

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

ӨМНӨХ ҮГ

Монгол Улсад нийтийн эрх зүйн онол, практикийн судалгаа, шинжилгээ эрчимтэй хөгжиж байгаа энэ цаг үед Оросын Холбооны Улсын Улс Түмний Найрамдлын Их сургуулийн эрдэмтэн, судлаачдын бүтээл “Гадаад орнуудын орон нутгийн эрх зүй: Онол ба орчин үеийн практик” хэмээх бүтээлийг эх хэлнээ орчуулан Та бүхэнд хүргэж байна.

Эл бүтээл нь нийтийн эрх зүйн салбар дахь орон нутгийн эрх зүйн мөн чанар, зохицуулах харилцаа, онцлог, нутгийн өөрийн удирдлага ба төрийн удирдлагын ялгаа зааг, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалт, нийтийн захиргааг хэрэгжүүлэх хэлбэр, орон нутгийн эдийн засаг, санхүү зэрэг асуудлаар онол, үзэл баримтлал, улс орнуудын практик, харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээг цогцоор нь агуулж байгаа юм.

Орон нутгийн эрх зүйн хүрээнд судалвал зохих бүхий л агуулгыг хамарсан нь уг бүтээлийг хууль тогтоогчид, мэргэжилтнүүд, эрдэмтэн судлаачид, оюутан суралцагчдын аль алиных нь хэрэгцээ шаардлагад нийцэхүйц болгож байна. Мөн Оросын шинжлэх ухаан, сургалт, судалгааны зарим институтээс эрх зүйн онолын (юриспруденц) чиглэлээр мэргэжлийн сурах бичиг болохыг хүлээн зөвшөөрсөн нь уг номын чанар чансааг илтгэнэ.

Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр, Швейцарын хөгжлийн агентлагийн хамтран хэрэгжүүлж буй “Монгол Улсын төлөөллийн байгууллагыг бэхжүүлэх нь” төслийн хүрээнд эл номыг орчуулж, хэвлэсэн бөгөөд орон нутгийн эрх зүйн чиглэлээр монгол хэлнээ орчуулагдан гарч буй анхны томоохон бүтээл болж байна.

Тус номыг орчуулах мэргэжлийн өндөр ур чадвар, цаг хугацаа шаардсан нөр их ажлыг гүйцэтгэсэн Улсын Их Хурлын Тамгын газрын зөвлөх асан Г.Цэрэндулам, редакторласан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн асан, хуульч Д.Мөнхгэрэл, Д.Ганзориг нарт чин сэтгэлийн талархал илэрхийлье.

Энэ бүтээл орон нутгийн эрх зүйг сонирхон судалдаг хэн бүхний ширээний ном болж, нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчныг сайжруулах, их, дээд сургуулийн сургалтын хөтөлбөрийн агуулгыг баяжуулах гол эх сурвалжийн нэг болно гэдэгт итгэлтэй байна.

УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТАМГЫН ГАЗРЫН
ЕРӨНХИЙ НАРИЙН БИЧГИЙН ДАРГА,
«МОНГОЛ УЛСЫН ТӨЛӨӨЛЛИЙН
БАЙГУУЛЛАГЫГ БЭХЖҮҮЛЭХ НЬ»
ТӨСЛИЙН ҮНДЭСНИЙ ЗАХИРАЛ

Л.ӨЛЗИЙСАЙХАН

УДИРТГАЛ

Төрийн байгуулалтын хөгжлийн орчин үеийн шатанд орон нутгийн эрх зүй нь нутгийн өөрийн удирдлагын (төвлөрлийг сааруулсан удирдлага) зохион байгуулалт, засаглалыг хэрэгжүүлэхтэй шууд холбоотой, нийгмийн суурь харилцааг зохицуулдаг нийтийн эрх зүйн тэргүүлэх салбаруудын нэг гэхэд хэтрүүлсэн болохгүй.

Ардчилсан өөрчлөлтийн замаар бүхэлдээ хангалттай амжилт гарган урагшилж байгаа зөвхөн Оросын Холбооны Улсын тухайд ч бус бусад хөгжиж буй орнуудад, тэр дундаа захиргааны тогтолцооны шилжилтийг өөр өөр түвшинд хэрэгжүүлж байгаа Тусгаар Улсуудын Хамтын Нөхөрлөл (ТУХН)-ийн гишүүн орнуудын хувьд гадаад орнуудын нутгийн өөрийн удирдлагын институтуудийн үйл ажиллагааны олон талт туршлагыг шүүмжлэлтэйгээр авч үзэж, бүтээлчээр сэтгэх нь онцгой чухал юм. Орос Улсад эрх зүйн болон улс төрийн тогтолцоог боловсронгуй болгох шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд европын болон дэлхийн Үндсэн хуульт ёс, орон нутгийн удирдлагын хөгжлийн практикийг харгалзан үзэх нь эерэг ач холбогдолтой гэдэг нь эргэлзээгүй юм. Үүнтэй холбоотойгоор өөрийн орны болон гадаад орнуудын орон нутгийн эрх зүйн институтуудийн харьцуулсан судалгаагаар зогсохгүй, гадаад орнуудад нутгийн өөрийн удирдлагын үүсэл болон хөгжлийн шинжлэх ухаан-онолын ололтын ач холбогдлыг үнэлж баршгүй юм.

Орон нутгийн эрх зүй нь гадаад орнуудад XIX-XX зууны зааг дээр үндэсний эрх зүйн бие даасан салбар байдлаар бий болсон. Үүний зэрэгцээ хот, хөдөөгийн хүн ам өөрийн зохион байгуулалтын олон жилийн уламжлалтай байсан (хаант засгийн, Бүгд Найрамдах Улсын хэлбэрийн төрийн удирдлагын аль алинд) боловч нийгмийн харилцааны тухайн салбарын хууль тогтоомжийн зохицуулалт тухайн цаг үеийн шаардлагыг тэр бүр хангадаггүй байсан нь англо-саксоны болон эх газрын гэсэн орон нутгийн, хоёр үндсэн загвар бий болох нөхцөлийг бүрдүүлсэн фактыг харгалзан үзэх ёстой. Энэ нь нутгийн өөрийн удирдлагыг төрөөс

зохицуулах зохицуулалт нийтийн засаглалыг хэрэгжүүлэх нутгийн хүн амд хамгийн ойр механизм (удирдагч, удирдуулагчийн аль нь ч тухайн орон нутгийн оршин суугчид) болохын хувьд тодорхой онцлогтой байдагтай болон нийгмийн талаасаа төр, түүний байгууллага, албан тушаалтны зүгээс гарч болох хууль бус халдлагаас хувь хүний ашиг сонирхлыг хамгаалах, хаалт тавих зорилготой холбоотой. Орон нутгийн эрх зүй үндэсний эрх зүйн тогтолцооны бие даасан салбар болж тогносон цаг үе нь ихэнх хөгжингүй орнуудын тухайд хөрөнгөтний хувьсгалын үе шаттай давхцаж байсан, хэдий тийм боловч эдгээр улс орнууд дахь ардчилсан зарчмуудын тогтвортой шинжээс үл хамааран орон нутгийн эрх зүйн шинжлэх ухааны хөгжлийн явц, түүхэн хөгжлийн өнөө үед ч үргэлжилсээр байгаа юм. Үүнтэй холбоотойгоор нутгийн өөрийн удирдлагын гол чухал институтуудийн харьцуулсан судалгаа зарчмын ач холбогдолтой болж байна.

Зохиогчид энэхүү сурах бичгийг бичихдээ баримтат, эрдэм шинжилгээ-онолын болон сургалтын, сургалт-арга зүйн маш өргөн хүрээтэй, олон төрлийн материалыг ашигласан болно.

Энэхүү курс бүтцийн хувьд хоёр хэсгээс бүрдэнэ, *ерөнхий* хэсгийн хүрээнд гадаадын орнуудын орон нутгийн эрх зүйн суурь ойлголтуудыг авч үзсэн бол *тусгай* хэсэг дэлхийн тэргүүлэх улсуудын нутгийн өөрийн удирдлагын харьцуулсан судалгааг агуулсан.

ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТ - АРГА ЗҮЙН ХЭСЭГ

Курсын зорилго болон хүлээгдэж байгаа үр дүн

Энэхүү курсыг судлахын үндсэн зорилго нь гадаад орнуудын орон нутгийн эрх зүйн нийтлэг ойлголт, катогорыг авч үзэх; орон нутгийн эрх зүйн хэм хэмжээг задлан шинжлэх эрх зүйн арга зүйг эзэмших; эрх зүйн сэтгэлгээг бий болгоход оршино.

Тус хичээлийг судласны дүнд оюутнууд дараах зүйлийг **таньж мэднэ**:

- нийтийн засгийн зохион байгуулалтын ерөнхий зарчим;
- орон нутгийн эрх зүйн харилцааны онцлог;
- орон нутгийн эрх зүйн хэм хэмжээний онцлог;
- нутгийн өөрийн удирдлагын нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалт;
- орон нутгийн удирдлагын зохион байгуулалтын нэгжийн бүрэн эрхийн тухай ерөнхий төсөөлөл;
- нутгийн өөрийн удирдлагыг хүн ам шууд хэрэгжүүлэх хэлбэрүүд;
- нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын төрөл;

- орон нутгийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх аппаратын зохион байгуулалтын үндсэн загварууд;
- нутгийн өөрийн удирдлагын санхүү-эдийн засгийн үндэс;
- орон нутгийн албыг хаших онцлог.

Бусад хичээлтэй холбоотой байдал

Эрх зүйн тогтолцоо нь эрх зүйн цогц салбаруудаас бүрддэг бөгөөд үүнд орон нутгийн эрх зүй тэргүүлэх байр суурь эзэлдэг салбаруудын нэг юм. Энэ нь тухайн эрх зүйн салбарын зохицуулж буй нийгмийн харилцааны ач холбогдол, түүнчлэн орон нутгийн эрх зүй нь эрх зүйн *цогц* салбарын хувьд ихэнх ардчилсан улс оронд Үндсэн хуулийн эрх зүй, Захиргааны эрх зүй, Иргэний эрх зүй, Газрын эрх зүй, Экологийн эрх зүй гэх үндэсний эрх зүйн салбаруудтай нягт холбоотой байдгаас шалтгаалдаг.

Ямар ч хичээлийг судлах судалгааны хамгийн тохиромжтой хэлбэр нь эрх зүйн-хэм хэмжээний, эрдэм шинжилгээ-онолын, эсхүл сургалт-арга зүйн материалыг бие даан судлах ажиллагаа гэж ойлгогддог. Оюутан бүр ирээдүйд мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх, эзэмшсэн мэдлэгээ практик дээр хэрэглэхийн тулд юуны өмнө өөрөө бие дааж мэдээлэл олж авах, түүнийг үнэлэх, чухал мэдээллийг нь түүвэрлэн, сургалтын явцад дараа нь практик дээр ашиглах чадварыг олж авах ёстой. *Энэхүү сурах бичгийг бичихдээ зохиогчийн ашигласан, болон орон нутгийн эрх зүйг илүү гүнзгий судалж мэдэхэд нь зориулж оюутнуудад санал болгосон гадаад орнуудын орон нутгийн эрх зүйн хичээлийн сургалтын суурь монограф, сургалтын эх сурвалжийн жагсаалт*

Еремян В.В. Латин америкийн орнуудын Нийтийн эрх зүй: (Публичное право стран Латинской Америки) 2 боть.

Боть 1: Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үүсэл, хөгжил (хот улсуудаас ХХ зууны эцэс хүртэл). М: Междунар. Отношения, 2016.
Ардан.Ф. Франц Улс: төрийн тогтолцоо. (Франция: государственная система.) М. 1994.

Барабашев.Г.В. Нутгийн өөрийн удирдлага.- (Местное самоуправление.) М: изд-во МГУ, 1996

Баранчиков В.А. Их Британийн орон нутгийн байгууллагууд. (Муниципальные органы Великобритании) М., 1990.

Брэбан Г. Францын захиргааны эрх зүй. (Французское Административное право.) М: Прогресс 1984.

- Василенко И.А.* Барууны орнууд дахь Захиргаа-төрийн удирдлага: АНУ, Их Британи, Франц, Герман. (Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция и Германия) М.,Издательская корпорация “Логос”, 2000.
- Вороненко И.А.* Барууны улсуудын том хотуудын нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлага.
Местное управление и самоуправление в крупных городах западных стран. М. 1990.
- Гарнер Д.* Их Британи. Төвийн болон нутгийн удирдлага (Великобритания, местное и центральное управление.) М., Прогресс, 1984.
- Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.* Гадаад орнуудын нутгийн эрх барих байгууллагууд: эрх зүйн асуудлууд (Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты) М., Спарк, 2001.
- Пронкин С.В. Петрушина О.Е.,* Гадаад орнуудын төрийн удирдлага. (Государственное управление зарубежных стран.) М., Аспект-пресс, 2001.
- Романов.А.К.* Английн эрх зүйн тогтолцоо. (Правовая система Англии.) М., 2000
- Таболин В.В.* Том хотуудын нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагааны зохион байгуулалт-эрх зүйн үндэс. Организационно-правовые основы деятельности самоуправления в крупных городах. М., 1998.
- Харлов Э.* Европын орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага. (Местные органы власти в Европе.) М., Прогресс, 1992.
- Черкасов А.И.* Харьцуулсан нутгийн удирдлага: онол, практик. (Сравнительное местное управление: теория и практика.) М. Форум-инфра, 1998.

Судалж байгаа курсээр оюутны бие даасан бүтээлч ажиллагаанд зориулсан интернетийн материалууд:

1. Интернетэд эрх зүйн сэтгүүлийн бүрэн эх бичвэрийг дараах хайлтын системийн тусламжтайгаар олох боломжтой. Findlaw <http://lawschool.findlaw.com/journals/index.html>.
2. Эрх зүйн Виртуал номын сан. [www.Virtual Library Law](http://www.VirtualLibraryLaw)
3. Индианагийн Их сургуулийн эрх зүйн виртуал номын сан <http://www.law.indiana.edu/v-lib/>
4. АНУ-ын Конгрессын номын сан, <http://www.loc.gov/a>

5. Европын Мэдээллийн Ассоциаци. <http://www.eia.org.uk/eiaorg/websites.htm>
6. Хууль зүйн мэдээллийн өгөгдлийн сан. <http://www.weblaw.ch/datenbank>
7. Эрх зүй судлалын төв. <http://www.rws.unzh.ch/zfr>
8. Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөлийн - гишүүн орнуудын төрийн хуулийн нэгдсэн сан. <http://www.lexinfosus>
9. Нутгийн өөрийн удирдлагын хүрээнд Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг байгууллагуудын хаяг:
 - Америкийн Нэгдсэн Улсын Дээд шүүх- Supreme Court of USA. <http://www.supremecourtus.gov/>
 - Их Британийн Лордуудын танхим-House of Lords UK. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldhome.htm>
 - Францын үндсэн хуулийн Зөвлөл-Conseile constitutionnel France. <http://www.conseile-constitutionnel.fr/>
 - Италийн Үндсэн хуулийн шүүх - Corte costituzionale della Repubblica Italiana. <http://www.corecostituzionale.it/>
10. Хүний эрхийн асуудлын номын сан. <http://www.hro.org/editions/>
11. Интернет дэх парламентуудын хаяг:
 - Австрали - Төлөөлөгчдийн танхим <http://www.aph.gov.au/hose/>
 - Бельги - Төлөөлөгчдийн танхим болон Сенатын дундын сайт. <http://www.fede-parl.be>
 - Их Британи-парламент. <http://www.parlament.uk>
 - Америкийн Нэгдсэн Улс-АНУ-ын Конгрессын Төлөөлөгчдийн танхим. <http://www.hose.gov/> АНУ-ын Конгрессын Сенат. <http://www.senate.gov/>
 - ХБНГУ-Бундестаг.<http://www.bundestag.de>;Бундесрат <http://www.bundesrat.de>
 - Франц-Үндэсний Ассамблей. <http://www.assemble-nationale.fr>
12. Гадаадын орнуудын Засгийн газруудын албан ёсны сайтууд:
 - Их Британи-Засгийн газар. <http://www.open.gov.uk>;
 - Америкийн Нэгдсэн Улс-Ерөнхийлөгч. <http://www.whitehouse.gov>
 - Франц- Төрийн Зөвлөл. <http://www.elysee.fr/index.shtm>
 - ХБНГУ-Холбооны Засгийн газар. <http://www.bundesregierung.de>

Бүлэг 1

ГАДААДЫН ОРНУУДЫН НУТГИЙН ӨӨРИЙН УДИРДЛАГА, НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ОНОЛЫН БОЛОН ЭРХ ЗҮЙН ҮНДЭС

1.1. Нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын тухай онолын төсөөллийн хөгжил: Орос болон барууны шинжлэх ухааны номлолууд

Нийтийн удирдлагын зохион байгуулалтын өөр өөр загварт нутгийн өөрийн удирдлагын үзэл санааг хэрэгжүүлсэн олон жилийн практик өөр хоорондоо нэгэнт ялгаатай бүрэлдэн тогтсон үр дүнг онолын талаас нь бодож тунгаах шаардлагыг бий болгожээ. Бараг адил зорилготой ч шинжилгээ судалгааны сургаал, номлол нь төр (засаглалын механизм) нийгэм хоёр болон нутгийн өөрийн удирдлагын харилцан хамаарал, харилцаа холбооны зохистой хэлбэрийг өөр өөрийнхөөр тодорхойлдог. Үүний зэрэгцээгээр онол тус бүрийг шүүмжлэлтэйгээр шинжилж үзвэл тухайн үзэл баримтлалын урсгал чиглэл нь шууд буюу шууд бусаар түүх, нийгэм, улс төрийн нөхцөлөөр нөхцөлдсөн болох нь тодорхой болно.

Орос Улсад төрийн удирдлагын тогтолцоон дахь нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын харилцан үйлчлэлийн онолын боловсруулалт XIX зууны дунд үеэс буюу төрийн удирдлагын төвлөрлийг сааруулах асуудлыг хэлэлцэж нутаг /Земство/-ийн өөрөө удирдах байгууллагыг байгуулж эхлэсэн тэр үеэс мөн эхэлсэн. Энд В.П.Безобразов, А.И.Васильчиков, А.Д.Градовский, Н.М.Коркунов, В.Н.Лешков, М.И.Свешников, Б.Н.Чичерин¹ зэрэг хувьсгалын өмнөх үеийн оросын төрийн эрх зүй судлаач, нутгийн удирдлагын чиглэлээр мэргэшсэн эрдэмтдийн бүтээлүүдийг онцгойлон тэмдэглэх нь зүйтэй юм.

¹ Үзэх: Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. (1869-1871 гг). СПб, 1869; Градовский А.Д. Начало русского государственного права //Өгүүлэгийн хураангуй, боть IX, СПб, 1904; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Боть 2. СПб, 1909; Лешков В.Н. Опыт теории земств (// День 1865. N 42; Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. СПб, 1892; Чичерин Б.Н. Курс государственной науки // Общее государственное право Ч.1.М, 1984 харах

XIX зууны хоёрдугаар хагаст Оросын хаант Улсад нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэлийг орон нутгийн эрх барих байгууллагын үйл ажиллагааны либералчлал дээр үндэслэсэн европын орон нутгийн шинэчлэлийн давалгаан дээр боловсруулж хэрэгжүүлсэн. Баруунд болон Орост хэрэгжүүлсэн шинэчлэлийн суурь урьдчилсан нөхцлийн зарчмын ялгаа нь: “XIX зууны хоёрдугаар хагаст Оросын нийгэмд төрийн бодлогод нөлөөлөх бодитой механизм байхгүй байхад европын тэргүүлэх орнуудад үндсэн хууль, парламентаараа дамжуулан аль хэдийн ийм механизмыг бий болгосон байсан”¹-д оршиж байсан.

Баруунд XIX зууны туршид нутгийн удирдлагын байгууллага болон зохион байгуулалтын практикийг ардчилах ажиллагаа явагдсан. Орчин цагийн харьцуулсан эрх зүй судлаач А.И.Черкасовын зүй ёсоор тэмдэглэж байгаагаар, эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдэд нутгийн өөрийн удирдлагын үзэл баримтлалыг: “XIX зууны либерал-ардчилсан төрийн бүтээгдэхүүн...” гэж зүй ёсоор тодорхойлсон нь тохиолдлын зүйл биш байсан². Либерал (ардчилсан) төр дэх нутгийн өөрийн удирдлагын номлолын үндсийг грек-ромын үеэс философи-үзэл санааны гол урсгал болж байсан жам ёсны эрх зүй бүрдүүлж байсан юм. Энэ үүднээс үзэх юм бол төр нь юуны түрүүнд хүний жам ёсны эрх, эрх чөлөөний баталгаа болж үйлчлэхийн тулд байгуулагдсан.

Хожим нь либерал онолыг америкийн улс төрийн зүтгэлтнүүд өргөнөөр хэрэглэж байсан бөгөөд, энэ нь зөвхөн 1776 оны Тусгаар тогтнолын Тунхагаар ч зогсохгүй 1787 оны АНУ-ын Үндсэн хуулийн гол үндэс суурь болсон юм.

Шинэ үзэл суртлын онолын үндэс нь төрийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийн гарал үүслийн эх сурвалж болох нийгмийн гэрээний үзэл баримтлал байсан. XIX зууны эхний хагаст Ал. Де. Токвил, Ж.С.Милл, Турия зэрэг хүмүүсийн бүтээлд тусгалаа олсон либерал онол нь Европ дахь нутгийн удирдлагын автономчлол хүчээ авахад түлхэц болсон. Тэдний шинжилгээ, судалгааны номлолын гол санаа нь олон талаар америкийн туршлага (Г.Гроции, Б.Спиноз, Д.Локк, Ш.Монтескье, И.Кант нарын бүтээлээс ялгаатай нь) дээр үндэслэсэн, засаглалын анхдагч эх үндэс нь төр ч биш, бүр ард түмэн ч биш, харин өөрсдийн хувийн хэргийг өөрсдөө зохицуулж байгаа сайн дурын үндсэн дээр нэгдсэн бие хүмүүс мөн гэсэн санаа байсан.

1 Дам эшлэл: Абушик В.В. Духовное состояние российского общества во второй половине XIX века//История России: Курс лекций /под ред. Докт.ист.наук, проф Б.В.Леванова.М. Зел, 1996, С.291

2 Үзэх: Черкасов А.И-ын Сравнительное местное управление: теория и практика. М: Форум-инфра, 1998. С.12.

Эрх чөлөөт нийгмийн онол (теория свободной общины) гэх энэхүү үзэл баримтлал нь бүхэлдээ нутгийн иргэдийн хамтын нийгэмлэгийг төрийн эсрэг, нийтийн ашиг сонирхлыг улс төрийн ашиг сонирхлын эсрэг тавих үзэл дээр суурилсан. XIX зууны эхний хагаст олон нийт /община/-ийн ажил хэрэг болон өмч хөрөнгийг төрийн түшмэд удирдаж байсан нь түүнийг бүрэн сүйрэхэд хүргэсэн, уг нөхцөл байдлаас эрх чөлөөт нийгмийн онол үзэл баримтлалын үндэс урган гарчээ. Иймээс нийгмийн аж ахуйн амьдралд төвийн хүнд суртлын аппаратын оролцоог хязгаарлах амьдралаар шалгарсан, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй шаардлага бий болсон. Чухамхүү үүний үр дүнд Эрх чөлөөт нийгмийн онолд нутгийн өөрөө удирдах институтийн дараах суурь зарчмыг томъёолсон:

1) нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг олон нийтийн гишүүд сонгох;

2) олон нийтийн нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагааны хүрээг нийгмийн өөрийн ажил хэрэг болон төрөөс эрх шилжүүлсэн ажил хэрэг гэж хуваах. Нутгийн өөрийн удирдлага гэдэгт олон нийтийн Чухамхүү өөрийнх нь ажил хэргийг удирдахыг ойлгох бөгөөд энэ ажил хэрэг нь өөрийн мөн чанараараа төрийнхөөс ялгардаг. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь олон нийтийн чухамхүү өөрийнх нь бөгөөд төрийнх биш юм; чухамхүү олон нийтийн өөрийнх нь бүрэн эрхэд оролцох эрх төрийн байгууллагад байхгүй, тэд өөрийн бүрэн эрхийн хязгаараас давахгүйгээр олон нийтийн үйл ажиллагаанд зөвхөн хяналт тавьж болно.

Л.Е.Лаптева онцлохдоо: “өөрийн удирдлага болон орон нутгийн эрх зүйн субъект гэж төрийн эрх мэдлийн болон удирдах байгууллагыг биш, харин нутгийн иргэдийн хамтын нийгэмлэг /местное сообщество/, “эрх чөлөөт орон нутгийн нэгж /муниципи”¹/-ийг бүрдүүлж байгаа хүн амыг өөрсдийг нь авч үзнэ гэж үзсэн нь шударга юм. Энэ онолын агуулгаар нутгийн өөрийн удирдлага бол тухайн нутаг дэвсгэр дээр оршин суугчдын өөрсдийгөө зохион байгуулах арга хэрэгсэл болж байгаа юм.

Эрх чөлөөт нийгмийн номлолын хүрээнд боловсруулсан зарчим нь, XIX зууны 1830-1840-өөд оны европын хууль тогтоомжийн хөгжилд нөлөө үзүүлсэн. Тухайлбал, Бельгийн 1831 оны Үндсэн хуульд маш олон санааг шууд тусгасан. Энэхүү эрх зүйн акт уламжлалт хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн зэрэгцээгээр практикт анх удаа эрх мэдлийн дөрөв дэх салаа болох орон нутгийн эрх мэдлийг тунхагласан.

Тухайн үед “орон нутгийн төлөөллийн байгууллага нь хууль, шүүхийн

1 Дам эшлэл: Л.Е. Лаптева, Российское самоуправление в контексте мирового опыта //Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998. х.205.

хяналттай холбоотой дөрөв дэх засаглал мөн, гэхдээ Засгийн газар болон, түүний төв, орон нутаг дахь байгууллагад харьяалагддаггүй”¹ гэсэн үзэл санаа ноёрхож (хэрэв зонхилоогүй бол) байсан.

Гэвч жам ёсны эрх зүйн зарчмаар бол олон нийтийн эрх халдашгүй гэдэг санаа нэлээд эмзэг зүйл юм. Олон нийт нь өөрийгөө удирдах нийгмийн институт болохын хувьд төр үүсэх үеэс маш олон тохиолдолд алгуураар ердийн засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгж болон өөрчлөгдөж, ингэснээр (эхлээд *de facto*, дараа нь *de jure*) олон нийтийг төр залгих /төрийн болгох/, өөрөөр хэлбэл, нийгэмлэг нь төрийн механизмын салшгүй хэсэг болох процесс явагдаж байсан гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой.

Эрх чөлөөт нийгмийн тухай онолын үзэл баримтлалын оронд нийгэм-аж ахуйн онол гарч ирсэн нь мөн л төр, олон нийт хоёрыг шууд сөргүүлэн тавих үзэл дээр үндсэндээ тулгуурлаж байсан. Энэ онолыг баримтлагчид төр болон нутгийн өөрийн удирдлага хоёрыг хэзээ ч үл огтлолцох, зарчмын хувьд өөр агуулга бүхий удирдлага гэж үзэж байсан: нэг талаас, орон нутгийн ашиг сонирхол нөгөө талаас, нийт үндэстний ашиг сонирхол гэж үздэг. Жишээлбэл, Н.М.Коркунов энэ онолын агуулгыг дараах байдлаар тодорхойлжээ:

Нийгэм-аж ахуйн онол нь нутгийн өөрийн удирдлагын мөн чанарыг нутгийн иргэдийн хамтын нийгэмлэгт өөрийн ашиг сонирхлыг өөрсдөө жолоодох, мөн төрийн байгууллагад зөвхөн төрийн хэргийг үлдээх нь зүйтэй гэж үздэг.²

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарах бөгөөд агуулгын хувьд төрийн хэргээс мөн чанараараа ялгаатай “орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудал”-ын жагсаалт гаргах оролдлогыг нийгмийн онолыг баримтлагчид нэг бус удаа хийсэн. Үүнээс гадна энэхүү онолыг баримтлагчид нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүргийг өөрийн бүрэн эрх болон төрөөс шилжүүлсэн бүрэн эрх гэж ангилах, ингэхдээ нутгийн өөрийн удирдлага нь өөрийн бүрэн эрхийн тухайд төрөөс хамааралгүй байх ёстой гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг байсан.

Хүн амын өөрөө зохион байгуулагдах нийгмийн онол нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд төр оролцох нь оновчгүй болох тухай шинжлэх ухааны үндэслэл бүхий нотолгоог бий болгосон. Энэ нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны ардчиллын суурь

1 Үзэх: Черкасов А.И. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. С11.

2 Дам эшлэл: Н.М.Коркунов. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.489.

элементүүдийг өргөтгөх зорилгыг өөрийн эрхгүй бий болгосон боловч тухайн үедээ дэвшилтгүй гэж үзэж байсан хэрэгжүүлэх механизм нь үзэл баримтлалын хувьд нэлээд алдаатай байжээ. Жишээ нь, өөрийн удирдлагын институт нь төрөөс хамгийн их хэмжээгээр (хэрвээ бүрэн хэмжээгээр бус бол) хамааралтай бус байх тухайд хэсэг бүлэг судлаачид нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хүрээний өргөн хүрээтэй хувийн эрх зүйн үндэслэлийг гаргах оролдлогыг хийсэн нь мэдээж ямар ч эргэлзээгүйгээр бодит байдалд нийцэхгүй байсан. Практик дээр “нутгийн иргэдийн хамтын нийгэмлэгийн (орон нутгийн) үйл хэргийг тэднээр гүйцэтгүүлэхээр даалгасан төрийн үйл хэргээс ялгаж салгах нь маш хүндрэлтэй” байсан гэж зарим судлаач үзэж байгааг бид дэмжиж байна. Жишээ нь, зам байгуулалт, орон нутгийн татвар, нийгмийн хэв журмыг сахиулах, боловсрол, соёл, эрүүл мэндийн үйлчилгээ гэх мэтийг цэвэр нийгэмлэгийн, эсхүл цэвэр төрийн хэрэг гэж хэлэх боломжгүй...”¹

Эцсийн дүнд иймэрхүү асуудлууд нь нутгийн иргэдийн хамтын нийгэмлэгийн ч, бүхэлдээ төрийн ч аль алины нь ашиг сонирхлын асуудал мөн. Үүнээс гадна нутгийн өөрийн удирдлагад хувийн болон нийтийн эрх зүйн /засаглах/ суурь ойлголт, зарчмуудын хослол илт байгаа бөгөөд нийтийн удирдлагын хүрээнд төрийн үүрэг нь ноёрхох хандлагатай болсоор байгааг хүлээн зөвшөөрөх ёстой.

Нутгийн өөрийн удирдлагын нийгмийн онолын талаархи шүүмжлэл нутгийн өөрийн удирдлагын төрийн хэмээх онолыг боловсруулах, цаашид хөгжүүлэхэд түлхэц болсон. А.И.Черкасовын дүгнэлтийг бүхэлд нь зөвшөөрөн, “XIX зууны хоёрдугаар хагаст хүмүүний мөн чанар, түүний боломжууд, нийгмийн дээд зорилгод хүрэхэд нэгжийн үүргийг дээдэлсэн “нийгмийн (общественная)” онол нь, “энгийн хүний хуучинсаг үзэл (консерватизм)”-ийг илт үл тоомсорлосон, нийгмийн хамтын хүчнүүдийн тодорхой түвшний үр ашиггүй байдал нь аажмаар нутгийн өөрийн удирдлагын “төрийн” хэмээх онолд байр сууриа тавьж өгсөн...”² гэдгийг тэмдэглэж байна.

Төрийн онолын суурь үзэл санаануудыг XIX зууны германы томоохон эрдэмтэн Л.Штейн, Р.Гнейст нар томьёолсон. Орост энэ онолыг В.П.Безобразов, Н.И.Лазаревский, А.Д.Градовский, И.А.Тарасов нар дэмждэг байсан. Энэ онолоор нутгийн өөрийн удирдлага нь юуны өмнө төрийн удирдлагын орон нутаг дахь зохион байгуулалтын нэг хэлбэр,

1 Дам эшлэл: Игнатов В.Г., Рудная В.И. Местное самоуправление. Ростов н/ Д. Феникс, 2003. х.27

2 Үзэх: Черкасов И.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.13

төрийн тогтолцооны нэг хэсэг болж байсан.

Ийнхүү Э.И.Лазаревский нутгийн өөрийн удирдлагын мөн чанарыг дараах дөрвөн зүйлээр томъёолсон:

- 1) нутгийн өөрийн удирдлага гэж төрөөс даалгасны дагуу засгийн газрын эрхийг хэрэгжүүлэхийг хэлнэ;
- 2) нутгийн өөрийн удирдлага бол төрийн удирдлагын орон нутгийн зорилтыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа;
- 3) нутгийн өөрийн удирдлага нь төрийн удирдлагын бодлогыг төр өөрөө хэрэгжүүлж байгаа явдал мөн;
- 4) нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага нь төрийн өөрийнх нь байгууллага, төлөөлөгч мөн¹.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээ, эрх зүйн байдал, гэдгээрийн тодорхойлолтыг хуульчлах шаардлагатай болохыг XIX зууны дунд үед В.П.Безобразов тэмдэглэн хэлсэн бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлагын агуулга нь “хуулиар удирдах болон хуулиар дамжуулж удирдах”²-д оршино гэж үзсэн. Өөрөө удирдах байгууллага хуульд заасан эрх хэмжээний хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах эрх эдлэхийн зэрэгцээгээр мөн төрийн засаглалын шинжийг хүлээн зөвшөөрсөн. В.П.Безобразовын онолын байр суурь нь нутгийн өөрийн удирдлага болон төвлөрсөн удирдлага бол засаглалын нэгдсэн удирдлагын хоёр тал мөн гэдэг дээр үндэслэжээ.

А.Д.Градовский “нутгийн өөрийн удирдлагыг нийтийн удирдлага /публичное управление/-ын эрх мэдлийн хуваарилалтын нэг төрөл гэж үзэж байсан.

Өөрийн удирдлага бол төв засгийн газрын үйл ажиллагаагаар хангагдаж чадахгүй олон янзын ашиг сонирхлын үр дүн мөн³.

Хувьсгалын өмнөх үеийн төрийн эрх зүйн нэрт судлаач Б.Н.Чичериний судалж үзсэнээр:

нутгийн өөрийн удирдлага нь төвлөрсөн удирдлагатай уялдсан байх ёстой, учир нь төр үйл ажиллагааны нэгдмэл байдлыг шаарддаг, ялангуяа дотоод хэрэгтээ. Тодорхой нутагт өөрийн хэрэгцээ шаардлага байх бөгөөд үүнийг нутгийн өөрийн удирдлага хамгийн илүүтэйгээр

1 Дам эшлэл: Основные теория местного управления: происхождение и развитие. М., 1996.С.19.

2 Үзэх: Безобразов В.П. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 321.

3 Дам эшлэл: Основные теория местного управления: происхождение и развитие. М., 1996.С.13.

хангана. Гэвч нөгөө талаас, орон нутгийн ашиг сонирхол нь нийтийн ашиг сонирхолтой нягт холбоотой байдаг учраас нутгийн өөрийн удирдлагыг орон нутгийн байгууллагын үйл ажиллагааны цорын ганц үндсэн шинж гэж үзэж болохгүй.”¹

Нутгийн өөрийн удирдлагад засгийн газрын, нийтийн гэсэн хоёр үндсэн шинжийг олж харж байсан нь Б.Н.Чичерины гол санаа байсан. Энэхүү “хоёрдмол байдал”-ыг тус эрдэмтэн тодорхой холбоодын үйл ажиллагаанаас “цэвэр төрийн хүрээг” ялгах шаардлагаар тайлбарлаж байсан.

Нутгийн өөрийн удирдлагын “төрийн” онолын дүн шинжилгээнд тулгуурлан, төрийн онолын “нутгийн өөрийн удирдлага нь төрийн удирдлагын хэлбэр мөн” гэж үздэг А.И.Елистратовын ерөнхий дүгнэлтэй санал нэгдэж болох юм².

Ийнхүү энэ шинжлэх ухаан-эрх зүйн үзэл баримтлалын гаргалгаанаас үзэхэд нутгийн өөрийн удирдлага нь орон нутаг дахь төрийн удирдлагын зохион байгуулалтын хэлбэрийн нэг мөн. Гагцхүү төрийн төвлөрсөн удирдлагаас ялгаатай нь нутгийн өөрийн удирдлагыг төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хэрэгжүүлдэггүй, харин удирдлагын үр дүн өөрсдөд нь шууд хамаарах нутгийн оршин суугчид хэрэгжүүлдэг. Орчин цагийн Орос улс, түүнчлэн Европын ихэнх улс орны хувьд энэхүү онолыг баримтлагчдын нэг талаас, цэвэр олон нийтийн” буюу өөрөөр хэлбэл, нутгийн, нөгөө талаас, төрийн асуудлыг тусгаарлах боломжгүй учир нь төрийн асуудал нь зөвхөн орон нутгийнхаас гадна улсын ашиг сонирхлыг бүхэлд нь илэрхийлдэг гэсэн дүгнэлт зарчмын чухал ач холбогдолтой. Төрийн онолыг баримтлагчдын дүгнэлтээр төрийн удирдлагын тодорхой хүрээг орон нутгийн хамт олны эрх мэдэлд шилжүүлэх нь орон нутгийн түвшинд зохицуулалтыг дээд хэмжээнд үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх нөхцөлийг хангах зорилгоос үүдэн гардаг.

Энэхүү номлолыг баримтлагчдын үзэж байгаагаар орон нутаг дахь төрийн захиргааны буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь нь хатуу шатлан захирах ёсонд үндэслэж, удирдлагын дээд шатны байгууллагын шийдвэрийг биелүүлэхээр зохион байгуулагддаг бөгөөд нутгийн үйл хэрэгт бодитой биш гэхэд дам байдлаар сонирхолтой байна. Шатлан захирагдах бүтэцтэй нөхцөлд дээрх төрийн захиргааны байгууллагад санал санаачлага, хараат бус байдал гэх мэт нутгийн өөрийн удирдлагын шинжүүд байдаггүй. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын төлөөлөгчийн хувьд бол хот болон тосгоны хүн амын нутгийн өөрийн удирдлагын хэрэгцээ нь ямар

1 Дам эшлэл Л.Е. Лаптев. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 207

2 Үзэх: Елистратов А.И. Очерки административного права. М.,1923.х.48.

нэг байдлаар хийсвэр зүйл биш гэдэг факт нь хүн амын өөрийн зохион байгуулалтын шалгуур мөн. Төвөөс томилогдсон түшмэдээс нутгийн хүн амын төлөөлөгчийн ялгаатай тал нь тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн ашиг сонирхол тэдэнд ямагт тодорхой, илүү ач холбогдолтой бөгөөд ажилдаа хайхрамжгүй хандах, гаргасан алдаа зэрэг нь тухайн нэгжид эзлэх түүний байр суурьт шууд нөлөөлдөг. Нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын онцлог нь газар нутаг, цаг хугацааны хүчин зүйл, бодитой байгаа санхүүгийн хэрэгсэл болон материаллаг нөөцийг өдөр тутам тооцож үзэхийг шаарддаг. Ингэхдээ зөвхөн ерөнхий журам, зааварчлагыг баримтлан урьдчилан төлөвлөсөн удирдлагыг ямар ч хөдөлгөөнгүйгээр хэрэгжүүлэх боломжгүй. Нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх явцад ихэнх шийдвэрийг гүйцэтгэгч чөлөөт, бие даасан байдлаар, тохиолдол тус бүрийн онцлогийг харгалзан, шууд гаргана. Энэхүү хандлага хэдийгээр дэвшилттэй сайн талтай боловч бас сөрөг талуудтай, тодруулбал, ийм эрх мэдэл бүхий удирдлага энэхүү эрх мэдлээ хяналтын механизм үйлчилж байхад хүртэл урвуулан ашиглах өргөн боломж байдаг. Ийм тохиолдолд шүүхээр хариуцлага хүлээлгэх бараг боломжгүй, учир нь энд гэмт хэргийн тухай биш харин хуульд заасан эрх хэмжээнийхээ хүрээнд гаргасан удирдлагын шийдвэр хэр оновчтой, үр ашигтай болох талаар ярих хэрэгтэй болно.

Үүнтэй ижил төстэй тохиолдлуудад ч захиргааны хяналт (шалгалт) ч хангалттай баталгаа болж чаддаггүй, учир нь бас л орон нутгийн нөхцөлийг бодитой, иж бүрэн үнэлж мэдэхгүй төрийн албан хаагч хяналтыг хэрэгжүүлдэг. Ер нь ч төвийн хяналтын хүрээ хязгаар нь ч тогтвортой бус байдаг. Тухайн орон нутгийн оршин суугч-хүн амын төлөөлөгчдөд нутгийн өөрийн удирдлагыг итгэж даатгасан нөхцөлд энэ асуудлыг хялбархан шийддэг. Гол нь нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлж байгаа сонгогдсон байгууллага нь тухайн нутаг дэвсгэрийн хүн амын шууд хяналт дор үйл ажиллагаа явуулдагт оршино.

Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай төрийн онол нь XIX зууны сүүлийн хагасаас XX зууны эхэн хүртэлх хугацааны бодит байдлын өөрчлөлттэй холбоотой үүссэн. Хотжилт, аж үйлдвэржилт хөгжихийн хирээр зарим нутаг дэвсгэрийн бие даасан байдал, өөрийгөө хангах байдал мэдэгдэхүйц буурсан. Шинжлэх ухаан-техникийн ололт амьдралд нэвтэрснээр санхүүгийн нөөц, аж үйлдвэрлэл томоохон хотуудад төвлөрч, худалдаа өргөн хөгжсөнөөр орон нутгийн боловсрол, эдийн засаг, нийгмийн амьдрал нийт улсын бодлого болон бусад муж, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдээс илүү хамааралтай болсон.

Засгийн газар аль болох бага хэмжээнд удирдаж (захирч) байвал илүү сайн гэдэг үзэл санаа нь бүх нийтийн сайн сайхны төлөө төрийн тухай үзэл санаанд байр тавьж өгсөн. Бүх нийтийн сайн сайхны төлөө төрийн эрх хэмжээ нь зөвхөн хамгаалах, зохицуулах чиг үүргээр хязгаарлагдахгүй. Нутгийн байгууллагууд төв байгууллагуудад тусламж хүсэж байнга хандах болсон, харин төв нь орон нутгийн байгууллагад тусламж үзүүлэхийн зэрэгцээгээр хууль болон өөрийн шийдвэрийн хэрэгжилт орон нутагт зохистой хэрэгжиж байгаа эсэх, Засгийн газраас хуваарилсан төсвийн хөрөнгийг холбогдох зүйлд зарцуулсан эсэхэд анхааралтай хяналт тавих болсон.

А.И.Черкасов энэхүү хандлагыг шүүмжлэлтэйгээр үнэлж ийнхүү тэмдэглэсэн: “Төв засгийн газар орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагатай харилцах харилцаанд ийнхүү удирдан чиглүүлэх, өрсөлдөх шатны үүргийг гүйцэтгэж эхэлсэн.”¹

Дээрх агуулгаас Л.Штейн, Р.Гнейст нар нутгийн өөрийн удирдлагыг тодорхойлох шинжийн асуудлаар эсрэг байр суурьтай байсныг хүлээн зөвшөөрөх ёстой. Үүний дүнд нутгийн өөрийн удирдлагын тухай төрийн онолын хоёр урсгал үүссэн: Р.Гнейстийн-улс төрийн, Л.Штейнийн-хууль зүйн урсгал.

Л.Штейнийн хууль зүйн урсгалыг эрдэмтэд, төрийн ажилтнуудын хүрээнд хүлээн зөвшөөрсөн, энэ урсгалын дагуу нутгийн өөрийн удирдлагын хараат бус байдлын үндсийг шууд төрийн бүтцүүд бүрдүүлэх бус харин орон нутгийн байгууллагууд бүрдүүлдэг. Эдгээр байгууллагад төр өөрөө удирдлагынхаа зарим зорилтын хэрэгжилтийг ногдуулдаг. Л.Штейнийн үзэж байгаагаар өөрийгөө удирдаж байгаа нутаг дэвсгэрийн хамт олон нь эрх зүйн байдлын хувьд эрх зүйн субъект, “онцлог хуулийн этгээд” бөгөөд төртэй эрх зүйн харилцаа тогтоодог. Яг энэ л нөхцөл байдал нутгийн өөрийн удирдлагын институтыг төрийн байгууллагаас ялгах ёстой бөгөөд төрийн байгууллага нь төрийн нэрийн өмнөөс (эсхүл төрийн даалгаснаар) үйл ажиллагаа явуулж, төрийн ашиг сонирхлыг тэргүүн ээлжинд хамгаалдаг. Тэдэнд төрийн байгуулалтын бодлогоос ялгах “өөрийн” орон нутгийн ашиг сонирхол байхгүй. Эндээс үзэхэд өмнө дурдсан хүчин зүйлүүдийг үндэслэн төр болон төрийн байгууллагууд хооронд (орон нутгийн байгууллагыг оролцуулаад) эрх зүйн харилцаа үүсгэх боломжгүй болж байна.

Л.Штейнийн үзэж байгаагаар төрд хувь хүний нэгэн адил өөрийн хүсэл зориг, үйл ажиллагааны хүрээ бий. Төрийн хүсэл зориг нь хууль тогтоомжоор, үйл ажиллагаа нь Засгийн газар, чөлөөт удирдлагын төрлөөр илэрдэг. Л.Штейн үйл ажиллагааг нь “холбооны байгуулалт”, “чөлөөт

1 Дам эшлэл: Черкасов А.И. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 15

удирдлага” хоёрт хуваасан. Өөрийн удирдлагын шаталсан тогтолцооны хүрээ, төрийн байгууллагын бүтцэд л хүн амын өөрийгөө зохион байгуулах ажиллагааны төрийн мөн чанар зүй ёсоор илэрнэ. Мэдээж, буруу шалгуур, дүгнэлт дээр үндэслэсэн үзэл баримтлал үнэн зөв байж чадахгүй. Нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцооны талаарх Л.Штейнийн онолын үндэс нь агуулгын хувьд нэг талыг баримталсан бөгөөд нийгмийн амьдралын байж болох хувилбарууд, олон төрлийг огт авч үзэж тайлбарлаагүй. Ингэснээр энэ урсгал нь онолын хатуу шинжтэй биш болж, улмаар эрдэмтэн судлаачдын шүүмжийн бай болжээ.

XIX зууны эцэс рүү Орос болон европын бусад улсуудад мөн адил хоёрдмол /дуалист/ үзлийн онол их дэлгэрсэн нь нийгмийн болон төрийн онолуудын холимог маягийн онол болсон. Түүний орчин үеийн тайлбарыг Т.Маунц, О.Зеевальд зэрэг германы эрдэмтдийн бүтээлээс харж болно. Энэ үзэл баримтлалд нутгийн өөрийн удирдлагын төрийн онолын элементүүд ноёрхох байр суурийг эзэлдгийг тэмдэглэх ёстой. Ингэснээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын институтийг “төржүүлэх” магадлал оршин тогтнож байна. Энэ нь орчин үеийн Орос болон ТУХН-ийн гишүүн орнуудын тухайд бүгдэд нь тулгамдсан асуудал болоод байна.

Т.Маунц “Германы үндсэн хуулийн эрх зүй” нэртэй суурь шинжтэй хамтын бүтээлдээ, олон нийтийн өөрийн удирдлага нь зөвхөн өөрийн бүрэн эрхийн хэмжээнд явуулж байгаа үйл ажиллагаагаар баталгаажна гэдгийг заагаад коммуны удирдлагын баталгаа нь Германы Үндсэн хуулийн 28 дугаар зүйлд тусгалаа олсон, ийм учраас төрийн нутаг дэвсгэрийн нэгдэлийн нэгэн адил олон нийт нь өөрийн эрхийг анхлан тээгч мөн гэсэн. Коммуны нутаг дэвсгэрийн нэгдэл дэх нийтийн засаглал нь бүр төрийн эрх мэдлийн нэгдмэл байдал, тусгаар байдлыг төрийн бүтцийн бүрэн эрхийг тодорхойлоход харгалзсан үзсэн ч ард түмнээс шууд гарвалтай, зөвхөн нутаг дэвсгэрийн хамт олны бүтцэд (төрөөс) олгогдсон, өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн түвшинд хүлээн зөвшөөрөгдсөн юм¹.

Нутгийн өөрийн удирдлагын эрхлэх асуудлыг бүрдүүлэх механизм нь энэхүү үзэл баримтлалыг нотолж байгаа юм. Практикаас үзэхэд, хүн амын зүгээс нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад хэд хэдэн чиг үүрэг /хамтын нийгэмлэгт ач холбогдол бүхий/-ийг хэрэгжүүлүүлэхээр даалгадаг бол үүний зэрэгцээ төрийн зүгээс ч хэд хэдэн асуудал /зөвхөн тухайн орон нутгийн хамт олны ашиг сонирхлын үүднээс бус бүхэлдээ төрийн нийтлэг ашиг сонирхлын үүднээс/-ыг шийдвэрлүүлэхээр нутгийн өөрийн удирдлагад мөн даалгадаг явдал нь тухайн механизмын үндсийг бүрдүүлдэг. Ингэснээр

1 Үзэх, Германы Үндсэн хуулийн эрх зүй: II боть, М, 1994. 14 дүгээр хуудас

хоёрдмол байдал нь бидний үзэж байгаагаар юуны өмнө хүн амын (шууд ардчиллын хүрээнд) болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг өөрийн болон төрийн ашиг сонирхлыг зохистой хослуулах дээр үндэслэдэг. Энэ нь нэг талаас-орон нутгийн сонгуулийн үндсэн дээр байгуулагдах нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь өөрийн хөгжлийг гол болгодог бол, нөгөө талаас-нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын аливаа нэгж нь төрийн нэг хэсгийн хувьд хүчирхэг, нэгдсэн нийтийн засаглалыг бүрдүүлэхэд хүргэдэг.

Орчин үеийн хөгжингүй улсуудад нийтийн засаглал нь үнэхээр нэгдмэл байх ёстой. Гэвч иймэрхүү алгоритмыг нэг бол удирдлагын төвлөрлийн, эсхүл удирдлагын төвлөрлийг сааруулах механизмаар дамжуулан хангаж болно. Төвлөрөл гэж нийтийн засгийн бүх түвшин (үндэсний, бүсийн болон нутгийн өөрийн удирдлагын)-г төрөөс шууд удирдах тогтолцоог хэлэх бол төвлөрлийг сааруулахын агуулга нь орон нутагт удирдлагыг эрх барих сонгогдсон байгууллага хэрэгжүүлэхийг хэлнэ. Гэхдээ энэ тохиолдолд ч төрийн удирдлагаас татгалзах бараг боломжгүй. Учир нь нутгийн удирдлагыг бүс нутгийн болон орон нутгийн төрийн байгууллагад шилжүүлэх замаар хэрэгжүүлдэг. Бүс нутгийн болон нутгийн төрийн байгууллага нь төрийн байгууллага байхын зэрэгцээгээр ард түмний төлөөлөгч байдаг.

Тийм ч учраас нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг /ахуйн болон улс төрийн түвшинд/ ардын засгийн онцгой хэлбэр гэж авч үзэх нь маш чухал гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой. Энэ нутгийн өөрийн удирдлага институт, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны хувьд нийтийн засаглалын бусад байгууллагуудтай системийн харилцан уялдаанд оршдог нийтийн засаглалын нэгдсэн тогтолцооны, тодруулбал, төрийн засаглалын бүрэлдэхүүн хэсэг гэдэг утгыг агуулдагт оршино.

А.Р.Еремина “нутгийн өөрийн удирдлагыг төрт ёсны бодит бөгөөд утопи бус талаас нь л авч үзэхэд хэрэглэх бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлага өөрийн эх сурвалжийг төрөөс аваад зогсохгүй, бүхэлдээ төрт ёсны дотор зохион байгуулагдаж байдаг. Нутгийн өөрийн удирдлагын сэдэв нь зөвхөн номлол-онолын болон аналитик-прагматик бүтээлүүдэд ч бус, түүнчлэн нийгмийн практикт нийтийн удирдлагын төвлөрлийг сааруулах сэдэвтэй давхцдаг.”¹

¹ Үзэх: Еремин А.Р. Местное самоуправление как децентрализованная форма организации публичной власти в государстве// Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын материал. Москва, 2005 оны 4 сарын 7-9. //Под ред С.Атасьяна. М. ТК “Велби”, 2006. Х 302

Эндээс харахад нутгийн өөрийн удирдлагыг төрийн удирдлагатай сөргүүлэн тавих нь тийм ч зөв биш болж таарч байгаа бөгөөд эдгээрийн аль нь ч нийтийн эрх зүйн шинжтэй, тиймээс ч удирдлагын нэгдсэн системийг бүрдүүлдэг болохыг цаашид нарийвчлан авч үзнэ.

Төр болон нутгийн өөрийн удирдлагын харилцан хамаарлыг авч үзэхдээ Е.М.Ковешников, нутгийн өөрийн удирдлага нь иргэний нийгмийн харьцангуй бие даасан институтц, төрийн эрх мэдлийн байгууллагын тогтолцоонд үл хамаарах атлаа орчин үеийн нийгмийн төрийн эрх зүйн бүтцэд онцгой үүрэг гүйцэтгэдэг гэдгийг харуулж байна. Тухайлбал, орон нутгийн ач холбогдолтой асуудлыг бие даан шийдвэрлэх боломжийг оршин суугчдад олгож, улмаар тэднийг төрийн хэргийг шийдвэрлэхэд оролцох оролцоог хангаснаар ардчиллын шууд болон төлөөллийн хэлбэрүүдийг бодитой болгодог¹.

Ийм маягаар нутгийн өөрийн удирдлага нь төрийн эрх мэдлийн нэгэн адил, нийтийн засаглалын өөр өөр хэлбэр байдаг шиг төрийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлага нь нийгмийн нэгдмэл удирдлагын өөр өөр хэлбэрийн агуулдаг. Гэхдээ энд тэдгээрийг зөвхөн үйл ажиллагааны нийтийн шинжээс гадна, арга барилын нэгдмэл байдал нэгтгэж байна; үүний зэрэгцээгээр нутгийн өөрийн удирдлагын юуны өмнө тухайн нутаг дэвсгэрийн хүн амд чиглэсэн байдал, мөн төр нь өөрийн шийдвэрийг иргэн, бусад этгээд гэх мэт тодорхой хүрээний хүмүүст хандаж гаргадаг зэрэг онцлогийг дурдахгүй байж болохгүй.

Орон нутгийн эрх зүйн орчин үеийн номлолд ОХУ-д нутгийн өөрийн удирдлага нь ямар онол дээр тулгуурласан тухай нэгдмэл хандлага байхгүй байна. Тухайлбал, И.И.Овчинниковын хэлснээр Нутгийн өөрийн удирдах ёсны тухай Европын Харти (Орос Улс ч дагаж мөрдөх ёстой)-йн хэм хэмжээнүүд нутгийн өөрийн удирдлагын хоёрдмол байдлын онолын үзэл баримтлалыг үндэслэл болгосон боловч судлаачийн үзэж байгаагаар ОХУ өнөөдөр нутгийн өөрийн удирдлагын төрийн онолыг хэрэгжүүлэхээр оролдож байна². Н.В.Постовой мөн ийм байр суурийг баримталж байна³.

Дээрх эрдэмтэдтэй мэтгэлцэхдээ Оросын нэрт эрдэмтэн Н.Л.Пешиний эшлэснээр:

1 Үзэх: Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.2001. х 38

2 Үзэх: Овчинников И.И. Ардын засгийн тогтолцоон дахь нутгийн өөрийн удирдлага, М. 1999, х 12-75-аас харна уу

3 Үзэх: Постовой Н.В. Нутгийн өөрийн удирдлага. Асуудал болон цаашдын төлөв. М.2002.

Одоогоор энэхүү байр суурь нь тийм ч маргаангүй зүйл биш харагдаж байна. Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай төрийн онолын хэрэгжүүлэлт нь орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлыг шийдвэрлэдэг нутгийн бүхий л институтуудыг төрийн болгох, төрийн удирдлагын байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг нэгдсэн нэг системд нэгтгэхийг ойлгоно. Бидний харж байгаагаар практикт ийм зүйл болохгүй байна. Нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэл нь нутгийн өөрийн удирдлагыг төрийн эрх мэдэлтэй бүрэн нийлүүлэхэд чиглээгүй, харин зөвхөн төрийн болон төрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байгаа нутгийн байгууллагын холбоог бэхжүүлэхэд оршино. Ингэхдээ нутгийн өөрийн удирдлага нь түүнийг төрөөс ялгаатайг харуулдаг өөрийн онцлог талаа хадгалдаг, тийм учраас ОХУ дахь нутгийн өөрийн удирдлагын зохицуулалт нь нутгийн өөрийн удирдлагын хоёрдмол байдлын онол (түүнийг хэрэгжүүлэх буруу практик нь захиргааны загварт анхаарлыг шилжүүлэх, төрийн эрх мэдлийн тогтолцоонд нутгийн өөрийн удирдлага хэт холилдох бол өөр асуудал) дээр тулгуурласан гэдэг нь зөв юм. Төр нь шинэчлэлийн явцад нутгийн өөрийн удирдлагын нийгмийн суурь баазыг одоохондоо бүрэн халчихаагүй, харин зөвхөн тодорхой хэмжээнд хадгалж, зөвхөн түүний төрийн үндсийг тодорхой хэмжээнд бэхжүүлж байна...¹.

Одоогоор ОХУ буюу ТУХН-ийн гишүүн бусад орнуудад орон нутгийн эрх мэдлийг нийтэд нь төржүүлэх үзэгдэл явагдаж байна гэх үндэслэл одоохондоо байхгүй гэсэн Пешины шинжлэх ухаанч байр суурьтай үндсэндээ санал нэгдэж болно. Хуучин ЗСБНХУ-ын бүх улсуудад нутгийн өөрийн удирдлагыг төрийн байгууллагын тогтолцоонд оруулахгүй гэсэн суурь заалт үндсэн хуулийн түвшинд хадгалагдсан хэвээр байна. Үүний үр дүнд нутгийн өөрийн удирдлага нийтийн институт хэлбэрээр хадгалагдсаар байна. Үүгээр ч зогсохгүй нутгийн өөрийн удирдах байгууллагууд өөрийн бүрэн эрхийн хэмжээнд үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Үүгээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь төрөөс зохион байгуулалттайгаар тусгаарлагдах процесс ажиглагдаж (наад зах нь *de jure*) байгаа бөгөөд энэ нь бүрэн эрхт байдал, ардчиллын үзэл баримтлалыг бүхэлд нь баталгаажуулж байдаг.

Энэ дурдсан нөхцөл байдал зөвлөлт засаг задарсны дараах орчинд (Белорусь, Казахстанд хүртэл) нутгийн өөрийн удирдлагын тухай төрийн онол абсолют байдал үүсгэх боломжийг олгодоггүй: хүн амын өөрийн

¹ Дам эшлэл: Н.Л.Пешин. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы развития конституционно-правовой модели, М., Статут, 2007. х. 113-114

зохион байгуулалт, нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлага нь ямар ч байсан нийтийн засгийн энэхүү төрлийг төрийн төвлөрсөн удирдлагаас ялгарах онцлогийг нь хадгалдаг.

Гэхдээ нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн загварын элементүүд хадгалагдахын зэрэгцээгээр ОХУ-ын тухайд бол нутгийн өөрийн удирдлагыг алгуур төржүүлэх үйл явц явагдаж байгаа нь мөн илт байна. Өөрөөр хэлбэл, хоёрдмол загварын хүрээнд орон нутгийн хэргийг удирдах удирдлагыг төрийн онолын тал руу дээр дурдсан үзэл баримтлал хэлбийлгэсэн. Аль ч тохиолдолд өнөөгийн Орос болон ТУХН-ийн гишүүн бусад оронд нутгийн удирдлагад төрийн удирдлагын үүрэг роль хүчирхэгжих хандлагатай байгааг итгэлтэйгээр тэмдэглэх ёстой. Үүнийг өөрийн нэгэн бүтээлдээ Оросын нэрт эрдэмтэн В.И.Васильевын авсан жишээнээс харж болно:

Нутгийн өөрийн удирдлагын бие даасан байдлын хязгаарлалт нь орон нутгийн төсөв санхүүгийн шилжүүлэг болон бусад түвшний төсвөөс хэрхэн хамаарах хамаарлын өсөлтөөр илт харагддаг. Орон нутгийн төсөвт орох татварын орлогын хэмжээ хэлбэрэлтгүй буурсаар, харин санхүүгийн тусламжийн хэмжээ өссөөр байна. Мөн зарим тохиолдолд эдгээр санхүүгийн тусламжийг орон нутаг тодорхой амжилтад хүрэх нөхцөлөөр олгож байна. Нутгийн өөрийн удирдлага нь төрийн санхүүгийн тусалцаанаас бодитойгоор хамааралтай болж байна. Үүнээс гадна, орон нутгийн татварын болон татварын бус орлогын хэмжээ нь тооцоолсон санхүү-эдийн засгийн үндэслэлийн зарлагын үзүүлэлтэд тохирохгүй байгаа Холбооны 131-ФЗ тоот хууль... 2006, 2007 онд эдгээр нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 22 хувь буюу ДНБ-ий 42 хувь гэсэн тооцооноос доогуур байсан¹.

Үүнээс гадна нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон ажилтны хариуцлагатай ямар нэг хэмжээгээр холбоотой өөрийн удирдлагын тухай оросын хүчин төгөлдөр мөрдөж байгаа хуулиудын суурь заалтуудад шүүмжлэлтэйгээр дүгнэлт хийх юм бол энэ хүрээнд холбооны төрийн зохицуулалтын хэмжээ нэмэгдсэн гэдэгт итгэлтэй болох болно.

Үүнтэй холбоотойгоор нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, албан тушаалтны хариуцлагын судалгааны хүрээний мэргэжилтэн Н.Н.Черногорын шинжлэх ухааны байр суурь нь нэлээд итгэл үнэмшилтэй харагддаг. Тухайлбал:

1 Васильев В.И. Муниципальное право в России. Учебник, М., Юстицинформ, 2012. х 186

...нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, албан тушаалтны хариуцлагын институтцийн шинэчлэл нутгийн удирдах байгууллагыг ардчилах чиглэлээр биш харин улс оронд эрх мэдлийг ихэнхдээ босоо чиглэлд бэхжүүлэхээр илүү “ажиллаж” байна. Нийгмийн эдгээр харилцааны холбооны зохицуулалт цаашид өргөснө гэж таамаглаж болох бөгөөд цаашид төлөөллийн байгууллагыг эргүүлэн татах, тараах, нутгийн удирдах байгууллагын удирдлагыг огцруулах, чөлөөлөх тухайд хийсэн шиг холбооны хуулийн хэм хэмжээ-зарчмыг тодорхой болгох замаар дээрх зохицуулалтуудыг өргөсгөх хамгийн магадлалтай юм. Энэ нь нэг талаас, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хариуцлагын механизмыг дүрмээрээ тогтоох эрхийг зөрчихгүй, харин нөгөө талаас, (2012.09.18 №364 ЗХШ, 2012.10.23 №616 тушаал) нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээ тогтоох боломжийг цаашид хязгаарлана¹.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь “Орон нутгийн чанартай асуудал”-ын эрх зүйн хүрээнд харьцангуй бие даасан байх боловч үндсэн хууль болон бусад хуулиар тогтоосон хязгаарт хамаарахгүй болохоороо төрийн аппаратын нэг хэсэг болдог. Нутгийн өөрийн удирдлагын хоёрдмол байдлын үзэл баримтлал нь төрийн салшгүй, бүрэлдэхүүн хэсэг, мөн түүнчлэн нийгмийн удирдлагын бие даасан тогтолцоо гэсэн хоёр туйлын үзэл санааны хоорондын тодорхой буулт хийхээр илэрнэ. Өнөөдрийн хувьд оросын нутгийн өөрийн удирдлагын мөн чанар нь (гадаадын олон улс орнуудынхтай адил) чухам яг энэ номлолоор харьцангуй бүрэн тодорхойлогдож байна.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, албан тушаалтнуудыг тухайн нутгийн хүн ам шууд, эсхүл тэдгээрийн сонгосон төлөөлөгчид бүрдүүлдэг. ОХУ-ын нутгийн өөрийн удирдлага нь орон нутгийн хэмжээний маш өргөн хүрээний асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрхтэй байдаг. Үүний зэрэгцээгээр нутгийн удирдлагыг нийтийн засгийн тодорхой түвшин гэж тооцдог. Тийм ч учраас түүний шийдвэр нь заавал биелэгдэх шинжтэй. Холбооны болон бүсийн нутгийн өөрийн удирдлагын хууль тогтоомжийн дагуу нутгийн өөрийн удирдлага нь төрийн эрх барих байгууллагуудын тогтолцоотой, юуны өмнө ОХУ-ын субъектуудын түвшний байгууллагуудтай маш их холбоотой. Агуулгын хувьд энэ нь зөвхөн иргэний нийгэм, төр хоёрын хоорондын холбох цэг байгаад зогсохгүй орон нутгийн түвшинд төрийн

1 Черногор Н.Н. Модернизация институтов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в ходе муниципальной реформы //Реформы местного самоуправления в Российской Федерации/ Под общ ред. Т.Я.Хабриевой М.,

нэрийн өмнөөс түүний засаглах бүрэн эрхийг нь хэрэгжүүлдэг төлөөлөгч болдог.

Үүний зэрэгцээгээр энэхүү “төлөөлөгч” нь орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хүн амаас тодорхой хэмжээнд хэлбэрийн төдий ч болов хамаарах бөгөөд тэдгээрийн ашиг сонирхлыг төлөөлөхөөр байгаа юм шиг байдаг. Энэ нь нутгийн өөрийн удирдлагыг нийгмийн институтцийн шинжтэй болгодог. Тийм учраас нутгийн удирдлагыг нийгмийн зарим тодорхой шинжийг агуулсан төрийн мөн чанартай гэж хэлэх боломж олгодог. Энэ шинж нь хэдийгээр орон нутгийн болон төрийн ашиг сонирхлын харьцаа нь төрийн ашиг сонирхлын тал руу илт хазайсан байсан ч орон нутгийн ашиг сонирхлыг төр засгийн түвшин хүртэл дамжуулах боломжийг нутгийн зохион байгуулалтын нэгжид харьяалах хүн амд олгодог. Тийм байсан ч ОХУ дахь нутгийн өөрийн удирдах байгууллага ийм байдлаараа урьдын адилаар төр засаг, иргэний нийгэм хоёрын хооронд цорын ганц холбогч хэвээр байсаар байна. Хоёрдмол байдлын онол нь нутгийн өөрийн удирдах байгууллага, төр засаг хоёр хэрхэн харилцах журмыг тогтоодоггүй учраас үүнийг бүрэн зөвшөөрдөг. Түүгээр ч барахгүй чухамхүү хоёрдмол байдлын үзэл баримтлал нь ийм давамгайлах хэрэгцээг тайлбарлах боломж олгодог.

Оросын (мөн европын олон орны) нутгийн өөрийн удирдлагын мөн чанар нь нутгийн өөрийн удирдлагын хоёрдмол онолын санаанд үндэслэсэн, уг онол ёсоор нутгийн өөрийн удирдлагын эх үндэс нь зөвхөн төрийн эрх мэдлээс эхтэй биш гэж тунхагладаг (гэвч энэ нь нутгийн өөрийн удирдлагын үндсийг бүрдүүлдэг), бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлага нь зарим талаар нийгмийн шинжтэй. Нутгийн өөрийн удирдлага нь өөрийн үйл ажиллагааны (орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудал) (онцгой) хүрээтэй байж болно гэсэн зүйлийг товчоор тодорхойлж болно.

Үүнтэй холбоотойгоор орон нутгийн чанартай асуудлыг зөвхөн орон нутгийн асуудал гэж нэрлэж болохгүй гэдгийг тэмдэглэх ёстой, учир нь холбооны болон бүс нутгийн хууль тогтоомжид тус асуудлыг зөвхөн нутгийн удирдах байгууллагын буюу эсхүл төрийн хүрээний асуудал гэж тодорхойлдоггүй. Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай 2003 оны хуулиар төрөөс нутгийн өөрийн удирдлагад шилжүүлсэн нийтийн бүрэн эрхийг баталгаажуулсан бөгөөд гүйцэтгэлийг нь төр хянаж байдаг. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хараат бус байдлыг төрийн эрх барих байгууллагаас хамгаалахын тулд орон нутгийн ач холбогдолтой зарим асуудлыг зөвхөн нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарах онцгой асуудал гэж ангилах, ингэснээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд төрийн оролцоог хязгаарлах нь зүйтэй мэт санагдаж байна.

Ийм маягийн зааглалт нь нутгийн өөрийн удирдлагын практикт ардчиллыг хөгжүүлэхэд тус дэмжлэг болно. Өөрөөр хэлбэл, нэг талаас, хүн ам өөрсдийгөө зохион байгуулах, өөрсдөө зохицуулах хүчтэй байх нөхцөлийг хангах, нөгөө талаас, нутгийн өөрийн удирдлагыг төрийн удирдлагын ашиг сонирхолд бүрэн захируулах байдлыг бий болгохгүй юм. Өмнө дурдсанчлан төр нь нутгийн өөрийн удирдлагад ямагт ашиг сонирхолтой байна, хэрэв тийм бол төр засгаас нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад тавих хяналтыг бий болгох процесст зохистой хэмжээний хязгаар тавих ёстой.

Дээр дурдсаныг товчлон дүгнэхдээ нийтийн засгийн тогтолцооны оршин тогтнох гол асуудал нь “төрийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлага нь нийгмийн удирдлагын онцгой төрлүүд болохынхоо хувьд нийгмийн удирдлагын бусад төрлөөс ялгаатай болох төрийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлагын хамгийн оновчтой харилцан зохицлыг тодорхойлох хэрэгцээ”¹ мөн гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Үүгээр нийтийн удирдлагын төрлүүдийн тухай асуудал дуусгавар болохгүй нь эргэлзээгүй. Түүний агуулгын мөн чанар болон үйл ажиллагааны онцлогийг тодорхойлох асуудлаар (юуны өмнө нутгийн өөрийн удирдлагын болон захиргааны эрх зүйд) шинжилгээ, суурь судалгаа хийх шаардлагатай гэж үздэг.

Хамгийн ерөнхий байдлаар тодорхойлоход тухайн асуудлыг цаашид судлах чиглэлд төрийн удирдлагын болон нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн чиг үүрэгт задлан шинжилгээ хийх, тэдгээрийн бүрэн эрхийн ялгаа заагийг тодорхойлох, төр холбогдох бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад тэдгээрийн харилцан нэгэндээ нөлөөлөх үйл ажиллагааны механизмыг нарийвчлан тодорхойлох чиглэлийг онцолж болно.

Орон нутгийн эрх зүйн онолын хүрээнд нийтийн удирдлагын механизмын зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох асуудлаар бие даасан судалгаа хийх шаардлагатай. Тухайлбал, нэг талаас, нутгийн өөрийн удирдлагын зохион байгуулалтын бүтэц (хэлбэр)-ийг тодорхойлох шалгуурыг нутгийн хүн амын бие даасан байдлын зарчмыг тооцон, нөгөө талаас, нийтийн удирдлагын үр нөлөөтэй байдлыг дээшлүүлэх шаардлагыг харгалзаж судалгаа хийх шаардлагатай.

Нийтийн удирдлагын ойлголт нь төрийн болон нутгийн өөрийн удирдлагын чиглэлээр удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг албан тушаалтны эрх зүйн байдлын тухай асуудлыг өөрөөр шийдэх боломж олгоно. Практикаас үзэхэд тэдгээрийн хувьд салбарын онцлог гэхээсээ илүү түгээмэл ерөнхий шинж чанартай байдаг учир “нийтийн албан хаагч” гэдэг ойлголтыг холбооны нэгдсэн хууль тогтоомжийн актад хуульчлах шаардлагатай юм.

1 Дам эшлэл: Ковешников Е.М. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.38.

Тогтоосон хязгаар дахь нутгийн өөрийн удирдлагын албаны онцлогийг бүхэлд нь болон нарийвчилсан байдлаар орон нутгийн зохион байгуулалтын нэгжийн хэм хэмжээний актад тусгаж болно. Нийтийн засаглалын, түүний дотор нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлыг эрх зүйн талаас тусад нь авч үзэх шаардлага бий. Эрх зүйн зохицуулалтын объектын системчилсэн шинжээс үүдэн удирдлагын үйл ажиллагааны олон талт асуудал, олон өөр байдлыг тооцсон харилцан уялдаатай эрх зүйн хэм хэмжээний актуудын цэгцтэй, логик үндэслэлтэй, харилцан холбоотой системийг бий болгох ёстой.

Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг хүлээн зөвшөөрч, баталгаажуулсан 1993 оны Үндсэн хуулийн 12 дугаар зүйлийн хэм хэмжээг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь төрөөс тусдаа эрх мэдэл бүхий институт байх тухай заалт биш, харин төрийн эрх мэдлийн олон шатлалтай тогтолцоог бүрдүүлэгч хэсэг бөгөөд улс орны төрийн системийн бусад бүрэлдэхүүн хэсгүүдээс чанарын хувьд ялгаатай гэж ойлгох ёстой. Төрийн тогтолцоо (удирдах нөлөөлөл үзүүлдэг тогтолцооны хувьд) болон нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоо маш нарийн харилцан салшгүй холбоотой бөгөөд тэдгээрийг төрийн болон нийгмийн түвшнээр зохиомлоор салгах нь зөв бишээр барахгүй зохистой бус юм. Нутгийн өөрийн удирдлага нь нийгмийн шинжийг агуулдаг боловч өөрийн мөн чанарын хувьд нийтийн эрх мэдлийн түвшин болохын тухайд төрийн эрх мэдэлтэй салшгүй холбоотой юм.

1.2. Нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын харилцан уялдааны асуудал

Нутгийн удирдлагатай холбогдолтой судалгаа-шинжилгээний бүтээлд нутгийн өөрийн удирдлагын хөгжил нь абсолютизмын сүйрэл, Холбооны болон үндсэн хуулийн үзэл санаа дэлгэрсэнтэй холбоотой гэсэн нэлээд тогтвортой үзэл санаа бүрдсэн байдаг¹.

Энэ агуулгаар Европын олон хотуудад нэг талаас-томоохон газрын эздийн, нөгөө талаас-хэмжээгүй эрхт хаант засгийн эрх мэдлийг багасгахад чиглэсэн коммуны өөрийн удирдлага үүссэн асуудал онцгой анхаарал татдаг. Чухам энэ нь Европод үүсэж, хожим нь дэлхийн бусад хэсэгт зарим талаар шинэчлэгдсэн орон нутгийн институт юм.

XVIII зууны эцсээс эхлэн XIX зууны гуравны нэгийн эхний хэсэгт

1 Лазаревский Э.И. Русское государственное право. 2 дугаар боть, х 216-217.

Их Британи болон англо-саксоны эрх зүйн уламжлалтай зарим улсуудад нутгийн хэргийг удирдах сонгогдсон байгууллага давамгайлсан, төвлөрлийг сааруулах удирдлагын тогтолцоо бий болсон. Энэ нь Франц, Испани, Итали, Португалд бий болсон нутгийн өөрийн удирдлагын институт дээр захиргааны хяналт, шууд оролцоо /“опека”/-г тогтоох захиргааны үндэс тавигдсан нутгийн өөрийн удирдлагын загвараас ялгаатай байсан. Тухайн асуудлаар түүх судлалд нутгийн удирдлагыг төвөөс томилсон төрийн албан хаагч хэрэгжүүлдэг, нутгийн өөрийн удирдлагыг хүн амаас байгуулсан сонгогдсон байгууллага хэрэгжүүлдэг гэсэн энэхүү нийгмийн хоёр үзэгдлийн хоорондын томоохон ялгаанд үндэслэсэн хатуу үзэл санаа бий болсон.

Жишээ нь, Н.А.Куфакова: “нутгийн өөрийн удирдлага гэдэгт хүн амаас шууд сонгосон, өөрөөр хэлбэл, сонгуулийн журмаар бий болсон нутгийн байгууллагуудын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг ойлгох, харин нутгийн удирдлага гэдэгт төв засгаас томилсон нутгийн байгууллагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг ойлгох нь зүйтэй”¹ гэсэнд анхаарлыг төвлөрүүлэхийг хичээж байна. Зарим харьцуулсан эрх зүйчид үүнтэй төстэй шинжлэх ухааны байр суурийг баримталж байна. “Хөрөнгөтөн орнуудын болон колоничлолоос чөлөөлөгдсөн улс орнуудын төрийн эрх зүй” хэмээх сурах бичигт: “колоничлолоос чөлөөлөгдсөн ихэнх улс оронд болон өндөр хөгжилтэй зарим капиталист орнуудын нэгэн адил орон нутгийн хэргийн удирдлага нь төв засгаас томилсон төлөөлөгчийн гарт төвлөрдөг. Тэр этгээд төрийн удирдлагын аппаратыг толгойлдог. Тус аппарат нь төрийн удирдлагын бүрэлдэхүүн бөгөөд төрийн удирдлагын орон нутаг дахь салаа, мөчир болдог. Ийм байгууллага нь орон нутаг дахь төрийн шууд удирдлага гэдэг нэрийг авсан.” Үүний зэрэгцээ, өндөр хөгжсөн ихэнх капиталист орнууд болон хөгжиж буй нэлээд улс оронд нутгийн хэргийн удирдлагыг орон нутгийн (нутгийн өөрөө удирдах) байгууллага хэрэгжүүлдэг бөгөөд үүний гол онцлох шинж нь тэдгээр нь хүн амаас сонгогддог, төв засагтай харьцах харилцаанд зарим талаар бие даасан байдалтай байдаг, мөн дээд шатны байгууллагуудын шууд шатлан захирах харилцаанд байдаггүй. Сонгогдсон ийм байгууллагууд (орон нутгийн зөвлөлүүд, коммуны зөвлөл, гүнлэгийн зөвлөл)-ыг хөрөнгөтний утга зохиол, хууль тогтоомжид өөрөө удирдах байгууллага гэж ангилдаг”².

1 Куфакова Н.А. Местное управление в буржуазных странах, освобождавшихся от колониальной зависимости. М. Изд-во УДН, 1969. х 9

2 Дам эшлэл: Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости: Учебник / Под.ред. И.П.Ильинского, М.А.Крутоголова, М. “Юридическая литература”, 1979. Х 384-385

Гэвч орон нутгийн эрх зүйн орчин үеийн үзэл баримтлалд тухайн эрдэм шинжилгээ-онолын үзэл баримтлалын байр суурийг бүгд дэмжиж хуваалцдаггүй: зарим эрдэмтэд энэхүү үзэл санааг тийм ч зөв зүйл биш гэж үзэж байна. Үүнийг Их Британийн Нэгдсэн Вант Улс, Умард Ирланд болон англо-саксоны уламжлал бүхий бусад орны жишээ харуулах бөгөөд эдгээр улсад орон нутагт төв засгийн төлөөлөгч байдаггүй: тэгэхээр тэдгээрт “ерөөсөө нутгийн удирдлага байхгүй учраас төвөөс орон нутагт томилогдсон түшмэд байдаггүй болж таарах уу” гэдэг асуулт гарч ирнэ.

Гадаад орнуудын нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлаар мэргэшсэн оросын судлаач-эрдэмтэн А.И.Черкасовын үзэж байгаагаар өнөөдрийн нөхцөлд хамгийн зөв, зохистой (үүнтэй санал нэгдэхгүй байж болохгүй) нь “нутгийн өөрийн удирдлагыг нутгийн удирдлагад сөргүүлэн тавих биш, харин тэдгээрийг нэг бүхэл зүйлийн бүрэлдэхүүн хэсгүүд гэж авч үзэх нь зүйтэй.” Учир нь нутгийн удирдлага-эдрээтэй, уян хатан механизм бөгөөд орон нутаг дахь төрийн удирдлага, түүнчлэн орон нутгийн төлөөллийн байгууллага (нутгийн өөрөө удирдах байгууллага)-ыг ч өөртөө багтааж чадна. Яг ийм шинж чанараараа, “бусад элементтэй харьцуулахад тодорхой онцлог, бие даасан байдлаараа нутгийн удирдлага төрийн механизмд багтдаг...”¹

Эндээс дараах зарчмын дүгнэлтийг хийх боломжтой:

Орос, Зүүн европын бусад орон болон ТУХН -ийн орнуудад үндсэн хуулийн хууль тогтоомжид “нутгийн өөрийн удирдлага” гэх нэр томъёо давамгайлж байна. Дурдсан систем нь ерөнхийдөө нэгдсэн нийтийн засаг захиргааны нэг хэсэг бөгөөд төрийн механизмын тусгаарлагдсан зохион байгуулалттай, төвлөрлийг сааруулсан элемент юм. Энэ элемент нийт үндэстний стандарт болон төв засгийн газрын ерөнхий улс төрийн бодлогын дагуу хүн амд үйлчилгээ үзүүлдэг захиргааны байгууллага болно.”²

Нутгийн өөрийн удирдлагын онцлог нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн легитим байдалтай буюу нутгийн хүн амын шууд, эсхүл тэдгээрийн оролцоотойгоор байгуулагддаг, өөрийн (факультатив) бүрэн эрхийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулдагт оршино. Ийм маягийн бүрэн

1 Черкасов А.И. Местное управление и самоуправление: конституционные модели // Сравнительное конституционное право. М: Манускрипт, 1996. X 676.

2 Черкасов А.И. Местное управление и самоуправление: конституционные модели // Сравнительное конституционное право. М.Международные отношения 2002. X 405

эрхийг нэг талаас, нутгийн байгууллага өөрийн санхүүгийн бололцооноос хамаарч гүйцэтгэнэ, нөгөө талаас, Шведийн судлаач С.С.Ландстремийн зөв зүйтэй тэмдэглэсэнчлэн “ийм бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх нь өөрөө нутгийн өөрийн удирдлага мөн”¹. Үүнд хүн амд үзүүлэх төрөл бүрийн үйлчилгээ түгээмлээр хамрагдана. Жишээ нь: нийтийн орон сууц барьж байгуулах, орон сууц-ахуйн үйлчилгээний байгууллага байгуулах болон барилгын засвар, нийтийн тээврийн үйлчилгээ, нийгмийн хамгаалалтад хамрагдаагүй хүн амд зориулсан үйлчилгээ, хүн амын тэтгэвэр, тэтгэмжийг нэмэгдүүлэх, үзвэр үйлчилгээ, сайн дурын уран сайхныг хөгжүүлэх, спорт биеийн тамирын талбай, усан бассейн, театр, номын сан ажиллуулах зэрэг орно.

Харьцуулсан эрх зүйн шинжилгээний хүрээнд нутгийн өөрийн удирдлага болон нутгийн удирдлагын харилцаанд тухайн асуудлыг судлах явцад оросын орон нутгийн эрх зүйн онолд гарсан хэд хэдэн онцлогийг тэмдэглэх ёстой. Тухайлбал, А.А.Уваровын үзэж байгаагаар: “нутгийн өөрийн удирдлагын тухай оросын хууль тогтоомжийн онцлог нь нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын бүрэн эрхийг “заавал хэрэгжүүлэх” болон “өөрийн” бүрэн эрх гэж зааглаж дурьдаагүй явдал юм...”²

ОХУ-ын нутгийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжид дээр дурдсан бүрэн эрх (чиг үүрэг)-ийн ангилал, хуваарилалт байхгүй ч гэсэн, нутгийн удирдлагын өөр нэгэн судлаач (профессор И.В.Выдрин) нутгийн удирдлагын байгууллагуудын дүрэмд заасан орон нутгийн чанартай асуудлуудыг өөрийн (факультатив) гэж үзэх нь зүйтэй³ гэжээ.

И.В.Выдринтэй мэтгэлцэхдээ А.А.Уваров тухайлбал, дараах үндэслэлийг гаргажээ:

Тухайн санаа холбооны хууль тогтоогчийн ямар нэг шийдвэрт тусгалаа олоогүй боловч 2003 оны хуулийн 3 дахь бүлэгт орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлыг жагсаахдаа эдгээр асуудлын ач холбогдлын түвшинг тодорхойлоогүй. “Орон нутгийн ач холбогдолтой асуудал” гэдэг үг хэллэг арай өөр үйл ажиллагааны зориулалттай бөгөөд төрийн байгууллага оролцох ёсгүй, нутгийн өөрийн удирдлагын илрэх хүрээг тодорхойлох зорилттой. ⁴

Үнэн хэрэгтээ 2003 оны 10 дугаар сарын 6-ны өдөр баталсан “ОХУ-ын нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах ерөнхий зарчмын тухай” 131

1 Дам эшлэл: Черкасов А.И, Сравнительное местное управление: теория и практика. Х 112

2 Уваров.А.А. Местное самоуправление в России. М.Норма.8 2005 x 208

3 Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идея к практике (конституционно-правовой аспект). Екатеринбург, 1998. Х 120.

4 Дам эшлэл: А.А.Уваров. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. Х 209.

дүгээр хуульд ийм нэр томъёо байхгүй боловч “орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудал” гэдэг нэр томъёолол нь агуулгын хувьд “өөрийн эрх хэмжээ” гэдэг нэр томъёотой дүйж байна. Ингэснээр аль ч тохиолдолд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхэд төр оролцохгүй байх нь чухал юм. Үүнээс гадна ОХУ дахь орон нутгийн чанартай асуудал болон гадаад орнуудын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжид байгаа өөрийн эрх хэмжээний тухай асуудлыг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн үзэмжээр (санхүүгийн хувьд хүрэлцээтэй суурь байгаа нөхцөлд) хэрэгжүүлж болдог.

Дээр дурдсан зүйлийг харгалзан нутгийн өөрийн удирдлагын тухай ОХУ-ын хууль тогтоомжид нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхийг өөрийн болон заавал хэрэгжүүлэх гэж хуваарилсан өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй гэдгийг тэмдэглэж байна. Заавал хэрэгжүүлэх бүрэн эрх нь нэг талаас, төрийн ашиг сонирхлын хүрээг нарийвчлан тодорхойлно. Ингэхдээ нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд төрийн байгууллагын зүгээс үл оролцох Үндсэн хуулийн зарчмыг хатуу мөрдөхдөө төр хууль тогтоомжоороо дамжуулан нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг өөрийн ашиг сонирхлын үүднээс чиглүүлж, заавал гүйцэтгэх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлээгүй, зохих ёсоор хэрэгжүүлээгүй нөхцөлд өөрөө удирдах байгууллагад хариуцлага хүлээлгэх боломжтой”¹.

Нөгөө талаас, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын өөрийнх нь тухайд ийм замаар тэдгээрийн өөрсдийн нийтийн үйл ажиллагааны урьтач байдлыг тодорхойлно.

Өөрийн бүрэн эрхийг ер нь бол дээрээс (төвлөрсөн байдлаар) тогтоодоггүй, харин орон нутагт шууд тодорхойлдоогоороо “заавал хэрэгжүүлэх” (эрх шилжүүлсэн) бүрэн эрхээс ялгаатай байдаг.

Европын Зөвлөлөөс 1985 оны 10 дугаар сарын 15-нд баталсан Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар “нутгийн өөрийн удирдлага гэдэгт нутгийн хүн амын ашиг сонирхолд нийцүүлэн, өөрийн хариуцлагад тулгуурлан, хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд төрийн удирдлагын нэлээд хэсгийг эрх зүйн актдаа тусгаж, улмаар түүнийг хэрэгжүүлэх, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх, бодит чадамжийг ойлгоно”. Энэхүү Хартийн өөр нэг суурь заалт бол нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг чөлөөт сонгуулийн үндсэн дээр сонгогдсон, нутгийн оршин суугчдаас бүрдсэн зөвлөл буюу хурал хэрэгжүүлнэ.

1 Дам эшлэл: мөн тэнд х 210

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартийн дагуу аль ч тохиолдолд нутгийн өөрийн удирдлага өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулна.

ТУХН-ийн гишүүн ихэнх улс орны нутгийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжид Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартийн томъёоллыг ашигласан нь өөрсдийн хууль тогтоомжийг Европын баримт бичгүүдэд нийцүүлэх оролдлого, эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах, эрх мэдлийн саармагжуулах зарчим дээр үндэслэсэн орон нутгийн тогтолцоог бий болгох тэмүүлэлтэй холбоотой гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой.

Жишээ нь, Бүгд Найрамдах Армени Улсын “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 2002 оны 5 дугаар сарын 7-ны өдрийн хуулийн 3 дугаар зүйлийн дагуу нутгийн өөрийн удирдлага гэдэгт “Арменийн Үндсэн хууль, энэ хуулиар баталгаажуулсан өөрийн хариуцлага, хуулийн хүрээнд орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлыг шийдвэрлэх, нутгийн өөрийн удирдлагын өмч хөрөнгийг удирдаж, захиран зарцуулах нутгийн хүн амын эрх болон чадварыг” ойлгоно.

Бүгд Найрамдах Беларусь Улсын “Нутгийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1991 оны 2 дугаар сарын 20-ны № 617-ХП хуулийн 2 дугаар зүйлд тунхагласнаар: Бүгд Найрамдах “Беларусь Улсад нутгийн өөрийн удирдлагад-нутгийн оршин суугчдын ашиг сонирхол, засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжийн онцлогийн үүднээс өөрсдийн материаллаг, санхүүгийн бааз болон бусад хэрэгслийн үндсэн дээр тулгуурлан, орон нутгийн шинжтэй нийгэм, эдийн засаг, улс төр, соёлын асуудлаа шууд буюу өөрсдийн сонгосон байгууллагаар дамжуулан бие дааж шийдвэрлэх зорилготой иргэдийн үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтын хэлбэрийг ойлгоно”

Үүнтэй төстэй заалт Гүржийн “Нутгийн өөрийн удирдлага, удирдлагын тухай” 1997 оны 10 сарын 26-ны № 929 дугаар бүхий органик хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт: “нутгийн өөрийн удирдлага бол Гүржийн иргэдийн Үндсэн хууль, хуулиар тодорхойлогдсон, өөрийгөө удирдах нэгж (орон нутагт)-ийн хүрээнд өөрсдөө хариуцлагыг нь хүлээж, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тусламжтайгаар орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлыг шийдвэрлэх эрх болон боломж” гэж тодорхойлсон.

“Украины нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1997 оны 5 дугаар сарын 21-ний № 280/97ВР дугаар хууль (2001 оны 6 сарын 11-ний 2628-III хуулиар өөрчлөлт оруулсан)-ийн 2 дугаар зүйлд “Украинд нутгийн өөрийн удирдлага бол төрөөс баталгаажуулсан нутаг дэвсгэрийн хүн ам (тосгоны оршин суугчид буюу хэд хэдэн тосгон, суурин, хот, хөдөөгийн нийгэмлэгийн

оршин суугчдын сайн дурын нэгдэл) бие дааж буюу өөрсдөө хариуцлагыг нь хүлээж орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлыг Украины үндсэн хуулийн хүрээнд шийдвэрлэх бодит чадвар мөн” гэжээ.

Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай орчин үеийн үзэл баримтлал нь нийгмийн хэргийг удирдахад шууд оролцох иргэний эрх бол ард түмний засаглал /народовластие/-ын нэг хэсэг, гэхдээ бүр томоохон хэсэг мөн гэсэн санаанаас үүсдэг. Энэ үзэл санааг дэмжигчдийн хувьд нутгийн өөрийн удирдлагын онцлог нь юуны өмнө доод түвшинд заавал муниципалитетуудын оролцоотойгоор хэрэгждэг өөрөөр хэлбэл, “нийгэмлэг /община/-ийн удирдлага нь нутгийн өөрийн удирдлага дээр үндэслэн байгуулагдсан бөгөөд хуулийн этгээдийн эрхтэй этгээд мөн.”¹

Иймээс нутгийн өөрийн удирдлага гэдэг нь зүгээр “төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах болон нутгийн өөрийн удирдлагын бие даасан байдал биш харин тухайн нутаг дэвсгэрийн оршин суугчдын өөрийгөө зохион байгуулах арга мөн”²

Нутгийн өөрийн удирдлагын үзэл баримтлалын төлөөлөгчид “зөвхөн нутгийн эрх мэдлийн автономи”-ийг бус харин “оршин суугчид жинхэнэ өөрөө өөрийгөө удирдах” тэр санааг хамгаалдаг. Энэ тохиолдолд “эрх чөлөөт орон нутаг /муницип/-ийг бүрдүүлж байгаа хүмүүс өөрсдөө орон нутгийн эрх зүйн субъект болно.”³ Ийм агуулгаар нутгийн удирдлагын чухал бүтэц хэсэг нь хүн амаас шууд сонгуулийн замаар байгуулсан төлөөллийн байгууллага байдаг.

В.В.Еремяны оновчтой хэлснээр “ХХ зууны 2 дугаар хагасын нутгийн өөрийн удирдлагын философийн агуулга нь муниципалитет нь нутгийн өөрийн удирдлагын субъект болохынхоо хувьд төрийн эрх барих болон удирдах байгууллага биш, харин нутгийн хамт олон, өөрөөр хэлбэл, өөрийгөө удирдаж байгаа нэгжийг бүрдүүлж байгаа хүмүүс өөрсдөө юм.”⁴

“Нутгийн өөрийн удирдлага нь нийтийн засаглалын нэг төрөл боловч төрийн эрх мэдлээс ялгаатай нь нутгийн өөрийн удирдлагыг тухайн зохион байгуулалтын нэгжийн хүрээнд оршин суугчид нь сонгуулийн үндсэн дээр

1 Эшлэл: Государственное право буржуазных и освободившихся стран. Х 202. Дээр хэлсэн зүйлийн агуулгын тухайд Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартийн ижил төстэй нөхцөлд нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хэрэгжүүлэхэд шууд ардчиллын (сонгуулиас бусад) хэлбэрийг биш төлөөллийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн нутгийн байгууллагын үйл ажиллагааг төлөөлөгчдийн үйл ажиллагааг урьтал болгодог. Хөгжингүй улс орнуудаас Швейцар урьдын адилаар ардчиллын шууд хэлбэрийн манлайлагч хэвээр үлдэж байна.

2 Еремян В.В. Современный мексиканский муниципализм, сурах бичиг М. Изд-во РУДН, 19966 х 9

3 мөн тэнд

4 Үзэх: Еремян В.В. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 10

хэрэгжүүлнэ” гэж үзэх бүрэн үндэслэлтэй. Энэ асуудлаар Г.В.Барабашев “нутгийн өөрийн удирдлага бол орон нутгийн ач холбогдол бүхий хэргээр орон нутгийн хүн амын засаг мөн, түүнийг иргэд шууд болон сонгуулийн байгууллагаар дамжуулан, хуулийн хүрээнд, төвийн оролцоогүйгээр хэрэгжүүлдэг гэсэн феодалын эсрэг хувьсгалын галд хатажсан, өргөн утга бүхий энэ томъёолол амьдралд хэрэгжтэл барууны нэр хүнд бүхий ардчилалд зуун тавин жилийн хугацаа шаардагдсан”¹ гэж бичжээ.

Орон нутгийн өөрийн удирдлагаас ялгаатай нь нутгийн удирдлагыг зөвхөн заавал хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийн /төрийн байгууллагын бүрэн эрхээс орон нутгийн байгууллагад шилжүүлсэн/ хүрээнд хэрэгжүүлдэг. Заавал хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг төрийн оролцоотойгоор буюу төрийн хяналтын дор хэрэгжүүлнэ. Учир нь төр бүрэн эрхт байдалтай байж, нутаг дэвсгэр дээрээ төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх дээд баталгаа болж, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагад тодорхой доод хязгаарын эрх хэмжээг зохистойгоор гүйцэтгэхийг үүрэг болгодог. Өөрийгөө удирдаж байгаа хамтын нийгэмлэг нь эдгээр бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээс татгалзах эрхгүй, харин хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэх илт боломжгүйгээс шалтгаалан түүнийг нутгийн өөрийн удирдлагын өөр түвшинд, эсхүл төрд шилжүүлж болно.

Нөгөө талаас, зарим улсын үндсэн хуулийн болон орон нутгийн хууль тогтоомж орон нутгийн байгууллагын эрх хэмжээнд шилжүүлсэн /даалгасан/ гэж нэрлэгдэх, функционал ач холбогдлоороо заавал хэрэгжүүлэх бүрэн эрхтэй ойролцоо, өөрөөр хэлбэл, хэрэгжүүлэхийг төрөөс тэдэнд даалгасан бүрэн эрхийг тодорхойлдог. Аль ч тохиолдолд төрийн байгууллага өөрийн бүрэн эрхийн хэсгийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад шилжүүлэхэд энэхүү эрх нь өөрийнх эрх мэдэлд хэвээр үлддэг. Гэвч нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад аливаа чиг үүргийг ямар нэгэн нөхцөл, болзолгүй, буцалтгүйгээр шилжүүлэх тохиолдолд төрийн байгууллага нь энэхүү хүрээнд хууль зөрчсөнөөс бусад тохиолдолд нөлөөлөх боломжгүй болно².

ОХУ-д холбогдох төрийн эрх мэдлийг нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад шилжүүлж болох асуудлын жагсаалтыг “ОХУ-ын субъектын хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын зохион байгуулалтын нийтлэг зарчмын тухай” хуульд илүү нарийвчлан тодорхойлсон.

1 Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М. Изд-во МГУ, 1996. X 292.

2 Үзэх. Уваров А.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 158

Энэ хуулийн 26 дугаар зүйлийн 2.6 дахь хэсэгт зааснаар эдгээрт дараах асуудлууд хамаарна:

- ОХУ-ын субъектын архивын сан бүрдүүлэлт болон хадгалалт;
- орон нутгийн өөрийн удирдлагын болон бүс хоорондын шинжтэй онцгой нөхцөл байдал, гамшиг, халдварт өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, тэдгээрийг болон тэдгээрийн үр дагаврыг устгах;
- Улсын хэмжээний байгалийн дархан цаазат газар, бүс нутгийн ач холбогдол бүхий байгалийн дурсгалт газар, зүйлийг байгуулах, хамгаалах;
- орон нутаг хоорондын чанартай хамтаар ашиглах авто зам байгуулах, арчлах;
- ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст үзүүлэх нийгмийн дэмжлэг, хамгаалал гэх мэт.

ОХУ-д төрийн удирдлагын чиг үүргийг нутгийн өөрийн удирдлагад шилжүүлэх механизм, хэдийгээр зарим талаар төгс бус ч гэсэн, шинжилгээ судалгааны бүтээлүүдэд болон бүс нутгийн хууль тогтоомжид цогцоороо тусгалаа олсон байна. Төрийн тодорхой бүрэн эрхийг нутгийн өөрийн удирдлагын бүрэн эрхэд хамааруулахад тусгай механизм шаардлагагүй гэдгийг хууль тогтоох ажиллагааны практик харуулдаг. Холбооны, эсхүл бүс нутгийн хууль тогтоогч ийм тохиолдолд холбогдох хуульд нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын төрийн удирдлагын бүрэн эрхийг тогтоодог.

Тухайлбал, урьд өмнө үйлчилж байсан нутгийн өөрийн удирдлагын хууль тогтоомжоор захиргааны хариуцлага хүлээлгэх бүрэн эрхийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад олгосон нь төрийн бүрэн эрхийг тухайн байгууллагын эрх хэмжээнд хамааруулсан хэлбэр байсан боловч субъект буюу эрхийг аль байгуулагаас шилжүүлэх, ямар нөхцөлтэйгээр гэх мэтийн шилжүүлэх үйл явцын зохицуулалтыг тусгаагүй.

Заавал хэрэгжүүлэх буюу эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхэд нутгийн хүн амын хувьд амин чухал, буюу нийт улс орны хэмжээнд ач холбогдол бүхий ашиг сонирхлыг хөндсөн асуудал, тухайлбал: нийгмийн дэг журам, аюулгүй байдлыг хангах; хүн амын сургуулийн өмнөх, анхан шатны, дунд боловсролын сургалтыг зохион байгуулах; орон нутгийн төлөвлөлт; газрын зохион байгуулалт, удирдлага; галын аюулгүй байдлын хамгаалалт; усан хангамж, сувагжуулалт; бохир ус зайлуулах; хог зайлуулах; хүрээлэн байгаа орчныг бохирдуулахад хяналт тавих; эрүүл мэнд; ариун цэврийн байгууламжуудыг ашиглах; хийн болон эрчим хүчний хангамж; замын үйлчилгээ зэрэг ордог. Өөрийн удирдлагатай нийгэмлэг (хүн ам) нь өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд

шилжүүлсэн бүрэн эрхийн гүйцэтгэлээс татгалзах эрхгүй, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өмнөө тавьсан тодорхой зорилтыг гүйцэтгэх чадваргүй нь илт бол бүрэн эрхийг нь нутгийн өөрийн удирдлагын өөр түвшинд, эсхүл төрд шилжүүлдэгт заавал хэрэгжүүлэх буюу эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхийн онцлог оршдог.

Нутгийн удирдлагыг төвөөс томилсон төр засгийн төлөөлөгчтэй (ром-германы загвар), төлөөлөгчгүй (англо-саксоны загвар) аль ч нөхцөлд хэрэгжүүлж болно гэдгийг Их Британи, АНУ зэрэг тэргүүлэх ардчилсан орнуудын орон нутгийн байгуулалтын туршлагын харьцуулсан судалгаа харуулсан. Үүнээс илүүтэйгээр европын олон улс оронд нутгийн ач холбогдол бүхий коммуны өөрөө шийдвэрлэх хэргийг багасгах, заавал болон эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхийг өргөтгөх тодорхой хандлагыг авч үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл, нийт улс орны хэмжээнд ач холбогдол бүхий асуудлыг зохистой шийдвэрлүүлж байх зорилгоор нутгийн байгууллагыг төрийн механизмд нэгтгэх асуудлыг авч хэлэлцэх шинэ нөхцөл үүсэж байна.

Нутгийн удирдлага (ялангуяа британийн зохиогчдын)-ын онцлогийн тухай асуудлаар гаргасан суурь судалгааны олон бүтээлүүдэд нутгийн удирдлага нь төрийн удирдлагаас үүдэлтэй гэсэн үндэслэлийг гаргаж тавьсан нь судалгаа шинжилгээний болон практик сонирхлыг төрүүлж байгаа юм. Тухайлбал, английн судлаач П.М.Слоу “нутгийн өөрийн удирдлага нь гегемонист үндэсний төрийн бүрэлдэхүүн хэсэг мөн. ”Гегемонист үндэсний төр нь капиталыг үр ашигтай байлгах, дэг журам, хууль ёсыг сахиулах, нийт үндэсний бодлогыг хэрэгжүүлэхийн тулд нутгийн дэд бүтцийг зохистой байлгахыг дэмждэг.”¹

Английн өөр нэг эрдэмтэн Д.Гарнер Их Британийн нутгийн удирдлагыг захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухааны судлах зүйл мөн гэж үзсэн². Орчин үеийн Их Британийн нутгийн удирдлагын онцлогийг тодорхойлсон Д.Гарнерын үзэл баримтлалд судалгаа- шинжилгээ хийгээд дараах чухал дүгнэлтийг хийж болно: XX зууны хоёр дахь хагасаас бюрократизмын төвлөрөл хүчтэй болсон бөгөөд энэ нь нутгийн удирдлагын тогтолцоог олон яамд бүхий Засгийн газарт захирагдахад хүргэсэн. Энэ үүднээс 1972 оны хуулийн дагуу хийсэн Их Британийн нутгийн удирдлагын шинэчлэлийг дүгнэх шаардлагатай. Профессор Г.В.Барабашев Их Британийн

1 Дам эшлэл: Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика ... х 19. Их Британийг нутгийн удирдлагын “сонгодог” жишээ гэж олон харьцуулсан судлаачид үзэхээ больсонтой холбоотойгоор. Удирдлагыг зохион байгуулах орчин үеийн загварыг эх газрын европын олон улсад тохиолддог “холимог” (гибрид) загвар гэж үзэх үзэл санаа байнга тохиолдох болсон.

2 Үзэх: Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М., 1984, х 289-364.

нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэлийг (1972 оны баримт бичгээр) шүүмжлэлтэйгээр авч үзжээ:

Хуулиар улс орны засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн тогтолцоог шинэчлэх, нутгийн байгууллагуудын удирдлагыг нэгтгэх, тэдгээрийн зохион байгуулалтын цаг үедээ тохироогүй зарим зүйл (жишээ нь, нутгийн өөрөө удирдах зөвлөлийн гишүүд буюу “олдермен”-ийг томилох институтцийг татан буулгах)-ийг үгүй болгосон нь сонгогдсон зөвлөхүүдийн тоог эрс цөөлөх, иргэдэд ойр байх зөвлөлийн чиг үүрэг үгүй болох, нутгийн удирдлагын зарим чухал чиг үүргийг дунд шатны тойргийн зөвлөлөөс дээд шатны нутгийн удирдлагад, эсхүл тэдгээрийг орон нутаг дахь төв засгийн агентлагт шилжүүлэх зэргээр ардчиллын эсрэг арга хэмжээнүүдийг дагуулсан (жишээ нь, орон нутгийн эрүүл мэндийн үйлчилгээ гэх мэт)¹.

Их Британийн “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” (1999) хууль, “Нутгийн удирдлагын тухай” (2000) хуулийн үндсэн дээр нутгийн хэргийг удирдах асуудлаар нутгийн байгууллагад өргөн хүрээтэй бүрэн эрх олгох зэрэг зарим нааштай өөрчлөлтийг хийх хандлага бий болсон. Гэхдээ нутгийн удирдах байгууллага эрх зүйн хамгаалалтгүй хэвээр үлдсэн. Төрийн тусгаар байдлын цорын ганц тээгч нь Британийн парламент байх; нийтийн засгийн бүх бүрэн эрх мэдэл зөвхөн парламентаас эрх шилжүүлэх замаар үүснэ. Дээр дурдсан нь Парламент шилжүүлсэн эрх мэдлээ хэдийд ч буцаан авах, өөрчлөх эрхтэй болохыг илэрхийлж байж болох юм. В.Б.Евдокимов, Я.Ю.Старцев нар өөрсдийн бүтээлдээ “онолын хувьд улс орны нутгийн өөрийн удирдлагыг Парламентын жирийн актаар үгүй хийж болно.”² гэж зүй ёсоор тэмдэглэсэн. Дээр дурдсанаас харахад шилжүүлэх эрх мэдэл нь ямагт тодорхой байдаг гэж болно. Нутгийн нийтийн засгийн байгууллагууд нь зөвхөн тэдэнд хуулиар эрх олгосон (нутгийн байгууллагын үйл ажиллагааны позитив зохицуулалтын зарчим) үйл ажиллагааг эрхлэх эрхтэй. Энд нутгийн өөрийн удирдлагыг үндэсний бодлого (inter vires)-ыг хэрэгжүүлэх хэрэгсэл гэж үздэг английн нийтлэг хандлага тусгалаа олжээ.

Британийн бүтээлүүдэд “нутгийн байгууллага нь нийтийн корпораци бөгөөд тэдгээр нь хууль тогтоомжийн хүчинд оршин тогтнож байгаа”

1 Үзэх: Барабашев. Г.В. Номын өмнөдгөл. Д.Гарнер “Великобритания: центральне и местное управление”). номын удиртгал х. 20-21.

2 Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.Спарк, 20016 х 62

гэсэн хэллэг нилээн тааралддаг. Нутгийн байгууллагын ямар ч үйлдэл (үйл ажиллагаа) нь парламентаас баталсан хуулийг эшлэсэн, хуульд үндэслэсэн байх ёстой.”¹ Үүнээс үүдэн англо-саксоны нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын тогтолцоонд нутгийн нийтийн засгийн байгууллагын бүрэн эрхийн хэмжээг тэдгээрийн эрх, үүргийг тоочин жагсаах замаар тогтоодог. Эндээс нутгийн өөрийн удирдлагын британийн уламжлалын үндэс суурь нь “хяналтыг заавал хэрэгжүүлэх” үзэл баримтлал болдог бөгөөд энэ нь нутгийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хуулийн хэрэгжилтийг хангах, тодорхой түвшинд нэг мөр байдлыг хангахад оршдог.

Европын эх газрын эрх зүйн уламжлал бүхий улсуудад сөрөг (*негатив*) зохицуулалтын зарчим давамгайлдаг, үүний дагуу нутгийн байгууллагууд хуулиар шууд хориглоогүй, мөн нийтийн засгийн аль нэг байгууллагын бүрэн эрхэд хамааруулаагүй үйлдлийг хийх эрхтэй. Энэ зарчмыг хамгийн ерөнхий байдлаар Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартид тусгасан бөгөөд “нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хуулийн хүрээнд, төрийн өөр байгууллагын бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад болон өөрийнх нь бүрэн эрхээс хасаагүй ямар ч асуудлаар өөрийн санаачлагыг хэрэгжүүлэх эрх чөлөөтэй”. Энэхүү зарчмыг жишээлэхэд, Герман, Франц Улс баримталдаг.

Заавал хэрэгжүүлэх болон шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хүрээнд төрийн удирдлага болон төвлөрсөн хяналтыг хэрэгжүүлж байгаа бараг бүх улсад орон нутгийн татвар хураах, статистик хөтлөх, цэргийн дайчилгаа зэрэг чиг үүргийг шилжүүлэх байдлаар илэрдэг. Эрх шилжүүлэх ажиллагааг хуулийн үндсэн дээр хэрэгжүүлж, орон нутгийн түвшинд тухайн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай холбогдох санхүүгийн эх үүсвэрийг шилжүүлдэг.

“ОХУ-д нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах нийтлэг зарчмын тухай” 2003 оны 10 дугаар сарын 6-ны өдрийн 131 дүгээр хуулийн чухал шинэлэг зүйл болох нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад шилжүүлсэн төрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх болон түүний санхүүжилтийн хэлбэрийг тодорхой болгосон талаар харьцуулсан эрх зүйн дүн шинжилгээний хүрээнд хэлэхгүй байж болохгүй. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн төсөвт холбогдох төсвөөс субвенци олгох болсон. ОХУ-ын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад төрийн эрх мэдлийг шилжүүлэх тухай холбооны хууль тогтоомж болон субъектуудын хэм хэмжээний актын заалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд жил бүрийн төсвийн тухай хуулиар холбогдох зохицуулалтыг хийдэг.

1 Дам эшлэл: Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Х.107.

Үүний дүнд төрийн зүгээс тавих хяналт, тэр дундаа улс төрийн шинжтэй хяналт хүчтэй болно. Нийтийн засаглалыг хэрэгжүүлж байгаа нутгийн байгууллага зөвхөн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөх биш, харин төв Засгийн газрын улс төрийн, нийгмийн, эдийн засгийн бодлогын хүрээнд ажиллах ёстой. Энэ нь нутгийн удирдлага, төрийн удирдлагын хоорондын “хил хязгаарыг арилгах” тухай асуудлын гол үндэслэл болдог. Дээр ярьсан зүйл дээр нэмж нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлыг германы жишээн дээр судалсан германы эрдэмтэн Р.Граверын үгийг иш татаж болох юм. Р.Граверын үзэж байгаагаар:

орчин үеийн Герман Улсад (болон бусад улсуудад) төрийн нэг хэсэг болох нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хувь заяа төрийн дэмжлэгээс олон талаар хамааралтай байдаг. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь улсын татварын, санхүүгийн тогтолцоотой салшгүй холбоотой бөгөөд хараат бус нутаг дэвсгэрийн нэгж гэхээсээ илүү нэг нэгдмэл бүхэл юмны хэсэг мөн, түүнчлэн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд ямар арга хэмжээг хэрэгжүүлэх нь орон нутгийн онцлог нөхцөл байдлаас гэхээсээ илүү төрийн ерөнхий нөхцөл байдлаас маш их хамаардаг¹.

Оросын эрдэмтэн С.Г.Соловьев энэ асуудлыг судалж байхдаа дараах зүйлийг ажигласан:

санхүүгийн хамаарал шиг нутгийн өөрөө удирдах тогтолцооны ийм хүчтэй хамаарал нь төрийн эрх барих байгууллагаас орон нутгийн төсвийг бүрдүүлэх зарчим, журмыг ихээхэн хэмжээнд тодорхойлно. Өнөө үед нутгийн өөрийн удирдлагын ямар ч байгууллага нь түүний захиран зарцуулах эрхэд шилжүүлсэн санхүүгийн эх үүсвэр болон төсвийн зохицуулалтаар орж ирж байгаа хэрэгслээс хүчтэй хамаарч байна².

Францын судлаач И.Менагийн үзэж байгаагаар, “зарим онцгой байдлаас бусад тохиолдолд санхүүгийн салбарт орон нутгийн бие даасан байдал бол орчин цагийн дэлхий ертөнцөд хий үзэгдэл юм”³

Их Британид нутгийн удирдах байгууллагын санхүүжилт нийт үндэсний

1 Р.Граверт Финансовая автономия местного самоуправления в ФРГ II Государство и право. 1992. Дугаар 10.

2 Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб: Юридический центр Пресс, 2003.х 51.

3 Үзэх, Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика х 129.

хэмжээний төсөв-санхүүгийн томоохон хэсгийг эзэлдэг. XX зууны 50-иад оноос эхлэн нутгийн удирдах байгууллагын санхүүгийн хөрөнгө нь Засгийн газрын дэмжлэг (субсид)-ийг оролцуулан ихээхэн өссөн. 2000 онд орон нутгийн төсвийн хөрөнгийн 75% нь Засгийн газраас шилжүүлсэн хөрөнгө мөнгө байхад 25%-ийг өөрсдийн орлогоор бүрдүүлж байсан. Энэ нь санхүүгийн төвлөрөл болон нутгийн удирдах байгууллага, төв засгийн газраас хамаарах хамаарал хүчтэй болж байгаа хандлагыг харуулж байгаа юм¹.

Ийм маягаар АНУ, Их Британид нутгийн байгууллага нь үнэн хэрэгтээ холбооны болон төв засгийн газрын татаасаас шууд хамааралтай байна гэж болохоор байна².

Энэхүү хамаарал хир их байгааг дараах үзүүлэлтээс дүгнэлт хийж болох юм: АНУ болон Их Британид 1948 онд төв засгийн холбогдох байгууллагаас орон нутгийн байгууллагад олгосон татаас нь орон нутгийн өөрийн нөөцтэй харьцуулахад 44%-ийг эзэлж байсан (1978 онд энэ тоо 77% хүртэл өссөн).

Франц Улсад орон нутгийн хүн амын эрх ашгийн үүднээс шилжүүлсэн хөрөнгийн хэмжээ нь орон нутаг, төв засгийн байгууллагуудыг ойртуулж байдаг. Италид улсын төсвийн болон нутгийн хөгжлийн тусгай сангийн хөрөнгөөс нутгийн байгууллагын урсгал зардлын 85%-ийг санхүүжүүлдэг.

Үүнтэй төстэй процесс бусад бүсүүдэд, тэр дундаа ТУХН-ийн гишүүн орнуудад ажиглагддаг. Жишээ нь: 2000 онд Гүрж Улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт шилжүүлсэн хөрөнгийн хэмжээ 69,9%³ байсан. Олон улс оронд нутгийн төсвийн орлогын ихэнх хэсгийг санхүүгийн төвлөрсөн эх үүсвэрээс бүрдүүлж байгаа бөгөөд үүний дүнд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь төвөөс хамааралтай болох нөхцөл бүрдэж (de jure биш бол de facto) байна.

Дээр хэлснээс, шилжүүлсэн, ялангуяа санхүүгийн чиглэлийн, бүрэн эрх, орон нутагт төрийн удирдлага давамгайлах нөхцөлийг үүсгэж байна гэсэн дүгнэлт хийх боломж олгож байна. Зөвлөлт засаг задарсны дараах орон зайд байгаа нэлээд улс орны нутгийн өөрөө удирдах хууль тогтоомжид ийм бүрэн эрх давуу тоогоор хадгалагдаж байна. Ийм нөхцөлд шилжүүлсэн болон өөрийн бүрэн эрхийг сайтар ялгаж хууль тогтоомжоор тодорхойлох нь төр болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хоорондын харилцаанд тэнцвэрийг бүрдүүлнэ.

1 Үзэх, Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Указ соч х 77.

2 Үзэх, Животовская И.Г. Местные органы власти и предпринимательства в Италии. М., 1994. Х 8

3 Энд болон үүнээс цааш Гүрж Улс ТУХН-ийн бүрэлдэхүүнээс гарах хүртлэхийг ярина. (Редакцийн тайлбар)

“Нутгийн өөрийн удирдлага болон нутгийн удирдлагын тухай” Гүржийн 1998 оны 10 сарын 16-ны 929 дүгээр хуулийн 6 дугаар зүйл нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхийг заавал хэрэгжүүлэх, өөрийн гэж ангилсан. Заавал хэрэгжүүлэх бүрэн эрх нь эргээд онцгой болон эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхэд хуваагддаг.

Энэ нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхийг хууль тогтоомжоор нарийвчлан зохицуулах үндэслэлийг бий болгохын зэрэгцээгээр Гүржийн орон нутгийн хууль тогтоомжийг нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартид заасан европын загварын нутгийн өөрийн удирдлагын стандартад ойртуулж байна. Тухайлбал, дээр дурдсан хуульд (Хартийн 4 дүгээр зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгтэй маш сайн нийцсэн) Гүржийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын өөрийн бүрэн эрх нь төрийн байгууллагын бүрэн эрхэд хамаарахаар хуульд зааснаас бусад орон нутгийн бүх асуудалд хамаарахаар тогтоосон. Ингэснээр өөрийн бүрэн эрхийг (Гүржийн “Нутгийн өөрийн удирдлага, удирдлагын тухай” органик хуулийн 6 дугаар зүйлийн заалтаас үүдсэн) субсидиар зарчим (төрийн эрх мэдлийг ард түмэнд хамгийн ойр байгаа нийтийн засаглалын байгууллагаар давамгайлан хэрэгжүүлүүлэх)-ын дагуу тогтоож, хэрэгжүүлдэг. Ийм маягаар Гүржийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хуульд заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд бие даасан байна.

Гүржийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхийн тухай асуудлын агуулгад Гүржийн “Нутгийн өөрийн удирдлага, удирдлагын тухай” органик хуулийн нутгийн эрх барих байгууллагын онцгой болон эрх шилжүүлсэн бүрэн эрхийг тогтоосон 7 дугаар зүйлийн онцлогийг тэмдэглэхгүй байж болохгүй. Ингэхлээр хэрвээ дээрхи зүйлийн агуулгаас харахад онцгой бүрэн эрхэд нутгийн хүн амыг шатдаг хий, цахилгаанаар хангах, тодорхой нутаг дэвсгэрийн нэгжийн услалтын систем, ойн паркийн бүсэд хяналт тавих ордог бол, шилжүүлсэн бүрэн эрхэд орон нутгийн татвар хураах, иргэний гэр бүлийн баримт бичгийн бүртгэл, эрүүл ахуй-халдваргүйжүүлэлтийн арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, цэргийн албанд татах, орон нутгийн архивын үйлчилгээг байгуулах хамаардаг.

Бүрэн эрхийг ангилах асуудлыг ТУХН-ийн гишүүн ихэнх улсын хууль тогтоомжоор зохицуулсан байдаг. Жишээлэхэд, Бүгд Найрамдах Армени Улсын “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 2002 оны 5 сарын 7-ны хуулийн 10 дугаар зүйлд зааснаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхийг өөрийн болон төрөөс шилжүүлсэн гэж ангилсан. Өөрийн бүрэн эрхийг нь заавал хэрэгжүүлэх, сайн дурын гэж ангилдаг.

Беларусь Улсын “Нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын

тухай” хуулийн 6 дугаар зүйлийг 1991 оны 2 сарын 20-ны 617-XII дугаар (2000 оны 2 сарын 10-ны 362-3 дугаар хуулиар өөрчлөн найруулсан) хуулийн 23 дугаар зүйлд Зөвлөлүүд “Бүгд Найрамдах Беларусь Улсын хууль тогтоомжоор тэдгээрийн бүрэн эрхэд хамруулсан асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй” гэж заасныг үл тооцвол өөрийн болон шилжүүлсэн бүрэн эрхийг шууд тодорхойлсон заалт байхгүй.

Бүгд Найрамдах Беларусь Улсын хуульд бүрэн эрхэд нь хамруулахаар заагаагүй аливаа бусад бүрэн эрхийг төрийн бусад байгууллагаас тогтоосон журмын дагуу шилжүүлсэн бол Зөвлөл хэрэгжүүлж болно.

Украины “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1997 оны 5 дугаар сарын 21-ний өдрийн 280/97ВР (2001 оны 6 сарын 11-нд өөрчлөн найруулсан) дугаар хуулийн 12 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт шилжүүлсэн бүрэн эрх гэдэг нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад хуулиар олгосон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын бүрэн эрх болон, түүнчлэн холбогдох нутаг дэвсгэрийн засаг захиргаанд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас шилжүүлсэн бүрэн эрх гэж тогтоожээ.

Хуулийн 16 дугаар зүйлд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь хуулийн этгээд бөгөөд энэ болон бусад хуулиар олгосон өөрийн бүрэн эрхтэй байх бөгөөд бүрэн эрхийн хязгаарын хүрээнд хариуцлага хүлээнэ гэж тогтоосон.

Киргиз Улсын “Нутгийн өөрийн удирдлага болон нутгийн төрийн удирдлагын тухай” 2002 оны 1 сарын 12-ны (2003 оны 9 сарын 25-ны 216 дугаар хуулиар өөрчлөлт оруулсан) хуульд өөрийн бүрэн эрхийн талаар шууд заалт байхгүй боловч өөрийн бүрэн эрхийг үнэн хэрэгтээ нутгийн ач холбогдол бүхий үйл хэрэгтэй адилтгажээ.

Энэ хуулийн 15 дугаар зүйлд зааснаар нутгийн хэрэг (ач холбогдолтой асуудал) гэдэгт дараахыг ойлгоно:

- нутаг дэвсгэрийн хүн амын амьжиргаатай холбоотой тогтолцоог хөгжүүлэх, хэвийн ажиллагааг зохион байгуулах, хүн амд нийгмийн болон соёлын үйлчилгээ үзүүлэх;
- тухайн нутгийн газрыг үр ашигтай ашиглах;
- нутгийн нийгэм-эдийн засгийг цогцоор хөгжүүлэх;
- орон сууц, нийтийн аж ахуй болон нутаг дэвсгэрийн тохижуулалт;
- зам, тээврийн ажлыг зохион байгуулах;
- ахуйн болон худалдааны үйлчилгээ; орон нутгийн түвшинд сургуулийн өмнөх, сургуулийн болон мэргэжлийн боловсрол олгох;
- нутгийн хэмжээнд эрүүл мэндийг хөгжүүлэх нөхцөлийг бий болгох;
- нутгийн түүх, соёлын уламжлалыг хадгалах, хөгжүүлэх;

- соёл, спорт, аялал жуулчлалыг хөгжүүлэх;
- нийгмийн хэв журмыг хамгаалах.

Хуулийн 16 дугаар зүйлд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад төрийн тодорхой бүрэн эрхийг олгож болохоор заасан.

Ийм бүрэн эрхэд тухайлбал, дараах бүрэн эрх хамаарна:

- хүн амын ажил эрхлэлт, шилжин суурьшилтын хөтөлбөр боловсруулах, түүнийг хэрэгжүүлэх;
- орлого багатай гэр бүлийг тодорхойлж, тэдэнд зориулсан нийгмийн хамгааллыг хэрэгжүүлэх;
- паспортын дэглэмийн журмыг хэрэгжүүлэхэд хяналт тавих, иргэдийн оршин суух газарт бүртгүүлэх, мөн бүртгэлээс хасуулах журмыг тогтоох;
- иргэний гэр бүлийн бүртгэлийн баримт бичгийн бүртгэлийг Киргиз Улсын хууль тогтоомжийн дагуу хэрэгжүүлэх;
- асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигчийг томилох, өргөмөл, асран хамгаалагчтай хүүхэдтэй гэр бүлд болон тэдгээрийн хяналт тавих;
- нотариатын үйлчилгээ үзүүлэх;
- хувь хүн, хувийн өмчийн талаар магадлагаа гаргах;
- нийгмийн хэв журмыг бэхжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх;
- цэргийн албанд зарлан дуудах ажиллагааг зохион байгуулахад дэмжлэг үзүүлэх;
- нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хууль болон нийгмийн хэв журмыг сахих явдлыг хангах;
- нутаг дэвсгэртээ жагсаал, цуглаан зохион байгуулах зөвшөөрөл олгох;
- хөдөө аж ахуйн зориулалттай сангийн газрыг хуваарилах, ашиглах, дахин хуваарилах;
- мал аж ахуй, мал эмнэлэг;
- хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах арга хэмжээг боловсруулж, хэрэгжүүлэх;
- татвар, хураамж хураах;
- хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах.

Эрх мэдлийг төрийн байгууллага болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хооронд хуваарилах, түүнчлэн төрийн төв болон орон нутгийн байгууллагын тодорхой хамтын ажиллагаа нь зөвлөлт засаг задарсны дараа тогтсон орчин үеийн нутгийн удирдлагын загварын онцлогийг илэрхийлж байгаа бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын шийдвэрлэж байгаа ихэнх асуудал нь нутгийн болон улсын хэмжээний ач холбогдолтой байдаг.

ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн өөрийн удирдлагын хууль тогтоомжид хийсэн дүн шинжилгээнээс харахад нутгийн удирдах байгууллагын бүрэн эрхийг цэвэр орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлаар хязгаарлах нь нутгийн өөрийн удирдлагыг хоёр дахь зэрэглэлийн гэж үзэхэд хүргэнэ. ЗСБНХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан бөгөөд одоогоор бэхжиж амжаагүй, эдийн засаг, нийгмийн салбарт системийн хямралаас гарч амжаагүй улсуудын төрийн удирдлагыг, орон нутгийн өөрийн удирдлагатай сөргүүлэн тавьснаар эцэстээ тухайн улс оронд нутаг дэвсгэрийн задрал явагдахад хүргэж болох байсан.

Энэ утгаараа ТУХН-ийн гишүүн улсуудын нутгийн өөрийн удирдлагын загвар нь нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын ром-германы загвартай ижил төстэй байгаа бөгөөд энэ нь удирдлагын хоёрдмол үзэл баримтлалын тухай зайлшгүй ярих үндэслэлийг бий болгож байна.

ТУХН-ийн гишүүн Армени, Беларусь, Узбекистан, Казакстан, Киргиз, Тажикистан зэрэг улсуудын нутгийн өөрийн удирдлагын хууль тогтоомж нь орон нутаг дахь төрийн удирдлагыг илүүтэйгээр зохицуулсан шинжтэйгээрээ онцлог байна.

Үүний зэрэгцээгээр тэдгээрийн зарим нь (Беларусь, Казахстан) төрийн байгууллагын шатлан захирагдах ёсыг чанд сахисан нь нутгийн өөрийн удирдлагын “зөвлөлтийн” тогтолцоотой төстэй байна. Казахстанд үнэн хэрэгтээ төрийн төлөөллийн (маслихат) болон төрийн гүйцэтгэх (акимат) байгууллагын эрх мэдлийн нэгдсэн тогтолцоо бий болсон бөгөөд эдгээр нь засаг захиргаа- нутаг дэвсгэрийн бүх нэгжид шатлан захирагдах журмаар үйл ажиллагаа явуулдаг. Казахстаны нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоо нь хэдийгээр маслихат нь хамтын байгууллагын хувьд бүх нийтээр, тэгш, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр байгуулагддаг ч, тэд нийт улс орны ашиг сонирхлыг харгалзан үзэж үйл ажиллагаагаа явуулдаг (Казахстаны Үндсэн хуулийн 86 дугаар зүйл). Маслихат нь орон нутагт парламентын танхимуудын нэг болох Сенатын ашиг сонирхлыг, акимат нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн эрх ашгийг төлөөлдөг гэж болно.

Аль ч тохиолдолд тэдгээрийн аль нь ч төрийн удирдлагын орон нутгийн байгууллага бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлагыг хүн ам нь нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлагын хүрээнд хэрэгжүүлнэ.

Хуучин зөвлөлтийн Бүгд Найрамдах Улсуудын хэм хэмжээний актуудад Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартид нийцэхгүй зарим зүйлүүд хадгалагдсан. Гэвч шинээр бий болсон тусгаар улсуудын Европын хамтын нийгэмлэгт нэгдэх тэмүүлэл нь эрх зүйн олон зохицуулалтыг хянах төлөвлөгөөг бий болгосон. Ийнхүү 2002 оны 5 сарын 7-нд Арменийн “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” хуулийг баталсан.

Гүржид тухайн үед мөрдөж байсан хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулсан (“Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2001 оны 8 сарын 2-ны өдрийн Гүржийн органик хууль).

ЗСБНХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан дундад Азийн Бүгд Найрамдах Улсууд болон ТУХН-ийн европын хэсэгт нутгийн удирдлагын хууль тогтоомж нь нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагыг ардчиллын үндсэн дээр зохион байгуулах чиглэлээр алгуур өөрчлөгдөж байна.

Жишээ нь, Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын Алма-Атад 2002 оны 2 сарын 18-нд зохион байгуулсан “Казахстан Улсад төвлөрлийг сааруулалт болон нутгийн өөрийн удирдлага” сэдэвт олон нийтийн форумын зааварчлагаар Нийгмийн асуудалд дүн шинжилгээ хийх төвийн ажилтнуудын боловсруулсан нутгийн өөрийн удирдлагыг бий болгож хөгжүүлэх үзэл баримтлалд дараах зүйлийг тэмдэглэжээ:

Төрийн байгуулалт, иргэний нийгэм бүрдүүлэх, нутаг дэвсгэрийн нийгэм-эдийн засгийг хөгжүүлэх үйл явцад нутгийн өөрийн удирдлагын үүрэг, байр суурийн талаар орчин үеийн Казахстанд нэгдсэн үзэл санаа алга. Үзэл баримтлалд тэмдэглэснээр нутгийн өөрийн удирдлага бол орчин үеийн ардчилсан улсын чухал бүрэлдэхүүн хэсгийн нэг мөн бөгөөд иргэн, төр хоёрын хоорондын холбоо, түүнчлэн төрийн үйл ажиллагаанд иргэд оролцох боломжийг хангадаг. Тухайн үзэл баримтлал нь бүхэлдээ нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг бүрдүүлэх, хэвийн ажиллуулах европын туршлагад шүүмжлэлтэйгээр дүн шинжилгээ хийсэн. Казахстанд дундад Азийн бусад орнуудын нэгэн адил нутгийн өөрийн удирдлагыг “европчлох” хандлага илт байгаа юм.

Шинжилгээ судалгааны бүтээлүүдэд төвийн болон нутгийн байгууллагын харилцааны олон өөр хандлага, үүний зэрэгцээгээр нутгийн удирдлагыг төвөөс үр нөлөөтэй хянах шаардлагын үндсийг авч үздэг. А.И.Черкасовын үзэж байгаагаар “нутгийн төр засгийн байгууллагаас хэрэгжүүлж байгаа олон чиг үүрэг нь мөн чанарын хувьд нийт үндэсний шинжтэй байдаг, тийм ч учраас тэдгээрийг хэрэгжүүлэх ядаж хамгийн наад захын стандартыг зайлшгүй мөрдөх шаардлагатай”¹.

Төрийн хяналт нь эцсийн дүнд “нутгийн удирдлагыг улсын доторх улс болохгүй, харин өөрийн асуудлыг улс орны нийтлэг хуулийн хүрээнд шийдвэрлэж чаддаг”² нутгийн удирдлагын хөгжлийг баталгаажуулах ёстой.

Төрийн бүтцийн нэгдмэл байх үзэл санааны үүднээс “хяналт бол

1 Черкасов А.И. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика ...х 118

2 Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления Баварии (Основные структуры, особенности, недостатки) //Гос и право Номер 4. X 108

орон нутгийн хүн амд баталгаажуулж өгсөн эрхийн эсрэг тавьж буй тэнцвэржүүлэгч зүйл мөн”. Хяналт нь юуны өмнө орон нутагт оршин суугчдын үйл ажиллагааны хууль ёсны байдлыг хангах “өөрийгөө удирдах тэдгээрийн эрхийг засч залруулагч” мөн бөгөөд “төрийн ашиг сонирхлыг бүхэлд нь нутгийн оршин суугчдын онцгой ашиг сонирхолтой холбоотой байдлаар баталгаажуулагч нь”¹ болдог.

ТУХН-ийн гишүүн улс орнуудын нутгийн өөрийн удирдлагын хууль тогтоомжид хийсэн шүүмжлэлтэй дүн шинжилгээгээр ихэнх орон нутгийн зөвлөл нь ямар нэг хэмжээгээр төрөөс хамааралтай байдаг гэдгийг харуулжээ. Ийм хамаарал нь юуны өмнө “залуу” улс орны тухайд нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг үндэсний хэмжээний бодлогод нийцүүлэн барих гэсэн оролдлогоор тайлбарлагдана. Яг энэ нөхцөл байдал нь ТУХН-ийн гишүүн улсуудын тухайд нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын холимог тогтолцоо хөгжих нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Бүгд Найрамдах Беларусь Улсын “Нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1991 оны 2 сарын 20-ны 617-ХП дугаар (2004 оны 1 сарын 5-ны 263-3 дугаар хуулиар өөрчлөлт оруулсан) хуулийн 1 дүгээр зүйлд зааснаар: нутгийн удирдлага гэдэг нь орон нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлыг улс орны нийтийн болон нутгийн хүн амын эрх ашгийн үүднээс шийдвэрлэх нутгийн гүйцэтгэн-захирамжлах байгууллагын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтын хэлбэр мөн.

Үүнтэй төстэй томъёолол “Нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1997 оны 10 сарын 16-ны Гүржийн органик хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт бий. Гүржийн нутгийн удирдлагын байгууллага нь төрийн ашиг сонирхлыг хангах хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулдаг.

Дундад Азийн Бүгд Найрамдах Улсуудын нутгийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжийн дагуу мөн адил орон нутгийн түвшинд төрийн ашиг сонирхлыг тусгай байгууллагууд төлөөлдөг.

Үүний жишээ болгон дээр дурдсан Казахстан Улсын өөрийн онцлог бүхий нутгийн өөрийн удирдлагыг нутгийн удирдлагатай хосолсон, муж, район, хотын нутаг дэвсгэр дээрх төлөөллийн байгууллага нь маслихат, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь акимат байх бөгөөд тэдгээр /акимат/-ийн гишүүнийг ерөнхийлөгч томилдог тогтолцоог авч болно. Онцлог нь маслихат (акиматаас ялгаатай тал нь) сонгуулийн эрхийн үндсэн дээр байгуулагддаг, тэгээд энэ нь төрийн байгууллага бөгөөд төрийн гадаад, дотоод бодлогод нийцсэн шийдвэр гаргах үүрэгтэй.

“Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон нутгийн захиргааны

1 Дам эшлэл: Кнеймайер Ф.Л., Жагсаалтад дурдсан бүтээл. 6 x 118.

байгууллагын тухай” 2002 оны 1 сарын 12-ны хуульд зааснаар Киргиз Улсад орон нутгийн түвшинд төрийн нийтлэг ашиг сонирхлыг орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага төлөөлнө.

Украинд тухайн нутаг дэвсгэрт олон нийтийн, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллага /засаг захиргааны байгууллага/ болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага (Зөвлөл) нэгэн зэрэг хослон оршин тогтнох систем үйлчилдэг. Төрийн ашиг сонирхлыг нутаг дэвсгэрт “дамжуулагч” нь чухамхүү нутгийн захиргаа байдаг.

Ийнхүү ТУХН-ийн гишүүн зарим орнуудад нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын тогтолцоонд шууд багтдаггүй, харин бие даан үйл ажиллагаа явуулж, тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хүн амын өмнө хариуцлага хүлээдэг. Тэгсэн ч гэсэн энэ нь нутгийн асуудлыг удирдан зохицуулахад төр огт оролцохгүй гэсэн үг биш. Нутгийн өөрийн удирдлага нь зөвхөн нутгийн хүн амын өөрөө зохион байгуулагдах тодорхой хэлбэр байгаад зогсохгүй эрх мэдлийн тусгай түвшин болдог: нутгийн өөрөө удирдах байгууллага (зөвлөл) нь өөрийгөө удирддаг нэгж бөгөөд орон нутгийн хүн амын болон төрийн ашиг сонирхлыг төлөөлдөг.

Саяхан нутгийн байгууллагад тавих төвийн хяналтыг голчлон “захиргааны асрамж” гэж нэрлэдэг зүйлээр дамжуулан хэрэгжүүлж байсан бөгөөд нутгийн засаг захиргааны шийдвэр нь төрийн хяналтын шатаар баталгаажсаны дараа хүчин төгөлдөр болдог байсан. “Захиргааны асрамж”-ийн онцлог нь төрийн холбогдох дараачийн шатнаас баталгаажуулахгүй байж ч болдогт оршиж байсан.

XX зууны сүүлийн 20 жилд ихэнх ардчилсан улсад “захиргааны асрамж” нь захиргааны хяналтад байр сууриа тавьж өгсөн бөгөөд захиргааны хяналтын хүрээнд нутгийн удирдах байгууллагын өөрийн бүрэн эрхийн дагуу гаргасан шийдвэрийн талаар үүссэн маргааныг зөвхөн шүүхийн журмаар шийдвэрлэдэг, гэвч захиргааны асрамжийн элемент нь заавал хэрэгжүүлэх болон шилжүүлсэн бүрэн эрхийн тухайд хадгалагдана.

Хяналтад хандах шинэ хандлага Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартид тусгалаа олсон бөгөөд энэ баримт бичгийн 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих ямар ч хяналт заавал хууль ёс болон үндсэн хуулийн зарчмыг дагаж мөрдөх зорилготой байна.” Үүний зэрэгцээгээр “нутгийн өөрийн удирдлагад шилжүүлсэн хэрэгжүүлбэл зохих зорилтын гүйцэтгэлийн хувьд дээд шатны байгууллага нь дээрх гүйцэтгэл зорилтын дагуу эсэхийг хянах хяналт захиргааны хяналтад хамаардаг”.

Нутгийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлагын эх газрын загвартай европын улсуудад захиргааны хяналтыг хэрэгжүүлэхэд орон нутаг дахь төрийн төлөөлөгчид чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Жишээ нь, Франц Улсад XX зууны 80-аад оны эхэн үеийн шинэчлэл хүртэл коммуны болон департаментын үйл ажиллагаанд тавих “захиргааны асрамж”-тай төстэй, туйлын хатуу хяналт буюу департаментын префектийн хяналт байсан. Нутгийн зөвлөлийн аль нэг шийдвэрийг хууль бус гэж тооцвол энэ шийдвэрийг хүчингүйд тооцох эрхийг префектэд олгодог. Гэвч коммун нь өөрийн хотын даргын нэрээр префектийн тогтоолыг хүчингүй болгуулахаар шүүхэд хандах эрхтэй. Төвлөрлийг сааруулах хууль гэж ихэвчлэн нэрлэдэг “Коммун, департамент, бүсийн эрх, эрх чөлөөний тухай” 1982 оны 3 сарын 2-ны хууль нутгийн удирдах байгууллагад тавих хяналтыг өөрчилсөн. Ингээд 1982 оноос эхлээд нутгийн удирдах байгууллагын шийдвэр, тогтоол бусад актууд “хэвлэн нийтэлснээр буюу албан ёсоор мэдээлснээр хүчин төгөлдөр үйлчилнэ...”¹

Заавал танилцуулах акт (орон нутгийн зөвлөлийн шийдвэр, хотын даргын шийдвэр, мужийн цагдаагийн ерөнхий зөвлөлийн даргын шийдвэр, нутгийн хамт олны ажилтны тухайд гаргасан хувийн шинжтэй шийдвэр гэх мэт)-д хамаардаг нутгийн удирдах байгууллагын шийдвэрийг гаргаснаас хойш 15 хоногийн хугацаанд префектэд хүргүүлнэ. Префект нь эдгээр шийдвэрийг хуульд нийцэхгүй байна гэж үзвэл 2 сарын хугацаанд захиргааны шүүхэд шилжүүлэх эрхтэй, ийнхүү шилжүүлэх тухайгаа шилжүүлэхээсээ 20-иос доошгүй хоногийн өмнө урьдчилан тухайн шийдвэрийг гаргасан этгээдэд мэдэгдэнэ. Префект нь шийдвэрийг шүүхэд шилжүүлэхтэй нэгэн зэрэг шүүхийн шийдвэр гарах хүртэл тухайн шийдвэрийг хэрэгжүүлэхгүй байхыг шаардах эрхтэй².

Префектийн энэхүү эрхийн агуулга нь шүүхийн шийдвэр гарах хүртэл эргэж буцашгүй үр дагавар үүсэхээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд хууль бус шийдвэрийг хэрэгжүүлэхгүй байхад оршино.

Энд илэрхийлсэн зүйлсийг харгалзан гадаад орнуудын нутгийн удирдлагын салбарын мэргэжилтэн М.А.Штатинтай санал нэгдэхгүй байх боломжгүй: ”Франц Улсад одоо үед удирдлагын тогтолцоо нь харилцан үйлчилдэг боловч харьцангуйгаар бие даасан: орон нутаг дахь төрийн төвлөрсөн удирдлагын байгууллагууд болон төвлөрлийг сааруулсан нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд гэсэн хоёр дэд тогтолцооноос бүрдэж байна...”³.

1 Маклаков В.В. Реформы местного управления во французской Пятой Республике//Реформы местного управления в странах Западной Европы. М.1993. х 15

2 Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Х 15

3 Штатина М.А. Местное самоуправление в зарубежных странах (Великобритания, США,

Төрийн болон нутгийн ашиг сонирхлыг ингэж хослуулах нь өөрийн, заавал хэрэгжүүлэх, шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хүрээнд хангагдана. Үүнээс гадна урьд бүрэлдэн тогтож байсан Франц Улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоонд захиргааны хяналтаас гадна захиргааны шалгалт байгааг харгалзан үзэх ёстой.

Итали, Ирланд, Португали, Энэтхэг зэрэг улсуудад нутгийн зөвлөлийг хууль тогтоомжийн үндсэн дээр тараадаг. Франц Улс ч мөн нутгийн өөрөө удирдах зөвлөлийг Бүгд Найрамдах Унгар Улсын Сайд нарын Зөвлөлөөс баталсан Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тарааж болно. Сүүлийн жилүүдийн практикаас харахад нутгийн төлөөллийн байгууллагыг тараах нь тухайн Зөвлөл нутгийн хүн амыг удирдах чадваргүй байдлаас шалтгаалсан байна.

Эх газрын эрх зүйн бүлд хамаарах улс орнуудад нутгийн түвшинд төрийн удирдлагын хяналт одоог хүртэл байсаар байна. Энэхүү хяналтыг төрийн төв байгууллагаас томилогдсон төлөөлөгч хэрэгжүүлнэ.

Англо-саксоны эрх зүйн бүлд хамаарах улс орнуудад орон нутагт төв засгийн газрын төлөөлөгч байхгүй боловч нутгийн өөрийн удирдлагад тавих хяналтыг яамд шууд хэрэгжүүлдэг. Нутгийн удирдлагын сонгодог байгууллагаас гадна орон нутгийн түвшинд төв байгууллагаас томилсон маш олон тооны салбарын удирдах байгууллага, мэргэжилтэн ажилладаг. Энэ нь Засгийн газрын байгууллага (яам) болон хараат бус төвлөрсөн төрийн байгууллагууд байж болно.

Их Британид нутгийн зөвлөлийн ажил “дээд түвшний сайд” - “төрийн нарийн бичгийн дарга”-ын хариуцсан Байгаль орчны яамны эрхлэх асуудлын хүрээнд хамрагддаг. Энэ яам нь нутгийн удирдлагын асуудлын зэрэгцээгээр орон сууцны барилгажуулалт, усны нөөц, хүрээлэн байгаа орчны бохирдолд хяналт тавих асуудлыг эрхэлдэг. Байгаль орчны яам нь нутгийн удирдлагын тухай хуулийн төслийг боловсруулж, нутгийн удирдлагын шинэчлэлийг төлөвлөж, орон нутгийн санхүүжилтэд хяналт тавьдаг. 1979 оноос энэхүү яамны хүрээнд орон нутгийн асуудал эрхэлсэн төрийн сайдын орон тоог бий болгосон. Орон нутгийн асуудал эрхэлсэн төрийн сайд нутгийн зөвлөлийн хүчин төгөлдөр болсон эрх зүйн актад хяналт тавина. Нутгийн удирдлага нь өөрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх явцад хууль зөрчсөн болохыг илрүүлвэл нутгийн байгууллагын үйл ажиллагаанд сайд оролцож болно. Мөн нутгийн эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагааны тодорхой асуудлаар боловсрол, шинжлэх ухааны, дотоод хэргийн, эрүүл мэнд, нийгмийн хангамжийн, сангийн яам хяналт тавина.

Ийм маягаар Их Британид англо-саксоны эрх зүйн бүлд хамаарах европын бусад орны нэгэн адил нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бие даасан байдлын түвшин нь туйлын шүүмжлэлтэйгээр үнэлэгдэж байна, тийм учраас чухамхүү энд нутгийн удирдлагын тухай төрийн онол дэлгэрсэн бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлагын хэрэг, маргаанд шүүхийн практикийг өргөнөөр хэрэглэдэг¹.

Английн судлаач К.Дейвисийн зөв зүйтэй тэмдэглэснээр “нутгийн өөрийн удирдлага гэдэг нь юуны өмнө удирдлага мөн, өөрөөр хэлбэл, нийтийн засаглалыг орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлэхийг хэлнэ.”²

Үүний дүнд К.Дэйвисийн үзсэнээр, ийм логикийг баримтлавал төв засгийн газар нь засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн бүх нэгжид удирдлагыг бие даан хэрэгжүүлэх нь цэвэр техник талаасаа боломжгүй учраас нутгийн удирдах байгууллагууд ажилладаг гэдгийг хүлээн зөвшөөрч байна³.

Австри, Герман, Бельги, Нидерланд, Японы⁴ нутгийн өөрөө удирдах, нутгийн удирдах байгууллагуудад англо-саксоны ч, эх газрын ч загвартай төстэй байдал илэрч байна. Энэ нь тодорхой хэмжээнд дайны дараах бодит байдалтай холбоотой, тухайлбал, хүчтэй болж байгаа америкийн ардчилалтай холбоотой. Тийм боловч эдгээр орнуудад хэд хэдэн онцлог шинжүүд байгааг харгалзан удирдлагын холимог тогтолцооны талаар ярих хэрэгтэй болж байна.

Жишээлбэл, Бүгд Найрамдах Австри Улс болон Бельгийн Вант Улсад нутгийн удирдлага бүтцийн хувьд ХБНГУ-ын нутгийн удирдах байгууллагатай төстэй байгаа боловч Австрийн нутгийн удирдах байгууллага илүү төвлөрсөн бөгөөд энэ нь нутгийн удирдлагын асуудалд холбооны Засгийн газар шууд оролцдогоор онцлог юм.

Бельгийн Вант Улсад олон нийт /община/-ийн зөвлөлийг хүн амаас сонгодог бол Австри, Германы ижил төстэй байгууллага нь ихэвчлэн пропорционал зарчмаар байгуулагддаг. Эдгээр бүх улсад Зөвлөл нь оршин суугчдын хамтын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага (правление)-ыг байгуулдаг. Герман Улсад ийм гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь бургомистрын тэргүүлдэг “магистрат”, Австрид германтай адил бургомистр “удирдах газар” (правление)-ыг удирддаг, Бельгид зөвлөл нь өөрийн

1 Үзэх: Ежевский Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: Хууль зүйн ухааны кандидатын Диссертаци. М. 2005. X 12- 17

2 Дам эшлэл: Ежевский Д.О. Указ соч. x 27.

3 Мөн тэнд x 28

4 Үзэх: Жишээ, Васильenko И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М: Издательская корпорация “Логос”, 2000.

бүрэлдэхүүнээс бургомиструуд болон эшвенүүдийн коллегийг хамтын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаар сонгодог.

Зөвлөл, удирдах газар, олон нийгэмлэгийн бургомистр нь өөрөө удирдах байгууллагын хувьд өөрийн бүрэн эрхийн зэрэгцээгээр төрийн удирдлагын чиг үүргийг мөн хэрэгжүүлдэг. Үүнээс үзэхэд австрийн загварт германы, францын, бүр англо-саксоны загвартай нэгэн адил заавал хэрэгжүүлэх, шилжүүлсэн болон факультатив бүрэн эрхийн үндсэн дээр нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагыг хослуулан хэрэгжүүлдэг.

Германд засгийн газрын муж гэж нэрлэдэг засаг захиргааны нэгжүүд байдаг бөгөөд эдгээрийн удирдлагад тэргүүлэх байр суурийг мужийн ерөнхийлөгчөөс томилсон Засгийн газрын ерөнхийлөгч эзэлдэг. Засгийн газрын ерөнхийлөгч болон түүний аппарат захиргааны захирагдах зарчмын үндсэн дээр байгуулагдсан нутгийн удирдлагын тогтолцоог төлөөлнө. Үүний доод шат нь районы захиргааны дарга нар (ландратууд, эсхүл районы захирлууд) байх бөгөөд тэд нэгэн зэрэг төрийн түшмэд бөгөөд коммуны удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүд байна.

Япон Улсад нутгийн хүн амаас сонгодог, нутгийн захиргааны тэргүүнд тооцогддог префектурын (хязгаарын) захирагч нь нийт улсын хэмжээний нэлээд хэдэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Япон Улсад нэг талаас, нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоо өндөр хөгжсөн, нөгөө талаас, маш хатуу захиргааны хяналт тогтсон байдаг. Хэдийгээр ийм хяналтыг зөвхөн шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлдэг боловч урьд хэлсэнчлэн нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн хоёр загварт хоёуланд нь илэрдэг шинж юм.

ТУХН-ийн гишүүн орнууд болон өмнө дурдсан европын орнуудад нутгийн удирдлагын холимог тогтолцоо хөгжсөн, энд “төрийн шууд удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагыг хослуулдаг”¹

Жишээ нь, зөвлөлт засаг задарсны дараа бий болсон Гүрж Улсын төр, эрх зүйн түүхэнд XX зууны сүүлчийн 10 жилд үндсэн хуулийн болон нутгийн удирдлагын хүрээнд томоохон шинэчлэл хийсэн. Энэ шинэчлэл нь нутгийн удирдлагын эх газрын (францын) болон английн (англо-саксоны) загварын элементүүдийг хослуулсан байна. Гүржид нутгийн удирдлагын холимог тогтолцоо үүссэн: өргөн утгаараа удирдлагыг сонгогдсон байгууллага (орон нутгийн хурал-сакребуло) болон орон нутаг дахь томилогдсон байгууллага (префектууд) хэрэгжүүлдэг.

“Нутгийн болон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Беларусь Улсын

1 Еремян В.В. Теоретические основы дефиниций местное “управление” и “самоуправление”// Местное управление и самоуправление в Латинской Америке. х 66

1991 оны 2 сарын 20-ны № 362 хуулийн 5 дугаар зүйлийн 9 дэх хэсэгт “нутгийн болон төрийн нийтлэг эрх ашгийг хослуулах, тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугчдын эрх ашгийг хөндсөн асуудлыг дээд шатны байгууллага шийдвэрлэхэд нутгийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын оролцоог” хослуулах зарчмыг шууд тогтоосон. Муж, район, хот, тосгон, хөдөөгийн нутаг дэвсгэрт төрийн эрх барих байгууллагыг гүйцэтгэн захирамжлах байгууллага болох гүйцэтгэх хороогоор төлөөлүүлдэг. Харин нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь орон нутгийн депутатуудын зөвлөлөөр төлөөлүүлдэг.

Бүгд Найрамдах Узбекистан Улсад муж, район, районы харьяалалтайгаас бусад хот, хотын бүрэлдэхүүнд багтдагаас бусад районд төрийн эрх мэдлийн төлөөллийн байгууллага нь ардын төлөөлөгчдийн Зөвлөл байна. Ардын төлөөлөгчдийн зөвлөлийг хокимамууд толгойлно. Хокимамууд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлыг нутгийн иргэдийн болон төрийн эрх ашгийн үндсэн дээр шийдвэрлэдэг. Эндээс харахад зөвлөлүүд нь нэг талаас, иргэдийн, нөгөө талаас, төрийн ашиг сонирхлыг төлөөлдөг.

Узбекистан Улсын Үндсэн хуулийн 21 дүгээр бүлэгт орон нутаг дахь төрийн эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан. Хэдийгээр (Үндсэн хуулийн 105 дугаар зүйлийн дагуу) тосгон, кишлак, аул, түүнчлэн хот, тосгон, аул, махалля дахь өөрөө удирдах байгууллага нь иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал (сход) бөгөөд тус хурлаас 25 жилийн хугацаагаар дарга (аксакал) болон түүний зөвлөхийг сонгогодог. “Иргэдийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай” Узбекистаны 1999 оны 4 сарын 14-ний 758-I дугаар хууль нь нутгийн өөрийн удирдлагын талаарх Үндсэн хуулийн заалтуудыг нарийвчлан зохицуулсан бөгөөд энэ хуулийн 7 дугаар зүйлд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага гэдэгт тосгон, кишлак, аулын цуглаан (төлөөлөгчдийн хурал) болон хот, тосгон, аулын тус тусын махаллиг ойлгохоор заажээ.

Дундад Азийн дээр дурдсан улсуудад нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагыг хослуулах үзэл баримтлалын ач холбогдол нь хуулийн 7 дугаар зүйлд тодорхой туссан бөгөөд уг заалтын дагуу иргэдийн өөрөө удирдах байгууллага нь төрийн эрх мэдлийн байгууллагын бүрэлдэхүүнд ордоггүй.

Дээр дурдсанчлан Казахстаны нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь нутаг дэвсгэрийн нийтийн өөрийн удирдлага бөгөөд хүн амын хүсэл зоригийг шууд илэрхийлдэг. Харин нутгийн удирдлагыг маслахит, акимат хэрэгжүүлдэг Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын Үндсэн хуулийн маслахитуудын тухай заалтуудын зэрэгцээгээр “Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын орон нутгийн төрийн удирдлагын тухай” 2001 оны 1 сарын 23-ны

№ 148-2 хуулиар маслахит болон акиматын үйл ажиллагааг зохицуулсан. Акимат нь Ерөнхийлөгч болон Засгийн газрыг орон нутагт төлөөлдөг бөгөөд маслахитаас ялгаатай нь төр засгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад хамаарна.

Бүгд Найрамдах Киргиз Улсын “Нутгийн өөрийн болон нутгийн төрийн удирдлагын тухай” 2002 оны 1 сарын 12-ны 5 дугаар (2003 оны 9 сарын 25-ны 216 дугаар хуулиар шинэчилсэн) хуулийн заалтуудад хийсэн дүн шинжилгээнээс тухайн улсад дундад Азийн улсуудад түгээмэл ажиглагдаж байгаа нутгийн удирдлагын холимог тогтолцоо үйлчилж байгаа гэсэн дүгнэлт хийж болохоор байна. Нэг талаас, нутгийн өөрөө удирдах төлөөллийн байгууллага-кенеш, нөгөө талаас, муж, районы орон нутаг дахь төрийн удирдлага нь тухайн нутаг дэвсгэртээ яамд, тусгай газрын болон төрийн захиргааны төв байгууллагын орон нутаг дахь нэгжийн үйл ажиллагааны уялдаа холбоог ханган ажиллаж байна.

Хоёрдмол үзэл баримтлал нь европын ихэнх улс орнуудын нутгийн өөрийн удирдлагын хууль тогтоомжид юуны өмнө шилжүүлсэн болон өөрийн бүрэн эрхийн зохицуулалтаар хуульчлагдсан гэж хэлж болно. Энэ тохиолдолд орон нутагт нийтийн засаглалын төлөөлөгч заавал байх шаардлагагүй. Удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагыг хослуулсан ийм тогтолцоо ТУХН-ийн гишүүн, ОХУ зэрэг улсуудад хэрэгжиж байгаа бөгөөд онцлог нь англо-саксоны загварын шинжүүдийг хуримтлуулсан байна. Гэвч ОХУ-д нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг сонгуулийн үндсэн дээр бүрдүүлж байгаа нь нутгийн өөрийн удирдлага, орон нутаг дахь төрийн удирдлага бүрэн тусгаарлагдсан гэж үзэж болохгүйг харуулж байна.

Энэхүү үзэл санааг тайлбарлахдаа Оросын нэрт эрдэмтэн В.Е.Чиркина “нутгийн өөрийн удирдлагын автономн нь харьцангуй ойлголт бөгөөд ийм ч байхаас өөр аргагүй юм!” гэсэн санаатай санал нийлэхгүй байх боломжгүй юм.

Ингэснээр “нутгийн өөрийн удирдлага нь тухайн улсын хэмжээнд нийгмийг удирдах нийтлэг холбоос болон харилцааны тогтолцоон дотор оршин тогтнож, ажиллаж байна.”²

Түүнээс гадна нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны үндэс болсон зарчмыг төрөөс тогтоодог. Үүний зэрэгцээгээр (европын улсуудын жишээн дээр өмнө тэмдэглэснээр) нутгийн өөрөө удирдах байгууллага санхүүгийн эх үүсвэрийнхээ ихэнх хэсгийг улсын төсвөөс авдаг.

1 Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. М.Юрист. 2004. Х 270.

2 Мөн тэнд

“ОХУ-д нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах ерөнхий зарчмын тухай” 2003 оны хуулийн чухал үзэл баримтлалын онцлог бол шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлээгүй анхны тохиолдолд ч, ОХУ-ын хууль тогтоомжийн дагуу хариуцлага хүлээнэ. Ийнхүү нутгийн захиргааны удирдлага нь дээрх нөхцөл үүссэн тохиолдолд орон нутгийн чанартай асуудлыг хэрхэн амжилттай шийдвэрлэдгээс үл хамаарч албан тушаалаас чөлөөлөгддөг. Эндээс нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоонд төрийн бүрэн эрх давуу байдалтай байдгийг харуулж байна. Ингэснээр ОХУ-ын нутаг дэвсгэрт зөвхөн нутгийн өөрийн удирдагын сонгогдсон байгууллага үйл ажиллагаагаа явуулж байгааг үл харгалзан тухайн бүрэн эрхийн хүрээнд төрийн хяналтын үүрэг роль дээшилж байна.

Үүнтэй холбоотойгоор Н.В.Кузнецовын “2003 оны 131-ФЗ дугаартай ОХУ-д нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах ерөнхий зарчмын тухай холбооны хуулийн дүн шинжилгээ нь ОХУ-д зөвхөн төрийн байгууллагын шат болон иргэний нийгмийн институт болоод зогсохгүй мөн төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх механизм болсон нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоо бүрдэж байна!” гэсэн нь үндэслэлтэй санагдаж байна”.

А.А.Уваровын зүй ёсоор ажигласнаар “төрийн бүрэн эрхийг шилжүүлэхэд төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хооронд үүсэх шууд холбоог хүлээн зөвшөөрөхгүй байх аргагүй бөгөөд энэ нь тодорхой нөхцөлд төрийн зүгээс нутгийн өөрөө удирдах бүрэн эрхэд оролцсоноор үнэлэгдэх боломжтой”².

Ийм шинжлэх ухаанч байр суурь нь 1993 оны Үндсэн хуулийн 131 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт үндэслэсэн бөгөөд үүний дагуу нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүтцийг хүн ам нь өөрсдөө тодорхойлдог. Тиймээс “нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх байгууллагыг маш тодорхой, аль нэгэн бусад өөрийн удирдлагын байгууллагатай ч хуваалцах боломжгүйгээр зааж өгснөөр агуулгын хувьд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас өөрийн бүтцийг өөрчлөх эрхийг хязгаарлах болно”³ гэсэн дүгнэлт дэмжүүштэй харагддаг.

1 Кузнецова Н.В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Автореферат, хууль зүйн ухааны доктор РН, Наук.М., 2005. Х 3.

2 Уваров.А.А. Местное самоуправление в России ... х 168. Дашрамд хэлэхэд иймэрхүү маягийн үйл ажиллагаа зөвхөн Орост ч ажиглагдаж байгаа биш мөн нутгийн удирдлага, нутгийн нутгийн өөрийн удирдлагын хөгжсөн хэлбэр бүхий, төрийн байгууллагын оролцоог шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байгаа байдалд хяналт тавих гэж тайлбарладаг.

3 Дам эшлэл: Сорокин С.П. Конституционно -правовые основы функционирования органов местного самоуправления в Российской Федерации: хууль зүйн ухааны дэд эрдэмтний диссертацийн автореферат. Наук. М., 2004. Х 10

Ямар ч тохиолдолд судалгааны ерөнхий агуулгаар “Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын статусыг эрх зүйн хувьд баталгаажуулах нь өөрөө төрийн эрх бүхий байгууллагуудын энэ тухай хүсэл зоригийн илэрхийлэлгүйгээр хэрэгжих боломжгүй юм. Өөрийн удирдлагын байгууллага нь нутгийн нийтийн засаглалын байгууллага болохынхоо хувьд урьд нь төрийн байгууллагын эрхэлдэг байсан тийм асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд байгуулагдсан, гэхдээ энэ нь эдгээр асуудал төрийн гэж тооцогдохоо больсон гэсэн үг биш: тэдгээр асуудал нь урьдын адилаар улс төр, төрийн ашиг сонирхлын хүрээнд байсаар байх юм”¹ гэдгийг тэмдэглэх шаардлагатай.

С.Г.Соловьёвын үгээр “орон нутгийн засаглалын интитүцийг бие даасан нийтийн-төрийн эрх зүйн интитүц байдлаар нарийвчлан тусгаарлах нь тухайн эрх зүйн зохион байгуулалтын нэгжийг төрийн удирдлагаас бүр абсолютаар бие даасныг гэрчилж байгаа зүйл биш”² гэдгийг тэмдэглэж байна.

Судалгаа-шинжилгээний агуулгаар бол төр засаг болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь бие биенээ нөхсөн ардчиллын засаглалын хэлбэрүүд гэдгийг тэмдэглэх нь чухал бөгөөд өөрөөр хэлбэл, ард түмний нийтийн засгийн эрх мэдлийн хэлбэрүүд мөн. Тийм учраас тэдгээрийн харилцан уялдаа олон зүйл дээр харагдаж олон талаар зөвтгөгдөж байдаг.

Ийм маягаар нэг талаас, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг нийтийн засаглалын тогтолцоонд оруулж болно, нөгөө талаас, нутгийн өөрөө удирдах эрх зүйн харилцаанд нийтийн шинж чанар /публичность/-ын элементийг тогтоох нь зүйтэй.

Эрх зүйн онолын үүднээс авч үзвэл хувийн ашиг сонирхлыг хамгаалж, зохицуулдаг хувийн эрх зүйгээс ялгаатай нь нийтийн эрх зүй нь төрийн ашиг сонирхлыг хамгаалж, засаглалын харилцааг зохицуулдаг багц хэм хэмжээ юм³. Өөрөөр хэлбэл, нийтийн эрх зүй нь засаглах болон захирагдах хүрээ, харин хувийн эрх зүй бол субъектуудын эрх чөлөөт үзэмжийн хүрээ мөн. Дээр дурдсан зүйлийн үндсэн дээр нутгийн өөрийн удирдлагыг нийтийн засгийн тогтолцоонд багтааж болно, учир нь орон нутгийн эрх зүйд төрийн ашиг сонирхол маш тодорхой ажиглагдаж байдаг.

Орон нутгийн эрх зүйн харилцаанд нийтийн шинж чанарыг тогтоох явцад оросын нэрт эрдэмтэн Ю.А.Тихомиров бүр 1995 онд нутгийн өөрийн

1 Үзэх. Уваров А.А. Местное самоуправление в России ... х 15

2 Соловьёв С.Г. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 38

3 Үзэх. Емельянов Б.М., Правкин С.А. Теория государства и права: курс лекций. М.МИЭМП, 2005. Х 168

удирдлагыг судлах асуудал нь түүний нийтийн шинж чанарын илрэлийг тодорхойлох асуудал гэж хэлснийг тэмдэглэхийг хүсэж байна. Зохиогч зөвлөлтийн нутгийн төрийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжид хийсэн дүн шинжилгээг үндэслэн “нутгийн өөрийн удирдлагыг нийтийн шинж чанарыг агуулаагүй, зэрэгцэн оршиж байгаа үзэгдэл шиг авч үзэж байсан”¹ гэж тэмдэглэж байсан нь зүйтэй юм.

Энэ нь “урт удаан хугацааны туршид нийтийн байхын гол илрэлийг эрх мэдэл болон төрийн удирдлага гэж нийгэмд сурталчилж ирсэн”-²тэй холбоотой юм. Гэвч “марксизм-ленинизмыг үндэслэгчид энэ нэр томъёо /нийтийн байх/-г бараг хэрэглэлгүйгээр тухайн үзэгдлийн мөн чанарыг нээсэн. Тэд нутгийн өөрийн удирдлага гэдэг агуулгыг төвлөрлийг сааруулах, коммуны байгуулалттай холбохоос илүүтэйгээр төрийн засгийн зохион байгуулалт болон удирдлагатай холбож авч үзсэн”³.

Ийм маягаар Ю.А.Тихомировын үзэж байгаагаар нутгийн өөрийн удирдлагын агуулга нь шинээр тодорхойлогдож байгаа “нийтийн байх”-ын хувьд хувь хүний, хамт олны, нийгмийн, бүхэлдээ төрийн ашиг сонирхлын харилцан уялдаанд оршино⁴.

Орчин үеийн эрх зүйн ном зохиолд тухайн асуудлаар нутгийн өөрийн удирдлага бол орон нутгийн нийтийн засаг бөгөөд төрийн эрх мэдлийг тодорхойлдог үндсэн шинжүүдийг агуулдаг гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг⁵. Тухайн тезисийг нэг талаас, нутгийн өөрөө удирдох байгууллага нь удирдлагын шийдвэрийг гаргах болон хэрэгжүүлэх өөрийн гэсэн механизмтай байдаг, нөгөө талаас, засаглан захирамжлах бүрэн эрхийг тасралтгүй хэрэгжүүлдэг гэсэн үндэслэлээр ихэвчлэн тайлбарладаг. Энэ засаглан захирамжлах нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын болон албан тушаалтны сонгууль тасралтгүй явагддаг, нутгийн иргэдийн санал асуулга, гишүүдийн цугларалт, хурлыг байнга зохион байгуулдаг гэсэн үг юм⁶.

Орон нутгийн эрх зүйн харилцааны нийтийн шинж чанарын нэг чухал үзүүлэлт бол дараах бодит байдал мөн: орон нутгийн (коммуны) засаглал төрийн эрх мэдэлтэй байхын зэрэгцээгээр төрийн албадлагын шинжтэй, албадлагын аппаратын хэрэгжүүлдэг хөшүүрэгтэй байдаг.

Гадаадын нутгийн удирдлагын асуудлыг судалдаг оросын нэрт судлаач В.Б.Евдокимов болон Я.Ю.Старцев нарын тэмдэглэсэнээр ийм “холимог”

1 Тихомиров Ю.А. Публичное право: Сурах бичиг. М. БЕК, 1995. X 116.

2 Мөн тэнд бий

3 Мөн тэнд бий x117

4 Мөн тэнд бий x 121

5 Коваленко А.И. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998 x 179.

6 Постовой Н.В. Муниципальное право России. М.Юриспруденция, 2000. x 20.

тогтолцоонд хоёр хандлага гарч ирдэг, нутгийн удирдлагын сонгодог тогтолцоонуудын хооронд зөрчилдөөн үүсэх, эсхүл тэд улам ойртох. Нэг талаас, тогтолцоо бүрт олон тооны хувилбарууд бий болж, эдгээрийн заримыг нь бусад тогтолцооноос авсан, “зээлсэн” маягтай юм. Нөгөө талаас, нутгийн болон бүс нутгийн өөрийн удирдлагын оршин байгаа тогтолцооны хооронд харилцан нэгнээ нөхөх, ойртох үзэгдэл орчин үед явагдаж байна.^{1”}

Хоёрдмол үзэл баримтлалыг зохиогчдын хамгийн гол шалгуур нь үндэсний эрх зүйн тогтолцоог тэр дундаа нутгийн удирдлагын тогтолцоог интеграцчилах хандлагыг гаргаж ирж байгаа явдал юм.

Үүнээс гадна, нутгийн өөрийн удирдлагын үзэл баримтлалын хоёрдмол байдал нь нийтийн болон төрийн элементийг хослуулах дээр суурилдаг. Энэхүү үзэл баримтлалын хүрээнд орон нутгийн хамтын нийгэмлэгийг удирдахад зарим талаар хоёрдмол удирдлага илэрдэг. Ийм тохиолдолд удирдлагын нэг салаа салбарыг иргэд байгуулж, нөгөө салаа салбарыг дээрээс томилдог.

Эх газрын эрх зүйн бүлийн зарим улсуудын судлаачдын бүтээлд орон нутгийн хүн амын “жам ёсны” эрхийн илрэл болох нутгийн удирдлагын үндэс болдог өөрөө удирдах ёсон дээр илүү төвлөрдөг.

Нутгийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоог тодорхойлсон өөр өөр үзэл санааг харьцуулсны үндсэн дээр ихэнх зохиогчид нутгийн удирдлагыг төрийн механизмын хэсэг гэж үзэх хоёрдмол байр суурийг баримталдаг гэсэн дүгнэлтийг хийдэг.

Жишээ нь, А.И.Черкасовын үзэж байгаагаар “нутгийн удирдлага бол нэгдсэн нийтийн засаг захиргааны хэсэг, төрийн механизмын төвлөрлийг сааруулсан, зохион байгуулалттайгаар тусгаарласан элемент мөн бөгөөд төвөөс хамааралтай, нийт үндэсний стандартаар, төвлөрсөн засгийн газрын ерөнхий удирдлагын дор хүн амд үйлчилгээг үзүүлж захиргааны байгууллага байдлаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг.”^{2”}

Профессор А.С.Автономовын тэмдэглэснээр: “XX зуунд нутгийн өөрийн удирдлагад хандах хандлага өөрчлөгдсөн нь хууль тогтоомж, номлол болон хууль хэрэглээний практикт тусгалаа олсон. Нутгийн болон төвлөрсөн удирдлагын харилцан уялдаа ил тодорхой болсон.”^{3”}

Үүний зэрэгцээгээр санхүүгийн, тогтолцооны, нутаг дэвсгэрийн хэм хэмжээ бий болгох талаар нутгийн удирдах байгууллага нь засгийн

1 Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.44.

2 Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Х 21

3 Автономов А.С. Правовая антология политики: к построению системы категорий.М. ООО фирма “Инфограф”, 1999. х. 189

газраас хамааралтай (хяналтад нь байдаг) байдлыг үл харгалзан нутгийн удирдлагыг нутгийн өөрийн удирдлагатай сөргүүлэн тавьж, захиргааны эрх зүйн зохицуулах зүйл болгох¹ нь тийм ч зөв зүйл биш гэдгийг зарим судалгааны үндсэн дээр зайлшгүй хүлээн зөвшөөрөх шаардлагатай. Тэр тусмаа “гадаад орнуудын хууль тогтоомжид нутгийн удирдах байгууллагыг төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх тогтолцоонд ихэнхдээ оролцуулдаггүй, гэхдээ үүний зэрэгцээгээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг төртэй сөргүүлэн тавьсан зүйлийг хуульчлаагүй байдаг”².

Үүний эсрэг тохиолдолд бол салбар эрх зүй болох орон нутгийн эрх зүйн судлах зүйл, судалгааны аргыг үгүйсгэхэд хүрэх байсан биз. Удирдлагын тогтолцоонд нутгийн өөрийн удирдлагын өөрийн бүрэн эрхийн харьцуулсан судалгаа бүхэлдээ эх газрын эрх зүйн бүлийн болон англо-саксоны эрх зүйн бүлийн аль ч улсад орон нутгийн эрх зүйн харилцаа байсаар байгааг нотолдог.

Ийм байдлаар төр засгийн тогтолцоотой харилцан уялдаатайгаас үүдэлтэй нутгийн өөрийн удирдлагын хоёрдмол байдал нь тодорхой байдаг. Үүнтэй холбоотойгоор К.Ф.Шереметийн үзэл баримтлалын санааг зөвшөөрөхгүй байх аргагүй юм. Эрдэмтэн дараах зүйлийг зүй ёсоор тэмдэглэсэн байдаг:

Нутгийн өөрийн удирдлагын жинхэнэ мөн чанар нь тэр нэг талаас, төв засгийн газрын нэг хэлбэр, нөгөө талаас, ардчиллын хэлбэр бөгөөд иргэдэд нутгийн өөрийн удирдлагын эрхээ хэрэгжүүлэх, харин орон нутгийн хүн амд өөрийн хүсэл зоригийг нийтийн хүсэл зориг болгон хувиргах боломжийг бий болгодог.³

Орон нутагт төв засгийн газрын төлөөлөгч оролцож байгаа, эсхүл нутгийн өөрийн удирдлагыг сонгогдсон байгууллага хэрэгжүүлдэгээс үл шалтгаалан орон нутагт нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын зохицол байх ёстой гэдэг нь эх газрын ч, англосаксоны ч эрх зүйн тогтолцоонд аль ч тохиолдолд илэрхий харагддаг. Аль ч тохиолдолд аль нэг улсад нутгийн өөрийн удирдлагыг орон нутгийн оршин суугчдын ашиг сонирхлын тулд, өөрийн бүрэн эрхийн үндсэн дээр хэрэгжүүлдэг бол нутгийн удирдлагыг заавал хэрэгжүүлэх, эсхүл шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хүрээнд, төрийн ашиг сонирхлыг хангахын тулд хэрэгжүүлдэг.

1 Үзэх: Штатина М.А. Нутгийн өөрийн удирдлага //Гадаад орнуудын захиргааны эрх зүй: Сурах бичиг /хянан тохиолдуулсан А.Н.Козырина болон М.Х.Штатина. М.Спарк. 2003, х77-78/ 2 Автономов А.С. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 189.

3 Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного управления в Российской Федерации // Нутгийн нутгийн өөрийн удирдлага: хууль тогтоомжийн зохицуулалтын оросын орчин үеийн туршлага. М., 1998. х 49.

1.3. Эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах, саармагжуулах ба нутгийн өөрийн удирдлага

Төрийн болон нутгийн удирдлага (орон нутаг)-ын орчин үеийн онол нь нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагыг авч үзэхдээ төрийн эрх мэдлийн “төвлөрлийг сааруулах” болон “төвлөрлийг саармагжуулах” гэдэг ойлголтын призмээр дамжуулан хардаг. Хамгийн нийтлэг байдлаар энэ хоёр ойлголтын хоорондын ялгаа дараах зүйлд оршиж байна: Төвлөрлийг сааруулах (децентрализация) нь төвөөс засаглалын тодорхой бүрэн эрхээ нутгийн эрх барих байгууллагад шилжүүлэхийг, төвлөрлийг саармагжуулах (деконцентрация) нь төвөөс томилсон түшмэлд бүрэн эрх олгох, эсхүл нэг түвшний нийтийн засаглалын эрх мэдлийг хуваан (хуваарилан) задлахыг хэлнэ¹.

Үүний үндсэн дээр Европын ихэнх улсад нутгийн өөрийн удирдлагын загварууд холимог хэлбэр рүү ойртох, мөн дурдсан нэр томъёоны агуулгад зарим өөрчлөлт орох хандлага ажиглагдсан.

Аль ч тохиолдолд төрийн болон нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь төвлөрөл (централизация), төвлөрлийг сааруулах, төвлөрлийг саармагжуулах гэсэн элементүүдээс бүрддэг. Ийм болохоор “нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх гол асуудал нь төвлөрөл, төвлөрлийг сааруулах хоёрын хоорондын зохистой тэнцлийг олох явдал мөн”².

Эдгээр ойлголтыг францын³ эрдэмтдийн шинжилгээ судалгааны бүтээлд илүү нарийн боловсруулсан. Тухайлбал, удирдлагын асуудлаар мэргэшсэн нэрт мэргэжилтэн Ж.Ведель төвлөрлийг сааруулах гэдэгт “шийдвэр гаргах эрхийг зөвхөн төвийн эрх барих байгууллагын төлөөллөөс биш харин төвийн эрх барих байгууллагатай шатлан захирах харилцаанд оршдоггүй бөгөөд орон нутгийн ашиг сонирхол бүхий иргэдээс сонгогддог байгууллагаас шилжүүлэх”⁴-ийг ойлгоно.

Профессор В.В.Еремяны үзэж байгаагаар, “энэ тодорхойлолтод дараах хоёр зүйл анхаарал татаж байна:

1) нийтийн засгийн бүрэн эрхийг төрийн бус албан хаагч хүлээн авч байна;

2) засаглалын тодорхой бүрэн эрхийг хүлээн авч байгаа байгууллага нь шатлан захирагдах харьяалалгүй бөгөөд ихэвчлэн хүн амаас сонгогддог....”⁵

1 Үзэх: Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Х.35-37.

2 Ежевский Д.О. Жагсаалтад дурдсан бүтээл, х 44.

3 Үзэх: Василенко И.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.60-72.

4 Ведель Ж. Административное право Франции. М.,1973. Х 392

5 Еремян В.В. Латин америкын нутгийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлага: Монограф. М.РУДН, 2001. Х 376

Төвлөрлийг сааруулах шаардлагын үндэслэл нь хоёрдмол шинжтэй. Нэгдүгээрт, “төвлөрлийг сааруулах нь ажил хэргийг удирдах эрхийг ашиг сонирхол бүхий этгээдэд өөрт нь олгож байгаагаараа ардчилсан шинжтэй”. Хоёрдугаарт, “хэрвээ төвлөрлийг сааруулах удирдлагыг түүнд зайлшгүй шаардлагатай хэрэгсэл, нөхцөлөөр хангасан бол төвлөрсөн удирдлагатай харьцуулахад хавьгүй илүү хөнгөн жинтэй, хавьгүй илүү практик шинжтэй байна.”¹

Төвлөрлийг үр нөлөөтэй сааруулахын тулд орон нутгийн хамт олонд нарийвчлан тодорхойлсон эрх хэмжээ, тухайн эрх хэмжээний хүрээнд асуудлыг шийдвэрлэх тохиромжтой хэрэгсэл, өөрийн удирдах байгууллагыг байгуулах боломжийг тэдэнд олгох, төвөөс нутгийн байгууллагад тавих хяналтыг хязгаарлах шаардлагатай.

Францын өөр нэг нэр хүндтэй эрдэмтэн Р.Драго нутгийн нийгэмлэгийн хоёрдмол шинжийг тэмдэглэхдээ: “Мэдээжээр, тэд өөрийгөө удирддаг эрх чөлөөт хамт олон хэвээр үлдэнэ, гэхдээ үүний зэрэгцээгээр газар зүйн хувьд тусгаарлагдсан төрийн нэг хэсэг бөгөөд, өөрөөр хэлбэл, нутгийн хамт олны засаглалын байгууллага нь өөрсдийнх нь ашиг сонирхлыг хангадаг болон үүний зэрэгцээгээр тойрогт төрийн төлөөлөгч болдог”.² Р.Драго нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын хоорондын харилцаа холбоог тэмдэглэхдээ, төвлөрлийг сааруулахыг үзэл сурталжуулаагүй. Аль ч тохиолдолд төвлөрлийг сааруулах нь нийтийн удирдлагын зохион байгуулалтын хэлбэр мөн бөгөөд үүнд төрийн зэрэгцээгээр удирдлагын зорилтыг хэрэгжүүлдэг нийтийн эрх зүйн бусад хуулийн этгээд оршин байдаг.

Оросын төр судлаач М.А.Васильев ингэж бичсэн:

засаг захиргааны байгууллагыг төвлөрлийг сааруулсан гэж хэдийд үзэх вэ гэвэл, хэрвээ улсын хэмжээний төрийн эрх мэдэл бүхий байгууллагын зэрэгцээгээр захиргааны шинжтэй зарим шийдвэр гаргах эрх бүхий, төрийн төв эрх мэдэл бүхий байгууллагаас харьцангуй хараат бус нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд оршин тогтнодог бол төвлөрлийг сааруулсан байдаг. Ийм хуулийн этгээдээс нэлээд том бөгөөд, “төвөөс” харьцангуй хамааралгүй нь тодорхой газар зүйн суурь байршилтай, үүнээсээ шалтгаалж нутаг дэвсгэрийн нийгэмлэг гэж нэрлэгддэг (Холбооны субъектууд, Орост нутгийн зохион байгуулалтын нэгжүүд, Германд бол муж, муниципалитет, нийгэмлэг; Францад бүс нутаг,

1 Дам эшлэл: Ведель Ж. Жагсаалтад дурдсан бүтээл х 397.

2 Драго Р. Захиргааны шинжлэх ухаан. М. 1982. х 130.

суурин, департамент, муниципалитет, коммун гэх мэт)¹.

Гадаад орнуудын эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдэд энэ асуудлаар чиг үүргийн (ведомственный) болон нутаг дэвсгэрийн (вертикальный) төвлөрлийг сааруулах гэж хооронд нь ялгаж авч үздэг.

Чиг үүргийн төвлөрлийг сааруулах нь засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн аль нэг нэгжийн нутаг дэвсгэрт тодорхой чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг төрийн бие даасан байгууллага, албан газарт эрх мэдлийг шилжүүлэх дээр үндэслэдэг. Энэ нь ихэнхдээ англосаксоны болон эх газрын удирдлагын эрх зүйн тогтолцооных шиг нийтийн эрх зүйн байгууллага байна. Нутаг дэвсгэрийн төвлөрлийг сааруулах гэдэгт газар зүйн хүчин зүйл дээр үндэслэсэн бүсчлэлийг ойлгоно.

Хэрвээ төвлөрлийг сааруулах нь эрх мэдлийг төвөөс орон нутаг руу шилжүүлэх, ингэснээр нутгийн удирдах байгууллагад өөрийн болон шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хүрээнд удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрх мэдлийг олгодог бол төвлөрлийг саармагжуулах нь тухайн нэг засаг захиргааны хүрээнд эрх мэдлийг хамгийн доод түвшин рүү шилжүүлдэгээрээ онцлог юм.

Төвлөрлийг саармагжуулсан удирдлагыг заавал болон шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлж болохоор байна. Ийм байр суурийг Францын нэрт эрдэмтэн Г.Бребан баримталдаг бөгөөд түүний үзэж байгаагаар “эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулах нь ихэвчлэн хязгаар дахь төв байгууллагад шийдвэр гаргах бүрэн эрхийг шилжүүлэхийг ойлгоно”²

Ж.Ведель ч бас төвлөрлийг саармагжуулах гэдэгт “засаг захиргааны өөр өөр тойргуудын удирдагч, эсхүл төрийн албанд томилогдсон төв засгийн төлөөлөгчид шийдвэр гаргах чухал эрхийг шилжүүлэх зохион байгуулалтын техник”³ гэж ойлгодог. Төвлөрлийг саармагжуулах энэ тодорхойлолтод зарчмын хоёр зүйлийг олж харж болно: нэг дэх нь, зөвхөн удирдлагын бүрэн эрх (өөрөөр хэлбэл, удирдлагыг хэрэгжүүлэх) биш харин “захирамжлах” томоохон бүрэн эрх”-ийн тухай, хоёр дахь нь “эдгээр бүрэн эрхийг “төрийн албан хаагч”-төв засгийн төлөөлөгчид олгох”⁴ талаар ярьж байна.

Төвлөрлийг саармагжуулах шинжийг тодорхойлох явцдаа Р.Драго төвлөрлийг саармагжуулах, төвлөрөл хоёр хоорондоо шууд холбоотой

1 Васильев М.А. Основы нормотворчества в муниципалитетных образованиях: естественные начала и правовые императивы. Обнинск: Институт муниципального управления, 2001. С.23.

2 Бребан Г. Французское административное право. М. Прогресс, 1988. X 57

3 Ведель Ж. Дурдсан бүтээл. х 392.

4 Үзэх. Еремян В.В. Современный мексиканский муниципализм. х 70.

болохыг тэмдэглэжээ. Үүн дээр нэмээд францын судлаач “Төвлөрлийг саармагжуулах гэдэгт чиг үүргийн хувьд засгийн газраасаа хамааралтай нутгийн байгууллага байхаас гадна захирагдах журмаар тэдний албан тушаалтнууд байхыг хэлж байна”¹ гэж тэмдэглэсэн нь үндэслэлтэй байна.

Британийн зарим судлаачдын бүтээлд “төвлөрлийг саармагжуулах” гэдэг нэр томъёог хэрэглээгүй боловч “захиргааны төвлөрлийг сааруулах” (“төвлөрлийг саармагжуулах” гэдэг үгтэй ижил утгатай үг болно) болон “Улс төрийн төвлөрлийг сааруулах” (“төвлөрлийг сааруулах” гэсэн францын ойлголттой ижил утгатай)² гэж тусад нь авч үзсэн.

Үүнээс гадна англи судлаачид³ төвлөрлийг сааруулах болон деволюци хоёрыг тусад нь авч үзсэн. Деволюци нь юуны өмнө бүсийн шинж чанартай бөгөөд Нэгдсэн Вант Улсын тодорхой хэсэг (Улсын доторх Уэльс, Шотланд, Умард Ирландын)-г төв засгийн газраас эрх шилжүүлэх, ингэхдээ төв засгийн газрын хараат бус байдлыг бүрэн хадгалахтай уялддаг байна⁴.

Англо-саксоны тогтолцоо бүхий Австрали, Шинэ Зеланд зэрэг улсад деволюци гэсэн ойлголтыг төвлөрлийг сааруулах гэдэгтэй бүхэлд нь ижил утгаар хэрэглэдэг.

Оросын хувьсгалын өмнөх болон одоогийн эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдэд тухайн асуудлаар “төвлөрлийг саармагжуулах”, “төвлөрлийг сааруулах” гэдэг ойлголтууд онолын өөр өөр тайлбартай байдаг.

Тухайлбал, Э.М.Коркунов төвлөрлийг сааруулах гэдэг ойлголтыг нийтийн засаглан захирамжлах чиг үүргийг төвийн болон нутгийн байгууллагын хооронд хуваарилах асуудалд хамааруулсан. Эрдэмтэн төвлөрлийг сааруулахыг өөр өөр нутаг дэвсгэрт байрлах, хоорондоо тэгш байгууллагуудын хооронд эрхлэх асуудлын зүйлийг хуваарилах мужийн тогтолцооны хуваарилалтаас ялгаж авч үзсэн нь үзэл баримтлалын ач холбогдолтой:

Тушаал, захирамж гаргах, нутгийн удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг зөвхөн гүйцэтгэх чиг үүргээр хязгаарлах эрх мэдэл төв байгууллагын гарт төвлөрснийг төвлөрөл гэж ойлгоно. Харин төвлөрлийг сааруулах нь нутгийн удирдах байгууллагад захирамжлах, захиран зарцуулах эрх олгохыг шаардана⁵.

1 Драго Р. Дурдсан бүтээл х 132-133.

2 Үзэх: Черкасов А.И. Сравнительное местное управление. х37.

3 Үзэх. Жишээ нь, Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Дурдсан бүтээл х 77-88.

4 Үзэх: Харвей Д., Худ.К. Британское государство. М., 1979. х. 249.

5 Дам эшлэл: Еремян В.В. Местное самоуправление в Латинской Америке. Х 377

Тухайн цаг үед төрийн удирдах байгууллагын нэрт судлаач П.Ардашев төвлөрлийн хоёр төрлийг ангилсан:

Улс төрийн төвлөрөл, захиргааны төвлөрөл. улс төрийн төвлөрөл нь эрдэмтний тэмдэглэснээр-төвийн эрх мэдэл бүхий байгууллага өөрийн гарт шууд болон өөрийн байгууллагаар дамжуулан улс орны нийтийн ач холбогдол бүхий хэргийг төвлөрүүлэх, харин орон нутгийн ач холбогдол бүхий хэргийг эрхлэх эрхийг төв засгийн газраас хамаарал бүхий нутгийн байгууллагад их, бага хэмжээгээр олгодог. Захиргааны төвлөрөл нь эсрэгээр бүр зөвхөн орон нутгийн ач холбогдол бүхий хэрэгт хүртэл төвийн оролцоог хангадаг. Улс төрийн төвлөрөл нь захиргааны төвлөрлийг заавал шаарддаггүй: улс төрийн төвлөрөл нь төвлөрлийг сааруулах шинжтэй захиргааны тогтолцоотой хослож болох юм.¹

А.С.Яценко төвлөрлийг сааруулах, автономи хоёрын ялгааг ингэж тайлбарлажээ:

Автономи гэж, эсхүл ер нь улс төрийн төвлөрлийг сааруулах гэж юу вэ? Төвлөрлийг сааруулах гэдэг ойлголт нь автономи, нутгийн өөрийн удирдлага гэсэн ойлголтоос өргөн ойлголт юм. Учир нь төвлөрлийг сааруулах гэдэгт нутгийн өөрийн удирдлага, автономийг тогтоох, цаашид нутгийн удирдах байгууллагын эрх мэдэл, тэдний төлөөллийн үйл ажиллагааг өргөтгөх мөн түүнчлэн нутгийн байгууллагын эрх мэдэл, тэдгээрийн төлөөллийн үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг өргөтгөхийг ойлгоно. Төвлөрөлтэй харьцуулахад төвлөрлийг сааруулах нь төвийн байгууллагын эрх мэдлийг нутгийн байгууллагад шилжүүлэх боломжтой тийм л газар бий болдог.

Ингэхдээ А.С.Яценко төвлөрлийг сааруулах гэдэг ойлголт нь өөр өөр шинжтэй гэж үзжээ:

Төвлөрлийг сааруулах гэдэг ойлголтод хоёр өөр утгыг ойлгож болох юм: төвлөрлийг сааруулах нь нутгийн өөрийн удирдлагын хувьд орон нутгийн хэргийг төвлөрсөн засгийн газрын төлөөлөгч бус нутгийн хүн амын сонгосон төлөөлөгч шийдвэрлэнэ, энэ бол ардчилсан байдлаар төвлөрлийг сааруулах. Нутгийн засаг захиргааны байгууллагын эрх

¹ Үзэх: Мөн тэнд

хэмжээг өргөтгөх агуулгаар төвлөрлийг сааруулах, эдгээр байгууллага нь энэхүү бүрэн эрхийн хүрээнд төв засгийн газраас хамааралгүй, үйл ажиллагаагаа бие даан явуулдаг хэдий ч эдгээр байгууллагыг төв засгийн газар томилсон... бол төвлөрлийг сааруулах нь хүнд суртлын, засаг захиргааных болно”¹.

“Хөгжиж буй орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүй” сурах бичгийг зохиогчдын тэмдэглэсэнээр:

Төвлөрлийг сааруулах гэдэгт ихэвчлэн төв засгийн газраас зарим эрх хэмжээг орон нутгийн сонгогдсон байгууллагад шилжүүлэхийг ойлгодог, үүнтэй нэгэн зэрэг төвлөрлийг саармагжуулах гэдэг нь төвөөс томилсон нутгийн засаг захиргааны байгууллагад бүрэн эрх шилжүүлэхийг ойлгоно.

Оросын бусад нэлээд эрдэмтэд дараахыг баталдаг:

Төвлөрлийг саармагжуулах нь төвлөрлийн сулруулсан хэлбэр бөгөөд нутгийн байгууллага үйл ажиллагааны хувьд засгийн газраас болон түүний албан тушаалтны захирагдах байдлаас хамааралтай. Албан тушаалтны хамааралтай байдал гэдэгт нутгийн удирдах байгууллагын удирдлага төв засгийн газраас томилогдох бөгөөд мөн чөлөөлөгдөж болно. Үйл ажиллагааны хамаарал гэдэг нь төв засгийн газар нь нутгийн удирдлагад нэлээд өргөн хүрээтэй эрх мэдлийг олгож болох боловч үүнийгээ хэдийд ч хууль зөрчсөн, эсхүл илүү зохистой гэж үзэх шалтгаанаар эргэн харж, гаргасан шийдвэрээ өөрчилж болно. Эцэст нь, удирдлагын энэ хэлбэрт нутгийн байгууллагууд хуулийн этгээдийн статусгүй, зөвхөн засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжийг төлөөлдөг².

Энэхүү судалж байгаа сэдвийн судалгаанд зөвлөлтийн судлаач А.А.Транины дараах санаа арга зүйн ач холбогдолтой байдаг:

Төвлөрөл нь зөвхөн бүтцийн шинжтэй ойлголт мөн: анхны бүрэн эрх нь шатлан захирах дээд шатанд, ихэвчлэн төрийн тэргүүний, эсхүл засгийн газрын гарт байдаг³.

1 Дам эшлэл: Еремян В.В. Жагсаалтад дурдсан бүтээл, х 378.

2 Конституционное право развивающихся стран. М. Наука, 1992, с.277.

3 Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического

Гэвч энэ нь төвлөрсөн засаг захиргааны бүтцэд шийдвэрийг үргэлж энэ дээд түвшинд гаргадаг гэсэн үг огт биш юм.

А.А.Транины тэмдэглэснээр, харилцан холбоотой засаг захиргааны тогтолцоо “бол төвлөрсөн засаг захиргааны онцлог шинжийн нэг, харин эрх мэдлийг илүү доод шатанд шилжүүлэх нь механизм бүхэлдээ ажиллах элемент мөн.” Төвлөрлийг саармагжуулах нь эсрэгээр эрх мэдлийг төвөөс зах хязгаар руу шилжүүлдэг. Өөрөөр хэлбэл, “тэр нь нутгийн байгууллагуудад ихээхэн хэмжээний эрх мэдэл олгож, өөрийн хэргийг удирдах тэдний бүрэн эрхийг хүчтэй болгодог”¹.

ТУХН²-ийн гишүүн улсуудын ХХ-ХХІ зууны сүүлчийн арван жилийн нутгийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжид хийсэн дүн шинжилгээ дараах дүгнэлт хийх боломжийг олгож байна. Эдгээр улсуудын нутгийн тогтолцоонд төвлөрсөн, төвлөрлийг сааруулах, төвлөрлийг саармагжуулах хувилбарууд бүгд байна. Төвлөрлийн болон төвлөрлийг сааруулахын зарим элементүүд ХХ зууны хоёрдугаар хагаст хуучин социалист орнуудад хэрэгжүүлсэн нутгийн удирдлагын шинэчлэлийн явцад батжиж ирсэн.

Жишээ нь, Гүржийн “Шилжилтийн үеийн нутгийн удирдлагын тухай” 1991 оны 1 сарын 29-ний хуулийн 1 дүгээр бүлэгт төвөөс томилогддог төрийн байгууллага буюу префектийн болон засаг захиргааны нэгжийн хүн амаас сонгогдсон нутгийн хурлын үйл ажиллагааны журмыг зохицуулсан. Дээрх хуулийн 3 дугаар зүйлд эрх мэдлийг орон нутаг дахь онцгой түшмэдүүд-префектүүдэд олгох замаар төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийн зарчмыг тогтоосон.

Үүгээр дээр эшлэсэн францын эрдэмтэн Р.Драгогийн төвлөрлийн саармагжуулалт гэдэгт ойлголтын талаарх үзэл санаа нотлогдож байгаа юм.

Хэрэв Гүржийн 1991 оны хуулийн дагуу эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулах нь префектийн төрийн эрх мэдлээр илэрдэг бол төвлөрлийг сааруулах нь төрийн эрх мэдлийг төрийн албан хаагчдад биш харин сонгогдсон нутгийн удирдах байгууллага буюу нутгийн хуралд дамжуулахад оршдог байж таарна. Бүгд Найрамдах Гүрж Улс дахь нутгийн удирдлага төвлөрлийн шинжтэйд эргэлзэлгүйгээр, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болох -“сакребуло” нь шатлан захирагдах харьяалалд оршдоггүй: түүнийг нутгийн оршин суугчид шууд сонгодог гэдгийг хэлэх ёстой.

государства. М., 1984. X 88

1 Транин А.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 88.

2 Тусгаар орнуудын хамтын нөхөрлөлд тэдний орохоос (de jure эсхүл de facto) өмнө: тухайлбал, Гүрж, Украины тухай ярьж байна. (Ред. тэмдэглэл)

Төрийн болон нутгийн удирдлагын түвшинд заавал илэрдэг төвлөрлийг саармагжуулах болон төвлөрлийг сааруулахын харилцан зохицлын онцлог нь “Нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Гүржийн 1997 оны 10 сарын 16-ны 929 дугаар органик хуульд бодит байдлаар хадгалагдсан. Эндээс Гүржийн өнөөдрийн хэрэгжүүлж байгаа удирдлагын үзэл баримтлалд төрийн удирдлага, нутгийн удирдлагыг хослуулдаг гэж болно.

Энэхүү хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар нутгийн өөрийн удирдлага гэдэгт “Гүржийн үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрч, баталгаажуулсан, гүржийн иргэдийн хэрэгжүүлдэг, нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлыг өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх нэгжийн хүрээнд бие даан шийдвэрлэх эрхийг ойлгоно”. Үүний зэрэгцээгээр 1 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсгийн дагуу нутгийн удирдлага гэдэгт нутгийн удирдах байгууллага нь нийтийн ашиг сонирхлоос үүдэлтэй төрөөс шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхийг ойлгоно. Ийм маягаар “Нутгийн өөрийн удирдлага, удирдлагын тухай” 1997 оны 10 сарын 16-ны өдрийн Гүржийн органик хуульд тусгалаа олсон үзэл баримтлалын хандлага нь нутгийн удирдлагыг төрийн удирдлагын харьцангуй төвлөрлийг сааруулсан хэлбэр гэж хүлээн зөвшөөрсон зөвхөн ганцхан үндэслэл бий. Энэ нь дээрхи хуульд 90-ээд оны эхэн үеийн хуулиудын нэгэн адил нутгийн өөрийн удирдлагын сонгогдсон төлөөллийн байгууллага болох нутгийн хурлын чиг үүрэг хадгалагдсан байна. Гэвч нутгийн эрх барих төлөөллийн байгууллагын зэрэгцээгээр социалист гэгдэж байсан Гүрж Улсын засаг захиргааны нэгжийн нутаг дэвсгэр дээр мөн төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх байгууллага тодруулбал, захиргаа (гамгеоба) үйл ажиллагаа явуулж байна. Энэ хуулийг батласнаар төрийн бүрэн эрхийг орон нутагт хэрэгжүүлэх префектийн тогтолцоог татан буулгасан.

Тэглээ гээд төрийн захиргааны шинэ төлөөлөгчид-захиргаа (гамгеоба) нь чанарын хувьд өөр институт болоогүй, учир нь тэд урьд нь префектүүдийн хэрэгжүүлж байсан бүрэн эрхийг л хэрэгжүүлж байгаа юм.

Орчин үеийн Гүржийн судлаачид удирдлагын төвлөрлийг сааруулах гэдэгт төрийн удирдлагын байгууллагуудаас зарим тодорхой эрх хэмжээг хүн амаас сонгосон нутгийн эрх барих байгууллагад шилжүүлэхийг ойлгож байна.¹

Ингэхдээ гүржийн зохиогчид бидний харж байгаагаар өөрсдийн онолын үндэс суурь болгон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны

1 Үзэх: Мелкадзе О., Егузбая З. Муниципальное право. Тбилиси, 2002. Х.53.

талаарх францын номлолыг үндэслэлгүйгээр аваагүй¹. Гүржийн нутгийн удирдлагын номлолд эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулах (деконцентраци) гэдэгт төрийн бүрэн эрхийг орон нутаг дахь төрийн удирдлагын томилогдсон төлөөлөгчид шилжүүлэхийг ойлгодог².

ТУХН-ийн гишүүн бусад орнуудад нутгийн өөрийн удирдах төвлөрлийг сааруулсан байгууллага нь заавал сонгогдсон төлөөллийн байгууллага байдаг:

- Армений - нийгэмлэгийн “авагани”;
- Беларусь -депутатуудын зөвлөл;
- Казахстан - “маслахитууд”;
- Киргизид - “кенешүүд”;
- Узбекистанд -“хокими”.

Нутгийн удирдлагын төвлөрлийг саармагжуулах байгууллагад: Армений- мужийн захиргаа; Беларусь-гүйцэтгэх хороод; Казахстан - акимууд; Киргизид - орон нутгийн төрийн удирдлагын байгууллагыг ойлгодог.

Бидний ойлгож байгаагаар төвлөрлийг сааруулах болон төвлөрлийг саармагжуулах хоёр нь хэд хэдэн нийтлэг шинжтэй ”эрх мэдлийг төвөөс орон нутагт шилжүүлэх хоёр өөр төрөл юм.”³ Гэвч аль ч тохиолдолд төвлөрлийг сааруулах нь өөрийн болон факультатив бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгждэг, ингэхдээ нутгийн өөрийн удирдлагын онцлогийг тодорхойлдог, харин эрх мэдлийн төвлөрлийг саармагжуулахыг заавал хэрэгжүүлэх болон шилжүүлсэн эрх мэдлийн хүрээнд хэрэгжүүлэх бөгөөд нутгийн удирдлага байгааг онцолдог.

1.4. Нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын эрх зүйн зохицуулалт

Гадаад орнуудын нутгийн өөрөө удирдах, нутгийн удирдах үйл ажиллагааг зохицуулсан хэм хэмжээний актууд өөр өөр бүтэцтэй. Томоохон ялгаа нь үндэсний (тухайн улсын) эрх зүйн бүлийн харьяаллаас ихээхэн шалтгаалдаг. Гэвч XX зууны сүүлийн 10 жил, XXI зууны эхэнд эрх зүйн бүлүүд өөр хоорондоо ойртож, европын (Европын хамтын нийгэмлэгийн)

1 Тухайлбал, О.Мелкадзе болон З.Езугбая нар Э.В.Дюраны “Францын нутгийн эрх барих байгууллага”-аас эшлэсэн. х 53

2 Мелкадзе О., З.Езугбая нар Э.В.Дюрана “Местные органы власти во Франции” -бүтээлээс эшлэсэн. (Х 53)

3 Бребан.Г Жагсаалтад дурдсан бүтээл х 87

эрх зүй, Европын холбооны эрх зүй гэх мэт шинэ эрх зүйн бүл үүсэх хандлага гарч байна¹.

Европын Холбооны эрх зүй үндэстэн дамнасан шинжтэй бөгөөд холбогдох нэгдсэн холбооны гишүүн орнуудын үндэсний эрх зүйн бүлд тусгалаа олдог. Энэ эрх зүйн хэм хэмжээ нь шууд үйлчлэх бөгөөд тухайн улсын өөрийн баталсан хуулийн хэм хэмжээний хувьд дээд хүчин чадалтайд тооцогдно².

“Нэгдсэн Европ”-ын хүрээнд эрх зүйн бүлүүд өөр хоорондоо ойртох нь зарим судлаачдын хувьд нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын европын гэх тогтолцоо үүсэж байна гэсэн дүгнэлт хийх боломжийг олгож байна³.

Ийм тогтолцоонд холбогдох нэгдсэн байгууллагаас баталсан хууль тогтоомж давамгайлдаг. Ийнхүү нэгтгэгчийн үүргийг Европт Европын зөвлөлийн гишүүн орнууд соёрхон батлахад нээлттэй байдаг “Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай” 1995 оны Европын Харти гүйцэтгэдэг.⁴

Харти нь европын улс орнуудын орон нутгийн эрх зүйн үндсэн эх сурвалжуудын нэг болдог⁵ бөгөөд нутгийн удирдлагыг хөгжүүлэх европын стандартыг агуулна.

1988 оноос Хартийг үзэглэх нь Европын зөвлөлд нэгдэх нөхцөл болсон. Гэвч одоог хүртэл Франц, Бельги, Нидерланд, Австри, Дани зэрэг орнууд энэхүү баримт бичгийг нэг бол үзэглэж, эсхүл нөхцөлтэйгээр үзэглэсэн, буюу соёрхон батлаагүй байна⁶.

XIX зууны дунд үеэс Европын нийгмийн философчдын боловсруулсан субсидиар зарчмыг Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай европын Хартийн үндэс суурь болгосон. Субсидиар философийн мөн чанар нь улс төрийн эрх мэдэл нь нийгмийн хэрэгт маш тодорхой хязгаарласан тохиолдолд буюу нийгэмлэг өөрөө удирдлагын зорилтоо шийдвэрлэж чадахгүй нөхцөлд л оролцож болно гэдэг.

Ийнхүү илүү дээд түвшний нийтийн байгууллагууд нь доод түвшний байгууллагууд нийтийн зорилтоо хэрэгжүүлэхэд нь туслах үүрэгтэй.

1 Үзэх: Конституционное право зарубежных стран. Их сургуулиудад зориулсан сурах бичиг. /Н.В. Баглай, Ю.И.Лейбо, Л.М.Энтина нарын хянан тохиолдуулснаар, М., Норма, 2000. Х 17/

2 Үзэх: Конституционное право зарубежных стран. х 17.

3 Үзэх: Лужков Ю.М. Үр нөлөөтэй төрд хүрэх зам: ОХУ-д төрийн эрх барих дээд байгууллага болон удирдлагын тогтолцоог өөрчлөх төлөвлөгөө.М: Изд-во МГУ, 2002, х 192

4 Үзэх: СЗРФ, 1997. Дугаар 56 х 708

5 Үзэх: Автономов.А.С. ОХУ-ын нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн, санхүүгийн үндэс. М. 2002. Х 26.

6 Үзэх::Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 15.

Хартид субсидиар гэдэг ойлголтыг дараах байдлаар тайлбарласан: “төрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх үүргийг иргэдэд хамгийн ойр байгаа эрх мэдэл бүхий байгууллагад голчлон даалгах ёстой”.

Нутгийн удирдлагын асуудал судлаач А.Н.Дементьевийн үзэж байгаагаар: “Хартийн зүйлүүдийг хоёр үндсэн бүлэг зарчмаар ангилж болно. Нэгдэх бүлэг зарчим нь-төрийн нийтийн засаглалын зохион байгуулалтын тогтолцоонд нутгийн эрх барих байгууллагын эрх зүйн байдлыг тодорхойлох зарчим. Хоёр дахь бүлэгт нутгийн өөрөө удирдах институтцийн дотоод үйл ажиллагааг бий болгох, зохион байгуулах журамд тавигдах шаардлагыг тодорхойлсон зарчим хамаардаг.”¹

Ийм байдлаар “эхний бүлэг зарчмыг эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах болон нутгийн бие даасан байдлын зарчмын үндсэн дээр томъёолдог. Хоёр дахь нь ардчилсан тогтолцоо болон нутгийн өөрийн удирдлагад нийтийн засаглалыг хэрэгжүүлэх зарчмыг хэрэглэх асуудлыг илүү тодорхой болгодог.”²

Харти нь оршил болон гурван хэсгээс бүрддэг. Оршил хэсэгт ардчиллын үнэт зүйлийн тогтолцоонд нутгийн өөрийн удирдлага чухал ач холбогдолтой болохыг тэмдэглэсэн. Үүнээс үүдэн баримт бичгийн оршил хэсэгт нутгийн удирдлагыг ардчилсан тогтолцооны үндэс суурь болгосон. Үүнээс гадна нутгийн өөрийн удирдлагын зорилгыг тодорхойлж, тунхагласан. Энэ зорилго нь өөрийн удирдлагын байгууллагуудыг иргэдэд ойр, үр нөлөөтэй удирдлагаар хангахад оршино.

Хартийн нэг дэх хэсэгт нутгийн өөрийн удирдлагын тухай ойлголтыг тайлбарлаж, түүний бүрэн эрхийн хүрээ, нутгийн орон нутгийн эрх зүйн хамгаалалтын механизм, түүний үйл ажиллагаанд хяналт тавих, санхүүжүүлэх аргыг тодорхойлсон.

Хартийн хоёрдахь хэсэгт Хартид нэгдэн орсон улсуудын үүргийг тодорхойлсон.

Хартийн гурав дахь хэсэгт түүнд нэгдэн орох, соёрхон батлах болон хүчин төгөлдөр болохтой холбоотой зарим асуудлыг тайлбарласан.

Нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагааны зарим асуудлыг Хартиас гадна олон улсын эрх зүйн бусад актаар зохицуулдаг, жишээлэхэд, НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгаас 1948 онд баталсан Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, 1966 онд баталсан Улс төрийн болон иргэний эрхийн Пактаар

1 Үзэх: Дементьев А.Н. Местное самоуправление как один из уровней осуществления публичной власти// Центр-регионы-местное самоуправление /Г.М.Люхтерхандт-Михайлев болон С.И.Рыженков нар хянан тохиолдуулсан /М., СПб. ИПИ: Летний сад, 2001. Х 110.

2 Дементьев А.Н. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 110.

зохицуулдаг. Гэвч эдгээр баримт бичгүүд нь нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанд шууд гэхээсээ дам нөлөө үзүүлдэг. Тэдний хамгийн гол ололт нь нутгийн өөрийн удирдлагын ардчилсан эрхийг шууд бусаар тогтоосонд оршино.

“Нутгийн өөрийн удирдлага” гэх нэр томъёог дээрхи олон улсын актуудад хэрэглээгүй. Хүний эрхийн түгээмэл тунхагийн 21 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “хүн бүр өөрийн улс орныг удирдахад шууд буюу чөлөөтэй сонгогдсон төлөөлөгчөөр дамжуулан оролцох эрхтэй” гэж тунхагласан. Улс төрийн болон иргэний эрхийн тухай олон улсын пактад мөн ижил зохицуулалт байдаг. Эдгээр баримт бичигт өөрийн орныг удирдах болон төрийн хэргийг эрхлэхэд оролцох гэдэгт төрийн бүх шатанд, тэр дундаа нутгийн удирдах байгууллагын удирдлагад оролцохыг ойлгоно.

Нутгийн удирдлагыг зохион байгуулах европын стандартыг хөгжүүлэхэд Хотуудын тухай Европын тунхагийг хэрэгжүүлэх үүднээс баталсан 1992 оны Хотуудын эрхийн тухай Европын тунхаглал зохицуулах үүрэг гүйцэтгэдэг. Хотуудын эрхийн тухай Европын тунхаглалыг хэрэгжүүлэхийн тулд Хотын тухай Европын Хартийг баталсан. Хотын тухай Европын Хартид орчин үед хотыг тодорхой ашиг сонирхол бүхий оршин суугчид бүрдүүлдэг, хүн амын оршин суух барилга байгууламж, ахуйн үйлчилгээ, өөрийн захиргаа бүхий төв, орон нутаг-бие даасан захиргааны нэгж нутгийн өөрийн удирдлага гэдэг ойлголттой улам бүр их жиших болсныг тэмдэглэжээ.

XXI зууны эхнээс Европын бүсийн болон нутгийн засаг захиргааны Хурлуудын хүрээнд бүс нутгийн өөрийн удирдлагын Европын Хартийг боловсруулж эхэлсэн, үүнийг Европын Зөвлөлд танилцуулж, батлуулах бөгөөд цаашид нэгдэн ороход нээлттэй үлдэх юм. Энэхүү Хартийн төсөл нь засаг захиргаа-удирдлагын нэгжид нутгийн өөрийн удирдлагад хууль зүйн дэмжлэг болох зорилготой. Учир нь, европын хэмжээнд энэ асуудал бүрэн шийдвэрлэгдээгүй байгаа юм. Тухайлбал, 1976 оны Үндсэн хуульд зааснаар Португалд нутгийн өөрийн удирдлагад сонгуулийн байгууллагуудыг приход, муницип болон засаг захиргааны мужийн түвшинд байгуулах ёстой гэжээ. Приход болон муниципид (нутаг дэвсгэрийн хамгийн бага нэгжид-орчуулагчийн тэмдэглэл) аль хэдийнээс ардчилсан зарчим дээр үндэслэсэн нутгийн удирдлагын байгууллага үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Засаг захиргааны мужийг одоог хүртэл байгуулаагүй байна. Тэдгээрийн оронд Португали Улс Үндсэн хуульд нь зааснаар засаг захиргааны мужийг бий болох хүртэл түр хугацаанд тойрогт хуваагдаж байна.

Тойргуудад удирдлагыг засгийн газраас томилсон “гражданский губернатор” хэрэгжүүлнэ, үүний зэрэгцээгээр муниципийн хурлын төлөөлөгчдөөс бүрдсэн хурал ажилладаг.

Тойргийн түвшинд зөвхөн тухайн нутаг дэвсгэрт амьдрах нутгийн

иргэдийн нутгийн өөрийн удирдлагын элемент байх боловч тойргийн хэмжээнд нутгийн өөрийн удирдлагын зарчим хэрэгждэггүй.

Зарим эрдэмтдийн үзэж байгаагаар, “Дурдсан Хартийн төсөл хүчин төгөлдөр болсны дараа нутгийн өөрийн удирдлагыг бүрэн хэмжээгээр, Европын холбооны гишүүн бөгөөд конвенцид нэгдсэн орнуудын засаг-захиргааны бүх нэгжийн нутаг дэвсгэрт хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндэстэй болох юм.”¹

Нутгийн удирдлагын институтцийг судлаач оросын эрдэмтэн С.Г.Соловьев ингэж үзэж байна:

Өнөөгийн нөхцөлд нутгийн өөрийн удирдлагын хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хэм хэмжээний баазын чанар, орон нутгийн эрх зүйн зохицуулалтад гарч буй хөгжлийн өнөөгийн шатны онцлог шинж болсон ярвигтай үйл ажиллагааны найдвартай үндэс болж үйлчлэх чадвар томоохон ач холбогдолтой болж байна...²

Орон нутгийн эрх зүйн зохицуулалтын чанарыг нэг талаас, нутгийн өөрийн удирдлагын тухай олон улсын эрх зүйн акт, нөгөө талаас, ийм төрлийн нийгмийн харилцааг үндсэн хууль болон хууль тогтоох төв байгууллагаас баталсан бусад хуулиар зохицуулж байна.

Ямар ч тохиолдолд нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн зохицуулалт нь орон нутгийн түвшний нийгмийн харилцааг бататгах, зохицуулахад чиглэгддэг, энэ утгаараа бий болсон эрх зүйн харилцааг хамгаалах хүчин зүйл болдог. Эндээс нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагаа, түүнийг үр нөлөөтэй зохион байгуулах зохистой эрх зүйн нөхцөл бий болно³.

Нутгийн өөрийн удирдлагыг Үндсэн хуулийн түвшинд зохицуулах практик Европд анхны Үндсэн хууль бий болсон цагаас хөгжсөн. Энд францын 1791, 1793 оны, Бельгийн 1831 оны Үндсэн хууль онцгой үүрэг гүйцэтгэсэн. Германы хаант Улсын 1849 оны Үндсэн хууль орон нутгийн оршин суугчдын дараах үндсэн эрхийг баталгаажуулсан: өөрсдийн ахлах, төлөөлөгчийг сонгох, орон нутгийн цагдааг оролцуулан төрийн хяналтын дор нутгийн хүн амыг удирдах, орон нутгийн төсвийг хэвлэн нийтлэж, хэлэлцүүлэхтэй холбоотой⁴.

Орчин үеийн үндсэн хуулиуд нутгийн өөрийн удирдлагын зохион

1 Автономов А.С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления Российской Федерации. х 32.

2 Соловьев С.Г. Жагсаалтад дурдсан бүтээл х 49.

3 Үзэх: Ковешников Е.М. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.157.

4 Үзэх: Степанова В.В. Конституционный конфликт в Пруссии в 1862-1866 годах (политическая борьба О.Бисмарка с прусским ландтагом) Нижневартговск, 1993. Х 130

байгуулалтыг заавал зохицуулдаг болсон, гэхдээ өөр өөр хэмжээнд. Энэхүү нөхцөл байдал нь тухайн улсын улс төр-нутаг дэвсгэрийн байгуулалтын хэлбэрээс шалтгаалдаг.

Тухайлбал, улс төр-нутаг дэвсгэрийн холбооны байгуулалт бүхий улсуудад Холбооны үндсэн хуулиар нутгийн өөрийн удирдлагыг байгуулах, түүний үйл ажиллагааны үндсэн зарчмыг тодорхойлж (Герман), мөн нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагыг илүү нарийвчлан тодорхойлж (Австри, Бразил) болно.

Австрали, Канад, АНУ, Швейцарь гэх мэт улсуудад нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулах эрхийг холбооны субъектуудад олгодог¹.

Зарим судлаачдын зүй ёсоор таамаглаж байгаагаар:

Эдийн засаг, улс төрийн соёл өндөр хөгжсөн, хүн амын салшгүй эрх болох нутгийн удирдлагаар хангуулах эрхийг хамруулсан ардчиллын суурь үнэт зүйлсийн тухай нийгмийн зөвшилцөлд хүрсэн холбооны улсын төв Засгийн газар л орон нутгийн засаг захиргааны эрх зүйн зохицуулалтын асуудалд огт оролцохгүй байхыг зөвшөөрч чадна. Үгүй бол эцэст нь бүс нутгийн элитүүд (ихэвчлэн маш бага ардчилалтай, төв засгийн газартай харьцуулахад илүү хувиа хичээсэн) нутгийн удирдлагад гарч орон нутгийн байгууллагыг өөрийн засаг захиргааны механизмд нэгтгэхийг санаархаж, тэднийг ардчиллын хэм хэмжээнд үргэлж нийцтэй биш тоглоомын журмаар ажиллах байдалд оруулна².

Дээрхийн үндэслэл болгож ихэвчлэн субъектуудад нь орон нутгийн сонгуулийг туйлын ээлжит бусаар зохион байгуулдаг Энэтхэгийн Холбоогоор жишээ авдаг³. XX зууны 80-аад оны дунд үед энд нутгийн өөрөө удирдах Зөвлөлүүд ихэнх нутагт ажилладаггүй, удирдлагыг төрөөс томилогдсон түшмэдүүдэд шилжүүлсэн байсан. Энэтхэгийн бүр хамгийн том болох Уттар-Прадеш мужид 1970-аад оны дунд үеэс 1989 оныг хүртэл орон нутгийн сонгууль огт явагдаагүй. 1960-аад оны дунд үеэс Энэтхэгийн олон мужид өөрийн удирдах байгууллага (панчат)-ын сонгуулийг 10-15 жил, заримдаа бүр 20 жил⁴-ийн зайтай хийж байсан. Энэтхэгийн 1950 оны

1 Үзэх. Жишээ нь: Васильенко И.А. Жагсаалтад дурдсан зохиол х 79-88, 127-151.

2 Дам эшлэл: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) /Хариуцлагатай ред Б.Н.Топорнин, М.,Юрист, 2001. Х 127/

3 Мөн тэнд хар.

4 Үзэх: Плешова М.А. Демократия в Индии. Проблемы местного самоуправления. М., 1992. х 5.

Үндсэн хуульд: “Төр нь хөдөөгийн панчаятыг өөрийгөө удирдах нэгжтэй байлгахад шаардлагатай бүрэн эрх, эрх мэдлийг олгохын тулд зохион байгуулалтын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлнэ.”¹ гэжээ.

Нутгийн өөрийн удирдлагатай холбоотой асуудлыг Үндсэн хуулиар мужийн бүрэн эрхэд шилжүүлсэн. Гэвч 1992 онд Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн орон нутгийн төлөөллийн байгууллагын үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын үндсэн зарчмыг тодорхойлсон 73, 74 дүгээр зүйлүүдэд өөрчлөлт оруулж, мужийн нутаг дэвсгэрт эдгээр байгууллагын шууд сонгуулийг тогтмол хугацаанд (5 жил тутам) зохион байгуулах болсон.

АНУ-д нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааны зарчмыг бүсийн хууль тогтоомжоор зохицуулдаг. Нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагыг зохицуулсан заалтууд муж бүрийн Үндсэн хуульд агуулагдсан байдаг. Иймээс орон нутаг дахь удирдлагын эрх зүйн зохицуулалт ихээхэн ач холбогдолтой бөгөөд энэ нь холбооны төрийн байгуулалтын онцлогоос хамааралтай.

АНУ-ын нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь удирдлагын аппаратын гурав дахь доод түвшин бөгөөд холбооны түвшний, холбооны субъектуудын түвшний дараа орох юм. 1787 оны Үндсэн хуульд нутгийн өөрийн удирдлага, удирдлагын эрх зүйн байдал, зохион байгуулалт, энэ талаар мужуудын бүрэн эрхийг шууд зохицуулсан заалт байхгүй. Суурь хууль нь төрийн удирдлагын төв байгууллагын онцгой бүрэн эрхэд хамаарах бүрэн эрхийг тодорхойлж, үүнээс бусад нь мужуудад хамаарахыг заасан. Ийм маягаар “орон нутаг дахь нутгийн удирдлагын зохион байгуулалттай холбоотой асуудал зөвхөн мужийн бүрэн эрхэд хамаардаг. Үүнтэй холбоотойгоор АНУ-ын нутгийн удирдлагын асуудлаар мэргэшсэн олон судлаачид “орон нутаг бол мужийн бүтээгдэхүүн” гэсэн ойлголтыг цөөнгүй тохиолдолд хэрэглэдэг.” Энэ нь нутгийн эрх мэдэл нь мужийн төрийн эрх барих мэдлийн байгууллагаас бүрэн хамааралтай байдгаас үүдэлтэй.”²

Австралийн эрх зүйн тогтолцоо англо-саксоны тогтолцоонд хамаардаг, улс төр-нутаг дэвсгэрийн холбооны тогтолцоотой, нутгийн удирдах байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтын асуудлыг зөвхөн мужийн үндсэн хууль, хууль тогтоомжоор зохицуулдаг. Энэ утгаараа австралийн нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлага АНУ-ын нутгийн удирдлагын тогтолцоотой төстэй.

Австралийн мужууд сүүлийн 10 жилийн хугацаанд нутгийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжоо нэгтгэхээр эрмэлзэж байна. Жишээ

1 Дам эшлэл: Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. X 38.

2 Үзэх: Евдокимов.В.Б. Старцев.Я.Ю. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 90.

нь, “Шинэ Өмнөд Уэльсийн нутгийн удирдлагын тухай” 1993 оны хууль 600 гаруй зүйлтэй, нутгийн удирдах байгууллагын зохион байгуулалтын үйл ажиллагааг нарийвчлан зохицуулсан. Гэтэл Австралийн Үндсэн хуульд нутгийн өөрийн удирдлагын талаар бүр дурьдаагүй. Мужуудын Үндсэн хууль нь нутгийн өөрийн удирдлагыг зохицуулдаг, гэхдээ зөвхөн хамгийн ерөнхий байдлаар. Зарим тохиолдолд (Куинсландын үндсэн хуулийн 54.1 дүгээр зүйл болон Шинэ Өмнөд Уэльсийн Үндсэн хуулийн 51.1 дүгээр зүйл) нутгийн төлөөллийн байгууллага сонгуулийн үндсэн дээр байгуулахыг тогтоосон. Өөр зарим тохиолдолд (Баруун Австралийн Үндсэн хууль) мужийн хууль тогтоох байгууллагад орон нутгийн эрх зүйн байдал, бүрэн эрх, нутаг дэвсгэр болон бусад шинж чанарыг тодорхойлох бүрэн эрх чөлөөг олгосон.

Асуудал тогтвортой шинжтэй биш гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Австралид нутгийн удирдлагад үндсэн хуулийн статус өгөх оролдлогыг холбооны түвшинд 1988 онд гаргаж бүх нийтийн санал асуулга зохион байгуулсан. Гэвч хүн амын олонх иймэрхүү маягийн саналыг дэмжээгүй. Ийм үр дүнд хүрсэн нь мужуудын хэрэгт холбооны оролцоог хүчтэй болгох айдсаас шалтгаалсан гэж үздэг.

“Австралийн тогтолцоо нь Канадын болон АНУ-ын нутгийн удирдлагын тогтолцооноос илүү төвлөрсөн”¹ болж таарч байна.

Европын Улс төр-нутаг дэвсгэрийн холбооны тогтолцоо бүхий ром-германы бүлийн зарим улсуудад нутгийн удирдлагын зохион байгуулалтын асуудал нь холбооны субъектуудын бүрэн эрхэд хамаардаг.

Тухайлбал, ХБНГУ-ын 1949 оны Үндсэн хуулийн 70 дугаар зүйлийн 1-дэх хэсэгт “Газар (муж) нь энэхүү үндсэн хуулиар Холбооны бүрэн эрхэд хамааруулаагүй бүх асуудлаар хууль тогтоох эрхтэй ” гэж зохицуулжээ.

Эндээс харахад үлдсэн асуудлаар бүрэн эрх нь тодорхойлогдох зарчмаар нутгийн өөрийн удирдлага, удирдлагын бүх асуудал муж (газар)-ын бүрэн эрхэд хамаарна. Мужийн өөрөө удирдах байгууллагын эрхийг Үндсэн хууль, нутгийн удирдлагын тухай бусад хуулиар зохицуулна.

Баден-Вюртемберг мужийн үндсэн хуулийн 71 дүгээр зүйлийн 2-т нутгийн оршин суугчдын тусын тулд бүрэн эрхийг нь хуулиар өөр байгууллагад шилжүүлснээс бусад тохиолдолд нийгэмлэг (община) нь өөрийн нутаг дэвсгэртээ нийгмийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч байна.

Германы үндсэн хуулийн 28 дугаар зүйлийн 2-т нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн оршин суугчдын байгууллагын үндсэн эрхийг баталгаажуулсан: нутгийн оршин суугчид нь нутгийн асуудлыг хуулийн

1 Евдокимов В.Б. Старцев Я.Ю. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 118.

хүрээнд өөрөө хариуцлагыг нь хүлээж шийдвэрлэх эрхтэй. Хуулиар үйл ажиллагааг нь тодорхойлсон хүн амын нэгдэл өөрийгөө удирдах эрх эдэлнэ. Үндсэн хуулийн 28 дугаар зүйлийн дээрх хэсгийн зарчмын заалтаар холбооны түвшинд нутгийн өөрийн удирдлагын зохицуулалтыг үндсэндээ хязгаарласан.

Холбооны улс төр-нутаг дэвсгэрийн тогтолцоо бүхий улсад нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлыг төрийн тэргүүний актаар зохицуулах нь ховор. А.И.Черкасов, энэ нь зөвхөн “маш хүчтэй ерөнхийлөгчийн засаглал бүхий улсад Үндсэн хуулийн өөрчлөлт, шинэчлэл, шилжилтийн өөр өөр шатанд!” боломжтой гэж тэмдэглэсэн байна.

Жишээ нь, Нигерт 1989 онд төрийн тэргүүн нь нутгийн өөрийн удирдлагын тухай тогтоол (декрет) баталсан ба үүний дагуу нутгийн төлөөллийн байгууллага-нутгийн удирдах Зөвлөлийг зөвхөн энэ зорилгоор тусгайлан байгуулагдсан мужид байгуулж болно.

Нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын Үндсэн хуулийн зохицуулалтын хүрээ нэгдсэн улсуудад ч нэгэн адил жигд биш байдаг. Тухайлбал, Франц Улсад² нутгийн удирдах байгууллагын эрх зүйн байдлын үндсийг 1958 онд баталсан хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Үндсэн хуулийн “Нутаг дэвсгэрийн хамтын нийгэмлэгийн тухай” гэсэн XII бүлэгт тусгасан.

Францын нутаг дэвсгэр дээр нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах Үндсэн хуулийн суурь нь 72 дугаар зүйл болдог бөгөөд энэ зүйлийн дагуу коммун, департамент, хилийн чанад дахь нутаг дэвсгэрийг Францын Бүгд Найрамдах Улсын нутаг дэвсгэрийн хамт олон гэж зарласан.

Нутгийн байгууллагын орчин үеийн эрх зүйн байдлын үндсийг Үндсэн хуулиас гадна дараах хууль тогтоомжийн актаар зохицуулдаг:

- “Коммун, департамент, бүсийн эрх, эрх чөлөөний тухай” 1982 оны 3 сарын 2-ны хууль;
- “Эрх мэдлийг төр, коммун, департамент, бүсийн хооронд хуваарилах тухай” 1983 оны 1 сарын 7-ны өдрийн хууль;
- “Бүсийн зөвлөлийн сонгуулийн тухай” 1986 оны 1 сарын 6-ны өдрийн хууль;
- “Орон нутгийн депутатын эрх зүйн байдлын тухай” 1992 оны 2 сарын 3-ны хууль;
- “БН-Улсын нутаг дэвсгэрийн удирдлагын тухай” 1992 оны 2 сарын 6-ны өдрийн хууль.

1 Черкасов А.И. Органы местного управления (местного самоуправления) в субъектах федерации //Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) х 132.

2 Үзэх. Жишээ нь Васильенко И.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х.60-72, 151-169.

Дээр жагсаасан бүх актууд францын засгийн газрын 1982 оноос хэрэгжүүлж байгаа төвлөрлийг сааруулах бодлогод нийцэж байгаа юм. Тийм учраас тэдгээрийг тодорхой түвшинд төвлөрлийг сааруулах хуулиуд гэж нэрлэж болно.

Удирдлагын төвлөрлийг сааруулах 1992 оны нөхцөлийг хүлээн авснаар баталсан хэм хэмжээний актын тоо нийт 300¹ гарсан.

Орчин үеийн эрх зүйн бодит байдал, удирдлагын ардчилал нь Францын нэгдсэн улс төр-нийгмийн тогтолцоонд хууль тогтоомжийг шинээр кодификацिलाх шаардлагыг бий болгож байна.

Үүний үр дүн гэлтэй 1996 оны 2 сарын 21-нд Нутаг дэвсгэрийн хамтын нийгэмлэгийн тухай төрөлжсөн хууль, тодруулбал, түүний хууль тогтоох хэсэг батлагдсан. Нутаг дэвсгэрийн хамт олны тухай төрөлжсөн хуулийн зохицуулах хэсэг нь Засгийн газрын актаас бүрдэх бөгөөд 2000 оны 4 сарын 7-нд батлагдсан. Энэ цагаас Францын бүх нутаг дэвсгэр (эх газар болон далайн чанад дахь нутаг дэвсгэр)-т нутгийн өөрийн удирдлагыг зохицуулсан нэгдсэн төрөлжсөн хууль үйлчилж байна.

Дээрхи актад тусгалаа олсон төвлөрлийг сааруулах зарчмыг үзэл баримтлалын талаас нь авч үзвэл, уламжлал ёсоор төр засгийн гэж тооцогддог байсан олон бүрэн эрхийг нутгийн эрх мэдэл барих байгууллагад шилжүүлсэн.

Скандинавын эрх зүйн тогтолцооны нэгдсэн улсуудын эрх зүйн үндсийг-Данийн хатан хаант вант Улсын 1953 оны Үндсэн хууль, 1970 оны “Нутгийн удирдлагын тухай” хууль бүрдүүлдэг.

Дани Улсад нутгийн удирдлагын асуудлуудыг зохицуулсан тусгай хууль батлах практик байхгүй, учир нь нутгийн өөрийн удирдлагын зарчмыг Үндсэн хуульд тусгасан байдаг.

Данийн нутгийн удирдлагын тогтолцооны онцлог нь өөрийн гэсэн албажуулаагүй гэж нэрлэж болох нутгийн болон нутгийн өөрийн удирдлагын аргад оршино. Энэ нь төв засгийн газар болон нутгийн удирдлагын нөлөө бүхий холбоодын хооронд тохиролцоо байгуулахаар илэрнэ. Данийн зарим хуульчид “орон нутгийн татвар ногдуулах, санхүү, зээл гэх мэт олон асуудлыг зөвхөн хууль тогтоомжоор гэхээсээ илүүтэйгээр иймэрхүү гэрээнд холбогдох заалтуудыг тусгах замаар зохицуулдаг²” гэж тэмдэглэсэн нь зүйтэй юм.

Улс төр-нутаг дэвсгэрийн нэгдмэл хэлбэрийн төртэй олон улс орны Үндсэн хуульд нутгийн удирдлагад тусгай бүлэг, хэсгийг зориулсан байдаг.

1 Үзэх. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Дурдсан бүтээл. х129.

2 Дам эшлэл: А.И. Черкасов. Сравнительное местное управление: теория и практика. Х 43.

Жишээ нь: нутгийн засаглалыг тогтоох болон түүний үйл ажиллагааг Италийн Үндсэн хууль (Бүлэг V), Нидерландын Үндсэн хууль (Бүлэг IV), Японы Үндсэн хууль (Бүлэг VIII) тусдаа бүлгээр зохицуулсан. Испанийн 1978 оны Үндсэн хуулийн бүтэн бүлэг нь төрийн нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалт болон нутгийн удирдлагын асуудлыг зохицуулсан. Орчин үеийн Аль нэг улсын Үндсэн хуульд нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн удирдлагын асуудлыг баталгаажуулсан нь удирдлагын тогтолцооны ардчилсан шинжийг илэрхийлж байна.

Аль ч тохиолдолд улс төр-нутаг дэвсгэрийн нэгдмэл болон холбооны хэлбэрийн тогтолцоо бүхий олон улс оронд хэрэгжүүлж байгаа төвлөрлийг сааруулах бодлого нь төрийн эрх мэдэл болон нийгмийг ардчилах зайлшгүй нөхцөл болж байгаа нь илт байна.

Нутгийн өөрийн удирдлагын институт зүүн европ, балти орчмын социалист гэгдэж байсан бүх улсуудын үндсэн хуульд хуульчлагдсан.

Жишээ нь, Болгарын Ардын Их Хурлаас 1991 оны 6 сарын 12-нд баталсан Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлд Бүгд Найрамдах Болгар Улс нутгийн өөрийн удирдлага бүхий төртэй байна¹ гэжээ.

“Нутгийн өөрийн удирдлага нь нийтийн засаглалыг орон нутагт зохион байгуулах үндсэн хэлбэр мөн.” гэж 1992² оны 10 сарын 17-д баталсан Бүгд Найрамдах Польш Улсын Бага гэж нэрлэгддэг Үндсэн хууль (“Бүгд Найрамдах Польш Улсын хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болон нутаг дэвсгэрийн нутгийн өөрийн удирдлагын хоорондын харилцааны тухай” үндсэн хуульчилсан хууль)-д заажээ. Польш Улсын Үндэсний хурлаас 1997 оны 4 сарын 2-нд баталсан Үндсэн хуулийн VII бүлэг³ нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны асуудлыг зохицуулсан.

Унгар (түүнчлэн Латви) Улс зүүн европ болон Балти орчмын бусад улсаас ялгаатай нь бүр нийгмийн нэг байгуулалтаас нөгөө байгуулалтад шилжих тохиолдолд ч хэвээр байх Үндсэн хуулийн “залгамж халаа”-ны зарчмыг мөрдөнө.

Одоо Унгар Улсад 1949 оны Үндсэн хууль, 1989 он болон түүнээс хойш

1 Үзэх: Болгарын Үндсэн хууль, 1991 7 сарын 12.//Конституции государств Европы: 3 ботийн 1 дэх ботид /Л.А.Окуньков нарын хамтын ред, М., Норма, 2001. Х 394.

2 Үзэх: “Польш Улсын хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын харилцаа болон нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлагын тухай” үндсэн хуульчилсан хууль, от 17 октября 1992 г.//Бүгд Найрамдах Польш Улсын хууль тогтоомжийн мэдээлэл. 1992. 11 сарын 23 № 84, Поз. 426. Варшава: Сеймийн Тамгын газрын судалгаа, экспертийн дүгнэлтийн товчоо, 1993. Х 32. (Польш хэлнээс орчуулсан А.Кубик)

3 Польш Улсын 1997 оны 4 сарын 2-ны Үндсэн хууль//Конституция государств Европы. Боть 2. Х 716-718.

оруулсан (2010 онд өөрчлөлтийг оруулаад) өөрчлөлттэйгээр үйлчилж байна.

“Нутгийн удирдлагын тухай” 1990 оны LXI хуулиар түүнд “Нутгийн өөрийн удирдах байгууллага” гэсэн IX бүлгийг нэмсэн. Унгарын үндсэн хуулийн 42 дугаар зүйлд зааснаар нутгийн өөрийн удирдлага гэдэгт “сонгогчдод хамаарах орон нутгийн нийгмийн асуудлаар бие даасан, ардчилсан шийдвэр гаргах, оршин суугчдын ашиг сонирхлын үүднээс нутгийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхийг”¹ хэлнэ.

Чехословак Улсын бүрэлдэхүүнд орохоос өмнө, 1992 оны 12 сарын 16-нд баталсан Чех Улсын Үндсэн хуулийн 8 дугаар зүйлд нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмыг тунхагласан².

Профессор С.С.Новиковын тэмдэглэснээр шинэ хууль тогтоомжийн төслийг боловсруулахдаа “дайны дараах европын ардчилсан улсуудын болон “Мюнхенээс өмнөх” Чехословакийн сайн туршлага, түүнчлэн чехийн мужуудын нутгийн өөрийн удирдлагын түүхэн туршлагыг” ашигласан байна³.

Бүгд Найрамдах Словак Улсын 1992 оны 9 сарын 1-ний Үндсэн хууль нутгийн өөрөө удирдах ёсонд томоохон ач холбогдол өгсөн, үүний нотолгоо болох 4⁴ дүгээр бүлэг нь өөрөө удирдах ёсонд зориулагдсан бөгөөд хүний эрх, эрх чөлөө гэсэн бүлгийн шууд ард, хууль тогтоох эрх мэдэл гэсэн бүлгийн өмнө байрлуулсан байна. Ингэснээр хууль тогтоогч өөрөө “ихээхэн эрх, эрх чөлөөтэй хувь хүнийг төрийн эрх мэдэл барих байгууллага болон төртэй (нутгийн өөрөө удирдах байгууллага байдлаар) холбох оролдлого хийжээ”⁵ гэж бодогдож байна.

Нутгийн өөрийн удирдах ёсны ойлголтыг Румынийн 1991 оны 11 сарын 21-ний Үндсэн хуульд хэрэглээгүй /бусад яригдаж буй зүүн Европын орнуудад хэрэглэсэн/. Гэвч V бүлгийн 2 дахь хэсгийн заалтуудад хийсэн дүн шинжилгээнээс “нутгийн бие даасан байдал” гэдэг нэр томъёо нь “нутгийн өөрийн удирдлага”⁶ гэсэнтэй ижил утгатай юм гэсэн дүгнэлт хийх боломжтой байна.

1 Эшлэл: Унгарын Бүгд Найрамдах Улсын 1949 оны 8 сарын 18-ны Үндсэн хуулиас, 1989 онд өөрчлөлт оруулсан. //Конституция государств Европы. Боть I. X 539.

2 Чехийн Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хууль, 1992 оны 12 сарын 16-нд баталсан// Европын улсуудын Үндсэн хуулиуд. Боть 3. X 501.

3 Новикова С.С. Чех Улсын Үндсэн хуулийн оршил зүйл // Европын улсуудын Үндсэн хуулиуд. Боть 3. X 497.

4 Үзэх: Словакийн Үндсэн хууль 1 Сентября 1992 оны 9 сарын 1-ний // Европын улсуудын Үндсэн хуулиуд. Боть 3. X 127-129.

5 Эшлэл: Новикова С.С. Жагсаалтад дурдсан бүтээл, Боть 3. X 109.

6 Румынийн Үндсэн хууль. 1991 оны 11 дүгээр сарын 21-ний. // Европын улсуудын Үндсэн хуулиуд. Боть 3.х 86.

Нутгийн өөрийн удирдлагын институт нь ардчилсан улсуудын үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн, төрийн механизмын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтын үндэс болсон эрх мэдлийг хуваарилах үндсэн хуулийн зарчмын нэг тал юм¹.

Болгарын Үндсэн хуулийн 8 дугаар зүйлд төрийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл гэж ангилсан. Ийм хэм хэмжээ Чех Улсын Үндсэн хууль (зүйл 2), Бүгд Найрамдах Польш Улсын Үндсэн хууль (зүйл 10)-д бий. Румын, Унгар, Словакийн төрийн байгууллага бүрийн үйл ажиллагааны дэгд тэдгээрийн бүрэн эрхэд зориулсан бүлэг байгаа боловч Үндсэн хуульд эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг заагаагүй, зөвхөн таамаглаж байна.

Балти орчмын улсуудын нутгийн удирдлагын институцийн үндсэн хуулийн зохицуулалтын тухайд авч үзэхэд Бүгд Найрамдах Латви Улсын 1922 оны 2 сарын 15-нд батлагдсан Үндсэн хуульд нутгийн удирдах байгууллагын талаар заалт байхгүй боловч 25 дугаар зүйлд нь нутгийн удирдлага байдаг гэдэг дүгнэлт хийх боломж өгдөг².

Литва, Эстонийн Үндсэн хууль нутгийн өөрөө удирдах ёсонд зориулсан бүлэгтэй байна.

Литвын 1992 оны 10 сарын 25-ны Үндсэн хуулийн “Нутгийн өөрийн удирдах ёс ба удирдлага” гэсэн X бүлгийн 119 дүгээр зүйлд төрийн нутаг дэвсгэр-засаг захиргааны нэгжийн удирдлага зохих нутгийн өөрийн удирдлагын зөвлөлөөр дамжуулан нутгийн өөрийн удирдлагаа хэрэгжүүлэх эрхийг баталгаажуулсан³.

Бүгд Найрамдах Эстони Улсын 1992 оны 6 сарын 28-ны Үндсэн хуулийн 14 дүгээр бүлэг нь нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлыг зохицуулсан. Үндсэн хуулийн 154 дүгээр зүйлд зааснаар “орон нутгийн амьдралын бүх асуудлыг шийдвэрлэх, тэдгээрийн зохион байгуулалтын асуудлыг нутгийн өөрийн удирдлага хуулийн үндсэн дээр бие даан хэрэгжүүлнэ”⁴.

Бирмингемийн Их сургуулийн профессор Кеннет Давейгийн үзэж байгаагаар “нутгийн өөрийн удирдлага” гэх нэр томъёог анх социалист

1 Нутгийн өөрийн удирдлага нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын агуулгын хоёр талыг хамардаг: нэг талаас, улс төрийн **төрийн эрх** мэдлийг өөр өөр байгууллагад хуваарилах, нөгөө талаас, зохион байгуулалтын- үр ашигтай удирдлага хэрэгжүүлэх үүднээс чиг үүргүүдийг өөр өөр байгууллагад хуваарилах

2 Үзэх: Латвийн 1922 оны 2 сарын 15-ны Үндсэн хууль, //Конституция государств Европы. Боть 2. X 309.

3 Үзэх: Литвын 1992 оны 10 сарын 25-ны Үндсэн хууль, //Конституция государств Европы. Боть 2. X 356.

4 Эстонийн Үндсэн хууль. //Конституция государств Европы. Боть 3. X 742.

гэгдэж байсан зүүн европын улсууд (түүнчлэн Балтийн улсуудад) “орон нутгийн ардчилал ба төрийн нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулж байгаа нутгийн захиргаа хоёрын хоорондын ялгааг гаргахын тулд” нэг бус удаа хэрэглэж байсан.

Эдгээр улс оронд нутгийн удирдлагын салбарын 1990-ээд оны дунд үеийн хууль тогтоомж нь ихэнхдээ “нутгийн өөрийн удирдлагын улс төрийн хараат бус байдлыг хангах, үндэсний хороодын өмнөх тогтолцоо найдвартай хадгалагдаж байсан улс төрийн намаас төр /удирдах аппарат/-ийг тусгаарлах”¹-ад чиглэж байсан.

Энд “хараат бус байдал” гэдэгт К.Давей нутгийн албадыг удирдах, нутгийн эдийн засгийг хөгжүүлэхэд нөлөөлөх асуудлаар нутгийн төлөөллийн байгууллагын бие даан шийдвэр гаргах чадварыг авч үзсэн. “Энэ нь хамгийн багадаа гурван хэмжээсээр илэрдэг: 1) нутгийн эрх барих байгууллагын бүрэн эрхийн хэмжээ; 2) эдгээр үүргийг хэрэгжүүлэхэд санхүүгийн нөөц (эх үүсвэр) нь хүрэлцэх байдал; 3) өөрийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх, өөрийн хөрөнгөө захиран зарцуулахад эдлэх бие даасан байх /дискреционный/² эрхийн хэмжээ. Эдгээр хэмжээс нь харилцан хамааралтай байдаг. Хэрвээ төсөв нь бүхэлдээ хүрэлцээгүй, орон нутгийн түвшинд шийдвэр гаргахыг төр засгийн шийдвэрээ хязгаарласан бол орон нутгийн хөгжлийн асуудлаар ихээхэн хэмжээний бүрэн эрхтэй байлаа гээд үнэн хэрэгтээ бүрэн хараат бус байдлыг олгодоггүй. Түүнчлэн нэг талаас, нутгийн удирдах байгууллагад боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн сайн сайхан гэх мэт чухал асуудлаар хариуцлага хүлээлгэсэн, нөгөө талаас хариуцлагыг хязгаарласан харилцан буулт хийсэн шийдвэр байдаг. Энэ нь орон нутгийн түвшинд өндөр ач холбогдол бүхий зарим байгууллагын нөлөөллийг хүчтэй болгодог боловч энэ нь эргээд үндэсний стандартыг хадгалах, бэхжүүлэх гэсэн даралт шахалтаар төв засгийн газрын байгууллагуудаас тавих хяналтыг хүчтэй болгох, мөн мөнгөний урсгалаас хамаарах үр нөлөөтэй байна...”³

Зүүн европын улсуудын орон нутаг дахь байгууллагын шинэ үзэл баримтлалд шилжих шилжилт нь тэдгээрийн улс төрийн тогтолцоог өөрчлөх бусад олон асуудлаас ялгаатай нь харьцангуй тайван, бэрхшээл багатайгаар болж өнгөрсөн нь хууль ёсны зүйл гэж үзсэн И.А.Алебастровагийн

1 Дам эшлэл: Давей К. Роль местной автономии в передвижении демократии в странах Центральнoй и Восточной Европы//Вестн. Конституционного Суда Республики Беларусь. 2003. № 2, х 83,84

2 Этимологийн хувьд “дискреционный эрх” гэдэг нь ихэвчлэн онцгой тохиолдолд өөрийн үзэмжээр ажиллах эрх олгосон онцгой бүрэн эрх юм. Новый энциклопедический словарь. М. Большая Российская энциклопедия: РИПОЛ КЛАССИК, 2004. X 342.

3 Эшлэл: Давей К. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 82.

санааг хүлээн авахаас өөр аргагүй. “Орон нутагт засаглалыг нутгийн өөрийн удирдлага хэлбэрээр зохион байгуулах нь хамгийн ихээр нийгэм-зах зээлийн эдийн засаг, эрх зүйт төрийг бий болгох, удирдлагын үйл ажиллагааг ардчилах, төвлөрлийг сааруулах бодлогод нийцдэг”. Ийм байдлаар орчин үеийн зүүн европын улс орнуудад төвлөрлийг сааруулах нь нутгийн өөрийн удирдлагын институтийн функциональ шинжийн улс төрийн гол агуулга болдог. Чухам төвлөрлийг сааруулсан удирдлага л төрийн эрх мэдлийг болон нийгмийг бүхэлд нь ардчилах гол нөхцөл болдог. Эндээс эдгээр улсуудад нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоо бүрдэх нэг гол онцлог нь нэг талаас, түүний нутгийн иргэд, тухайн улсын нийт хүн амын ашиг сонирхол болон хариуцлага хосолсон иргэний нийгэмтэй нягт харилцан холбоотой байдал, нөгөө талаас, нутгийн хүн ам болон тодорхой улсын иргэд хоорондын нягт холбоо юм гэж төсөөлөгдөж байна¹.

XX зууны 2 дугаар хагасаас эхлэн европын үндсэн хуулийн болон нутгийн орон нутгийн эрх зүй “бүсчлэлийн асуудалтай холбоотойгоор төвлөрлийг сааруулах асуудал онцгой тавигдаж байна”².

Шинжилгээ судалгааны тусгай бүтээлүүдэд бүсчлэх үзэл гэдэгт “орон зайг бүсчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагаа, түүнчлэн бүс нутгийг улсын эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн амьдралд улам ихээр оролцуулахыг”³ ойлгодог.

Бүсчлэл бол төвлөрлийг сааруулах биш, учир нь бүсийн түвшинд нийт улсын хэмжээнийхээс ялгарах уламжлал ёсоор төрд харьяалагдах нийт улсын хэргээс “бүсийн нутгийн хэрэг” гэж ангилах бодит боломж байхгүй гэж үздэг үзэл бодол ч бий. Жишээ нь, Ф.П.Бенуагийн үзэж байгаагаар “төвлөрлийг сааруулах нь төрийг шууд хөнддөггүй; бүсчлэл нь түүнийг дамжуулж, төвлөрсөн эрхийн нэг хэсгийг бүсийн түвшинд авч ирдэг.”⁴

Ийм маягаар бүсчлэл нь эрх мэдлийн чиг үүргийг орон нутагт шилжүүлэх замаар төвлөрлийг хязгаарладаг.

Бүсчлэл нь холбооны улсын үзэл санаатай нягт холбоотой. Бүсчлэгчдийн

1 Decentralization: Experiment and reforms. Budapest: Local government and Public reform Initiate, 1999. х 15.

2 Дам эшлэл: Транин А.А. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 88. XX зууны эцэст зөвхөн европын ч биш мөн латин америкийн олон тооны нэгдсэн улсуудад болон ТУХН-ийн орнуудад (жишээ нь, Гүрж) бүсчлэлийн үйл ажиллагаа явагдсан. Энэ тухай илүү дэлгэрэнгүйг харах: Еремян В.В. нутгийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлага Латинской америкт. х 388-397; Чихладзе Л.Т. Бүгд Найрамдах Гүрж Улсын нутгийн удирдлага, нутгийн нутгийн өөрийн удирдлагын үүсэл, хөгжил. Диссертаци Канд юр наук. М., 2003. Х 108-115.

3 Дам эшлэл: Смирнов А.Н. Регионализация //федерализм: Энциклопедия. М., Изд-во МГУ. 2000. С. 417

4 Эшлэл: А.А Транин. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 89.

шаардаж байгаа нийгмийн байгуулалтын холбооны загвар нь өөртөө дараах зарчмыг багтаадаг: оршин буй бүсүүд хараат бус байх, тухайн улсын хүрээнд байгаа бүсүүд өөр улсын бүсүүдтэй харилцан хамтран ажиллах, субсидиар зарчмаар¹, өөрөөр хэлбэл, бүсийн хувьд хэрэгжүүлэх боломжгүй тийм бүрэн эрхийг л төвд шилжүүлэх.

Тухайн асуудлын талаарх номлолд “бүсчлэлийн үзэл санааг ямар нэг хэмжээнд федерализмтай адил, төв засгийн газрын аппаратыг задлах (“демонтирование”), “нутаг дэвсгэрийн хөдөлгөөн трансформаци/” хийх арга зам гэж үзэж болно, өөрөөр хэлбэл, хараат бус байдлын өндөр түвшинтэй, уламжлалт, одоо байгаа нийгэм бус илүү зэрэглэлтэй нийгэм байгуулах”² гэсэн санаа байдаг.

Үүнтэй холбоотойгоор “бүсчлэх үзлийг төвлөрлийг сааруулсан нэгдмэл улсын эцсийн хэлбэр, эсхүл нэгдмэл улсаас холбооны улс руу чиглэсэн замын дунд байгаа төрийн тогтолцооны хувилбар бөгөөд үүний ялгарах онцлог нь бүсийн бие даасан байдлыг үндсэн хуулиар баталгаажуулах гэж үзэж болно.”³

Орчин үед дэлхий дээр бүсчлэлийн хамгийн тодорхой илрэл Европын холбоон дээр гарч байна.

Нэгдсэн зах зээл нь Европын холбооны улсын дотоод бүсүүдэд гадаад эдийн засгийн харилцаанд илүү идэвхтэй, бие даасан үйл ажиллагаа явуулах үүрэг ногддог. Үүнтэй зэрэгцэн бүсүүд үндэсний засгийн газраас тавих хатуу хяналтаас чөлөөлөгдөх байдал ажиглагддаг. Европын холбооны гишүүн улсуудад, нэгдсэн улсыг оролцуулаад бүгдэд нь холбооны татварын зарчмыг нэвтрүүлэх нь зүйтэй гэдэг санаа бэхжиж байна. Нэгдсэн зах зээл нь шинэ эдийн засгийн газар зүйг аажмаар үүсгэж, энэ нь нэг улсын хилээс хальж байна⁴.

Бүсчлэлийн шинж чанар томоохон үүрэг гүйцэтгэж эхэлж байна. Үүнээс гадна Европын холбооны бүсийн Хороо, Европын бүсийн орон нутгийн төр засгийн хурлын үйл ажиллагаа нь Европын холбооны нэрийн дор болон энэ бүс нутгийн дотоодын бүс хоорондын янз бүрийн хурал анхаарал татаж

1 Энэ тохиолдолд субсидиар байдал гэдэгт бүсийн эрх, ашиг сонирхол нь төрийн нийтлэг эрх, ашиг сонирхлоос илүү давуу байх зарчмыг ойлгоно. Үзэх: Федерализм: Энциклопедия. Х 527.

2 Эшлэл: А.А. Транины Эшлэл: Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 119.

3 Эшлэл: Федерализм: теория, институты, отношения: сравнительно-правовое исследование.// отв. ред Б.Н.Топорнин. М.Юрист, 2001. Х 318-319.

4 Үзэх: Иванов И.Д. Европа регионов. М. Международные отношения, 1998, х 145: Ешнинаева Е.Т. Современное понимание федерализма и интеграционные процессы в Европейском союзе //Актуальные проблемы российского и зарубежного права: Аспирантудын Эрдэм шинжилгээний Хурлын материал РУДН: Статут, 2003. Х 198-199.

байна. Эдгээр нь өөрийн байнгын хуралтай, тэдгээрээр дамжуулан нийт европын анхаарлыг татах, хамгийн их дэмжлэг авах боломжтой. Тухайлбал, дээр дурдсан форумын хүрээнд бүсийн өөрийн удирдлагын Европын Харти болон Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартийн төслийг боловсруулах идэвхтэй үйл ажиллагаа явагдсан.¹

Улс дамнасан Холбоод хүчтэй болж байгаа нь тэдгээрийг бүрдүүлж байгаа улс орнууд үндэстэн дамнасан байгууллагуудтай өөрийн тусгаар байдлын хэсгээс (төсөв-санхүүгийн бодлого, гаалийн барьер, гадаад худалдааны тарифын зохицуулалт зэргийг оролцуулаад)² үнэн хэрэгтээ хуваалцдаг.

Бүсчлэх үйл ажиллагаа европын улс орнуудад тухайн нэгдмэл улсын хэмжээнд холбоо байгуулах /федерализация/ тухай хэлэлцүүлгийг хүчтэй болгож байна. Эдгээрээс олон тооны улс оронд сүүлийн жилүүдэд бүсүүд нь илүү өргөн хүрээний бүрэн эрх болон эрхлэх хүрээний асуудал /тэр дундаа санхүүгийн, татварын болон төсвийн асуудлаар, түүнчлэн олон улсын тавцан дээр гарах/ шаардаж, улмаар үүнийгээ бодитойгоор авч, эрх зүйн хувьд баталгаажуулж байна.

Үүнээс үзэхэд Европын хөгжлийн орчин үеийн шатны чухал шинж нь бүсийн хараат бус байдал, нэгдмэл улсууд холбооны улс болох хандлагын өсөлт юм.

Бүсчлэгдэх хандлага хүчтэй болж байгаатай холбоотойгоор Европын холбооны дотоод байгуулалтын үндсийг бүрдүүлж байгаа субсидиар зарчим үзэл суртлын шинэ агуулгаар баяжиж байна. Европын бүсийн Хурлын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга В.Майерийн үзэж байгаагаар субсидиар зарчмыг тухайн тивд зэрэгцэн хөгжиж байгаа нэг талаас-даяаршил, нөгөө

1 Үзэх: Mota Amaral J.B. Report on the Draft European Charter of Regional Self Government of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (Европын орон нутгийн болон Бүсийн Конгрессын, Бүсийн өөрийн удирдлагын Европын Хартийн төслийг боловсруулсан тухай тайлан)// Council of Europe. Parliamentary Assembly.Doc.7 945.199 7.7 October. P 53.

2 Европын холбооны Комисс улам бүр “олон улсын” гишүүн орнуудын үндэсний засгийн газрын чиг үүргийн хагасыг өөртөө хүлээсэн, засгийн газар болж байна. Гишүүн орнуудын засгийн газар нь өөрийн чиг үүргийн хагасыг дээрхи “олон улсын” засгийн газарт шилжүүлэхийн зэрэгцээгээр түүний шийдвэр, зааварчлагад захирагдах үүрэгтэй. Орчин үед гадаад бодлого, аюулгүй байдлын бодлого, батлан хамгаалах асуудлаар европын улсуудын хил дамнасан бүтцийг бий болгох процесс үргэлжилж байна. Түүнчлэн Европын холбооны гишүүн улсуудын тусгаар байдалд зарим хязгаарлалт хийнэ гэж үзэж байна. Үзэх. Барабанов О.Н. Тенденция регионализации в Европе и интересы России //Мировая политика и международные отношения на пороге нового тысячелетия. Сер.”Научные доклады”. Вып. 104. 2000/ Под. Ред. М.М.Лебедовой.М. Московский общественный научный фонд, 2000. С.63.

талаас бүсчлэлийн үйл ажиллагааны хоорондын зайлшгүй байх тэнцэл¹ гэж үзвэл зохино.

Европын холбоонд элсэх үйл ажиллагаа зүүн европ, Балти орчмын улсуудад бүсчлэлийг бүс хоорондын хамтын ажиллагааг (европын бүс²-ийн хэлбэрээр болон бүхэлдээ) хамгийн хүчирхэг, өдөр тутмын хэрэгсэл гэж үзэж, хөгжүүлэх томоохон хөшүүрэг болж байна. Үүнээс гадна эдгээр улсуудад бүсчлэл нь нийгэм, улс төрийн хөгжилтэй хамт урагшилж байна.

Ийм маягаар Зүүн европын улсуудад бүс нутгийн улсын шинж чанар гэж тооцдог дараах бүх шинжүүд ажиглагдаж байгааг тэмдэглэж байна:

Улс төр-нутаг дэвсгэрийн бүсчлэлийн шинэчлэлийн нөхцөлд байгуулагдсан төр, энэхүү шинэчлэлийн дүнд нэгдмэл улсын бүх нутаг дэвсгэр нь засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн том нэгжүүдэд хуваагдаж, тэдгээрт улс төр болон хууль тогтоомжийн хүрээнд бие даасан байдал, түүнчлэн өөрийгөө зохион байгуулах эрхийг олгож байна³.

Сүүлийн жилүүдэд Төв болон Зүүн Европын улсуудад нийгмийн гүнзгий өөрчлөлтүүд гарч байна:

Үндэсний нягтаршил эрс хүчтэй болж, энэ нь хоёр туйлт тогтолцоо задран унах шатанд эдгээр улсуудыг “үндэсний чөлөөгдөх” болон “европын гэр бүлд ард түмнүүд эргэн ирэх” үзэл санаатай холбож өөрийн түүхэн үүргээ аль хэдийн биелүүлсэн гэж санагдаж байна. “Чөлөөлөлт” эргэлт буцалтгүй, эцсийн байдлаар болж өнгөрснөөр, “Европт эргэж ирэх” үйл явц бүрэн хэмжээгээр явагдаж, эдгээр орнуудад үндэсний нягтаршлын түвшин, дарамт мэдэгдэхүйц буурсан. Үндэсний танигдах шинжээ эргүүлж авахын оронд эдгээр улсад нийт европын гэж танигдах шинжийг ухаарах шаардлагатай болсон, мөн бодитой байгаа европын үзэл санааны дор төв болон зүүн европт нийгмийн санаа бодолд европын үзэл суртал улам илүү ач холбогдолтой, үүрэгт гүйцэтгэх боллоо⁴.

1 The Political Role of Europe's Regions (Европын бүсийн улс төрийн үүрэг роль)// Europe of the Regions. Brussels: The Philip Morris Institute for Public Policy Research, 1977, p12.

2 Европын бүсийн тухай дэлгэрэнгүй үзэх: Романов С.Л. Оросын бүсүүд хил дамжсан хамтын ажиллагаанд//Международная жизнь, 1997, №11, 12; Бусыгина И.М. Хил орчмын нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн төлөв байдал. // Российский региональный бюллетень Института Восток-Запад. 1999. Т.1. № 23, С 17-19; Europe of the regions Brussels: The Philip Morris Institute for Public Policy Research, 1997. P.3.

3 Дам эшлэл: Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: Энциклопедический словарь. С.302.

4 Эшлэл: Барбанов О.Н. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х. 70.

Зүүн Европын улсууд бүсийн болон нутгийн удирдлагыг бий болгож, хөгжүүлэх замаар бүсийн үүргийг хүчтэй болгож байгаа нь бидэнд харагдаж байна. Нутгийн өөрийн удирдлага бий болох, түүний бүсийн түвшид гарах үйл явц зүүн европын улсуудын дотоод улс төрийн хөгжлийн явцад байгаа хамгийн онцлог шинжийн нэг мөн.

Энэ үйл ажиллагааны үр дагавар нь нэг талаас, өөрийгөө улам бие даасан байдлаар мэдэрч эхэлсэн, өөрийн хаагдмал шинжтэй нутгийн хамтын нийгэмлэгүүд нэгдэх, нөгөө талаас, эдгээр бүсийн хамт олны удирдлагын элитүүд (квази улс төрийн)-ийн зүгээс өөрийн эрх мэдлийг бий болгох мэдрэмжээ гүйцэлдүүлэх. Үүний дагуу төв Засгийн газар болон төрийн үүрэг нь бүхэлдээ тэдний нүдэн дээр зарим суурь үйл ажиллагааг (батлан хамгаалах, мөнгөний бодлогын баримт бичиг болон зарим бусад) уялдуулах зориулалттай хамтын дээвэр маягийн зүйл болж алгуураар өөрчлөгдөх ба энэ нь орон нутгийн болон бүсийн хамтын нийгэмлэг өөрсдөө хэрэгжүүлдэг өдөр тутмын удирдлагад оролцохгүй.¹

Эдгээр улсын төв засгийн газар орон нутаг, бүсэд удирдлагыг хараат бус болгох үйл ажиллагаанаас өөрийн тактикийн ашгийг олж байна. Нутгийн болон бүсийн нутгийн өөрийн удирдлагын зарчмыг хэрэгжүүлэх шаардлага нь (европын соёлтой байдлаар хэлбэл) тэдэнд эдийн засаг, нийгмийн болон удирдлагын хүрээнд “ардчилсан шилжилт хийх” үйл ажиллагааны санхүүгийн их хэмжээний зардлын хэсгийг нутгийн болон бүсийн байгууллагад шилжүүлэн үүрүүлэх, улмаар бүхэлд нь авч үзвэл, төрийн нуруун дээр ногдох санхүүгийн ачааг бууруулах туйлын таатай шалтгийг бүрдүүлж байна².

Эрх мэдэл, удирдлагын төвлөрлийг сааруулах, бүс нутгийн онцлогийг бэхжүүлэх үйл ажиллагаа нь тухайн орнуудын бүс нутаг гадаадын тавцанд (тэр тусмаа Европын холбоонд хүлээн авсан орчин үеийн европын үзэл суртлын хүрээнд ийм бие даасан байдлыг сайшаадаг) бие даан гарахыг дэмждэг. Гадаад орчинд төрийн оролцоогүйгээр бүс нутаг хоорондоо шийдвэрлэх асуудалд: соёлын хамтын ажиллагаа, өдөр тутмын удирдлага, гадаад худалдаа, болон тухайн бүсэд үзүүлдэг үйлчилгээ, үйлдвэрлэдэг барааны туршлагаа солилцох, түүнчлэн бүсийн хэмжээний томоохон төсөлд оруулах хөрөнгө оруулалтыг эрж хайх асуудал хамаардаг.

1 Эшлэл: Барабанов О.Н. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 70.

2 Үзэх: The transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe (Эрх мэдлийг шилжүүлэх. Төв болон зүүн Европ дахь төвлөрлийг сааруулалт.)/ Ed by Kimball J.D. Budapest: Local Government and Public Service Reform initiative, 1999, p2.

Европын үзэл суртлын орчин нь хөрш орнуудтайгаа буюу хил орчмын болон нийт европын түвшинд¹ гадаад харилцааг хөгжүүлэх боломжийг бүс нутагт олгодгийг тэмдэглэх нь зүйтэй мэт санагдаж байна.

Зүүн Европын бүсийн улсуудын хувьд “Preaccession strategy”² хөтөлбөрийн хүрээнд Европын холбооны бүтэц болон сангуудаас шууд санхүүгийн дэмжлэг авах боломж нь тэдгээрийн гадаад үйл ажиллагаанд томоохон ач холбогдол бүхий түлхэц болдог.

Үүнээс гадна европын улсуудад бүсчлэлийг хөгжүүлэхэд бүсийн бие даасан байдлын институтчилсэн зохион байгуулалт, түүнчлэн бүсийн түвшинд нутгийн өөрийн удирдлагын өөр өөр хэлбэрийг нэвтрүүлэх нь зүйтэй мэт харагддаг³.

Жишээ нь, Унгар Улсад нутгийн өөрийн удирдлагыг бүсийн түвшинд социалист дэглэмийг унагасны дараа шууд 1990-ээд онд авч хэрэгжүүлсэн.

Польш Улсад энэ тухай шийдвэрийг 1998 онд “Нутгийн өөрийн удирдлагыг өөрчлөн байгуулах тухай” нэртэй хуулиар гаргасан, энэхүү хуулийг хэрэгжүүлсний дүнд нутгийн өөрийн удирдлагыг илүү өндөр дээд түвшинд буюу бүс, гмина гэх нэршил бүхий орон нутгийн нийгэмлэг (община) хоёрын хооронд завсрын, зэрэгцээ бий болсон повятын удирдлагыг бий болгосноор бүсийн тоо эрс цөөрсөн⁴.

Бодит байдалд бүсийн удирдах байгууллага, нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын хоорондын ялгааг арилгасан. Гэхдээ нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагаас бүсийн түвшинд үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн байгууллагын ялгаа нь босоогоор шатлан захирагдах удирдлагатай, энэ нь тэдгээрийн төв төр засгийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэгч гэдгийг нотолдог.

Чех Улсад 1990 оны захиргааны шинэчлэлийн явцад тосгодыг удирдлагын завсрын түвшин гэж үзэж халснаар бүсчлэх хандлага гүнзгийрсэн. Энэхүү үйл ажиллагааны дүнд төв засгийн газар, орон нутгийн тархай бутархай олон тооны байгууллагуудын хооронд төлөөллийн бүтэцгүй (Словактай адил) цөөн тооны районы удирдлагын бүтэц үлджээ. Энэ бүхэн удирдлагын зохион байгуулалтад “ойлгомжтой” хүндрэлийг үүсгэдэг.

1 Жэкоби У. Священник и кающийся: Европейский союз как фактор внутренней политики Восточной Европы //Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 1999. №3.с 10.

2 Үүнтэй холбоотойгоор 1999 оны 6 сард зохион байгуулсан Европын Холбооны Кёльнн саммит эдгээр улсуудад тухайн бодлогыг хэрэгжүүлэх үүргийг Европын хөрөнгө оруулалтын банкинд өгсөн.

3 Жэкоби У. Жагсаалтад дурдсан бүтээл. х 10.

4 Польшийн энэ шинэчлэлийн талаар дэлгэрэнгүйг үзэх: Үндсэн хуулийн шинэ мэдээний тойм (намар-хавар 1998 он)/Үндсэн хуулийн эрх зүй: зүүн европын судалгаа 1998. №4; 1999 №1, х 118-119.

Тухайлбал, районы бүтцийн хүчин чадал нутгийн өөрийн удирдлага хоорондын хөгжлийг үр нөлөөтэй зохицуулах, төвлөрсөн засгийн газрын түвшинд тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд ихэвчлэн хангалтгүй байдаг.

Зүүн европ, Балти орчмын улсуудын орчин үеийн нутгийн удирдлага, нутгийн эрх зүйн зохицуулалтын тухай үзэл санааг үргэлжлүүлэхэд эдгээр асуудлыг зөвхөн Үндсэн хуулиар биш тусгай хуулиар зохицуулсан гэдгийг тэмдэглэх хэрэгтэй. Гэвч энд авч үзсэн бүх улсууд 1992-1999 оны хугацаанд нутгийн өөрийн удирдлагад тусгасан ардчиллын нийтлэг үнэт зүйлсийг агуулсан суурь баримт бичиг гэж үзэж, Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартийг соёрхон баталсныг энд тэмдэглэхгүй байх аргагүй юм. Жишээ нь, Унгарын Парламент Хартийг 1993 онд соёрхон баталсан гэхдээ Хартийн хэм хэмжээ нь 1997 онд хуулийн хүчин чадалтай болж, дотоодын хууль тогтоомжийн салшгүй хэсэг болсон¹.

Ингээд зогсохгүй зүүн европын болон Балти орчмын улсууд бүгдээрээ Европын Холбоонд (зах зээлийн эдийн засаг, ардчилал, хуулийг дээдлэх болон цөөнхийг хамгаалах зэргийг баталгаажуулсан улс төрийн тогтвортой институт бүхий) гишүүнээр орох хүсэлтэй орнуудад тавьдаг шаардлагуудыг харгалзан дор бүрнээ нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэлийг боловсруулсан.

Ийнхүү зүүн Европ, Балти орчмын улс орнууд бүгд үндсэн хуулийн үндэс суурийг бий болгосны дараа нутгийн өөрөө удирдах ёсны зохион байгуулалттай холбоотой эрх зүйн актуудыг баталсан. Ийм маягаар улс бүрийн дотоодын хууль тогтоомж нутгийн өөрийн удирдлагын эрхийг хамгийн дээд түвшинд хүлээн зөвшөөрч (баталгаажуулж), түүний үйл ажиллагааг зохицуулж байна.

Болгар Улс 1991 онд хоёр баримт бичгийг баталсан:

- “Нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн засаг захиргааны тухай” хууль;
- “Үндэсний хурал болон нутгийн зөвлөлийн гишүүн, хотын даргыг сонгох тухай” хууль.

Үүнээс гадна Сайд нарын Зөвлөлийн “Мужийн захиргааны бүтэц болон орон тооны тухай”² 1994 оны 8 дугаар тогтоол урьдын адил хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.

1 Үзэх: Бекени Й. Нутгийн өөрийн удирдлагын Европын Харти, түүнийг Унгарын нөхцөлд нутагшуулсан нь // Гадаад улсуудын төрийн алба. X. 118

2 Үзэх: Кучуков С. Основные сведения об органах местного самоуправления в Болгарии// Органы местного самоуправления в странах Центральной, Восточной Европы и СНГ: Антология описательных материалов. Англи хэлнээс орчуулсан. Будапешт: Нутгийн өөрийн удирдлага болон төрийн албаны институт, 1994. X.46.

Унгар Улсад нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжид дараах акт хамаарна:

- “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1990 оны LXV хууль, 1994 онд өөрчлөлт оруулсан. Энэ хуулийг Үндсэн хуулийн IX бүлэг болгосон, “Нутгийн удирдах байгууллагын төлөөлөгчидийг болон хотын даргыг сонгох тухай” 1990 оны LXIV хууль;
- “Орон нутгийн татварын тухай” 1990 оны хууль;
- “Нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх бодлого, хүрээ, нутгийн удирдах байгууллага, Бүгд Найрамдах Улсын тусгай төлөөлөгчид болон төвийн хяналтын зарим байгууллагын тухай” 1991 оны XX хууль;
- “Нийслэл болон түүний районуудын нутгийн удирдлагын тухай”¹ 1991 оны XXIV хууль, 1994 онд өөрчлөлт оруулсан;
- “Төрийн өмчийн зарим хөрөнгийг нутгийн өөрийн удирдах байгууллагад шилжүүлэх тухай” 1991 оны XXXIII хууль;
- “Нутгийн өөрийн удирдах байгууллагад олгох зорилтот болон тусгай татаасын тухай” 1992 оны LXXXIX хууль, 1993 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан;
- “Бүсчилсэн хөгжлийн тухай”² 1996 оны XXI хууль.

Польш Улсын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай гол гол тусгай эрх зүйн хэм хэмжээний актууд:

- “Нутаг дэвсгэрийн нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1990 оны 3 сарын 8-ны 95 дугаар хууль;
- “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын төлөөлөгчийг сонгох тухай” 1990 оны 96 дугаар хууль;
- “Төрийн байгууллагын нутаг дэвсгэр дэх хэлтсийн тухай” 123 дугаар хууль;
- “Төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хооронд эрх мэдэл хуваарилах тухай” 1990 оны 198 дугаар хууль;
- “Варшавын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1990 оны 200 дугаар хууль, 1994, 1998 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлттэй;

1 Дурдсан хууль 1994 онд Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай 1990 оны хуульд VII бүлэг болгож оруулсан.

2 Үзэх: Temesi I. Local Government in Hungary (Унгарын орон нутгийн удирдлага)// Decentralization: Experiments and Reforms> Local Government in Central and Eastern Europe/ Ed. by T.M.Horvath. Budapest: Local Government and Public Reform Initiative, 2000. P.347-354; Хорват.Т. Основные сведения об органах местного самоуправления в Венгрии//Органы местного самоуправления в странах Центральной, Восточной Европы в СНГ.С. 98-100; Бекени Й. Дурдсан бүтээл. х 119.

- “Орон нутгийн татвар, хураамжийн тухай” 1991 оны 31 дүгээр хууль;
- “Орон нутгийн санал асуулгын тухай” 1991 оны 473 дугаар хууль;
- “Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болон нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдах байгууллагын хоорондын харилцааны тухай” (Бага Үндсэн хууль гэж нэрлэдэг) 1992 оны 10 сарын 17-ны хууль;
- “Мужийн нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1998 оны 6 сарын 5-ны хууль;
- “Повятын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай”¹ 1998 оны 6 сарын 5-ны хууль.

Румын Улсад “Төрийн орон нутгийн удирдлагын тухай” 1991 оны 69/1991 дугаар хууль, “Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын сонгуулийн тухай” 1991 оны 11 сарын 28-ны 70/1991 дугаар хууль, “Орон нутгийн татвар, хураамжийн тухай”² 1994 оны 5 сарын 24-ний хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.

Словак Улсад нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлыг дараах эрх зүйн актаар зохицуулдаг:

- “Нутгийн удирдах байгууллагын сонгуулийн тухай” 364/1990 дугаар хууль, “Словакийн Бүгд Найрамдах Улсын нийслэлийн тухай” 377/1990 дугаар хууль;
- 472/1990 дугаар хууль;
- “Төрийн орон нутаг дахь засаг захиргааны байгууллагын зохион байгуулалтын тухай” 22/1996 дугаар хууль;
- “Бүгд Найрамдах Улсын нутаг дэвсгэрийн болон захиргааны хуваарилалтын тухай” 517/1990 дугаар хууль, 221/1996 хуулиар өөрчлөлт оруулсан;
- “Нутаг дэвсгэрийн нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 2001 оны 6 сарын 4-ний хууль;
- “Хязгаарын өөрийн удирдах байгууллагын сонгуулийн тухай” 2001 оны 6 сарын 4-ний хууль³;

1 Үзэх: Kowalczyk A. Local Government in Poland (Польшийн нутгийн өөрийн удирдлага)/ Decentralization: Experiments and Reforms. Local Governments in Central and Eastern Europe (Төвлөрийн сааруулалт: Туршлага болон шинэчлэл. Төв болон Зүүн Европын нутгийн эрх барих байгууллага).р.222-228; Ковальчук А. Основные сведения об органах местного самоуправления в странах Центральной, Восточной Европы и СНГ.с.171.

2 Фаркаш М. Основные сведения об органах местного самоуправления в Румынии// Основные сведения об органах местного самоуправления в странах Центральной, Восточной Европы и СНГ.с.187.

3 Үзэх: Nemec J., Berik P., Kuklis P. Local Government in Slovakia (Словакийн орон нутгийн эрх барих байгууллага)/ Decentralization: Experiments and Reforms. Local Governments in Central and

Чех Улс нутгийн өөрийн удирдлагын холбоотой асуудлыг дараах эрх зүйн актаар зохицуулж байна:

- “Орон нутгийн тухай” 1990 оны 9 дүгээр сарын 4-ний # 367/1акт;
- “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай” 1990 оны 9 сарын 4-ний 367/1 дүгээр хууль;
- “Орон нутгийн сонгууль болон орон нутгийн санал асуулгын тухай” 1990 оны 368 дугаар хууль;
- “Хязгаар, нийгэмлэг, районы удирдлагын тухай, нийслэл Прагийн тухай, парламентын сонгуулийн тухай, хязгаарын засаг захиргааны байгууллагын бүрэн эрхийн тухай”¹ 1997 оны хууль;

Эстони Улсад нутгийн өөрийн удирдлагын харилцааг дараах эрх зүйн актаар зохицуулж байна:

- “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1989 оны 11 сарын 10-ны хууль;
- “Нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах тухай” 1993 оны 6 сарын 2-ны хууль;
- “Нутгийн өөрийн удирдлагын Зөвлөлд сонгох сонгуулийн тухай” 1993 оны 5 сарын 19-ний хууль;
- “Орон нутгийн болон, хотын орон нутгийн төсвийн тухай” 1993 оны 6 сарын 16-ны хууль;
- “Орон нутгийн татварын тухай” 1994 оны 9 сарын 21-ний хууль;
- “Улсын төсөв, орон нутгийн, хотын төсвийн харьцааны тухай ” 1994 оны 10 сарын 25-ны хууль;
- “Эстони Улсын засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын тухай” 1995 оны 2 сарын 22-ны хууль;
- “Төрийн албаны тухай” 1996 оны 1 сарын 1-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн;
- “Бүгд Найрамдах Улсын Засгийн газрын тухай”² 1996 оны 1 сарын

Eastern Europe.p.301-306, Цапкова С. Основные сведения об органах местного самоуправления в Словакии// Основные сведения об органах местного самоуправления в странах Центральной, Восточной Европы и СНГ.с. 220.

1 Lacina K., Vajdova Z. Local Government in the Czech Republic (Бүгд Найрамдах Чех Улсын орон нутгийн эрх барих байгууллага) Decentralization: Experiments and Reforms. Local Governments in Central and Eastern Europe.p.259-265, Лацина К Основные сведения об органах местного самоуправления в Словакии// Основные сведения об органах местного самоуправления в странах Центральной, Восточной Европы и СНГ.с. 67.

2 Үзэх: Maeltsemees S. Local Government in Estonia (Эстонийн орон нутгийн эрх барих байгууллага) Decentralization: Experiments and Reforms. Local Governments in Central and Eastern Europe.p.104; Еремян В.В. Зинковский С.Б. Форма, содержание и сущность реформы в Эстонии// Вестн. РУДН. Сер.”Юридические науки”2001 дугаар 1.х. 54.

1-нээс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн;

Латви Улсын нутгийн засаг захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтын зарчим (дараа дараагийн бүх улсуудад нэгэн адил) Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай 1985 оны Европын Хартид үндэслэдэг. Хартийг Латвийн парламент-Сейм 1996 оны 2 сарын 22-нд соёрхон баталсан¹.

Латви Улсын орон нутаг дахь төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан гол хууль нь “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай” 1994 оны 5 сарын 19-нд баталсан хууль юм.

Энэхүү хууль Латви Улсын түүхэнд нутгийн өөрийн удирдлагын бүх төрөл-хөдөөгийн өөрөө удирдах байгууллага, районы, хотын нутгийн өөрийн удирдлага, болон мужийг зохицуулсан анхны хууль юм. Энэ хуульд зааснаар нутгийн эрх мэдлийн байгууллага нь нутгийн засаг захиргааны институт болдог, энэ нь сонгогдсон төлөөлөгчдөөр (зөвлөл, эсхүл “дам”)² дамжуулан тэдэнд хуулиар, эсхүл Засгийн газраас олгосон буюу эрх шилжүүлсэн, эсхүл өөрийн санаачлагаар төрийн болон нутгийн оршин суугчдын ашиг сонирхлыг тооцож шийдвэр гаргадаг төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байгууллага юм.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг дараах хэм хэмжээний тусгай актаар зохицуулдаг:

- “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай” 1994 оны 5 сарын 19-ний хууль;
- “Хот, бүс, хөдөөгийн нутгийн өөрөө удирдах зөвлөлийн сонгуулийн тухай” 1994 оны 1 сарын 13-ны хууль;
- “Орон нутгийн төсвийн тухай ” 1995 оны 3 сарын 13-ны хууль;
- “Засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын тухай” 1998 оны 10 сарын 13-ны хууль;
- “Хот, бүс, хөдөөгийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай” 1998 оны 3 сарын 17-ны хууль;
- “Татвар, хураамжийн тухай” 1994 оны 2 сарын 2-ны хууль;

1 Гагцхүү Хартийн 30 параграфас зөвхөн 26-г нь соёрхон баталсан. Соёрхон батлаагүй параграф дотор 6 дугаар зүйлийн 2 дахь параграф, нутгийн захиргааны байгууллагын үйлчилгээ, сургалт үзүүлэх, хөдөлмөрийн хөлс, ажилтны албан тушаал ахих асуудлыг зохицуулсан, 7 дугаар зүйлийн 2 дахь параграф, нутгийн төлөөллийн байгууллагын гишүүнд санхүүгийн нөхөн төлбөр, нийгмийн халамжийн асуудал, 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх параграфт хангалттай хорлон сүйтгэгдсэн санхүүгийн тогтолцоотой байх, 9 дүгээр зүйлийн 8 параграф нь үндэсний хөрөнгийн зах зээлд орох бололцоо олгосон заалтууд байсан.

2 “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай” хуульд зааснаар хөдөөгийн болон районы нутгийн өөрөө удирдах зөвлөл, хотынхыг- дам (dom) гэж нэрлэдэг.

- “Төсөв болон санхүүгийн удирдлагын тухай” 1994 оны 3 сарын 24-ний хууль;
- “Төрийн болон орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагад ирүүлсэн өргөдөл, хүсэлт, саналыг хянан шийдвэрлэх тухай ” 1994 оны 2 сарын 13-ны хууль;
- “Татаасын нутаг дэвсгэрийн тухай” 1997 оны 5 сарын 22-ны хууль¹.

Литвын гол тусгай хууль бол 1994 оны 7 сарын 7-ны “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” хууль юм. Нутгийн өөрийн удирдлагыг Бүгд Найрамдах Литва Улсын нутаг дэвсгэр, засаг-захиргааны нэгжийн оршин суугчдаас сонгосон институтцийн нийгмийн үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлыг бие даан чөлөөтэй шийдвэрлэх, нутгийн оршин суугчдын хэрэгцээг Үндсэн хууль бусад хуульд зааснаар хангах эрх, бүрэн эрх гэж тодорхойлсон.

Энэхүү баримт бичигт зааснаар өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрх нь хараат бус бөгөөд төрөөс шилжүүлсэн бүрэн эрх байдаг. Өөрөө удирдах байгууллага үйл ажиллагаагаа явуулах, шийдвэр санаачлах, гаргах эрх чөлөөтэй. Төрийн байгууллагын бүрэн эрхэд хамаарахгүй засаг захиргааны нэгжийн хүн амын хувьд ач холбогдол бүхий асуудлыг нутгийн засаг захиргааны байгууллага шийдвэрлэдэг. Төр чиг үүргээ энэ хууль болон бусад хуулийн дагуу нутгийн засаг захиргааны байгууллагад шилжүүлдэг; төрийн удирдлагын төв байгууллагууд зөвхөн хуульд заасан тохиолдолд төрөөс шилжүүлсэн төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэж байгаа нутгийн эрх барих байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, шалгалт хийнэ.

Зөвлөл болон нутгийн эрх барих байгууллагын “хараат бус” бүрэн эрхийн жагсаалтыг хуульчилсан байдаг. Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хуульд зааснаар нутгийн эрх барих байгууллагын зөвлөл болон нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх байгууллагын, түүнчлэн төрийн байгууллагын хоорондын харилцааг Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжоор зохицуулдаг. Зөвлөл, эсхүл нутгийн засаг захиргааны байгууллагын шийдвэр, түүнчлэн хотын даргын шийдвэр нь бүх бизнесийн байгууллага, агентлаг, байгууллага, албан тушаалтан, тухайн нутаг дэвсгэрт харьяалагдах оршин суугчдын хувьд заавал биелүүлэх шийдвэр байна. Нутгийн удирдах байгууллагын зөвлөл нь нутаг дэвсгэрийг районд хуваах, тэдгээрийн хил хязгаарыг тогтоох чиглэлийн бүрэн эрхтэй.

Үүнээс гадна энэхүү хууль хотын даргын бүрэн эрхэд районуудын гүйцэтгэх удирдлагын тэргүүн /гүйцэтгэх захирлыг/-ийг томилох, чөлөөлөх

1 Үзэх: *Vanags E., Vilka I. Local Government in Latvia* (Латвийн орон нутгийн эрх барих байгууллага)/ *Decentralization: Experiments and Reforms. Local Governments in Central and Eastern Europe*.p.160,

тэдгээрийн үйл ажиллагаандаа мөрдөх дүрмийг батлах бүрэн эрхийг хамааруулсан.

Гүйцэтгэх удирдлагын эрхлэх ажил: оршин суугчдад паспорт олгох (тэдний нийгмийн эрх зүйн байдлын талаар); оршуулгын газрыг ажиллуулах; орон нутгийн хураамжийг төлүүлэх; нутгийн эрх барих байгууллагын зөвлөл, хотын даргын шийдвэрийг нийтлэх, тэдгээрийн хэрэгжилтэд хяналт тавих; хөдөө орон нутагт иргэний нийгмийн эрх зүйн байдлын баримт бичгийг бүртгэл; оршуулгын зөвшөөрөл олгох; нотариатын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх. Практикт районуудын захиргаад нь оршин суугчдад зөвлөгөө өгөх, тусгай зөвшөөрөл болон бусад баримт бичиг өгөх, гудамжны эрүүл ахуйн байдлыг хангах, хүрээлэн байгаа орчны нөхцөлийг хянах ажлыг гүйцэтгэдэг. Гүйцэтгэх удирдлагын тэргүүнийг хүлээх үүргийг нутгийн хотын дарга (мэр) батлах учир газар бүр өөр байх боломжтой.

Хоёр дахь түвшний, тойргийн тухайд Үндсэн хуульд засаг-захиргааны нэгжийн дээд түвшнийг засгийн газар хуульд заасан журмаар зохион байгуулна гэж тогтоосон. Үүнээс гадна Үндсэн хууль болон бусад хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих төлөөлөгчдийг Засгийн газар томилох бөгөөд зарим тодорхой тохиолдолд Сейм нутгийн эрх барих байгууллагын нутаг дэвсгэрт шууд удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхтэй. Тойргийн захиргааны эрх зүйн байдлыг “Тойргууд дахь удирдлагын тухай” 1994 оны хуулиар тодорхойлсон.

Энэ хуульд зааснаар “тойрог нь Литвын нутаг дэвсгэр дэх засаг захиргааны хамгийн том нэгж бөгөөд тойрогт удирдлагыг төр өөрөө мужийн захирагч, яам болон засгийн газрын бусад байгууллагаар дамжуулан хэрэгжүүлнэ”. Тойргийн захирагчийг ерөнхий сайдын санал болгосноор Засгийн газар томилно.

Мужийн орлогын анхдагч эх үүсвэр нь улсын төсөв байна. Үүнээс гадна хуульд тойргийн захиргаа нь төрийн удирдлагын нэг хэсэг мөн, тойргийн хилийг Сейм (парламент) Засгийн газрын саналын үндсэн дээр баталж, өөрчилнө гэж тодорхой заасан. Ийм байдлаар тойргийн засаг захиргаа нь Литвын Засгийн газрын нутаг дэвсгэрийн төлөөлөгч мөн гэдгийг тэмдэглэх ёстой.

Бүгд Найрамдах Литва Улсын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хуулиуд:

- “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1994 оны 7 сарын 7- ны хууль (1998 онд өөрчлөлт оруулсан);
- “Орон нутгийн зөвлөлийн сонгуулийн тухай” 1994 оны 7 сарын 7-ны хууль;

- “Тойргийн удирдлагын тухай” 1994 оны 12 сарын 15-ны хууль (1998 оны 10 сарын 15-нд өөрчлөлт оруулсан);
- “Засаг- захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, тэдгээрийн хилийн тухай” 1994 оны 7 сарын 19-ний хууль (1997 оны 6 сарын 26-нд өөрчлөлт орсон);
- “Нутгийн Зөвлөлийн депутатын эрх зүйн байдлын тухай” 1995 оны 2 сарын 27-ны хууль;
- “Нутгийн эрх барих байгууллагын бүрэн эрхийн тухай” 1996 оны 6 сарын 6-ны хууль;
- “Нутгийн засаг захиргааны байгууллагад тавих захиргааны хяналт шалгалтын тухай” 1994 оны 5 сарын 14-ний хууль (1997 онд өөрчлөн найруулсан);
- “Төрийн болон орон нутгийн аж ахуйн нэгжийн тухай” 1994 оны 12 сарын 21-ний хууль;
- “Төсвийн бүтцийн тухай” 1990 оны 6 сарын 4-ний хууль гэх мэт¹.

Ийм маягаар Зүүн Европ, Балти орчмын улсууд дахь нутгийн өөрийн удирдлагын орчин үеийн үзэл баримтлалын харьцуулсан эрх зүйн судалгаа эдгээр улс дахь нутгийн удирдлагын шинэчлэл нь хоёр шаттай гэж үзэхээр байна.

Зүүн Европ, Балти орчмын улсуудын нутгийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжийн үүслийн дүн шинжилгээ эхний шатанд 1990-1997 оны хоорондох хууль тогтоомжийг хамруулсан бөгөөд нутгийн өөрөө удирдах ардчилсан тогтолцоо бий болсныг тодорхойлсон.

Мөн чанарын хувьд нутгийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах хүрээний хууль тогтоомж анхлан коммунист удирдлага (зөвлөлийн тогтолцоо)-ын тогтолцоонд үзүүлсэн хариу үйлдэл байсан: бараг бүх л нутгийн удирдлагын тухай анхны Үндсэн хуульчилсан хууль нь өнгөрснөөс ялгаатай онцлог дээр төвлөрч байна.

Жишээлэхэд, “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” Унгарын 1990 оны хууль ийм төрлийн онцлогт дараахыг хамруулсан байна:

- нутгийн өөрийн удирдлагын институцийг төрийн удирдлагын байгууллагаас тусгаарлах, энэ нь хуулийн этгээдийн бие даасан эрх зүйн байдал, өөрийн эд хөрөнгөтэй байх эрхээр илрэлээ олсон;
- хараат бус нутгийн өөрийн удирдлагыг бий болгох зорилгоор дурын хэмжээнд тооцоог хөтлөх эрх;

¹ Үзэх: Beksta A., Petkevicius A. Local Government in Lithuania (Литва дахь орон нутгийн эрх барих байгууллага)/ Decentralization: Experiments and Reforms. Local Governments in Central and Eastern Europe.p.210-211, Astrauscas A. The system of Local government in Lithuania in 1990-1997 (1990-1997 оны Литва дахь орон нутгийн эрх барих байгууллагын тогтолцоо). Copenhagen, 1997, p 15-16.

- олон намын тогтолцооны хүрээнд, өрсөлдөөний зарчим дээр үндэслэсэн чөлөөт сонгууль;
- удирдлагын өөр өөр түвшний хоорондын ямар нэг шатлан захирах харилцаа байхгүй, хэм хэмжээ тогтоох хүрээнд хяналтын чиг үүргийг хязгаарласан байдал;
- өөрийн татварыг тогтоох нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх, түүнчлэн тодорхой эрх зүйн актын дагуу татаас, дэмжлэг авах¹.

Нутгийн удирдлагын шинэчлэлийн хоёр дахь шат нь 1997- 2004 оныг хамарсан. Энэ шатны үндсэн зорилт нь Европын холбоонд элсэхэд бэлтгэх явдал байсан. Дурдсан цаг хугацаа нь зүүн Европ болон Балти орчмын улсуудын парламентын нутгийн өөрийн удирдлагын тухай дотоодын хууль тогтоомжийг Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартид нийцүүлэх, Хартиг дотоодын эрх зүйн зохицуулалтад авч хэрэглэх гэсэн оролдлоготой ямар нэг байдлаар холбоотой байсан.

Судалгаанд хамрагдсан бараг бүх улсад шинэчлэлийн анхан шатанд боловсруулсан, баталсан нутгийн өөрийн удирдлагын тухай гол хуулиудад холбогдох нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан. Үүн дээр үндэслэн зүүн Европ, Балти орчмын орчин цагийн улсуудад нутгийн удирдлагын үүсэл, хөгжилд засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн янз бүрийн нэгжүүдэд төрийн институтийн зохион байгуулалт, түүнчлэн төрийн институт, нутгийн өөрийн удирдлагын институтийн хоорондын харилцан үйлчлэл чухал үүрэгтэй байсныг хүлээн зөвшөөрөх ёстой.

ТУХН-ийн гишүүн-нэгдмэл улсуудын Үндсэн хуульд, гадаадын ардчилсан улсуудын үндсэн хуулийн нэгэн адил нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, нутгийн удирдах байгууллагын эрх зүйн байдлыг тусгай хэсэг, бүлэг, заалт, эсхүл зүйлээр зохицуулсан байдаг.

Жишээ нь, Бүгд Найрамдах Армени Улсын 1995 оны 6 сарын 5-ны Үндсэн хуулийн “Нутаг дэвсгэрийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлага” гэсэн 7 дугаар бүлэгт нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын асуудлыг бүх талаар товч, тодорхой зохицуулахын зэрэгцээгээр, түүний зохион байгуулалтын хэд хэдэн гол зарчмыг тогтоожээ. Энэ нь юуны өмнө, хөдөөгийн болон хотын нийгэмлэгт нутгийн өөрийн удирдлагыг заавал хэрэгжүүлэх, мөн түүнчлэн нутгийн удирдах байгууллагын өөрийн өмч хөрөнгө, орон нутгийн татвар, төлбөр, хураамжийг бий болгох, төсвөө өөрөө бие даан батлах, түүний гүйцэтгэлд хяналт тавих эрхийн тухай асуудал (зүйл 105, 106) юм.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн байдлыг зохицуулсан

1 Давей К. Жагсаалтад дурдсан бүтээл х 83.

Үндсэн хуулийн заалтуудыг Армени Улсын дараах хуулиар нарийвчлан зохицуулсан: “Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” /2002 оны 5 сарын 7-ны/, “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын сонгуулийн тухай” /1996 оны 6 сарын 22-ны/, “Сонгуулийн тухай” /1999 оны 2 сарын 5-ны/.

Бүгд Найрамдах Беларусь Улсын Үндсэн хуулийн “Нутгийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлага” гэсэн V бүлэг нь нутгийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлагын асуудалд зориулагдсан.

117 дугаар зүйл нь: нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагыг иргэд нь депутатуудын нутгийн зөвлөл, гүйцэтгэх эрх мэдлийн болон гүйцэтгэн захирамжлах байгууллага, нутаг дэвсгэрийн удирдах институт, нутгийн иргэдийн санал асуулга, хурал болон төр, нийгмийн ажилд оролцох бусад шууд оролцооны хэлбэрээр дамжуулан хэрэгжүүлнэ гэж тунхаглажээ.

Нутгийн зөвлөл нь Үндсэн хуулийн дагуу нэлээд өргөн эрх хэмжээтэй: депутатуудын нутгийн зөвлөл, тэдгээрийн гүйцэтгэх, гүйцэтгэн захирамжлах байгууллага нь орон нутгийн ач холбогдол бүхий дараах асуудлыг нийт улсын болон тухайн нутаг дэвсгэр дээр оршин суугаа иргэдийн ашиг сонирхлыг харгалзан шийдвэрлэх, төрийн дээд шатны байгууллагын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх бүрэн эрхтэй (зүйл 120).

Нутгийн депутатуудын зөвлөлийн онцгой бүрэн эрхэд Үндсэн хуулиар дараах асуудлыг хамруулжээ: нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн хөтөлбөр, орон нутгийн төсөв, тэдгээрийн гүйцэтгэлийн тайланг батлах, хуульд заасны дагуу орон нутгийн татвар, төлбөр, хураамжийг тодорхой хүрээ хязгаарын дотор тогтоох, хураах, коммуны эд хөрөнгийг удирдах, захиран зарцуулах журмыг тогтоох; орон нутгийн бүх нийтийн санал асуулгыг зохион байгуулахаар товлох (зүйл 121).

Бүгд Найрамдах Беларусь Улсын Үндсэн хуулийн 123 дугаар зүйлд нутгийн зөвлөл хуулийн шаардлагыг “байнга, эсхүл ноцтой зөрчсөн” тохиолдолд түүнийг тарааж болно гэж заасан. Бүгд Найрамдах Беларусь Улсын “Нутгийн өөрийн удирдлага, удирдлагын тухай” 1991 оны 2 сарын 20-ны №617-ХП дугаар хуулиар дээрх заалтыг нарийвчлан зохицуулсан (2004 оны 1 сарын 5-ны өдрийн №263-3).

Нутгийн өөрийн удирдлага, орон нутгийн эрх зүйн байдлыг зохицуулсан дээр дурдсан улсуудын Үндсэн хуулиас ялгаатай нь 1995 оны 4 сарын 24-ний Гүржийн Үндсэн хууль¹ нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлыг ганцхан зүйлээр зохицуулсан. Ийнхүү Гүржийн Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт: “нутгийн ач холбогдол бүхий асуудлыг Гүржийн иргэд нутгийн

¹ Энд болон цаашид Гүржийн тухай ярьсан зүйл нь ТУХН-ийн бүрэлдэхүүнээс гарахаас өмнөх үед хамаарна (Редакцийн тэмдэглэл).

өөрийн удирдлагаар дамжуулан төрийн тусгаар байдалд хохиролгүйгээр шийдвэрлэнэ. Төлөөллийн болон гүйцэтгэх байгууллагын удирдах албан тушаалтнууд сонгуулийн байна.” Хэдий тийм боловч Гүрж Улс нутгийн өөрийн удирдах байгууллага болон төрийн харилцан холбоо, нутгийн өөрийн удирдах байгууллагыг байгуулах, түүний бүрэн эрхийн тухай хангалттай өргөн хүрээний эрх зүйн суурьтай.

“Нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1997 оны 10 сарын 16-ны №926 хууль, “Нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын тухай органик хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” 2001 оны 8 сарын 2-ны №1045 органик хууль, “Гүржийн Сонгуулийн төрөлжсөн хууль” 2001 оны 8 сарын 2-ны №1047 органик хуулиуд гол үүрэг гүйцэтгэдэг.

Урьд дурдсан зүйлийн хүрээнд Гүржийн орчин үеийн нутгийн өөрийн удирдлагын загвар нь эрчимтэй хөгжлийн явцад байгаа гэдгийг тооцож үзэх ёстой. Түүний олон заалт нь Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартийн нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчмуудад суурилсан юм. Энэ нь Европын Зөвлөлд элсэхийн тулд Гүрж Улс хууль зүйн тодорхой үүргүүдийг хүлээсэнтэй холбоотой юм.

1. Гүрж Улс нутгийн оршин суугчид шууд сонгодог гүйцэтгэх эрх мэдлийн болон төлөөллийн байгууллагыг бий болгох ёстой байсан. Жишээлбэл, Гүржийн “Нутгийн удирдлага, нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1997 оны 10 сарын 16-ны № 929 органик хууль Сухуми, Кутаиси, Цхинвали зэрэг том хотуудад нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүнийг томилж байсан. Гүржийн парламент 2001 оны 8 сарын 2-нд “Нутгийн өөрийн удирдлага, удирдлагын тухай” 1045 дугаар хуулийг баталсны дараа нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тэргүүнийг томилдог байдал зөвхөн Тбилиси болон Потид хадгалагдаж үлдсэн.

2. Гүрж Улс нэгдсэн сонгуулийн төрөлжсөн хууль батлах үүрэг хүлээсний дагуу Гүржийн парламент 2001 оны 8 сарын 2-нд “Нутгийн өөрийн удирдлага, удирдлагын тухай” 2001 оны 8 сарын 2-ны 1045 дугаар органик хуульд 1997 оны 10 сарын 16-нд 929 дугаар хуулиар нэмэлт, өөрчлөлт оруулахын зэрэгцээгээр “Гүржийн Сонгуулийн төрөлжсөн хууль”-ийг 1047 дугаартай баталсан нь 2001 оны 8 сарын 22-оос хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн.

3. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааг санхүүжилт, эдийн засгийн талаас баталгаажуулах асуудлаар үр нөлөөтэй эрх зүйн орчныг бий болгох тухайлбал, орон нутгийн төсөв, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын өмчийн тухай хэм хэмжээний актыг батлах шаардлагатай.

Ийнхүү Гүржийн “Нутгийн өөрийн удирдлага, удирдлагын байгууллагын үйл ажиллагааны эдийн засгийн асуудлыг зохион байгуулах тухай” 1999 оны 7 сарын 22-ны 2123 дугаар хууль болон Гүржийн Ерөнхийлөгчийн 1999 оны 5 сарын 25-ны 334 дүгээр зарлигаар баталсан Нутгийн өөрийн удирдлагын болон удирдлагын байгууллагад төрийн өмчөөс зарим хөрөнгийг шилжүүлэх тухай дүрмийн төслийг боловсруулсан.

Нутгийн өөрийн удирдлагын санхүү-эдийн засгийн асуудлыг хангах үр нөлөөтэй хэм хэмжээ-эрх зүйн үндэс суурийг бүрдүүлчихлээ гэж ярих нь хэт яарсан зүйл байх байсан. Эрх зүйн хэм хэмжээний үндэсгүй байх нь эргэлзээгүйгээр нутгийн удирдах байгууллага төрийн удирдлагын байгууллагуудаас хамааралтай байх байдлыг үүсгэж байсан.

4. Нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын эрх хэмжээг 4 жил хүртэл хугацаагаар сунгах үүрэг. Тухайлбал, “Нутгийн өөрийн удирдлага, удирдлагын тухай” 1997 оны 10 сарын 16-ны 929 дугаар органик хуулиар нутгийн өөрийн удирдлагын үйл ажиллагаанд 2 жилийн хугацаа тогтоосон. “Нутгийн өөрийн удирдлага, удирдлагын тухай” 2001 оны 8 сарын 2-ны 1045 дугаар органик хуулийн үндсэн дээр тухайн байгууллагын үйл ажиллагааны хугацааг 4 жил болгон сунгасан. Ингэхдээ Тбилиси, Поти гэх мэт том хотуудын төлөөллийн байгууллагын бүрэн эрхийн хугацааг 2 жилээс 3 жил болгон сунгасан.

5. Төрийн эрх барих байгууллага болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхийг нарийвчлан ялгаж салгах үүрэг. “Нутгийн өөрийн удирдлага, удирдлагын тухай” 1997 оны 10 сарын 16-ны 929 дугаар органик хуулийн 6,7 дугаар зүйл нь ийм ялгааг заасан.

Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын Үндсэн хуулийн (1995 оны 8 сарын 30-нд баталсан) “Нутгийн төрийн удирдлага болон нутгийн өөрийн удирдлага” нэртэй VIII бүлэгт Бүгд Найрамдах Улсын нутгийн төлөөллийн байгууллагын шинж, түүнийг томилох болон бүрдүүлэх журмын нийтлэг нөхцөлийг тодорхойлсон. Үндсэн хууль нутгийн удирдлагыг тухайн нутаг дэвсгэр дэх үйл хэргийн талаар хариуцлага хүлээдэг орон нутгийн төлөөллийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хэрэгжүүлнэ гэсэн. Дээр тэмдэглэсэнчлэн нутгийн төлөөллийн байгууллага-маслихат нь тухайн засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүн амын хүсэл зоригийг илэрхийлэх бөгөөд ингэхдээ төрийн нийтлэг ашиг сонирхлыг харгалзан хэрэгжүүлэх шаардлагатай арга хэмжээг тодорхойлдог (86 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг).

Дурдсан зүйлийн 4-т маслихатын бүрэн эрхэд хамаарах өргөн хүрээтэй нийтийн асуудлыг тодорхойлсон.

- 1) Нутаг дэвсгэрийг хөгжүүлэх эдийн засаг, нийгмийн хөтөлбөр, төлөвлөгөө, орон нутгийн төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах;
- 2) Тэдний бүрэн эрхэд хамааруулсан нутгийн захиргаа-нутаг дэвсгэрийн тогтолцооны асуудлыг шийдвэрлэх;
- 3) Маслихатын бүрэн эрхэд хамааруулах асуудлаар нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тайланг хэлэлцэх;
- 4) Маслихатын байнгын комисс, бусад ажлын байгууллагыг байгуулах, үйл ажиллагааных нь тайланг сонсох, маслихатын ажлын зохион байгуулалттай холбоотой бусад асуудлыг шийдвэрлэх;
- 5) Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын хууль тогтоомжийн дагуу иргэдийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг хангах бусад бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх.

Дээрх асуудлуудыг дараах хуулиар илүү нарийвчлан зохицуулсан:

- “Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын нутгийн төлөөллийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын тухай” 1993 оны 12 сарын 10-ны хууль;
- “Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын сонгуулийн тухай” Ерөнхийлөгчийн 1995 оны 9 сарын 28-ны зарлигаар баталсан;
- “Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын нутгийн төрийн удирдлагын тухай” 2001 оны 1 сарын 23-ны 148-2 дугаар хууль.

Бүгд Найрамдах Киргиз Улсын 1995 оны 5 сарын 5-ны Үндсэн хууль (1996 оны 2 сарын 10-нд өөрчлөлт оруулсан)-ийн “Нутгийн төрийн удирдлага” хэмээх хоёрдугаар бүлгийн 76, 77 дугаар зүйл орон нутагт төрийн засаг захиргааны байгууллагууд үйл ажиллагаагаа явуулах тухай заалтууд орсон.

Киргизийн Үндсэн хуулийн 7 дугаар бүлэг мөн Киргиз Улс дахь нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон.

95 дугаар зүйлд нутгийн кенешүүд: нутаг дэвсгэрийн нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийн болон хүн амыг хамгаалах нийгмийн хөтөлбөрийг баталж, хяналт тавина; орон нутгийн төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлаж, төсвийн бус сангийн хөрөнгийн зарцуулалтын талаарх мэдээллийг сонсоно. Үүнээс гадна район, хот, мужийн кенешүүд нь нийт гишүүдийн гуравны хоёрын саналаар тухайн засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн төрийн засаг захиргааны тэргүүнд итгэл үзүүлэхгүй байх шийдвэр гаргах эрхтэй.

Ингэснээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхдээ нутгийн төрийн засаг захиргаанаас хамааралгүйгээр үйл ажиллагаагаа явуулна.

Уламжлал ёсоор дундад Азийн бусад орнуудын нэгэн адил нутгийн төрийн засаг захиргааны болон нутгийн төрийн удирдлагын байгууллагын тухай Үндсэн хуулийн заалтуудыг “Нутгийн өөрийн удирдлага, нутгийн төрийн удирдлагын байгууллагын тухай” 2002 оны 1 сарын 12-ны 5 тоот хууль (2003 оны 9 сарын 25-нд өөрчлөн найруулсан)-иар нарийвчлан зохицуулсан.

Украины Үндсэн хууль¹ (1996 оны 6 сарын 28-ны)-ийн “Нутгийн өөрийн удирдлага” гэх XI бүлэгт нутгийн өөрийн удирдлагыг нутаг дэвсгэрийн нэгж /Үндсэн хуулиараа “Громада”-ийн бие даан, Үндсэн хууль болон Украины бусад хуулийн хүрээнд орон нутгийн ач холбогдолтой бүх асуудлыг шийдвэрлэх эрх гэж тодорхойлсон (зүйл 140).

Дээрх зохицуулалт бүхий нутаг дэвсгэрийн нэгж нь хөдөөгийн, тосгоны, хотын хүн амыг нэгтгэсэн бөгөөд хязгаарлагдмал нутаг дэвсгэр дээр нягтаршил өндөртэйгээр амьдарч байгаагийн улмаас нийтлэг ашиг сонирхол бүхий нутаг дэвсгэрийн нэгж мөн.

Нутгийн өөрийн удирдлагыг тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүн ам нэг бол орон нутгийн хүн амын бүх нийтийн шууд санал хураалтаар, эсхүл нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаар-хөдөөгийн, тосгоны, хотын зөвлөлөөр, эсхүл тэдгээрийн гүйцэтгэх хороодоор хэрэгжүүлнэ. Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд төрийн удирдлагын байгууллагуудаас ангид тусгаарлагдсан, тэдгээрийн тогтолцоонд хамаардаггүй. Гэхдээ провинц, тосгон, хотын нутаг дэвсгэр дээр гүйцэтгэх эрх мэдлийн орон нутгийн байгууллага байхгүй тул нутгийн өөрөө удирдах байгууллага эдгээр байгууллагын тодорхой чиг үүргийг шилжүүлсэн бүрэн эрхийн үндсэн дээр хэрэгжүүлдэг. Ийм учраас зөвхөн энэ тухайд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад ажлаа тайлагнадаг.

Нутгийн өөрийн удирдлагын онцлогийг тодорхойлоход “Украины нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 1997 оны 5 сарын 21-ний 280/97-ВР дугаар хууль чухал ач холбогдолтой байдаг.

ТУХН-ийн орнуудад тус бүрийнх нь Үндсэн хуулийг баталснаар хэрэгжүүлж эхэлсэн нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэлийг цаашид амьдралд хэрэгжүүлэх явцад ХХ зууны эцэс гэхэд эдгээр улсуудын ихэнхэд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг эрх зүйн үүднээс авч үзвэл нэлээд олон хувилбартай шинжийг агуулж байсан. Зарим тохиолдолд (Беларусь, Казахстан) тэдгээрийг нэгдсэн төрийн удирдлагын механизмын дэд тогтолцоо шиг авч үзэж байсан бол бусдад нь харьцангуй бие даасан хараат

¹ Энд болон цаашид Украин ТУХН-ийн бүрэлдэхүүнээс гарахаас өмнөх зүйл яригдана. (Ред. тэмдэглэл)

бус байгууллага байсан. Энд бие даасан байдал нь нийтийн удирдлагын төвлөрлийг тодорхой түвшинд сааруулж байсны илрэл (Армени, Гүрж, Киргиз, Орос, Узбекистан, Украин) болж байсныг хүлээн зөвшөөрөх ёстой. Гэвч XXI зууны эхэнд ЗСБНХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан Бүгд Найрамдах Улсуудад нутгийн өөрийн удирдлагын тухай 1985 оны Европын Хартид тусгасан зарчмууд дээр үндэслэсэн нутгийн удирдлагын хууль тогтоомж бий болгох хандлага ажиглагдсан.

Энэ нь эдгээр улсуудын европын хамтын нийгэмлэгт нэгдэх гэсэн тэмүүлэлтэй, түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны үр нөлөө буурсантай холбоотой байсан гэж бодогддог юм. XX зууны 90-ээд оны эхэнд холбогдох хууль тогтоомжид нутгийн удирдах ёсонд төвлөрлийн зарчмаас алгуур татгалзах үндэс суурийг тавьснаар, эдгээр улсуудад нутгийн өөрийн удирдлагын хөгжлийн шинэ либераль шатны талаар ярих боломжтой болсон.

Англо-саксоны бүлийн зарим улсуудад нутгийн өөрийн удирдлагын хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг тусгай хэм хэмжээний актаар хэрэгжүүлдэг.

Тухайлбал, АНУ-ын нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын эрх зүйн байдлын чухал элемент нь нутгийн өөрийн удирдлагын Хартийг батлах эрх байдаг. Орон нутгийн ихэнх нь энэхүү эрхээ ашиглаж ийм төрлийн актыг баталсан. Нутгийн өөрийн удирдлагын хартийн тухай санаа XIX зуунд аж үйлдвэржсэн нийгмийг байгуулах хөдөлгөөн дээр үүсэж, хөгжсөн бөгөөд энэ хөдөлгөөн нь цаашид нутгийн өөрийн удирдлагыг шинэчлэх олон нийтийн хөдөлгөөн болж өргөжсөн.

Орон нутгийн өөрийн бүрэн эрхийг өргөтгөхийн төлөө тэмцэл нь нутгийн өөрийн удирдлагыг засгийн газрын хатуу хяналт дор оруулах гэсэн олон мужуудын хүсэл тэмүүллийг тодорхойлж байсан. Оросын нэрт эрдэмтэн Г.В.Барабашевын тэмдэглэснээр “нутгийн өөрийн удирдлагын шинэчлэлийн нэг чухал чиглэл нь “home rule”-ийг хэрэгжүүлэх болсон бөгөөд энэ чиглэл нь нутгийн удирдлага Хартийг хүлээн авахаар илэрхийлэгдэнэ. Ийм Хартийг хэрэгжүүлэх эрх нь мужийн эрх мэдэл бүхий удирдлагатай харилцах харилцаанд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бие даасан байдлыг ихээхэн хангаж, эрх мэдлийн тогтолцоо, санхүү, өмч хөрөнгө, хүний нөөцийн бодлого, хүн амтай харилцах харилцааг оролцуулан нутгийн асуудлыг шийдвэрлэх өргөн эрх чөлөөг олгодог”¹.

1 Барбашев Г.В. О Хартиях местного управления в США//Государство и право. 1994. № 5. С 127.

Нутгийн өөрийн удирдлагын Хартийн мөн чанар нь нийгмийн амьдралыг орон нутгийн түвшинд өөрсдөө зохицуулах боломж олгоход оршдог. Харти нь мужуудын зүгээс орон нутгийн хэрэгт хутгалдахыг хязгаарладаг бөгөөд бүхэлд нь авч үзвэл нутгийн өөрийн удирдлагыг өргөтгөхөд чиглэдэг. Дурдсан баримт бичгүүд ихэвчлэн мужуудын салбарласан хууль тогтоомжид үндэслэж, тэдгээрийн хэм хэмжээг улам тодотгодог. Хартийн хэм хэмжээний заалтууд үндсэн хууль болон мужуудын хууль тогтоомжтой зөрчилдөх ёсгүй.

Анхлан “home rule”-ийн эрхийг Айова мужийн нутгийн өөрөө удирдах байгууллага (орон нутаг)-д 1815 онд олгосон. Холбооны субъектын суурь хуулийн түвшинд түүнийг 1887 онд Миссури мужийн Үндсэн хуульд баталгаажуулсан.

Тухайн асуудлаар энэ чиглэлийн бүтээлүүдэд “нутгийн хамт олонд “home rule”-ийг хэрэглэх эрх олгосноор тухайн цаг үед “хоёрдмол федерализм”-ын үзэл баримтлал өргөнөөр хөгжсөн” гэдгийг зүй ёсоор тэмдэглэдэг. Энэ онолын дагуу “улс төрийн тогтолцооны зарим салааны хараат бус байдлыг зөвхөн тодорхой бүрэн эрхийн хүрээнд, нэг нэгнээсээ хамгийн дээд хэмжээгээр хамааралгүйгээр үйл ажиллагаагаа явуулах боломжийг тэдэнд олгосон”¹ нөхцөлд хамгийн сайнаар хангаж болдог.

Америкийн зарим эрдэмтэд Хартийг хэрэглэх практикийг шүүмжилдэг, учир нь нутаг дэвсгэртээ үйл ажиллагаа явуулж байгаа нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд харилцан хамааралтай байх нөхцөлд аль нэг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь хэт хүчирхэг болох нь бусдынхаа нийтлэг ашиг сонирхолд хохирол учруулж болно.

Жишээ нь, америкийн судлаач Ж.Гудманы үзэж байгаагаар “нутгийн өөрийн удирдлагын харти нь тэдгээрийг дэмжиж, батлуулсан этгээдүүдийн итгэлийг ховор гүйцэлдүүлдэг”² Учир нь “home rule”-ийг үл харгалзан мужийн хууль тогтоогч нь “ийнхүү оролцох (хутгалдах) нь нийт мужуудын эрх ашигт нийцнэ гэж тунхаглаад нутгийн өөрийн удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд хэдийд ч оролцож магадгүй. Ийнхүү оролцсоноос маргаан үүссэн тохиолдолд шүүх юуны өмнө “Диллоны журам” /орон нутгийн байгууллага мужийн хууль тогтоох байгууллагаас бүрэн хамааралтай, хууль тогтоох байгууллага хэдийд ч оролцох эрхтэй гэх онол/-ыг эхний ээлжинд удирдлага болгодог.”³

1 Дам эшлэл: А.И.Черкасов. Органы местного управления (местного самоуправления) в субъектах федерации//Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовые исследование). Х. 133.

2 Дам эшлэл: Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. с 45

3 Үзэх. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. С.45

ISBN 978-9919-9618-1-7



9 789919 961817

Их Британид нийтлэг хэм хэмжээний актаас гадна “Парламентын тусгай хууль” гэгддэг тодорхой нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад зориулсан, тэдний санаачлагад үндэслэсэн актыг баталж болно¹. Профессор Г.В.Барабашевын тэмдэглэсэнчлэн “тусгай зохицуулалтын арга зүй нь түүхийн хувьд нийгмийн хэм хэмжээний нутгийн өөрийн удирдлагын хууль тогтоомжоос түрүүлж гарсан бөгөөд Хаанаас хотуудад өгдөг Хартийн хувилбар байсан.”²

XIX зуунаас эхлэн английн нутгийн өөрийн удирдлагын хэлбэрийг нэг мөр болгохтой холбоотойгоор дээр дурдсан хувийн шинжтэй тусгай актуудын ач холбогдол алгуур буурсан боловч тухайн улсын орчин үеийн орон нутгийн эрх зүйд хэрэглэгдсэн хэвээр байна³.

1 Үзэх: Романов А.К. Правовая система Англии.М., 2000; Василенко И.А. Дурдсан бүтээл. х 53-60; Пранкин С.В., Петрунина О.Е., Дурдсан бүтээл. х 31-49.

2 Барабашев Г.В. местное самоуправление. X 153.

3 Мөн тэнд. X.154.