

НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ БАЙГУУЛЛАГЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ ТЭДГЭЭРИЙН БИЕ ДААСАН, ХАРААТ БУС БАЙДЛЫН ТАЛААРХ ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

Г.Чулуун, Д.Халиун, Д.Жигваагүнсэл

АГУУЛГА

Судалгааны дүгнэлт

Нэг. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн орчин, бие даасан байдлын талаарх гадаадын зарим орны туршлага

Хоёр. Монгол Улсын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн орчин, тэдгээрийн бие даасан, хараат бус байдлын өнөөгийн байдал

Ашигласан материал

Хавсралт

СУДАЛГААНЫ ДҮГНЭЛТ

Судалгааны явцад Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хүрээнд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн орчныг тодорхойлсон байдлыг гадаадын зарим орны Үндсэн хуулийн тодорхойлолтуудтай харьцуулан судалснаас гадна Европын холбооны зарим орнууд болон БНСУ-ын нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчин, бие даасан хараат бус байдлыг дэлгэрэнгүй байдлаар судалж мэдээлэл бэлтгэв.

Нутгийн удирдлагын зарчим, хараат бус байдлыг судлахын тулд юуны өмнө нутгийн удирдлагын тухай ойлголт болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын статусыг тодорхой болгох нь чухал юм. “Нутгийн өөрөө удирдах ёс” гэдэг нь нутаг дэвсгэрийн тухайлсан нэгжид оршин суугч иргэд өөртөө хамаарах асуудлыг ардчилсан сонгуулиар байгуулсан төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан, өөрсдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн, боломжит хөрөнгө мөнгөнийхөө хэрээр, үйлчилж буй хууль тогтоомжийн хүрээнд шийдвэрлэн зохицуулах эрх мэдлийг хэлдэг байна.

Нутгийн Өөрөө Удирдах Ёсны Олон Улсын Тунхагт (Харти – *European Charter on Local Self-Government* “...Нийтэд хамаарах үүрэг хариуцлагыг иргэдэд хамгийн ойр байгаа нутаг дэвсгэрийн байгууллага эдэлбэл зохино” гэж заасан. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг тунхагласан эл баримт бичиг нь бүхэлдээ нутгийн удирдлагын асуудалд зориулагдсан тул “нутаг дэвсгэрийн байгууллага” гэдэг нь чухамдаа бүх шатны иргэдийн төлөөллийн байгууллага болох нийслэл, дүүрэг, аймаг, сумдын Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлыг хэлсэн гэж ойлгож болно.

Олон улсад мөрдөж буй зарчмаар бол Хурлын эрх мэдэл нь Засаг даргынхаас дутуу байж болохгүй гэж үздэг. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Хартид “нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоог хамгаалж, бэхжүүлэх нь эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулж, улмаар Нэгдсэн Европыг байгуулахад чухал нөлөөтэй”-г онцлон тэмдэглэсэн байна.

Европын Холбооны гишүүн орнуудын нутгийн удирдлагын асуудлаарх нийтлэг чиг хандлагыг тоймлон авч үзвэл: 2001 оноос хойш ихэнх улс орнууд нь (ЕХ-ны гишүүн орноос 16 нь) орон нутгийн удирдлагын асуудлаар эрх зүйн шинэтгэлийг амжилттай явуулсан байна.

Судлагдсан орнуудын авч хэрэгжүүлсэн өөрчлөлтүүд нь хэмжээ, цар хүрээний хувьд ихээхэн ялгаатай байх ба нутгийн удирдлагын тогтолцоонд харилцан адилгүй нөлөө үзүүлэхээр харагдаж байна. (Хавсралт 1, Хүснэгт 1-ээс дэлгэрэнгүй харж болно).

Өөрчлөлт, шинэтгэлийн цар хүрээ, хэмжээ томрох тусам, түүнийг хэрэгжүүлэхэд ашиг сонирхлын зөрчил зэрэг хүндрэл тулгарах нь нэмэгдэж байгааг Австрийн жишээн дээр харж болох юм. Австрийн Конвенц (*Austrian Convention*) нь Холбооны засгийн газар болон Ландер (*Lander*)-ийн эрх мэдэл, санхүүжилтийн хуваарилалтыг оновчтой болгох асуудлаар санал нэгдэж чадаагүй юм. Түүнчлэн эрх мэдэл болон санхүүжилтийн хуваарилалтаас гадна газар нутаг, засаг захиргааны нэгжийн хүрээнд томоохон хэмжээний шинэтгэлийг амжилттай хэрэгжүүлсэн орнууд олон байна. (Тухайлбал, Дани улс).

Улс орнуудын төрийн байгууламжийн хэлбэрээс үл хамааран нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бие даан оршин тогтнох чадамжтай байх нь тухайн орны хөгжлийн үндэс суурь болдог бол нутгийн удирдлагын байгууллагын бие даасан, хараат бус байдлын гол цөм нь санхүүгийн бие даасан байдал юм. Тиймээс хэрэгжүүлж буй шинэтгэлийн гол зорилго нь нутгийн удирдлагын байгууллагуудын эрх мэдэл, чиг үүргийг нэмэгдүүлэхэд түлхүү чиглэгдэж байна.

Ихэнх улс оронд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүтэц, үйл ажиллагаа, эрх хэмжээ, бие даасан байдлыг Үндсэн хуулиараа зохицуулсан байх бөгөөд Нутгийн удирдлагын тухай хууль, түүний санхүүгийн бие даасан байдлын тухай хуулиудыг батлан гаргасан байх боловч тэдгээрийн хоорондын зөрчилтэй байдал, Иргэдийн сонгуульт төлөөллийн эрх ашгийн сонирхлын нөлөөлөл зэргээс хамаарч бодит амьдрал дээр төдийлөн үр дүнтэй хэрэгждэггүй тал хандлага бий гэж судлаачид үзсэн байна. (Тухайлбал БНСУ)

Судалгааны явцад нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчин, тэдгээрийн бие даасан, хараат бус байдлын үнэлгээний талаар гадаадын болон дотоодын судалгааны байгууллагуудад хийгдсэн судалгааны тайлангууд олдсон боловч ихэнх нь хуучирсан мэдээлэлтэй байна. (Хавсралт 2.)

НЭГ. НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ БАЙГУУЛЛАГЫН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН, БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫН ТАЛААРХ ГАДААДЫН ЗАРИМ ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА

Европын Холбооны орнууд болон Солонгос Улсын нутгийн удирдлагын байгууллагын тогтолцоо, бүтэц, эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал, тэдгээрийн бие даасан, хараат бус байдлын талаарх асуудлуудыг энэхүү бүлэгт авч үзэв.

1.1. Европын холбооны орнууд

1.1.1 Нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчин:

Европын орнууд дахь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг Европын Зөвлөлөөс 1985 онд баталсан Европын нутгийн өөрийн удирдлагын Харти (*European Charter on Local Self-Government*)²⁸-р зохицуулсан байдаг. Тус Харти нь 30 зүйлээс бүрдэх ба, Европын Холбооны гишүүн орнууд нь доод тал нь 10 зүйлийг баталсан байхыг шаарддаг байна.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг тус баримт бичгийн 3.1-т дараах байдлаар тодорхойлжээ: Тухайлбал, “Нутгийн өөрөө удирдах ёс гэдэг нь орон нутгийн эрх барих байгууллагаас төрийн хэргийн үлэмж хэсгийг хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд, өөрийн

²⁸<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>

хариуцлага дор, орон нутгийн хүн амын ашиг сонирхолд нийцүүлэн зохицуулах болон удирдах эрх, чадварыг илэрхийлнэ.” гэжээ.

Европын Харт-д нутгийн өөрөө удирдах ёсны дараах гол зарчмуудыг тусгасан байна: Үүнд:

- нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчим нь дотоодын эрх зүйн хэм хэмжээ, шаардлагатай гэж үзвэл үндсэн хуулиар баталгаажсан байх;
- хуулиар зөвшөөрөгдсөн хэмжээнд өөрийн эрх мэдэлд хамаарах асуудлыг бие даан шийдвэрлэх;
- нутгийн өөрөө удирдах ёсны үйл ажиллагаа хэрэгжиж байгаа нутаг дэвсгэрийн хилийн цэсэд өөрчлөлт оруулахаар бол нутгийн иргэдийн саналыг урьдчилан авах буюу санал хураалт явуулдаг байх;
- нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын үйл ажиллагаанд тавих захиргааны хяналтын зөвхөн үндсэн хууль буюу холбогдох хуульд заасан тохиолдолд хэрэгждэг байх;
- нутгийн өөрөө удирдах ёсны сонгуульт төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдал нь өөрийн албан үүргээ саадгүй биелүүлэх баталгаа болох ёстой;
- нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхийн тулд үндэсний эдийн засгийн бодлогын хүрээнд чөлөөтэй зарцуулах өөрийн гэсэн зохих хэмжээний хөрөнгөтэй байх;
- эрхээ чөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд шаардлага гарвал шүүхэд хандах;
- нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гаргасан шийдвэр нь хэрэгжих бүрэн үндэстэй байх.

Европын орнуудын нутгийн удирдлагын эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж буй гол хуулиуд, тухайн орнуудын нутгийн удирдлагын асуудлаар авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ, эрх зүйн шинэтгэлийн талаарх товч мэдээллийг дараах хүснэгтээс үзнэ үү.

(Хүснэгт 1.)

Улсын нэр	Товч мэдээлэл
Австри	Австрийн Үндсэн хуулийг 1920 онд, 1945 онд дахин шинэчлэн баталсан байна. 1929 онд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр нутгийн өөрөө удирдах ёсны үзэл баримтлалыг Үндсэн хуулийн 116 дугаар зүйлд тусгасан. 1962 онд нутгийн өөрийн удирдлагыг хөгжүүлэх, өргөжүүлэх Үндсэн хуулийн шинэтгэл явагдсан. Холбооны системийг шинэчлэх өөрчлөлтүүд 1974, 1983 болон 1988 онуудад тус тус орсон байна.
Бельги	Бельгийн Вант Улс нь 1830 онд нэгдмэл төрийн байгууламжтай байгуулагдсан байна. Фламандчууд болон Франц угсаатнуудын хоорондын харьцаа таагүй хөгжиж ирсний үр дүнд 20 дугаар зууны дунд үеэс Фламанд болон Валони бүс нутгууд нь эдийн засгийн хувьд ихээхэн ялгавартай хөгжсөн. Нийслэл Брюссель нь Фламандаар хүрээлүүлсэн бөгөөд, албан ёсны хоёр хэлтэй. Үндсэн хуулийн шинэтгэл нь энэхүү асуудлыг шийдвэрлэхэд ихээхэн анхаарч 1970, 1980, 1988-1989, 1993 болон 2001 онуудад бүс нутгуудын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх асуудлаар томоохон хэмжээний шинэтгэл явуулсан. 1993 онд Бельги Улс нь Холбооны төрийн байгууламжтай болсон.
Болгар	1991 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн 135-146 дугаар зүйлд заасны дагуу “нутгийн өөрийн удирдлага бүхий нэгдмэл улс” Болгар улс нь парламентын засаглалтай Бүгд Найрамдах Улс юм. Үндсэн хуулийн 2 дугаар заалтад заасны дагуу автономит эрхийг хүлээн зөвшөөрдөггүй. Ардчилсан тогтолцоонд шилжсэнээс хойш 1991 онд Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хуулийг баталж, 1995, 1999 болон 2003 онд нэмэлт, өөрчлөлтүүд орсон байна. 2002 онд нутгийн өөрийн удирдлагын санхүүгийн хараат бус байдлыг нэмэгдүүлэх хуулийн төслийг өргөн барьсан.

Чех	Бүгд Найрамдах Чех Улс нь 1993 онд тусгаар тогтносон. Бүс нутгийн болон нутгийн өөрийн удирдлагыг 1992 онд батлагдсан <i>Үндсэн хуулийн 8 болон 101 дүгээр зүйлээр</i> баталгаажуулсан.
Дани	Дани Улс нь Үндсэн хуульт хаант засаглалтай улс бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлагыг 1953 онд батлагдсан <i>Үндсэн хуулийн 82 дугаар зүйлээр</i> зохицуулсан. Нутгийн удирдлагын анхны эрх зүйн зохицуулалт 1849 онд баталсан хуулиас эхтэй гэж үздэг. 1948 болон 1985 онуудад Фарое Арал (<i>Faroe Island</i>) болон Гренландын тусгаар тогтнолыг тус тус хүлээн зөвшөөрсөн. 1970 онд батлагдсан Нутгийн удирдлагын тухай хууль нь нутгийн удирдлагын байгууллагын чадавхыг бэхжүүлсэн. 2005 онд явагдсан орон нутгийн томоохон шинэтгэлийн хүрээнд хотын тоог цөөлөх буюу засаг захиргааны нэгжийг томсгож, бүс нутгуудыг байгуулсан.
Финланд	Бүгд Найрамдах Финланд Улс нь 1917 онд тусгаар тогтносон. 2000 онд Үндсэн хуулиа шинэчлэн баталсан ба хотын, орон нутгийн өөрийн удирдлагын асуудлын <i>Үндсэн хуулийн 121 дүгээр зүйлээр</i> баталгаажуулсан. Хэдийгээр Финланд дахь нутгийн удирдлага 19 дүгээр зуунд үүссэн гэж үздэг боловч 1919 онд холбогдох хуулийг баталсан. Швед олонхтой Аландын (<i>Aland Islands</i>) Арал нь 1921 оноос Олон улсын хууль болон Үндсэн хуулийн 75 дугаар заалтад заасны дагуу тусгай автономит статустай. 1949 болон 1977 онд батлагдсан Орон нутгийн засгийн газрын тухай хууль нь хот, хөдөөгийн ялгааг арилгасан. 1989 онд орон нутгийн засгийн газруудын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх зорилго бүхий туршилтын Чөлөөт Хот (<i>Free Municipality</i>) хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн. 1995 онд шинэчлэн батлагдсан Орон нутгийн засгийн газрын тухай хуулиар орон нутгуудын эрх мэдлийг нэмэгдүүлсэн.
Франц	Франц Улс нь Францын хувьсгалаар /1789-199/ хоёр түвшний нутгийн удирдлагын байгууллагын тогтолцоотой болсон. Бүс болон орон нутгийн өөрөө удирдах ёсыг <i>Үндсэн хуулийн 72 болон 34 дүгээр зүйлээр</i> баталгаажуулсан. Коммунууд нь 1834 оноос зөвлөлийг сонгож эхэлсэн, 1884 оноос өөрийн газар нутагт эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх эрхтэй, хотын зөвлөл - (<i>conseil municipal</i>) -с сонгогдох хотын захирагчтай болсон байна. 1791 онд Департаментуудыг байгуулсан, 1806 оноос засаг төрийн төлөөлөгч болох Префект-д дэмжлэг үзүүлэх, зөвлөх үйлчилгээ үзүүлэх Ерөнхий зөвлөлийг сонгож эхэлсэн. Франц улс нь төвлөрлийг сааруулах 2 үе шат бүхий хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж буй. Эхний үе шат 1982-1983 онд Парламенты тухай хуулиар, хоёр дахь үе шат нь 2003 онд Үндсэн хууль нэмэлт өөрчлөлт оруулснаар тус тус хэрэгжиж эхэлсэн байна. Тус хөтөлбөрөөр бүс нутаг, департамент, коммун болон орон нутгийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлсэн. Сүүлийн шинэтгэлээр Парламентын тухай хуульд заасны дагуу, орон нутгийн дэд байгууллагууд (<i>sub-state unit</i>) нь орон нутгийн эрх мэдлийг хязгаарласан хязгаарлалтыг туршилтын журмаар тодорхой нөхцөл болон тодорхой хугацааны хүрээнд мөрдөхгүй байх эрхтэй болсон.
Герман	Герман нь 1871 онд нэгдсэнээр Холбооны Бүгд Найрамдах Улс болсон. <i>Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлээр холбооны улсын зарчим, 28 дугаар зүйлээр</i> нутгийн өөрийн удирдлагыг тус тус хуульчлан тогтоосон. 1990 онд хоёр Герман нэгдэхэд Зүүнд Ландерийг дахин сэргээж хүчин төгөлдөр Үндсэн хуульд нийцүүлсэн байна. 2006 онд холбооны тогтолцооны, 2 түвшний орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд хоорондын чиг үүрэг, санхүүжилтийн хуваарилалтыг оновчтой болгох эрх зүйн томоохон шинэтгэл явагдсан.
Унгар	1949 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн дагуу Бүгд Найрамдах Улс юм. 1989 онд ардчилсан тогтолцоонд шилжсэн. <i>Үндсэн хуулийн 44 дүгээр зүйлийн А-заалтад</i> заасны дагуу нутгийн удирдлагын тухай хуулийг Парламентын олонх буюу 2/3 саналаар батлах ба мөн хэмжээний саналаар нутгийн удирдлагын эрхийг хязгаарласан хууль, эрх зүйн хэм хэмжээг тогтооно гэж заасан. 1994 онд баталсан хуулийн дагуу хотын дарга нарыг шууд сонгох зарчмыг нэвтрүүлсэн. 1999 оны хуулиар тойрог (<i>county</i>) нь хөгжлийн бүс байгуулах ёстой гэж заасан.

Ирланд	Бүгд Найрамдах Ирланд Улс нь 1921 онд Британийн Эзэнт Гүрний бүрэлдэхүүнээс гарч, тусгаар тогтносон. 1937 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн дагуу Ирландын газар нутаг нь арлыг бүхэлд нь хамрах байсан боловч 1998 онд явагдсан ард нийтийн санал асуулгаар "гагцхүү арлын хоёр хэсгийн ард иргэдийн зөвшөөрснөөр нэгдэнэ гэж тогтоожээ. Орон нутгийн удирдлагыг 1898 оноос буюу Их Британийн харьяа байх үеэс тогтсон гэж үздэг. Орон нутгийн дүүргүүдийн 1925 онд татан буулгасан, 1941 болон 1946 онд орон нутгийн төвлөрсөн удирдлагыг чангатгасан байна. Орон нутгийн Газруудыг (<i>Regional Authorities</i>) 1994 онд, Орон нутгийн Чуулганыг (<i>Regional Assembly</i>) 1999 онд тус тус байгуулсан. 1999 онд явагдсан ард нийтийн санал асуулгаар нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмыг албан ёсоор хүлээн зөвшөөрч холбогдох өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд оруулсан. 2001 оны шинэтгэлээр хотын дүүрэг, хотын комиссар/даргын зөвлөлийг хотын зөвлөлөөр сольсон бөгөөд хотын даргыг шууд сонгох зарчмыг нэвтрүүлсэн байна. 2003 оны хуулиар хотын даргын сонгуулийн шууд зарчмыг болиулсан ч, Парламентын гишүүн зөвлөлийн гишүүнээр ажиллахыг хориглож, давхар суудлын асуудлыг шийдсэн байна.
Итали	1948 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн дагуу Итали нь нэгдмэл тогтолцоотой Бүгд Найрамдах Улс ба Үндсэн хуулийн 5 болон 114 дүгээр зүйлээр нутгийн хараат бүс байдлыг хуульчилсан. 1948 онд тусгай статустай 4 бүс нутгийн байгуулсан, 1963 онд нэг бүс нутаг нэмэгдсэн байна. Ердийн статустай бүс нутгуудыг 1970 он хүртэл байгуулаагүй ба тэдгээр нь 1976 он хүртэл эрх мэдэлгүй байсан. 1997 онд батлагдсан "Бассанини"-гийн гэх 2 хуулийн хүрээнд бүс болон орон нутгуудын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэхтэй холбоотой томоохон хэмжээний шинэтгэлийг явуулсан. 1999 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу бүс нутгийн ерөнхийлөгчдийг шууд сонгох, 2001 онд бүс нутгийн хууль тогтоох эрхийг нэмэгдүүлсэн. Бассанинигийн хууль болон 2001 оны Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтүүд нь төрийн чиг үүргийг хуваарилахдаа аль болох иргэдэд хамгийн ойр дөт захиргааны түвшинд тухайн чиг үүргийг ногдуулж байх нийцүүлэх зарчмыг нэвтрүүлсэн.
Латви	1922 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн дагуу Латви Улс нь парламентын засаглалтай Бүгд Найрамдах Улс бөгөөд Зөвлөл Холбоот Улсаас 1990 онд тусгаар тогтносон. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг тодорхой байдлаар Үндсэн хуулиар баталгаажуулаагүй. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай хуулийг 1994 онд баталсан. Нутаг дэвсгэрийг нэгжийн санхүүжилтийн тухай хуулийг 1995, 1998 онд тус тус баталсан. 1998 оны Засаг захиргааны нэгжийн захиргааны шинэтгэлийн тухай хуулиар хотуудыг нэгтгэсэн байна. 1998 онд орон нутгийн удирдлагууд нь сайн дурын үндсэн дээр төлөвлөлтийн бүсүүдийг байгуулж, 2002 оны Бүс нутгийн хөгжлийн тухай хууль нь төлөвлөлтийн бүсийн эрх зүйн үндсийг бий болгосон байна.
Литва	Литва Улс нь 1990 онд тусгаар тогтносон бөгөөд 1992 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн 119-124 дүгээр зүйлээр нутгийн удирдлагыг зохицуулсан. Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хуулийг 1994, 1995 онд Нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны нэгж болон тэдгээрийн хилийн цэсийн тухай хуулийн, 1994 онд Мужийн захиргааны тухай хуулийг тус тус баталсан байна.
Нидерланд	1815 оны Үндсэн хуулийн дагуу Нидерланд Улс нь Үндсэн хууль хаант засаглалтай, 1983 онд Үндсэн хуулиа бүрэн шинэчилсэн ба нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмыг 124 дүгээр зүйлээр баталгаажуулсан. 1994 онд нутгийн удирдлагын тухай хуулийг шинэчлэн найруулсан. 2002-2003 онд явагдсан нутгийн өөрийн удирдлагын шинэтгэлээр орон нутгийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх, хотын тоог цөөлөх, бүс нутгийн түвшнийг нэвтрүүлэх асуудлаар томоохон хөдөлгөөнүүд өрнөсөн.

Португали	1976 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн дагуу Португали нь Бүгд Найрамдах Улс бөгөөд нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмыг <i>Үндсэн хуулийн 235-243 дугаар зүйлээр</i> баталгаажуулсан. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хувьд уламжлалт төвлөрсөн тогтолцоотой улс. 1989 онд Үндсэн хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу /бүс байгуулагдахаас өмнө/ засаг захиргааны үндсэн нэгж нь дүүрэг байна гэж заасан байна. <i>Үндсэн хуулийн 225-234 дүгээр зүйлд</i> заасны дагуу Мадейра (<i>Madeira</i>) болон Азорын Арал (<i>Azores</i>) бүхий 2 автономит бүстэй.
Испани	1978 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн дагуу Испани нь Үндсэн хуульт хаант засаглалтай. 1870 онд хотын зөвлөлийг сонгох тухай заалт орж байсан ч энэ нь диктатурын үед хэрэгжээгүй ба 1978 онд ардчилсан тогтолцоонд шилжсэнээр, бүс нутгийн өөртөө засах байгуулалттай (<i>Estado de las autonomnas</i>) болсон. Тус зарчмыг <i>Үндсэн хуулийн 2 болон 137 дугаар зүйлээр</i> баталгаажуулсан. Хотын удирдлагын асуудлыг Үндсэн хуулийн 140 дүгээр заалтад тусгасан.
Их Британи	Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс нь Үндсэн хуульт хаант засаглалтай улс бөгөөд Англи, Шотланд, Уэльс, Умард Ирланд гэсэн 4 улсаас бүрдэнэ. Тойргийн зөвлөлүүд нь 19 дүгээр зуунд үүссэн бөгөөд Англи, Уэльс болон Шотландад 1974-1975 онд нутгийн удирдлагын шинэтгэл явагдаж хоёр түвшний нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын тогтолцоотой болсон. 1980, 1990 онд нутгийн удирдлагын шинэтгэл явагдаж нэг түвшинтэй тогтолцоонд эргэн шилжсэн. 1997 оноос хойш батлагдсан ИБУИНВУ-ын төрийн тогтолцоон нөлөөлөхүйц хууль, эрх зүйн жагсаалт: • Шотландын тухай хууль 1998, Шотландын Парламентыг хуульчлан тогтоосон; • Уэльсийн Засгийн Газрын тухай хууль 1998, Уэльсийн Үндэсний Чуулганы үндсийг бий болгосон; • Умард Ирландын тухай хууль 1998, Умард Ирландын Чуулганы үндсийг бий болгосон; • Их Лондоны Удирдлагын тухай хууль 1999, Их Лондоны Удирдлага болон Лондон хотын захирагчийн шууд сонгуулийн эрх зүйн хэм хэмжээг тогтоосон; • Бүс Нутгийн Хөгжлийн Агентлагийн тухай хууль 1998, Бүс нутгийн хөгжлийн агентлаг болон чуулганы эрх зүйн хэм хэмжээг тогтоосон; • Нутгийн Удирдлагын тухай хууль 2000, нутгийн удирдлагын тогтолцооны гүйцэтгэх удирдлагыг бэхжүүлсэн; • Уэльсийн Засаглалын тухай хууль 2006, Уэльсийн Үндэсний Чуулганы эрх мэдлийг нэмэгдүүлсэн;

Европын Холбооны гишүүн улс орнуудыг нутгийн удирдлагын тогтолцооны хувьд дараах байдлаар 6 хуваасан байна. /Хүснэгт 2-оос үзнэ үү/

(Хүснэгт 2)²⁹

№	Тодорхойлолт	Улс орон
1	Бүс нутгууд нь өөрийн эрх мэдэлдээ хамаарах асуудлаар хууль батлах эрх нь Үндсэн хууль (Холбооны гэрээ)-р баталгаажсан	Австри, Бельги, Финланд (Аланд - <i>Aland</i>), Герман, Итали (тусгай статус бүхий бүс нутаг), Орос, Словак, Испани, Швейцар
2	Бүс нутгууд нь өөрийн эрх мэдэлдээ хамаарах асуудлаар хууль батлах эрх нь Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан	Их Британи (Шотланд болон Умард Ирланд)
3	Бүс нутгууд нь үндэсний хууль тогтоомжийн хүрээнд (үзэл баримтлал, ерөнхий нөхцөл гм.) өөрийн эрх мэдэлдээ хамаарах асуудлаар хууль батлах эрх нь Үндсэн хуулиар баталгаажсан	Чех, Унгар, Итали (ердийн бүсүүд), Нидерланд

²⁹www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/Ek39.pdf , p.156.

4	Бүс нутгууд нь үндэсний хууль тогтоомжийн хүрээнд (үзэл баримтлал, ерөнхий нөхцөл гм.) өөрийн эрх мэдэлдээ хамаарах асуудлаар хууль болон/эсхүл холбогдох эрх зүйн акт батлах эрх нь Үндсэн хуулиар баталгаажуулаагүй	Их Британи (Уэльс), Польш
5	Бүс нутгууд нь шийдвэр гаргах эрхтэй (хууль тогтоох эрх эдлэхгүй) ба зөвлөл (<i>council</i>) нь иргэдээс шууд сонгогдоно	Хорват, Дани, Финланд (Кайнуу - <i>Kainuu</i>), Франц, Норвеги, Швед, Турк, Украин, Их Британи - Их Лондон (<i>Greater London</i>)
6	Бүс нутгууд нь шийдвэр гаргах эрхтэй (хууль тогтоох эрх эдлэхгүй) ба зөвлөлийг нутгийн удирдлагын холбогдох байгууллагууд сонгоно	Албани, Финланд (бусад бүсүүд), Латви, Румынь

Европын Холбооны гишүүн орнуудын нутгийн удирдлагын асуудлаарх нийтлэг чиг хандлагыг тоймловол³⁰:

- Европын Холбооны гишүүн орнууд нутгийн удирдлагын асуудлаар их болон бага хэмжээгээр өөрчлөлт, шинэчлэлт хийж байна. 2001 оноос хойш ихэнх улс орнууд нь (ЕХ-ны гишүүн орноос 16 нь) орон нутгийн удирдлагын асуудлаар эрх зүйн шинэтгэлийг амжилттай явуулсан байна.
- Тусгагдсан өөрчлөлтүүд нь нутгийн удирдлагын байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт болон үйл ажиллагаанд чиглэгдсэн байна. Зарим бүтцийн өөрчлөлтүүд нь нутгийн удирдлагын өдөр тутмын үйл ажиллагаанд шууд мэдрэгдэхгүй ч үр дүн нь урт хугацаанд илрэх юм. Тухайлбал, Чехийн бүс нутгуудыг Үндсэн хуульд нутаг дэвсгэрийн дээд нэгж хэмээн тодорхойлсон зэргийг дурдаж болох юм. Бусад төрлийн өөрчлөлтүүд нь нутгийн удирдлагын өдөр тутмын үйл ажиллагаанд шууд нөлөөлөх өөрчлөлтүүд байх ба тухайлбал, Бельгийн Үндсэн хуульд Герман иргэд оршин суудаг засаг захиргааны нэгжүүдэд нэмэлт эрх мэдэл олгохоор тусгасан явдлыг нэрлэж болно.
- Судлагдсан орнуудын авч хэрэгжүүлсэн өөрчлөлтүүд нь хэмжээ, цар хүрээний хувьд ихээхэн ялгаатай байх ба нутгийн удирдлагын тогтолцоонд харилцан адилгүй нөлөө үзүүлэхээр харагдаж байна. Судлагдсан Европын Холбооны гишүүн нийт 7 орон бүтэц, зохион байгуулалтын тодорхой шат дараалалтайгаар томоохон хэмжээний өөрчлөлт хийхээр төлөвлөсөн, буюу хийж байна. Улс орнуудын оруулсан өөрчлөлтийг Хавсралт 1 болон Хүснэгт 1-с дэлгэрэнгүй харж болно. Өөрчлөлт, шинэтгэлийн цар хүрээ, хэмжээ томрох тусам, түүнийг хэрэгжүүлэхэд ашиг сонирхлын зөрчил зэрэг хүндрэл тулгарах нь нэмэгдэж байгааг Австрийн жишээн дээр харж болох юм. Австрийн Конвенц (*Austrian Convention*) нь Холбооны засгийн газар болон Ландер (*Lander*)-ийн эрх мэдэл, санхүүжилтийн хуваарилалтыг оновчтой болгох асуудлаар санал нэгдэж чадаагүй юм. Өөр нэг амжилтгүй болсон томоохон хэмжээний шинэтгэлийн оролдлого нь 2006 онд Италийн Бүгд Найрамдах Улсын Холбооны Сенатыг (*Federal Senate of Republic*) байгуулах асуудал нь ард нийтийн санал асуулгаар дэмжигдээгүйг байна. Томоохон хэмжээний шинэтгэлийг амжилттай хэрэгжүүлсэн туршлагаас дурдвал, Дани Улс нь 5 бүс/регион шинээр байгуулж 13 тойргийг (нутгийн удирдлагын байгууллагын 2-р түвшин) татан буулгасан байна.
- Хэрэгжүүлж буй шинэтгэлүүд ихэвчлэн нь нутгийн удирдлагын байгууллагуудын эрх мэдэл, чиг үүргийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдэж байна. Энэхүү хандлагыг санаачлагчийн хувьд авч үзвэл зарим тохиолдолд төв засгийн газар нь төвлөрлийг сааруулах зорилгоор орон нутагт зарим эрх мэдлээ шилжүүлж байгаа бол нөгөө талаас санаачилга нь орон нутгийн зүгээс гарч байна.
- Түүнчлэн, эрх мэдэл, санхүүжилтийн хуваарилалтаас гадна газар нутаг, засаг захиргааны нэгжийн хүрээнд томоохон өөрчлөлтүүд гарч байгаа ба үүний нэг жишээ нь Дани Улс юм. Мөн өөрчлөлтийг Нидерланд болон Норвеги Улсууд хэрэгжүүлэхээр хэлэлцэж байна. Нөгөөтээгүүр орон нутгийн удирдлага Засгийн газрын шийдвэр гаргахад оролцох оролцоо нэмэгдэж байгааг Испани Улсын жишээн дээр харж болох юм. (Автономит нэгдлүүдийн ЕХ-ны Сайд нарын зөвлөлд оролцох оролцоо гм.)

³⁰Орсон өөрчлөлтүүдийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийн Хавсралт 1-ээс үзнэ үү.

1.1.2 Нутгийн удирдлагын хараат бус байдал

Улс орнуудын нутгийн удирдлагын байгууллагуудын санхүүгийн хараат бус байдлыг орон нутгийн өөрийн орлого бүрдүүлэлт болон орон нутгийн төсвийн зарлагын хэмжээ гэсэн 2 үзүүлэлтүүдийг харьцуулан, дараах 4 ангилалд хуваав:

1. *Орон нутгийн өөрийн орлого болон орон нутгийн төсвийн зарлагын хэмжээ нь өндөр*; Энэ нь орон нутгийн захиргаа нь нутгийн иргэдийн хэрэгцээ, шаардлагыг хангалттай хангахуйц хэмжээний санхүүгийн чадавх бүхий тогтолцоотой учир нутгийн удирдлагын байгууллагууд нь хүчтэй байдаг. (АНУ)*Орон нутгийн өөрийн орлогын хэмжээ нь өндөр, орон нутгийн төсвийн зарлагын хэмжээ нь бага*; Энэ нь санхүүгийн хараат бус байдал нь өндөр хэдий ч, орон нутгийн үзүүлэх үйлчилгээ, хариуцлага нь бага байдаг. Харин захиргааны хувьд бие даасан, хараат бус байдал нь сул, орон нутгийн үзүүлэх үйлчилгээ, хариуцлага нь бага, төв Засгийн газраас хамаарал ихтэй. (Франц, Польш)*Орон нутгийн өөрийн орлогын хэмжээ нь бага, орон нутгийн төсвийн зарлагын хэмжээ нь өндөр*; Энэ нь орон нутгийн үйлчилгээ, хариуцлага өндөр, санхүүгийн хараат бус байдал нь сул тогтолцоо юм. Эдгээр нь орон нутгийн удирдлага нь сул ба төв Засгийн газраас хараат орон нутгийн үйлчилгээ үзүүлнэ. Захиргааны хараат бус байдал сул. (Их Британи)*Орон нутгийн өөрийн орлогын хэмжээ болон орон нутгийн төсвийн зарлагын хэмжээ нь бага*; Санхүүгийн болон захиргааны бие даасан, хараат бус байдал нь сул байна. (Турк, Унгар, Словени)Дараах хүснэгтэд Европын зарим орон болон АНУ-ын орон нутгийн санхүүгийн хараат бус байдлыг тоймлон харуулав:

(Хүснэгт 4)³¹

	Бага	Өндөр	
Орон нутгийн орлого	Франц, Польш	АНУ	Өндөр
	Словени, Унгар, Турк	Их Британи	Бага
	Орон нутгийн төсвийн зарлага		

Орон нутгийн төсвийн орлого /дэмжлэг/, төсвийн зарлага

(Хүснэгт 5)

	Төвлөрсөн төсөөс орон нутгийн төсөвт олгосон санхүүгийн дэмжлэг, хувиар	Орон нутгийн татвар, хураамж, хувиар	(Харьцаа) Орон нутгийн төсөв/ төвлөрсөн төсөв	Орон нутгийн төсвийн зарлага (ДНБ, хувиар)	Төвлөрсөн төсвийн зарлага (ДНБ, хувиар)
Унгар	68.00	19.00	-	-	-
Польш	45.00	44.00	15/85	-	-
Франц	-	-	18/82	8.00	48.00
АНУ	20.50	-	23/77	9.00	37.00
Их Британи	48.00	31.00	28/72	13.00	46.00
Словени	79.30	20.70	12/01/00	5.00	43.00

³¹Comparative analysis of recent trends concerning the efficiency of the local self government. <http://unpan1.un.org/intra-doc/groups/public/documents/ias/unpan011168.pdf>

1.2 БНСУ /Өмнөд Солонгос/³²

Солонгост орон нутгийн өөрөө удирдах засаглалын тогтолцоо нь 1948 онд Бүгд найрамдах Солонгос Улсыг байгуулснаас 4 жилийн дараа буюу 1952 оноос эхлэн хэрэгжижээ. Гэвч энэ нь Ли Сунгмэний (Lee Syngman) засаг барьж байх үед ердөө 9 жил хэрэгжсэн. Тодорхой хэлбэл Пак Чун Хэ-гийн цэргийн дарангуйлал бүхий дэглэмийн үед орон нутгийн сонгуульгүй болж, Үндсэн хууль нь орон нутгийн бие даасан удирдлагыг хэрэгжүүлэх үйл явцыг ирээдүйд Солонгосын хойг нэгдэхийг хүртэл буюу тодорхой бус хугацаагаар хойшлуулсан байна.

1979 онд Тавдугаар Бүгд Найрамдах засаглал нь орон нутгийн бие даасан, өөрөө удирдах засаглалын Үндсэн хуулийн үндэслэлийг дахин батлан гаргасан байдаг.

1.2.1 Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн өнөөгийн байдал

Тус улсад орон нутгийн удирдлага, түүний үйл ажиллагаа, эрх хэмжээ, бие даасан байдлын талаар Үндсэн хууль, Орон нутгийн бие даасан байдлын тухай хууль, Орон нутгийн санхүүгийн тухай хуулиудаар тус тус зохицуулдаг.

Тавдугаар Бүгд найрамдах засаглалын Үндсэн хуулийн³³ 118-р зүйлд заасанчлан, орон нутгийн удирдлагын засаглах хүрээ нь оршин суугчдынхаа сайн сайхан, эд хөрөнгийн менежмент, орон нутгийн хуулийн зохицуулалт зэргийг хамааран тэлсэн байна. Мөн 19-р зүйлд орон нутгийн хурал буюу Зөвлөлүүдийн тухай тодорхойлж өгсөн байдаг. Тэдгээрийг дахин сэргээх явдалтай холбогдуулан Үндсэн хуулийн нэмэлт 10-р зүйлд заахдаа, “Орон нутгийн зөвлөлүүдийг нэн яаралтайгаар орон нутгийн захиргааг санхүүгийн хувьд бие даасан байдалд хүрэхүйц түвшинд сэргээн байгуулах ёстой” гэжээ. Харин Орон нутгийн бие даасан, өөрөө удирдах засаглалын тогтолцооны тухайд удаан хугацаанд маргалдан мэтгэлцэж, “Орон Нутгийн Бие Даасан байдлын тухай хууль”-д³⁴ (Local Autonomy Act (LAA)) хэд хэдэн нэмэлт өөрчлөлтийг хийснээс хойш 1991 онд орон нутгийн зөвлөлүүдийн сонгууль болж, түүнээс 4 жилийн дараа орон нутаг бүрэн өөрийгөө удирдах орон нутгийн бүрэн хэмжээний сонгууль болжээ. Түүнээс хойш одоог хүртэл ийм орон нутгийн сонгууль дөрвөн удаа болсон байна.

Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тогтолцоо ба бүтэц

Солонгос нь хоёр түвшин бүхий орон нутгийн засаглалын тогтолцоог хэрэгжүүлсэн байдаг. **Дээд түвшний** (бүс нутгийн түвшний) орон нутгийн засгийн газрууд нь муж (До-До 道) болон метрополитан хотоос (Квангүёк-си - Kwangyeok-si 廣域市) бүрдэнэ. Харин **доод түвшний** (хотын түвшин) орон нутгийн захиргаанд хөдөөний сум (Гүн - Gun 道), хот (Си - Si 市) ба дүүрэг (Гү - Gu 區) багтана.

Хөдөө болон хот хоорондоо ихээр нэгдэн шингэж байгаа ба, бас хотууд хоорондоо нэгдэж байгаагаас шалтгаалан 1995 оноос хойш орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тоо буурч, 2012 оны 7-р сарын 1-ний байдлаар гэхэд 244 болжээ.

Үүнд 17 нь бүс нутгийн засгийн газрууд, 227 нь хотын засгийн газрууд байна. Бүс нутгийн захиргаадад, Сөүл метрополитан хот, Сежонг хот, 6 метрополитан хотууд (Бусан, Инчон, Даегу, Гвангжу, Даежеон, Улсан) ба 8 муж (Жуеонги, Гангвон, Чунгнам, Чунгбук, Жеоннам, Жеонбук, Гуюнги, Гуюнбук) орно. Тэдгээрийн дотор Сөүл нь Солонгос улсын нийслэл учраас тусгай метрополитан хот болдог. Төв Засгийн Газрын 9 яам, холбогдох засгийн

³²Local Government and Public Administration in Korea, 2013. <https://hufsiss.files.wordpress.com/>

³³Constitution of the Republic of Korea.

³⁴Local Autonomy Act (LAA). http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/

газрын агентлагууд, улсын судалгааны институтууд байрлах Сежонг хотыг тусгай бие даасан хот хэмээн нэрлэнэ. Түүний хууль зүйн байр суурь нь АНУ-ын Вашингтонтой төстэй. Чэжү муж нь олон улсын хөрөнгө оруулалтын таатай нутаг болж хөгжих үүднээс эдийн засгийн асуудлаар харьцангуй бие даасан, тусгай бие даасан муж болдог. Чэжү мужийн харьяалалд бие даасан бус хоёр захиргааны хотууд багтана. Эдгээр хотуудын засаг даргыг Чэжү мужийн засаг дарга томилно.

Доод түвшний орон нутгийн захиргаадад, 80 сум, 73 хот, 69 бие даасан өөрийн удирдлага бүхий дүүрэг багтана. Тэдгээрийн доторх бүх бие даасан, өөрийн удирдлага бүхий дүүрэг ба хотууд нь тус тусын харьяа метрополитан хотууд ба мужуудад харьяалагдана. 80 сумын 75 нь мужийн харьяаны захиргаад байхад, үлдсэн 5 нь метрополитан хотуудад харьяалагддаг байна. Эдгээр 5 сумд нь өдөр тутмын амьдрал ба оршин суугчдын нь эдийн засгийн үйл ажиллагааны хувьд метрополитан хотуудынхтай ойролцоо учраас тэдгээрийг метрополитан хотуудын салбар дагавар болгон харьяалуулдаг байна.

Бүх 244 орон нутгийн захиргааг өөрийн гэсэн сонгогдсон Зөвлөл ба гүйцэтгэх захиргаа бүхий бие даасан өөрийн удирдлагатай хэмээн ангилж үзнэ. Доод түвшний орон нутгийн засгийн газар нь хөдөөний нутаг дэвсгэрт бол Еуп ба Мыеон, харин хотын нутаг дэвсгэрт Донг хэмээх захиргааны дагалдах түвшинтэй байна.

Орон нутгийн засгийн газар бүр өөрийн хууль ёсны статусыг «Орон нутгийн бие даасан байдлын тухай хууль»-д тодорхойлсон нөхцөлүүдийг хангасан тохиолдолд өөрчилж болно.

Солонгосын одоогийн мужуудын нутаг дэвсгэрийн харьяаллын тогтолцоо нь бараг зуу илүү жил болсон ба, 6 том метрополитан хотуудыг тус тусын мужуудаас нь салган бие даалгасныг эс тооцвол томоохон өөрчлөлт огт гараагүй юм. Үүнээс үүдэлтэйгээр одоогийн орон нутгийн захиргааны нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтад зарим асуудлууд байдаг. Нэгдүгээрт, Солонгос нь 1970-аад оноос хойш хотжилт, нийгмийн дэд бүтцийн модернизац ба тээвэр, холбоо харилцааны технологийн хөгжилт тэргүүтэн нийгэм-эдийн засгийн хувьд асар хурдацтай хөгжсөн байтал энэ бүхэн нь орон нутгийн одоогийн нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтад бараг тусгагдаагүй хэвээр буй. Хоёрдугаарт, нутаг дэвсгэр ба хүн амын хэмжээний ялгаа нь орон нутгийн захиргааны, тэр бүү хэл ижил зэрэглэл түвшний захиргааны хооронд хүртэл санхүүгийн чадавхын тэнцвэргүй байдлыг үүсгэж байдаг юм. Тиймээс энэхүү санхүүгийн тэнцвэргүй байдал нь орон нутгийн захиргааны хоорондох зай цоорхойг улам бүр нэмэн тэлэх шалтгаан болж байдаг.

Европ болон Америк тивийн улс орнуудад хэд хэдэн хэлбэрийн орон нутгийн засгийн газар, захиргаад байдаг байхад Солонгосынх АНУ-ын хотын мээр ба консул буюу Зөвлөл гэсэн бүтэцтэй адил нэг л бүтэцтэй байдаг. Мээр-Зөвлөл хэмээх орон нутгийн засгийн газрын хэлбэр нь гүйцэтгэх захирал (мужийн хувьд засаг дарга, метрополитан хот, хот, сум, дүүргийн хувьд мээр) ба орон нутгийн Зөвлөл (хурал) -өөс бүрдэнэ. Дээд ба доод түвшний орон нутгийн засгийн газрын аль алиных нь засаг дарга ба мээр нь 4 жил тутам болдог нийтийн сонгуулиар шууд сонгогдоно. Дээд ба доод түвшний орон нутгийн захиргааны зөвлөлийн гишүүдийн 11-ийн 10 нь нийтийн сонгуулиар сонгогдож үлдсэн суудалд нь порпорциональ төлөөлөгчид сууна.

Мээр болон засаг дарга бол орон нутгийн засгийн газрын тэргүүн байна. Тухайн орон нутгийн тэргүүний хувиар тэрээр өдөр тутмын захиргааны ажил хэрэг, дээд албан тушаалтнуудыг томилох, төсөв бэлтгэх зэрэг үүрэг хариуцлагыг хүлээнэ. Тэрээр Зөвлөлийн үйл ажиллагаанд хориг тавих эрхтэй байна.

Орон нутгийн зөвлөлүүд нь оршин суугчдын эрх ашгийг төлөөлж хууль гаргагч этгээд ба, онолын хувьд орон нутгийн өөрөө удирдах засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, тэнцвэржүүлэх эрхтэй.

1.2.2 Орон нутгийн засгийн газрын үйл ажиллагаа, бие даасан байдал

Орон нутгийн бие даасан байдлын тухай хуулиар Солонгосын орон нутгийн засгийн газрууд нь засаг захиргааны үйл ажиллагааны хувьд маш өргөн цар хүрээтэй эрх мэдэл, бие даасан байдлыг эдэлдэг. Тус хуулийн 9-р зүйлд: "... орон нутгийн засгийн газар нь уг чанараараа орон нутгийн ба төв засгийн газраас төлөөлүүлсэн үүрэг үйл ажиллагааг явуулна"³⁵ гэжээ. Мөн орон нутгийн засгийн газрын үүрэг, үйл ажиллагааны 6 категорийг тодорхойлсон байдаг. Тухайлбал,

- Нутаг дэвсгэрийн харьяалал, орон нутгийн засгийн газруудын байгууллагын болон менежментийн талын үүрэг, үйл ажиллагаа
- Орон нутгийн оршин суугчдын ерөнхий сайн сайхан байдлыг сурталчлан дэмжих үүрэг, үйл ажиллагаа
- Хөдөө аж ахуй, ойн аж ахуй, худалдаа, аж үйлдвэрлэл гэх зэрэг аж үйлдвэрлэлийг сурталчлан дэмжихтэй холбоотой үүрэг, үйл ажиллагаа
- Бүс нутгийн хөгжил, барилгажилт, хүрээлэн буй орчны тохижилтын менежменттэй холбоотой үүрэг, үйл ажиллагаа
- Боловсрол, биеийн тамирын ажил, соёл, урлагийг дэмжин сурталчлах үүрэг, үйл ажиллагаа
- Иргэний хамгаалалт ба гал сөнөөхтэй холбоотой үүрэг, үйл ажиллагаа

Гэхдээ бодит амьдрал дээр, орон нутгийн засгийн газруудын үүрэг, үйл ажиллагааны хүрээ харьцангуй хязгаарлагдмал байдаг байна. Тус хуулийн 9-р зүйлийн нөхцөлт буюу болзолт үг өгүүлбэрүүд нь үндсэндээ орон нутгийн засгийн газруудынхаа эрх мэдлийг хязгаарласан байдаг. Тухайлбал, *«Энэ хуульд заасан үүрэг, үйл ажиллагаануудыг үл харгалзан Төв Засгийн газар /хэрвээ өөр бусад хуулиудад төв засгийн газрын үүрэг, үйл ажиллагаа гэж заасан бол/ аливаа үүрэг, үйл ажиллагаанд өөрийн эрх мэдэл ба хяналтыг хэрэгжүүлж болно»* гэжээ. Одоогийн байдлаар дээр дурдсан үүрэг, үйл ажиллагааг төв засгийн газрынх гэж заасан олон тооны хууль байдаг байна. Энэ нь орон нутгийн эрх мэдэл ба бие даасан байдлыг ноцтой сулруулдаг аж.

Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх Төвлөрлийг Бууруулах Комиссоос 2009 онд гаргасан мэдээллээр бол засгийн газрын нийт 42,320 үүрэг, үйл ажиллагаа байдаг байна. Эдгээрээс төв засгийн газар нь гуравны хоёрыг нь (71.4 хувь буюу 29,980) эцэслэн шийдвэрлэдэг бол орон нутгийн засгийн газрууд гуравны нэг ч (27.9 хувь буюу 11,817) хүрэхгүйг нь шийдвэрлэдэг ба, төв засгийн газраас орон нутгийн засгийн газруудад төлөөлүүлэн дамжуулдаг нь 3.6 хувь (1,523) байжээ.

Өөр өөр түвшний засгийн газруудын үүрэг үйл ажиллагааны давхардлууд

Үүрэг, үйл ажиллагааны давхардал нь өнөөгийн Солонгосын өөр өөр түвшний орон нутгийн засгийн газруудын үүрэг, үйл ажиллагааны ангилалтай холбоотой нэгэн зүйл маш илэрхий шинж чанар байдаг. Хэдийгээр *«Орон нутгийн захиргааны бие даасан байдлын тухай хууль»*-д дээд түвшний орон нутгийн засгийн газрууд ба доод түвшний орон нутгийн засгийн газруудын хоорондох үүрэг, үйл ажиллагааны ангиллыг заасан байдаг боловч энэ хоёр түвшний үүрэг хариуцлагын цар хүрээ нь маш тодорхойгүй бөгөөд адармаатай байдаг.

³⁵Local autonomy act. http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/

“Орон нутгийн захиргааны бие даасан байдлын тухай хууль”-д дараах үүрэг, үйл ажиллагааг дээд түвшний засгийн газруудад (Муж ба Метрополитан хотуудад) хамаатуулсан байна.

1. Хоёр буюу түүнээс дээш тооны доод түвшний орон нутгийн засгийн газруудад нөлөөлөхүйц өргөн салбар хүрээний захиргааны ажил хэргүүд
2. Нэгэн ижил дээд түвшний орон нутгийн засгийн газарт харьяалагддаг доод түвшний орон нутгийн засгийн газруудад хэрэглэж болохуйц нэгэн ижил стандартуудын дагуу менежмент хийх шаардлагатай ажил хэргүүд
3. Нэгэн дээд түвшний засгийн газруудад харьяалагдаж буй бүх орон нутгуудад нэгдсэн нэг арга хэлбэрээр хэрэгжүүлэх шаардлагатай ажил хэргүүд
4. Улс үндэстний засгийн газар ба доод түвшний засгийн газруудын хооронд харилцах, хамтран ажиллах шаардлагатай ажил хэргүүд
5. Хоёр буюу түүнээс дээш тооны доод түвшний орон нутгийн засгийн газрууд нэгдсэн хэлбэрээр тоноглох ба менежментийг нь хийх хэмжээний тоног төхөөрөмж, тохижилт гэх зэрэгтэй холбоотой ажил хэргүүд

Нөгөө талд, тус хуулинд “дээд түвшний орон нутгийн засгийн газруудад хамааралгүй ажил хэргүүд нь доод түвшний орон нутгийн засгийн газруудын үүрэг, үйл ажиллагааны салбар хүрээ мөн” гэж заажээ. Мөн “... 500,000-аас дээш хүн амтай доод түвшний засгийн газрууд нь дээд түвшний орон нутгийн засгийн газруудаас авч хэрэгжүүлдэг ажил хэргүүдтэй холбоотой илүү үүрэг хариуцлагыг үүрч болно” гэсэн байна.

Төвлөрлийг сааруулах бодлого

Төв Засгийн газрын зүгээс эрх мэдлийг доод түвшний засгийн газруудад шилжүүлэн төлөөлүүлэх төдий л сонирхолгүй байгааг орон нутгийн засгийн газрын төрийн албаныхан ба эрдэмтэд шүүмжлэн үзэх болсон тул төв засгийн газраас 1999 онд «Засгийн Газрын Ажил Хэргийг Шилжүүлэн Өгөх Тусгай Хороо»-г байгуулсан ба, энэ нь 2004 онд Төвлөрлийг Сааруулахыг Дэмжих тухай тусгай хууль (Special Act on the Promotion of Decentralization) батлагдсанаар «Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх Төвлөрлийг Сааруулах Комисс» хэмээн нэрээ сольсон байдаг. Тэрхүү хуулиар төвлөрлийг сааруулахын хэрэгцээ шаардлагыг тунхаглаж, төвлөрлийг сааруулах арга, зарчмуудыг тодорхойлсон байна. Энэхүү хуульд үндэслэн байгуулагдсан Комиссын үүрэг роль бол эрх мэдлийг шилжүүлэх, тухайлбал, засгийн газрын ажил хэргийг төв болон орон нутгийн засгийн газруудад учир үндэслэлтэй бөгөөд системтэй хуваарилахыг дэмжин нөхцөлдүүлэх явдал байжээ.

Энэхүү комисс байгуулагдсанаас хойш тухайлбал 2011 оны 12-р сарын байдлаар авч үзэхэд, нийт 3023 үүрэг, үйл ажиллагааг шилжүүлж төвлөрлийг сааруулна хэмээн сонгосноос 1709-ийг нь хэдийнээ шилжүүлж, 1314 нь шилжүүлэхээр ажиллаж байгаа юм байна.

Солонгосын орон нутгийн бие даасан удирдлагын ёс 1980-аад оны үеийн ардчиллын хөдөлгөөний үр дүнд дахин сэргэж, 1990-ээд оны эхэн үеэс эхлэн хөгжиж эхэлсэн байдаг. Тухайлбал, 1991 онд орон нутгийн Зөвлөлийн хурлын сонгууль болж, 1995 онд орон нутгийн анхны ерөнхий сонгууль зохион байгуулагдсан байдаг байна. Хэдий тийм боловч, эрх мэдэл ба ажил хэргийн төвлөрлийг сааруулах явц их удаан байгаа тул үүнийг дэмжигчид нь өнөөгийн байдлаа «**30 хувь орон нутгийн бие даасан байдал**» хэмээн тодорхойлж байна.

Төв Засгийн Газрын яамд ба агентлагууд нь, «орон нутгийнхан эхлээд төвлөрлийг бууруулан ажил хэргийг шилжүүлснээр өөрсдөд дээрээ тохоогдох хэцүү үүргийг гүйцэтгэн биелүүлэх чадвартай болох ёстой» гэж мэтгэлцдэг аж. Үүнээс эсрэгээр, орон нутгийн

засгийн газрууд нь, «төв засгийн газрынхан орон нутаг дахь өөрсдийн эрх мэдэл ба нөлөөг алдчих вий гэсэндээ өөрсдийн ажил үүргийг бидэнд шилжүүлэн өгөхийг хүсэхгүй байгаа юм» гэгцээнэ. Аль аль нь үндэслэл муутай аргууд мөн. Учир нь нэг нь нөгөөгөө харилцан бэхжүүлдэг тул орон нутгийн засгийн газруудын чадамжийг сайжруулан дээшлүүлэх ба төвлөрлийг бууруулах ажлыг нэгэн зэрэг хийх ёстой билээ.

“Орон нутгийн бие даасан байдлын тухай хууль”-д орон нутгийн засгийн газруудын хоорондох зөрчлийг шийдвэрлэх арга замуудыг үндэслэн зааж өгсөн байдаг. Нэгэнт орон нутгийн бие даасан байдал сэргэсэн тул орон нутгийн засгийн газрууд хоорондоо тодорхой хэмжээгээр зөрчилдөх нь байвч тэр хэрээр зөрчлийг шийдвэрлэх чадамж нь сайжирч байгаа билээ.

Орон нутгийн санхүү, Төсөв ба нягтлан бодох бүртгэлийн тогтолцоо

Солонгосын орон нутгийн засгийн газрууд нь жил тутмын төсвийн санхүүжилтээр хийж буй үр ашигтай төслийн ажлуудаараа оршин суугчдынхаа амьжиргааг дээшлүүлэхэд чухал хувь нэмрийг оруулж байгаа юм. Солонгосын орон нутгийн засгийн газруудын төсвийг гүйцэтгэх алба нь бэлтгэж, хууль гаргагчид нь тодорхойлдог.

Орон нутгийн засгийн газрын төсөв нь ерөнхий ба тусгай гэсэн хоёр төрлийн данстай. Орон нутгийн засгийн газруудын ерөнхий үүрэг, үйл ажиллагаа төсвийн ерөнхий дансанд багтана. Тиймээс, орон нутгийн засгийн газрын ихэнх үйл ажиллагаа **ерөнхий дансанд дахь орлогоос санхүүжнэ**. Гэтэл зарим тодорхой үүрэг, үйл ажиллагааны тогтмол мөнгө санхүү болон тодорхой орлогын эх үүсвэрээс санхүүжүүлэх шаардлагатай байх тул түүний орлого ба зардлыг **тусгай дансанд** оруулдаг. Тэгэхээр зөвхөн нэг ерөнхий данс байдаг байхад орон нутгийн засгийн газруудын бусад төслүүдийг санхүүжүүлэх тухайд олон тооны тусгай дансууд байдаг байна. Солонгосын орон нутгийн засгийн газрууд нь удаан хугацааны туршид нягтлан бодох бүртгэлийн нэг оролт бүхий тогтолцоо ба бэлэн мөнгө суурьтай тогтолцоотой явж ирсэн байдаг. Ингээд 2000 оны орчимд орлого ба зардлыг илүү нарийн сайн тооцох үүднээс нягтлан бодох бүртгэлийн **давхар оролт бүхий тогтолцоо** болон аккруэл суурьтай нягтлан бодохын тогтолцоонд шилжсэн байна.

Орон нутгийн төсвийн хувь хэмжээ, хуваарилалт

Солонгос нь нэг нэгдмэл төртэй улс тул 1948 онд тусгаар тогтносон Солонгосын Засгийн Газрыг байгуулсан цагаасаа хойш орон нутгийн бие даасан байдлын түвшин нэлээдгүй дор байсаар ирсэн.

Орон нутгийн санхүү нь нэгдсэн схемээс харахад нийт улс үндэстний санхүүд төв засгийн газраас том биш байдаг. **Улсын төсөв нь төв засгийн газар, орон нутгийн засгийн газрууд ба орон нутгийн боловсрол гэсэн гурван хэсэгтэй**. Төсвийн хуваарилалтыг 2011 оны байдлаар үзвэл, төв засгийн газарт 56.0 хувь байгаа нь эдгээр гурав дотроо хамгийн том нь байгаа юм. Гэтэл орон нутгийн засгийн газруудад төсвөөс ногдох нь мөн 2011 оны байдлаар 33.5 хувь байгаа нь хоёрдугаарт орж байна. Харин орон нутгийн боловсролын төсөв нь тэргүүнүүд нь мээрээс ангид байдлаар сонгогддог сургуулийн дүүргүүдэд ногдоно. Гэхдээ төв засгийн газрын зардлыг үзэхэд мөн оны байдлаар дөнгөж 42.8 хувь ба, сүүлийн гурван жилийн хугацааны орон нутгийн засгийн газар ба орон нутгийн боловсролын төсвийн нэгдсэн дүнгээс улам бүр бага болсоор байгаа. Энэ нь төв засгийн газраас ихээхэн хэмжээний улсын орлогыг орон нутгийн засгийн газрууд болон боловсролын дүүргүүдэд орлогын хуваарилалт ба төсөлд суурилсан тэтгэмж хэлбэрээр шилжүүлсэнтэй холбоотой байдаг байна. Үүний үр дүнд орон нутгийн засгийн газрууд болон сургуулийн дүүргүүдийн төсвийн хувь хэмжээ нэмэгдэж, харин төв засгийн газрынх 2011 оны байдлаар 56.0 хувиас 42.8 хувь болж буурсан байна.

Орлого ба зардал

Орон нутгийн засгийн газрын **орлого нь** өөрийн эх үүсвэр бүхий ба төвөөс хамааралтай орлого гэсэн үндсэн хоёр эх үүсвэртэй. **Өөрийн эх үүсвэрийн орлогод нь орон нутгийн татвар ба татварын бус орлогууд ордог бол төвөөс хамааралтайд нь орлогын хуваарилалт ба категорийн тэтгэлэг** зэрэг ордог юм.

Орон нутгийн засгийн газрууд нь өөрсдийн орон нутгийн татварын ба татварын бус орлогыг хүссэнээрээ захиран зарцуулна. Орон нутгийн засгийн газрууд орон нутгийн татвар ногдуулах эрх мэдэл бүхий байна. Энэ нь тэдний орлогын үндсэн эх үүсвэр юм. Татварын бус орлогод нь үйлчилгээний төлбөр гэх тэргүүтэн олон зүйлийн эх үүсвэр бүхий орлогууд багтана. Орлогын хуваарилалт гэдэг нь тухайн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд захиргааны хэрэг явуулахад хэдий хэмжээний илүү орлогын хэрэгцээ байна вэ гэдгээр тооцож төв засгийн газраас хуваарилан өгч буй орлого юм.

Хэрэглээний хувьд ямарваа хориг байдаггүй тул энэхүү орлогын хуваарилалт нь орон нутгийн засгийн газруудын хувьд хамгийн таатай засгийн газар хоорондын орлогын төрөл зүйл байдаг байна. Үүний эсрэгээр категорийн тэтгэлгийг ямагт тодорхой нөхцөлүүд дагалдах ба, тэдгээрийг төв засгийн газар нь орлого хуваарилахад багтаадаг байна. 2011 оны байдлаар орон нутгийн орлогуудын нийт дүн нь 141 триллион (сая тэрбум) вон болж байлаа. Олон жилийн туршид орон нутгийн татвар нь орлогын хамгийн том эх үүсвэр болсоор ирэв. Хэрвээ орлогын хуваарилалт ба категорийн тэтгэлгийг төв засгаас хамааралтай орлогод оруулан үзвээс, тэдгээр нийтдээ бүх орлогын 40 хувь буюу орон нутгийн татварын орлогоос их болж байгаа юм.

2011 оны байдлаар, орон нутгийн татварын орлого нь бүх орлогын 35,3 хувь байсан бол орлогын хуваарилалт ба тэтгэлэг нь нийлээд 41,1 хувь болж байв. Үүнд их тодорхой ажиглагдаж байгаа зүйл бол категорийн тэтгэлгийн хувь хэмжээ жил ирэх тусам өсөж байгаа явдал юм. Энэ үзэгдлээс үүдэн орон нутгийн бие даасан байдлыг дэмжигчид орон нутгийн засгийн газруудад категорийн тэтгэлгийг хүссэнээрээ хэрэглэх эрх мэдэл өгөхгүй байна гэх болжээ. Үүнээс гадна төв засгийн газраас хатуу хянадаг тул орон нутгийн өрийг их бага хэмжээтэй барьж байдаг байна. Солонгосын орон нутгийн засгийн газрууд нь оршин суугчдадаа олон талын үйлчилгээг үзүүлдэг. Орон нутгийн бие даасан байдлын тухай хуульд зааснаар, орон нутгийн засгийн газрууд нь төсөв ба зардлын тэнцэтгэлийг сайтар хадгалах ёстой бөгөөд 2011 онд Солонгосын орон нутгийн засгийн газруудын төслийн орлого тогтмол 141 триллион вон байжээ.

Солонгосын орон нутгийн засгийн газруудын хамгийн том зардал бол нийгмийн хөгжилд зарцуулагддаг байна. Угтаа нийгмийн хөгжлийн зардлууд 2008- 2011 онд 2,9 хувиар өсөж нийт 28 триллион вон болсон нь 2011 оны нийт зардлын тавны нэг болсон юм. Харин тээвэр (замын хөдөлгөөн ба газар нутгийн) бүс нутгийн хөгжлийн зардал сүүлийн жилүүдэд 10,7 хувь, 8,3 хувь болтлоо буурсан байдаг. Дөрөвхөн жилийн өмнө эдгээр нь нийт зардлын 13,05 ба 10,3 хувь байсан юм.

Орон нутгийн санхүүгийн бие даасан байдал

Солонгос бол Японы колончлолоос чөлөөлөгдсөнөөсөө хойш Пруссийн хууль зүйн уламжлалыг баримталдаг төвлөрсөн засаглал бүхий орон юм. Хэдийгээр орон нутгийн төлөөлөгчид сонгогдон гарч эхэлсэн 1991 оноос хойш төвлөрлийн хувь хэмжээ багассан боловч Солонгосын орон нутгийн засгийн газрууд төр захиргааны бүх тал дээр өнөө хэр нь маш хязгаарлагдмал бие даасан байдал бүхий хэвээр байна. Тэгэхээр орон нутгийн санхүүгийн хувьд мөн л ялгаагүй хэрэг. Орон нутгийн татварын орлого нь нийт улс болон

орон нутгийн засгийн газруудын хураан төвлөрүүлдэг орлогын ердөө тавны нэг нь байдаг байна. Тийм ч учраас, Солонгосын орон нутгийн бие даасан байдлыг «тавны нэг» гэж нэрлэдэг аж. Тэдгээрийн өөрийн эх үүсвэрийн орлого нь 60 хувиас бага тул улсын засгийн газраасаа санхүүгийн хувьд ихээхэн хамааралтай. Бас категорин тэтгэлгийн хувь хэмжээ жил ирэх тусам өсөж байгаа нь орон нутгийн засгийн газруудын санхүүгийн бие даасан байдлыг тэр хэрээр багасгаж байгаа юм.

Солонгос улсын Үндсэн хуульд **“татвар болон үнэ ханшийг Үндэстний Асамблей буюу хурлаас батлан гаргасан хуулиар тогтооно”** хэмээн маш тодорхой заасан байдаг байна. Тэгэхээр орон нутгийн засгийн газрууд нь өөрсдийн санхүүгийн хэрэгцээнд тохируулан татварын орлогыг нэмэгдүүлэх эрх мэдэл багатай байдаг ажээ. Энэ нь орон нутгийн Зөвлөл, хурал нь татварын тогтолцоонд ямар ч шинэ татварыг нэвтрүүлэхгүй, бас орон нутгийн татварын хэмжээг өөрчлөхгүй, тийм эрх зүйн чадамжгүй гэсэн үг болно. Тодорхой хэлбэл, тэдгээр нь төв засгийн газрын бодлогын өөрчлөлтөөс ихээхэн хамааралтай ба, гол төлөв орон нутгийн орлогыг бууруулах үр дагавартай байдаг байна. Жишээлэхэд, Солонгосын үндэстний засгийн газар нь 2008 оны дэлхийн санхүүгийн хямралаас үүдэлтэй бууралтыг даван туулах үүднээс орлогын татварыг бууруулах шийдвэр гаргасан байдаг. Энэ нь зөвхөн нэг орон нутгийн засгийн газруудын төвийн орлогын татварын 1/10 болдог оршин суугчийн татварын орлогыг бууруулаад зогсохгүй, бас үндэстний дотоод татварын 19,24 хувь болдог орлогын хуваарилалтыг нь хүртэл бууруулсан юм.

Төв засгийн газар нь орон нутгийн засгийн газруудынхаа жилийн төсөв бэлтгэх гарын авлагыг гаргадаг. Хэдийгээр энэ нь 20 жилийн тэртээ орон нутгийн бие даасан байдлыг дөнгөж эхлүүлж байсан үеийнх шиг хэт дэлгэрэнгүй биш боловч, зардлын хяналт нь өнөө хэр идэвхтэй байдаг. Ялангуяа, орон нутгийн улс төрчдийн ёс суртахууны аюул эрсдэл өндөр үед бүр ч чанга хяналт тавьдаг байна. Мээр болон Зөвлөлийн гишүүдийн зардлууд, орон нутгийн иргэдийн бүлгүүдийг дэмжих гэх мэт олон зардлын нэгж үнийг төв засгийн газраас захирамжлан тогтоодог байна.

ХОЁР. НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ БАЙГУУЛЛАГЫН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫГ МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХҮРЭЭНД ТОДОРХОЙЛСОН БАЙДАЛ

2.1 Нутгийн өөрөө удирдах ёсны үзэл санаа, тодорхойлолт

“Нутаг дэвсгэрийн тухайлсан нэгжид оршин суугч иргэд өөртөө хамаарах асуудлыг ардчилсан сонгуулиар байгуулсан төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан, өөрсдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн, байгаа хөрөнгө мөнгөнийхөө хэрээр, үйлчилж буй хууль тогтоомжийн хүрээнд шийдвэрлэн зохицуулах эрхтэй. Энэ эрх мэдлийг “нутгийн өөрөө удирдах ёс” гэнэ.”³⁶

Энэхүү ойлголтыг тодорхойлсон байдлыг авч үзье. Жишээлбэл:

- «Нутгийн өөрөө удирдах ёс нь тухайлсан удирдлагатай, нутаг дэвсгэртэй коммуны зүгээс хариуцлагыг бүрэн үүрч, төрийн хэргийн үлэмж хэсгийг тухайн нэгжид суугаа иргэдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн хуулийн хүрээнд шийдвэрлэн хэрэгжүүлэх эрх-чадамж мөн» гэж “Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Харти”³⁷ –д өгүүлжээ.

³⁶Б.Баттүвшин, Нутгийн удирдлагын практик асуудал, Konrad Adenauer Stiftung, УБ, 1999.

³⁷1985.10.15 –нд Страсбургт баталсан (бүс нутгийн чанартай) эл баримт бичигт Европын Холбооны гишүүн орнууд нэгджээ.

- Торонто -гийн тунхаглалд³⁸ “нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд өөрт хамаарах асуудлыг бүрэн хариуцаж, тухайн нутгийн оршин суугчдын эрх ашгийн үүднээс зохицуулан хянах эрх, үүргийг Нутгийн өөрөө удирдах ёс гэнэ” гэжээ.
- ХБНГУ –ын Үндсэн хуульд “нутаг дэвсгэрийн нэгж нь өөрийн газар нутаг дээрх бүх асуудлыг хууль тогтоомжийн хүрээнд бие даан шийдэх эрхтэй, үүрэгтэй” гэж заажээ. Энэ нь, засаг захиргааны нэгжийн удирдлага тухайн нэгжийн харъяа дэвсгэр нутаг дээр (төвөөс хараат бус) нутгийн өөрөө удирдах ёс зарчимд нийцүүлэн, хуулиар тодорхойлсон зааг дотор, өөрсдийн асуудлаа бие даан шийдэх эрх, үүрэгтэй” –г хэлж байна.
- ОХУ –ын хууль тогтоомжид тодорхойлсноор, “нутгийн өөрөө удирдах ёс (самоуправление)” гэдэг нь,
 - o «орон нутгийн удирдлагын бие даан шийдэж байх асуудлын хүрээг конституц ба бусад хуулиар тодотгож олгосон эрх мэдэл³⁹;
 - o нутгийн удирдлагын зүгээс өөрөө удирдах , ёс зарчмын дагуу хуулиар олгогдсон эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа⁴⁰;
 - o ардчилсан ёс, зарчмын дагуу сонгогдож солигддог, нутгийн иргэдэд тайлагнаж, тэдний санал санаачилгыг үндэслэж ажилладаг, (засаг захиргааны нэгж дэх) төрийн ба нутгийн удирдлагын байнга хэрэгжүүлэх захиргаа, аж ахуй, боловсон хүчний болон бусад асуудалтай холбогдол бүхий шийдвэр гаргах практик үйлдэл⁴¹; юм.

Дээр дурдсан болон төсөөтэй тодорхойлолтууд цөөн бус. Товчдоо, өөрөө удирдах ёс гэдэг нь нутгийн удирдлага үйл ажиллагааныхаа чиг зорилгод хүрэх арга замыг төрийн ба нутгийн удирдлагын хамтын ажиллагааны арга механизмаар өөрөө бие даан тодорхойлдог, зарим тохиолдолд нийгмийн зөвшилцлийн үндсэн дээр үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагын баримтлах гол зарчим юм.

Нутгийн өөрөө удирдах ёс зарчмыг зөв зохистой төлөвшүүлэхгүй бол нийгмийн бүлэглэлүүдийн хэтийдсэн сонирхол, дур зоргыг өөгшүүлэх, улмаар төрийн байгууллын нэгдмэл чанарт гажилт үүсгэх, төрийн бүрэн эрх⁴² үгүйсгэгдэх зэрэг зарим ноцтой сөрөг үр дагавар илрэх сөрөг үр дагавартай.

Нутгийн өөрөө удирдах ёс нь иргэдийн тулд, иргэдийн өргөн хэмжээний шийдвэрлэх оролцоотойгоор төр, нийгмийн үйл хэргийг удирдах (шийдэх) ардчилсан арга систем⁴³ мөн. Энд, нутгийн өөрөө удирдах ёсны мөн чанарыг тодорхойлохдоо “тухайн засаг захиргааны нэгж дэх ард иргэдийн хүсэл зоригийг нэгтгэн тодорхойлж, тэднийг нийгэм – улстөрийн амьдрал, улс хийгээд орон нутгийн аливаа асуудалд шийдвэрлэх нөлөөтэй оролцуулах боломжийг хангадаг улс төрийн системийн салшгүй хэсэг” гэж үзсэн байна.

³⁸Канадын Торонто хотноо 1993.6.13 – 17 –нд хуралдсан Нутаг дэвсгэрийн нэгжийн олон улсын Холбооны дэлхийн XXXI Бага хурлаас батлан гаргасан “Нутгийн өөрөө удирдах ёсны олон улсын тунхаг” бичиг;

³⁹Предоставленное Конституцией или иными государственными актами право местных органов власти самостоятельно решать круг вопросов, отнесенных к их компетенции;

⁴⁰Деятельность местных органов власти по реализации предоставленных им полномочий самоуправления;

⁴¹Практика решения текущих административных, хозяйственных, кадровых иных вопросов государственными и общественными организациями, опирающаяся на демократические принципы выборности и сменяемости руководства на основе выборов, его подотчетности членом коллектива и по его инициативе;

⁴²“Төрийн бүрэн эрх” ухагдахуун нь төрд ард түмнээс олгогдсон эрх мэдлийн тухай өгүүлдэг “төрийн эрх мэдэл” гэдгээс ойлголтоос зарчмын ялгаатай хэллэг юм.

⁴³Г.Маналжав, “Хурал, өөрөө удирдах ёс”, УБ, 2000.

2.2 Монгол Улсын Үндсэн хуульд засаг захиргааны нэгж, түүний удирдлагын талаар тусгасан байдал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн агуулгад нилээн дэлгэрэнгүй туссан конституцийн бүтэн нэг бүлгийг⁴⁴ дагнан эзэлсэн Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай асуудалд анхаарал хандуулъя.

Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлд “Монгол улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана, Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна” гэж заасан. Төрийн байгууламж “нэгдмэл” байх нөхцөлд төрийн эрх барих дээд байгууллагын шийдвэр улс даяар шууд хэрэгждэг учраас улсын нутаг дэвсгэрийг зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хувааж байгаа хэрэг. Энд туссан “зөвхөн” гэсэн тодотгол нь улсын хэмжээнд засаг захиргааны “өөр нэрийн нэгж байж болохгүй” –г хэлж буй хэрэг юм. Гэтэл засаг захиргааны тухайлсан нэгжийн харьяа нутаг дэвсгэр дээр тухайн орон нутагт хэрэг дээрээ захирагдахгүй өөр нэрийн бүтэц үүсэх, үүсгэх хэрэгцээ шаардлага тулгардаг, үүнийг тусгай хуулиар зохицуулж шийдээд явдаг. Үүнийг Үндсэн хуулийн зохицуулалттай холбож тайлбарлах шаардлагатай ч манай сэдвийн хүрээнд үл хамаарах асуудал гэж үзэв.

Чөлөөт бүсийн тухай хуулиас ...

- Чөлөөт бүсийн тухай Монгол Улсын хуульд тодорхойлсноор “чөлөөт бүс” нь тусгай дэглэм бүхий Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн [нэг] хэсэг юм. Чөлөөт бүс нь улсын онцгой объектод хамаарна.
- Чөлөөт бүсийн захирагчийг эдийн засгийн хөгжлийн сайд томилж, чөлөөлнө. Чөлөөт бүсийн захирагч нь чөлөөт бүсэд төрийн захиргааны удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий төрийн төлөөлөгч мөн. Чөлөөт бүс бие даасан төсөвтэй, чөлөөт бүсийн захирагч ажлын албатай байна. Чөлөөт бүсийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч нь чөлөөт бүсийн захирагч байна.
- Чөлөөт бүсийн захирагч нь тухайн орон нутгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг даргад хууль тогтоомжоор олгосон бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь бүх талын дэмжлэг, үзүүлж хамтран ажиллана.

Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлд:

- Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана;
- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно;
- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ гэж заасан.

“Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж” хэмээх ойлголтын талаар хуульчид, эрдэмтэд өөр өөрөөр тайлбарласан нь бий. Тухайлбал:

- а) Үндсэн хуульд зааснаар, улсын нутаг дэвсгэр нь засаг захиргааны нэгжид хуваагдах тул
“Улс орны нутаг дэвсгэрийг орон нутгийн удирдлагын зохион байгуулалтад тулгуурлан нэгж болгон хуваахыг Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж гэнэ” хэмээсэн тодорхойлолтыг судлаач Д.Оюунтуяа “Нутгийн удирдлагын онол, практикийн асуудалд” өгүүлэлдээ томъёолсон.
[“Нутгийн удирдлага” сэтгүүл, 2000, №1];

⁴⁴Монгол Улсын Үндсэн хуулийн IV бүлэг.

- б) Засаг захиргааны нэгж дэх өөрийн удирдлага бүхий зарим төвлөрсөн суурин газрыг аль болохоор нийгэм – эдийн засгийн цогцолбор байлгах талаас нь тусгайлан авч үзэх шаардлагын үүднээс хот, тосгоны эрх зүйн асуудал хөндөгддөг. Гэвч Үндсэн хуульд “зааснаар”, жишээ нь, 15000 –аас доошгүй оршин суугчтай засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж буюу эдийн засаг, нийгмийн нэн чухал холбогдолтой хотыг засаг захиргааны нэгж гэж үздэггүй нь зарим талаар ойлгомжгүй байдал үүсгэсээр ирсэнийг цаашид залруулбал зохих зохицуулалтын нэг юм.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны үзэл санааны хөгжлийн түүхнээ, жишээ нь, Пруст 1808 онд гаргаж хэрэгжүүлсэн “Хотуудын үлгэрчилсэн дүрэм” – ээр “хот” –ыг (одоогийнхоор бол) засаг захиргааны нэгж гэж үзсэн байдаг.

- с) Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 1 –т “Аймаг, нийслэл, сум дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн” гэсэн.

Эндээс харвал, “аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг нь цогцолбор”, харин “баг, хороо нь засаг захиргааны нэгж” гэж ойлгогдохоор байна.”

Засаг даргатай, иргэдийн Нийтийн хуралтай засаг захиргааны нэгж – баг, хороо нь засаг захиргааны нэгж юм бол тэдгээрт заавал нутаг дэвсгэр (нутгийн хилтэй) байх ёстой гэсэн асуудлыг дэвшүүлж болох юм. Хорооны нутаг дэвсгэрийн хил хязгаарыг нийслэлийн дүүргүүд түүгээрээ шийдээд яваад байдаг, харин багийн нутаг дэвсгэрийн тухайд байдал бүрхэг талдаа байна.

Засгийн газрын ХЭГ –ын зарим мэргэжилтний өгүүлж байснаар, “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж” л зөвхөн хилийн цэстэй байна, (зүгээр) “засаг захиргааны нэгж” –ийн тухайд хилийн цэс гэж ярих нь зөв биш гэх. Энд ойлголтын зөрүү илэрч байна ⁴⁵ гэдгийг анзаарч болно. Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 2 –т, “аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн хилийн цэсийг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал батална” гэж заасан.

- д) Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 1–т, “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” гэжээ.

“Дорнод Европын орнууд, хуучин ЗХУ –ын задралаас үүссэн шинээр тусгаар тогтносон Бүгд Найрамдах Улсууд болон Монгол дахь нийгмийн ардчилсан байгууллыг дэмжих Европын Холбооны санаачилга” – “Tasis” хөтөлбөр, Конрад Аденаурын Сангийн санхүүжилттэйгээр 1996 оноос монголд “Нутгийн өөрөө удирдах ёсны хөгжил” Дэд төсөл хэрэгжсэн. Төслийн эмхтгэлд, зохиогч Б. Баттүвшин Үндсэн хуулийн дээрх заалтыг “тунхаглал” гэж тэмдэглээд, энд, “төрийн удирдлага” гэж чухам юу болох, нутгийн өөрөө удирдах ёс гэж чухам юуг нэрлээд байгааг тодруулаагүй, хамгийн гол нь, тэдгээрийг хэрхэн хослуулах талаар үндсэн хууль тогтоогчид хэлэлгүй орхисон” гэж онцолжээ.

Засаглалын хамгийн зохистой хэлбэр “өөрөө удирдах ёс” –онд тулгуулана гэж үздэг. Удирдлагын “зэрэгцээ орших” субъектүүд, тэдгээрийн эрхийн ерөнхий тэнцвэрийг сайн хангаж өгөх шаардлага үүсдэг. Эсрэг тохиолд нэг нь нөгөөгөө үгүйсгээд байх боломж бий.

⁴⁵Г.Чулуун – УИХ-ын Тамгын газрын референт

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны олон улсын Тунхагт, “ нийтэд хамаарах үүрэг хариуцлагыг иргэдэд хамгийн ойр байгаа нутаг дэвсгэрийн байгууллага эдэлбэл зохино” гэсэн нь бий. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг тунхагласан эл баримт бичиг нь бүхэлдээ “нутгийн удирдлагын асуудал” –д зориулагдсан тул, “нутаг дэвсгэрийн байгууллага” гэдэг нь чухамдаа (манай) Хурлуудыг хэлсэн гэж үзэх үндэстэй юм. Олон улсад мөрдөж буй зарчмаар бол Хурлын эрх мэдэл Засаг даргынхаас дутуу байж болохгүй нь. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Хартид “нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоог хамгаалж, бэхжүүлэх нь эрх мэдлийн төвлөрөлийг сааруулж, улмаар Нэгдсэн Европыг байгуулахад чухал нөлөөтэйг онцлон тэмдэглэсэн байна.

“Сайн засаглал” –ыг нөхцөлдүүлэгч 9 гол шинжийн I –т “засаглалын үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоо идэвхтэй байх нь өөрөө удирдах ёсны байгууллагаар дамжуулан, иргэд нийгэм – эдийн засгийн үйл ажиллагаанд хамрагдах өргөн боломжтой байх” явдал юм” гэдгийг НҮБ –ын баримт бичгүүдэд дурдсан байдаг. “Сайн засаглал” бол “ардчилсан засаглал” мөн. Тиймээс, хаана өөрөө удирдах ёс жинхэнэ ёсоор хөгжинө, тэнд ардчилал тэр хэмжээгээр хөгжинө гэж хэлж бүрнээ болох юм.

- е) Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 2 –т “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бол аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хороонд иргэдийн Нийтийн Хурал, тухайн Хурлын хуралдааны чөлөө цагт түүний Тэргүүлэгчид мөн” гэж, 60 дугаар зүйлийн 1 –т, “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрт төрийн удирдлагыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга хэрэгжүүлнэ” гэж тус тус заажээ.

Үндсэн хуулийн 59 –ийн 2, 60 –ын 1 дэх заалтууд нь засаг захиргааны алив нэгжид «нутгийн удирдлага» (local governance), «төрийн удирдлага» гэсэн хосмол гэхээсээ илүү зэрэгцээ функциональ үүрэгтэй 2 байгууллага заавал оршин ажиллах ёстойг хэлжээ. Бодлого зөв байх, бодлогын нэр санаа зөв байхын ач холбогдлын жишээ болгож, төрийн бодлого тодорхойлогч байгууллагаас 2000.10.01–нд аймаг нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын Тэргүүлэгчдийн дарга, Засаг дарга нарыг хүлээн авч уулзахад яригдсан зарим зүйлээс эш татъя. Тэнд, “аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг нь зөвхөн төрийн удирдлагын объект биш, тусгайлан чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор, өөрөөр хэлбэл төр нийгмийн харилцааны бие даасан субъект болж өөрийгөө авч явах учиртай” гэж онцлон тэмдэглэсэн байна.

Манайд, нутгийн удирдлагын чиг үүрэг, эрх мэдлийг тогтоосон агуулгатай нийт 80 гаруй хууль тогтоомж үйлчилдгийн дотор Хурлын болон Засаг даргын эрх хэмжээтэй холбогдсон заалт 2000 хол давжээ. Тэдгээрт, тухайлбал, аймаг нийслэл сум дүүргийн засаг дарга, ИТХ –д давхардуулан хамаатуулсан заалт их байдаг. (Удирдахуйн ухааны магистр Б. Шарбанди)

Засаг захиргааны нэгж дэх төрийн удирдлага нь хэрэгжүүлэлтийн аргын хувьд төв засгийн газраас (дээрээс) гарсан шийдийг доош доош нь шатлан проекцлох босоо хэв маягтай байдаг.

Үндсэн хуулийн 60 дугаар зүйлийн 1 –т “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрт төрийн удирдлагыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга хэрэгжүүлнэ; гэж заасан. Дээрх заалтаас, бүх шатны засаг дарга нар бол засаг захиргааны нэгжийн удирдлагын (зөвхөн) “төрийн

удирдлага” талын төлөөлөгч гэдэг нь тодорхой байна. Үүнийг, Засаг дарга нь төрийн удирдлага талын хүмүүс болохоор засгаас, “дээд шатнаас” томилж байгаа хэрэг гэж үзэж болох ч, засаг захиргааны нэгж дэх төрийн ба нутгийн удирдлагын хүчний харьцааг “иргэдийн хуралд ашиггүйгээр” эвдсэн агуулгатай болсных нь хувьд буруушаах үндэслэлүүдийг гаргаж болдог.

Үндэсний статистикийн газраас Дэлхийн банкны дэмжлэгтэйгээр 2000 онд “Иргэдийн амьжиргааны түвшинг оролцооны аргаар үнэлэх” чиглэлээр 7 аймаг, мөн Улаанбаатарыг хамруулж дэлгэрэнгүй судалгаа хийжээ. Тэнд “тухайн засаг захиргааны нэгж дэх хамгийн чухал албан газар” – ыг иргэдээр өөрсдөөр нь тодорхойлуулжээ. Хамгийн ач холбогдолгүй албан газраар Улаанбаатарт НИТХ –ыг нэрлэсэн байв. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн аль ч түвшинд “хамгийн хүртээмжтэй 5 байгууллага” –ын тоонд ер оруулаагүй нь анхаарал татахуйц байдлын тод жишээ юм. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын хүртээмжийг иргэн бүр мэдэрдэг, үгүйлдэг болгох нь Засаг төрийн зүгээс явуулж буй төвлөрлийг сааруулах бодлогын үндсэн зорилт болж тавигдах учиртай.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Хартийн §3 –т, “сонгуулийн дүнд байгуулагдсан зөвлөл буюу хурал нь өөрт тайлагнадаг гүйцэтгэх байгууллагатай” байх тухай санаа туссан. Гэтэл манайд, “Монгол Улс дээрээ парламентын засаглалтай, дороо буюу орон нутагтаа Засаг дарга–ын засаглалтай” гэмээр байдалд явсаар байгааг иргэд шүүмжилдэг. Иргэдийн Нийтийн хурлаас сонгогдсон Хорооны Засаг даргыг дээд шатны засаг дарга нь хүлээж авахгүй байх тогтолцооны эх үндэс Үндсэн хууль руу явж очдог.

АНУ –ын Үндсэн хуульд Холбооны Засгийн газарт олгогдоогүй ч муж улсуудад хориглодоггүй эрх мэдлийн тухай өгүүлсэн нь бий бөгөөд тэнд “... муж улс бүр Бүгд найрамдах засаглалтай ..., Үндсэн хуулийн агуулгын нэг ч заалтыг муж улсын эрх ашигт хохирол учруулах байдлаар тайлбарлаж болохгүй” гэхчилэнгээр тодотгож өгсөн байдаг.

- f) Үндсэн хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 4 –т: Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын ажлын алба нь (түүний) Тамгын газар мөн. Засаг даргын Тамгын газрын бүтэц, орон тооны хязгаарыг Засгийн газар нэг маягаар тогтооно; гэжээ. Засаг захиргааны нэгж дэх нутгийн удирдлагын буюу Хурлын ажлын албаны талаар Үндсэн хуульд тусгаагүй бөгөөд Засаг даргын ажлын алба нь үндсэн хуулийн хуулийн статустай байхад, хурал талдаа эсрэгээр байж таарамгүй.

Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлд,

- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэхийн хамт улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна;
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно; гэсэн.

Засаг захиргааны нэгж дэх Хурлууд нь Улсын Их Хурлын орон нутаг дахь “хөл” биш юм. Тэрээр өөрөө хуулийн хүрээнд “дээд эрх мэдэлтэй” байгууллага мөн. Хурал өөрт нь “шилжсэн үүргийг” (хэрэв шаардлагатай гэж үзвэл) шилжүүлэгч талын саналыг тооцолгүйгээр хэрэгжүүлэх эрхтэй байгууллага. Хурал эрх мэдлийнхээ

хүрээнд шийдвэр гарган хэрэгжүүлэхдээ дээд газрын даалгаварыг биелүүлэгч зохион байгуулагчийн байр сууринд очиж болохгүй. Энэ нь шат шатны Засаг дарга, түүний ажлын албаныханд илүү хамаатай ажил юм.

2.3 Засаг захиргааны нэгж дэх нутгийн удирдлагыг боловсронгуй болгох талаар гарсан зарим санал

1998 оны намар «Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгоё» сэдэвт улсын зөвлөлгөөн Улаанбаатарт болсон. Зөвлөлгөөнөөс, засаг захиргааны нэгж дэх нутгийн удирдлагын талаархи хууль, тогтоомжийг яаж боловсронгуй болгох, орон нутгийн Хурлын эрх хэмжээг хэрхэн өргөтгөвөл зохилтойг тоймлож нэгтгэсэн дэлгэрэнгүй санал–зөвлөмж боловсруулан Улсын Их Хурал, Засгийн газарт уламжилсан байдаг. Тэнд,

- 1) Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын байгууллагыг сонгох зарчмыг шинэтгэн өөрчлөх;
- 2) Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдла-гын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулахдаа, ИТХ –д холбогдох бүлэг асуудлыг тусад нь хууль болгон салгах талаар судалж үзэх;
- 3) Хурлын байгууллагад эдийн засаг, санхүүгийн үзэгдэхүйц эрх мэдэл олгож, орон нутгийн төсвийг ёс төдий хэлэлцэн баталдаг одоогийн (өнгөц) хэлбэр төдий эрхийг халж шинэчлэх; (Төсөв, татварын хуулиар орон нутгийн Хуралд олгосон чиг үүргийг өсгөн нэмэгдүүлж, орон нутгийн өмчийг захиран зарцуулах эрх хэмжээгээр хангах; г. м.)
- 4) Засаг захиргааны нэгж дэх төрийн удирдлагын ажлын алба, түүний дэргэдэх тохируулагч ба хэрэгжүүлэгч агентлагийн бүтэц, чиг үүрэг, ажиллах орон тоог Засгийн газраас тогтоосон чиглэлийн дагуу, тухайн орон нутгийн хэрэгцээ шаардлагыг тусгасан Засаг даргын саналыг тухайн шатны Хуралд оруулж шийддэг байхаар хуульчлан зохицуулах;
- 5) Орон нутаг дахь хүний нөөцийн менежментийн болон засаг захиргааны тухайн нэгжийн удирдлагын эрхлэх чиг үүргийн хүрээнд боловсон хүчнийг зохистой зөв байршуулахад шаардагдах эрх мэдлийг Хурлын байгууллагуудад олгох;
- 6) Хяналт, шалгалтын бүх шатны байгууллагыг Хурлын мэдэлд харъяалуулж, нутгийн удирдлагын хяналтын чиг үүргийг бэхжүүлж, өргөтгөх;
- 7) Ардчилал хөгжсөн улс орнуудын нийтлэг жишгийг харгалзан, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудын нэгдмэл сонирхлыг төлөөлөн илэрхийлж ажилладаг Монголын нутгийн удирдлагын холбоог бэхжүүлэх эрх зүйн зохицуулалт хийх, орон нутгийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн онол – арга зүйн дэмжлэг тусалцаа үзүүлэх зарим тодорхой чиг үүргийг Төрийн бус байгууллагын хуулийн дагуу Нутгийн удирдлагын хол-боогоор гэрээлэн гүйцэтгүүлэх замаар үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэх;
- 8) Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын хандалт (санал хүсэлт) –ыг шуурхай авч үзэж, цаг алдалгүй шийдэж хариу өгч байх, Хурлуудаас хуулийн хүрээнд гаргасан шийдвэрийг хэрэгжүүлэх (өөрөө удирдах ёсны байгууллагын шийдвэр тэр бүр хэрэгжих баталгаагаар хангагдаагүй байдлыг арилгах) –д дэмжлэг үзүүлэх, Хурлын байгууллагуудын ажилтнуудыг гадаад, дотоодод давтан сургаж дахин бэлтгэх ажлыг байнгын болгож сайжруулах; г.м. –ээр дурдсан нь олон зүйлс одоо ч ач холбогдолтой хэвээр байна.

Засаг захиргааны нэгж дэх нутгийн удирдлагын эзлэх байр суурь төрийн удирдлагатай “зэрэгцэн хутгалдах” хэлбэрээр бус, харин, хуулийн хүрээнд түүнтэй нэг чигт бүтээлчээр хамтран ажиллах замаар бэхжих учиртай. Ингэхийн тулд, засаг захиргааны нэгжийн нутгийн удирдлага талд “үзэгдэхүйц эрх мэдэл”, “үйл ажиллагааны өөрийн талбар” бий болгох хэрэгтэй.

Засаг захиргааны нэгжийн удирдлагын “өнөөдрийн” хэлбэрийг практик талаас нь харвал “засаг даргын эрх мэдэл зонхилсон” байдал харагддаг. Орон нутагт төрийн удирдлага илт давамгайлаад, “нутгийн удирдлага” байр сууриа зохих ёсоор бэхжүүлж чадахгүй байна.

Монголын төрийн байгууламж нэгдмэл тул “орон нутгийн төр” гэж ярих бичих боломгүй. Орон нутагт “тэндэхийн төр” үгүй тул хэлбэрийн хувьд “төрийн эрх барих байгууллага” – ыг дуурайсан үнэмлэхүй эрхтэй “орон нутгийн парламент” бас зонхилох байдалд оршиж болохгүй. Ингээд, засаг захиргааны нэгжийн удирдлагын чиг үүрэг “хуваагдмал мөртөө нэгдмэл” байх тийм арга механизмын эрэл хайгуулыг заавал хийх болдог. Үүнийг Үндсэн хуулийн агуулгын хүрээнд боловсронгуй болгож шийдэх хэрэгцээ тулгамдсан байдалтай оршиж байна.

Нутгийн удирдлагын “талынхан” өөрийнхөө ажлын талбарыг ажиглалт туршлагын үндсэн дээр олж таньж мэдээд, бодит үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх “тодорхой бүрэн эрхийн хойноос эрчимтэй хөөцөлдөж” байгааг шийдвэр гаргагч нарын зүгээс анхаарч үзэх нь зөв болов уу. Тэд тухайн асуудлын өрнөлтийн хэв төлөвийг шинжихдээ “бодлого зөв ч, хэрэгжилт нь хэвшихгүй байна” хэмээн зовинож, эцсийн эцэст “төвлөрөл саарах биш гаарах вий” хэмээн болгоомжилдог байна.

2.4 Нутгийн удирдлагын байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтын талаар

Засаг захиргааны нэгжийн удирдлагын тогтолцоог бүрдүүлэгч үндсэн 2 субъект болох төрийн ба нутгийн удирдлагын талуудын хариуцах ажил үйл хоорондоо тов тодорхой заагтай, тэд бие биенээ нөхдөггүй, орлон ажилладаггүй байх учиртай юм.

Төрийн удирдлага талын эрхлэх ажлын удирдамж ерөнхийдөө төв засгийн газраас буюу “дээрээс бэлнээр зааварчлан өгөгддөг”, тодорхой байдаг тул түүнийг үл өгүүлэн, харин, нутгийн өөрөө удирдах зарчмын дагуу гарсан “дороос эхтэй” иргэдийн хандалтын санааг Хурлын байгууллагууд хэрхэн зангидаж, бүлэглэн нэгтгэж үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхэд холбогдох зарим асуудлаас дурдъя.

Орон нутагт ч өөрийн гэсэн хэм хэмжүүртэй “улстөр” бийг судлаачид нотолсон нь олонтаа. Орон нутгийн “улстөр” –ийн өрнөх талбар нь чухамдаа Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлууд юм. Орон нутгийн хурлын байгууллагуудыг “захиргаа” –ны буюу түүнтэй ижилтгэсэн үүрэг функцтэй байх мэтээр ташаа ойлгох нь уг чанартаа орон нутгийн улстөрийг үгүйсгэсэн, ардчилсан ёс зарчимд харш үйлдэл байх болно.

Орон нутагт “улстөр” оршин байдаг нь маргаангүй тул тэнд нутгийн хэмжээний “улстөрийн бодлого” явагддаг байж таарах нь. Чухам ямар ямар чиглэлээр гэхээр, тэдгээр нь, улс үндэстний түвшинд дээр орших “нэгдмэл төр” –ийн бодлоготой зарчмын хувьд ижил төс бүхий бүрдэл хэсэгтэй байна. Жишээ нь,

- засаг захиргааны нэгжийн хөгжил – төлөвлөлтийн (эдийн засгийн) бодлого;
- хүн ам зүйн бодлого;
- нийгэм – соёлын бодлого;
- хүний нөөцийн удирдлага, зохицуулалтын бодлого;
- санхүү, төсвийн бодлого г.м.

Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын үйл ажиллагааны дотоод бүтэц дээр дурдсантай төсөөтэй салбар чиглэлээр хуваагдах бололцоотой бөгөөд Хурлуудын дотоод зохион байгуулалтын бүтэц ч эндээс тодорхойлогдохоор байна. Нийгмийн ардчилсан тогтолцоотой улс орон бүр “нутгийн өөрөө удирдах ёсыг заавал хөгжүүлэх үүрэг” –тэй болдгийн учир нь,

- хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах буюу тухайн нутагт иргэд амар амгалан аж төрөх, аж ахуй эрхлэх тааламжтай нөхцөлөө өөрсдөө бүрдүүлэх бололцоог нээж өгөх;
- төр, засгийн зүгээс авч хэрэгжүүлэх нийгэм эдийн засгийн (болзошгүй зарим) алдаатай бодлогын золиос болох заналаас ард иргэд өөрсдийгөө хамгаалах чадамжтай байх нөхцлийг хангах; явдалд оршино.

* * *

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ, ЭХ СУРВАЛЖ

- Монгол Улсын Үндсэн хууль.
- Б.Баттүвшин, Нутгийн удирдлагын практик асуудал, Konrad Adenauer Stiftung, УБ, 1999.
- Г.Маналжав, “Хурал, өөрөө удирдах ёс”, УБ, 2000.
- Канадын Торонто хотноо 1993.6.13 – 17 –нд хуралдсан Нутаг дэвсгэрийн нэгжийн олон улсын Холбооны дэлхийн XXXI Бага хурлаас батлан гаргасан “Нутгийн өөрөө удирдах ёсны олон улсын тунхаг” бичиг “Төрийн бүрэн эрх” ухагдахуун нь төрд ард түмнээс олгогдсон эрх мэдлийн тухай өгүүлдэг “төрийн эрх мэдэл” гэдгээс ойлголтоос зарчмын ялгаатай хэллэг юм.
- Constitution of the Republic of Korea
- A Comparative Analysis of Recent Trends Concerning the Efficiency of Local Self-Government, International Association of Schools and Institutes of Administration. <http://unpan1.un.org/>
- Division of Power Between National, Regional and Local Authorities: Government and Electoral System – Introduction. <http://www.cesifo-group.de/>
- European Charter on Local Self-government, 1985. <http://conventions.coe.int/>
- Report on European Practice and Recent Developments in the Field of Regional Self-government, Council of Europe, <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/Ek39.pdf>
- Local Government and Public Administration in Korea. <https://hufsiss.files.wordpress.com/>
- Local autonomy act. http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/

ХАВСРАЛТ 1.

2001 оноос хойш Европын зарим гишүүн орнуудын Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хууль эрх зүйн зохицуулалтад нутгийн удирдлагын асуудлаар орсон өөрчлөлтүүд⁴⁶

Улс орны нэр	Шинэтгэлийн явц – үе шат	Төв болон орон нутгийн засгийн газрын хоорондын харилцаанд нөлөөлөхүйц Үндсэн хуулийн өөрчлөлтүүд	Нутгийн удирдлагын байгууллагуудын асуудлаар Үндсэн хууль, тогтоомжид орсон нэмэлт, өөрчлөлт орсон эсэх	Нутгийн удирдлагатай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтад нэмэлт, өөрчлөлт орсон эсэх	Нутгийн удирдлагатай холбоотой томоохон өөрчлөлт, шинэтгэл
Австри	Амжилттай хэрэгжиж дууссан		Тироль болон Зальцбургийн Ландер (<i>Lander</i>)-ийн Үндсэн хуульд Ландерийн холбогдох парламентын засгийн газрын сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөх өөрчлөлт оруулсан (пропорциональ тогтолцооноос мажоритари тогтолцоонд шилжих)		
	Амжилтгүй болсон	Австрийн Конвенц (<i>Austrian Convention</i>) төв болон орон нутгийн санхүүжилтын харилцаа болон удирдлагыг томилох асуудал			
Бельги	Амжилттай хэрэгжиж дууссан	Өмнө нь холбооны түвшинд харьяалагддаг байсан эрх мэдлийг орон нутгуудад шилжүүлэх	Германчууд олноор оршин суудаг газар нутгийн нутгийн удирдлагын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх		
Болгар	Амжилттай хэрэгжиж дууссан			2005 оноос хойш Болгарын 6 төлөвлөлтийн бүс нутгийн (<i>planning region</i>) дүүргийн удирдлагын бүтцэд Техникийн туслалцаа, бүс нутгийн төлөвлөгөө болон хөтөлбөрийг зохион байгуулах болон удирдах Директорат (<i>Directorate</i>) байгуулагдсан.	

⁴⁶www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/Ek39.pdf . pp.126-149.

	Хэлэлцэж байгаа	(Тодорхой бус) Болгарын нутгийн удирдлагын бүх түвшнийг шинэчлэх			
Чех	Амжилттай хэрэгжиж дууссан	Чехийн бүс нутгуудыг Үндсэн хуульд нутаг дэвсгэрийн дээд нэгж хэмээн тодорхойлсон	Бүсийн Зөвлөлүүд нь өөрсдийн нэрийг өөрчлөх эрхтэй болсон		
	Одоо явагдаж байгаа			Хяналт, мониторингийн системийг шинэчлэх	
Дани	Амжилттай хэрэгжиж дууссан			2007 онд нутгийн болон бүсийн удирдлагын шинэтгэл	
Финланд	Одоо явагдаж байгаа				Каинуу бүсэд ердийн зөвшөөрөгдсөн эрхээс илүү эрхийг олгох туршилтын хуулийн төсөл
Франц	Амжилттай хэрэгжиж дууссан		Бүс нутгуудын эрхийг үндсэн хуулиар баталгаажуулсан, Гадаад дахь бүс нутгуудад өөрийн хууль тогтоох эрх олгосон	Төвөөс бүс нутагт дараах эрхийг шилжүүлсэн. Үүнд: эдийн засгийн хөгжил, төлөвлөлт, боловсрол болон соёл зэрэг асуудлаар. Бүсүүд нь Европын эрсдэл бууруулах сан /European structural fund/-ийн зарцуулах эрхтэй болсон	
Герман	Амжилттай хэрэгжиж дууссан	Холбооны засгийн газар болон Ландерийн эрх мэдлийг хуваарилах үндсэн хуулийн шинэчлэл 2006 онд амжилттай хэрэгжиж дууссан			
Унгар	Амжилтгүй болсон		Тодорхой бус	Холбогдох хууль эрх зүйн зохицуулалтад нэмэлт өөрчлөлтөөр бүсийн засаг захиргааг байгуулах асуудал Парламентын олонхын санал авч чадаагүй (2/3)	

Литва	Амжилттай хэрэгжиж дууссан				Нутгийн болон бүсийн удирдлагын томилох асуудал шийдэгдсэн
Нидерланд	Амжилттай хэрэгжиж дууссан			2003 онд орон нутгийн удирдлагын "дуализаци"-ийн хууль хэрэгжиж эхэлсэн	
Португали	Одоо явагдаж байгаа				Бүс, орон нутгийн санхүүжилтийн тухай хууль
	Хэлэлцэж байгаа	Төв болон орон нутгийн удирдлагын техник болон санхүүгийн хамтын ажиллагааны шинэ тогтолцоо	Хотын бүс (<i>metropolitan area</i>) - ийн эрх үүргийг тодорхойлж, тогтоосон шинэ загвар	Төв засгийн газраас орон нутгийн засгийн газарт эрх мэдэл шилжүүлэх эрх зүйн актын төсөл	
Испани	Амжилттай хэрэгжиж дууссан		Валенсия-гийн автономит статус тогтоох асуудлыг шийдвэрлэсэн		Ерөнхийлөгчдийн Бага хурал /Засгийн газар болон Автономит Холбоод/-ыг хамтын ажиллагааны дээд байгууллагаар тогтоосон. Автономит Холбоод нь ЕХ-ын Сайд нарын зөвлөл болон тэдгээрийн ажлын хэсгийн уулзалтад оролцох эрхтэй болсон
	Амжилтгүй болсон		Баск тойргийн автономит статус		
Их Британи	Амжилттай хэрэгжиж дууссан	Уэльсийн засгийн газрын тухай хууль (<i>Government of Wales Act</i>) хууль тогтоох эрх нэмэгдсэн	Уэльсийн засгийн газрын тухай хууль (<i>Government of Wales Act</i>) хууль тогтоох эрх нэмэгдсэн	Уэльсийн засгийн газрын тухай хууль (<i>Government of Wales Act</i>) хууль тогтоох эрх нэмэгдсэн	

ХАВСРАЛТ 2.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн өнөөгийн байдал, бие даасан, хараат бус байдлын үнэлгээний асуудлаар өнгөрсөн хугацаанд дотоод болон гадаадын судалгааны байгууллагуудын хийж гүйцэтгэсэн зарим судалгааны жагсаалт

	<i>Судалгааны нэр</i>	<i>Гүйцэтгэсэн байгууллага, он</i>	<i>Цахим эх сурвалж</i>
1	Хариуцлагатай төр: Санхүүгийн төвлөрөл, нутгийн өөрөө удирдах ёс – Форумын эмхтгэл	Нээлттэй нийгэм форум, 2008	
2	Local Governance in Developing Countries	World Bank, 2006	http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-6565-6
3	Local Governance in Industrial Countries	World Bank, 2006	http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/LocalGovernanceinIndustrial.pdf
4	Үндэсний ба нутгийн удирдлагын чиг үүргийн зохистой хуваарилалт -Бодлогын судалгаа	Нээлттэй нийгэм форум, 2005	http://www.forum.mn/res_mat/chig_yyreg_maket.pdf
5	Монголын нутгийн удирдлагын өнөөгийн төлөв байдал – Судалгааны тайлан	Нээлттэй нийгэм форум, 2003	http://www.forum.mn/res_mat/Local_Authority.pdf