

# ЗАРИМ УЛСЫН ХОТЫН МЭРИЙН ЭРХ ЗҮЙН СТАТУС БА ХОТЫН БОНДЫН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ ТАЛААРХ ЛАВЛАГАА

*Д.Халиун, Ц.Болормаа,  
Д.Жигваагүнсэл, Ц.Элбэгзаяа*

## АГУУЛГА

НЭГ. ЗАРИМ УЛСЫН ХОТЫН МЭРИЙН ЭРХ ЗҮЙН СТАТУСЫН ТУХАЙ

ХОЁР. ХОТЫН БОНДЫН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ ТАЛААРХ ЛАВЛАГАА

ХАВСРАЛТ

MOODY'S SUB-SOVEREIGN RATINGS LIST

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

## ЗАРИМ УЛСЫН ХОТЫН МЭРИЙН ЭРХ ЗҮЙН СТАТУСЫН ТУХАЙ БОЛОН ХОТЫН БОНДЫН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ ТАЛААРХ ЛАВЛАГАА

### НЭГ. ЗАРИМ УЛСЫН ХОТЫН МЭРИЙН ЭРХ ЗҮЙН СТАТУСЫН ТУХАЙ

#### Онолын зарим асуудал:

Эрх зүйн тайлбар толь бичгүүдээс үзэхэд хотын захирагч буюу Мэр гэх ойлголт, албан тушаалыг тодорхойлохдоо “**Мэр** (*mayor*) нь АНУ, Их Британи, Франц ба бусад хэд хэдэн улсад муниципалитетийн дээд албан тушаалтан /хотын нутгийн өөрийн удирдлагын тэргүүн/ байна. Мэрийг орон нутаг өөрөө, заримдаа хүн амаас шууд сонгох бөгөөд зарим улсад түүнийг төв засгийн газраас албан тушаалд томилох буюу батална. Франц болон зарим улсад Мэр нь засгийн газрын төлөөлөгч болж, муниципалитетийн засаг захиргааг тэргүүлнэ”<sup>227</sup> гэж тодорхойлсон байна.

Түүнчлэн Жон Хопкинсийн Их Сургуулийн (John’s Hopkins University) доктор, профессор Tom Magstadt-ийн “**Үндэстнүүд ба Засгийн газрууд**” номонд “...Францын өөр нэг арга барил нь сайд нар нь ихэвчлэн томоохон хотуудын мэрийн албыг нэгэн зэрэг хашдаг явдал юм. Тухайлбал, Jacques Chaban – Delmas 1969-1972 онд Ерөнхий сайд байхдаа Бордо хотын мэр, 1986-1988 онд Ерөнхий сайд байхдаа Парис хотын мэрийн албыг давхар хашиж байсан.”<sup>228</sup> тухай тодорхой жишээ иш татсан байдаг. Энэ мэтчилэн олон мэрүүд Засгийн газрын сайд, эсхүл сенатын албыг давхар хашиж байсан туршлагыг олон ном, судалгааны бүтээлүүдэд<sup>229</sup> дурьдсан байна.

ХХ зууны үед АНУ, Их Британи, Ирланд зэрэг улсад нийслэл хотын болон томоохон хотуудын Мэр нь нэгэн зэрэг Засгийн газрын гишүүн, эсхүл парламентын доод танхимын гишүүний албыг давхар хашиж болдог байсан ч “ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэж байна” гэх шалтгаанаар Ирланд болон АНУ-ын зарим мужид сонгуулийн тухай хууль, Нутгийн удирдлагын тухай хууль зэрэг органик хуулиудаар хориглосон байна.

Нөгөө талаас хотын Мэр нь Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд багтаж, Засгийн газрын гишүүн байх асуудал нь “хоёрдмол мандат” /“dual mandat”/-ын асуудлыг хөнддөг. Иймд энэ асуудал нь засгийн газрын гишүүн давхар алба хаших эсэх Үндсэн хуулийн эрх зүйн асуудалтай холбогдох бөгөөд энэ талаар Европын холбооны түвшинд нэлээд судлагдсан байна. Тухайлбал, 2012 онд Венийн Комиссоос гаргасан 54 улсын Үндсэн хуулийн хэмжээнд хийсэн судалгаа<sup>230</sup>-наас үзэхэд Бельги, Босни Герцеговени, БНСУ, Лихтенштэйн, Португал, ОХУ, Сан Марино, Тунис, Алжир зэрэг 9 улсын Үндсэн хуульд Засгийн газрын гишүүний хавсарч үл болох ажил албан тушаалд хориг тавиагүй бөгөөд бусад 45 улсын Үндсэн хуулиар Засгийн газрын гишүүн төрийн бусад алба болон ашгийн төлөөх ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй байхаар заасан байна. Нэр дурьдсан 9 улсаас Бельги нь хоёрдмол мандатын хүчтэй хэлбэр бүхий улс бөгөөд нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын гишүүн нь давхар парламентын гишүүн байх асуудал нээлттэй байдаг байна. Бельгийн Вант Улсын Нутгийн удирдлагын тухай хуульд зааснаар Бельгийн Мэр нь орон нутагтаа Холбооны Засгийн газрыг төлөөлнө гэж заасан байдаг.

Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулиар Засгийн газрын гишүүний хавсарч үл болох ажил, албан тушаалыг тодорхойлоогүй улсын практикт хотын Мэр нь засгийн газрын гишүүн байсан туршлагууд байна.

а

<sup>227</sup> С.Нарангэрэл. “Эрх зүйн эх толь бичиг” анхны хэвлэл. УБ хот, 2007 он. 295 дахь тал.

<sup>228</sup> Tom Magstadt. “Nations and Governments” comparative politics and regional perspective. Sixth edition. 2011. Cengage Learning. 146 дахь тал.

<sup>229</sup> Friedrich Lenger “European cities in the Modern Era 1850-1914”. 2012. Munich. 137 дахь тал.

<sup>230</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)027-e)

Түүнчлэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хувьд Монгол Улсаас онцлог, Холбооны улсуудын төв Засгийн газар нь нийтлэг засгийн газруудаас өргөн бүрэлдэхүүнтэй байх тохиолдол байна. Тухайлбал, Испанийн Вант Улсын Үндсэн хуулийн 98 дугаар зүйлийн 98.1 дэх хэсэгт заасанчлан **“Засгийн газар нь тэргүүн, дэд тэргүүн, сайд нар болон хуулиар тогтоосон бусад гишүүдээс бүрдэнэ. Засгийн газрын бусад гишүүнийг хуулиар тогтооно”** гэж заасан байдаг. Засгийн газрын хуулиар тогтоосон бусад гишүүнд ямар албан тушаалтан багтахыг тодруулах зорилгоор Засгийн газрын тухай хууль, нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тухай хуулийг хайсан ч тус хуулиуд англи хэл дээр олдоогүй юм.

Испанийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагатай холбоотой аливаа харилцааг Нутгийн захиргааны суурь хууль, Мадридын тусгай дэглэм, нийслэлийн статусын тухай хууль зэрэг 7 төрлийн органик хууль<sup>231</sup>-аар зохицуулдаг байна.

Мөн Румын, Польш, Итали, БНХАУ зэрэг улсын засгийн газар өргөтгөсөн бүрэлдэхүүнтэй байх бөгөөд Румын Улсын Засгийн газар нь ерөнхий сайд, сайд нар, хуулиар тогтоосон бусад гишүүдээс бүрддэг.

### **Бусад улсын холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээ:**

Хотын Мэр нь засгийн газрын бүрэлдэхүүнд багтдаг эсэх асуудлыг тодруулахаар Латви, Литва, Польш, Унгар, Румын, Болгар, Чех, Вьетнам, Итали, Ирланд, Франц, Бельги, Казахстан, Кыргыз, Испани, Япон, Канад, Хорват, Серб зэрэг 19 улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тухай болон нийслэл хотын эрх зүйн байдлын тухай холбогдох хуулиудыг үзэхэд “Хотын мэр нь Засгийн газрын гишүүн байна” гэж тодорхойлсон заалт олдсонгүй. Харин Мэр нь “тухайн нутаг дэвсгэртээ засгийн газрын төлөөлөл болно”, “гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байна” гэх мэтчилэнгээр Мэрийн статусыг тогтоосон байна. ХБНГУ-ын Берлин, Хамбург, Бремен хотуудын Мэр нь тухайн нутаг дэвсгэрийн засгийн газрын тэргүүн байна. Нэр дурьдсан 19 улсын нийслэлийн эрх зүйн байдал, нутгийн захиргаатай холбоотой харилцааг зохицуулсан органик хуулиудад Мэрийн статус, Үндсэн хуульд засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг хэрхэн тогтоосныг доорх 7 улсын жишээгээр үзүүлэв.

### **Хотын Мэрийн (mayor) талаарх зохицуулалт**

	Улсын нэр	Хууль	Хотын захирагч (mayor) талаарх хууль эрх зүйн зохицуулалт	Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд ордог эсэх
1	Бельги	Үндсэн хууль <sup>232</sup>	Мэр (Голланд: <i>Burgemeester</i> , Франц: <i>Bourgmestre</i> ; Герман: <i>Bürgermeister</i> ) нь хотын захиргааны тэргүүн байх бөгөөд <b>орон нутгийн түвшинд Бүс нутгийн болон Холбооны Засгийн газрыг төлөөлнө.</b>  Мэр нь өөрийн нутаг дэвсгэрийн	Үндсэн хууль 99 дүгээр зүйл Сайд нарын зөвлөл нь 15 гишүүнээс бүрдэнэ.

а—

<sup>231</sup> Law 7/1985, of April 2nd, regulating the Bases of Local Government;

Organic law 5/1985, of June 19th, on the General Electoral System;

Royal legislative decree 781/1986, of April 18th, approving the amended text of the regulations in force on local government;

Law 18/2001, of December 12th, on budget stability;

Royal legislative decree 2/2004, of March 5th, approving the amended text of the law regulating Local Treasuries;

Law 1/2006, of March 13th, regulating the special organisational system for the municipality of Barcelona;

Law 22/2006, of July 4th, on Capital Status and Special Regime of Madrid.

<sup>232</sup> [https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium\\_2014?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_2014?lang=en)

			засаг захиргаанд нийтийн хэв журам сахиулах үүрэгтэй. Тэрбээр тус бүс нутгийн онцлогоос шалтгаалан Мэрийн коллегийн болон хотын коллегийг даргална. <sup>233</sup>	
2	Польш	-Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хууль 1990 Local self-government act 1990	-Хотын мэр Засгийн газрын гишүүн байх эсэх тухай зохцуулалт байхгүй.	Үндсэн хууль 147.1.Сайд нарын Зөвлөл нь Сайд нарын зөвлөлийн дарга, сайд нараас бүрдэнэ. 147.2.Сайд нарын Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Сайд нарын орлогч дарга нарыг оруулж болно. 147.4.Сайд нарын Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд хуульд тодорхойлсон комиссын дарга нарыг оруулж болно.
3	Румын	- Үндсэн хууль <sup>234</sup>  - Нутгийн нийтийн захиргааны тухай хууль <sup>235</sup>	Румыны муж болон хотын мэрийг “ <i>primar</i> ” гэнэ. Мэр болон орон нутгийн зөвлөлийн эрх үүргийг Орон нутгийн нийтийн захиргааны тухай хуулиар зохицуулдаг.	<b>Үндсэн хууль 102.3. Засгийн газар нь Ерөнхий сайд, сайд нар болон органик хуулиар тодорхойлсон бусад гишүүдээс бүрдэнэ.</b>
4	Чех	Үндсэн хууль <sup>236</sup> Хотын захиргааны тухай хууль <sup>237</sup> (act on Municipalities)	Хотын захиргааны тухай хууль 103 дугаар зүйл. Хотын мэр нь гадаад харилцаанд тухайн орон нутгийг төлөөлнө. Мөн хуулийн 103-108-р зүйлээр хотын Мэрийн үйл ажиллагаа, эрх үүргийг ерөнхийд нь зохицуулсан боловч Засгийн газрын гишүүн байх тухай заалт байхгүй.	ҮХ-ийн 67-р зүйлд зааснаар Засгийн газар нь Ерөнхий сайд, дэд сайд, сайд нараас бүрдэнэ.
5	Болгар	- Үндсэн хууль <sup>238</sup> - Нутгийн өөрийн удирдлага болон нутгийн захиргааны тухай хууль <sup>239</sup>	5-р бүлэг 38 дугаар зүйл.  Хотын Мэр /mayor/ нь орон нутагт гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байна.	ҮХ-ийн 108-р зүйлд зааснаар Сайд нарын зөвлөл нь ерөнхий сайд, дэд сайд, сайд нараас бүрдэнэ.
6	Унгар	-Нутгийн засаг захиргааны тухай хууль <sup>240</sup>	Мэр нь орон нутгийн засаг захиргааны улс төрийн болон захиргааны албыг тэргүүлнэ. Орон нутагт Үндэсний Ассамблейг төлөөлдөг, орон нутгийг хөгжүүлэх бодлогыг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй.	ҮХ-ийн 16.1 Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд ерөнхий сайд, сайд нар байна.

a

<sup>233</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities\\_of\\_Belgium](https://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities_of_Belgium)

<sup>234</sup> [https://www.constituteproject.org/constitution/Romania\\_2003?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en)

<sup>235</sup> Law no. 215/2001 on local public administration- <https://lege5.ro/Gratuit/gmzdzqzuyq/law-no-215-2001-on-local-public-administration/3>

<sup>236</sup> [https://www.constituteproject.org/constitution/Czech\\_Republic\\_2013?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013?lang=en)

<sup>237</sup> <http://www.mvcr.cz/soubor/act-on-municipalities-2000-pdf.aspx>

<sup>238</sup> [https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria\\_2015?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015?lang=en)

<sup>239</sup> <http://www.promise-project.net/wp/wp/project-library/doc/03-Bulgarian-Legislation/Local%20Self-Government%20and%20Local%20Administration%20Act.pdf>

<sup>240</sup> [www.ola-europe.com/...local/...local.../Hongrie\\_systeme\\_local\\_](http://www.ola-europe.com/...local/...local.../Hongrie_systeme_local_)

## ХОЁР. ХОТЫН БОНДЫН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ ТАЛААРХ ЛАВЛАГАА

Орон нутгийн засаг захиргааны (ОНЗЗ)-ны санхүүгийн зах зээлээс авах урт хугацааны зээллэгийн хамгийн түгээмэл хэлбэрүүд нь нийтлэг болон төрөлжсөн банк зэрэг санхүүгийн байгууллагаас авч буй санхүүгийн аж ахуйн нэгжийн зээл (Европ), мөн хотын бонд (АНУ) юм. Дээрх хоёр хэлбэр нь олон улсад түгээмэл хэрэглэгддэг боловч ОНЗЗ-г санхүүгийн зах зээлээс зээл авахыг дотоодын хууль тогтоомжоор хориглох буюу хязгаарлаж болно. Зээл авахыг хориглоогүй ч санхүүгийн зах зээлд оролцоход санхүүгийн удирдлага зохих түвшинд хүрсэн байх, боловсронгуй болсон байх зэрэг шаардлагууд тавигддаг.

Практикт хөгжиж буй орнуудын ОНЗЗ-д зээл авах боломж хэд хэдэн шалтгааны улмаас хязгаарлагдмал байдаг. Тухайлбал, санхүүгийн зах зээл хангалттай хөгжөөгүй, төрөөс ОНЗЗ-нд үзүүлэх бодлогын болон зохицуулалтын дэмжлэг дутмаг, ОНЗЗ-ны зээлийн хариуцлага хүлээх чадвар сул зэрэг шалтгаан бий. ОНЗЗ-ны зээл авах чадвар нь улс төрийн болон санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах явцтай нарийн холбоотой байдаг. Түүнээс гадна дэд бүтцийн санхүүжилтэд шаардлагатай урт хугацааны санхүүжилтийн хувилбарууд ихэнх тохиолдолд хөгжиж буй орнуудад бүрдээгүй байдаг.

Нэлээд оронд ОНЗЗ нь донор байгууллагуудаас санхүүждэг Хотын хөгжлийн сан буюу Хотын дэд бүтцийн сан зэргээр дамжуулан зээл авах боломжтой байдаг боловч дээрх байгууллагууд нь ихэнхдээ тодорхой төрлийн төслүүдийг дэмжих зорилгоор байгуулагдсан байдаг тул ОНЗЗ-ны бүхий л төслүүд, үүнд тэргүүлэх зорилтын төслүүдийг ч мөн санхүүжүүлэх боломжгүй байж болох юм.<sup>241</sup>

### *Хотын бондын гаргаж буй олон улсын туршлагаас*

Хотын бонд буюу municipal bond-ыг муж улс, нийслэл, хот болон засгийн газраас дооших түвшинд улсын аж ахуйн нэгж болон төрийн бусад байгууллагууд өөрийн дэд бүтцийн төслүүдийг санхүүжүүлэх зорилгоор гаргадаг бөгөөд ОНЗЗ-ны санхүүгийн зах зээлээс авах урт хугацааны зээллэгийн түгээмэл хэлбэрийн нэг юм.

АНУ нь Засгийн газраас дооших нэгжийн (*sub-sovereign*) бондын зах зээлийн хэмжээгээр дэлхийд тэргүүлдэг ба 2017 оны байдлаар хотын бондын зах зээлд эзлэх хэмжээ 3,8 триллион ам.доллар байна. Тус улсад 50,000 гаруй муж, хот, эмнэлэг, тусгай дүүрэг болон бусад нэгжүүд хотын үнэт цаас гаргадаг бөгөөд хотын бондын эзэмшигчдийн дунд хувь иргэд, хамтын болон мөнгөний зах зээлийн сан (*money market funds*)-ууд, даатгалын компани болон арилжааны банкууд дийлэнх хувийг эзэлж байна. Хотын бондууд ихэнхдээ зам, гүүр, сургууль, хурдны зам, төмөр замын систем, сургууль, цэвэрлэх байгууламж, ус, цахилгаан хангамж зэрэг дэд бүтцийн төслүүдийг санхүүжүүлэхэд хэрэглэгддэг бөгөөд АНУ-ын хувьд Голден гейт гүүр, Гуверын усан цахилгаан станц, Нью Йорк хотын метро зэрэг томоохон төслүүдийг хотын бондоор санхүүжүүлсэн байдаг. Сүүлийн үеийн томоохон бүтээн байгуулалтын хувьд 2012 онд Калифорни мужийн хууль тогтоох байгууллагаас Сан Франциско болон Лос Анжелес хотуудыг холбосон хурдны төмөр замын 210 км (130 миль) хэсгийг барихад 2,6 тэрбум ам.долларын бонд гаргахыг шийдвэрлэсэн байна. АНУ-д хотын бондын орлогыг холбооны, зарим тохиолдолд мужийн татвараас чөлөөлсөн байсан боловч 2017 оны татварын хуулийн шинэтгэлээр хотын зарим зээллэгийг хязгаарлаж, татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийг бууруулснаар хотын бондын зах зээл 30-40 хувиар хумигдаж болзошгүй гэж тооцоолсон байна.<sup>242</sup>

Канадын хувьд Квебек, Онтарио зэрэг мужууд нь хотын бондоо олон улсын бондын зах зээл дээр 90 гаруй жил арилжаалж байна. Хотын бондууд нь татвараас чөлөөлөгдөхгүй боловч,

а

<sup>241</sup> Орон нутгийн засаг захиргааны хөрөнгө оруулалт, төлөвлөлтийн гарын авлага, <http://documents.worldbank.org/curated/en/654101468149684064/pdf/656000NWP00PUB07B0UDS13CIP00PUBLIC0.p>

<sup>242</sup> US municipal bond sales set to surge as curbs loom in tax reforms, Dec 5, 2017 <https://www.ft.com/content/71cbe636-d979-11e7-a039-c64b1c09b482>

ОНЗЗ-ын санхүүгийн зах зээлээс авах түгээмэл хэрэгслийн нэг юм. Канадын мужууд нь татвар болон бодлогын шийдвэр гаргах эрхийн хувьд Европын орнуудтай харьцуулахад харьцангуй өргөн эрхийг эдэлдэг буюу хүчтэй байдаг бол Европын орнуудын хувьд дээрх эрхийг төв Засгийн газраас хязгаарласан байдаг. Энэ нь Канадын үнэт цаас гаргагчдыг санхүүгийн зах зээлд гаргах боломж бололцоог нэмэгдүүлж, хөрөнгө оруулагчдыг татахад эерэгээр нөлөөлдөг байна. Үүнээс гадна АНУ-ын зах зээлтэй ойрхон байрладгийн хувьд хотын бондын хөгжсөн зах зээлийг ашиглан олон улсад гарах боломж нь нээлттэй байдаг. Түүнчлэн Канадын хотууд нь хөрөнгө оруулагчдыг хамгаалах тал дээр нэлээдгүй анхаардаг бөгөөд хотын бондын баталгааг Канадын Засгийн газраас (Бритиш Колумб мужаас бусад) Хотын санхүүгийн корпораци (*Municipal Finance Corporations*) дамжуулан гаргадаг. Ингэснээр зээлээ төлөх чадвар сул хотуудад үнэт цаасаа зах зээлд гаргах боломжийг бүрдүүлж өгсөн байна.

Европын орнуудын хотын бондын зах зээл нь АНУ-ын дараа орох томоохон зах зээл бөгөөд үнэт цаас гаргагчдын тооны хувьд 1990 – 2017 оны хооронд 19-өөс 28 болтлоо өссөн байна. Тус бүс нутагт Герман, Испани, Итали, Их Британи болон Франц Улсууд нь үнэт цаас гаргагчийн хувьд томд тооцогддог байна. Түүнчлэн Зүүн Европын орнууд болох ОХУ, Словак, Словени, Румын, Эстони зэрэг улсууд нь дэд бүтцийн төслүүдийг санхүүжүүлэхэд хотын бонд гаргаж байна. Европын холбооны хувьд хотын бондын зах зээл тэлж, өргөжиж байгаа хэдий ч нийтлэг болон төрөлжсөн банк зэрэг санхүүгийн байгууллага болон санхүүгийн аж ахуйн нэгжийн зээл нь хотын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр хэвээр байна.

АНУ болон Европтой харьцуулахад дэлхийн бусад бүс нутагт бондын зах зээл нь харьцангуй жижиг байгаа юм. Тэдгээрээс Латин Америкийн бүс нутаг нь давамгайл байр суурийг эзэлж байгаа бөгөөд *sub-sovereign* бондын зах зээлийн хэмжээ 9,1 тэрбум ам.долларт хүрч байгаа юм (2007).

Азийн бүс нутгийн хувьд Япон, Малайз, Өмнөд Солонгос, Энэтхэг, Хятад зэрэг улсууд хотын бонд гаргаж байна. Японы хувьд хотын бондууд нь түгээмэл ашиглагддаг хэрэгсэл бөгөөд сүүлийн жилүүдэд хөрөнгө оруулагчдыг татах зорилгоор нэлээдгүй зохион байгуулалт, шинэтгэл явуулж ирсэн. Үүнд олон нийтэд санал болгож буй бондын хамгийн бага хэмжээг нэмэгдүүлэх, төлбөр тооцооны сүлжээг байгуулах (JBNet) байгуулах, андеррайтенгийн хураамжийг бууруулах, тэдгээрийг зөвхөн дуусгавар болох хугацаанд нь эргүүлэн авах боломжтой болгох зэрэг багтаж байна. Тус бүс нутгийн дэд бүтцийн санхүүжилтийн хэрэгцээ шаардлагатай харьцуулахад маш бага байгаа нь хөгжиж буй орнуудын хувьд эрх зүйн орчин, санхүүгийн зах зээлийн хөгжлөөс ихээхэн хамаарч байна гэж судлаачид үзжээ.

### ***Хотын бондын эрх зүйн зохицуулалт***

Хотын бондын эрх зүйн зохицуулалтын хувьд улс орон бүрт ялгаатай байдлаар зохицуулагдсан байна. Хотын бондын асуудал нь хөрөнгийн зах зээл, орон нутгийн удирдлага, нийтийн санхүү зэрэг олон талын асуудлыг хамардаг учир олон салбарын хууль тогтоомжоор, эсхүл бие даасан хуулиар зохицуулагдаж байна. Тухайлбал, Польш Улсын хувьд хотын бондыг Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хууль (*The Self-Government Act 1990*), Бондын тухай хууль (*The Bonds Act 1995*), Нийтийн асуудлын тухай хууль (*The Public Issue Act 2005*), Нийтийн санхүүгийн тухай хууль (*The Public Finance Act 2009*)-иар, Румын Улсад Орон нутгийн санхүүжилтийн тухай хууль (*The Local Public Finance Law 2006*), Орон нутгийн удирдлагын тухай хууль (*Local Public Administration Law 2001*), Хөрөнгийн зах зээлийн тухай хууль (*Law on Capital Markets 2004*)-иар тус тус зохицуулж байна. Харин Словени Улсад хотын бондын асуудлыг Моргежийн бонд болон хотын бондын тухай хууль (*Mortgage Bond and Municipal Bond Act*)-иар зохицуулсан байна.

### **Польш Улсын туршлага**

Польш Улсын бондын зах зээлийн хөгжлийн суурийг 1995 онд батлагдсан Бондын тухай хууль тавьсан бөгөөд тус хуулиар коммун буюу орон нутагт хөрөнгийн зах зээлд бонд гаргах эрхийг



нээж өгсөн. Польшийн засаг захиргааны нэгжийн бүтэц, зохион байгуулалтад өөрчлөлт орсны дараагаар дээрх хуульд 2000 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулж бонд гаргах эрх бүхий бүх нэгжүүдийн жагсаалтыг гаргасан байна. Үүнд коммун, тойргууд, муж улсууд, бүртгэлтэй аж ахуйн нэгжүүдийн холбоо, нийслэл хот Варшав багтсан байна. Дээрх бонд гаргах эрх бүхий нэгжүүдийг нэг бүлэг болгон тоймлон “орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын нэгж” (*local self-government entity*) гэж нэрлэсэн байна.

Бондын тухай хуульд заасны дагуу бонд гэдэг нь тодорхой хэмжээний мөнгийг тогтоосон хугацааны дараа заасан хүүтэйгээр эргүүлэн төлөхийг амлаж байгааг баталсан үнэт цаасыг хэлдэг. Бонд гаргагч нь орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын нэгж байх тохиолдолд эдгээр бондуудын тусгай шинж чанарыг бий болгох бөгөөд “хотын бонд” гэж нэрлэн бусад бондоос ялгаж өгдөг. Хотын бондын зориулалт, холбогдох эрсдэл зэрэг онцлох шинж чанарыг дараах тодорхойлолт харуулж байна. *Хотын бонд нь орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас тэдгээрийн хууль эрх зүйн хүрээнд хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг санхүүжүүлэх зорилгоор гаргаж буй улсын өрийн үнэт цаас юм.*

Бондын тухай хуулиас гадна орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын нэгжийн бонд гаргах асуудлыг 2009 онд батлагдсан Нийтийн санхүүгийн тухай хуулиар зохицуулж байна. Тус хуулиар орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын нэгжүүд нь тухайн жилийн төсвийн алдагдлыг нөхөх, эсхүл тухайн төсвийн жилийн орлогоос санхүүжүүлэх боломжгүй зардлуудыг санхүүжүүлэх зорилгоор үнэт цаас гаргахыг зөвшөөрсөн байна. Мөн хууль нь орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын нэгжийн өрийн тааз буюу зээлийн тодорхой хязгаарлалтуудыг тогтоож өгсөн байна.<sup>243</sup>

Тухайлбал, 83-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт - орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас гаргасан үнэт цааснаас үүсэх нийт зээл, өр төлбөр нь Төсвийн хуулиар тогтоосон хязгаараас хэтрэхгүй байна.

83-р зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас кредит буюу зээл авах өргөдөл гаргах тохиолдолд, эсхүл орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас үнэт цаас гаргахаар төлөвлөж буй тохиолдолд тухайн байгууллагын гүйцэтгэх засаглалын байгууллага нь бүс нутгийн хяналтын танхимаас (*regional chamber of control*) кредит, эсхүл зээлийг эргэн төлөх буюу үнэт цаасыг эргүүлэн авах чадамж, бололцооны асуудлаар санал, дүгнэлт гаргуулах үүрэг хүлээнэ. Дээрх дүгнэлт нь хөрөнгө оруулагчдад нээлттэй байна.

169-р зүйлд<sup>244</sup>—жилийн нийт зээлийн төлбөр, зээл, баталгааны нийт төлбөр тэдгээр кредитийн хүү, зээлийн хүү, аж ахуйн нэгжээс гаргасан үнэт цаас, тухайн жилийн төсөвт төлөх зардал гаргасан үнэт цаасны эргэн төлөлт нь тухайн төсвийн жилд төлөвлөсөн орлогын 15 хувиас

а\_\_\_\_\_

<sup>243</sup> Local self-government - The Public Finance Act – 2009

-the limited aims of loans & municipality bonds,

- debt limits – 15% (total amount of credit installments may not exceed 15% of the planned revenues in the particular budgetary year) e.g. 50 million € local budget → 8 million € of installments

- 60%(total debt may not exceed 60% of revenues in the particular budgetary year)

-public debt/GDP ≥ 55% → local budget's deficit only for EU projects ^ only 12% limit for annual installments

- public debt/GDP ≥ 60% → no deficit at the local level;

<sup>244</sup> Art. 169 – total annual payments of credits, loans and contingent warrants including interest due on those credits and loans and interest due on discounts applicable to securities issued by the entity, and expenditures payable in a given budgetary year due to redemption of issued securities must not exceed 15 per cent of the entity's revenue planned for a given budgetary year. In the case when the ratio of the country's total public debt and expected payments, due to warrants and guaranties given by public finance entities to the Gross Domestic Product, would exceed 55 per cent, the total credit charges of a given self-government entity mentioned above must not exceed 12 per cent of its planned revenue, unless total charges result from liabilities incurred before the date of announcement of this ratio by the Minister of Finance. The said restrictions are not applied to credits and loans raised due to funds defined by a contract with entities dealing with structural funds or the European Union Cohesion Fund, and also securities issued with such a purpose, warrants and guaranties given to self-government legal persons that perform tasks of a self-government entity using the EU funds;

хэтрэхгүй байна.

Улсын нийт өрийн хүлээгдэж буй төлбөрийн ДНБ-тэй харьцах харьцаа 55 хувиас хэтрэх тохиолдолд дээд дурьдсан орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зээлийн төлбөр Сангийн яамнаас тухайн харьцааг зарлахаас өмнө үүссэн өр төлбөрөөс бусад тохиолдолд 12 хувиас хэтрэхгүй байна. Мөн дээрх хязгаарлалт нь бүтцийн сан, эсхүл Европын Холбооны Нэгдлийн Сангаас авсан кредит, зээл болон ЕХ-ны санхүүжилтийг ашиглаж орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаа явуулан гаргасан үнэт цаас, баталгаа, батлан даалтад хамаарахгүй.

170-р зүйлд – дээрх хязгаарлалтыг үл харгалзан төсвийн жилийн эцсийн байдлаар нийт өрийн хэмжээ тухайн нэгжийн тухайн төсвийн жилд олсон орлогын 60 хувиас хэтрэхгүй байна.



## АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

- С.Нарангэрэл. “Эрх зүйн эх толь бичиг” анхны хэвлэл. УБ хот, 2007 он. 295 дахь тал.
- Tom Magstadt. “Nations and Governments” comparative politics and regional perspective. Sixth edition. 2011. Cengage Learning. 146 дахь тал.
- Friedrich Lenger “European cities in the Modern Era 1850-1914”. 2012. Munich. 137 дахь тал.
- [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)027-e)
- Law 7/1985, of April 2nd, regulating the Bases of Local Government;
- Organic law 5/1985, of June 19th, on the General Electoral System;
- Royal legislative decree 781/1986, of April 18th, approving the amended text of the regulations in force on local government;
- Law 18/2001, of December 12th, on budget stability;
- Royal legislative decree 2/2004, of March 5th, approving the amended text of the law regulating Local Treasuries;
- Law 1/2006, of March 13th, regulating the special organisational system for the municipality of Barcelona;
- Law 22/2006, of July 4th, on Capital Status and Special Regime of Madrid.
- [https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium\\_2014?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_2014?lang=en)
- [https://www.constituteproject.org/constitution/Romania\\_2003?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en)
- Law no. 215/2001 on local public administration- <https://lege5.ro/Gratuit/gmzdnzuty/law-no-215-2001-on-local-public-administration/3>
- [https://www.constituteproject.org/constitution/Czech\\_Republic\\_2013?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013?lang=en)
- <http://www.mvcr.cz/soubor/act-on-municipalities-2000-pdf.aspx>
- [https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria\\_2015?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015?lang=en)
- <http://www.promise-project.net/wp/wp/project-library/doc/03-Bulgarian-Legislation/Local%20Self-Government%20and%20Local%20Administration%20Act.pdf>
- [www.ola-europe.com/...local/...local.../Hongrie\\_systeme\\_local\\_](http://www.ola-europe.com/...local/...local.../Hongrie_systeme_local_)
- <http://business.inquirer.net/166027/developing-the-municipal-bond-market>
- <http://documents.worldbank.org/curated/en/654101468149684064/pdf/656000NWP00PUB07B0UDS13CIP00PUBLIC0.pdf>
- [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902012000600010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902012000600010)
- [http://pdc.ceu.hu/archive/00001591/01/Local\\_borrowing,\\_regulation\\_and\\_practices.pdf](http://pdc.ceu.hu/archive/00001591/01/Local_borrowing,_regulation_and_practices.pdf)
- <http://www.ecbc.eu/uploads/attachements/110/64/3.30%20Slovenia.pdf>
- [https://www.moody.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC\\_124094](https://www.moody.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC_124094)
- <http://documents.worldbank.org/curated/en/654101468149684064/pdf/656000NWP00PUB07B0UDS13CIP00PUBLIC0.pdf>
- <https://www.ft.com/content/71cbe636-d979-11e7-a039-c64b1c09b482>

УИ.МН  
СУДАЛГААНЫ САН