



УНЭНЧ ГАНБОЛД

УДК 352(517.3)

Руководитель Департамента государственного управления
Администрации Губернатора столицы Монголии

UNENCH GANBOLD

Head of the Department of Public Administration,
Administration of the Governor of Mongolian Capital



ДЭЛГЭРЦЭЦЭГ УНУГЭРЭЛ

Старший специалист Департамента государственного управления
Администрации Губернатора столицы Монголии

DELGERTSETSEG UNUGEREL

Senior Specialist of the Department of Public Administration,
Administration of the Governor of Mongolian Capital



ДЭЛГЭРЦЭЦЭГ УНУБИЛЭГТ АЛАГ АДУУТ

Советник-посланник Посольства Монголии в Российской Федерации

DELGERTSETSEG UNUBILEGT ALAG ADUUT

Minister Counsellor of Mongolian Embassy to the Russian Federation

Организация местного управления в Монголии

The Organization of Local Government in Mongolia



Ключевые слова: Монголия, международные связи, государственное управление, местное самоуправление.

Key words: Mongolia, international ties, public administration, local self-government.

Для цитирования: Унэнч ГАНБОЛД, Дэлгэрцэцэг УНУГЭРЭЛ, Дэлгэрцэцэг УНУБИЛЭГТ Алаг Адуут. Организация местного управления в Монголии // Вестник Университета Правительства Москвы. 2023. № 2. С. 36–40.

For citation: Unench GANBOLD, Delgertsetseg UNUGEREL, Delgertsetseg UNUBILEGT Alag Aduut. The Organization of Local Government in Mongolia. *MMGU Herald*, 2023, no. 2, pp. 36-40. (In Russ.).

Второй по значимости (после Конституции) нормативный правовой акт Монголии – закон «Об административно-территориальной единице и ее управлении». Административно-территориальные единицы формируют трехуровневую иерархическую структуру. Органы местного самоуправления представлены (в зависимости от уровня) хурами либо гражданских представителей, либо граждан. Для Монголии характерна централизация местного управления и самоуправления. Важно, чтобы органы местного самоуправления имели полномочия собирать налоги и определять бюджет. Им необходимо постоянно поддерживать обратную связь с гражданами. Для построения такой системы коммуникации планируется использовать средства связи на базе современных цифровых технологий.

The second most significant normative legal act (after the Constitution) of Mongolia is the Law “On administrative territorial unit and its administration.” The administrative territorial units form the three-level hierarchy. Local government bodies are represented (according to the level) by khurals of civil representatives or khurals of citizens. Characteristic of the Mongolian Republic is centralization of local government and self-government. To provide for their effective performance local government structures must have the powers to collect taxes and determine the budget. They must provide the citizens with continuous feedback. To build such system of communication, it is planned to use such means that are based on up-to-date digital technologies.

Актуальность исследования механизмов становления и организации местного управления обоснована текущими демократическими преобразованиями в Монголии. Местное управление в Монголии регулируется Конституцией Монголии и законом «Об административно-территориальной единице и ее управлении» [5]. Первая в истории Монголии Конституция появилась в 1924 г., после смерти императора Богдо-гэгэна VIII. Монархическая структура страны была упразднена, Монголия стала суверенной республикой, и ее независимость была провозглашена Конституцией. Первая Конституция состояла из шести глав, разделенных на 50 статей. Нужно отметить, что при составлении данной Конституции были изучены Конституции таких стран, как Соединенные Штаты Америки, Англия, Бельгия, Норвегия, Россия, Швеция и Япония. Особенность первой Конституции состояла в том, что в ней впервые была провозглашена истинная свобода монгольского народа, описаны структура государства и местной администрации, избирательный порядок, право государственных доходов и расходов.

Вторая Конституция Монгольской Народной Республики была одобрена VIII Великим Народным Собранием 30 июня 1940 г. Она включала 12 глав, разделенных на 95 статей. Специфика этой Конституции состояла в том, что, согласно тексту, высшая власть в Монгольской Народной Республике (МНР) – парламент, а сама республика должна состоять из 15 аймагов и города Улан-Батора. Также в ней описываются общественное устройство страны, Совет Министров МНР, учреждения, которые поддерживают права местного самоуправления, суд

и прокуратура, доходы и расходы МНР, избирательный порядок, основные права и обязанности граждан, порядок внесения изменений в Конституцию МНР.

Третья Конституция Монгольской Народной Республики была одобрена 6 июля 1960 г. Этот документ состоял из 10 глав и 94 статей. Особенность этой Конституции в том, что в предисловии отмечено, что Монгольская Народная Республика «миновала стадию капиталистического развития от феодализма к социализму, произвела большие коренные революционные социально-экономические преобразования, установила новое социалистическое хозяйство, построила социалистические производственные отношения в народном хозяйстве, добилась больших исторических успехов в повышении уровня труда и культуры». Эта Конституция дала толчок развитию страны, переходу ее из статуса сельскохозяйственной в индустриальную и ознаменовала начало особого периода городского развития [1].

Ныне действующая, четвертая, Конституция была принята 13 января 1992 г. Документ состоит из преамбулы и шести глав, разделенных на 70 статей. Конституция Монголии описывает государственное и политическое устройство страны, определяет государственные атрибуты Монголии (герб, флаг, гимн). Конституция 1992 г. провозгласила гражданскую демократическую цель Монгольской Народной Республики: «Построение и развитие демократического общества, основанного на принципах справедливости и национального единства». В демократическом государстве конституция служит основным законом

нации, определяющим принципы управления, права и обязанности граждан и структуру правительства. Исследователи подчеркивают важность укрепления демократии за счет активного участия общественности в государственном управлении [6]. Одной из ключевых целей конституции является совершенствование государственного управления, что необходимо для эффективного управления и защиты прав граждан.

Закон «Об административно-территориальной единице и ее управлении» [5] был принят и вступил в силу в 1992 г. Несколько раз до настоящего момента в него были внесены изменения. В 2020 г. данный закон качественно обновился и в обновленном виде включает шесть глав, 81 статью. Именно этот нормативный правовой акт четко определил систему органов местного самоуправления Монголии [2].

В законе содержится расширенное описание административных образований Монголии. Подробно описаны функции и экономическая основа административно-территориальных единиц, основания и порядок изменения административно-территориальных единиц, система самоуправления и государственного управления, принципы их деятельности, полномочия и организация местных самоуправляющихся организаций, регулирование полномочий губернаторов и т. д.

Согласно государственной Конституции, Монголия является государством с парламентской формой правления. Высший законодательный орган Монголии (парламент) – Великий государственный хурал (Улсын их хурал). Административно-территориальное деление включает 21 регион (аймаг) и столицу. Монгольская столица Улан-Батор представляет собой самостоятельное административное образование, имеющее собственные органы государственной власти и систему управления.

В соответствии с Конституцией, государственная власть на территории страны опирается на комплекс принципов централизации, децентрализации и единства территории. Иерархия административно-территориальных единиц включает три уровня: верхний – уровень аймагов и столицы; средний – сумы (сомоны), районы; нижний – баги, хороо (подрайоны).

Аймаг по своей сути является административно-территориальным образованием, соответствующим по характеру области в унитарных государствах. Каждый аймаг делится на сумы (насчитывается около 330 сумов), сумы состоят из багов (насчитывается 1810 багов). Столица же делится на районы (9 районов) и хороо (наименьшая административно-территориальная единица столицы, всего в Улан-Баторе их 204).

Столица, аймаги, хороо и сумы наделены конституционно-правовым статусом. Они являются самостоятельными субъектами в соответствии с законодательством, при этом образуя единый социально-экономический комплекс. Для каждой из названных единиц законодательно определены своя территория, четкая административная структура, функции и полномочия. Баги и районы не наделены самостоятельностью, но при этом являются независимыми субъектами права.

Города и поселки входят в систему административно-территориального устройства, их правовой статус регулируется законом «О правовом положении городов и поселков» [4].

Одна из существенных особенностей политической системы Монголии – широта полномочий органов местного самоуправления. «Управление административно-территориальной единицей Монголии осуществляется на основе сочетания местного самоуправления с государственным управлением» [3, ст. 59]. Устройство власти тяготеет к французской модели: система самоуправления развита и выражена централизация местного управления и самоуправления. Органам местного самоуправления предоставлены значительные полномочия в вопросах локального значения, входящих в их компетенцию, при том что вышестоящие государственные органы не принимают участия в решении этих вопросов. Такая ситуация возможна в случаях, когда отсутствует прямое регулирование законом.

В аймагах, столице, суммах и районах органы местного самоуправления представлены хурами (собраниями) гражданских представителей, а в багах и хороо – хурами граждан (общественными собраниями).

Хуралы аймагов, столицы, сумов и районов имеют право распоряжаться имуществом и устанавливать налоговые ставки в пределах, установленных законом. Функции местной самоуправляющейся организации и основы бюджетных отношений могут быть определены законом в соответствии с особенностями экономической и социальной жизни территории.

Хуралы аймагов и столицы избираются на четыре года. Численность и порядок избрания представителей этих хуралов, а также сумных и районных хуралов определяются законом.

Вопрос об изменении уровня административно-территориальных единиц входит в компетенцию Великого государственного хурала, который принимает решение на основе данных экономической структуры, численности населения и мнения соответствующего хурала.

Согласно законодательству, главой административно-территориальной единицы является засаг дарга (губернатор). Хуралы разного уровня выдвигают кандидатуру губернатора соответствующего уровня. Кандидатуры губернаторов столицы и аймагов утверждаются Премьер-министром. Губернатор столицы или аймага утверждает губернаторов сумов и районов, которые, в свою очередь, утверждают губернаторов багов и хороо. Согласно статье 60 Конституции Монголии, статьям 56 и 57 закона «Об административно-территориальной единице и ее управлении» [5], все губернаторы избираются сроком на четыре года.

Премьер-министр, вышестоящий губернатор могут не утвердить предложенную кандидатуру на должность главы местного самоуправления, после чего хурал выдвигает нового кандидата. Вместе с тем губернатор вышестоящего уровня не может самостоятельно назначить губернатора нижестоящего уровня без согласия хурала.

Аппарат губернаторов аймагов, столицы, сумов и районов носит название канцелярии, которая осуществляет все необходимое делопроизводство.

В круг вопросов, которые относятся к компетенции органов местного самоуправления, входят, в соответствии с законодательством, социально-экономическое развитие территории, принятие бюджета, контроль финансовых

операций, определение размера налогов и сборов в рамках, установленных законодательством [5]. Кроме того, они осуществляют назначение должностных лиц на пост губернатора и их отзыв и формируют заключение о его деятельности. Эти органы также отвечают за вовлечение населения в процесс решения государственных вопросов, которые находятся в компетенции вышестоящих органов.

В некоторых ситуациях органы местного самоуправления или губернатор принимают от правительства (Великого государственного хурала и Премьер-министра) ряд полномочий, и эта передача сопровождается передачей соответствующего финансирования.

Органы местного самоуправления издают постановления, а губернаторы – распоряжения. Все нормативные правовые акты приводятся в соответствие с законодательством, в первую очередь с Конституцией, Указами Президента, решениями правительства и вышестоящих административных инстанций.

Хуралы осуществляют свою деятельность в основном в форме собраний (заседаний). Собrania (заседания), в свою очередь, проходят в одном из трех видов – как первое собрание, очередное собрание (заседание) либо внеочередное собрание (заседание).

В первом из названных случаев, относящемся к хуралам аймагов, столицы, сумов и районов, в течение 14 дней со дня представления результатов очередных выборов избирательная комиссия этого уровня созывает первое собрание. Данный тип собрания проходит под председательством самого старшего представителя, присутствовавшего на собрании [5, ст. 46.5, 57]. Если в течение 50 дней после объявления первого собрания не решен вопрос о выдвижении кандидатуры губернатора путем созыва первого собрания, и бюджет не утвержден в установленный законом срок, а также если более 60 дней прошло с момента объявления собрания, и собрание не было проведено, то губернатор аймага, столицы, сума, района или же правительство принимает решение о роспуске данного хурала [5, ст. 36].

Очередное собрание проходит регулярно четыре раза в год каждые три месяца.

Внеочередные собрания представителей аймагов, столицы, сумов и хороо могут проводиться по решению хурала, причем не менее 1/3 его представителей должны проголосовать «за» собрание. Внеочередное собрание может состояться также по инициативе совета хурала или председателя хурала. Внеочередные собрания хуралов, багов и хороо проходят по инициативе совета собрания, губернатора либо по предложению не менее чем 10% граждан, имеющих право голоса. Граждане голосуют в письменной форме [5, ст. 46].

Хурал сам устанавливает порядок собрания и утверждает его своим постановлением.

Эффективность работы органов местного самоуправления зависит от четкости в определении их правового статуса, закреплению законодательно, отлаженности и скоординированности восходящих и нисходящих

потоков информации в системе административно-территориального деления. Многое зависит от уровня их правовой и финансовой самостоятельности. Качество работы органов власти местного уровня можно повысить, принимая соответствующие меры. Так, они должны иметь полномочия экономического характера, дающие им право собирать налоги и распределять собранные средства. Эффективным будет государственное управление с опорой на демократические ценности, определяющие активное участие граждан в реализации исполнительной власти государства. Очень важно развивать механизмы информирования населения и обратной связи от местных органов власти. Наконец, необходимо активно проводить цифровизацию процессов организации местного самоуправления.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Джагаева О. А. Конституция МНР 1960 г. – важный этап в развитии монгольской государственности // Проблемы отечественной и всеобщей истории. Элиста: Калмыцкий государственный университет имени Б. Б. Городовикова, 1998. С. 197–205.
2. Жаргалханд Б. Первичные органы местного самоуправления в Монголии // Вестник Бурятского государственного университета. Философия. 2015. № 2. С. 210–214.
3. Монгол улсын үндсэн хууль // Монгол улсын үндсэн хуулийн цэц: [сайт]. URL: https://cons court.gov.mn/?page_id=731 (дата обращения: 18.05.2023).
4. Монгол улсын хууль 1993 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдөр «Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай» // Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем: [сайт]. URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail/532> (дата обращения: 18.05.2023).
5. Монгол улсын хууль 2020 оны 12 сарын 24 өдөр «Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай» // Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем: [сайт]. URL: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16106891904801> (дата обращения: 18.05.2023).
6. Byambachuluun Ts. Current situation of the local governance in Mongolia, possibilities of using the deliberative democracy in the solutions of anticipated problems to local governance // Bulletin of Tuvan State University. 2022. No. 1 (88). P. 19–26.

REFERENCES

1. Dzhaageva O. A. The 1960 Constitution of MPR – a Crucial Stage in the Evolution of Mongolian Statehood. In *Issues of national and world history*. (Pp. 197-205). Elista: Kalmyk State University named after B. B. Gorodovikov Publ., 1998. (In Russ.).
2. Zhargalkhand B. Primary Self-government Bodies in Mongolia. *BSU bulletin. Philosophy*, 2015, no. 2, pp. 210-214. (In Russ.).
3. The Constitution of Mongolia. *The Constitutional Court of Mongolia*: [website]. Available at: https://cons court.gov.mn/?page_id=731 (accessed: 18.05.2023).
4. Law of the State of Mongolia dated December 20, 1993 “On the Legal Status of Cities and Villages”. *Integrated Rights Information System*: [website]. Available at: <https://legalinfo.mn/mn/detail/532> (accessed: 18.05.2023).
5. The Law of Mongolia on December 24, 2020 “On Mongolia’s Administration, Territorial Units, and Their Management”. *Integrated Rights Information System*: [website]. Available at: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16106891904801> (accessed: 18.05.2023).
6. Byambachuluun Ts. Current Situation of the Local Governance in Mongolia, Possibilities of Using the Deliberative Democracy in the Solutions of Anticipated Problems to Local Governance. *Bulletin of Tuvan State University*, 2022, no. 1 (88), pp. 19-26.