улс төрийн олон ургальч байдлыг хүлээн зөвшөөрөх болон мужийн бие даасан байдлыг Үндсэн хуулийн анхдагч үнэт зүйл, “нийтийн сайн сайхан”, үндэсний ашиг сонирхол гэж урьдчилан /a priori /авч үздэг”¹.

Үндсэн хуулийн Комисс (“Комисс-75”)–ын дарга М.Руни: муж нь холбооны зарчмаар байгуулагддаггүй, автономи нь цэвэр захиргааны хүрээнээс гадуур боловч холбооны улсын босгонд хүрч очдоггүй, тэгээд бүсчилсэн төрийн нэг төрөл болдог юм гэж тэмдэглэсэн².

Бүсчилсэн төр нь заавал улс төр-нутаг дэвсгэрийн бүсчлэлийн шинэчлэл хийж байгаа газарт бий болдог. Ийм төрийн хувьд зөвхөн улс орон засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн томоохон нэгжүүдэд хуваагдаад зогсохгүй, түүнчлэн улс төр, хууль тогтоох үйл ажиллагааны хүрээнд ч тэдгээрийн бие даасан байдлыг хүлээн зөвшөөрөх нь зүй ёсны байдаг. Тэгсэн ч гэсэн бүсчилсэн төрд зөвхөн нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай ярих боломжтой. “Бүсчилсэн төр”-ийн тухай ойлголтыг зөвхөн бүсчлэл нь нэгдмэл улсаас холбооны улсад шилжихэд чиглэсэн бөгөөд өөр өөр төрөлтэй байж болох үйл ажиллагаа мөн гэдгийг харуулахын тулд шинжлэх ухааны судалгаанд оруулсан”³ тухай үзэл санааг бид зүй ёсоор хуваалцаж байна.

Бүхэлдээ бол бүсчилсэн төр нь нэгдмэл болон Холбооны улс хоорондын бөгөөд холбооны улсын тал руу илүү ачаалал өгсөн завсрын хэлбэр мөн.

Франц Улсад бүсүүд засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж байдлаар 1872 оны 6 сарын 5-нд байгуулагдсан бөгөөд томоохон нутаг дэвсгэрийн нийгэм-эдийн засгийн цогц хөгжлийг хангахад чиглэгдсэн байсан. Одоогийн байдлаар Франц Улс 26 бүсэд хуваагддаг.

Орчин үеийн ихэнх төрд засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийн өөрчлөлтийг хуулиар хийдэг: хууль тогтоогч нь одоогийн байгаа засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хилийг өөрчлөх, шинэ нэгж байгуулах эрхтэй. Гэвч нутаг дэвсгэрийн хуваарьт өөрчлөлт оруулах үйл ажиллагаа нь

1 Васильева Т.А. Региональное государство. х 321.

2 Үзэх: Васильева Т.А. Региональное государство. С.321.

3 Дам эшлэл: Мөн тэнд х 319.

улс төр-нутаг дэвсгэрийн байгуулалтаас хэлбэрийн хувьд өөр байдаг.

Тухайлбал, нэгдмэл улсуудад (Франц, Итали) засаг захиргааны нэгжийг байгуулах, өөрчлөхийг төвлөрсөн журмаар хийдэг, гэтэл холбооны хэлбэрийн төрийн байгуулалт бүхий улсад (АНУ) энэхүү асуудал нь холбооны субьектын бүрэн эрхэд хамаарах бөгөөд тэдгээрийн хуулиар шийдвэрлэнэ. Холбооны улсад нутгийн удирдах байгууллага болон Холбооны субьектын байгууллагын эрх зүйн байдлыг өөрчлөхтэй холбоотой ямар ч асуудлыг ард нийтийн санал асуулгын институтцийн оролцоотойгоор шийдвэрлэдэг.

ТУХН-ийн гишүүн орнуудад засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн олон түвшинт хуваарь байдаг¹:

- Бүгд Найрамдах Армени Улсад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид муж, нийгэмлэг, хот, район;
- Беларусьт -муж, район, хот, суурин /посёлок/, тосгон;
- Гүржид- община, тосгон /село/, суурин, хот, район, автономит байгуулал;
- Казахстанд- муж, хот, район, тосгон, суурин;
- Киргизд-муж, район, хот, суурин, тосгон (аил);
- Узбекистанд- муж, район, хот, тусгон, кишлак, аул, Бүгд Найрамдах Каркалпакстан Улс;
- Украинд муж, район, хот, тосгон, суурин тус тус хамаарна.

Орчин үеийн ардчилсан улсууд дахь нутаг дэвсгэрийн нэгжийн нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтыг үзэх үед дээр дурдсанчлан нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын бүтэц нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгуулалттай нягт (эсхүл шууд) холбоотой байдаг. Энэ нь нутгийн хуваарилалтын түвшин бүр дээр өөрийн онцлог бүхий, тухайн улсын газар зүй, түүх, эдийн засгийн онцлогийг агуулсан нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцооны байгууллагын үйл ажиллагаа явуулж ТУХН-ийн гишүүн орнуудын шинжийг тодорхойлж байгаа юм.

ТУХН-ийн гишүүн-олон улсуудад нийтийн удирдлагын тогтолцоо бүрдсэн, үүнд нутгийн өөрийн удирдлагыг суурин, община, тосгон, хотын түвшинд, харин нутгийн удирдлагыг район, районы төлөөлөлд хамрагддаггүй зарим том хотуудад хэрэгжүүлдэг.

Армени Улсад жишээ нь, нутгийн өөрийн удирдлагыг нийгэмлэгт, төрийн удирдлагыг мужуудад хэрэгжүүлдэг.

Беларусьт нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг нутгийн удирдах байгууллагын үйл ажиллагаатай хослуулан, засаг захиргаа, нутаг

1 Үзэх: Муниципальное право право зарубежных стран. (сравнительно-правовой анализ)) х 107-123

дэвсгэрийн хуваарилалтын бүх түвшинд хэрэгжүүлдэг. Муж, район, хот, тосгон, хөдөөгийн зөвлөлийн нутаг дэвсгэрт нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болон Беларусь Улсын тогтолцоог бүрдүүлдэг зөвлөлүүд нэгэн зэрэг үйлчилдэг.

Гүржид нутгийн өөрийн удирдлагыг суурин, община, тосгон, хотод хэрэгжүүлдэг бол нутгийн удирдлагыг том хотууд (Тбилиси, Поти) буюу районуудад хэрэгжүүлнэ.

Казахстанд нутгийн өөрийн удирдлагын болон нутгийн удирдлагын байгууллагууд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бүх шатны нэгжид үйл ажиллагаа явуулдаг.

Киргиз Улсад нутгийн төлөөллийн байгууллага буюу кенеш анхан шатны общины түвшинд (аилын, суурины) мөн түүнчлэн район, мужийн түвшний хотуудад үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Бишкек болон мужийн хэмжээний хотуудад нутгийн удирдлагыг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хэрэгжүүлдэг. Мэрийг нутгийн оршин суугчид тухайн засаг захиргааны нэгжийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүн байдлаар сонгодгийг үл харгалзан мэр нь тухайн хотод төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх тухайд хариуцлага хүлээдэг.

Узбекистанд нутгийн удирдлагыг муж, район, хотуудад хэрэгжүүлдэг бөгөөд хокимамаар толгойлуулсан ардын депутатуудын зөвлөл нь аливаа асуудлыг төрийн ашиг сонирхлыг харгалзан шийдвэрлэдэг, харин нутгийн өөрийн удирдлагыг суурин, кишлак, аулд хэрэгжүүлдэг.

Украинд нутгийн өөрийн удирдлагыг тосгон, суурин, хотын община хэрэгжүүлдэг бол нутгийн удирдлага район, мужийн нутгийн захиргааны гарт төвлөрдөг.

Ингэснээр ТУХН-ийн гишүүн улсуудад нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх общинагийн, хөдөөгийн, тосгоны болон хотын гэсэн дөрвөн зохион байгуулалтын түвшин тогтсон. Энд нийгэмлэг /муниципалитет/ гэдэгт оршин суугчдын нийгэмлэг болон нутаг дэвсгэрийнх нь хүрээнд нийгэмлэгийн оршин суугчид шууд буюу хуульд заасны дагуу байгуулсан сонгуулийн байгууллагаараа дамжуулан нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлдэг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг ойлгоно. ТУХН-ийн гишүүн орнуудад ямар ч тохиолдолд община нь өөрөө нутгийн өөрийн удирдлагын анхан шатны нэгж болдог. Тосгон гэдэгт тодорхой нутаг дэвсгэр суурьшсан, голчлон хөдөө аж ахуй эрхэлсэн, нийгмийн нэгдсэн бүтэц бүрдүүлж байгаа хүн амыг ойлгоно. Эцэст нь тосгон бол өөрийн гэсэн нийтийн аж ахуйтай, мөн нийгэм-соёлын байгууламжуудтай байдаг¹.

1 Үзэх: Муниципальное право зарубежных стран. (сравнительно-правовой анализ)) x 108-109.

Харьцуулсан эрх зүйн дүн шинжилгээний агуулгаар, нутгийн удирдлагын нутаг дэвсгэрийн үндэс нь ТУХН-ийн олон орнуудад зөвхөн “дээшээ” хөгжөөгүй, түүнчлэн “доошоо” илүү жижиг нутаг дэвсгэрийн нэгжийг хөгжүүлэх чиглэлээр ч бас хөгжиж байна. Нэгдүгээрт, зарим судлаачийн тэмдэглэснээр “энэ нь зарим тодорхой суурингийн асуудлыг шийдвэрлэхтэй холбоотой: барууны олонх улсад нутгийн өөрийн удирдлагын бүтцийг боловсронгуй болгох шинэчлэл нь нутгийн өөрийн удирдлагын нэг бүтцийн бүрэлдэхүүнд хэд хэдэн том сууринг байж болох нөхцөлийг үүсгэчихсэн.”¹ Хоёрдугаарт, “сүүлийн 10 жилд ардчилал, төвлөрлийг сааруулах хандлага хүчтэй болж байгаагаас үүдэн нутгийн өөрийн удирдлагыг зарим суурин, нийгэмлэг, хотын кварталын түвшинд бодитойгоор хөгжүүлэх шаардлага гарсан.”

Хэдийгээр ийм олон хэлбэрийн нутаг дэвсгэрийн нэгжтэй боловч ТУХН-ийн орнуудын хувьд дараах нийтлэг шинжүүд байгааг тэмдэглэхгүй байж болохгүй юм:

- тэдгээр нь тус бүрдээ нэгдмэл төрийг төлөөлдөг;
- эдгээр улсын алинд ч засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид удирдлагын нутгийн төлөөллийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тогтолцоо үйлчилж байна;
- нутгийн өөрийн удирдах байгууллага нь өөрийн бүрэн эрх болон төрөөс шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хэмжээнд үйл ажиллагаагаа явуулна;
- засаг захиргааны нэгжийн нутаг дэвсгэрт амьдарч байгаа хүн ам нь тухайн улсын иргэн мөн².

Ийм байдлаар засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжийн онцлогийг хуучин ЗХУ-ын нутаг дэвсгэрийн тогтолцоо болохынх нь хувьд нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын үндэстэй нь уялдаатайгаар авч үзэх шаардлагатай юм. Нутгийн удирдлагын зохион байгуулалтын үндсийг орон нутгийн эрх зүйд “нутгийн өөрийн удирдах байгууллагыг байгуулах, тэдгээрийн эрх зүйн байдал, бүрэн эрх, үйл ажиллагааны хэлбэр, арга зүйг зохицуулан баталгаажуулсан эрх зүйн хэм хэмжээний цогц”³ гэж үздэг.

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

2 Үзэх: Чихладзе Л.Т., Местное самоуправление и местное управление зарубежных стран и государств-участников СНГ: сравнительно-правовой анализ. Сурах бичиг, М., NOTA BENE, 2005.

3 Дам эшлэл: Глушенко П.П., Пылин В.В. Муниципальное право. Сурах бичиг, СПб, Изд-во Михайлова В.А. хэвлэл, 20008 х 106. Дэлхийн болон эх орны нутгийн нутгийн өөрийн удирдлагын практикийн харьцуулсан эрх зүйн судалгаа нутгийн нутгийн өөрийн удирдлагын

“Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын үндэс” гэх ойлголт нь нутгийн өөрийн удирдлагын бүтэц, бүрэн эрх, байгуулах журмаар тодорхойлогддог гэсэн нутгийн өөрийн удирдлагын институтийн нэрт судлаач П.П.Глущенко, В.В.Пылина нарын саналыг зөвшөөрөн тэмдэглэж байна. Эндээс зохион байгуулалт- бүтцийн талаас ТУХН-ийн гишүүн улсуудад община /нийгэмлэг/-ийн нутгийн өөрийн удирдлагыг төрийн төлөөллийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хэрэгжүүлдэг. Яг эдгээр байгууллагууд л нутгийн өөрийн удирдлагын хэвийн ажиллагааг хангадаг¹.

Арменид ардын засаглалыг хэрэгжүүлэх, нутгийн удирдлагын асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага-авагани-г сонгодог.

Беларусь Улсад нутгийн удирдах байгууллагын тогтолцоо нь нутгийн депутатуудын зөвлөл, нутаг дэвсгэрийн нийтийн өөрөө удирдах байгууллагаас бүрдэнэ. Дурдсан өөрөө удирдах байгууллагад бичил хорооллуудын болон орон сууцны хороод, айл өрхийн, гудамжны, суурингийн, хөдөөгийн хороод орно.

Гүржид нутгийн өөрийн удирдах байгууллагад тосгон, община, суурин, хотын хурлууд багтдаг.

Казахстаны хүн амын төлөөллийн байгууллага нь район, хот, тосгон, аулын нутаг дэвсгэрт маслихат; түүнээс гадна Үндсэн хуулийн агуулгаар нутгийн өөрийн удирдлага нь орон нутгийн асуудлыг хүн ам бие даан шийдвэрлэх нөхцөлийг хангана. Үүний дүнд Казахстаны Үндсэн хууль (1995 оны 8 сарын 30-ны) нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг зохион байгуулах, үйл ажиллагааны журмыг хуулийн дагуу тогтоох эрхийг өөрийн иргэдэд олгосон. Гагцхүү ийм хуулийг энэ улс одоог хүртэл батлаагүй байна. Дээр хэлсэн зүйл нь Казахстаны Үндсэн хууль нутаг дэвсгэрийн нутгийн өөрийн удирдлагын суурийг тавьсан гэдгийг харуулж байна. Бүгд Найрамдах Узбекистан Улсад нутгийн өөрийн удирдах байгууллага нь хокимаар толгойлуулсан ардын депутатуудын зөвлөл байна.

Узбекистанд “Иргэдийн нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1999 оны 4 сарын 14-ний хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Энэ хууль иргэдийн нутгийн өөрийн удирдлага бол Узбекистаны Үндсэн хуулиар

тогтолцоо нь нутгийн нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас бүрддэг болохыг харуулсан. Нутгийн өөрийн удирдлах төлөөллийн байгууллага, түүний эрх зүйн байдлын тухай асуудлыг өөр өөр эрдэмтэд бүх талаас нь судалсан байдаг. Үзэх: Пылин В.В. Представительные органы местного самоуправления (Нутгийн нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн байгууллага): Диссертаци ХЗУ-ны докторын ажлын СПб., 1996.

1 Үзэх: Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) х 111.

баталгаажуулсан орон нутгийн асуудлыг өөрсдийн ашиг сонирхлын үүднээс, түүхийн хөгжлийн хандлагыг харгалзан, үндэсний болон оюуны үнэт зүйлс, орон нутгийн зан заншил, уламжлалыг харгалзан бие даан шийдвэрлэх иргэдийн үйл ажиллагаа мөн гэж тунхагласан (зүйл 1). Иргэд тосгон, кишлак, аул, махалын хурлын төлөөлөгчдийн бүрэлдэхүүнд сонгуулийн хуулиар баталгаажсан сонгох эрхээ хэрэгжүүлэх замаар нутгийн өөрийн удирдлагын талаар үндсэн хуулиар олгосон эрхээ эдэлнэ.

Украинд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь зөвлөл байдаг.

Нутгийн удирдлагын чухал хэсэг гэж авч үздэг төлөөллийн байгууллагыг засаг захиргаа- тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүн ам сонгуулийн шууд зарчмаар сонгодог.

Жишээ нь, Армени Улсын “Сонгуулийн тухай” 1999 оны 2 сарын 5-ны хуульд зааснаар нутгийн зөвлөлийн гишүүнээр сонгуулийн эрх бүхий, 21 нас хүрсэн, тухайн нутаг дэвсгэрт нэгээс доошгүй жил амьдарч байгаа, тус улсын иргэн сонгогдох эрхтэй.

2001 оны 8 сарын 2-ны “Гүржийн сонгуулийн төрөлжсөн хууль” нэртэй Гүржийн органик хуулийн дагуу сонгууль явуулах өдөр 21 нас хүрсэн, Гүржийн нутаг дэвсгэр дээр сүүлчийн 5 жил амьдарч байгаа, Гүржийн иргэн нутгийн хурлын гишүүн болон Мэрээр сонгогдох эрхтэй.

Казахстан Улсад “Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын нутгийн төрийн удирдлагын тухай” 2001 оны 1 сарын 23-ны (№ 148-2) хуульд депутатаар 21 насанд хүрсэн, Казахстаны иргэн сонгогдож болохоор заасан.

ТУХН-ийн гишүүн улсуудад нутгийн зөвлөлийн гишүүний тоо тухайн засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжид оршин суугаа хүн амын тооноос шалтгаалдаг. Арменид 3000 хүнтэй нэгжид нутгийн зөвлөл нь 5, 3001-20000 хүнтэй бол 10 гишүүн, 20000-аас дээш хүнтэй бол 15 гишүүнээс тус тус бүрдэнэ.

Гүржид хөдөөгийн өөрийн удирдах төлөөллийн байгууллагын бүтэц нь 5000 хүртэл сонгогчтой бол нутгийн 5 төлөөлөгч, хурлын тэргүүн, нарийн бичгийн даргаас, 5000-10000 сонгогчтой бол 7 төлөөлөгч, 10000-аас дээш сонгогчтой бол 9 төлөөлөгчөөс бүрдэнэ.

Казахстанд маслахитын төлөөлөгчдийн тоог тус улсын сонгуулийн хороо дараах хязгаарын дотор тогтооно: мужийн маслахит, Астана, Алма-Ата хотын маслахитад 50 хүртэл; хотын маслахитад 30 хүртэл; районы маслахитад 25 хүртэл¹ байна.

Бүгд Найрамдах Киргиз Улсад мужийн болон Бишкек хотын кенеши 30-45 депутаттай; мужийн чанартай хотын болон районы кенеши 15-30;

1 Үзэх. Муниципальное право зарубежных стран. (сравнительно-правовое исследование) х.113.

районы чанартай хотын кенеш 11-21; аил, тосгоны кенеш 9-21 депутаттай байна.

Дээр дурдсаныг харгалзан тэмдэглэхэд: ТУХН-ийн гишүүн орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүйн аливаа сонгуулийн тогтолцоог тодорхойлох шинж чанар нь сонгуулийг зохион байгуулах нутаг дэвсгэрийг сонгуулийн тойрогт хуваахыг хүлээн зөвшөөрдөг.

Армени Улсад жишээ нь, 3000 хүртэл хүн амтай нутаг дэвсгэрийн нэгж /муниципалитет/ нь орон нутгийн сонгуулийн хувьд олон мандаттай, мажоритар сонгуулийн тойрогт тооцогдоно. 3001-20000 хүн амтай нэгж нь олон мандаттай мажоритар сонгуулийн хоёр тойргийг бүрдүүлэх бөгөөд тойрог тус бүр нь таван мандаттай байна. Нутаг дэвсгэрийн нэгж нь 20000-аас дээш хүнтэй бол олон мандаттай гурван сонгуулийн тойргийг бүрдүүлнэ. Тойрог бүр нь таван мандаттай байна. Орон нутгийн сонгуулийн тойргийн сонгогчдын тооны зөрүү хувьд 5 хувь хүртэл хэлбэлзэл байж болно. 3000-аас дээш хүнтэй нэгжийг сонгуулийн тойрог болгон хуваахыг холбогдох губернатор (жишээ нь, Ереваны мэр-губернатор) муниципалитетын тэргүүн (мужийн мэр)-ийн санал болгосноор хийнэ. Сонгуулийн тойргийг санал хураалт явуулахаас 35 хоногийн өмнө байгуулна.

Гүржид сонгуулийн хуулийн дагуу хөдөөгийн орон нутгийн хурлыг мажоритар сонгуулийн тогтолцооны үндсэн дээр, олон мандаттай сонгуулийн тойргийг зохион байгуулна. Нэр дэвшигчийг бүртгэхийн тулд хөдөөд 10-аас доошгүй сонгогч, хотод 200- гаас дээш сонгогч тус тус дэмжсэн байх шаардлагатай.

ТУХН-ийн гишүүн улсын нутгийн төлөөллийн байгууллагын ажлын үндсэн хэлбэр нь чуулган (хуралдаан) бөгөөд түүнийг нутгийн зөвлөлийн дарга буюу орлогчид зарлан хуралдуулах журамтай:

- Арменид хоёр сард нэгээс доошгүй удаа;
- Беларусът улиралд нэгээс доошгүй;
- Гүржид гурван сард нэг удаа;
- Казахстанд хоёр сард нэг удаа;
- Киргизд улиралд нэг удаа.

Үүний зэрэгцээгээр нутгийн зөвлөлийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага ээлжит бус чуулганыг зарлан хуралдуулж болно. Шинээр сонгогдсон зөвлөлийн хуралдааныг зөвлөлийн даргыг сонгохоос өмнө нутаг дэвсгэрийн сонгуулийн комиссын дарга (Беларусь, Гүрж, Казахстан, Узбекистан) зарлан хуралдуулна.

ТУХН-ийн гишүүн улсуудад нутгийн төлөөллийн байгууллага нь бүрэн эрхийнхээ хүрээнд байнгын болон түр хороодыг байгуулж болно. Байнгын

хороодыг зөвлөлийг сонгосны шууд дараа нь байгуулах бөгөөд түр хороог ямар нэг тодорхой бодлогыг шийдвэрлэхийн тулд¹ ажлын шаардлагаар хэдийд ч байгуулж болно.

Тбилиси хотын хурлын комиссуудын эрх зүйн байдалд хийсэн судалгаагаар, хурлууд нь зөвлөлдөх, зөвлөгөө өгөх, хянах, зааварчлах байгууллага гэдгийг харуулсан ба тэд тусалж дэмжих, хоёрдогч (факультатив) шинжтэй гэж үзэх үндэслэлтэй байна.

ТУХН-ийн гишүүн бүх улсуудад дараах асуудлыг зөвхөн зөвлөлийн хуралдаанаар хэлэлцэж шийдвэрлэдэг²:

1) Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх хөтөлбөр батлах, орон нутгийн татвар, хураамж тогтоох;

2) Коммуны өмч хөрөнгийг удирдах, захиран зарцуулах журмыг тодорхойлох;

3) Орон нутгийн санал хураалт зарлах, зөвлөлийн гишүүнийг хугацаанаас нь өмнө чөлөөлөх тухай шийдвэр гаргах;

4) Зөвлөлийн дарга, түүний орлогчдыг сонгох, чөлөөлөх, гүйцэтгэх хорооны даргаар батлах;

5) зөвлөлийн бүтцийг батлах, зөвлөлийн хэвийн үйл ажиллагааг хангахад шаардагдах зардлыг тодорхойлох;

6) түр болон байнгын комисс байгуулах;

7) зөвлөлийн даргын тайланг сонсох;

8) зөвлөлийн дэгийг батлах, өөрчлөлт оруулах;

9) депутатын асуулгыг сонсож, холбогдох шийдвэр гаргах.

Армени, Беларусь, Гүрж, Казахстан, Киргиз, Узбекистан, Украин Улсуудад нутгийн зөвлөлийн гишүүн дараах эрхтэй байна:

1 Нутгийн өөрийн удирдлагад комисс, хороо ямар ач холбогдолтойг тайлбарлахын тулд Гүрж Улсын Тбилиси хотын нутгийн хурлын бүтцэд дүн шинжилгээ хийж болно. Ингээд Хотын хурлын 1999 оны 4 сарын 21-нд баталсан (№ 24-2) “Тбилиси хотын нутгийн хурлын дэг”-ийн 15 дугаар зүйлд зааснаар түр болон байнгын комиссуудыг комиссоор хэлэлцэх асуудлыг бэлтгүүлэх зорилгоор байгуулж болно. Байнгын комисс нь хурлын 5 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байх бөгөөд салбарын зарчмаар байгуулна. 15 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт хотын хурлын байнгын үйл ажиллагаатай дараах комиссын жагсаалтыг баталсан: а) хяналтын комисс; б) санхүү-төсвийн; в) хотын аж ахуйн асуудал хариуцсан комисс; г) харилцаа, нийгмийн асуудал, олон улсын хэрэг хариуцсан комисс; д) нийгэм-соёлын асуудал эрхэлсэн комисс; ж) хүний эрхийн комисс. Байнгын болон түр хорооны эрх зүйн байдлыг хуулиар зохицуулах бөгөөд уг хуульд хотын болон хөдөөгийн хурлын дэг, болон дүрмийн асуудлыг зохицуулна. Тийм учраас комиссын үйл ажиллагааг зохицуулсан төвийн хууль тогтоох байгууллагын хэм хэмжээний акт байхгүй нөхцөлд хэм хэмжээ- эрх зүйн үндсийг орон нутгийн шинжтэй эрх зүйн актаар тодорхойлно. (Ред. тэмдэглэл)

2 Үзэх: Муниципальное право зарубежных стран. (сравнительно-правовое исследование) х.115-116.

- чуулганы хуралдаан даргалагчаар сонгох, сонгогдох;
- зөвлөлийн хурлаар хэлэлцүүлэхээр асуудал оруулах, асуулга тавих, нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад асуулга тавих, хандах;
- өөрийн тойргийн сонгогчидтой уулзалт, хурал зохион байгуулах;
- депутатын бүлэг хэлбэрээр депутатуудын нэгдэл байгуулах.

Үүний зэрэгцээгээр тэд нутгийн зөвлөлийн хуралд оролцох; өөрийн тойргийн сонгогчидтой байнгын холбоотой байх; сонгогчдоос хүлээн авсан асуудлыг авч үзэх үүрэгтэй.

Ийнхүү ТУХН-ийн гишүүн улсуудад тодорхой засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хэмжээний чухал асуудлаар шийдвэрийг нутгийн зөвлөлийн дарга, Зөвлөл болон түүний тэргүүлэгчид гаргах практик тогтсон.

Зарим улсуудад (Армени, Украин) нутгийн зөвлөлийн дарга гүйцэтгэн-захирамжлах үйл ажиллагааг нэгэн зэрэг гүйцэтгэнэ. Өөрөөр хэлбэл, нэгэн зэрэг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүн байна. Энэхүү хослуулахыг төрийн эрх мэдлийн хоёр салаа мөчир хооронд харилцан буулт хийлт гэж үзэх нь зүйтэй.

Үүнээс гадна нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүнийг ерөнхийлөгч буюу Засгийн газар нь шууд томилох зарчим баримталдаггүй улсуудад ерөнхийлөгч болон Засгийн газрын зүгээс хэтэрхий их “халамж” үзүүлэх магадлал багасдаг. Ингэснээр нутгийн засаг захиргааны тэргүүн нь нутгийн зөвлөлийн шийдвэрийг хүчингүй болгох эрхгүй (Армени). Тийм боловч ТУХН-ийн гишүүн ихэнх улсуудад (Беларусь, Гүрж, Казахстан, Киргиз) нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүнийг ерөнхийлөгч томилдог.

Тухайлбал, Беларусьт гүйцэтгэх хорооны тэргүүнийг Беларусь Улсын ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлдөг. Энд тухайн заалт тус улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бүх түвшинд хэрэгжинэ гэдгийг анхаарах ёстой. Казахстанд гүйцэтгэх байгууллагын тэргүүн-акимыг улсын Ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлнө.

Киргиз Улсын Бишкек болон мужийн зэрэглэлтэй хотод нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх засаглалыг сонгогдсон албан тушаалтан буюу мэр хэрэгжүүлдэг. Гэвч Бишкек болон мужийн зэрэглэлтэй хотуудын мэрийн сонгуулийг (4 жилийн хугацаатай) хотын кенешийн гишүүд Киргиз Улсын Ерөнхийлөгч¹-ийн санал болгосон нэр дэвшигчдээс нууц

1 Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Үндсэн хууль (2016 оны 12 сар)-д өөрчлөлт оруулах асуудлаар бүх нийтийн санал хураалттай холбоотойгоор ижил төстэй бүрэн эрхийг ерөнхий сайдад шилжүүлж болно. Ерөнхий сайдын эрх зүйн байдлыг ихээхэн хэмжээнд шилжүүлдэг. (Редакийн тэмдэглэл)

санал хураалтаар сонгодог нөхцөл байдал сонирхол татдаг. Ингэснээр тухайн албан тушаалаас чөлөөлөх шийдвэрийг Ерөнхийлөгч нь кенештэй зөвшилцөхгүйгээр гаргадаг байдлаас болж мэр нь зөвхөн Ерөнхийлөгчид үнэнч байх нөхцөл байдал үүсдэг. Районы зэрэглэлтэй хотод нутгийн удирдлагын гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхийн тулд хотын кенешийн дэргэд хотын удирдлага (управа)-ыг бий болгодог. Мэр нь өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд хотын кенешт ажлаа тайлагнана. Үүний зэрэгцээгээр тэр шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлснээр төрийн удирдлагын дээд шатныхаа байгууллагад ажлаа тайлагнана. Энэ нь орон нутгийн түвшинд томилогдсон албан тушаалтны бие даасан байдал нь харьцангуй болохыг харуулж байна. Нийгэмлэг (аил)-ын нутгийн өөрийн удирдлагын түвшинд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь сонгуульт байх бөгөөд Киргиз Улсын ийм маягийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын онцлогт анхаарал хандуулахгүй байх боломжгүй. Аил, тосгонд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхийн тулд тэдгээрийн кенешийн дэргэд айыл окмоту-г байгуулна.

Энэхүү байгууллагыг нарийвчлан судалсны үндсэн дээр энэ байгууллага нь холбогдох түвшний зөвлөлийн хувьд зөвлөх чиг үүрэгтэй, учир нь айыл окмоту-гаас өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд гаргасан шийдвэрт аил болон суурингийн нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын тэргүүн гарын үсэг зурдаг гэсэн дүгнэлтийг хийх боломжтой.

Айыл окмотугийн бүрэн эрх: аил болон суурингийн амьдрах боломжийг хангах тогтолцооны хөгжил, үйл ажиллагааны зохион байгуулалт; хүн амд нийгэм, соёлын үйлчилгээ үзүүлэх; нутаг дэвсгэрийн нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийн хөтөлбөрийн төслийг боловсруулах; орон сууцны фондыг хөгжүүлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэх. Энэ байгууллагын үйл ажиллагаа нэлээд хязгаарлагдмал, учир нь тэр тухайн аил буюу суурингийн кенешт үйл ажиллагаагаа тайлагнадаг, харин шилжүүлсэн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар районы төрийн удирдлагын тэргүүн, хотын мэрт тайлагнана.

Киргиз Улсын нутгийн удирдлагын хууль тогтоомж гүйцэтгэн-захирамжлах чиг үүргийн хүрээнд айыл окмоту-ын зэрэгцээгээр айыл окмотугаас шилжүүлсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг айыл башчысы (айлын ахмадууд)-г авч үздэг, аил, суурингийн нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын тэргүүн тухайн нутаг дэвсгэрийн оршин суугчдын зөвшөөрөлтэйгээр айылын ахмадыг томилно.

Гүржид өөрийн онцлогтой нутгийн удирдлагын тогтолцоо бүрдсэн¹.

1 ЗСБНХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан Бүгд Найрамдах Улсуудын нутгийн удирдлагын харьцуулсан эрх зүйн дүн шинжилгээний эх бичвэрт Гүржийг тодорхой хугацаанд (2008

Нутгийн хурлын гүйцэтгэх байгууллага управ-ын институтцийн онцлогийг анзаарахгүй байж болохгүй. Хөдөөгийн нутгийн өөрийн удирдлагын түвшинд управа хотын удирдлагаас ялгаатай нь орон нутгийн сонгуулийн үндсэн дээр бүрддэг, тийм учраас нутгийн хуралтай зэрэгцэн управа нь үнэн хэрэгтээ гүйцэтгэн-захирамжлах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг төлөөллийн байгууллага юм. Гүржийн нутгийн удирдлагын хууль тогтоомж нутгийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад управагийн тэргүүн, түүнчлэн түүний орлогчид, аппаратын болон янз бүрийн албаны даргыг оруулдаг. Гэвч 3000-аас доош хүнтэй тосгон, общинад управа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага байдлаар байгуулагддаггүй, управагийн чиг үүргийг төлөөллийн засаглалын тэргүүн-нутгийн хурлын дарга гүйцэтгэдэг.

ТУХН-ийн гишүүн өөр өөр улсуудын орон нутгийн эрх зүйг авч үзвэл Тбилиси хотын мэр, ерөнхий сайдын удирдсан хотын засгийн газар, түүнчлэн районы управа нь нутгийн төлөөллийн эрх мэдлийн байгууллагаас ялгарах онцлог нь тэд орон нутагт төрийг төлөөлдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй¹.

Жишээ болгож “Гүржийн нийслэл Тбилиси хотын тухай” 1998 оны 2 сарын 20-ны хуулийн 22 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Тбилиси хотын мэрийг улсын Ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлөхөөр заасныг эшлэж болно. Эндээс Зөвлөлт Холбоот Улс задарснаас хойш 2003 он хүртэл Тбилисийн хотын мэрийн албан тушаал томилогддог албан тушаал байснаас үүдэн төрийн удирдлагын бүрэлдэхүүнд орж байсан. Гэсэн хэдий ч, орон нутгийн түвшинд төрийн удирдлагыг бэхжүүлэхийн тулд хотын мэр нь Засгийн газрын тэргүүн (ерөнхий сайд)-нд нэр дэвшигчийг батлуулахаар Гүржийн ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлдэг гэдгийг анзаарахгүй байж болохгүй. Нутгийн эрх барих төлөөллийн байгууллага нь Засгийн газрыг өөрийг нь бүрдүүлэхэд оролцдог.

Холбогдох хууль тогтоомжийг судалж дүн шинжилгээ хийх явцад энэхүү албан тушаалтан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд шууд буюу хотын захиргаагаар дамжуулан хотын нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийн асуудлыг шийдвэрлэдэг, мөн хотын аж ахуйг бодитойгоор удирддаг маш өргөн хүрээтэй эрх мэдлээр тодорхойлогдох Тбилиси хотын мэрийн өвөрмөц эрх зүйн байдлыг хялбархан ажиглаж болно.

“Гүржийн нийслэл Тбилиси хотын тухай” 1998 оны 2 дугаар сарын 20-ны хуулийн 22 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн дагуу Тбилиси хотын мэр хотын

оны зуны үйл явдлыг хүртэл) ТУХН-ийн бүрэлдэхүүнд орж байсан улс гэж тодорхойлжээ. Украиныг үүнтэй төстэй байдлаар хүлээн авсан. Украин үүнтэй төстэй байдлаар тусгаж авч (2014 оны төрийн эргэлтийн дараа) нэг бус удаа энэ байгууллагын бүрэлдэхүүнээс гарах тухай яригдсан. (ред.тэмдэглэл)

1 Үзэх. право зарубежных стран. (сравнительно-правовой анализ) х.118-121.

засаг захиргааны байгууллагуудын удирдлагын хууль зөрчсөн шийдвэрийг шууд хүчингүй болгох эрхгүй. Энэ нөхцөлд Мэр нь улсын ерөнхийлөгчид хандана, ингэснээр Мэр нь ерөнхийлөгчид захирагдана гэдгийг дахин давтаж байна. Ийм байдлаар мэрийн бүрэн эрхэд нутгийн байгууллагын, ялангуяа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын актын үйлчлэлийг зогсоох эрх багтдаг, харин хүчингүй болгох эрхгүй.

“Гүржийн нийслэл Тбилиси хотын тухай” 1998 оны 2 сарын 20-ны хуулийн 23 дугаар зүйлд хэрвээ нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүн нь Мэр юм бол уг байгууллагын бүрэлдэхүүнд Тбилисийн Засгийн газар орно. Тбилисийн Засгийн газар нь өөрөө ерөнхий сайд (премьер), түүний орлогчид, хотын зарим албан хаагчдаас бүрдэнэ. Дурдсан хуулийн 18 дугаар зүйлд зааснаар Тбилиси хотын Засгийн газар нь мэрийн хамтын байгууллага мөн. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тогтолцоонд, түүнчлэн район болон суурингийн управын төлөөлөгчид мөн ордог. 1998 оны 12 сарын 10-нд баталсан Тбилиси хотын мэрийн тухай дүрэм (№ 685) уг албан ташаалын бүрэн эрхийн нэлээд өргөн жагсаалтыг баталгаажуулсан.

Жишээ нь, Дүрмийн 11 дүгээр зүйлд зааснаар Мэрийн бүрэн эрхэд: а) хотын засаг захиргааны ажлыг зохион байгуулах; б) төрийн тэргүүнд Тбилиси хотын мэрийн тухай Дүрмийн төслийг батлуулахаар танилцуулах; в) мэрийн бүтцийн нэгжийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих; г) Районы управуудын тэргүүнүүдээр батлуулахаар Гүржийн ерөнхийлөгчид нэр дэвшүүлэх; д) (хотын хурлын зөвшөөрснөөр) ерөнхий сайдын орлогч, Засгийн газрын аппаратын дарга, хотын бусад албадын даргыг томилох, чөлөөлөх; е) хотын захиргааны хуралд оролцох эрх.

Хотын удирдлагын тогтолцоонд хотын Засгийн газар (хотын захиргаа)-ын гүйцэтгэх үүрэг томоохон ач холбогдолтой байдаг. Хотын Засгийн газрын эрх зүйн давуу байдлын тухайд Гүржийн нутгийн удирдлагын хууль тогтоомжид хийсэн дүн шинжилгээ тухайн хамтын байгууллагын хэд хэдэн томоохон бүрэн эрхийг тогтоох боломж олгож байна.

Жишээ нь, дээр дурдсан Дүрмийн 21 дүгээр зүйлд зааснаар Засгийн газрын онцгой бүрэн эрхэд дараах асуудлыг хамруулсан:

а) Гүржийн ерөнхийлөгч, парламентын шийдвэрийн гүйцэтгэлд хяналт тавих, зохицуулах;

б) хотын хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх;

в) нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийн хөтөлбөрийн төслийг хэлэлцэх;

г) хотын төсвийн төслийг боловсруулах;

д) татвар, төлбөр, хураамжийг бий болгох, хүчингүй болгох талаар санал боловсруулж оруулах;

е) хотын хурлаас тогтоосон журмаар хотын объектыг эзэмших (ведение), худалдах;

ж) хотын дэд бүтцэд хяналт тавих;

з) замын байгуулалт, өөрчлөн байгуулалт.

Тбилиси хотын районуудын эрх барих байгуулагуудад районы управа ордог. Гүржийн “Нутгийн өөрийн удирдлага, удирдлагын тухай” 1998 оны 10 сарын 16-ны (№ 929) органик хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 6 дахь хэсгийн үндсэн дээр управа нь Гүржийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын хамгийн доод шат болохынхоо хувьд төрийн удирдлагын байгууллага мөн гэсэн дүгнэлт хийж болно.

Мөрдөж байгаа хууль тогтоомжийн дагуу ямар ч тохиолдолд управа нь удирдлагын байгууллага болохын хувьд Тбилиси хотын актаар хотын төрийн байгууллагын эрх мэдэлд хамааруулсан нутгийн асуудлыг шийдвэрлэнэ. Хэдий тийм боловч управа нь зөвхөн том хотуудад төрийн удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ, учир нь зөвхөн том хотуудад районы управын тэргүүн нь орон нутгийн эрх барих байгууллагаас сонгогддог биш, харин томилогддогийг тэмдэглэх нь зүйтэй юм.

Дээр дурдсан хуулийн 25 дугаар зүйлд зааснаар хөдөөгийн, общины, хотын управын бүрэн эрхэд нутгийн амьдралын дараах асуудлыг хамруулсан:

а) Эдийн засаг, санхүү, удирдлагын салбарт;

б) Орон сууцны бодлого, коммуны аж ахуй;

в) Орон нутгийн архив бүрдүүлэх;

г) Нийгмийн бодлого, эрүүл мэнд, боловсрол;

д) Хэрэглэгчийн зах зээл, үйлчилгээ;

е) Хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, онцгой нөхцөл байдлаас урьдчилан сэргийлэх, үр дагаврыг арилгах;

ж) Нийгмийн дэг журмыг сахиулах.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын чиг үүргийн тухай асуудал нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тухай онолд гол асуудал байдаг бөгөөд Гүржийн нийгэм-улс төрийн өнөөгийн хөгжлийн шатанд эдгээр байгууллагын үйл ажиллагааны зохион байгуулалтад онцгой ач холбогдолтой юм.

Гүржийн нутгийн өөрийн удирдлага дахь гүйцэтгэх байгууллагын эрх хэмжээ:

а) нутгийн хурлын шийдвэрийг биелүүлэх;

б) нутаг дэвсгэрийн нэгжийн нийгэм-эдийн засгийг хөгжүүлэх хөтөлбөрийг боловсруулах;

- в) орон нутгийн төсвийн төслийг боловсруулах;
- г) орон нутгийн татвар, хураамж ногдуулах;
- д) суурин, нийгэмлэг, хот, районы өмчийг удирдах;
- е) нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх;
- ж) суурин, нийгэмлэг, хот, районы нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгж, байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих;
- з) эрүүл ахуй, хүрээлэн байгаа орчны аюулгүй байдлыг хангах;
- и) нийтийн аж ахуйн албаны үйлчилгээнд дэмжлэг үзүүлэх;
- к) байгалийн гамшгийг арилгах арга хэмжээг зохион байгуулах гэх мэт.

ТУХН-ийн гишүүн орнуудын мөрдөж байгаа хууль тогтоомжид хийсэн судалгаа шинжилгээнээс нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын хэрэгжүүлж байгаа нутгийн удирдлага нь мөн чанарын хувьд төрийн удирдлагын нэг хэсэг (дэд тогтолцоо) мөн гэсэн дүгнэлт хийх боломж олгодог. Ийм дүгнэлтийг нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын болон эдгээр байгууллагын эрх зүйн байдал, орон нутгийн зохион байгуулалтад үндэслэн хийсэн. Үүнээс гадна дээр дурдсан улсуудад нутгийн өөрийн удирдлага өөрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх бие даасан байдал нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага төрийн чиг үүрэг, бодлогыг хэрэгжүүлэхээс хөндийрөх байдлыг илэрхийлж байгаа биш, үнэн хэрэгтээ тэд төрийн удирдлагын “гол цөм-зүрх” нь мөн гэдгийг давтан тэмдэглэх ёстой¹.

Нутгийн өөрийн удирдлага нь өөрийн зохион байгуулалтын хэлбэрээр - нутаг дэвсгэрийн болон эрх зүйн хүрээгээр хязгаарлагдсан төрийн “нутгийн” гэх бичил загвар мөн. Тэр тусмаа нутгийн өөрийн удирдлага бол “Улс доторх улс” (төрийн доторх төр) биш; хэдийгээр энэ нь төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж, төрийн шийдвэрлэдэг асуудлыг шийдвэрлэх боловч эдгээр чиг үүргийг орон нутгийн оршин суугчдын сонгож байгуулсан байгууллага хэрэгжүүлдэг. Нутгийн байгууллагын эрхлэх асуудал (юрисдикция) нь зөвхөн тодорхой нэгжийн нутаг дэвсгэрт эрх зүйн хэм хэмжээний актаар олгосон бүрэн эрхийн хязгаарт хэрэгждэг. Үүнээс ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлага нь төрийн функционал, элемент бөгөөд нэгэн зэрэг орон нутгийн түвшинд удирдах үйл ажиллагааны гол гинжин сүлжээ нь болдог.

ТУХН-ийн гишүүн орчин үеийн улсуудад нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээ нь нутгийн удирдлагын тогтолцоон дахь эрхлэх асуудал, бодлого, чиг үүргийн дахин хуваарилалтын хүчтэй нөлөөн дор бүрэлдэн бий болж байна.

1 Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно правовой анализ), с 121.

Нутгийн өөрийн удирдлагын институтийн судлаач И.И.Овчинниковын зарчмын дүгнэлттэй санаа нийлэх нь зүйтэй юм. Нэрт эрдэмтний үзэж байгаагаар төрийн удирдлага бүхэлдээ, түүнчлэн тэр дундаа нутгийн удирдлага нь, “...төрийн тодорхой зохион байгуулж-зохицуулах үүргийн нийгмийн тусгал, практик хугарал юм. Төрийн энэхүү үүрэг нь агуулгын хувьд зохион байгуулж-зохицуулах, хэлбэрийн хувьд голчлон аль нэг хүрээнд эрх зүйн үйлчлэл байдлаар илрэнэ...”¹

ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын практик асуудал, онолын харьцуулсан эрх зүйн дүгнэлтийг нэгтгээд дараах зүйлийг тэмдэглэж болно. ЗСБНХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улсуудын хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Үндсэн хуульд нутгийн өөрийн удирдлагын хараат бус байдал, тусгаар байдал, гаргасан шийдвэрийн төлөө хариуцлага хүлээх гэх зэрэг хөгжлийн зарчим, ардчиллын үзэл санааг тогтоосноор эдгээр улсуудад нутгийн удирдлагын харилцааны онцгой тогтолцоо бүрдэж эхлээд байна. Энэ нь төрийн эрх мэдлийн хүрээнд төвлөрсөн захиргааны удирдлагын тогтолцооноос үүсэлтэй байдаг.

Ийм маягаар эх газрын эрх зүйн тогтолцоо бүхий улсуудын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны онцлог, олон талт байдал, тэдгээрийн шийдвэрлэж байгаа асуудал, бүтцэд хийсэн харьцуулсан эрх зүйн дүн шинжилгээ нь *нутгийн өөрийн удирдлага нь ардчиллын элемент болохын хувьд нийтийн засаглалыг хэрэгжүүлэх хэлбэр, харин нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь мөн чанарын хувьд нийтийн засаглалын байгууллага бөгөөд өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулдаг* гэсэн дүгнэлт хийх боломж олгож байна.

2.2. Англо-саксоны загвар бүхий улсуудын нутгийн өөрийн удирдах болон нутгийн удирдах байгууллагын зохион байгуулалт

Умард Ирланд, Их Британийн Нэгдсэн Вант Улс, АНУ-д нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалт эрдэмтэн- эрх зүйчдийн анхааран судалдаг судалгааны зүйл байсаар ирсэн. Сүүлийн 10 жилд Умард Ирланд, Их Британийн Нэгдсэн Вант Улсад нийтийн засаглалын байгууллагын тогтолцоонд томоохон өөрчлөлт хийсэн энэхүү өөрчлөлтийг энэ бүлэгт авч үзнэ.

1 Овчинников И.И. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 200-201.

Нэгдсэн Вант Улсад өөр өөр нутаг дэвсгэрийн хооронд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зохион байгуулалтад уламжлалт ялгаа байдаг. Гэхдээ энэ ялгаа нь эргээд зохион байгуулалтын нэгдсэн байдалтай гайхалтайгаар зохицсон байдаг. Нутгийн өөрийн удирдлага Англи, Шотланд, Уэльс, Ольстер (Умард Ирланд)-ийн нутаг дэвсгэрт бүс бүрт тусгай хуулиар зохицуулагддаг бөгөөд нутгийн удирдлагын эрх мэдэл, засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт гэсэн шалгуураар ялгардаг. Орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагатай харьцах асуудал хариуцсан төрийн удирдлагын өөр өөр байгууллага байх бөгөөд Англид энэ нь Хүрээлэн байгаа орчин, бүс нутаг, нутгийн өөрийн удирдлагын асуудал эрхэлсэн яам, бусад хэсэгт 1990-ээд оны сүүлчээс сонгуульт ассамблей, түүний байгуулсан Засгийн газар¹ ажилладаг.

1980-аад оны эхэнд судлаачдын хийсэн үнэлгээгээр бүс нутгийн бодлогыг үр нөлөө багатай, харин төрийг төр оролцох шаардлагагүй олон салбарт өөрийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг хэт том бүтэц гэж тооцох болсон. Нутгийн өөрийн удирдах тогтолцоонд хэт хүнд сурталжсан, ашиггүй, зөвхөн өөрийн техникийн асуудлыг шийдвэрлэдэг механизм хамаарах болсон. Үүнээс шалтгаалж сүүлийн хорин жилд Их Британийн нутгийн өөрийн удирдлагыг бүрэн өөрчилсөн².

Британийн төрийн түүхэнд гарсан нэг хамгийн том үйл явдал бол 1990-ээд онд улс орны түүхэн хэсгүүдэд бүс нутгийн өөрийн удирдах байгууллагыг бий болгосон явдал юм. Шотландын Парламент, Уэльсийн үндэсний ассемблей, Умард Ирландын Хурлыг байгуулсан нь Нэгдсэн Вант Улсад урьд хожид гарч байгаагүй, ямарч өөрчлөлттэй харьцуулашгүй Үндсэн хуулийн дэлхийн хэмжээний өөрчлөлт болсон. Энэхүү шинэчлэл нь Нэгдсэн Вант Улс бүсчлэх үйл ажиллагаа (“деволюци” гэж нэрлэгдсэн)-г хэрэгжүүлж эхэлсэн гэсэн утгатай өөрөөр хэлбэл, төрд их, бага түвшинд

1 Үзэх. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ), х 123-124; Жагсаалтад дурдсан бүтээл, х 54-55.

2 Их Британийн нутгийн удирдлагын тогтолцооны сүүлчийн өөрчлөлтийг 1974 онд хийсэн, үүгээр “Нутгийн нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1972 оны хууль (Орон нутгийн засаг захиргааны акт -Local Government Act)-ын дагуу чиг үүргийг хоёр түвшний хооронд хуваасан нутгийн нутгийн өөрийн удирдлагын хоёр шатлалт тогтолцоог бий болгосон. Оросын утга зохиолын бүтээлд Их Британийн нутгийн удирдлагын тогтолцоог XX зууны дунд үеэс эхлэн, Орос Улсын томоохон эрдэмтэд- судлаачид судалсан тэр дунд нэлээд олон бүтээлийг бичсэн Г.В.Барабашев, В.А.Баранчиков нар багтдаг. Дэлгэрэнгүйг үзэх: Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. М., МГУ, 1971; Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великой Британии. М., ИНИОН РАН, 1990; Куфакова Н.А. Местное управление в буржуазных странах и странах, освободившихся от колониальной зависимости; Крылова Н.С. Английское руководство, М., Наука, 1981; Гарнер Д Дурдсан бүтээл.

өөрийгөө удирддаг томоохон нэгжүүд¹ бий болсон гэсэн үг.

Хууль тогтоох шинэ байгууллагууд нь харилцан адилгүй эрх хэмжээтэй, өөр өөр чиг үүрэгтэй гэдгийг тэмдэглэх ёстой. Жишээлэхэд, Шотланд, Умард Ирландад зохицуулах зарчмыг баримталдаг. Тухайлбал, Шотландынх нь төв (Вестминстр)-д тусгайлан хамаарахгүй бүх асуудлаар хууль тогтоох эрхтэй, Уэльсийнх эсрэгээр, хамтран ажиллах зарчмыг хэрэглэдэг: үндэсний ассемблей нь төв засгийн газартай чиг үүргээ хуваалцдаг. Ассемблей нь зөвхөн хоёрдогч хууль тогтоомж /хуулийн дэд акт/-ийг, өөрөөр хэлбэл, Вестминстрээс баталсан анхдагч хуулийг өргөтгөн хөгжүүлж, нарийвчлан тодорхойлсон журам, зааварчлагыг баталж болно.

Уэльсийн удирдлагын тухай 1998 оны хуулийн дагуу Уэльсэд өөрийн автономит байгууллагыг байгуулсан: Уэльсийн үндэсний ассемблей (хамтын байгууллага-корпоративный), Уэльсийн Ерөнхий аудитор болон уэльсийн захиргааны омбудсмен, мөн нэгэн зэрэг урьд өмнө тухайн бүсийн удирдлагыг хэрэгжүүлж байсан хэд хэдэн байгууллагыг шинэчлэн байгуулсан².

1998 оны Шотландын акт Шотландын парламентын зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, сонгох журам, бүрэн эрхийн үндсэн асуудлыг зохицуулдаг. Үүнээс гадна энэ акт Шотландын гүйцэтгэх засаглалын зохион байгуулалтын асуудлыг зохицуулдаг. Эндээс Уэльсээс ялгаатай нь Шотландад зөвхөн хууль тогтоох ч биш түүнчлэн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг байгуулдаг, үүнээс гадна Шотландын хууль тогтоох байгууллага нь татварын хүрээнд эрх хэмжээг эдлэж байхад Уэльсийн үндэсний ассемблей нь ийм эрх эдэлдэггүй. Эцэст нь Шотландын парламент нь анхдагч хуулийг баталдаг (Шотландын парламентын акт) байхад Уэльсийн ассемблей нь өмнө дурдсанчлан дэд актыг батална.

Ийм маягаар Шотландад олгосон бие даасан байдлын хэмжээ нь Уэльсийнхээс харьцангуй өргөн хүрээтэй. Шотланд нь өөрийн эрх зүйн байдлын хувьд холбооны субъектэд бараг дөхөж очиж байгаа гэж хэлж болно: өөрийн хууль тогтоох эрх мэдэлтэй, гурван бүсээс хамгийн өргөн

1 Коданева С.И. Британский регионализм (конституционная реформа), М.Юрист, 2004

2 Уэльсийн Үндэсний Ассемблей (Cynulliad Cenedleathol Cymri) нь 60 гишүүнтэй: 20-ийг Уэльсийн Европын парламентад сонгох сонгуулийн муж дээр үндэслэсэн сонгуулийн бүсээс, 40-ийг сонгуулийн мужаас сонгодог. Сонгуулийн журмыг Уэльсийн хэрэг эрхлэх Төрийн нарийн бичгийн даргын 1999 оны 3 сарын 10-ны №450 захирамжаар зохицуулдаг. 1999 оны Хуульчилсан зааварчлага №450 -ийг Үзэх: Уэльсийн Үндэсний Ассемблей (Ардын төлөөлөл) Журам-<http://parliamentary-council.gov.uk>. Үзэх: Конституция зарубежных государств / Под ред В.В.Маклакова. М. Вольтерс Клувер, 2003 х 17; Wilson D., Game C. Local Government in the United Kingdom. Third ed. (Нэгдсэн Вант Улсын нутгийн засаг) L., Macmillian press, 20025 h 83-85.

бүрэн эрхтэй, үүнд татварын бүрэн эрх орно, мөн өөрийн хуулийн болон шүүхийн тогтолцоотой¹.

Умард Ирландад түүнийг уламжлал ёсоор тусгаарладгаас² шалтгаалан байдал өөр байна. Ольстерын хурлын анхны бүрэлдэхүүний үйл ажиллагаа болон бүрэлдэж бий болоход Умард Ирландын хэрэг эрхэлсэн Төрийн нарийн бичгийн дарга томоохон үүрэг гүйцэтгэдэг³.

Британийн гурван бүсийн хооронд нэг том ялгаа байдаг. Шотландын, эсхүл Уэльсийн шинэчлэл Үндсэн хуулийн шинжийг агуулж санал асуулга болон холбогдох хууль тогтоомжид тулгуурладаг бол Умард Ирландын автономн нь олон улсын гэрээнд тулгуурладаг. Энэ нөхцөл байдал нь маш том үүрэг гүйцэтгэдэг, учир нь Их Британийн парламент шинэ ард нийтийн санал асуулгаар дэмжигдсэн холбогдох акт баталснаар Шотланд, Уэльсийн олж авсан хараат бус байдлыг байхгүй болгодог бол Умард Ирландад энэ нь боломжгүй, учир нь Умард Ирландын тусгаар байдал нь олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээгээр хамгаалагддаг.

Энд Умард Ирландын хэрэг эрхэлсэн төрийн нарийн бичгийн дарга Умард Ирландын хараат бус байгууллагуудын шийдвэрийн үйлчлэлийг түр зогсоож болно. Гэхдээ зөвхөн тодорхой хугацааны туршид, мөн зөвхөн Белфастын хэлэлцээрт⁴ өөрчлөлт оруулах боломжийг авч хэлэлцэхийн тулд үйлчлэлийг түр зогсоодог.

Ийм байдлаар Нэгдсэн Вант Улс идэвхтэй, мөн ээлж дараатай бүсчлэлийн үйл ажиллагаанд орсон. Энэ үйл ажиллагаа нь бүсүүдэд хараат бус байдлын эрхийг олгохын хамтаар нэгэн зэрэг бүс бүрт нутгийн өөрийн удирдлагын

1 Шотландын парламент 129 гишүүнтэй, парламентыг Уэльсийн үндэсний хурлыг сонгох тогтолцоотой төстэй холимог тогтолцоогоор бүрдүүлдэг. Илүү нарийвчилсан мэдээлэл Үзэх: Коданева С.И. Региональная реформа в Соединенном Королевстве// Государство и право (Төр, эрх) №9, х 80-88; Конституция зарубежных государств/ под ред В.В.Маклакова, (Гадаад улсуудын Үндсэн хууль/редактор Маклаков В.В.) х 16-17. Wilson D., Game C. Local. Op cit p 82, 84-85.

2 Умард Ирландад нөхцөл байдлын онцлог нь умард Ирландын нийгэм нь хоорондоо дайсангалцсан хоёр лагерт хуваагддаг (католикчууд, протестантууд) бөгөөд эдгээр нь засгийн газарт маш олон асуудлыг олон жилийн турш үүсгэсээр ирсэнд оршдог. (Редакцийн анхааруулга)

3 Ийнхүү, Төрийн нарийн бичгийн дарга нь хурлын хуралдааны байр, хугацааг тодорхойлж, хурлын анхны дарга, түүний орлогчийг томилж, хурлын ажлын албаны үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэж, хурлын гишүүний цалинг тодорхойлж, хурлын дэгийг баталдаг. Умард Ирландад хурлыг сонгох журмыг Умард Ирландын хэрэг эрхэлсэн төрийн нарийн бичгийн даргын 1998 оны 5 сарын 21-ний №1287 тоот захирамжаар баталсан. Үзэх, Statutory instrument 1998. №1287 <http://www.17-18; Wilson D., Gane C. Op sit. P 38, 86-87, 215>.

4 Ийм нөхцөл тухайн хэлэлцээрт өөрт нь байдаг бөгөөд Умард Ирландын 2000 оны хуульд мөн баталгаажуулсан. Мөн үзэх, Belfast Agreement <http://www.nio.gov.uk; Northern Ireland Act 2000> <http://www.paliamentary-counsel.gov.uk>

тогтолцоог өөрчлөн байгуулах байдал дагалддаг: Шотланд, Уэльс, Ольстерт шинэ автономит төрийн байгууллага үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн¹.

Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтыг Их Британийн бүс бүрээр авч үзье².

Юуны өмнө Их Британийн нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтыг авч үзэхийн өмнө сүүлийн 20 жилд Британийн нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоонд томоохон өөрчлөлт, унификацчилал хийсэн гэдгийг тэмдэглэх ёстой. Анхны томоохон өөрчлөлтийг 1986 онд хийсэн бөгөөд үүний явцад Их Лондонгийн зөвлөл болон түүнтэй хамт 6 харьяа нутаг дэвсгэр (метрополитен)-ийн зөвлөлийг татан буулгасан. Лондонд 32 нутгийн өөрийн удирдлагын нэгдмэл байгууллага, мөн 36 мужийн зөвлөл байгуулагдсан бөгөөд тэдгээрийн бүрэн эрхэд орон нутгийн чанартай өргөн хүрээний асуудал багтсан.

Тэдгээрийг татан буулгах тухай Засгийн газрын шийдвэрийн үндэслэл нь нутгийн удирдлагын нэгдсэн байгууллагыг байгуулах, эрх мэдлийн давхардлыг зогсоох, зардлыг ихээхэн хэмжээнд бууруулах явдал байсан. Их Лондонгийн ихэнх чиг үүргийг жижиг нэгдмэл зөвлөлүүд үр дүнтэйгээр хэрэгжүүлж чадна гэж үзсэн. Их Лондонгийн зөвлөлийн галын хамгаалал, тээвэр зэрэг зарим чиг үүргийг бүх бороу (тойрог)-ийн төлөөлөгчдөөс бүрдсэн хамтын бүтцэд шилжүүлсэн (эрх шилжүүлсэн).

Цаашид илүү тоймтой өөрчлөлтүүдийг хийсэн бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлагын бүтцийг бүхэлд нь өөрчилсөн. Агуулгын хувьд нутгийн өөрийн

1 Коданевы С.И. Британский регионализм (Конституциональная реформа). (Британийн бүслэлийн бодлого (Үндсэн хуулийн шинэчлэл))М., Юрист, 2004.

2 1986 оныг хүртэл Их Британийн нутгийн нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоо хоёр шатлалтай байсан. Дээд шатлал нь английн 39, уэльсийн 8 гүнлэгийн харьяат газар, 6 гүнлэгийн харьяат газрын метрополитений зөвлөл (том хотууд дахь), Их Лондоны зөвлөл болон Шотландын 9 бүсийн зөвлөл багтдаг. Гүнлэгийн харьяа нутаг дэвсгэрийн метрополитений зөвлөлийг томоохон конгломерацууд: Том Манчестер, Мерсисайд, Өмнөд Йоркшир, Тайн, Уэар, Вест-Миллэнд, Баруун Йоркширт байгуулсан. Метрополитений зөвлөлийг байгуулсан гол зорилго нь боловсрол, тээврийн салбарт хотын зонгломерацийн бүх нутаг дэвсгэрт стратегийн удирдлагын боловсронгуй тогтолцоог бий болгоход оршиж байсан. Гүнлэгийн харьяа нутаг дэвсгэрийн зөвлөлийн бүрэн эрхэд: хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах, боловсрол, галын хамгаалал, зам, номын сан болон музей, орон нутгийн цагдаа, хогийн дуудлага, нийгмийн үйлчилгээ, стратеги төлөвлөлт, тээвэр, тээвэрлэх үйлчилгээ ордог. Мужийн зөвлөлийн бүрэн эрхэд: нийгмийн байгууллагууд (спорт цогцолбор, халуун усны газар, бассейн), автомашины зогсоол, оршуулгын газар, шарил чандарлах газар, сонгогчдын жагсаал, хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, орон сууц, амралт зугаалгын үйлчилгээ, орон нутгийн төлөвлөлт, бараа бүтээгдэхүүний зах зээл, хог ашиглалт, цуглуулалт орно. Метрополитенийн (хотын) мужийн зөвлөл бүх л бүрэн эрхийг эдэлдэг, байхад гүнлэгийн харьяа нутаг дэвсгэрийн метрополитений зөвлөл болон Их Лондоны зөвлөл үндсэндээ бүсийн ерөнхий зохицуулалтыг хариуцдаг жишээ нь, хотын төлөвлөлт, тээвэр. (Редакцийн тэмдэглэл)

удирдлагын тогтолцоог шинэчлэх өөр өөр үйл ажиллагааг улсын бүс бүрт хийсэн.

1992 онд нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлаар байгуулагдсан тусгай комисс нь нутгийн өөрийн удирдлагын хоёр шатлалтай тогтолцоог хадгалж байсан. Английн хэсгүүдэд нутгийн удирдлагын нэгдсэн байгууллагыг байгуулахын үр дүнг судлах ажлыг эрхэлж байсан. Комиссын зорилтод Гүнлэг бүрд нутгийн онцлогийг харгалзан, нутгийн өөрийн удирдлагын нэгдсэн байгууллага байгуулах боломжийг авч үзэх асуудал орж байсан. Комисс нь орон нутгийн бизнес эрхлэгчид, байгуулагуудтай зөвлөлдөх, хүн амын санал бодлыг өргөнөөр судлах болон бусад олон аргыг ашиглах эрхтэй байсан бөгөөд үйл ажиллагаа нь нийтэд ил тод, хүртээмжтэй байсан. Комиссын ажил Англи Улс дахь нутгийн өөрийн удирдлагын бүтцийн асуудлаар хязгаарлагдаж байсан.

Шотланд, Уэльсийн нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэл, өөрчлөн байгуулалтын асуудал эрхэлсэн удирдах байгууллага Шотланд, Уэльсийн асуудал эрхэлсэн тус тусын яамд¹-ын удирдлага дор ажиллаж байсан.

Англи Улсын нутгийн өөрийн удирдлагын бүтцийг эргэж харах ажиллагаа нь өөр өөр үнэлгээ болон маш идэвхитэй хэлэлцүүлгийг үүсгэсэн. Нутгийн өөрийн удирдлагын нэгдсэн байгууллагыг хамтран байгуулахаар санал болгоно гэж Засгийн газар тооцож байсан боловч комиссоос одоогийн байгаа зөвлөлийн тогтолцоог гүнлэгийн харьяат нутгуудад хэвээр хадгалахыг санал болгосон. Мөн ихэнх бүсэд бий болсон хоёр шатлалтай тогтолцоог хамгаалж чадсан. 1995 оны 3 сард комиссын дарга нь чөлөөлөгдөж бүрэлдэхүүнийг нь шинэчилсэн бөгөөд үүний дараа Засгийн газраас комиссын ажлын үр дүнг хугацаанаас нь өмнө хэвлэн нийтлэхээр зарласан².

Комиссын ажлыг түргэтгэх нь нутгийн удирдлагын нэгдсэн тогтолцоог бий болгохыг “дэмжих”, эсхүл “эсэргүүцэх” үндэслэл гаргахад дэндүү бага хугацаа үлдэж байгааг биш, харин мөн Засгийн газраас комисст хандах хандлагыг харуулсан. Засгийн газраас нутгийн удирдлагын унитар байгууллагыг урьтал болгож байгаа байдлыг харгалзан шинэ комиссын бүрэлдэхүүн прагматик шийдвэр гаргаж, бороу /бүс/ болон томоохон хотуудад нутгийн өөрийн удирдлагын унитар байгууллагыг санал болгосон³.

1 Үзэх* Atkinson H., Wilks-Heeg S. British Local Government since 1979 (Британийн орон нутгийн эрх барих байгууллага. 1979 оноос одоог хүртэл): the end of an era Sheffield Hallam University. 1997. P 45, 113-114.

2 Local Government. Aspects of Britain. (Орон нутгийн эрх барих байгууллага. Британийн асуудал) London. HMSO Publications Centre. 1996. p 14-15.

3 1990 -ээд оны эцэст консерваторуудын Засгийн газар нутгийн удирдлагын бүтцийг бий

Улс оронд өмнө байсан нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоог өөрчлөх, нэгдсэн тогтолцоог байгуулахыг дараах үндэслэлээр дэмжсэн:

1. хоёр шатлалт тогтолцоо нь нэг ижил үйл ажиллагааг хоёр шатанд хувиран хэрэгжүүлснээр шийдвэр гаргах процессыг мэдэгдэхүйц хүндрүүлж байсан. Эрх мэдлийг орон нутагт төвлөрүүлснээр илүү үр нөлөөтэй, илүү хурдан шийдвэр гаргах нөхцөлийг бүрдүүлэх, түүнчлэн өөр өөр албадын хамтын ажиллагааг сайжруулна.

2. Нутгийн өөрийн удирдлагын хоёр шатлалтай тогтолцоо нь санхүүгийн хувьд илүү зардалтай, эдийн засгийн хувьд ашиггүй. Унитар тогтолцоо нь юуны өмнө өөрийн удирдах байгууллагын тоог цөөрүүлснээр захиргааны зардлыг багасгана.

3. Тойрогт эрхлэх асуудлын жагсаалтыг гаргаснаар цогц бүрэн эрхийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх боломжийг олгоно: нутгийн өөрийн удирдлагын нэгдсэн байгууллага юуны өмнө удирдлагын чанарыг хангах боломжтой.

4. Сонгогчид нутгийн өөрийн удирдлагын хоёр шатлалт тогтолцооны (тойрог, Гүнлэгт) хэн нь юуг нь хариуцаж байгааг ойлгоход хүндрэлтэй учраас хэтэрхий нүсэр, ээдрээтэй гэж үзэж байсан. Олон талт (Универсаль) байгууллагыг байгуулснаар маш олон зөрчилтэй зүйлийг шууд үгүй болгож, ардчилсан үйл ажиллагааг дэмжинэ. Нутгийн өөрийн удирдлагын нэгдсэн байгууллага илүү өндөр түвшинд ардчилагдсан учир зөвлөлүүд нь өөрийн удирдаж байгаа хүн амд ойр байдаг¹.

Нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоог дээрх байдлаар шинэчлэхийн эсрэг дээрхээс дутахааргүй итгэл төрүүлэхүйц үндэслэлүүдийг гаргаж байсан.

1. Чиг үүргийн давхардал үнэн хэрэгтээ тийм ч том асуудал биш. Гүнлэгийн нутаг дэвсгэр болон тойргууд зарчмын хувьд ялгаатай бодлоготой бөгөөд газар ашиглалт гэх мэт талуудын хооронд тохиролцох, харилцан зөвшилцөл шаардлагатай зөвхөн цөөн хэдэн салбарт нийтлэг эрх мэдэлтэй байдаг.

2. Нутгийн өөрийн удирдлагын жижиг байгууллагуудыг байгуулах нь өөрийн үйл ажиллагаанд олон тооны хүн ам, том хэмжээний нутаг дэвсгэрийг хамруулах боломжгүйгээс эдийн засгийн хувьд алдагдалтай.

3. Нутгийн өөрийн удирдлагын жижиг байгууллагыг байгуулах нь стратегийн чиг үүргээ алдана гэсэн үг. Тээврийн болон газар ашиглалтын салбарт бүрэн эрхийн зохицуулалт хийх нь илүү төвөгтэй болж байгаа

болгосон нь үнэн хэрэгтээ лейбористуудын 1979 онд санал болгосонтой ижил төстэй байсанд парадокс нь оршиж байгаа юм. (Редакцын тэмдэглэл)

1 Үзэх. Муниципальное право зарубежных стран. (сравнительно-правовой анализ) х.129-130.

бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын хооронд зөрчил үүсгэдэг. Иймэрхүү асуудал нь чухам тойргийн түвшинд шийвэрлэх, зохицуулахыг шаарддаг.

4. Нутгийн өөрийн удирдлагын тойргийн болон гүнлэгийн түвшингүүдийн хоорондын ялгаа болон тойрог болон гүнлэгт өөр өөр ашиг сонирхолтой болохыг сонгогчид сайн ойлгодог. Нэгдсэн байгууллагууд гүнлэгийн нутаг дэвсгэрийн түвшинд өргөн хүрээний асуудлыг зохицуулалт хийхийн тулд салбар хоорондын комисс байгуулах шаардлага нь шийдвэрийг ардчилсан үйл явцын хүрээнээс гадуур гаргах юм гэдгийг илэрхийлж байгаа юм. Нэгдсэн байгууллага байгуулах нь үр нөлөөтэй, хүн амд тайлагнадаг мужийн зөвлөл үгүй болж байгаа гэсэн үг¹.

Нутгийн өөрийн удирдлагын талаар тусгай комиссын зааварчлагаар хийсэн шинэчлэлийн дүнд Англи Улсад нутгийн өөрийн удирдлагын холимог тогтолцоо бий болсон. Хотын нутгийн засаг захиргааны байгууллагад-унитар, хөдөөд-хоёр шатлалт. Унитар байгууллагын эхний зарим нь 1996 оны 4 сард байгуулагдсан. Шотланд болон Уэльст шинэчлэлийг маш хурдан бөгөөд хялбархан хийсэн: энэ хоёр районд нутгийн өөрийн удирдлагын хоёр шатлалт тогтолцоог татан буулгасан.

1996 онд Уэльс засаг захиргааны хувьд найман Гүнлэгт, эдгээр нь цаашид 37 тойрогт хуваагдсан. Бүрэн эрхийг гүнлэгийн харьяа нутаг дэвсгэр болон тойргийн хооронд хуваах ажиллагааг яг Англи дахь шиг хийсэн. 1996 онд 22 шинэ унитар зөвлөл байгуулсны дараа эдгээр байгууллага нь Уэльсийн бүх нутгийн асуудлын төлөө хариуцлага хүлээх болсон.

Шотландын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тогтолцоо нь 9 бүс, 53 тойргоос бүрдэх бөгөөд Англи, Уэльсийнхтэй ижил төстэй зарчмаар байгуулагдсан. Англид гүнлэгийн нутаг дэвсгэр хэрэгжүүлдэг ихэнх чиг үүргийг Шотландын бүс мөн гүйцэтгэнэ². Түүнчлэн нутгийн өөрийн удирдлагын арлын гурван байгууллага- Оркнейн, Шотландын, Баруун арал дээр үйл ажиллагаа явуулдаг, эдгээр нь орон нутгийн бүх асуудлыг шийдвэрлэдэг. Шотландын шинэ нэгдсэн зөвлөл (мөн Уэльсд ч) 1996 оноос ажиллаж эхэлсэн бөгөөд өөрийн нутаг дэвсгэр дээр орон нутгийн асуудлыг шийдвэрлэх болсон. Үүний дүнд нутгийн өөрийн удирдлагын тухай шинэ хууль тогтоомжийн дагуу 1996 онд нутгийн өөрийн удирдлагын 32 байгууллагыг Шотландад, харин Уэльсэд 22-ыг байгуулсан³.

1 Atkinson H., Wiks-Heeg S. Op cit p.115.

2 Гэхдээ хэд хэдэн ялгаа байдаг, жишээ нь, нийтийн номын сангийн үйлчилгээ ихэвчлэн районы бүрэн эрхэд хамаардаг (Англи, Уэльсийн аль алинд), гэвч хамгийн том гурван бүсд энэ нь бүсийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхэд хамаардаг. (Редакцийн тэмдэглэл)

3 Үзэх: Local Government (Scotland) Act (Шотландын орон нутгийн эрх барих байгууллагын

1999 оноос хийсэн нутгийн удирдлагын шинэчлэлийн дүнд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тоо 79-өөр буурч Англи, Шотланд, Уэльсийн нутгийн удирдах үндсэн байгууллагын тоо 442 болсон.

Зөвлөлүүд бүсийн эдийн засгийг хөгжүүлэх хамтын ажиллагааг хэрэгжүүлэх бүрэн эрхтэй. Үүнийг янз бүрийн аргаар хэрэгжүүлнэ. Жишээлэхэд, бизнес эрхлэгчдэд хөнгөлөлт үзүүлэх, зээл олгох, орон нутгийн ажиллах хүчний мэргэшлийг дээшлүүлэх курсийг санхүүжүүлэх гэх мэт. Иймэрхүү асуудлыг шийдвэрлэх тухайд Европын Холбооны олон тооны хөтөлбөр хэрэгждэг бөгөөд эдгээрийн үйлчилгээ нь Их Британийн нутгийн өөрийн удирдлагад улам их нөлөөтэй болж байгаа бөгөөд Нэгдсэн Вант Улс Европын холбооноос, (Brexit 2016 гэж нэрлэдэг, редакцийн тэмдэглэл)¹ гарах үйл ажиллагаа хэрэгжсэний дараа нөхцөл байдал үндсээрээ өөр болно гэдгийг ойлгох ёстой. (Шотланд Улс үүний эсрэг тууштай тэмцэж байгаа)

Зөвлөлийн бүрэн эрхэд нутаг дэвсгэрийн бохирдол, хийжилт, үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаанаас үүдсэн шуугианы асуудлыг шалгах чиг үүрэг хамаарна. Шалгалтыг нутгийн тусгай албад хэрэгжүүлнэ. Тогтоосон хэм хэмжээг бүх хүнсний үйлдвэрүүд биелүүлж байгаа байдлыг шалгана. Гүнлэгийн захиргаа, хотын тойрог нь гал түймрээс хамгаалах хамгаалалтыг зохион байгуулна. Нутгийн өөрийн удирдах байгууллага нь хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлнэ². Хүн амыг амралт зугаалгын парк, бассейн, спорт цогцолбороор хангах нь нутгийн эрх барих байгууллагын эрх болоод зогсохгүй үүрэг нь ч мөн. Эдгээр асуудлыг хүн амын зүгээс шаарддаг бөгөөд өргөнөөр түгээх ёстой учраас ихэвчлэн тойргийн зөвлөлийн бүрэн эрхэд хамаардаг.

Лондонгийн бороугийн болон хотын тойргуудын бүрэн эрхэд газар ашиглалтын хүрэн дэх төлөвлөлтийн асуудал ордог. Англид болон Уэльст төлөвлөлтийн хүрэн дэх бүрэн эрхийг гүнлэг болон тойргийн хооронд хуваарилдаг. Гүнлэгийн нутаг дэвсгэрийн зөвлөл гүнлэгийн бүх нутаг дэвсгэрийг хөгжүүлэх төлөвлөгөөг хэрэгжүүлдэг. Тэд мөн ашигт малтмалын нөөцийн ашиглалт (Уэльсээс бусад нь), хог хаягдлын ашиглалтыг хариуцдаг.

тухай хууль); Local Government (Wales) Act 1994; Local Government Aspects of Britain.L:HNSO Publications Centre, 1996. P. 15.

1 Үзэх: Lbid. P 27.

2 Жишээ нь, зөвлөл нь тогтоосон стандартыг хангаагүй барааг байнга саатуулдаг, гэх мэт. Түшмэдүүд хяналтын жигнэлт болон хэмжилтийг хийх эрхтэй байдаг. Тэдэнд эрх хэмжээг гүнлэгийн нутаг дэвсгэрийн, хотын тойргийн, шотландын бүсийн зөвлөлөөс олгодог. Гүнлэгийн нутаг дэвсгэрийн, хотын тойргийн, шотландын бүсийн зөвлөл өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудалтай, зам байгуулах, засварлах (хувийн зам орохгүй), стратегийн ач холбогдолтой Английн эсхүл Шотландын бороу, Уэльсын бороугийн Тээврийн яамны мэдэлд харьяалагддаг трасс. Үзэх, Local government aspect of Britain. P.19.

Тойргийн зөвлөл зөвхөн өөрийн нутаг дэвсгэрийн хүрээний төлөвлөлтийг хариуцна. Үндэсний паркууд дахь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь 1995 оны “Хүрээлэн байгаа орчны тухай” хуулийн үндсэн дээр байгуулсан ойролцоо нутгийн удирдах байгууллагын төлөөлөгчдөөс бүрдэх нэгдсэн хороо байх бөгөөд эдгээр нутаг дэвсгэрийн газрын ашиглалтыг хариуцдаг.

Их Британид, АНУ-тай нэгэн адил ихэнх гүнлэгийн нутаг дэвсгэр нь өөрийн цагдаагийн газартай, энэ нь нутгийн эрх барих байгууллагын удирдлага дор ажилладаг¹. Сүүлийн үед цагдаагийн нэгдсэн байгууллага бий болсон. Нутгийн өөрийн удирдах байгууллага нь цагдаагийн үйл ажиллагааг зохицуулагчийн хувьд өөрөө магистрант, зөвлөхүүдээс бүрдсэн хороотой байх бөгөөд шуурхай шийдвэрийг цагдаагийн удирдлагууд гаргана. Лондонд хотын цагдаагийн зохион байгуулалт, удирдлагыг дотоод хэргийн сайд хэрэгжүүлнэ².

Гүнлэгт, хотын тойрог болон Лондонгийн бороугийн бүрэн эрхэд хүн амын нийгмийн хангамжийн асуудал ордог. Уламжлал ёсоор үүнд өндөр настны болон хүүхдийн асрамжийн газар хамаардаг. Сүүлийн жилүүдэд нийгмийн үйлчилгээний албаны үйл ажиллагааны хүрээ ихээхэн өргөжсөн.

1974 оноос Британийн нутгийн өөрийн удирдах тогтолцоо хоёр шатлалтайд тооцогдож байсан бол, 1970 оны шинэчлэлээс хойш холимог гэж тооцогдох болсон боловч бүх цаг үед Англид харьяа нутгийн (совет приходов) зөвлөл, Шотланд, Уэльст общины зөвлөлийг тооцвол өөр нэг буюу гурав дахь түвшин байсаар ирсэн. Общины байгууллагууд албан ёсоор бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага биш. Учир нь, тэд хуулийн этгээдийн эрхгүй, мөн өөрийн төсөвгүй. Эдгээр зөвлөлийн үндсэн зорилго нь төлөөлөх, өөрийн саналыг илэрхийлэх юм³.

Англид нутгийн удирдлагын гурав дахь түвшнийг бүрдүүлдэг 10000 орчим харьяа приход⁴ байна. Приходын зөвлөлийн бүрэлдэхүүн хамгийн бага гэхэд 5 зөвлөхтэй байдаг.

Зөвлөхүүдийн бүрэн эрхэд дараах зүйл хамаарна:

- Нутгийн төсвийн хэмжээг тодорхойлох, зардлыг хуваарилах;

1 Үзэх: Ежевский Д.О. Британская Муниципальная полиция в системе органов государства и местного управления// Право и политика.) М. Нота Бене, 2005, № 6 (66), х.8-31; Ижил автор, Современная организационная структура Муниципальной полиции Великобритании// Национальная безопасность ее обеспечение органами внутренних дел:Материалы межвуз. науч- практ. Конф. М. Моск.ун-т МВД России, 2005. Х 143-152.

2 Үзэх: Local government. Aspects of Britain. p.32

3 Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Дурдсан бүтээл. х 69.

4 Тэднийг Английн сүмийн харьяалах нутаг дэвсгэрээс ялгаж ойлгох нь зүйтэй (Редакцын тэмдэглэл).

- Нутгийн газрыг худалдах;
- Газар ашиглалтыг хэрэгжүүлэх;
- Хүн амын орон сууцны нөхцөлд үнэлгээ хийх;
- Ахлах албан тушаалтныг томилох;
- Зөвлөлийн ажлыг зохион байгуулах.

Түшмэд нь зөвлөхүүдийн шийдвэрийг амьдралд хэрэгжүүлнэ. Зөвлөхийн ажлыг сайн дурын гэж тооцдог, цалингүй, гэвч онцгой үүрэг гүйцэтгэсний төлөө (жишээ нь, хороон даргын үүрэг гүйцэтгэвэл) нэмэлт төлбөр хэлбэрээр урамшуулал авдаг. 1995 оны хууль тогтоомжийн өөрчлөлтийн дүнд нутгийн эрх барих байгууллагууд зарим зөвлөхийн хөдөлмөрийн хөлс, урамшууллын хэмжээг тодорхойлох эрхтэй болсон. Ингэхдээ зөвлөхийн хөдөлмөрийн хөлсний сүлжээ, тэдэнд олгосон бүх мөнгөн төлбөрийг заавал хэвлэн нийтлэх ёстой. Приход дэвсгэрийн зөвлөхүүд өөрийн нутаг дэвсгэр дээр, үүргээ биелүүлсний төлөө урамшуулал шаардах эрхгүй. Шотландад общины зөвлөхүүд ямар ч урамшуулал авдаггүй¹.

Хэрвээ зөвлөхийн үйл ажиллагааны дүнд зөвлөлд санхүүгийн хохирол учирсан бол тойргийн аудитор гэм буруутай зөвлөхийг торгох, түүнийг зөвлөл дэх ажлаас нь чөлөөлөх эрхтэй. Практикт ийм тохиолдол ховор боловч нэлээд сургамжтай зүйл байдаг². Зөвлөхүүд нь яг нутгийн захиргааны байгууллага шиг өөрийн үйл ажиллагааг *inter vires*³ (хууль ёсны эрх хэмжээнийхээ хүрээнд) номлолын дагуу явуулна.

Приходод байнга цуглаан зохион байгуулдаг бөгөөд түүнд бүх оршин суугчид оролцох эрхтэй. Приход зөвлөлтэй газарт цуглааныг жилд дор хаяж нэг удаа зохион байгуулах ёстой бол зөвлөлгүй газарт жилд хоёр удаа зохион байгуулна. Приходын зөвлөлүүдэд улсын төсвөөс дэмжлэг үзүүлэхгүй, зөвхөн орон нутгийн төсвөөр санхүүжиж ажиллана.

Приход нь өөрийн бүрэн эрхгүй, гэхдээ тодорхой гүнлэг, тойрогтой тохиролцсоноор зарим бүрэн эрхийг авч болдог. Тэд нутаг дэвсгэрийг зүлэгжүүлэх асуудлыг хариуцдаг. Зарим тохиолдолд тэдний бүрэн эрхэд

1 Үзэх: Local government, Aspects of Britain. P.42.44.

2 Хэрвээ зөвлөгч ассемблей дээр шийдвэрлэсэн ямар нэг асуудлыг шийдвэрлэхэд хувийн сонирхолтой бол энэ тухайгаа урьдчилж мэдэгдэх үүрэгтэй, бөгөөд засгийн газрын тусгай шийдвэргүйгээр тухайн асуудлаар хэлэлцүүлэг болон сана хураалтад оролцох эрхгүй. Энд ганц үл хамаарах журам байх бөгөөд зөвлөлөөс байр түрээсэлсэн зөвлөгч түрээсийн төлбөрийн төлөх асуудлаар санал хураалтад орохыг зөвшөөрдөг. Зөвлөл бүр зөвлөгчдийн “ашиг сонирхлын тусгай бүртгэл” хөтөлдөг. Зөвлөгч бүр өөрсдөө холбогдох мэдээллийг өгөх үүрэгтэй. Үзэж болно: Local government. Aspects of Britain. P.73.

3 Зарим харьяа нутаг дэвсгэр нь олон хүн амтай-50 000 хүртэл хүн. 2000 орчим харьяа нутаг дэвсгэр нь 200-гаас доош хүнтэй бөгөөд өөрийн зөвлөгөө авах шаардлага байдаггүй. Орон нутгийн бүх асуудлыг хүн амын цуглаанаар шийдвэрлэдэг. (Редакцын тэмдэглэл)

замын гэрэлтүүлэг хамаарна. Шашны зан заншлаар өөр өөр байдаг. Уэльст “приход” гэдэг нэр томъёог хэрэглэдэггүй. Харин түүний оронд нийгэмлэг /община/ байдаг бөгөөд бүрэн эрхийн хувьд английн приходтой адил.

Шотландад нийгэмлэг нь нутгийн удирдлагын тогтолцооны хэсэг биш. Тэдний гол зорилго нь орон нутгийн хамт олны хэрэгцээ, сонирхлыг олж илрүүлэн, зохицуулалт хийж, нутгийн удирдах байгууллагад танилцуулах болно. Хэдийгээр нийгэмлэгийн зөвлөл нь санхүүгийн эх үүсвэргүй боловч нутгийн өөрөө удирдах байгууллага түүнд санхүү, захиргааны дэмжлэг үзүүлж болно, түүнчлэн приходын болон нийгэмлэгийн зөвлөлийг “хотын зөвлөл” гэж нэрлэж болох бөгөөд энэ тохиолдолд зөвлөлийн тэргүүнийг “хотын мэр” гэж нэрлэнэ. Англид зургаан приход, Уэльст нэг община нь хот (сити) гэдэг статустай, хотын мэртэй байдаг.

Эдгээр гурав дахь түвшний байгууллагууд ихэвчлэн хөдөөгийн нутаг дэвсгэрт байх бөгөөд гүнлэгийн харьяат нутаг дэвсгэр болон тойргуудад нутгийн хүн ам, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хоорондын гинжин холбооны маш чухал үүргийг гүйцэтгэдэг. Хэдийгээр тэд хязгаарлагдмал боломж, нөөцтэй (ихэвчлэн эрх мэдлийн энэ түвшинг бараг тооцдоггүй), гадаадын эрдэмтэд энэ түвшинг ач холбогдол багатай гэж тэмдэглэдгийг үл харгалзан энэхүү эрх мэдэл нь нутгийн ардчиллын чухал хэсэг мөн.

Үүнтэй холбоотойгоор Г.В.Барабашев Британийн орон нутгийн тогтолцооны анхан шатны хамгийн олон тооны үүр-приходын зөвлөл нь эдгээр байгууллагын тоотой урвуу хамаарал бүхий бүрэн эрхтэй гэж зүй ёсоор тэмдэглэсэн. Төвийн удирдлага нь тэдэнд номын санг ажиллуулах, гудамжны гэрэлтүүлэг, цэвэрлэгээ, орон нутгийн парк, оршуулгын газар, нутгийн усны эх үүсвэрийн эрүүл ахуйн хяналтыг үлдээсэн. Приходын зөвлөлийн холбоо нь хатан хааны комиссоос эдгээр байгууллагын ажилтнуудыг төлөөлөн тэдэнд “Наран доор илүү орон зай” шаардсан боловч, харин урт хугацаанд Засгийн газрын бодлого нь приходын зөвлөлийн эрхийг хязгаарлахад чиглэж байсан¹.

Түүхийн хэд хэдэн шалтгаанаар Нэгдсэн Вант Улсын бусад нутаг дэвсгэрээс Нутгийн өөрийн удирдлагын онцгой бүтэц бүхий, өөр ялгаатай Умард Ирланд (Ольстер)-ыг тусад нь ангилах шаардлагатай. 1972 оноос Ольстерт нутгийн өөрийн удирдлага нь 26 тойргийн зөвлөлөөс бүрддэг бөгөөд тэдгээр нь хязгаарлагдмал эрх хэмжээтэй: лиценз олгох, эрүүл ахуй, хог устгах, оршуулгын газар, орон нутагт барилгын ажилд хяналт тавих, чөлөөт цагийн зохион байгуулалт. Улсын бусад бүсүүдээс ялгаатай нь боловсрол, нийгмийн үйлчилгээ, зөвхөн төв Засгийн газраас байгуулсан

¹ Барабашев Г.В. Местное самоуправление. х 171.

9 нутаг дэвсгэрийн байгууллагад байдаг. Хэдийгээр тэдэнд орон нутгийн зөвлөлийн гишүүд байгаа ч, Ольстерийн хэргийг эрхэлсэн Яам Умард Ирландын нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулахад голлох үүрэг гүйцэтгэдэг¹.

Английн ихэнх гүнлэгийн нутагт, Лондон бороу болон хотын тойргийн гуравны хоёрт зөвлөлийн гишүүдийг бүрэн бүрэлдэхүүнээр нь дөрвөн жил тутамд сонгодог. Бусад тойрогт зөвлөлийн шигүүдийн гуравны нэгийг гурван жил тутамд гүнлэгийн харьяа нутгуудад сонгууль явагдаагүй үед (ротаци) сонгодог. Нутгийн өөрийн удирдлагын нэгдсэн байгууллагыг байгуулсан газруудад сонгуулийг зохион байгуулах журмыг парламентын актаар зохицуулдаг. Шотланд, Уэльст шинэ зөвлөлийн сонгууль 1995 онд болсон, Шотландад гурван жил тутамд, Уэльст 4 жил тутам зохион байгуулдаг. Энэхүү хоёр тохиолдолд хоёуланд нь сонгуулийн явцад зөвлөлийн нийт бүрэлдэхүүнийг бүрдүүлнэ.

1974 онд Их Британид “нутгийн захиргааны хянан шалгагчийн” институтыг (түүнчлэн “*орон нутгийн омбудсмен*” ч гэж нэрлэдэг) байгуулсан. Одоо үед Англид 5, Шотланд, Уэльст тус бүр 1 ийм хянагч үйл ажиллагаа явуулж байна. Омбудсмений бүрэн эрхийн дагуу нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын талаар “зохисгүй удирдлага” гэдэг үндэслэлээр иргэдээс гаргасан гомдол, хүсэлтийг авч үздэг. Иргэд түүнд шууд буюу зөвлөгчөөр дамжуулан хандаж болно. Омбудсмен нь төрийн эрүүл мэнд хамгаалах удирдлага болон нутгийн удирдах байгууллагын талаарх гомдлыг тусад нь авч үздэг.

Омбудсмен нь нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд тодорхой эрх мэдэлтэй жишээлбэл, өөрөө мөрдөлт явуулах эрхтэй ч гэсэн түүний нөлөө нь тийм их биш. Энэ нөхцөл байдал нь наад зах нь хоёр үндсэн тайлбартай.

Нэгдүгээрт, омбудсмен ийм маягаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас өөрийн гаргасан заавар журмыг хэрэгжүүлэхийг албадах эрхгүй, харин зөвхөн зөрчсөн тухай нийтэд тайлагнаж болно. 1986 оны нэрт “Уиддикомбын илтгэл” ийм заалтыг хэрэгжүүлэх албадлагын механизмыг байгуулах ажлыг идэвхижүүлсэн. Гэвч төв засгийн газар нь энэ шаардлагаас

1 Ольстерт эрүүл мэндийн асуудлаар 4 зөвлөл, боловсрол, номын сан, гийн асуудлаар 5 зөвлөл байдаг бөгөөд гишүүдийн олонх нь тойргийн зөвлөгчид байдаг. Галын аюулын эсэргүүцэх ажлыг тусгай комисс хангадаг. Нийгмийн байгууллагад Умард Ирландын Барилгын Алба хяналт тавина. Усаар хангах, төлөвлөлт, замын үйлчилгээ, экологи, зэрэг чиг үүргийг Умард Ирландын хэрэг эрхлэх Яамаар курируется. Сонгогчдын нэрсний жагсаалтыг хөтлөх, сонгуулийг зохион байгуулах нь Сонгуулийн албаны дарга гэдэг Засгийн газраас томилдог, хараат бус этгээдийн эрхлэх асуудалд хамаардаг. Local Government. Aspects of Britain (Орон нутгийн засаг, Британийн асуудал) х 23. Үзэж болно.

татгалзсан.

Хоёрдугаарт, “зохисгүй удирдлагын” шалгуурыг тодорхойлоход асуудал байдаг. Омбудсмений бүрэн эрхийг тайлбарлах гол хандлага нь “дэгийг мөрдөхөд хяналт тавих, гомдлын шалтгааныг илрүүлэх”¹-д чиглэгддэг.

Нутгийн засаг захиргааны байгууллагын асуудлаар бүрэн эрхтэй этгээд нь нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын үйл ажиллагааны талаар ирүүлсэн бүх гомдлыг хянан шалгаж хууль зөрчсөн нь тогтоогдвол учруулсан хохирлыг нөхөн төлөхийг шаардах эрхтэй. 1995 оноос Англид нутгийн омбудсмений үйл ажиллагааны тайлан байнга гаргаж байгаа².

АНУ-д нутаг дэвсгэрийн нутгийн өөрийн удирдлага бүхий засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн зургаан төрөл байдаг: гүнлэг (*counties*); *хотууд* (*cities*); *бороу* (*boroughs*); *мосгод* (*villages*); таун (*towns*); *таунишип* (*townships*). Өнөө үед эдгээр дурдсан бүх гинжин холбоосын нэгжүүд зөвхөн Нью Жерсид байдаг, бусад мужуудад аль нэг нь байдаггүй³. Хотын гэж нэрлэгддэг муниципалитет орон нутгийн нэгжүүд Хавайгаас бусад бүх мужид байдаг. Виллидж /Тосгон/ гэж нэрлэдэг орон нутгийн нэгж 17 муж улсад байдаг⁴.

Дээр дурдсан нутгийн өөрийн удирдлагын бүх байгууллагууд нь хоёр том ангид хуваагддаг: Орон нутгийн корпораци, квазикорпораци (корпораци маягийн) юм

Орон нутгийн нэгжийн эдгээр хэлбэрийн хоорондын ялгааг америкийн эрх зүйн шинжлэх ухаан дараах шалгуураар илэрхийлдэг:

- Байгуулах арга, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс;
- Чиг үүргийн шинж;
- Удирдлагын бие даасан байдлын ялгаатай түвшин, тухайлбал, квазикорпорацид хэм хэмжээ бүтээх эрх байхгүй байдал;
- Мужийн зүгээс хэрэгжүүлэх хяналтын өөр өөр шалгуурууд. Нэхэмжлэлийн хамгаалал⁵.

1 Widdicombe D. The conduct of local authority business (Орон нутгийн эрх барих байгууллага бизнес эрхлэх). London: HMSO, 1986; Atkinson H, Wilks-Heeg S. Op sit. (Нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа. Лондон. Atkinson H, Wilks-Heeg S нарын Эшлэл Н.46.

2 Local Government. Aspects of Britain. P.76.

3 Гүнлэг нь Коннектикут, Род-Айлендаас бусад бүх мужид байдаг.

4 Үзэх: Ковалева М.П. Местное управление: американский вариант//Народный депутат. 1991. №8. Х111-115. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Дурдсан бүтээл. х 65; Первышов Е.А., Понимание и развитие статуса местных органов власти в США: историко-теоретический аспект: (АНУ-дахь нутгийн удирдах байгууллагын ойлголт, хөгжил: түүх-онолын асуудал.) Автореф.дис.... Ставрополь, 2001. Х.22.

5 Зарим мужуудад тусгай тойргуудыг орон нутгийн корпорацид тооцдог. Жишээ нь, Индиана

АНУ-ын тодорхой муж улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн ангиллын анхдагч үндэс нь хүн амын тоо, засаг захиргааны нэгж тус бүрийн хотжилтын түвшингээс шалтгаалж байсан. Одоо үед нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, орон нутгийн хүн амын тооноос шалтгаалж ихээхэн ялгаатай байна¹.

Бороу, вилиж, таун гэж нэрлэгддэг нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдэд 10 мянгаас дээшгүй хүн оршин суудаг. Гэвч Хемстед таун (Нью Йорк муж) 40 мянга гаруй хүнтэй бөгөөд энэ нь энэ мужийн 67 хотоос 47-гийн хүн амаас илүү байгаа юм. Бүхэлд нь авч үзвэл хотын эрх зүйн байдал хотожсон хүн амын оршин суух газар байдаг, бороу, виллидж, таун, тауншина бол хот орчмын сууринд тооцогддог ёстой².

Одоогийн үйлчилж байгаа нутгийн орон нутгийн тогтолцоо нь нэлээд оршин тогтнох чадвартай, уян хатан, энэ нь тодорхой хэмжээнд орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын эрх зүйн байдлын зохицуулалтад хандах хандлагын онцлогоор тайлбарлагддаг. Төрийн байгуулалтын хувьд Холбооны тогтолцоо бүхий бусад олон улс оронтой нэгэн адил АНУ-д нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлыг зарим муж улсуудын үндсэн хууль, бусад хуулиар зохицуулдаг. Орон нутгийн байгууллагуудын эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулсан шинж нь энэ улсын төрийн байгуулалтын хэлбэрээр тодорхойлогддог. Холбооны Улсын нөхцөлд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зохион байгуулалт нь 50 муж улс нэг бүрийн эрхлэх асуудлыг хамаардаг; холбооны субъект бүрд орон нутгийн нэгжийн “цуглуулга” байдаг³.

Орон нутгийн корпорацид (хот, бороу, вилиж, таунд) улсын хүн амын гуравны хоёр нь амьдардаг, тэдгээрт нутгийн удирдлагын нийт зардлын гуравны нэг ногддог. Муниципалитетууд /энд өөрөө удирдах байгууллагын утгаар хэрэглэсэн/ нь бусад нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас цагдаагийн байгууллага, гал түймрээс хамгаалах хамгаалал, орон сууцны барилга байгуулалт, нисэх буудал, автозам, авто зогсоол, номын сан, амралт, зугаалгын паркийн ашиглалт, хог зайлуулах үйлчилгээний зардлаар давдаг. Нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааны бусад хүрээнд (нийгмийн хангамж,

мужийн хууль “орон нутгийн корпораци” гэдэгт “сургуулийн тойрог, номын сангийн тойрог, гал эсэргүүцэх тойрог, орон сууцны тойрог, эмнэлгийн болон өөр бусад”-ыг авч үздэг. Гэвч орчин үед орон нутгийн корпораци, квазикорпорацийн хоорондын ялгаа нь туйлын нөхцөлтэй, харьцангуй шинжтэй болоод байна. Харах, Первышов Е.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 21-33.

1 Жишээ нь, 3 мянган хүн амтай Шерилл хот (Нью-Йорк муж), 17 сая хүн амтай Нью-Йорк хотын “Сити” гэдэг эрх зүйн байдалтай байна. (Редакцын тэмдэглэл)

2 Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно правовой анализ). с 138-139.

3 Евдокимов Я.Ю. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х. 96.

эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн барилга, дэд бүтэц байгуулах, усан тээвэр гэх мэт) орон нутгийн холбогдох зардлын 10-45 хувийг зарцуулдаг.

АНУ-ын нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоонд дээрх муниципалитетууд /өөрөө удирдах байгууллага/-ын үүрэг чухал гэдэг нь юуны өмнө, тэдгээр нь орон нутгийн нийгэм-эдийн засгийн албадын хэрэгцээ маш өндөр байдаг ялангуяа, хотуудад (эдгээрт улсын хүн амын 87 хувь амьдардаг) нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага болдог. Чухамхүү засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн энэ бүлгийн дотор мэдэгдэхүйц ялгаа бий. Улсын 100000-аас дээш хүн амтай 164 томоохон хотод 56 сая хүн амьдардаг. Үүний зэрэгцээгээр орон нутгийн корпорацийн талаас илүү нь нэг мянгаас цөөн оршин суугчтай. Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын ихэнх нь гүнлэгт багтдаг; 39 хотыг гүнлэгийн бүрэлдэхүүнээс гаргасан, тэдгээрийн орон нутгийн удирдлага нь орон нутгийн корпораци болон гүнлэгийн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

АНУ-д тауншип, таун гэж нэрлэгддэг нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд ард түмний, шууд нутгийн өөрийн удирдлагын сүүлчийн “эртний дурсгал болсон” хэлбэр мөн. Өнөөдөр зөвхөн 20 муж улсад байдаг тауншипд нутгийн удирдах байгууллагын зардлын 3 хувь ногддог¹. Тауншипыг хотын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж /муниципалитет/-ээс албан ёсоор ялгах ялгаа нь тэдгээрийн хил хязгаар нь хүн амын төвлөрлөөс шалтгаалдаггүй: тэдгээрт хүн ам цөөнтэй хөдөөгийн районыг ч хотожсон нутаг дэвсгэрийг ч багтаадаг. Тауншипын чиг үүрэг нь хотын засаг захиргаа, орон нутаг /муниципалитет/-аас өргөн биш боловч түүнтэй их төстэй. Дийлэнхи тауншипын дээд байгууллага нь нийт оршин суугчдын жил бүрийн хурал бөгөөд хүн бүр саналын эрх эдэлнэ.

Хурал орон нутгийн бүх чухал асуудлыг шийдвэрлэнэ. Хурал зөвлөлийг гурваас таван хүнтэйгээр сонгоно. Зөвлөл нь хурлын хооронд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Мөн нэгэн зэрэг хэд хэдэн албан тушаалтныг сонгодог: ажилтан, нярав, ассессор, констебль (цагдаа), “замын асуудал хариуцсан эрх бүхий этгээд, “ядуусыг харгалзагч” гэх мэт. Зарим тауншипд эдгээр албан тушаалтны заримыг зөвлөл томилдог, зөвлөл нь түүнчлэн Ерөнхий захирагчийн чиг үүргийг гүйцэтгэхэд туслалцаа үзүүлэх менежерүүдийг томилдог. Төрийн удирдлагын мэргэжилтнүүд тауншипын хэлбэрийг хоцрогдсон, тохиромжгүй, алгуураар устгах тавилантай гэж тооцдог.

Ихэнх муж улсуудад (50-иас 48-д) бүсийн нийтлэг ач холбогдолтой үндсэн нэгж нь Гүнлэг байдаг, зөвхөн Луизианна мужид нутаг дэвсгэрийн

1 Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно правовой анализ). С 140-141.

ийм нэгжийг приход гэж нэрлэдэг¹. Гүнлэг нь голчлон хотын бус нутаг дэвсгэрийг удирдахад үйлчилдэг, 1990 оны эхэнд улсын хэмжээнд нийт гурван мянган Гүнлэг тоологдсон.

Бусад нутгийн удирдлагын нэгжийн олонх нь Гүнлэгийн нутаг дэвсгэр дээр оршдог. Нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын тоогоор болон нутгийн удирдлагын хэлбэрээр Гүнлэгүүд /графства/ нь маш олон янз байдаг. Тэдгээрийн нутаг дэвсгэр дээр нийт 190 сая хүн буюу улсын нийт хүн амын 87 хувь нь амьдардаг. Гүнлэгийн 60-аас дээш хувь нь 25 мянган хүнтэй байхад 137 Гүнлэгт (4 хувь) 250 мянга буюу түүнээс дээш тооны хүн тоологдсон. Дүнгээр нь авч үзвэл дээрх 137 гүнлэгт нийт хүн амын 49 хувь нь амьдарч байна. Тэдгээрээс 19-т нь 1 сая буюу түүнээс дээш хүн амьдарч байна.

Гүнлэг бүрд хүн ам нь гүнлэгийн зөвлөлийг сонгодог бөгөөд зөвлөл нь орон нутгийн татварыг цуглуулж, орон нутгийн зардлыг тодорхойлж, худалдааны байгууллага байгуулах лицензи өгч, ариун цэврийн асуудал гэх мэтийг шийдвэрлэдэг. Зарим гүнлэгийн зөвлөл маш цөөн хүн (3-5 хүн)-тэй байхад, бусад нь илүү олон хүнтэй (30-50) байдаг. Зарим зөвлөлийг хүн амаас шууд сонгодоггүй, харин хөдөөгийн районы албан тушаалтнуудаас байгуулагддаг Таун (Тауншипийн албан тушаалтнуудаас байгуулагддаг, зөвлөлийн дарга, заримдаа түүний бүх гишүүд шүүгчийн, чиг үүргийг нь гүйцэтгэдэг. Мужуудын заримд зөвлөл зарим албан тушаалтнуудын нэг хэсгийг томилох, тэдэнд олгох цалингийн хэмжээг тодорхойлох эрхтэй байдаг².

Гүнлэгийг удирдах онцлог нь ихэнх мужуудад гүйцэтгэх эрх мэдлийн нэгдсэн байгууллага байдаггүй, Гүнлэгт зөвлөлөөс гадна оршин суугчид өөрийн үйл ажиллагааг зөвлөлөөс хамааралгүйгээр явуулдаг олон албан тушаалтныг сонгодог.

Эдгээр сонгогддог албан тушаалтны тоо мужуудад адил бус байдаг боловч шериф, атторней, нярав, ассессор, аудитор, бүртгэгч, сургуулийн суперинтендант, газар хэмжигчийн албан тушаал хамгийн түгээмэл нь байдаг.

Гүнлэгт ихээхэн нэр хүндтэй албан тушаалтан нь нутгийн хүн амаас 2-4

¹ Гүнлэгийг анх хоёр үндсэн зорилгод хүрэхийн тулд байгуулсан. Нэгдүгээрх нь мужуудад шүүн таслах ажиллагааг зохион байгуулах, сонгуулийг зохион байгуулахад дэмжлэг үзүүлэх, хоёрдугаарт, хөдөөгийн оршин суугчдад барилгын, дэг сахиулахыг оролцуулан үйлчилгээ үзүүлэх. Олон жилийн өмнө байгуулагдсан цөөнгүй гүнлэгүүдийн хил хязгаар нь хуучирсан, гүнлэгүүдийн ач холбогдол нь АНУ-ын газарзүйн янз бүрийн бүсүүдэд ижил биш. (редакцын тэмдэглэл)

² Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Дурдсан бүтээл. х.179-180.

жилийн хугацаатайгаар сонгогддог шериф байдаг. Шериф нь Гүнлэгт цагдааг толгойлж, баривчилгаа, шүүхэд зарлан дуудах гэх мэтийг гүйцэтгэдэг.

Хууль, бусад эрх зүйн актыг биелүүлэхэд хяналт тавих нь Гүнлэгт атторнейн чухал үүрэг байдаг. Атторнейг ихэвчлэн оршин суугчид шууд сонгодог боловч заримдаа мужийн атторнейг губернатор нь томилдог. Үүнээс гадна Гүнлэгт атторней нь гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааг хэрэгжүүлж, тухайн нутаг дэвсгэр дээр шүүхэд нутаг дэвсгэрийн ашиг сонирхлыг төлөөлдөг.

Хүн амины хэргийг мөрдөх ажиллагааг уламжлал ёсоор нутгийн хүн амаас сонгогдсон коронер гүйцэтгэдэг.

Гүнлэгт ассессор нь татварын хэмжээг тодорхойлох, үнэн хэрэгтээ татвартай холбоотой бараг бүх асуудлыг зохицуулах ажлыг эрхэлдэг. Гүнлэгт аудитор нь зарцуулсан мөнгөн хөрөнгийн зарцуулалт зүйтэй эсэхэд хяналт тавьж, хяналт-шалгалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Гүнлэгт нярав санхүүгийн албыг толгойлдог бол клерк нь зөвлөлийн нарийн бичгийн даргын чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ¹.

Сүүлийн үед Үндэсний нутгийн өөрийн удирдлагын лигийн нөлөөн дор улам бүр олон тооны Гүнлэг өөрийн нутаг дэвсгэртээ (хотуудтай төсөөтэйгээр) хойно яригдах “зөвлөл-менежер” хэмээх удирдлагын хэлбэрийг ашиглаж эхлээд байна.

Нутгийн өөрийн удирдлагын ийм загвар нь менежер, зөвлөл хоёрын хоорондын харилцаа, менежерийн албан тушаалыг орлон гүйцэтгэх арга, түүний бүрэн эрхийн хүрээнээс хамаарч өөр өөр байдаг. Менежерийг Гүнлэгийн зөвлөл томилж, түүний цалингийн хэмжээг тодорхойлох бөгөөд өөрийн үзэмжээр түүнийг албан тушаалаас чөлөөлнө. Нэлээд мужуудад гүнлэгт оршин суугчид нь хүн амын олонхын эсрэг санал авсан менежерийг чөлөөлөхийг татгалзсан гүнлэгийн зөвлөлийн гишүүдийг эгүүлэн татах эрхтэй гэж заасан. Одоо үед зохион байгуулалтын иймэрхүү бүтцийг 33 мужийн 513 Гүнлэгт (3042-оос) хэрэглэдэг².

Нутгийн өөрийн удирдлагын нэлээд чухал үүргүүдийн нэг нь Их Британид ч, АНУ-д ч адил татвар ногдуулах, татвар цуглуулах асуудал байдаг. Эд хөрөнгөд ногдуулах татвар-үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвар нь орон нутгийн татварын тогтолцооны үндэс бөгөөд орон нутгийн төсөвт орох татварын орлогын үндсэн хэсгийг бүрдүүлдэг.

Их Британид нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын санхүү нь санхүүгийн үндэсний тогтолцооны томоохон хэсгийг бүрдүүлдэг. 1950-

¹ Мөн тэнд хуудас 178.

² Евдокимов В.Б. Старцев Я.Ю. Дурдсан бүтээл. х.106.

иад оноос эхлэн нутгийн байгууллагуудын санхүүгийн хэрэгсэл нь голчлон засгийн газрын татаасын үндсэн дээр өсч байна. 2000 оноос орон нутгийн төсвийн хөрөнгийн 75 хувь Засгийн газраас олгосон хөрөнгөөр бий болж, өөрийн орлого нь 25 хувийг эзэлж байна. Энэ бүхэн санхүүгийн төвлөрсөн байдал, орон нутгийн байгууллага төвөөс хамааралтай байдлыг харуулж байна. АНУ, Их Британид орон нутгийн байгууллага нь холбооны болон төв засгийн газрын зүгээс олгох татаасаас хамаардаг.

Энэхүү хамаарал нь хир том болохыг ядаж дараах өгөгдлөөр шүүн хэлэлцэж болно: АНУ, Их Британид төвөөс орон нутгийн байгууллагад олгож байгаа татаас 1948 онд тэдний өөрийн нөөцтэй харьцуулахад 44 хувийг бүрдүүлж байсан бол, 1978 онд энэ үзүүлэлт 77 хувь хүртэл өссөн¹.

Санаа бодлоо солилцох, хурал зохион байгуулах, тэдгээрийн үзэж байгаагаар хууль тогтоомжийн шинэчлэл хийх болон төв Засгийн газрын зүгээс онцгой анхаарах асуудлаар хэлэлцүүлэг хийх зорилгоор АНУ, Их Британийн нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд янз бүрийн байгууллагууд, холбоодод нэгдэх явдал сүүлийн 10 жилд нутгийн өөрийн удирдлагын нэг онцлог болоод байна.

Засгийн газар хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах, эсхүл ямар нэг эрх шилжүүлэхийн өмнө ихэвчлэн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын холбоодын төлөөлөгчидтэй зөвлөлддөг. Холбоод нь үйлдвэрчний эвлэлийн нэгэн адил өөрийн гишүүдийн шаардлагыг хангахыг Засгийн газраас шаарддаг. Тухайлбал, Г.В.Барабашев, холбоод нь өөрийн Ерөнхийлөгч болон парламентын гишүүдээр дамжуулан парламентад нэг маягийн нутгийн өөрийн удирдлагын лобби маягаар үйлчилдэг гэж тэмдэглэжээ².

Нутгийн байгууллагын холбооны нөлөөлөл нэмэгдэж байгаа нь өөр өөр төрлийн байгууллагуудын хоорондын харилцааг хурцатгах магадлалтай, гэвч эдгээр холбоод нь практикаас харахад 1980-1990-ээд онуудад хууль тогтоомжийг өөрчлөх асуудлын тухайд онцгой ашигтай зааварчлага болон нутгийн зүгээс төвд нөлөөлөл үзүүлэх захиргааны аргын эх сурвалж болсныг харуулжээ³.

Их Британийн нутгийн өөрийн удирдлагад (Brexit 2016-Red - ийн үр дүнг бодитой болгосны дараа нөхцөл байдал үндсээрээ өөрчлөгдөх баримтыг харгалзан үзэхгүй байж болохгүй) Европын холбооны хөгжил ихээхэн нөлөө үзүүлсээр байна⁴.

1 Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно правовой анализ). х.143-144.

2 Барабашев Г.В. Местное самоуправление. с. 114.

3 Atkinson H, wilks-Heeg S. хянагчийн cit (эшлэл) х 48.

4 Үзэх: Ежевский Д.О. Роль международных организаций в развитие местного самоуправления в Европе//Государство и право. 2005% #4. С.104-107.

Төв Засгийн газар болон Европын холбооны байгууллагуудтай харилцах харилцаанд илүү хүчтэй хамт олны дэмжлэгийг хангахын тулд Их Британийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд үндэсний болон олон улсын холбоодод элсэж байна. Тухайлбал, Нутгийн зөвлөлийн үндэсний холбоо нь Англи, Уэльсийн 7500 орчим нийгэмлэг болон приходын зөвлөлийг төлөөлж байна. Энэ байгууллага Гүнлэгүүдийн 48 холбоог төлөөлдөг, ихэвчлэн төвөөс шийдвэр гаргахад нөлөө үзүүлэх боломж байдаг¹.

Эцэст нь Нэгдсэн Вант Улсад нутгийн өөрийн удирдлага зөвхөн “Вестминстрийн хүсэл зоригор” хэрэгждэг гэсэн дүгнэлтийг хийж болно. Парламент нь нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагыг өөрчлөн байгуулах, сонгогдсон зөвлөлийн бүрэн эрх, нутгийн удирдлагын зардлыг хязгаарлах эрхийг өөртөө хадгалдаг. Сүүлийн жилүүдэд энэ эрх нь нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудын удирдлагын бүрэн эрхийг сулруулсны ачаар бэхэжсэн. 1985 онд британийн нэрт судлаач Ж.Гриффит: “бичмэл хуульгүй (Үндсэн хуульгүй) байдал нь нутгийн өөрийн удирдлагад түүхээр өгөгдсөн эрх хэмжээг хязгаарлах аливаа алхам хийх эрхийг Засгийн газарт олгохгүй”² гэсэн.

Бодит байдалд яг энэ нь тохиолдсон. М.Тэтчерийн консерватив Засгийн газар нутгийн эрх барих байгууллагыг сулруулахыг эрмэлзэж тэдгээрийн санхүүжилтийг хасаж, чиг үүргийг нь хувийн секторт шилжүүлсэн.

Метрополийг удирддаг байсан Их Лондонгийн зөвлөлийг татан буулгасан. Ийнхүү Английн бичигдээгүй үндсэн хуульд нутгийн өөрийн удирдлагыг тусгаагүй бөгөөд Засгийн газар нь түүний бүрэн эрхийг дуртай үедээ өөрчилсөн. Нутгийн өөрийн удирдлагын уналтыг төлөөллийн зарчмыг үгүй хийсэнтэй холбоотой Үндсэн хуулийн чухал өөрчлөлт гэж үзэж болно. Нутгийн зөвлөлийн чиг үүргийг үнэхээр үгүй хийж, нутгийн удирдах байгууллагын сонгууль хийх, санал гаргах улс төрийн ямар нэг эрхгүй удирдлагын түвшинд аваачсан.

Бүр XX зууны эхээр С.Лоу “Британийг удирдах удирдлага нь “харилцан ойлголцох” тогтолцоон дээр үндэслэсэн”. Гэхдээ ойлголцол нь тэр бүр ойлгомжтой байдаггүй” гэж тэмдэглэсэн³.

Энэ нь хоёр чухал үр дагавартай:

Нэгдүгээрт, П.Кларкийн ажигласнаар “Улс төр бол Үндсэн хуулийн

1 Local Government. Aspects of Britain. P. 47.

2 Эшлэл: Griffith J. Foreword: Half a Century of Municipal Decline (Муниципалын сахилга бат хагас зуунд), 1935-1985/Ed by M.Loughlin,D.Gefland.K.Yound.1985. p.xi-xii.

3 Дам эшлэл: S. Low S. The Governance of England. 1904. P.12.

эцсийн арбитр мөн...”¹ Хүчтэй улс төрчид өөрийн улс төрийн зорилгодоо хүрэхийн тулд үндсэн хуулийн хэм хэмжээг тойрч гарч чаддаг буюу үргэлж чадах гэж оролддог.

Хоёрдугаарт, Британийн үндсэн хуульт ёс гэдэгт хувь хүний эрх чөлөө, төлөөллийн ардчилал гэсэн өргөн хүрээний нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зарчмыг биелүүлэх, харин институционал хэм хэмжээг хатуу мөрдөхгүй байхыг ойлгох хэрэгтэй.

Орчин үеийн Британийн үндсэн хуулийн бодлогод давамгайлж байгаа хоёр хандлага байна-үндсэн хуулийн өөрчлөлт, кодификаци, шүүх засаглалын өсөн нэмэгдэж байгаа идэвхи болон Европын нөлөө, деволуци нь шинэ тогтолцоонд анхаарлаа төвлөрүүлэх нөхцөлийг бий болгож магадгүй. Одоогийн шилжилтийн үйл явц эцэс төгсгөлдөө ирж байна гэж хэлж болохгүй байх. Үндсэн хуулийн шинэчлэлийн үйл явц өөрийн хөгжлийн явцыг бий болгож магадгүй.

Жишээ нь, status quo-г нэг их сонирхдоггүй хүмүүсийн байр суурийг бэхжүүлж болзошгүй сонгуулийн шинэчлэлийн санал хэлэлцэгдэж байгаа бөгөөд энэ нь үндсэн хуулийн шинэчлэлийн үйл явцыг түргэтгэх юм. Үүнтэй нэгэн зэрэгцээгээр хэм хэмжээг кодификацлах болон тодорхой хууль тогтоомжийн акт, дүрэм, Хартийг “ойлгох” чиглэлээр хөдөлгөөн өрнөж байна.

Энэ нь Их Британи бичмэл үндсэн хуулийг далдуур боловсруулж байгаа юм байна гэж таамаглах сэжүүрийг өгч байна. Энэ нь улс төрчдийн зүгээс эрх зүйн хэм хэмжээний тодорхой бус байдлыг ашиглах, эрх зүйн хэм хэмжээг үл тоомсорлох боломжийг багасгана гэсэн үг. Үндсэн хуулийн эрх зүйчийн хувьд бол жишиг /прецедент/ болон “ойлголт”-ыг хууль болгон хэрэглэхгүй, эрх зүйн хэм хэмжээг судлах болон бий болгох гэсэн илүү хялбар, богино хугацааны зорилготой болно. Цаашдын төлөвийн хувьд харин, албан ёсны хэм хэмжээ нь улс төрийн бодит байдлын баг болж хувирах, эргээд У.Бейжхотын урьд өмнө хийж байсан - өнгөрснөөс улс төрийн байдлын үр нөлөөтэй хэм хэмжээг түүж авах ажлыг давтан хийх аюул тус тус байгаа юм².

Өөрчлөлт хийх болсон зайлшгүй шаардлага нь Засгийн газар тухайн асуудлыг хэлэлцэх асуудлын жагсаалтад албан ёсоор оруулсан явдал байсан. Английн бүсүүдийг удирдах, улс орны өөр өөр хэсгийг удирдах

1 Үзэх. Clarke.P> The Edwardians and the Constitution (Эдвардууд болон Үндсэн хууль)// Edwardian England/ ED by D.Read.L.,1985.p.46.

2 Үзэх: Россия и Британия в поисках достойного правления/ под ред. И.Кирьянова, Н.Оуэна, Ж.Сникера. Пермь: Изд-во Перм.ун-та, 20006 x112-115.

асуудлыг шинэчлэх бичмэл үндсэн хуультай болох талаар улам бүр ихээр хөндөх болсон. Бичмэл үндсэн хуулийг батлах асуудлыг өнөөдөр олон эрдэмтэн мэргэд, улс төрчид дэвшүүлж, хангалттай итгэл үнэмшил бүхий үндэслэлүүдийг гарган тавьж байна¹.

Ийм байдлаар нутгийн өөрийн удирдлагын асуудал Британийн бичигдээгүй үндсэн хуульд тусгалаа олоогүй учир Төв засгийн газар нь түүний эрх зүйн байдлыг хялбархан өөрчилж чаддаг байсан. Нутгийн эрх барих сонгуульт байгууллагын хараат бус байдалд төвд захирагдах гэх мэт маш хатуу хязгаар тогтоосон. Нутгийн эрх барих байгууллагын орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг хувьчлах, тэдгээрийн чиг үүргийг хувьд шилжүүлэх, нутгийн албадад зах зээлийн арга барилыг нэвтрүүлэх зэрэг ажиллагаа хийгдэж байсан.

Улс төрийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүргийг хуваарилахад чиглэсэн төрийн удирдлагын чанарын шинэ зарчмыг нэвтрүүлсэн нь орон нутгийн оршин суугчдад үйлчилгээ үзүүлэх тогтолцооноос нутгийн удирдах байгууллагыг шахан гаргахад хүргэж, түүний оронд “хагас автономит” байгууллага-төрийн бус байгууллагыг гаргаж ирсэн, тэдгээрийн үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг төвөөс томилсон зөвлөл хэрэгжүүлэх болсон.

АНУ-д нутгийн өөрийн удирдлага мөн л нутгийн удирдах байгууллагын төв Засгийн газраасаа хараат бус, төвлөрлийг сааруулсан байдалтай, түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь төв Засгийн газартаа шууд захирагддаггүй шинжээр тодорхойлогддог. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад тулгамддаг үндсэн асуудал нь Их британи болон англо-саксоны тогтолцоо бүхий орнуудынхтай маш төстэй.

Англи, АНУ-ын түүхэн холбоо нь эдгээр улс оронд англо-саксоны гэж нэрлэгддэг нутгийн өөрийн удирдлагын хэлбэрийг хөгжүүлэх суурь нь болж, нутгийн удирдлагын Хартийг бий болгосон. Энэхүү Хартийг эрх зүйн баримт бичиг болохынх нь хувьд мужийн хууль тогтоох байгууллагаас баталсан бөгөөд нутгийн удирдах байгууллагыг байгуулах, тэдгээрт мужийн Үндсэн хууль, мужийн бусад хуулиар тодорхой эрх үүргийг хүлээлгэснийг албан ёсоор баталгаажуулсан. Нутгийн удирдлагын үр нөлөөтэй тогтолцоог бий болгох нь АНУ-ын хувьд ихээхэн чухал асуудал, учир нь энэ нь энэ улсын төрийн тогтолцоонд чухал зорилтыг гүйцэтгэдэг хотын өөрийн удирдлагын байгууллага /муниципалитет/-ын хэвийн ажиллагааг хангахтай шууд холбоотой юм. Нутгийн удирдах байгууллагын тогтолцооны тархай бутархай байдал нь нутгийн өөрийн удирдлагын нэгжүүдийн үйл ажиллагаа алгуур уруудах нэг шалтгаан болдог. Нутаг дэвсгэрийн болон санхүүгийн

1 Үзэх, Коданева С.И. Британский регионализм (конституционная реформа) x11.

зохих баазгүй нутгийн өөрийн удирдлагын нэгжүүд төрөөс ногдуулсан чиг үүргээ хэрэгжүүлэх чадваргүй байдаг. АНУ-ын төрийн байгуулалтын жижиглэн хэсэгчилсэн байдлын (фрагментации) үр дагаврыг давж гарахын тулд туршлагадаа үндэслэн хэд хэдэн тусгай аргыг боловсруулсан. Тэдгээрийн зарим нь нутгийн удирдах байгууллагын тогтолцооны өөрчлөлттэй (аль нэг төрлийн үйлчилгээг үзүүлэх тухай орон нутгийн хоорондын хэлэлцээр гэж нэрлэдэг) холбоогүй, нөгөө нэг хэсэг нь орон нутгийн нэгжийн тогтолцоо болон нутаг дэвсгэрийн эрхлэх асуудал, орон нутгийн дэд тогтолцоонд өөрчлөлт оруулах болдог.

АНУ-ын нутгийн эрх барих байгууллагын тогтолцоонд гарсан жижиглэн хэсэгчилсэн байдлыг давж гарах нэг арга нь нутгийн байгууллагуудад урьд өмнө байсан өөрийн чиг үүргийг корпоративын хил хязгаарын гадна хэрэгжүүлэх боломжийг олгох юм. Ихэнх мужууд энэхүү эрхийг зөвхөн зэрэгцээ нутаг дэсгэр бүхий орон нутагт хэрэгжүүлэхийг өөрийн орон нутгийн нэгжүүдэд зөвшөөрдөг.

Гэхдээ хуульд эдгээр нутаг дэвсгэрийг нэгтгэхгүй байх ёстой гэсэн тайлбарыг хийдэг. Эсрэг тохиолдолд нэг нэгжийн удирдлага зөвхөн гэрээний үндсэн дээр зэрэгцээх орон нутгийн нутаг дэвсгэр дээр ямар ч үйлчилгээ үзүүлэх боломжтой болно¹.

АНУ-д орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын үйл ажиллагааг төрөөс муниципалитетын үйл ажиллагааны захиргааны зохицуулалт зэрэг төрийн нөлөөллийн аргаар хангадаг. Сүүлийн жилүүдэд америкийн төр судлаачид орон нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хамаарах хамаарал өсч байгаа үзэгдэл дээр анхаарлыг төвлөрүүлж байна. Энэ үзэгдэл нь өнөө үед мужууд өөрийхөө орон нутгийн бүтцүүдтэй харилцах харилцааны хөгжлийг тодорхойлно. Эрдэмтэд дээрх энэ төрлийн хяналт тархсан болохыг онцлон тэмдэглэж байгаа бөгөөд ингэхдээ түүний уян хатан байдал, мэргэшсэн байдлыг тодотгодог: "... захиргааны хэм хэмжээг өөрчлөхөд хялбар. Энд захиргааны хяналт нь бусдаас ур чадвараар ялгаатай. Жишээ нь, мужийн эрүүл мэндийн яам эрүүл мэндийн асуудлын талаар мужийн хууль тогтоох байгууллагаас илүү мэднэ..."².

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын хүчирхэгжих хандлага нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн байдалд мужийн захирагчийн нөлөөг

1 Үзэх, Превышов Е.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл, х.26-27.

2 Үзэх: Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ). С.148-149; Превышов Е.А. жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.25. Евдокимов В.Б, Старцев Я.Ю. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. Х.93.

тодорхой хэмжээнд нэмэгдүүлсэн. Мужийн захирагч нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын үйл ажиллагааны зарим асуудлыг хөндсөн тушаал гаргах замаар нутгийн удирдах байгууллагын эрх зүйн байдлыг зохицуулж чадна. Анхандаа мужийн зүгээс захиргааны хяналтыг хотын өөрийн удирдлагаас мужийн департамент, удирдах газраас, агентлагтай харилцах салбарын болон үйл ажиллагааны холбоогоор дамжуулан хэрэгжүүлж байсан. Орчин үед эрх шилжүүлсэн хууль тогтоомжийн тоо өсч байгаагийн үр дүнд хяналтын энэ хэлбэр ихээхэн хөгжих болсон. Мужийн хууль тогтоох байгууллагууд өөрсдийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад зохих хэм хэмжээний акт гаргах бүрэн эрх олгодог¹.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд захиргааны зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх механизм нь мужийн ямар ч департамент өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд нутгийн байгууллагыг хянаж байдаг, үүндээ бүхэл бүтэн арга аргачлал, дэг журмын (санхүүжүүлэлт, зааварчлага, хүн хүчнийг бэлтгэх, нутгийн байгууллагын шийдвэрийг эргэж харах, орон нутгийн түшмэдүүдийг өөрчлөх) тогтолцоог ашиглаж байдагт оршино.

Орон нутгууд /муниципалитетууд/ мужийн гүйцэтгэх засаглалд далдуур захирагдахад мужаас нутгийн удирдах байгууллагуудад олгодог татаас, субвенци, дэмжлэг ихээхэн үүрэг гүйцэтгэдэг гэдэг нь нууц биш юм².

Ийм маягаар бид урт удаан хугацааны туршид өөрчлөгдөөгүй англо-саксоны нутгийн өөрийн удирдлагын хувьслын орчин үеийн хувирал, чиглэлийн талаар нэлээд мэдээлэл авлаа.

2.3. Нэгдсэн Вант Улс, Умард Ирланд, АНУ-ын нутгийн өөрөө удирдах нийгмийн чиг үүргийн өөрчлөлт

Урт хугацааны туршид нутгийн байгууллагын үйл ажиллагаа, бүрэн эрх нь төвийн удирдлагын үйл ажиллагаатай сүлжилдсэний үр дүнд муниципалитетууд төрийн аппаратын бусад хэсэгтэй холбогдох “сонгодог” зарчмууд далдуур өөрчлөгдөж, нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоо нь алгуураар төрийн бодлогын хүрээнд хэрэгжүүлж байгаа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын нэг төрөл болж шинэчлэгдсэн.

¹ Нью-иорк мужид баталсан Хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах тухай болон засан хүмүүжүүлэх байгууллагын тухай хууль, мужийн холбогдох байгууллагад стандарт болон тэдгээрийн бүрэн эрхэд хамаарах бүх асуудлаар журам тогтоох, өөрчлөх, хүчингүй болгох эрх олгодог.

² Үзэх. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. с.94.

Нэг талаас, төрийн бодлогыг орон нутагт (жишээлэхэд, хүн амд төрөл бүрийн үйлчилгээ үзүүлэхэд) хэрэгжүүлэхэд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үүрэг өссөн нь нутгийн өөрийн удирдлагыг үр нөлөөтэй ажиллуулах төрийн сонирхлыг бий болгосон.

Нөгөө талаас, өөрийгөө удирдах институтууд төрийн механизмд нэгдэх нь ихэссэн, үүнээс шалтгаалан орон нутгийн бие даасан байдал, хараат бус байдал буурах болсон. Төвийн эрх мэдэл бүхий байгууллага төрийн нийтлэг бодлогыг үр нөлөөтэй шийдвэрлэхэд бүх нутаг даяар нутгийн удирдах байгууллагад нөлөөлөх шинэ аргыг эрэлхийлсэн.

Их Британид хүн амд зориулан нутгийн засаг захиргааны байгууллагаас иргэдэд зориулсан төрийн болон нийтийн үйлчилгээний тогтолцоо удаан хугацааны туршид үйлчилж байсан. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нутгийн хөгжил, хүн амын үзүүлэх нийтийн үйлчилгээний асуудлаар төвөөс хараат бус байдлаа урт хугацааны туршид хадгалж байсан¹.

1970-аад оны дунд үед гэхэд орон нутгийн аж ахуйн нэгжүүд хаа сайгүй алдагдал хүлээх болсон байсан. Британийн орон нутгийн өмчийн ихэнх аж ахуйн нэгжийн хувьд ашиг байхгүй, алдагдалтай байдал хэвийн болж, нутгийн удирдах байгууллагын өөрийнх нь болон улс орны санхүүгийн дарамтыг ихэсгэсэн. Алдагдалтай үйлчилгээг дэмжих зорилгоор төвөөс орон нутагт өгөх татаасын хэмжээг жилээс жилд нэмэхээс өөр аргагүй байдалд хүргэж байсан.

Орон нутгийн /муниципалын/ компанийн үйл ажиллагаа алдагдалтай байсан нь тэдгээрийн үйл ажиллагаанд удирдлагуудынх нь улс төрийн сонирхол эдийн засгийн ашиг сонирхлоос нь ихэвчлэн давамгайлж байсантай холбоотой. Энэ нь зах зээлийн баримжааг баримталсан шийдвэр гаргахад саад болсон хүнд суртлын аппаратыг томруулах, үйл ажиллагааны процессийг хүнд сурталжуулахад яалт ч үгүй чиглүүлсэн. Орон нутгийн мэдлийн аж ахуйн нэгжүүд алдагдлаа татвар төлөгчдөөр төлүүлж орон нутгийн төсөвт дарамт учруулж байсан.

Үүний зэрэгцээгээр орон нутгийн /муниципалитетын/ аж ахуйн нэгжүүд хүн амын хэрэгцээг хангаж чадахгүйгээс байнгын шүүмжлэлд өртөж байсан. Тэд төсвөөс мөнгө авч, өрсөлдөөнөөс гадуур байсан бөгөөд

¹ Төрийн удирдлагын британийн тогтолцооны онцлог нь маш олон бүсэд нийгмийн үйлчилгээг үндэсний хэмжээний яамнаас гадна холбогдох бүх албад бүхий нутгийн (хотын, мужийн тойргийн) эрх барих байгууллага үзүүлж байсан. 1970-аад онд авч хэрэгжүүлсэн нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх тогтолцоог төвлөрүүлэх оролдлого нь ямар ч үр дүн өгөөгүй. Хүнд суртлын хуулиар хөгжиж, төрийн удирдлагын зарчмыг удирдлага болгон, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага үзүүлж байгаа үйлчилгээ болон өөрийн үйл ажиллагааг бүхэлд нь үр нөлөөтэй байхад зохих ёсоор анхаарал тавьдаггүй. (Редакцын тэмдэглэл)

тэдний хувьд оршин суугчдын хэрэгцээ чухал ач холбогдолтой биш байсан, нөгөө талаас, ажилтнууд ажил хаях эрх эдэлж, ийм замаар нутгийн засаг захиргааны байгууллагад нөлөө дарамт үзүүлэх боломжтой байсан.

Орон нутгийн удирдлага нь эргээд орон нутгийн /муниципалын/ аж ахуйн нэгжүүдийн ажлын муу үзүүлэлтийн төлөө байнгын шүүмжлэлд өртөж байсан. “Орон нутгийн салбарын аж ахуйн нэгжүүдийг алдагдалтай, үр ашиггүй, санхүүжилт хүрэлцэхгүйн улмаас Засгийн газар 1979 онд тэдгээрийг хувийн өмчид шилжүүлэх, үүнтэй нэгэн зэрэг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын холбогдох бүрэн эрхийг шилжүүлэх шийдвэр гаргасан...”¹

Сүүлийн 20 жилд энэ улсад нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоог бүхэлд нь шинэчилсэн ба үүний үндэс суурь нь хүн амын үйлчилгээ, түүний чанарыг сайжруулахын тулд төрийн болон нийтийн үйлчилгээний хүрээнд өрсөлдөөнийг нэвтрүүлэх, төрийн удирдлагын зарчмаас татгалзах явдал байсан. Энэхүү тогтолцоо нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын шинэ бүтцийг бий болгох, “уламжлалт төрийн удирдлагын зарчим”-аас татгалзахыг шаардаж байсан, ингэснээр нутгийн өөрийн удирдлагын чиглэлээр хэд хэдэн төрлийн шинэчлэлийг бий болгох юм.

Улс оронд орон нутгийн /муниципалитетын/ аж ахуйн нэгжүүдийг хувийн өмчид шилжүүлэх (худалдах) санаа алгуур бий болсон².

1986 онд нутгийн эрх барих байгууллагын үйл ажиллагааны үр дүн, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад улс төрийн хүчний нөлөөллийн асуудалд зориулсан илтгэлд дараах зүйлийг тэмдэглэсэн: нэгдүгээрт, улс төрийн болон удирдлагын чиг үүргийг нутгийн удирдлагын түвшинд хуваарилах шаардлага, хоёрдугаарт, гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтолцоонд мэргэжлийн удирдлагын гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлэх, “нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүн болохын хувьд нь хуулиар нутгийн

1 Хэт алдагдалтай ажилласан хэд хэдэн орон нутгийн /муниципалитетын/ аж ахуйн нэгжийг амжилттай борлуулсан нь Засгийн газар нутгийн нутгийн өөрийн удирдлагын салбарын бүх аж ахуйн нэгжийг том хэмжээгээр хувьчлах хөтөлбөр батлахад дэмжлэг болсон. Үзэх, Pirie M. Reasons for privatization (Хувьчлах шалтгаан)/Privatization and the welfare state: Implications for consumers and the workforce /ED. By Morgan Ph.Aldershot, 1997.p.21-22.

2 Консерваторуудын 1979 оны сонгуулийн өмнөх тунхаглалд “Их Британийн хамгийн ашигтай бүтцийн өөрчлөлт хийх” амлалтыг үл харгалзан, нутгийн удирдлагын дорвитой өөрчлөлт хийх зүйлийг тусгаагүй. Гэвч төрийн зардлын өсөлт 1980-аад онд инфляцийг сааруулах, татварын хувь хэмжээг багасгах бодлогыг амьдралд нэвтрүүлэхэд саад болж, засгийн газар тухайн арга хэмжээнд дутагдсан хөрөнгийг төрийн болон орон нутгийн аж ахуйн нэгжүүдийг худалдаалах замаар олохоос өөр аргагүй байдалд хүргэсэн. Энд төв засгийн газар хувьчлалын үндсэн зорилго нь- төрийн аж ахуйн нэгж болон үйлчилгээний ажлын үр ашгийг нэмэгдүүлэхийн тулд өрсөлдөөнийг бодитой болгох гэж тэмдэглэж байсан. (Редакцын тэмдэглэл)

зөвлөлийн үйл ажиллагааны үр дүнгийн төлөө бүрэн хариуцлага хүлээлгэх “гүйцэтгэх захирал”-ын албан тушаалыг бий болгохыг тэмдэглэсэн.¹

Илтгэлд туссан олон санааг Local Government and Housing Act-Орон нутгийн эрх барих байгууллага болон орон сууцжуулалтын хуульд тусгасан нь орон нутгийн гүйцэтгэх чиг үүргийг нутгийн удирдлагын байгууллагын хараат бус байдлаас үл хамааран шилжүүлэх хандлагыг хүчтэй болгосон.

Төв Засгийн газраас санал болгосон нутгийн өөрийн удирдлагыг шинэчлэх 1989 оны “Дараах алхамууд”² хөтөлбөр орон нутаг дахь захиргааны тэргүүний үүрэг тодорхой бус, төвийн хүнд суртал тодорхой мужуудад үр дүнтэй ажиллахад нь саад үзүүлдэг гэсэн аналитик дүгнэлт дээр үндэслэсэн.

Гол санаа нь маш чанга захиргаадалтад байсных нь төлөө тухайн орон нутагт илүү их эрх чөлөөг олгох юм. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хувьд энэхүү загвар нь өөрийн чиг үүргийн хэсгийг гэрээний үндсэн дээр хувийн бусад байгууллагад шилжүүлэх шаардлагыг бий болгож, үүний дүнд улс төрийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүргийн хуваарилалт хэрэгжсэн.

Ийм нэг төрлийн бус нөхцөлийн үр дагавар нь Их Британид салбарын бус буюу автономи юм шиг (квази-автоном) байгууллага /кванго/-ууд бий болж түргэн хөгжсөн.

1980-1990-ээд оны шинэчлэлийн явцад удирдлагын өөр өөр түвшинд төвлөрлийг сааруулах өргөн хүрээний ажил хэрэгжсэн. 109 тусгай агентлаг (Next step agencies)-ийг байгуулсан нь одоо хүртэл ажиллаж байгаа бөгөөд тэнд төрийн болон нутгийн удирдах байгууллагад албан хаагч байсан хүмүүсийн талаас илүү нь ажиллаж, урьд нь салбарын болон нутгийн удирдах байгууллагын эрхэлж байсан үйл ажиллагааг эрхэлж байна. Яамд нь “бодлого, чиглэл”-ийг тодорхойлж, агентлагууд нь эдгээр бодлогыг амьдралд хэрэгжүүлдэг³.

Удирдлагын төвлөрлийг сааруулах нь орон нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллагын түвшинд бүхэл бүтэн өөрчлөлтийг агуулах бөгөөд ингэснээр тэдгээрийн эрх, үүргийг багасгадаг. Ийнхүү орон

1 “Виддикомбын комиссыг мөрдөн шалгах” гэж нэрлэдэг. Үзэх, Widdicombe D. The conduct of local authority business. London: HMSO, 1986.

2 М.Тэтчэрийн Засгийн газраас 1988 онд санал болгосон шинэчлэлийн хөтөлбөрийн албан ёсны нэр нь “Төрийн удирдлагын тогтолцоон дахь удирдлагыг боловсронгуй болгох: дараагийн алхамууд” (Modernizing government: next steps). Хөтөлбөрийг баталсны дараа Их Британи бүтцийн өөрчлөлтийн бодлогыг тунхагласан. (Редакцын тэмдэглэл)

3 Үзэх, жишээ нь, Приватизация в Великобритании: социально-экономический анализ. //Под. ред. Виноградова В.А.: ИНИОН РАН, 2000, с 42-43.

нутгийн боловсролын хүрээнд орон нутгийн мэдлийн сургуульд хувийн санхүүжилтийг татаж өөрөө төсвөө бие даан зохиох боломж олгож, нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын харьяаллаас (сургуулийн зөвлөлийн, эсхүл оршин суугчдын зөвлөлийн шийдвэрээр) гарсан. “Орон сууцны траст (Housing action trusts)” байгуулснаар орон нутгийн өмчийн орон сууц түрээслэгчид нь цаашид өөрийн орон сууц, байшингийн үйлчилгээг орон нутгийн удирдлагын үйлчилгээнээс татгалзах боломжийг олгосон.

1984 онд нутгийн захиргааны байгууллага хүн амд үйлчилгээ үзүүлэх эрхийг өрсөлдөөний үндсэн дээр олгох эрхийг эдэлж байсан, гэтэл 1999 оны “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” хууль нутгийн байгууллагуудад шинэ үүргийг хүлээлгэсэн. Энэ нь нутгийн засаг захиргааны байгууллага оршин суугчидтай зөвлөлдөх, өөрийн бүх чиг үүрэгт дүн шинжилгээ хийх, үйл ажиллагаагааны үр дүнг үнэлэх, өөрийн ажлын үр дүн, төлөвлөгөөг гаргаж, хараат бус аудиторуудаар хянуулахад оршиж байсан. Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагаас үзүүлж байгаа бүх үйлчилгээг хянан шалгах ёстой бөгөөд төрийн нарийн бичгийн дарга нь эдгээр үйлчилгээг сайжруулах арга хэмжээг авч болно. Нутгийн удирдлагын байгууллагууд өөрийн чиг үүрэгт дүн шинжилгээ хийхдээ тухайн тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэх нь зорилгод тохирох эсэхэд дүгнэлт хийх, зорилгыг нь дахин авч үзэх, тухайн үйлчилгээ нь үр ашигтай эсэх, түүний хэрэгцээ, шаардлага, өрсөлдөх чадварыг авч үзэх, төрийн бусад байгууллагатай энэ талаар зөвлөлдөх ёстой.

“Нутгийн эрх барих байгууллагын тухай” (Local government Act) 1980, 1988 оны хуулийн үндсэн дээр орон нутгийн удирдах байгууллага нь нийтийн хоол, хог ашиглалт зэрэг үйлчилгээнд тендерийн үндсэн дээр хувийн байгууллагуудыг татан оролцуулах үүрэгтэй байсан.

Үндэсний эрүүл мэндийн удирдлага нь 1983 оноос эхлэн урьд нь орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрхлэх асуудалд хамаарч байсан эмнэлгүүдийн техникийн үйлчилгээг хувийн салбарт шилжүүлсэн.

“Нутгийн эрх барих байгууллагын тухай” дараагийн буюу 1991 оны хууль шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх чиглэлийн байгууллагын тухайн үед бий болсон ачааллыг үгүй хийхийн тулд шинэ хорих газрыг хувийн салбарын хөрөнгө оруулалттайгаар барьж байгуулах, ажиллуулах зарчмыг баримталсан. 1996 онд ийм шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх чиглэлийн дөрвөн байгууллага байгуулагдсан байсан. Хувийн компани болон орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хооронд байгуулсан гэрээний нөхцөлийн дагуу компани нь хорих газар болон хоригдогсдын удирдлагыг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээгээр Дотоод хэргийн яам холбогдох шийдвэр гаргасан бол нутгийн

удирдах байгууллага нь (хэрвээ гэрээний аль нэг нөхцөлийг зөрчсөн, Засгийн газрын энэ салбарын бодлого өөрчлөгдсөн бол) гэрээг цуцлах эрхтэй.

Хорих газрын захирлыг хувийн компани нь томилох бөгөөд захирал нь хорих газрын үйл ажиллагааны төлөө хариуцлага хүлээж, аюулгүй байдалтай холбоотой арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх, төрийн эрх барих нутгийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах үүрэгтэй. Иймэрхүү албадлагын чиг үүрэг бүхий байгууллагад Дотоод хэргийн яамны хорих байгууллагыг удирдах байгууллага хяналт тавих үүрэг хүлээнэ.

1990 онд үндэсний эрүүл мэндийн байгууллага (уламжлал ёсоор бүх орон даяар нутгийн удирдах байгууллагын харьяалалд байсан) томоохон өөрчлөлтөд хамрагдсан. Орон нутагт харьяалагдаж байсан эрүүл мэндийн системийн бүх байгууллагыг “худалдан авагч” (районы эрүүл мэндийн байгууллага болон хэсгийн эмч нар), “худалдагч” /өөрөө өөрийгөө санхүүжүүлэх байгууллагад хуваасан/ үүний дагуу “худалдан авагч” нь өөрийн үйлчлүүлэгчдэд хамгийн тохиромжтой эмнэлгийг чөлөөтэй сонгох эрхтэй болсон, харин “худалдагч” нь хоорондоо өрсөлдөхөөс өөр аргагүй болсон.

Энэхүү шинэчлэлийн зорилго нь орон нутагт нөөцийн хуваарилалтыг зохицуулах зах зээлийн механизмыг бий болгох явдал байсан. Ийм тогтолцоог “Нутгийн эрх барих байгууллагын тухай” 1990 оны актаар нийгмийн үйлчилгээг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага үзүүлэх хүрээнд шинэ харилцааг дэмжих зорилгоор бий болгосон.

1991 онд орон нутгаас үзүүлж буй үйлчилгээний чанарын стандартыг дээшлүүлэх зорилгоор Иргэний Хартиг (Citizen's charter) баталсан. Стандартыг дээшлүүлэх арга зам нь өөр байсан: зарим стандартыг бий болгох, түүний хэрэгжилтийг дүгнэх болон хэрэглэгчдийн хүсэлтийг авч үзэх зэрэг байсан¹. Харти нь олон төрлийн үйлчилгээ авах иргэний эрхийг тодорхойлсон. Үүнд өвчтөний Харти, татвар төлөгчдийн Харти, нийгмийн даатгалын харти, тээврийн хэрэгсэл ашиглах болон хэдэн арван бусад харти орсон. Эдгээр баримт бичигт иргэний эрхийг маш сайн нарийвчлан тусгасан.

Тээврийн хэрэгсэл ашиглах Харти, жишээ нь, галт тэрэг хэдхэн минутаар хоцроход төмөр замыг шүүхэд өгч болохоор заасан, Ажилгүйчүүдийн эрхийн тухай Харти нь хөлсөөр ажиллуулах орон нутгийн товчоо нь иргэдийг хүлээн авахдаа хүлээлгэх боломжит хугацааг тодорхойлсон. Өөрийн чиг үүргийг сайн биелүүлж, хэрэглэгчийн зүгээс санал гомдол гаргаагүй нутгийн удирдлагыг тусгай тэмдэгээр сайшаадаг².

1 Үзэх. Реформа государственного управления: международный опыт. х 234.

2 Үзэх, Local government. Aspects of Britain. P.53-54:

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхэд хамаардаг бөгөөд уламжлал ёсоор ихээхэн санхүүжилт шаардагддаг тухайлбал, тээврийн сүлжээг хөгжүүлэх зэрэг төслүүдэд хувийн хөрөнгийг татах зорилгоор 1992 оноос нутгийн өөрийн удирдлагын бүх байгууллагууд “Хувийн санхүүжүүлэлт”-ийн (Private finance initiative) хөтөлбөрт хамрагдсан¹.

“Хувийн санхүүжилт”-ийн хөтөлбөрийн үндсэн дээр байгуулсан гэрээгээр хувийн компани төслийг зөвхөн санхүүжүүлээд зогсохгүй, харин түүний үйлчилгээг ч нутгийн удирдлагын хяналт дор тодорхой хугацаанд үзүүлсэн.

Ийм байдлаар “Хувийн санхүүжилт”-ийн хөтөлбөр нь хувийн бизнес болон төрийн өмнөөс нутгийн засаг захиргааны байгууллага хоёрын хүн амд нийгмийн үйлчилгээг үзүүлэх түншлэлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх механизмын нэг төрөл болж байсан.

1992 онд орон нутгийн олонх байгууллагуудад зориулж хэрэгжүүлсэн “Зах зээлээр турших санаачлага” хөтөлбөр (Market testing initiative)-ийг британийн зарим судлаачдын үзэж байгаагаар хувьчлалын хувилбар гэж болно, учир нь энэ нь хувийн салбарт тендерийн үндсэн дээр урьд өмнө нутгийн эрх барих байгууллагын үзүүлж байсан үйлчилгээг шилжүүлдэг².

1996 онд нийтийн засаглалын нутгийн байгууллагын өмнө тендерийн үндсэн дээр өөрийн хууль зүйн, санхүүгийн, техникийн албыг хувийн салбарт шилжүүлэх зорилтыг орон даяар дэвшүүлсэн.

Британийн шинэчлэлүүдийн онцлог тал нь тэдгээрийн тусламжтайгаар М.Тэтчерийн удирдлага дор “шинэ баруунууд” төрийн зардлын дарамтыг багасгах, төрийн болон орон нутгийн өмчийг хувийн салбарт шилжүүлэх замаар тэдгээрийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх асуудлаас гадна “бүх нийтийн сайн сайхны төр” гэгчийг дэгийн агуулгыг шинэчлэх зэргийг хэрэгжүүлэхийг хичээсэн. Эндээс нийгмийн болон эдийн засгийн салбарт төрийн оролцоог багасгах, иргэний хараат бус, бие даасан байдлыг хангах, улс оронд шинэчлэлийг дагуулсан “хувийн өмчийг өргөжүүлэхэд үндэслэсэн ардчилал”-ыг бий болгосон бөгөөд энэ нь нутгийн өөрийн удирдлагын өөрчлөлтийг дагуулсан³.

1980-1990-ээд оны зааг дээр Их Британийн нийт орон сууцны гуравны

1 Жишээ нь, Ла-Манш доогуурх хонгилын төмөр зам барих, лондонгийн метрог шинэчлэх (Редакцийн тэмдэглэл)

2 Үзэх, Goldsmith M., Page E. Farewell to the British state? (Английн төрийг үдсэн нь) // Public sector reform: Rationale< trends and problems/Ed. By Lane J.L: Sage publ., 1996.p.150.

3 Үзэх. Wolf J. State power and ideology in Britain (Британийн төрийн эрх мэдэл ба идеологи); MRS. Thatcher's privatization program//Wding P. The welfare State and Conservatives //political studies. Gullford.1991.VOL.39.№ 2. P.243.

нэг нь (Баруун Европын улсуудын дунд хамгийн өндөр хувь) орон нутгийн удирдлагын эзэмшил болон өмчлөлд байсан. Профессор М.Пиринутгийн өөрийн удирдлагын үйлчилгээг хувийн байгууллагад шилжүүлэх механизмыг нарийвчлан авч үзээд энэ арга хэмжээг өөр өөр аргаар хэрэгжүүлсэн гэж тэмдэглэсэн¹.

1980-1990-ээд оны орон сууц, нийтийн аж ахуйн салбарт хийсэн өөрчлөлт зөвхөн орон нутгийн өмчийн орон сууцыг хувийн салбарт (үүний эхлэл нь “Орон нутгийн өмчийн орон сууцны тухай” (Housing Act) 1980 оны хууль байсан) шилжүүлсэн явдал байгаагүй. 1980 оны эцсээс орон сууцны салбарт нутгийн засаг захиргааны байгууллагаас орон сууц үйлчилгээ үзүүлэх механизмыг нь өөрчлөх, энэ салбарт өрсөлдөөнийг идэвхжүүлэхэд чиглэсэн өөрчлөлтийг хөндсөн.

Тиймээс 1980 онд “Орон нутгийн (муниципалын) орон сууцны тухай” хуулиар төр нь орон нутгийн орон сууцны түрээслэгчдэд татаас үргэлжлүүлэн өгч, тэдэнд өрсөлдөгч байгууллагуудын дундаас орон сууц өмчлөгчийг сонгох боломж олгожээ.

Энэ практик нь өргөнөөр хэрэглэгдээгүй боловч нутгийн эрх барих байгууллагуудыг орон нутгийн орон сууц түрээслэгчдийн хэрэгцээг илүү тооцох аргагүй байдалд хүргэсэн. Тусгайлан байгуулсан орон сууцны холбоод (Housing Associations)-д² нутгийн удирдах байгууллагад сайн дураараа өөрсдийн орон сууцуудыг шилжүүлэх ажиллагаа өргөнөөр түгсэн. Эрчимтэй хөгжиж байгаа орон сууцны холбоод нийгмийн гэж нэрлэдэг орон сууцны үндсэн үйлдвэрлэгч нь болж, энэ салбараас нутгийн удирдах байгууллагыг бараг бүхэлд нь шахаж гаргасан. Нийгмийн орон сууц³ нь орлого багатайгаас шалтгаалан өөрийн орон сууцгүй, мөн хувийн орон сууц түрээслэх боломжгүй иргэдэд зориулагдсан байдаг, ийм хүмүүс Их британийн хүн амын 25 хувийг эзэлдэг.

Орчин цагт нутгийн засаг захиргааны байгууллага нийгмийн орон сууц олгох асуудлаар сайн дурын орон сууцны сектор гэж нэрлэдэг байгууллагууд-юуны өмнө ашгийн төлөө бус байгууллага болох орон сууцны холбоодтой (1990-ээд оны хоёрдугаар хагаст орон сууцны нэгдлүүд, орон нутгийн орон сууцны компаниудад бүх нийгмийн орон сууцны дөрөвний нэг нь

1 Үзэх, Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ. Х 33-76.

2 Мөн тэнд. Х 121-122.

3 Нийгмийн орон сууц-гэдэг орон нутгийн оршин суугчдад зах зээлийн үнээс доогуур үнээр түрээслэдэг (буюу худалддаг) орон сууц юм. Их Британид тэдгээрийг нутгийн засаг захиргааны байгууллагаас буюу орон сууцны нэгдлүүдээс түүнчлэн бусад том биш орон нутгийн хөгжлийн байгууллагууд, кооператив зэргээс олгодог.

харьяалагдаж байсан) идэвхтэй хамтран ажиллах болсон.

Орон сууцны холбоодыг анх төв Засгийн газар, орон нутгийн захиргаа хамтран санхүүжүүлж байсан. Гэвч нутгийн удирдлагын 1980-аад оны шинэчлэлийн явцад орон сууцыг барихад заавал хувийн хөрөнгийг татах ёстой болсон. Үүний зэрэгцээгээр дурдсан хугацааны төгсгөлөөс орон нутгийн орон сууцны удирдлагыг холбоод өөртөө авах, тэдгээрийн өмчлөгч болох эрхтэй болсон. Яг энэ л үеэс орон сууцны холбоод нутгийн засаг захиргааны байгууллагатай өрсөлдөж заримдаа тэдгээрийг шахан гаргаж, нийгмийн үйлчилгээний салбарт чухал үүрэг гүйцэтгэх болсон.

“Орон нутгийн орон сууцны тухай” 1980 оны хуулиар тогтоосон орон нутгийн өмчийн орон сууцыг худалдан авах эрх нь нутгийн засаг захиргааны байгууллагын үл хөдлөх хөрөнгийг худалдаалах эрх, нийгмийн орон сууц барих хурдацыг багасгах орон нутгийн бодлогод төгсгөл тавьсан. Энэхүү хууль нь өмчлөгчдийн тоог нэмэгдүүлэх Засгийн газрын зорилтод хүрэх арга байсан бөгөөд төрийн нийгмийн бодлогын хувьслын чухал үе шатыг илэрхийлсэн.

Нутгийн эрх барих байгууллагын орон сууц өмчлөгч байх эрх, үүрэг бүр 1970-аад оноос буурч эхэлсэн. 1987 онд төв засгийн газар өөрийн “Цагаан ном”-доо ийм хандлагыг нааштайгаар үнэлж, үүний дүнд өмчийн олон хэлбэр өргөнөөр хөгжиж, орон сууц түрээслэгчдэд өргөн сонголтыг олгох ёстой гэж тэмдэглэсэн. Нутгийн засаг захиргааны байгууллага нь оршин суугчдад орон сууц (заавал орон нутгийн ч биш) олгох тухайд Засгийн газрын үзэж байгаагаар “зөвшөөрсөн” бүрэн эрхийг илүү хэрэгжүүлэгч байгууллага болох ёстой¹.

Энэ бүхэн нь шинэчлэл шаардлагатай байгааг харуулж байсан боловч төр “(тоглоомоос) гарч”, хувьчлалыг өргөтгөх, эсхүл төрийн орон сууцны өмнөх бодлогыг хэрэгжүүлэх замыг өөрчлөх тухай асуудал нь маргаантай үлдсэн. Улс орон даяар өрнөсөн маргаанд үр ашиг, чанарын асуудал давамгайлж байсан бол эцэст нь байр түрээслэгчийн эрхийн асуудалд, тэдгээрийн эрэлт хэрэгцээ, орон сууцыг удирдахад тэдгээрийн үүргийг нэмэгдүүлэх, үүний зэрэгцээгээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээг бууруулахад илүү анхаарах болсон.

1979 онд засгийн эрхийг гартаа авсан консерваторууд төрийн секторын тухайд бүхэлд нь болон орон нутгийн орон сууцны тухайд хэсэгчлэн шинэ аргачлалыг боловсруулсан. Аргачлал нь санхүүгийн хяналт, дотоодын зах зээлийн хөгжил, илүү хатуу тайлагналт, дуудлага худалдаа, үйлчилгээ

¹ Үзэх, *Quasi-markets and social policy* (Квази зах зээл ба нийгмийн бодлого)/Ed. By Grand J.Le,Bartlett W.L., 1993.IX. p. 158.

үзүүлэх гадаад гэрээ байгуулах дээр үндэслэсэн. 1988 оны дараа болон 1990-ээд оны туршид энэ хүрээнд өрсөлдөөнийг өрнүүлэх, юуны өмнө орон сууцны холбоодын үүргийг нэмэгдүүлэх орон сууцны орон нутгийн салбарын квази зах зээлийн шинэчлэлийн бодлогыг идэвхтэйгээр хэрэгжүүлсэн. Орон сууцны салбарын шинэчлэлийн тэргүүлэх чиглэл нь юуны өмнө нутгийн өөрийн удирдлагын орон нутгийн өмчийн үл хөдлөх хөрөнгийг хувьчлах замаар орон сууц өмчлөгчдийн хүрээг өргөтгөхөд дэмжлэг үзүүлэх явдал байсан.¹

Ингэхдээ төв засгийн газар нь зөвхөн төрийн зардлыг багасгах, орон сууцны хүрээнд зах зээлийн харилцааг идэвхжүүлэх, тухайн салбар дахь харилцааг удирдах асуудлыг шийдвэрлэхэд гэр бүлийг өргөнөөр оролцуулахыг удирдлага болгоогүй мөн улс төрийн, үзэл суртлын төсөөллийг удирдлага болгодог. Урьд тэмдэглэснээр энэ нь орон нутгийн өмчийн орон сууцны хувьчлалыг өргөтгөснөөр орон сууцны үйлчилгээ үзүүлэхэд нутгийн удирдлагын оролцоог бууруулах, нийгмийн салбарт нутгийн удирдлагын оролцоог хязгаарлахаар тооцсон. Үүнд тухайлбал, орон нутгийн өмчийн орон сууцыг худалдахад нутгийн эрх барих байгууллагын үйл ажиллагааны эрх чөлөөг хязгаарлах, орон нутгийн өмчийн орон сууцыг борлуулснаас олох орлогын тодорхой хэсгийг төрийн төсөвт оруулах гэх мэтэд чиглэж байсан.

1987 оноос хойш орон сууцны бодлого олон талаар агуулгын хувьд нийгмийн хүрээнд нутгийн эрх барих байгууллагын үүргийг бууруулах, мөн чанараараа сөрөг бодлого явуулж байсан, тухайлбал, төв засгийн газар нь нутгийн захиргааны байгууллагаар шинээр орон сууц бариулахгүй байх арга хэмжээ авч байсан. Гэхдээ Засгийн газар орон нутгийн орон сууцыг үгүй болгох, эсхүл тэдний тоог хамгийн доод хэмжээгээр хязгаарлах өөрийн зорилгоос татгалзахад хүрсэн. Нутгийн удирдлагад одоог хүртэл орлого багатай иргэдийг орон сууцаар хангах хариуцлага үргэлжлэн байсаар байгаа

¹ Их Британид бусад орнуудас ялгаатай нь “хувьчлал” гэсэн нэр томъёог илүү өргөн утгаар тайлбарлагдгийг тэмдэглэх зайлшгүй шаардлагатай. Хувьчлал гэдэгт зөвхөн орон нутгийн (төрийн) өмчийн хөрөнгийг хувийн салбарт шилжүүлэхийг ойлгохгүй, түүнчлэн төрийн болон нийгмийн үйлчилгээг үзүүлэх болон үйлдвэрлэлд төрийн оролцоог багасгах, зах зээлийн удирдлагын аргыг нэвтрүүлэх, өрсөлдөөнийг хөгжүүлэх нөхцөлийг бий болгох замаар төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг үнэлэх; нутгийн удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд татаас олгохоос татгалзах буюу багасгах болон үйлчилгээг төлбөртэйгээр үзүүлэх (төрийн үйлчилгээг хувийн салбараас санхүүжүүлэх); гадаад гэрээ байгуулахыг нэвтрүүлэх (төрөөс санхүүжүүлэх, үзүүлэх үйлчилгээг хувийн салбараар үйлдвэрлүүлэх); төрийн чиг үүргийг хувийн салбарт шилжүүлэх орно. Хувьчлал-Улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хүрээг хамарсан, удирдлагын зах зээлийн аргыг нэвтрүүлсэн, улс орныг хөгжүүлэх ерөнхий стратегийн хэсэг болох цогц үйл ажиллагаа мөн. (Ред. тэмдэглэл)

боловч энэ үүргээ орон сууцны холбоодтой хамтдаа, өрсөлдөн гүйцэтгэж байна¹.

“Орон нутгийн (өмчийн) орон сууцны тухай” 1980 оны хуулийг баталсны дараа эхний жилүүдэд орон нутгийн үл хөдлөх хөрөнгийг заавал худалдах зохицуулалт санаанд нь нийцээгүй зарим орон нутгууд /муниципалитетууд/ энэ хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэхийг эсэргүүцэж, бүр шинэчлэгчдийн санааны талаар шүүхэд хандсан боловч амжилтад хүрээгүй. 1980-1990-ээд онд Их Британийн нийгмийн салбарт хийсэн шинэчлэл нь зөвхөн орон нутгийн өмчийн орон сууцны хувьчлалаар хязгаарлагдаагүй. Төр, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд хооронд болон орон сууцны холбоодын хооронд өрсөлдөөнийг идэвхжүүлэхэд анхаарал тавьсан. Үүний зэрэгцээгээр юуны өмнө орон нутгийн өмчийн орон сууцны салбарын удирдлагад болон бүтцэд, санхүүжилтэд, орон сууцны үйлчилгээ үзүүлэх механизмд чанарын томоохон өөрчлөлт гарсан.

Эдгээр өөрчлөлтөөс заримыг нь авч үзэх хэрэгтэй, учир нь тэдгээрт хийсэн дүн шинжилгээ нь орчин үеийн Их Британийн нутгийн эрх барих байгууллагын чиг үүрэг, үүргийн өөрчлөлтийг ойлгоход шууд (тэр дундаа практикийн) сонирхол татдаг.

Их Британийн нутгийн удирдлагын салбарын шинэчлэлийн явцад орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь үйлчилгээ үзүүлдэг биш харин үйлчилгээ үзүүлэхийг зөвшөөрдөг байгууллага болсон. Ийм шинэчлэлийн хурдац нь орон нутаг бүрд орон нутгийн орон сууцуудын тоо, нутгийн удирдах байгууллагын улс төрийн чиг хандлагаас шалтгаалж өөр өөр байсан. Энэхүү үйл ажиллагаа нь улам эрчимжиж байгаа бөгөөд нутгийн засаг захиргааны байгууллага нь өөрийн өмчийн орон сууцны үйлчилгээг удирдахын тулд орон сууцны холбоодтой, хувийн салбартай өрсөлдөхөөс өөр аргагүй байдалд хүрнэ.

Ийм маягаар орон сууц, нийтийн аж ахуйн удирдлага нь (*de facto* болон *de jure*) орон нутгийн удирдлагаас шууд байр түрээслэгчдэд бодитойгоор шилжиж, улмаар байрны түрээсийн үйлчилгээний хэмжээний талаар болон, эсхүл нутгийн удирдах байгууллагын хяналтаас гарах асуудлаар шийдвэр гаргах эрхийг байр түрээслэгчдэд олгосон.

1980-аад онд Нэгдсэн Вант Улсын төв засгийн газар нь байр түрээслэгчдийн орон сууцны сангийн удирдлагад оролцох оролцоог нэмэгдүүлэхийг идэвхтэй дэмжсэн.

1 Дурдсан бүлэг нь нийгмийн хамгийн ядуу хэсэг, тухайн хандлага нь нийгмийн салбар дахь орон нутгийн “үлдэгдлийн” үүргийг хүчтэй болгох хандлагыг хүчтэй болгож, орон нутгийн орон сууцны санг “хязгаарлаж” байна.

Ийм аргаар Засгийн газар нь дараах зүйлд найдлага тавьж байсан:

- Нэгдүгээрт, нутгийн засаг захиргааны байгууллагын тайлагналтыг чангатгах;
- Хоёрдугаарт, орон сууц, нийтийн аж ахуйн үйлчилгээний чанарыг сайжруулах;
- Гуравдугаарт, байр түрээслэгчид нутгийн удирдлагаас хамааралтай байдлыг сааруулах.

1990-ээд онд байр түрээслэгчдийн өмнө нутгийн эрх барих байгууллагын тайлагнах “үйл ажиллагааны шалгуур”-ыг багтаасан тайлагналтыг нэвтрүүлснээр “Нутгийн засаг захиргааны тухай” 1989 оны хууль, 1991 оны Иргэний Хартийг баталсны дараа орон нутгийн өмчийн орон сууц түрээслэгчдийн үүрэг ролийг дээшлүүлэх бодлого шинэ үе шатанд орсон.

“Орон сууцны тухай ” 1980 оны хуулийг баталснаар байр түрээслэгчдэд тодорхой эрх олгосон.

Үүний зэрэгцээгээр нутгийн орон сууцны байгууллагын байр түрээслэгчид тайлагнах механизмыг хэрэгжүүлж эхэлсэн.

Орон нутгийн өмчийн байрыг түрээслэгчдэд зориулсан “Үйл ажиллагааг үнэлэх” дэглэм (performance measurement regime to tenants)-ийг 1989 оны “Нутгийн Засгийн газар болон орон сууцны тухай” хуулийг баталсны дараа тогтоосон.

Энэ баримт бичгийн дагуу Англи болон Уэльсийн нутгийн “байр түрээслэгч бүрийн тухайд орон сууцны сангийн удирдлагыг хэрхэн хэрэгжүүлсэн тухай заавал тайлагнах үүрэг хүлээсэн бөгөөд тайланд орох мэдээллийн жагсаалтыг сайд тодорхойлно.

Нэгэн зэрэг нутгийн орон сууцыг түрээслэгчдийн хувьд орон сууцны удирдлагын асуудлаар шийдвэр гаргахад оролцох бодит боломжтой болсон.

Орон сууцны тухай 1988 оны буюу дараагийн хууль нь орон нутгийн өмчийн бүтцийг өөрчлөх эхлэлийг тавьсан. Энэ хууль иргэдэд “Байр түрээслэгчдийн сонголт” (Tenant choice), “Орон сууцыг хамгаалах трастын үйл ажиллагаа” (Housing action trust)¹ хөтөлбөрийн үндсэн дээр хамтаараа

¹ Эдгээр хөтөлбөрийн засгийн газрын үзэл баримтлал нь анхандаа тодорхой орон нутгийн микрорайонуудыг -траст болгон өөрчлөх, траст нь тэдгээрийг шинэчилж, цаашид бусад өмчлөгчид (гэхдээ нутгийн засаг захиргааны байгууллагад биш) худалдахаар тооцож байсныг тэмдэглэж байна. Бүр энэ хууль парламентаар хэлэлцүүлэгдэж байх үед санал болгосон үзэл баримтлалыг үндсээр нь өөрчилсөн. “Орон сууцыг хамаалах үйл ажиллагааны траст” хөтөлбөрийн бодитой оролцогчоор 6 муниципалитетэд байрлах 18 микрорайоныг тодорхойлсон байсан. Энэ нь байр түрээслэгчид болон Лордуудын танхимын зарим гишүүдийн зүгээс хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулгарсан. Байр түрээслэгчид өөрсөдтэй зөвлөлдсөнгүй гэж, мөн өмнөх өмчлөгчид өөрөөр хэлбэл нутгийн удирдах байгууллагад эргэж очих боломж өгсөнгүй гэж дургүйцэж байсан. Хуулийн эцсийн хувилбарт байр түрээслэгчдийн саналыг харгалзан тэдний

орон сууцаа өөр өмчлөгчид шилжүүлэх эрхийг авч үзсэн.

“Байр түрээслэгчдийн сонголт (түрээслэгчийг сонгох)” болон “Байр сууцыг хамгаалах үйл ажиллагааны траст” хөтөлбөр анх дэвшүүлсэн зорилтдоо хүрээгүй, дорвитой амжилтад хүрээгүй. Орон нутгийн өмчийн хамтын хувьчлалын хөтөлбөрийг боловсруулахдаа Засгийн газар орон нутгийн өмчийн байр түрээслэгчдийг гүйцэд үнэлээгүй юм шиг байгаа юм.

Ийм маягаар “байр түрээслэгчдийг сонгох”, “Байр сууцыг хамгаалах үйл ажиллагааны траст” хөтөлбөрийн зорилго нь сонгох боломжийг өргөтгөх, байр өмчлөгчид түрээслэгчийн өмнө тайлагналтыг нэмэгдүүлэх, орон нутгийн удирдлагаас үл хөдлөх хөрөнгийн өмчлөгчийн хувьд гүйцэтгэх үүргийг бууруулах явдал байсан. Гэхдээ эдгээр хөтөлбөрийн механизм анхны хэлбэрээрээ үнэн хэрэгтээ иж бүрнээр хэрэгжээгүй. Үүний гол шалтгаан нь байр түрээслэгчид байрын өмчлөгч өөрчлөгдөхийг зөвшөөрөөгүй, тэр тусмаа хувийн байр өмчлөгчдөөс хамааралтай байх нь тэдний сонирхлыг бүр татахгүй байсан. Эдгээр хөтөлбөрийн үндсэн, мөн нааштай үр дүн нь: бий болсон бодит өрсөлдөөний аюулаас улбаалан нутгийн эрх барих байгууллага нь орон сууцны үйлчилгээний салбарт чанартай үйлчилгээ үзүүлэх нэмэлт арга хэмжээ авах, оршин суугчдын эрэлтийг илүү их тооцох зэргээр орон нутгийн өмчийн орон сууцны удирдлагыг боловсронгуй болгох нэмэлт чармайлт гаргахыг шаардсан.

Дурдсан өөрчлөлтүүд нь нэг талаас, тайлагналтыг чангатгах, орон нутгийн үл хөдлөх хөрөнгийн удирдлагад үлджэ байгаа хөрөнгийн (эдгээрт нутгийн удирдах байгууллагаас үүрэг хүлээсэн удирдлагын захиргааны “үйл ажиллагааны индикатор”-ыг хэвлэн нийтлэх, орон сууцны сангийн удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой дуудлага худалдаа арилжаанд оролцох, эдгээр үүргийн хэсгийг байр түрээслэгчдэд олгох орно) удирдлагын үр нөлөөг дээшлүүлсэн. Нөгөө талаар, эдгээр нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын нийгмийн хүрэн дэх үүрэг, бүрэн эрхийг ихээхэн өөрчлөхөд нөлөөлсөн.

Орчин үед нутгийн эрх барих байгууллагын орон сууцны жил тутмын зардлыг “Үндэсний орон сууцны хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр” (Housing investment programm)-ийн хүрээнд тодорхойлдог. 1980-аад онд төв засгийн газраас энэ хөтөлбөрийн хүрээнд нутгийн захиргааны байгууллагад олгосон мөнгөний нийт дүнг орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг борлуулснаас олох орлогыг харгалзан тодорхойлж байсан, өөрөөр хэлбэл, төв засгийн газраас олгох дэмжлэгийн хэмжээ нь урьд өмнөхөөс ихээхэн хэмжээгээр бага

байсан¹.

Эцсийн дүнд орон нутгийн өмчийн үл хөдлөх хөрөнгийг борлуулсны дүнд төв Засгийн газрын орон сууцны хөтөлбөрт зориулсан капитал зардал болон төв Засгийн газраас нутгийн удирдлагад олгох урсгал татаасын хэмжээ багассан. 1980-1994 онд төв Засгийн газраас нутгийн удирдлагад орон сууцны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зориулалтаар олгосон татаасын хэмжээ гурав дахин буурсан². Эдгээр өөрчлөлтийн дүнд нутгийн эрх барих байгууллагын барилга барих, орон нутгийн өмчийн орон сууцыг арчлан хамгаалах зардал мэдэгдэхүйц буурсан.

1980-1990-ээд онд Засгийн газар орон сууцны санг удирдах, арчлахад зориулсан зардлыг хэмнэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн нутгийн засаг захиргааны байгууллага, орон сууцны холбоодод дэмжлэг үзүүлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн. Ингээд 1992 онд орон нутгийн орон сууцны санг удирдах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх эрхийг олох албадан дуудлага худалдааг заавал хийх практикийг хэрэгжүүлж эхэлсэн.

Дуудлага худалдааг зохион байгуулсан нь эдгээр чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд гаргадаг өндөр зардлыг бууруулсан. Гэхдээ тендерийг зохион байгуулахад тодорхой зардал хэрэгтэй, үүнээс гадна ийм практик нь үзүүлж байгаа үйлчилгээнд сөргөөр нөлөөлж болохыг харгалзан үзвэл зохино. Орон сууцны үйлчилгээг хувийн салбараар гүйцэтгүүлэхээр дотоод гэрээ байгуулах практик (contracting out)³ нь мөн л тэдгээрийн чанарыг муутгаж болох талтай, учир нь маш олон бизнесийн байгууллага орлогыг урьдал болгохоос хүн амын ашиг сонирхлыг урьтал болгодоггүй.

Ийм маягаар орон сууц-орон нутгийн шинэчлэл нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг санхүүгийн бүх хэрэгслийн хувьд хатуу тооцоотой байх нөхцөлийг бүрдүүлж, нутгийн орон сууц эрхэлсэн албад нь бусад байгууллагатай өрсөлдөх болсноор хүн амд үзүүлж байгаа орон сууцны

1 Нутгийн засаг захиргааны байгууллага нь орон нутгийн өмчийн хөрөнгийг борлуулснаас олсон орлого-мөнгөн хөрөнгийг өөрийн үзэмжээр зарцуулж чаддаггүй байсан. Анхандаа төв засгийн газраас өгсөн татаас дээр нэмж орон сууцны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд нутгийн засаг захиргааны байгууллага орон нутгийн өмчийн үл хөдлөх хөрөнгийн борлуулалтын орлогын 50 хувийг ашиглаж болдог байсан, харин 1987 оноос зөвхөн 20 хувийг ашиглаж болдог болсон. Орлогын үлдсэн хэсэг нь нутгийн удирдах байгууллагын дансанд байх бөгөөд зөвхөн түүний хүүг урсгал зардлыг нөхөхөд ашиглаж болно. Ийм маягаар төв засгийн газраас орон нутгийн төсвийн алдагдлыг нөхөхөд олгох татаасын хэрэгцээ багассан. Нутгийн удирдлагын төрийн байгууллагад хувьчлалын орлогыг барилгын ажилд ашиглахыг зөвшөөрсөн. (Ред. тэмдэглэл)

2 Үзэх, Plumridge A. The privatization of social housing (Нийгмийн орон сууцны хувьчлал)// Privatization: Social science themes and perspectives. Aldershot, 1996. P.139-140.

3 Үзэх. Deregulation and contracting out Act (Төрийн зохицуулалтаас гаргах болон гэрээ байгуулах тухай хууль).1994.

үйлчилгээний чанарыг сайжруулахад дэмжлэг болсон.

Хэдийгээр Засгийн газар нь эхэндээ нутгийн эрх барих байгууллагыг өмчлөгч, өмчийг удирдагчийнх нь байр сууринаас бүрэн татгалзуулахыг эрмэлзэж байсан боловч нутгийн орон сууцны салбарт томоохон өөрчлөлт хийсэн.

Орон нутгийн өмчийн үл хөдлөх хөрөнгийг хувьчилсны нэг үр дагавар нь төв Засгийн газраас орон нутгуудад /муниципалитетуудад/ орон нутгийн орон сууцны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд өгөх төсөв-санхүүгийн тусламж буурсан, нутгийн эрх барих байгууллагын орон сууц барьж байгуулах зардал буурсан, мөн орон сууц нийтийн аж ахуйн үйлчилгээний зохион байгуулалт өөрчлөгдсөн явдал байсан.

Үүний зэрэгцээгээр төрийн өмчийн орон сууцны хувьчлал нутгийн орон сууц-нийтийн аж ахуйн үйлчилгээний албадын үйл ажиллагаанд хүндрэл учруулсан. Орон нутгийн өмчийн орон сууцны хэмжээ багассан, эхлээд чанартай сайн орон сууцуудыг худалдсанаас орон сууцны сангийн бүтэц муудсан. Үүний дүнд нутгийн удирдлагын орон нутгийн өмчийн орон сууцыг түрээслэх чадвартай оршин суугчдыг тооцох боломж багассан. Үүний дүнд төв Засгийн газар орон нутгийн өмчийн хөрөнгийг хамгийн бага хэмжээнд байлгах гэсэн анхны төлөвлөгөөнөөсөө татгалзаж, цаашид орон нутгийн өмчийн орон сууцны салбар томоохон хэмжээтэй байх нь зүйтэй гэдэг дүгнэлтэд хүрсэн.

Үүнийг 1980-аад оны эцсээс эхлэн 1990-ээд оны туршид Засгийн газар зөвхөн орон нутгийн өмчийг хувьчлах дээр найдвар тавиад зогсоогүй мөн орон нутгийн орон сууцны салбарыг квази зах зээлийн шинэчлэл, өрсөлдөөнийг идэвхжүүлсэн, нутгийн эрх барих байгууллагын тайлагналтыг чангатгасан, орон сууцны санд үлдсэн үл хөдлөх хөрөнгийн удирдлагын үр нөлөөг бүхэлд нь сайжруулсан нь шууд бусаар нотлож байна. Нутгийн удирдах байгууллагууд нь орон сууцны холбоодтой хамтран ажиллахдаа юуны өмнө орлого багатай гэр бүлийг чанартай орон сууцаар хангах нийгмийн чухал чиг үүргээ үргэлжлүүлэн хэрэглүүлж байгаа бөгөөд цаашид ч үргэлжлүүлнэ.

XX зууны сүүлчийн арван жилд Нэгдсэн Вант Улсад боловсролын салбарт нутгийн удирдах байгууллагын үүрэг, чиг үүргийг дахин бодож боловсруулсан¹.

¹ Боловсролын асуудал нутгийн захиргааны байгууллагын үндсэн зорилтын нэг байдаг. Парламентын олон акт нутгийн удирдах байгууллагын энэ салбарт гүйцэтгэх үүргийг тодорхойлсон. Үзэх: Брохмед П. Эволюция британской конституции. (Британийн үндсэн хуулийн хувьсал) М. Юрид.лит., 1978. Х.302.

1997 онд сонгуульд ялахаасаа бүр өмнө лейбористууд өөрийн сонгуулийн өмнөх тунхаглалд үндэсний боловсролын хөгжил бол тэдний үйл ажиллагааны тэргүүн зэрэгт анхаарах салбар мөн гэж зарласан. Сонгуулийн өмнөх компани ажлын үеэр лейбористууд “муу ажиллаж байгаа” нутгийн боловсролын удирдлагад “хатуу” бодлого баримтлахаа амласан.

1999 онд Их Британийн орон нутгийн дөрвөн зөвлөл (Ливерпуль, Ислингтон, Хэрни, Лестер)-ийн үйл ажиллагааг хангалтгүй гэж хүлээн зөвшөөрсөн байсан. Боловсролын стандартын удирдлагын газар (Office for standards in education) эдгээр орон нутагт боловсролын үйлчилгээний чанар туйлын муу байгааг хүлээн зөвшөөрсөн. Энэхүү дүгнэлт нь тусгайлан томилсон бүлэг (improvement team)¹ нутгийн удирдах байгууллагын ажлыг сайжруулах төлөвлөгөөг боловсруулсны дараа нутгийн удирдлагад өөрсдийн үзүүлж байгаа боловсролын туслах чиг үүргийг бүхэлд нь буюу түүний хэсгийг гадны байгууллагад гэрээгээр шилжүүлнэ гэдгийг илэрхийлж байна.

Эдгээр орон нутаг дахь сургуулиудын сургалтын чанар маш хангалтгүй байгааг нутгийн удирдах байгууллага орон нутгийн боловсролын удирдлагыг муу зохион байгуулснаас болсон гэж дүгнэх нь учир дутагдалтай, харин энэ нь нийгэм-эдийн засгийн хүнд нөхцөл, нутгийн удирдах байгууллагын харьцаж байгаа суралцагчдын тусгайлан тогтоосон тоотой олон талаар холбоотой гэдгийг тэмдэглэх ёстой.

Тийм учраас зарим судлаачдын үзэж байгаагаар нутгийн удирдах байгууллага муу ажиллаж байгаа тухай (гэтэл яг эдгээр дүгнэлт нь дурдсан мужуудад нутгийн эрх барих байгууллагын боловсролын удирдлагыг шилжүүлэх үндэслэл болсон) Стандартын удирдах газрын дүгнэлтэд бүрэн итгэж болохгүй².

Их Британид боловсрол болон боловсролын байгууллагын удирдлага уламжлал ёсоор нутгийн удирдлагын байгууллагын эрхлэх асуудлын хүрээнд харьяалагдсаар ирсэн³.

Нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоог шинэчлэх шинэчлэлийн явцад XX зууны төгсгөлд нийгмийн хүрээнд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүрэг өөрчлөгдөхийн зэрэгцээгээр боловсролын салбарт нутгийн удирдлагын бүрэн эрх ихээхэн өөрчлөгдсөн. Эдгээр өөрчлөлтийг илүү нарийвчлан авч үзье.

1 Үзэх. No support for school support (Сургуулийг дэмжихийг эс дэмжих)/Labour research. L., 1999. Vol. 88.#9, p.33.

2 Үзэх, Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ. Св171-173: No support for school support. P24.

3 Үүнд юуны өмнө анхан шатны, дунд боловсролын байгууллагууд хамрагддаг. Их, дээд сургуулиуд үргэлж харьцангуй бие даасан байдалтай байсан.

1980-1990-ээд онд Их Британид боловсролын салбарт маш чухал өөрчлөлтүүд болж өнгөрсөн бөгөөд үүний үндсэн агуулга нь нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоонд квази зах зээлийнх шиг өөрчлөлт хийх глобал үйл ажиллагааны суурин дээр орон нутгийн удирдлагын байгууллагын чиг үүргийн ихэнхийг хувийн салбарт шилжүүлэх хандлага хөгжсөнтэй холбоотой гэж үзэж болно.

Нэгдсэн Вант Улсад сургуулийн боловсрол нь төрийн үйлчилгээний тэргүүлэх чиглэл бөгөөд хот, тойрог бүрд орон нутгийн сургуулийн ихэнх нь төрийн өмчийнх бөгөөд тэдгээрт нийт суралцагчдын 93 хувь нь сурдаг. Эдгээр байгууллагын арчилгаа, үйлчилгээнд орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын “боловсрол” гэсэн үзүүлэлтийн нийт зардлын 90 хувь ногддог.

Удаан хугацааны туршид боловсролын салбарт нутгийн эрх барих байгууллагын бүрэн эрхэд өөрчлөлт шинэчлэл хийх хэтийн төлөвийн талаар маргаан явагдсан бөгөөд үүнийг олон мэргэжилтнүүд орон нутгийн сургуулийн боловсролын чанар муу байгаагаар тайлбарлаж байсан. Төрийн боловсролын болон нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын талаарх иймэрхүү шүүмжлэл энд ерөнхийдөө нутгийн эрх барих байгууллагын хүнд суртал бүхий удирдлагаас шалтгаалан санхүүгийн алдагдал учирч байгаагаас үүдэлтэй байсанд оршино.

Тухайн асуудлаар нутгийн удирдлагын эрх хэмжээний шинэчлэлийн талаар хэлэлцүүлэг удаан хугацааны туршид явагдсан.

Хэдийгээр хувийн сургуулиуд илүү сайн боловсрол олгодог, эдийн засгийн талаас авч үзвэл энэ нь илүү ашигтай (энэ нь үнэнд тэр бүр нийцдэггүй ч гэсэн) тухай санал өргөнөөр тархсан боловч боловсролыг бүрэн хэмжээгээр хувийн салбарт шилжүүлэх санааг дэмжигчид маш бага байсан. Сургуулийн боловсролын тогтолцоог хувийн салбарт шилжүүлэх шилжилт ашиггүй болох нь нийгмийн шинжтэй тодорхой санаа болон энэ салбарт өрсөлдөөнт нөхцөл байхгүйгээс шалтгаалсан.

Барууны олон мэргэжилтнүүд төрийн боловсролын тогтолцоог “боловсролтой сонголт”-ыг өргөтгөх үндсэн дээр өөрөөр хэлбэл, хүүхдийнхээ боловсролыг гэр бүл өөрөө сонгох боломж олгох замаар шинэчлэх шаардлагатай гэдгийг аль эртнээс тэмдэглэн хэлж байсан¹.

¹ “боловсролтой сонголт”-ын үзэл баримтлал хэрвээ эцэг, эхэд нь хүүхдийнхээ сургуулийг сонгох боломж гарвал энэ нь суралцагчийг татахын төлөө өрсөлдөх нөхцөлийг бүрдүүлнэ-үүний дүнд сургуулийн боловсрол бүхэлдээ сайжирна, мөн сургуулиуд нутгийн засаг захиргааны байгууллагад харьяалалтай (подведомственность) байх нь тэдгээрийн потенциалаа бодитой болгоход саад учруулдаг. Дэлгэрэнгүй харах. Частная школа в странах Запада: (Барууны орнууд дахь хувийн сургуулиуд) Сб.ст.//Отв.ред.С.Л.Зарецкая, Л.Д.Капанова. М., ИНИОН РАН, 1996. С643-53.

Төрийн боловсролын бий болсон тогтолцоо нь орон нутгийн сургуулиудын нүсэр тогтолцоог төлөөлж байсан бөгөөд иргэдэд сургуулийг сонгох боломжийг олгодоггүй, хамгийн гол нь боловсролын түвшинг дээшлүүлэх боломжийг хангадаггүй байсан, учир нь төрийн боловсрол монополь байдлаар үйлчилж байсан. Зөвхөн 1980-1990-ээд оны шинэчлэлээр бий болсон зах зээлийн зарчмын тогтолцоо нь илүү бага зардлаар хамгийн сайн чанартай боловсролоор хангах нөхцөлийг ямар нэг хэмжээнд бий болгосон.

Энэ салбарын шинэчлэлийн хамгийн гол зорилтын нэг нь суралцагчдыг татах замаар орон нутгийн сургуулиудын хооронд өрсөлдөөн бий болгох, энэ өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх байсан, энэ нь хамгийн гол зүйл буюу санал болгож байгаа боловсролын чанарт нөлөөлөх ёстой¹.

Дурдсан шинэчлэлийн бэлтгэлийг хангалттай урт хугацаанд хийсэн; энэ чиглэлд анхны алхмыг “Боловсролын шинэчлэлийн тухай” (Education Act) 1988 оны хуулийг баталснаар хэрэгжсэн.

Энэ хуульд зааснаар орон нутгийн бүх сургуулиудад нутгийн засаг захиргааны байгууллагын хяналтаас бүрэн гарах эрхийг олгосон. Нийгэм тэр аяараа өсч байгаа үеийнхэнд зориулж хамгийн сайн сургуулийг сонгох эрх чөлөөт сонгуулийг хийх боломжтой болсон.

Улсын бүх гүнлэгт “томъёогоор санхүүжүүлэх” өөрөөр хэлбэл, хүн бүрийг тооцон санхүүжүүлэх, буюу орон нутаг бүхэнд боловсролын байгууллагыг ажиллуулах зориулалтаар улсын нөөцийн хэмжээг орон нутгийн сургууль тус бүрд хамрагдсан суралцагчдын тоогоор тодорхойлно. Мөн сургуулийн удирдлагад эдгээр нөөцийн хуваарилалтыг бие даан хянах боломжийг олгосон.

Энэхүү шинэчлэлийн гол зүйл нь хүн бүрийг тооцон санхүүжүүлэх зохион байгуулалт хийсэн, үүний дүнд орон нутгийн сургуулиудад хуваарилдаг байсан дэмжлэг, татаасыг хүнд суртлын аппаратын шийдвэрийг бус орон нутгийн хүн амын хийсэн сонголтыг үндэслэн хуваарилах болсонд оршино.

1990-ээд оны эхэн үе хүртэл Их Британийн сургуулийн боловсролын төрийн секторыг бүхэлд нь нутгийн засаг захиргааны байгууллага санхүүжүүлж, хянаж ирсэн. Нутгийн удирдлагын орон нутгийн сургуулийн удирдлагыг өөрийн харьяалах нутаг дэвсгэр дээрээ “Боловсролын шинэчлэлийн тухай” 1988 оны хуулийг батлах хүртэл хэрэгжүүлж ирсэн, санхүүгийн нөөц болон хүн хүчнийг хуваарилсан, мөн хяналтдаа байгаа

¹ Үзэх, Lieberman M Privatization and educational choice. (Хувьчлал болон боловсролын сонголт) Basingstoke; I: Macmillan, 1989.XIV. p.120-123.

сургуулиудын хооронд суралцагчдыг (яхав, Боловсролын сайдын зүгээс цэвэр нэр төдий хяналт дор) хуваарилдаг.

“Боловсролын шинэчлэлийн тухай” хууль хүн амд үзүүлэх боловсролын үйлчилгээнд томоохон өөрчлөлтийг авчирсан. Шинэчлэлийн ерөнхий зорилго нь боловсролын тогтолцооны хүрээнд нөөцийн өрсөлдөөнт хуваарилалтад шилжих, хүүхэддээ зориулан сургуулийг нь сонгох боломжийг эцэг, эхэд нь олгоход оршиж байсан.

Дурдсан шинэчлэл нь өндөр чанартай үйлчилгээ үзүүлж, төвөөс санхүүгийн урамшуулал /баталгаа/ авч байдаг системийг бий болгох замаар орон нутгийн удирдах байгууллагаас олгосон сургуулийн боловсролыг сайжруулах оролдлогыг илэрхийлсэн. Баталгааны иймэрхүү тогтолцоо, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд төвлөрлийг сааруулсан нөхцөлд илүү сайн хэрэгждэг, харин амжилт авч ирсэн шийдвэр нь шагнал хүртдэг. Олон талаар нутгийн удирдлагын байгууллагаас шууд хамаардаггүй сургуулиуд л зөвхөн өөрийн мэдэлд байгаа нөөцийн удирдлага, зохион байгуулалтын төлөө хариуцлага хүлээж болно¹.

Үр дүнд нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага суралцагчдыг сургуулиудад хуваарилах хуваарилалтыг захиргааны аргаар хянах боломжоо алдсан, түүнчлэн бусад хэд хэдэн бүрэн эрхээ (янз бүрийн стандарт, сургалтын төлөвлөгөө, арга хэмжээг зохион байгуулах) алдсан.

Шинэ хуулийн дагуу өөрсдийн хүүхдийн төлөө сургуулийг нь сонгох боломжийг эцэг, эхэд нь олгодог, сургуульд чөлөөтэй элсүүлэх нөхцөлд сурагчдын төлөө орон нутгийн сургуулиуд өрсөлдөх ёстой. Орон нутгийн сургуулиуд, ялангуяа нэг ижил сургуульд хүүхдүүдээ өгөхийг маш олон эцэг эхчүүд хүсэх тохиолдолд суралцагчдыг сонгоход тодорхой хэмжээнд, хяналт тавьж чадна. Орон нутгийн сургуульд хүлээн авч болох сурагчдын тоог урьд нутгийн удирдлагын байгууллага тогтоодог байсан бол одоо Боловсрол, шинжлэх ухааны яам тогтооно².

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын нийгмийн салбар дахь шинэчлэлийн хамгийн эрс шийдвэртэй арга хэмжээ нь орон нутгийн зарим сургуульд нутгийн эрх барих байгууллагын хяналтаас бүрэн гарах эрх олгосон явдал байсан. Ийм “хараат бус сургууль” нь (grant maintenance school) нутгийн удирдлагаас ямар ч асуудлаар хамааралгүй болно. Дурын анхан шатны болон дунд сургууль хүүхэд нь тухайн сургуульд сурч байгаа нийт эцэг эхийн нууц санал хураалтаар холбогдох шийдвэрийг гаргасны

1 Үзэх, Business schools knight errant? (Ажилгүй баатрын бизнес сургууль)//Lgbour research. L., 1998. Vol. 87. №5. p. 23-24.

2 Үзэх. No support for school support. P. 22-25.

дараа нутгийн засаг захиргааны байгууллагын тогтолцооноос гарч болно. Нутгийн захиргааны байгууллагаас үйл ажиллагааг нь зогсоох гэж байгаа сургууль ч ийм арга хэмжээ авах эрхтэй.

Орон нутгийн хараат бус сургууль нь сурагчдын эцэг эхээс сургалтын төлбөр авдаггүй харин Боловсрол, шинжлэх ухааны яамнаас шууд санхүүжилт авдагаараа хувийн сургуулиас ялгаатай байдаг. Хараат бус сургуулийн удирдлага нь суралцагчдыг элсүүлэх бодлогын асуудлаар одоо нутгийн удирдлагаас биш харин яамнаас тогтоосон дээд хязгаарын хүрээнд бүрэн эрх чөлөө эдэлнэ. Тийм боловч суралцагчдыг хүлээн авах бодлого нь тухайн сургуульд анхнаасаа байсан мэргэшилд тохирсон байх ёстой.

Их Британийн нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоонд дээр авч үзсэн шинэлэг зүйлүүдээс гадна Засгийн газар английн хамгийн хоцрогдсон бүсүүдэд (2000 онд 25 ийм бүстэй болсон байсан) “боловсролд зориулсан үйлчилгээний бүс” (Education action zone) гэгчийг байгуулах бодлогыг идэвхтэйгээр хэрэгжүүлж байгаа юм. Ийм сургуулийг байгуулах нь сургалтын чанарыг сайжруулахын төлөөх Засгийн газрын хүчин чармайлтын илрэл мөн.

Бүсийн удирдлагыг нэг төрлийн “нөхөрлөл” (partnership) хэрэгжүүлэх бөгөөд түүний гишүүн нь нутгийн эрх барих байгууллага, сургалт, аж ахуйн нэгжийн зөвлөл (training and enterprise councils) болон орон нутгийн аж ахуйн нэгж, шашны болон бусад байгууллагын төлөөлөгчид байна.

Ийм маягаар нутгийн өөрийн удирдлагын сургуулийн боловсролын хүрээн дэх шинэчлэл нь санхүүжилт, удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын ажлын бодлого гэсэн гурван үндсэн хүрээг хөндсөн.

Орон нутгийн сургуулийн удирдлагад төвлөрлийг сааруулсан, шууд удирдлагын чиг үүргийг нутгийн засаг захиргааны байгууллагаас боловсролын байгууллагын удирдах бүтцэд шилжүүлсэн нь эцсийн дүнднэг талаас, орон нутгийн сургуулийн удирдлагын рүр нөлөөг дээшлүүлсэн, нөгөө талаас нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үүрэг, чиг үүргийг багасгасан. Орон нутгийн шинэчлэл нь 1990-ээд оны эхний хагаст сургуулийн боловсролд өөрчлөлт хийсэн бөгөөд санхүүжилт болон сургуулийн удирдлагад төвлөрлийг сааруулсан нь мэдэгдэхүйц амжилтад хүрсэн.

Шинэчлэлийн бусад тал нь тухайлбал, “Томъёогоор санхүүжүүлэх”, сургуулийг чөлөөтэй сонгох нь тодорхой сөрөг үр дагавар бий болгосон. Учир нь боловсролын үйлчилгээнд тэгш бус байдал үүсгэх, үүнээс гадна улсын хамгийн ядуу тойргууд дахь сургуулиуд хохирсон. Орчин үед Засгийн газраас орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын талаар баримталсан “хатуу” бодлого, “хувьчлал”, “боловсролын үйл ажиллагааны бүс”-ийг

үргэлжлүүлэх талаар авсан арга хэмжээг нутгийн удирдлага болон багш нарын Үйлдвэрчний эвлэл, бусад байгууллага шүүмжилсэн.

“Төлөвлөлт, газар ашиглалтын тухай” (Planning and Land Act) 1980 оны хууль нутгийн засаг захиргааны байгууллагыг хувийн аж ахуйн нэгжүүдийн дунд зөвхөн орон нутгийн өмчийн орон сууцны барилга барих, засвар хийхэд бус мөн түүнчлэн хог цэвэрлэх, тээврийн үйлчилгээний асуудлаар тендер зарлахыг үүрэгжүүлсэн.

Өрсөлдөөний үндсэн дээр зохион байгуулах “Заавал” хийх тендерийн зорилго нь зөвхөн нийгэмд ашигтай үйлчилгээг үзүүлэхэд хувийн байгууллагуудыг татан оролцуулах ч биш, тэдгээрийг үзүүлэхэд Орон нутгаас гарах зардлыг бууруулах байсан, учир нь орон нутгийн өмчийн орон сууц, тээвэрт дэмжлэг үзүүлэх орон нутгийн санхүүгийн боломж багассан.

1997 онд лейборист Засгийн газар бүрдсэний дараа нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд гэрээт харилцааны загвараас илүү нөхөрлөл дээр үндэслэсэн загварт чиглэсэн, нэг үр дүнд хүрэх, төрийн байгууллагын дотоодын болон төрийн бус байгууллагатай хамтарсан ажиллагааг дэмжих, Засгийн газрын зорилтод хүрэх ашиг сонирхлын үүднээс мэдэгдэхүйц өөрчлөлтийг хийхээр төлөвлөсөн.

Нэгдсэн Вант Улсад “хартийн тэмдэглэл” нэртэй “гавьяаг хүлээн зөвшөөрөх” тогтолцоог бий болгосон. “Хамгийн сайн” гэж хүлээн зөвшөөрөгдсөн нь өөрийн тэргүүн туршлагыг бусад орон нутгийн секторын албадад түгээхийн төлөө тэмүүлнэ¹.

“Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 2000 оны хуулиар бүх орон нутгийн зөвлөлд тухайн зөвлөлд хамаарах төрийн нарийн бичгийн даргын шийдвэр, зарчмын асуудлаар зөвлөлийн өөрийнх нь шийдвэр болон хувийн эрх зүйн шинжтэй актуудыг багтаасан өөрсдийн дүрмийг (constitutions) боловсруулахыг үүрэг болгосон².

Их Британи Улсад 1980-аад онд эхэлсэн нутгийн өөрийн удирдлагын өөрчлөлт шинэчлэлийг тасралтгүй хэрэгжүүлсэн, энэ явцад зайлшгүй шаардлагатай өөрчлөлтийг хийж байсан гэдгийг тэмдэглэх ёстой. Хэрвээ тухайн шатанд амьдралд нэвтрүүлж байгаа шинэчлэлийн эрч хурдассан бол энэ нь орчин үеийн технологийн ачаар, засаглалд үзүүлэх нийгмийн итгэлийг сэргээх шаардлагаар тайлбарлагдаж байсан.

Орчин үед нутгийн өөрийн удирдлагын шинэ загварыг бүтээж байгаа хөдөлгөгч хүч нь зөвхөн мөнгөний болон технологийн нөөц, эсхүл

1 Үзэх: Local government. Aspects of Britain. P.53-54; Реформа государственного управления: международный опыт. С.250

2 Үзэх: Евдокимов В.Б., Старцев. Я.Ю. Дурдсан бүтээл. х 63.

тодорхой чиг үүргийн үр дүн ч биш харин эдгээр үр дүн нь нутгийн оршин суугчдын амьдрал болон аж ахуйн үйл ажиллагааны чанарт, түүнчлэн төрийн удирдлагын тогтолцоон дахь эдийн засаг, улс төрийн өөрчлөлтөд нөлөөлнө¹.

Үүнтэй төстэйгээр АНУ-д нутгийн өөрийн удирдлагын уламжлалт байгууллага тойрог, тауншин, муниципалитет)-аас гадна орон нутаг дахь олон олон удирдлагын практик бодлогыг шийдвэрлэхийн тулд “тусгай муж” гэдэг олон тооны байгууллага орон нутагт үйл ажиллагаагаа явуулж, нэг буюу хэд хэдэн тодорхой томъёолсон чиг үүргийг (боловсрол, усан хангамж, гал түймэртэй тэмцэхгэх мэт) гүйцэтгэдэг.

Тусгай тойргууд нь захиргааны болон санхүүгийн харилцаанд нутгийн бусад байгууллагаас харьцангуй автономит байдаг. Тэд эрх зүйн бие даасан субъект, гэрээ, хэлэлцээр байгуулах, өмчийн объектыг олж авах, тэдгээрийг захиран зарцуулах эрхтэй, мөн татвар, тодорхой зориулалт бүхий татвар, хураамж цуглуулах, үзүүлсэн үйлчилгээний төлөө төлбөр авах, санхүүгийн үүргийн дагуу мөнгө авах эрхтэй.

Тойргийн хил хязгаар нь засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хил хязгаартай заавал давхцах албагүй; мужид тойргийн буюу орон нутаг /муниципалитет/-ийн нутаг дэвсгэрийн хэсгийг буюу бүхэлдээ хамаарна, эсхүл бүр нэг мужийн нутаг дэвсгэрээс ч хальж байсан. Тусгай тойрог бүрт заавал хүн амаас сонгогдсон, эсхүл мужийн удирдлагаас, эсхүл нутгийн удирдах байгууллагаас томилогдсон 3-7 хүнээс бүрдсэн удирдах байгууллага бий болдог.

Сургуулийн тойргуудыг тусгай тойргийн онцгой бүлэг хуваарилдаг байсан. Сургуулийн тухай бүх хууль тогтоомж болон сургуулийн үйл ажиллагааны удирдлагыг мужид (штат) мужийн боловсролын байгууллага, болон нутгийн сургуулийн тойргийн алба хэрэгжүүлдэг. Сургуулийн тойргуудад оршин суугчдын сонгосон зөвлөл байгуулагдах бөгөөд зөвлөл нь сургууль байгуулах, засварлах ажлыг санхүүжүүлэхийн тулд хөрөнгийн татвар хураах, мужийн болон холбооны татаасыг хүлээн авч, зарцуулах, муж болон тойргийн хяналтын дор багш нарын бүрэлдэхүүнийг хөлслөн ажиллуулах, үндсэндээ сургуулийн боловсролыг зохион байгуулахтай холбоотой бүх асуудлыг эрхлэх эрхтэй².

XX зууны хоёрдугаар хагасын туршид АНУ-д нутгийн өөрийн удирдах

1 Үзэх: Реформа государственного управления: международный опыт. Х.256.

2 Үзэх: Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Жагсаалтад дурдсан бүтээл.х.181; Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Жагсаалтад дурдсан бүтээл.х.106; Первышов Е.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 28-29

байгууллагын чиг үүрэг байнга өргөссөөр ирсэн. Үүний шалтгаан нь хотжилт, төрийн монополи хандлага, хүн амын өсөлт, ардчилсан өөрчлөлтүүд, эрчим хүч, тээврийн асуудал болон өөр бусад хэд хэдэн хүчин зүйл байсан.

Нутгийн удирдлагын хамгийн их хэмжээний эрх мэдэл нийгмийн үйлчилгээний салбар, ахуйн үйлчилгээний салбарт байсан: тэдгээрийн үйл ажиллагаанд засаг-захиргаа удирдлагын чиг үүрэг чухал үүрэгтэй байсан, аж ахуйн удирдлага бага байсан.

Дурдсан эдгээр салбараас нийгмийн үйлчилгээний салбарт сургуулийн боловсролыг зохион байгуулахад гол үүрэг роль ногдож байсан, гэтэл энэ үүрэг нь АНУ-д хэдийгээр мужийн (шилжүүлсэн) чиг үүргээс гаралтай ч гэсэн нутгийн удирдах байгууллагын ердийн чиг үүрэг байдаг. Энэ салбарт номын сан, нийтийн паркийн удирдлага хамаарна.

Зарим мужуудад боловсролын салбарт бүрэн эрхийг гүнлэг, эсхүл орон нутаг /муниципалитет/-ийн засаг захиргааны байгууллагаас байгуулсан тусгай байгууллагууд хэрэгжүүлдэг, харин хараат бус сургуулийн тойрог бүхий зарим субъектэд сургуулийн боловсролыг эд хөрөнгөд ногдуулах орон нутгийн татвар, муж болон холбооноос олгох татаасаар санхүүжүүлдэг¹.

Муж бүрд гэгээрлийн департамент байх бөгөөд анхан шатны болон дунд боловсролын удирдлагыг хэрэгжүүлдэг, тэд нэлээд тохиолдолд сургуулийг зохион байгуулах, сурах бичиг болон сургуулийн сургалтын хэрэгслийн хангалтад хяналт тавих асуудлаар шийдвэрлэх үгийг хэлэх эрхтэй. Боловсролын удирдлагад томоохон эрх мэдлийг энэ салбарт хяналт тавьдаг мужийн захирагч эдэлдэг.

Ийм байдлаар сургуулийн тойргийн тусгаар байдлын тухай ойлголт нь төвлөрсөн Засгийн газраас гэхээсээ илүү юуны өмнө тухайн нутаг дэвсгэрийн нутгийн байгууллагаас тусгаар байдлыг илэрхийлдэг. Хотын удирдах байгууллага сургуулийн хороог өөрөө байгуулсан газарт ч хүртэл хороо нь тодорхой хэмжээнд нутгийн удирдлагаас нэлээд хараат бус байх бөгөөд түүний төсөвт хотын зөвлөл хяналт тавьдаггүй.

Боловсролын салбар нутгийн засаг захиргааны байгууллагын хөрөнгийн ихэнх хэсгийг зарцуулдаг, мөн түүнд тухайн орон нутгийн ажилтнуудын ихэнх нь ажиллагдийг үл харгалзан сургуулийн ядуу байдал, сургуулийн хөтөлбөрийн иж бүрэн бус байдал нь улсын хэмжээнд хурц асуудал хэвээр байсаар байна. Сургуулийн хэргийг төвлөрүүлэх нь боловсролын нөхцөлийг нэгдмэл болгох, сургуулийн хэргийн зохион байгуулалтыг сайжруулахаас бусад талаар формализм, сургуулийн удирдлагын хүнд суртал, боловсролын тогтолцооны хүнд суртал, удирдлага болон хүн

1 Үзэх. Евдокимов В.Б. Старцев.Я.Ю, Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.107.

амын хоорондын харилцааг сулруулах зэргийг оролцуулаад ихээхэн учир дутагдалтай юм. Нутгийн оршин суугчдын зүгээс хяналт тогтоох шинэ оролдлогуудыг хийж байна. Тийм боловч оршин суугчдын хувьд амжилтад хүрч байгаа ганц зүйл нь эдгээрийг анхааралдаа авна гэсэн баталгаагүйгээр зааварчлагыг боловсруулахад оролцох боломж олж авч байгаа явдал юм. Тухайн сургуулийн мужтай холбоотой оршин суугч-сонгогчид сургуультай холбоотой хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх сангийн эх үүсвэр, түүний хэмжээ, хөрөнгийн зарцуулалтад хяналт тавих боломжгүй¹.

Эрүүл мэндийн салбарт нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тодорхой чиг үүрэгтэй, тэр тусмаа энэ чиг үүргийг эрүүл мэндийн тухай хуулиар тогтоосон бөгөөд 50 муж улс тус бүрд хоорондоо эрс ялгаатай байдаг. Эрүүл мэндийн зардлын 42 хувийг орон нутгийн төсвөөс, 40 хувийг мужийн сангаас, 18 хувийг холбооны сангаас санхүүжүүлдэг.

Орон нутаг /муниципалитет/-т болон Гүнлэгт байнгын, орон тооны ажилтантай эрүүл мэндийн байгууллага 1600 байдаг бөгөөд эдгээр нь 2500 гүнлэг, 300 гаруй хотуудад үйлчилдэг. Гэхдээ нутгийн удирдлагаас үзүүлж байгаа үйлчилгээ нь оршин суугчдын зүгээс эсэргүүцэл, сэтгэл ханамжгүй байдлыг олон талаар үүсгэж байна. АНУ-ын нутгийн эрх барих байгууллага ямагт санхүүгийн хямралын байдалд байдаг. Орон нутгийн орлогын эх үүсвэр голчлон татвараас бүрддэг бөгөөд энэ нь шаардлагатай санхүүгийн баазыг бүрдүүлж чаддаггүй учраас нутгийн байгууллагууд нь холбооны засгийн зүгээс байнгын татаасын хамааралд байдаг².

АНУ-д нутгийн байгууллагад орон сууц байгуулах, орон сууцны түрээсийн төлбөрийн хэмжээг тодорхойлох, хот, барилга, авто зам, аэропортыг өөрчлөн төлөвлөх, нутаг дэвсгэрийн ашиглалт, хүрээлэн байгаа

1 Үзэх, Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ). Х 175-177.

2 Төвөөс орон нутагт дэмжлэг өгөх бодлого нь холбооны засгийн газар демократууд, бүгд найрамдахчуудын хэний гарт байгаагаас хамаарч байнга дүрсээ өөрчилж байдаг. Ардчиллагчид буюу демократуудын төвлөрүүлэх шунал хүсэл нь тодорхой төсөл хэрэгжүүлэх ялангуяа орон нутгийн түвшинд холбооны субсидийн тогтолцоонд эхний ээлжинд ямагт ач холбогдол өгдөг. Үүний зэрэгцээгээр Бүгд Найрамдах Улсын засаг захиргаа анх 1964 онд анх Ерөнхийлөгч Р.Никсоны засгийн тэргүүнд байх үед санал болгосон “орлогод оролцох” тогтолцоог урьтал болгодог. Энэхүү тогтолцоо нь холбооны орлогын хэсгийг тэдгээрийн хооронд тогтоосон томъёогоор хуваахад оршдог. Энэ томъёог 4 жил тутамд конгресс авч хэлэлцэж, улмаар түүнд шинэ шаардлага нэмэх эрхтэй. Нутгийн байгууллагын санхүүгийн суурийг байнга хянаж үзэж байдаг. Конгресст хэрэгслийг хуваарилах асуудлыг хэлэлцэх тохиолдол бүрт хүлээн авагч нь тухайн хөрөнгийг хэрхэн зарцуулах, конгрессмэн, болон тэдний хэрэглээний талаар асуудал үүсдэг. Энэхүү хандлага нь хүлээн авсан хөрөнгийг нутгийн байгууллагууд өөрийн хөрөнгө шиг ашиглахад саад учруулдаг. Ийм байдлаар АНУ-ын орон нутгийн байгууллагын санхүүгийн байдлыг тодорхойлох шинж нь тэдгээрийн холбооны конгресс болон Засгийн газраас улам бүр хамааралтай болж байсан явдал юм.

орчны удирдлагыг хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээлгэсэн. Орон сууцны тухайд ихэнхийг нь хувийн салбар барьдаг бөгөөд барилгын ажлыг ашиг олох зорилгоор эрхэлдэг.

Орон сууц барих чиглэлд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд гудамжны гэрэлтүүлэг, галаас хамгаалах төхөөрөмж, ариун цэврийн үйлчилгээний төхөөрөмж зэргийн тодорхой стандартыг авч үзэх үүрэгтэй. Эдгээр зорилгоор дээрх байгууллагууд орон сууцны гэж нэрлэдэг төрөлжсөн хуулийг баталдаг. Орон нутгийн барилгын салбарт ашиг сонирхлын “дарамт үзүүлэх бүлэг” бизнесменүүд, газар өмчлөгчид, заримдаа үйлдвэрчний эвлэлүүд томоохон үүрэг гүйцэтгэдэг. АНУ-ын нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд бүр том хотуудад ч хүртэл орон сууны хэрэгцээ маш их байхад өөрсдөө бага хэмжээний орон сууцны сантай байдаг. Нутгийн удирдах байгууллагууд өөрсдөө орон сууц барьж байгуулсан ч тэдгээрийгээ хувийн этгээдүүдэд зарж борлуулдаг¹.

Түүхийн хувьд АНУ-ын нийтийн ашиглалтын зориулалттай байгууллагууд үргэлж хувийн өмчийнх байсан. Орон нутгийн өмчийн хөрөнгөтэй болох санааг нэг бус удаа тавьж байсан боловч энэ санаа зохих дэмжлэг аваагүй. Хувийн бизнес давамгайлсан байдал нь нийтийн удирдлагын нутгийн байгууллагын эд хөрөнгө нь бага байхаар зохицуулахад хүргэсэн.

1973 онд Ерөнхийлөгч Р.Никсон хотыг шинэчлэх хөтөлбөрийн (бүр 1949 онд хэрэгжүүлж эхэлсэн) хэрэгжилтийг зогсоох, орон сууц байгуулах холбооны хөтөлбөрийн ихэнх хэсгийг зогсоох (төсвийн алдагдал, инфляци өссөнтэй холбогдуулж)-оор зарласны дараа энэ салбарын эрх зүйн зохицуулалт ихээхэн өөрчлөгдсөн.

“Орон сууц болон нутгийн удирдлагын хөгжлийн тухай” 1974 оны хууль орон нутгуудаас орон сууц барьж байгуулахыг дэмжихийн тулд орон нутгуудад татаас өгөх тогтолцоог бий болгосон. Татаасын журмаар хүлээн авч байгаа мөнгийг голчлон хүн амын орлого багатай хэсэгт зарцуулахаар тооцсон. Гэвч нутгийн удирдах байгууллагуудаас хэрэгжүүлсэн орон сууцны болон хот төлөвлөлтийн бодлого нь өндөр орлоготой хүмүүст давуу эрх олгосон, учир нь тэд өөрсөдөө ашигтай хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, өөрсдийн санаанд нийцээгүй нутгийн удирдлагын төслийг гацаах боломжтой байсан².

Барилга байгууламжийг төлөвлөх, хот төлөвлөхөөс гадна нутгийн удирдах байгууллагын нэг харьцангуй шинэ чиг үүрэг нь саяхнаас бүсчлэл

1 Үзэх, Муниципалитеты зарубезных стран (сравнительно-правовой анализ). X 178-179.

2 Үзэх: Евдокимов. В.Б., Старцев Я.Ю. Жансаалтад дурдсан бүтээл. х 114.

гэж нэрлэгдсэн асуудал болсон. Онолын хувьд энэ нь газрыг хамгийн үр ашигтай ашиглах нөхцөлийг хангах арга бөгөөд орон нутгийн төлөвлөлтийн бодлогод тохирч байна гэж үзэж байсан. Нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд орон сууцны хорооллын, аж үйлдвэрийн, худалдааны байгууллагуудын гэх мэт зориулалтаар газар олгож болох бөгөөд эдгээр зориулалтаар олгох талбайн хэмжээ нь харилцан адилгүй байж болно¹.

Том хотуудын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хувьд далайн болон голын зогсоол, далайн боомт, зам, нисэх онгоцны буудалтай холбоотой бүрэн эрх нь тусдаа асуудал үүсгэдэг, учир энэ тохиолдолд нийтийн засаглалын бусад байгууллагын зүгээс өрсөлдөөний тухай асуудал үүсдэг.

АНУ-ын нутгийн байгууллагуудын захиргаа-удирдлагын хүрээний чиг үүрэгт дэг журам сахиулах (юуны өмнө орон нутгийн цагдаагийн удирдлага), гал түймрээс хамгаалах, хуулийн байгууллагын удирдлага, татвар хураалт, сонгууль зохион байгуулж, явуулах, иргэний гэр бүлийн байдлын бүртгэл, барааны чанарт тавих хяналт, төрийн албаны удирдлага зэрэг хамаарна².

АНУ-ын цагдаагийн алба жишээлэхэд, Их Британиас ялгаатай нь гурван үндсэн тасгаас бүрдэнэ: холбооны цагдаа; мужийн цагдаа; орон нутгийн цагдаа.

Орон нутгийн цагдаа нь нутгийн удирдах байгууллагад харьяалагддаг. Түүний эрх хэмжээ нь зөвхөн харьяа гүнлэг /тойрог/ буюу бусад нутаг дэвсгэрийн нэгжид хэрэгжинэ. Орон нутгийн цагдаагийн хоёр төрөл байдаг: хотын орон нутгийн цагдаа; гүнлэг (тойрог)-ийн цагдаагийн алба.

Орон нутгийн цагдаагийн үүрэг маш их. Холбооны цагдаатай харьцуулахад нутгийн цагдаагийн үүрэг маш их гэдгийг хэлэхэд хангалттай. Орон нутгийн цагдаагийн үүрэгт гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, бусад зөрчлийг таслан зогсоох, гудамжны хөдөлгөөнийг зохицуулах, захиргааны хяналтыг хэрэгжүүлэх, түүнчлэн ёс суртахууны чиг үүрэг гэх мэт ордог³.

Орон нутаг /муниципалитет/-ийн цагдаагийн дарга (шеф) үйл ажиллагаагаа Мэр тайлагнана. Тойргийн цагдаагийн албыг оршин суугчдаас хоёроос дөрвөн жилийн хугацаагаар томилсон шериф толгойлно. Шерифийн үүрэгт гэмт хэрэгтнийг эрэн сурвалжлах, баривчлах болон орон нутгийн хорих байгууллагын үйл ажиллагаа орно. Хөдөөгийн округ болон приходод цагдаагийн албыг сонгогддог цагдаагийн доод шатны ажилтнууд (констеблүүд) бүрдүүлдэг⁴.

1 Үзэх: Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ). Х 179-180.

2 Үзэх: Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ). Х 180-181.

3 Үзэх: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Дурдсан бүтээл. х.109-110.

4 Констеблүүд болон шерифийн институт өнгөрсөнөөс үүдэлтэй бөгөөд тодорхой хэмжээнд хуучны юм шиг харагдана, учир нь өсөн нэмэгдэж байгаа гэмт хэрэгтэй тэмцэх тэмцэл нь

XX зууны сүүлийн 10 жилд Их Британид орон нутгийн цагдаагийн үүрэг, зориулалтыг ойлгох ойлголтод өөрчлөлт гарсныг тэмдэглэх ёстой. Британийн орон нутгийн цагдаа хүн амд өргөнөөр үйлчлэх нийгмийн үйлчилгээний байгууллага болсон бөгөөд хэв журмыг сахиулах хүрээнд гол ачааллыг үүрдэг.

1990-ээд оны орон нутгийн шинэчлэлийн дүнд нутгийн удирдлага өөрийн орон нутгийн цагдаагийн байгууллагыг удирдах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхээ больж, цагдаагийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд ямар нэг байдлаар шууд нөлөө үзүүлэхээс (*de facto* болон *de jure*) чөлөөлөгдсөн¹.

Ийм байдлаар Их Британид хоёр мянганы зааг дээр хийсэн нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэлийн дүн шинжилгээний үндсэн дээр зарим дүгнэлтийг хийж болохоор байна.

XX зууны сүүлч XXI зууны эхээр Их Британид нутгийн өөрийн удирдлагад томоохон өөрчлөлт гарсан бөгөөд юуны өмнө нутгийн удирдлага өөрийн шууд чиг үүргээ хэрэгжүүлэх аргаа өөрчилсөнд оршино.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь оршин суугчдад шууд үйлчилгээ үзүүлдэг байснаа өөрчилж, тухайн үйлчилгээг бусад байгууллагуудтай хамтран ажиллах замаар, эсхүл гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлэх журамд шилжсэн. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын дүрмийн өөрчлөлт нь улс даяар хүн амд өргөн хүрээтэй үйлчилгээ үзүүлэхийн төлөө нутгийн удирдлагыг өрсөлдөхөд хүргэсэн.

Бүх бүтэц нь хүнд суртлын эсрэг чиглэсэн. “Төрийн захиргаачлалын” /принцип государственного администрирования/ зарчмаас татгалзах үндэслэлийг төр нутгийн удирдлагын нэрээр нийгмийн үйлчилгээг “өөрийн хүчээр” үзүүлэх нь зайлшгүй хүнд суртлын хэлбэртэй болно, ингэсний дүнд энэ нь нийгэмд дээд зэргийн ашиггүй, иргэдэд үр нөлөө багатай болно гэж нотолж байсан. Өөр нэг санаа ялангуяа төрийн үйлчилгээний салбарт чөлөөт өрсөлдөөнийг хөгжүүлэх нь инновацийн үйл ажиллагааг байнга хөгжүүлэх, үзүүлж байгаа үйлчилгээний чанарыг сайжруулах, төсвийн зардлыг бууруулах үндсэн хөшүүрэг болно гэж тунхагласан.

мэргэшсэн байдлыг шаарддаг, боловч шериф ч констабель ч ийм хэмжээнд мэргэшээгүй байдаг. Ихэнх тойрогт констабелийн оронд ердийн цагдаагийн хүчнүүд ажилладаг. (Ред-ийн тэмдэглэл)

1 Дэлгэрэнгүйг үзэх. Ежеский Д.О. Британская муниципальная полиция в системе органов государства и местного самоуправления. С.8-31; Ежеский Д.О. Современная организационная структура муниципальной полиции Великобритании // Национальная безопасность и ее обеспечение органами внутренних дел. С.143-152. Ежеский Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии; Дис. ... канд юрид. наук.М., 2005.с 146-169.;

Удирдлагын байгууллагуудын стратегийн болон үйл ажиллагааны чиг үүргийг нарийвчлан хуваарилах нь төв болон хязгаар нутгийн, түүнчлэн Нэгдсэн Вант Улсын төрийн удирдлагын болон нутгийн өөрийн удирдлагын харилцаанд тодорхой харагддаг. Стратеги төлөвлөлтийг зохион байгуулснаар нөөцийг үр нөлөөгүй, тэгш бус хуваарилахад хүргэх шалтаг болж мэдэх, улс төрийн хэрэгцээ, удирдлагын болон үйлдвэрлэлийн хэрэгцээ хоорондын зөрчлийг илрүүлэх боломжийг өгсөн.

1980-аад онд Лондонгийн Вестминстерийн гол гол сонгуулийн тойрогт сонгуулийг хуурамч болгох зориулалттай тойргуудын гаргасан өөр хоорондоо тэнцвэртэй бус зардлыг үүний жишээ болгон авч болно.

Их Британи дахь “Удирдлагын” хувьсгал нь иргэдийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас үзүүлж байгаа “үйлчилгээг хэрэглэгч” болгон өөрчилснөөр жирийн иргэдэд нөлөө үзүүлсэн.

Иргэн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүргийн гүйцэтгэх ролийн шинэчлэл нь иргэншлийн ач холбогдлын талаар маргаан үүсгэсэн талаар гадаадын судлаачид тэмдэглэсэн: “... улс төрийн хүрээний баруун, зүүн бүх талд айдас үүссэн, ингэснээр зах зээлийн нөхцөл дэх хувь хүн нь нийгмийг бутаргах аюулыг өөртөө тээгч болсон”¹.

Төвлөрлийг сааруулсан нь нэг талаас, орон нутгуудын үйл ажиллагааны үр нөлөөг дээшлүүлж, нөгөө талаас, тэдгээрийн үүрэг ролийг бууруулж, чиг үүргийг нь явцууруулсан. Удирдлагын төвлөрлийг сааруулахад чиглэсэн илт тодорхой байгаа хандлага нь төрийн удирдах загвараас зохицуулах загвар руу шилжих шилжилтээр тайлбарлагдаж байгаа юм.

Британийн нутгийн өөрийн удирдлагын бүтцийг өөрчлөх шинэчлэлийн явцад өөрийн цагдаагийн байгууллагыг удирдах нутгийн удирдлагын бүрэн эрх ихээхэн буурсан, энэ нь тухайн салбарын нийтийн харилцаанд нөлөөлөхгүй байгаагүй.

Нутгийн засаг захиргааны байгууллагын үүрэг, чиг үүргийг танах зорилгоор мөн түүнчлэн нийгмийн хүрээний бодлогыг тодорхойлоход нутгийн хамт олны холбоодын нөлөө буурсан, нийгмийн хүрээнд нутгийн төрийн албад үзүүлж байсан үйлчилгээг хувийн компани гэрээний үндсэн дээр үзүүлэх болсон. Үүний дүнд нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд хүн амд үзүүлэх үйлчилгээний системээс шахагдаж, хагас хараат бус-засгийн газрын бус байгууллагаар солигдсон.

Мөн чанарын хувьд авч үзэх юм бол нутгийн захиргааны байгууллагын

¹ Үзэх: Frazer L. The value of locality in King and Stoker Rethinking local democracy (Хаант улс дахь орон нутгийн үнэ цэнэ болон Стокерийн орон нутгийн ардчиллын талаарх шинэ санаа). L., 1996.p.89.

эрх хэмжээнд багтаж байсан үйлчилгээг үзүүлдэг шинэ тусгай байгууллага төвлөрсөн байдлаар байгуулагдсан. Нутгийн засаг захиргааны байгууллага нийгэмд тустай үйлчилгээг өөрөө үйлдвэрлэх эрх мэдлээ алдсан явдлыг британийн судлаачид “энэ улсад өмнөх зуунаас өвлөн авсан төрийн удирдлагын бүтцийн чухал элементүүдийг алдсан учраас”¹ нутгийн удирдлага болон нутгийн өөрөө удирдлагын тогтолцооны хамгийн том хэмжээний шинэчлэл гэж үзсэн.

Их Британийн нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээн дэх өөрчлөлт нь төрийн болон орон нутгийн удирдлагын дэлхийн түүхэнд гарсан ийм хэмжээний анхны “үйл баримтат туршлага” болсон.

Их Британийн араас Орос болон бусад орон ижил замаар явсан.

Дүгнэхэд Нэгдсэн Вант Улсад нутгийн өөрийн удирдлагын чанарын хувьд шинэ, бодитой загвар бий болсон. Иймээс бид англо-британийн нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцооны талаар энэ улсад олон зууны туршид хадгалагдсаар ирсэн онцгой “уламжлалт” гэж хэлэх боломжгүй болсон. Учир нь удаан хугацааны туршид их өөрчлөлтүүд орсон.²

2.4. Их Британийн нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоон дахь бусад эрх мэдлийн институтийн нийтийн үүрэг, ач холбогдол

Нутгийн өөрийн удирдлагын үр нөлөө болон улс төрийн хүчний зүгээс гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад нөлөөлөх нөлөөний тухай асуудлаар Британийн Засгийн газарт 1986³ онд тавьсан тусгай илтгэлд дараах зүйл шаардлагатай гэдгийг тэмдэглэсэн: нэгдүгээрт, нутгийн эрх барих байгууллагуудын улс төрийн болон удирдлагын чиг үүргийг ялгаж салгах; хоёрдугаарт, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад мэргэжлийн удирдагчдын үүрэг ролийг нэмэгдүүлэх, гүйцэтгэх захирлын албан тушаалыг бий болгох.

Уг илтгэлд тавьсан санал “Нутгийн өөрийн удирдлага болон орон сууцны тухай” (Local Government and Housing) 1989 оны хуульд туссан, энэ нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг нутгийн захиргааны болон нутгийн удирдлагаас хараат бус байгууллагуудад шилжүүлэн гүйцэтгүүлэх хандлагыг улам хүчтэй болгосон.

1 Үзэх: Wilding P. The Welfare State and Conservatives (Бүх нийтийг халамжлах төр ба консерваторууд)//Political studies. Guilford.1997. Vol.45.№ 4.р.721.

2 Үзэх: Ежевский Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии.

3 “Видикомбын комиссын мөрдөлт”. Үзэх: The conduct of local authority business: the government response to the report of Widdicombe commission of enquiry. L: HMSO Publication Centre, 1988.

1988 онд “Дараагийн алхам” (Next step) нэртэй шинэчлэлийн хөтөлбөрийг тунхаглан зарласан, хөтөлбөрийн үндсэн зорилго нь “шинэ төрийн удирдлагын” тогтолцоог (гадаадын судлаачид олон тохиолдолд “менежеризм” гэдэг нэр томъёог хэрэглэсэн) бий болгох, өөрөөр хэлбэл, улс орон даяар төрийн удирдлагад болон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны практикт зах зээлийн механизм, урамшууллыг нэвтрүүлэх байсан¹.

Энэхүү зорилгод хүрэх арга хэрэгсэл дараах зүйлүүд болсон:

1) Засгийн газрын бүтцийг хоёр категорт хуваах: эхнийхэд нь бодлого боловсруулах төвүүд болон захиран тушаах гол газрууд (policy making core буюу core departments)-ыг хамруулсан, хоёр дахь нь зөвхөн гүйцэтгэх бүтэц (next step agencies), эдгээрийн тоо огцом өсч эхэлсэн².

2) Эдгээр гүйцэтгэх бүтцийг гол гол департаменттай гэрээний харилцаанд шилжүүлэх, өөрөөр хэлбэл, тэдгээрийг бүрэн хувийн салбарт шилжүүлэх (хувьчлах) боломжтой болох хүртэл тэдгээрт хагас-хараат бус эрх зүйн байдлыг олгох;

3) Нутгийн бүтцийн байгууллага өмнө нь гүйцэтгэж байсан чиг үүрэг, үйл ажиллагааг гүйцэтгэх эрх мэдлийн агентлагуудаас Засгийн газрын хатуу хяналт дор байдаг, Засгийн газраас гаргасан зааварчлагыг дагаж мөрдөх ёстой, үүнээс болж “засгийн газрын бус хагас хараат ” (товчоор “кванго” (Quango)) гэсэн эрх зүйн байдалтай хувийн байгууллагуудад бодитойгоор олгох.

Хотыг хөгжүүлэх нутгийн өөрийн удирдлагын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, захиалга, хэрэгслийг хүлээн авах дуудлага худалдааны тогтолцоог нэвтрүүлэх арга хэмжээг анх 1981 онд хэрэгжүүлсэн.

Энэхүү тогтолцоогоор хөтөлбөрийг бодитойгоор хэрэгжүүлэхийн тулд хотын хөгжлийн корпораци (Urban development corporation) байгуулсан.

Тэдгээрийн бүтцэд нутгийн удирдлагын төлөөлөл болсон түшмэдүүдээс гадна Засгийн газрын агентлагуудын албан ёсны төлөөлөгчид, жишээ нь, сургалт болон бизнесийн үйл ажиллагааны зөвлөх гэх мэт орно. Үүнээс гадна тэдгээрийн бүрэлдэхүүнд худалдааны танхимууд болон өөр бусад сайн дурын байгууллагын төлөөлөгчид орж байсан. Ийм тогтолцоо нь

¹ Тухайн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх практик нутгийн нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэлийн тогтолцоог дараах ажилд дэлгэрэнгүй тусгасан: Dowding K. The Civil service. L., 1995. Ch 4,5, түүнчлэн парламентын хороонд Мөнгөн сан болон төрийн (иргэний) албаны тухай хэргийг хэлэлцсэн хэлэлцүүлэгт. Үзэх: The role of the Civil Service (Төрийн албаны үүрэг роль). Treasury and Civil Service Committee. Vol I. L, 1994.

² Үзэх: Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века. Модели государственной службы. Россия, США, Англия, Австралия. ИГП РАН. М., Дело. 2002. С. 42-43.

орон нутгийн хэрэгцээнд илүү өндөр хэмжээнд тохирсон шийдвэрийг боловсруулах, өөр өөр тусгай газрууд болон гүйцэтгэх засаглалын өөр түвшний байгууллагуудтай, түүнчлэн орон нутгийн бизнес эрхлэгчидтэй харилцах харилцааг хөгжүүлэхэд тус дэмжлэг болно гэж Засгийн газар үзэж байсан. Ингэхдээ нутгийн зөвлөлүүд ерөнхий удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр байсан.

Орон нутгийн орон сууцны санг хувьчлах, зах зээлийн аргыг нийтийн удирдлагын нутгийн байгууллага, боловсролын, эрүүл мэндийн, нийгмийн хувийн үйлчилгээний хүрээнд нэвтрүүлэх нь үнэн хэрэгтээ өмнө нь нутгийн удирдлагын бүрэн эрхэд хамаарч байсан үйлчилгээг үзүүлэх, шинэ мэргэшсэн байгууллагыг байгуулах явцыг түргэтгэсэн.

Удирдлагын шинэчлэл нь орон нутгийн түвшинд засгийн газрын бус байгууллагын тоог нэмэгдүүлсэн бөгөөд эдгээр байгууллагын үйл ажиллагаанд одоо нутгийн өөрийн удирдлагын сонгуульт байгууллагын биш харин төв засгийн газраас томилсон этгээдүүдээс бүрдэх зөвлөл хяналт тавих болсон.

Засгийн газрын бус байгууллагууд нь тэдгээрийн гишүүдийг дээд шатны байгууллага нь томилох замаар байгуулагддаг. Дээд шатны байгууллага нь засгийн газрын департамент (яамд), мөн нийтийн удирдлагын хараат бус байгууллагууд байж болно; энэхүү хамтын байгууллагын гишүүнийг томилох асуудлыг заримдаа зөвлөлтэй, эсхүл ихэвчлэн үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллагатай зөвшилцөж болно, мөн заримдаа гишүүнийг шууд элсүүлж болно. Тэдгээрийн хувьд нийтлэг зүйл нь төсвийг зарцуулах болон шуурхай-гүйцэтгэх үйл ажиллагаа юм: дээд шатны байгууллага нь шууд удирдлагыг гэхээсээ хяналтыг хэрэгжүүлнэ.

Бүх ийм удирдлагын байгууллага QUANGO (“кванго”)-төрийн бус хагас хараат байгууллага (Quasi-Autonomous Non-governmental Organizations) гэдэг товчилсон нэрээр нэгддэг. Британийн албан ёсны баримт бичгүүдэд яамны бус нийтийн удирдах байгууллага (NDPBs”-Non Departmental Public Bodies) гэсэн нэр томъёог хэрэглэдэг. Сонгогддоггүй, өөрөө өөрийгөө удирддаг байгууллага” (Non-elected public service organizations-NEP-SOs) буюу “Засгийн газраас гадуурх байгууллага” (extra-governmental organizations-EGOs) гэсэн нэр томъёог хэрэглэх нь зүйтэй гэж олон судлаач үздэг ч “кванго” гэдэг нэр томъёог хамгийн түгээмэл хэрэглэдэг. Эрдэм шинжилгээ, судалгааны бүтээлүүдэд “квангократ”¹ гэдэг улс төрийн

1 Үзэх: Stott Tony. Evaluating the Quango debate. Talking politics (Квангогийн тухай хэлэлцүүлгийн хувьсал Ярьдаг улс төрчид). 1996.№ 8 (2)p.122-127. Atkinson H., Wilks-Heeg S. British Local Government since 1979: the end of an era p.99-100; Приватизация в Великобритании:

хэллэгийг хэрэглэх болсон.

Британийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл болон нутгийн зөвлөлийн гишүүд өөрсдөө QUANGOs гэдэг нэр томъёог -Quite Unacceptable And Nasty Government Off-Shoots (Зөвшөөрч боломгүй бохир Засийн газар)¹ гэж тайлахыг илүүд үздэг.

Дээр дурдсан байгууллагуудын жишээ нь, орон сууцны барилгын трест, хотын хөгжлийн корпораци, боловсролыг дэмжих корпораци, аж ахуй эрхлэхэд бэлтгэх, дахин сургах зөвлөл, эрүүл мэндийн байгууллага, оршин суугчдын кондоминум болон бусад байгууллага юм. 1980- 1990-ээд онд квангогийн тооны өсөлт болон тэдэнд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын олон эрх мэдлийг олгосон нь нэлээд судлаачдад британийн шинжилгээ-судалгааны бүтээлүүдэд нутгийн өөрийн удирдлагын оронд “квангократын” тухай ярих боломж олгосон².

Кванго-ийн үйл ажиллагааг өөр өөрөөр явуулж болно:

- Тойрог болон мужийн хэмжээнд;
- Нутаг дэвсгэрийн хэд хэдэн нэгжийн хувьд;
- Тусдаа хот, эсхүл районоор.

Мэдээж Засгийн газрын байгууллагуудын нутаг дэвсгэрийн сонгодог албадууд байсаар байгаа. Тэдгээр нь бүсийн түвшинд, өөрөөр хэлбэл, тэдгээрийн үйл ажиллагаа нь хэд хэдэн тойргийг хамаарч (зохион байгуулсан нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэл-нэгдсэн байгууллагыг харгалзан) үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Гэхдээ энэхүү нутаг дэвсгэрчлэл нь дур зоргоор явагддаг: департамент бүхэн өөрийн нутаг дэвсгэрийн сүлжээтэй; нутаг дэвсгэрийн албадын үйл ажиллагааны хүрээ өөр хоорондоо болон засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжтэйгээ ч давхацдаггүй; аль ч департаментын бүсийн удирдлага нь бусад нутаг дэвсгэрийн хамтаар зөвхөн тойргийн хагасыг, эсхүл тойргийн хагасыг хамаардаг.

Департаментын албадын нийтийн үйл ажиллагааны нутаг дэвсгэрийн хүрээг нэгтгэх хандлага нь засаг-захиргааны бүсчлэлийг байгуулж, бэхжүүлснээр бий болж байна. Засаг-захиргааны бүсчлэлийг байгуулах нь бүр 1970-аад онд нутаг дэвсгэрийн төлөвлөлттэй холбоотой байсан бол

социально-экономический и политический анализ. С.240; Wilson D., Game C. Local Government in the United Kingdom. Third ed.L: Macmillan Press, 2002.p.135.

1 Үзэх: Dynes M., Walker D. The times guide to the new british state (Британийн шинэ төрийн цаг хугацааны удирдамж). L.: Time books, 1996.p.130.

2 Үзэх: Game C, Wilson D Local Government in the United Kingdom (Нэгдсэн Вант Улсын орон нутгийн эрх барих байгууллага). L.:McMillan, 1998.p.141-143; Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Дурдсан бүтээл. х.80; Орон нутаг право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ). X 186-187.

хожим нь Европын холбооны нөлөөн дор: Европын хамтын нийгэмлэгийн татаасын ихээхэн хэсгийг бүсүүдэд зориулдаг, үүний тулд бүсүүд нь оршин тогтнох болсон. 1990-ээд оноос бүсүүд хуурамч нутаг дэвсгэрийн нэгжээс удирдлагын бие даасан түвшин рүү шилжиж эхэлсэн.

1993 оноос бүс бүрт өөрийн захиргаа /администрация/ байгуулагдсан- “бүсийн нэгдсэн удирдлага” (Integrated Regional Office), бие даасан төсөвтэй, 1999 оноос “кванго” буюу бүсийн хөгжлийн агентлагийг байгуулж эхэлсэн бөгөөд эдгээр нь бүсийн төлөвлөлт, бүсийн нутаг дэвсгэрийн эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих, зохицуулах ажиллагааг эрхлэх болсон. Цаашид бүсүүдэд эхлээд шууд бус, улмаар шууд сонгуулийн үндсэн дээр нутгийн өөрийн удирдлагын төлөөллийн байгууллага байгуулахаар тооцож байгаа. Одоогоор бүсийн захиргаа нь төлөвлөлтийн хэд хэдэн чиг үүргийг хэрэгжүүлсээр байгаа ч юуны өмнө бүсийн нутаг дэвсгэрт төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах ажлыг эрхэлж байгаа, хэдийгээр нэгдсэн зарим департамент өөрсдийн нутаг дэвсгэрийн төлөөлөгчийг засаг-захиргааны бүсчлэлийн хилийн тогтолцоонд нийцүүлээгүй хэвээр байна¹.

Нийтийн удирдлагын байгууллага болохынх нь хувьд хагас Засгийн газрын бус байгууллагын эрх зүйн байдлыг бүр 1970 онд тогтоосон. Гэвч энэ хэлбэрийн чадвар нь “Дараагийн алхам” хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үед бүрэн хэмжээгээр гарч ирсэн. Тэдгээрийн нутгийн засаг захиргааны байгууллагатай харилцах харилцааг “хүрээ тогтоосон хэлэлцээр” гэж нэрлэдэг бөгөөд эдгээр хэлэлцээрээр дээрх байгууллагуудын үйл ажиллагааны чиглэл, зорилго, зорилт болон ажлынх нь чанарыг үнэлэх шалгуур, санхүүгийн үр нөлөөг зохицуулдаг. Ийм хэлэлцээрт гуравдагч тал болж Их Британийн Нөөцийн газар (казначейство) оролцдог, учир нь хэлэлцээр нь “кванго”-г санхүүжүүлэх журам, хэмжээ, түүнчлэн тэдгээрийн өөрийн ажилтнуудтай хөдөлмөрийн харилцааны нөхцөлийг тодорхойлдог.

“Кванго”-ийн удирдагчид нь өөрийн ажлын төлөө бүрэн хариуцлага хүлээнэ:ажилчин хөлслөх, албан тушаал бий болгох, цалин олгох зэргийг оролцуулаад маш өргөн хүрээний эрх, үүрэгтэй. Жишээ нь, эдгээрийн дүнд, гэрээ-хэлэлцээрийн харилцаа нь агуулгын хувьд “кванго”-ийн удирдагчдын хувьд өөрийн ажилтнуудын цалинг тодорхойлохдоо цалингийн тогтоосон сүлжээг ашиглах биш харин зах зээлийн механизмыг ашиглах эрх нь болсон².

Зохицуулалт хийх иймэрхүү боломж нь олон тохиолдолд зардлыг багасгах, “кванго”-г урьд өмнө байсан нутгийн удирдах бүтцийн үйл

1 Үзэх: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Дурдсан бүтээл. х.81.

2 Үзэх: Оболонский А.В. Дурдсан бүтээл. х.43.

ажиллагаатай харьцуулахад нийгэмд илүү хямд болгох боломжийг олгосон. Үүний зэрэгцээгээр нийгэмд аль нэг үйлчилгээ үзүүлэх “гүйцэтгэгч”-ийг сонгох боломжийг олгосон. Эцсийн дүнд зах зээлийн өрсөлдөөний хууль үйлчилж эхэлсэн нь чанарыг сайжруулах, нийгмийн цөөнгүй үйлчилгээний зардлыг хямдруулах, төрийн үйлчилгээг үзүүлэх эх сурвалж болсон.

Тийм байдлаар XX зууны эцэст Их Британийн нутгийн өөрийн удирдлагын сектор бүхэлдээ хагас зах зээлийн нөхцөлд шилжсэн гэж тэмдэглэж болно.

Их Британийн нутгийн өөрийн удирдлагын салбар дахь сүүлийн хорин жилд хамгийн чухал бөгөөд зөрчилдөөнтэй нэг хандлага нь “нутгийн өөрөө удирдах сонгогдоогүй байгууллага” гэж болно. Эдгээр нь орон нутгийн тогтолцоонд албан ёсоор багтдаг, нутгийн түвшинд зарим бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг, төрөөс санхүүждэг бөгөөд эдгээр агентлагийн тоо эрс өссөн явдал байсан. Төвийн хувьд байнга тохиолддог нэг асуудал нь нутгийн байгууллагууд тэдгээрийн өгсөн даалгаврыг үг дуугүй биелүүлэхээс татгалзах: заримдаа орон нутгийн түшмэд (консул)-үүд улсын хэмжээний бодлого хамаарахгүй зорилтыг хэрэгжүүлэхийн төлөө илт ажиллах явдал байсан¹. Иймэрхүү үзэл санааны зөрчилдөөнтэй үзэгдлийг төрийн удирдлагын тогтолцоонд хүчээ харуулсан, эрүүл ухаан дутсан зүйл гэж хэлж болно.

Энэ нь нэг талаас, нутгийн удирдлага ямар байх: зөвхөн нутгийн оршин суугчдаас сонгогдсон, тэдэнд ажлаа тайлагнадаг, төвлөрсөн төрийн биш нутгийн ашиг сонирхолд нийцсэн бодлогыг хэрэгжүүлдэг байх ёстойг харуулж байгаа юм.

Нөгөө талаас, төв засгийн газар нь яагаад төвлөрлийг сааруулах тогтолцооны зарим учир дутагдалтай талыг байн байн тодотгон “нутгийн өөрийн удирдлагын сонгуульт бус байгууллага”-ын тоог олшруулаад байгаа нь илүү ойлгомжтой болж байна. Эдгээр асуудлаас шалтгаалан орчин үеийн британийн төрийн болон нутгийн удирдлагын хэд хэдэн үндсэн байгууллага буюу төрийн бус байгууллагад хамаарах агентлагуудыг авч үзэх зайлшгүй шаардлагатай.

Хотын дуудлага худалдааны компаниуд (City challenge companies). Хотын заавал зохион байгуулах өрсөлдөөний тогтолцоог 1991 оноос эхлэн зохион байгуулсан, нутгийн дэд бүтцийг сэргээхэд тендерийн үндсэн дээр санхүүжүүлэлт хийхийн тулд бүсүүдэд нутгийн удирдлагын байгууллагуудыг татан оролцуулсан. Сонгогдсон компаниуд орон нутгаас захиалга хүлээн авч, цаашид нутгийн байгууллагуудаас хамааралгүйгээр

1 Үзэх: Wilson D> Game C. Op cit p.35-37.

бие даан үйл ажиллагаагаа явуулдаг.

Хотын (Муниципалитетын) техникийн коллеж (City technology colleges). 1988 онд “Боловсролын шинэчлэлийн тухай” хуулийн дагуу зарим хотын районуудад дунд боловсролтой ажилтнуудыг давтан сургах зорилгоор байгуулагдсан, тэд нутгийн засаг захиргааны байгууллагаас хараат бус болж, боловсролын яамнаас санхүүжилт авч эхэлсэн.

Мэргэшил дээшлүүлэх корпораци (Further educational corporation). Эдгээр бүтцийг мэргэшил дээшлүүлэх коллежууд байгуулсан, “Дээд боловсрол болон мэргэшил дээшлүүлэх тухай” 1992 оны хууль (Further and higher education Act)-ийг баталсны дараа нутгийн засаг захиргааны байгууллагаас хараат бус болсон.

Буцалтгүй тусламж (grant) авдаг орон нутгийн сургууль. (Local Grant maintained schools). “Боловсролын тухай” 1988 оны хуулийн үндсэн дээр орон нутгийн анхан шатны болон дунд сургуулиуд нутгийн удирдлагын хяналтаас гарч, Боловсролын яамнаас олгосон тэтгэлгээр санхүүжиж ажиллах эрхтэй болсон (1993 оноос Сургуулийг санхүүжүүлэх агентлаг).

Дээд боловсролын корпораци (Higher education corporations). “Дээд боловсрол болон мэргэшил дээшлүүлэх тухай” 1992 оны хуулийг баталсны дараа их сургууль болсон, урьд өмнө байсан политехникийн дээд боловсролын коллежүүдийг үндэслэн байгуулсан. Дээд боловсролын корпорацуудыг зөвлөл удирддаг, зөвлөлийн гишүүчлэлийн журмыг боловсролын яам баталдаг. Дээд боловсролын корпорацийн гишүүдийн тал хувийг хувийн бизнесийн төлөөлөгчид бүрдүүлэх нөхцөлд өөрийн зөвлөлийн гишүүдийг корпораци томилох эрхтэй.

Орон сууцны трастууд (Housing Action trusts). 1988 онд “Орон сууцны тухай ” (Housing Act) хуулийн үндсэн дээр байгуулсан. Тэд тодорхой хугацаанд орон сууцыг засварлах зорилгоор “асуудалтай” орон нутгийн өмчийн орон сууцны санг өөрийн бүрэн эрхэд түр хугацаагаар хүлээн авсан. Орон сууцны трастуудыг нутгийн оршин суугчдын шийдвэрээр, орон нутгийн өмчийн орон сууцны санг удирдах зорилгоор байгуулсан, гэхдээ трастын удирдагчийг Хүрээлэн байгаа орчны яам томилдог.

Орон сууцны барилгын холбоо (Housing Association). Орон сууцны барилгын холбоо хараат бус байгууллага бөгөөд орон нутгийн орлого багатай, өндөр настай, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг орон сууцаар хангахын тулд байгуулсан. Тэд хэдийгээр 1979 он хүртэл байсан боловч 1980 оноос Засгийн газраас дэмжлэг олгох болсонтой холбоотойгоор тэдгээрийн тоо маш олноор нэмэгдсэн¹.

1 Их Британи дахь орон сууцны трастын талаар дараах номноос тодорхой Үзэх: Drown S.,

Бизнес эрхлэгчдийн нутгийн Зөвлөл (Local Enterprise councils). Эдгээр нь шотландын бизнес болон сургалтын зөвлөлтэй адил, Шотланд даяар нийт 13 байдаг.

Эмнэлгүүдийн траст (NHS Hospital trusts). 1990 онд эрүүлийг хамгаалах салбарт дотоодын зах зээлийг бий болгоход чиглэсэн багц хуулийн хүрээнд “Нийгмийн үйлчилгээний тухай” (NHS and community care act) хуулийг баталснаас үүдэн анхны эмнэлгүүдийн траст үүссэн.

Эмнэлгүүд нутгийн удирдлагаас болон түүний санхүүжилтээс гарч, Эрүүл мэндийн яамнаас санхүүжилт авч бие даах сонирхолтой байсан.

Сургалт, аж ахуй эрхлэх зөвлөл. (Training and enterprise council). 1988 онд “Ажиллах хүчний асуудлаарх Комисс”-ыг өөрчилсний дараа байгуулагдсан. Тэдгээр нь Боловсрол, ажил эрхлэлтийн сургалтыг хангах яамнаас санхүүжүүлдэг хувийн компаниуд байсан. Англи болон Уэльсэд 82 зөвлөл байгуулагдсан байсан. Удирдлагыг орон нутгийн бизнес эрхлэгчдийн эрх ашгийг төлөөлсөн байгууллага хэрэгжүүлж байсан.

Хотын хөгжлийн корпорациуд (Urban development corporations). 1980 онд “Орон нутгийн газар болон газар ашиглалтын тухай” (Local government planning and Land Act) хуулиар зөвшөөрсөн. Тэдэнд Хүрээлэн байгаа орчны яамнаас тодорхойлсон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэд хэдэн бүрэн эрхийг шилжүүлсэн. Хотын нутаг дэвсгэрийн хил доторх газрыг сэргээх, цэвэрлэхийн тулд байгуулсан эхний хоёр корпораци нь анх Лондонгийн далайн боомтуудаар болон Мерсисайдэд ажиллаж байсан. Дараагийн 11-ийг нь 1987-1992 онуудад байгуулсан бөгөөд хамгийн том нь Блек Кантра, Кардифф Бэй, Тисайд, Траффорд Парк, Тайн анд Вэрт байгуулагдсан. Тэд бүгд Хүрээлэн байгаа орчны яамны дэмжлэгээр санхүүжиж байсан бөгөөд удирдлагыг нь Хүрээлэн байгаа орчны сайдын томилсон байгууллага хэрэгжүүлж байсан¹.

Лондонгийн далайн эргийн бассейныг хөгжүүлэх корпорациуд. (The London docklands development corporations). 1981 онд Засгийн газраас байгуулсан метрополийг хөгжүүлэх хоёр корпорацийн нэг нь өнөөдөр томоохон ач холбогдолтой байгаа. “Орон нутгийн газар болон газар ашиглалтын тухай”

Sessions J.G. Housing, privatization and the “Right to buy” (Орон сууцжуулалт, хувьчлал болон “худалдан авах эрх”)// Applied economics. Andover; L., 1997, vol.29. №5.p.581-590; Crook A.D., Moroney m. Housing associations, private finance and risk avoidance//Environment and planning Act.London, 1995.vol27.№11.p.1695-1712; Loughlin M. Local government in modern state.L., Sweet and Maxwell, 1986.XXV; Plumridge A. The privatization of social housing//Privatization: Social science themes and perspectives. Aldershot, 1996.p.128-157; Quasi- markets and social policy/ Ed by Grand J.Le, Bartlett W.L., 1993, IX.

1 Үзэх. Stott Tony. Evaluating the Quango debate//Talking politics. 1996. №8 (2).p.122-127.

1980 оны хуульд зааснаар Лондон орчмын голын эргийн, аж үйлдвэрлэлээс хохирол учирсан томоохон нутаг дэвсгэрийн газрыг эдийн засгийн болон газрын мөн чанарынх нь хувьд сэргээх зорилгоор байгуулсан.

Дээрх нутаг дэвсгэрт Саутварк, Тауэр Хэмлетс, Ньюхэм гэсэн 3 зэргэлдээ бороугийн (тэдгээр нь бүгд лейбористуудын хяналтад байсан) нутаг дэвсгэр орсон. Эдгээр орон нутаг нь Их Лондонгийн Зөвлөл болон бусад байгууллагатай нэгдэж, “Докуудын нэгдсэн хороо” гэж нэрлэдэг байгууллагаар дамжуулан газрыг бие дааж сэргээхийг зорьсон.

Тавьсан зорилтуудыг Лондонгийн эргийн бассейнуудыг хөгжүүлэх 1976 оны стратеги төлөвлөгөөнд тусгасан, мөн аж үйлдвэрийн районуудыг хөгжүүлэх, орон нутгийн орон сууцны сан, районд тээврийн үйлчилгээг сайжруулах хөтөлбөрт тусгасан.

Хэрвээ дээр дурдсан бүх байгууллага Засгийн газрын бус байгууллагад хамрагддаг бол өнөөдрийн байдлаар улс даяар нийт 6 мянга орчим ийм байгууллага байна. Нөгөө талаас QUANGO-г Засгийн газраас тайлбарласнаар “яамны бус төрийн байгууллага” гэж үзвэл албан ёсоор тэдгээр нь 1300-гаас дээш байна.

Эдгээр агентлагууд нь онцгой шинжтэй байдаг.

Нэгдүгээрт, тэдгээр нь тодорхой бүрэн эрхийн хэрэгжилтийг хангадаг бөгөөд Засгийн газраас санхүүжилт авдаг.

Хоёрдугаарт, тэдгээр байгууллагаас нэг нь ч сонгуулийн замаар байгуулагддаггүй, тэдгээрийн удирдлагыг томилдог.

Гуравдугаарт, эдгээр байгууллага тус бүр нь урьд өмнө нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарч байсан нэг буюу хэд хэдэн тодорхой чиг үүргийг маш явцуу хүрээнд хэрэгжүүлэхийн тулд байгуулагддаг. Ийм маягаар британийн судлаачид “кванго” гэдэг ойлголтыг тайлбарлахдаа “нутгийн өөрөө удирдах сонгуулийн бус байгууллага” гэж тэдний талаар ярих нь зөв байсан байх¹.

Энэ ойлголтоор төв засгийн газар, түүний яам, газар болон нутгийн өөрөө удирдах сонгуульт байгууллага хооронд удирдлагад байгаа бүх байгууллагыг нэгтгэнэ. Ойрын ирээдүйд Засгийн газар эдгээр байгууллагыг маш өргөнөөр, үр ашигтай ашиглана гэдэг нь тодорхой байна².

Ийм маягаар Их Британийн нутгийн удирдлага нь “уламжлалт” удирдлагаас хамаагүй илүү олон янз гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой.

Дээр анхааруулж хэлсэн зүйлийг харгалзан орон нутгийн шинжтэй

1 Үзэх. Atkinson H., Wilks-Heeg S. British Local Government since 1979 (Британийн орон нутгийн эрх барих байгууллага 1979 оноос одоо хүртэл). The end of an era... p.103, 105-107.

2 Үзэх. Пронкин С.В., Петрунина О.ЕВ Дурдсан бүтээл. х.56.

асуудлыг шийддэг сонгуулийн бус агентлагийн тооны өсөлт нь нутгийн өөрийн удирдлагын үүргийг улс оронд өөрчилсөн гэсэн дүгнэлт хийж болно. Учир нь эдгээр байгууллагууд нь хүн амаас өгсөн мандатгүйгээр үйл ажиллагаагаа явуулсан, нэг үгээр хэлэхэд нутгийн удирдах байгууллагын хэрэгжүүлдэг зарим чиг үүргийг “булааж авсан” бөгөөд үүнийг олон хүмүүс нутгийн удирдлагын үүргийг шууд бууруулсан гэж үздэг¹.

Гэхдээ нутгийн хэргийг удирдахад “агентлаг” гэдэг институтын хэрэглээний хүрээ өргөссөнийг ойлгохын тулд 1979 оноос Засгийн газраас орон нутагт сонгуульт бус нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагыг идэвхтэй ашиглах хандлагыг хадгалж, улмаар нэмэгдүүлж байгаа шалтгааныг авч үзэх шаардлагатай.

Ийм байдлаар “засгийн газрын бус байгууллагууд” буюу нутгийн өөрийн удирдлагын шинэ байгууллагууд нь англо-британийн засаг захиргааны тогтолцооны байнгын элемент болсон, эдгээр нь бодитой болохоосоо бүр өмнө нийгэм болон улс төрийн шүүмжлэлийн бай болсон. Эхлээд эдгээр нь Засгийн газраас захиргааны болон удирдлагын тодорхой зорилт, эсхүл улс төрийн зориулалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд байгуулсан, хоёрдогч маягийн байгууллагууд байсан.

1980-аад оны эхээр квангогийн тоо нэмэгдсэн нь эдгээр байгууллагыг засгийн газарт ажилладаг хүмүүсийн ойр дотныхныг “тэжээх” газар гэж ойлгож байсан олон нийтийн анхаарлыг өөртөө татсан. Консерваторууд өөрийн сонгуулийн өмнөх хөтөлбөрт засгийн газрын байгууллагуудын хүнд суртлыг шүүмжлэнгээ нэгэн зэрэг парламентын уламжлалт үүрэг ролийг сэргээхийг тууштай шаардаж байсан. Парламентын уламжлалт үүрэг роль өөрчлөгдсөнөөс “Засгийн газар өөр зүгт хөгжиж зовлон үзэж байгаа” гэж үзсэн бөгөөд “гүйцэтгэх засаглалд тавих парламентын хяналтын үр нөлөөг дээшлүүлэхийг” хүсэж байсан².

Гэвч сонгуулийн өмнөх амлалтаа үл харгалзан консерваторууд “квангог” үгүй хийгээгүйгээр барахгүй удалгүй тэдгээрийн нийт тоог нэмэгдүүлж, орон нутагт оршин суугчдад үзүүлэх төрийн үйлчилгээнд тэд голлох үүргийг гүйцэтгэх болсон.

Дээр дурдсан зүйлийн үндсэн дээр ХХ зууны эцэст Их британид хүн амд үзүүлэх нийгмийн үйлчилгээг сонгуульт байгууллагаас сонгуулийн бус байгууллагад шилжүүлэх тухайд мэдэгдэхүйц шилжилт гарсан гэсэн

1 Үзэх: Riddle F. Reinventing British government (Британийн төрийг шинэчлэх асуудал)// Parliamentary affairs. L., 1995. Vol.48. №3.p.387-400; The United Kingdom; from pragmatic to systematic privatization//Feigenbaum h.,Henig J., Hamnet C, Shrinking the state. The political underpinning of privatization. Camridge, 1999. P.59-86.

2 Үзэх: The Quango debate// Parliemantary affairs.London, 1995. Vol. 48. №2.p.327.

дүгнэлт хийж болно. Ийм сонгуульт бус гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад орон нутгийн түвшинд квазиавтоном төлөөллийн бус засгийн газрын бус байгууллага буюу “кванго” болсон.

Гадаад орнуудын эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдэд иймэрхүү засгийн газрын бус гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын нэгдсэн нэр томъёо байхгүйгээр барахгүй тэдний нэгдсэн ангилал ч байхгүй байгааг тэмдэглэх ёстой. Жишээ нь, төрийн байгууллагуудын албан ёсны жагсаалтад зөвхөн үйл ажиллагаа нь төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй шууд холбоотой засгийн газрын бус байгууллагуудыг оруулсан:

- Яам өөрийн гүйцэтгэх чиг үүргийг шилжүүлсэн агентлаг, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага (1990-ээд оны дунд үед эдгээрийн тоо 300 гаруйд хүрсэн);
- Нутгийн удирдлагад эрдэм шинжилгээ-техникийн дэмжлэг үзүүлэх зориулалттай Зөвлөлдөх байгууллагууд¹.

Албан ёсны мэдээллээр 1990-ээд оны эцэс хүртэл засгийн газрын бус ийм байгууллагуудын тоо 1389 байсан². Гэвч энэ үед засгийн газрын бус гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд томоохон өөрчлөлт орж эхэлсэн.

Тухайлбал, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудаас нийгмийн үйлчилгээг өгөх явцад дараах засгийн газрын бус байгууллагууд байгуулагдсан байсан:

- Дээд боловсролыг санхүүжүүлэх Зөвлөл;
- Тасралтгүй боловсролыг санхүүжүүлэх Зөвлөл;
- Орон нутгийн сургуулиудыг санхүүжүүлэх агентлаг;
- Үндэсний эрүүл мэндийн тогтолцооны асран хамгаалах зөвлөл, саяхан байсан урлагийн асуудал эрхэлсэн комисс, эсхүл их сургуулиудад дэмжлэг үзүүлэх Комисс холбогдох мужуудад төрийн бодлогыг амьдралд шууд хэрэгжүүлдэг байсан.

Гэвч албан ёсны ангилалд нутгийн өөрийн удирдлагыг шинэчлэх, хувьчлах явцад үүссэн “кванго”-ийн үндсэн масс ороогүй.

1994 онд болон, Их Британид 1992-1993 онд нийтлэгдсэн илтгэл³-д үзүүлснээр нийт дүнгээрээ 5573 гүйцэтгэх эрх мэдлийн кванго үйл ажиллагаа явуулж байсан, тэдгээрийн зардалд төрийн нийт зардлын 30 хувь

1 Хэдийгээр тийм боловч янз бүрийн ангилал хийх шалгуурыг сонгон авч болно. Үзэх: Жишээ нь: Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Дурдсан бүтээлб Х 57.

2 Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ. Х.242

3 Үзэх: Weir S., Hall W. Ego Trip: Extra governmental organizations in the United Kingdom and their Accountability (Нэгдсэн Вант Улс дахь төрийн эрх барих өөр нэг байгууллага болон тэдгээрийн тайлагналт). London: Democratic Audit/Charter 88.1994.

ногддог бөгөөд эдгээрийн хүрээнд 73 мянган түшмэдүүд (квангократууд) ажиллаж байсан. Тэдний 60 мянга нь нутгийн албадыг удирдаж байснаас дөнгөж 25 мянган ажилтан (41 хувь) нь нутгийн удирдлагын сонгогдсон зөвлөхүүд байсан¹.

Британийн судлаачид эдгээр байгууллагыг “засгийн газрын гаднах” гэж нэрлэхийг урьтал болгодог, гэтэл хэрвээ энэ тоон дээр агентлагууд, тусгай шүүх, зөвлөлдөх байгууллагуудыг нэмэх юм бол “кванго”-ийн нийт тоо нь 7 мянгад хүрнэ².

Илтгэлд засгийн газрын гаднах бүх байгууллагыг гурван категорт хуваасан:

1) Гүйцэтгэх эрх мэдлийн яамны бус төрийн байгууллага;

2) Эрүүл мэндийн үндэсний тогтолцооны байгууллага;

3) Орон нутгийн түвшинд үйл ажиллагаагаа явуулдаг, үзүүлж байгаа нийтийн болон төрийн үйлчилгээг сайжруулах зорилгоор нутгийн өөрийн удирдлагыг шинэчлэх явцад үүссэн, “хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй, засгийн газрын гаднах байгууллага”.

“Хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй, засгийн газрын гаднах байгууллага”-д дараах байгууллага хамаарна:

- Боловсролын яамнаас буцалтгүй тусламж хэлбэрээр шууд санхүүжилт авдаг орон нутгийн сургуулиуд (1998 оны үзүүлэлтээр тэдгээрийн тоо 1025 байсан);
- Хотын технологийн коллежүүд (15);
- Тасралтгүй сургалт зохион байгуулах корпорациуд (557);
- Дээд боловсролын коллежүүд (164);
- Бүртгэлтэй орон сууцны холбоод (2668);
- Аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх, сургах нутгийн зөвлөлүүд (82)
- Орон нутгийн аж ахуйн компаниуд, цагдаагийн удирдлага (52).

Дурдсан байгууллагуудаас гадна үндэсний эрүүл мэндийн хүрээнд орон нутгийн түвшинд үйл ажиллагаа явуулдаг 332 байгууллага байна. Эдгээр нь эрүүл мэндийн районы удирдлага, орон нутгийн эмнэлэг болон коммуны албадыг удирдахын тулд байгуулсан эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлдэг трастууд, өрхөд эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлэх агентлагууд юм³.

Дээр тоочсон засгийн газрын гаднах бүтцийн нэгжийн олонх нь маш тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор байгуулагдсан.

1 Үзэх: The quango debate//Parliamentary affairs.L.,1995. Vol.48 №2.p.186-188, 305-308.

2 Үзэх: Atkinson H., Wilks- Heeg S. British Local Government since 1979: the end of an era.p.103.

3 Үзэх: Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ. С.243-245.

Жишээ нь, орон нутгийн өмчийн орон сууцыг хувьчилсны дараа ихэнх өмчлөгчид нь хувьчилсан орон сууцаа хамтын хүчээр зохистой хадгалж, хамгаалахын тулд орон сууцны холбоонд нэгдсэн. Боловсролын байгууллагын санхүүжилтийг хариуцсан нутгийн удирдлагын чиг үүргийг шилжүүлэх явцад орон нутгийн түвшинд орон нутгийн сургууль, коллеж, их сургуулийн удирдлага, хөгжлийн асуудлыг эрхэлж, төв засгийн газраас буцалтгүй тусламж авах тусгай корпорацийг байгуулсан. Хэдийгээр эдгээр нь “хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй”¹ төрийн байгууллагад хамаарах боловч эдгээр байгууллага нь нутгийн удирдлагын тогтолцооны хүрээнд байгуулагдсан бөгөөд орон нутагт төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. 1990 оны сүүлчээр 4000 гаруй² кванго байсан.

Ийм байгууллагуудын тэргүүнээр нэг бол засгийн газраас томилсон, эсхүл өөрсдөө зохион байгуулсан хороод байх бөгөөд гадаадын шинжилгээ-судалгааны бүтээлүүдэд “шинэ магистратууд”³ гэж нэрлэсэн байдаг.

Эдгээр байгууллагын ихэнх нь тэд өөрийн статусын дагуу дараахыг төлөөлж байгаатай холбоотойгоор “Хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй (Үл танигдах)” гэж нэрлэгддэг:

- нэг бол “эрх шилжүүлсэн” төрийн эрх зүйн байдлын үндсэн дээр байгуулагдсан компани (жишээ нь, эмнэлгийн асрамжийн зөвлөлүүд, эсхүл дээд боловсролын, эсхүл тасралтгүй сургалтын корпораци зэрэг эцэст нь “Компанийн тухай” 1985 оны хуулийн үйлчлэлд хамрагддаггүй);
- эсхүл хязгаарлагдмал хариуцлагатай хувийн компаниуд (жишээ нь, сургалт болон бизнесийн зөвлөл). Ихэвчлэн буяны байгууллага, эсхүл харилцан туслалцах нийгэмлэг гэж бүртгүүлсэн орон сууцны холбоод, эрүүл мэндийн районы удирдах байгууллага болон түүнтэй төстэй байгууллагуудын бүрэн эрхийг хуулиар олгодог⁴.

“Кванго”-ийн өөр нэг томоохон бүлэг бол гүйцэтгэх эрх мэдлийн яамны бус байгууллагууд нь гэрээ-хэлэлцээрийн үндсэн дээр болон яам, тусгай газрын даалгавраар байгуулагдсан агентлагийн нэгэн адил төрийн секторын болон нутгийн өөрийн удирдлагын бүх тогтолцооны бүтцийн шинэчлэлээр идэвхижсэн.

Мөн чанарын хувьд эдгээр яамны бус төрийн байгууллагуудад Засгийн газрын гүйцэтгэх чиг үүргийг хүлээлгэсэн, харин тэдний үйл ажиллагаа нь

1 Албан ёсны статистикаар хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй гэдгийг хэлж байгаа юм.

2 Үзэх : Hogwood B. The machinery of Government, 1979-1997// Political Studies. Guilford, 1997. Vol. 45.#4.p.709.

3 Үзэх: The quango debate//Parliamentary affairs. London, 1995. Vol 48.№ 2.p.307.

4 Үзэх. Приватизация в Великобритании: социально-экономический анализ. С.241.

бүхэлдээ улсын төсвөөс санхүүждэг.

Иймэрхүү бүтцүүд үндэсний түвшинд үйл ажиллагаа явуулах нь давамгайл байдаг: албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдсөн гүйцэтгэх эрх мэдлийн 358 квангогоос 261 (73%) нь үндэсний хэмжээний чиг үүргийг гүйцэтгэдэг.

Эрүүл мэндийн үндэсний хэмжээний тогтолцооны байгууллагад орон нутгийн эмнэлгүүдийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхийн тулд байгуулсан эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх зориулалттай трастууд, өрхөд эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлдэг агентлагууд хамаарна.

Ийм байдлаар “Дараагийн алхам” шинэчлэлийн хөтөлбөр de facto “удирдагч элит”-ийн төсөөлөлд орон нутгийн албаны нэгдсэн байдлаас татгалзах нөхцөлийг бүрдүүлсэн гэсэн дүгнэлт хийж байна. Өмнөх бүтэц орчин үеийн нийгмийн хэрэгцээг хангахгүй гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн¹.

Тийм боловч орон нутгийн шинэчлэлийн өргөн хүрээг үл харгалзан, 1990-ээд оны эцэст олон “кванго” болон засгийн газрын гаднах агентлагийн үйл ажиллагаа зүй ёсны, шударга шүүмжлэлтэй тулгарсан. Гэхдээ энэ нь зөвхөн оршин суугчдын зүгээс (сонгуульт байгууллагатай холбоогүй, яамдаас шууд хамааралтай гэх мэт) болон эрдэмтэн мэргэдийн зүгээс ч биш, мөн төв байгууллагууд-Төвийн тайлагнах байгууллага, Үндэсний Тооллогын Комисс, Төрийн хүрээний стандартын Хорооны зүгээс шүүмжлэлтэй тулгарсан.

Засгийн газрын ихэнх тайланд хувьчлалын хөтөлбөр олон нийтийн ашиг сонирхолд нийцээгүй, удирдлагын хяналт сул, “хэт амбицтай төсөл”, төрийн хөрөнгөөс шагнах, нэмэлт орлого авах, хувийн ашиг олох болон төрийн алба хоёрын хоорондын зөрчил гэх мэт зүйлд санаа зовсноо илэрхийлсэн².

1980-1990-ээд онд Их британид нийтийн удирдлагын “гэрээт төр”-ийн (contracted out state) шинэ загвар бий болсон - үйл ажиллагаа нь “чанарын төлөө өрсөлдөөнт тэмцэл”-ийн зарчимд үндэслэсэн, хэрэгжилтийг нь “зах зээлийн шалгуураар”- болон гэрээгээр хангадаг, чанарыг иргэний Хартид тусгасан, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хангахыг уриалсан стандарт болон үүргийн тогтолцоогоор хангадаг.

Систем бүхэлдээ болон төрийн босоо удирдлага шинэ үзэл баримтлалд заасны дагуу хэрэгжиж байна. Ерөнхий байдлаараа “шинэ босоо”, засаг захиргааны шинэчлэл бүхэлдээ дуусахад мэргэжилтнүүдийн үзэж байгаагаар дараах байдал харагдана. Шинэ тогтолцоонд яам нь хөгжлийн

1 Орост хөдөлгөөн эсрэг чиглэлд явсан нь сонирхол татаж байна: “ОХУ-ын төрийн албаны үндсийн тухай” хууль бүр петрийн үед үүссэн “зэрэг дэвийн таблиц”-ыг илүү ээдрээтэй байдлаар гаргаж тавьсан.

2 Үзэх: Doing A., Wilson J. What price bew public management? (Төрийн удирдлага ямар үнэтэй вэ?)// Political quart, L., 1998. Vol. 69 №3.p.267-272.

ерөнхий чиглэлийн стратеги боловсруулагчийн чиг үүргийг гүйцэтгэх бөгөөд түүний эрхлэх хүрээнд хэм хэмжээ бүтээх, төсвийн шинжтэй асуудал үлдэж, үүний нэгэн зэрэг гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүргүүдийг нийтийн удирдлагын нутгийн байгууллагуудын түвшинд шилжинэ.

ISBN 978-9919-9618-1-7



9 789919 961817