

**МОНГОЛ УЛСАД
АРДЧИЛЛЫГ БЭХЖҮҮЛЭХЭД
ҮНДСЭН ХУУЛИЙН
ГҮЙЦЭТГЭСЭН ҮҮРЭГ:**

ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

**МОНГОЛ УЛСАД АРДЧИЛЛЫГ БЭХЖҮҮЛЭХЭД
ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ГҮЙЦЭТГЭСЭН ҮҮРЭГ:
ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ**

Улаанбаатар хот
2015

Цаасны хэмжээ: В5
Хэвлэлийн хуудас: 9
Хэвлэсэн тоо: 500 ширхэг

“Мөнхийн Үсэг” ХХК-д эхийг бэлтгэж хэвлэв
Улаанбаатар хот
2015 он

ӨМНӨХ ҮГ

Монгол Улсын Их Хурал, Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр (НҮБХХ)-ийн хамтран хэрэгжүүлж буй “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” төслийн хүрээнд ажилласан эрдэмтдийн багаас энэхүү судалгааны тайланг бэлтгэн гаргалаа. Тус багийн бүрэлдэхүүнд Удирдлагын академийн Удирдахуйн ухааны сургуулийн дэд захирал, профессор Ч.Энхбаатар багийн ахлагчаар, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, Монгол Улсын их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн захирал, профессор Д.Солонго, Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Хууль зүйн үйлчилгээний хэлтсийн ахлах зөвлөх П.Амаржаргал, Чикагогийн их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн профессор Том Гинсбург нар ажиллав. НҮБХХ-ийн ажилтан Ц.Даваадулам, Г.Золжаргал нар судалгааны ажлыг гүйцэтгэхэд томоохон хувь нэмэр оруулав.

Судалгааны явцын тайланг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлыг судлах үүрэг бүхий Улсын Их Хурлын Ажлын хэсгийн гишүүд болон Улсын Их Хурлын гишүүн Д.Лүндээжанцан, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, профессор Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Хүний эрх, хуулийн бодлогын зөвлөх Ч.Өнөрбаяр, бие даасан судлаач Д.Ламжав нарт танилцуулж, экспертийн саналыг тусгасан болно. Мөн НҮБХХ-ийн Хөгжлийн бодлогын газрын Ардчилсан засаглалын группын Бодлогын зөвлөх Шелли Инглис, НҮБХХ-ийн төслийн зөвлөх Н.Лувсанжав нар тайлангийн төсөлтэй танилцаж, тайланг сайжруулах талаар үнэтэй зөвлөгөө өгсөн болно.

Монгол Улсын Их Хурлын дэд дарга Л.Цог, Төрийн байгуулалтын Байнгын хорооны дарга А.Бакей, Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга Б.Болдбаатар нарт бидний ажилд дэмжлэг үзүүлж, урам өгч байсанд гүн талархал илэрхийлье.

Тайланд хийсэн дүгнэлт болон илэрхийлсэн үзэл бодол нь Монгол Улсын төр засаг, эсхүл НҮБХХ-ийн байр суурийг илэрхийлээгүй бөгөөд судалгааны дүгнэлтүүдийг 2014 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрөөс өмнөх үйл явдал, баримт нотолгоонд тулгуурлан хийсэн болно. Аливаа алдаатай, ташаа зүйл гарсан бол түүнийг бид хариуцна.

Судлаачдын баг

АГУУЛГА

ТОВЧ АГУУЛГА	6
I. УДИРТГАЛ	8
II. СУДАЛГААНЫ АРГАЧЛАЛ, ҮНЭЛГЭЭНИЙ ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД	10
• Удаан үйлчлэх чадвар	10
• Хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал	11
• Улс төрийн зөрчлийг зохицуулах чадавхи	11
• Төр засаг “дур зоргоороо аашлах” боломжийг хязгаарлах	13
• Төр засгийг эрх мэдэлжүүлэх	14
III. ҮНДСЭН ХУУЛЬ БОЛОВСРУУЛАХ ҮЙЛ ЯВЦ	15
IV. ТӨРИЙН БАЙГУУЛАЛ: ТӨРИЙН ЭРХ МЭДЛИЙН ТОГТОЛЦОО	19
• Удиртгал	19
• 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсаны дараах улс төрийн үйл явц	20
• Парламент ба Засгийн газар хоорондын харилцаа	21
• Улсын Их Хурал	28
- Удиртгал	28
- Парламентын эрх мэдэл практикт	31
- Улсын Их Хурлын дарга	32
- Парламентын хяналт	33
- Дүгнэлт	36
• Ерөнхийлөгч	36
- Удиртгал	36
- Ерөнхийлөгчийн сонгууль	37
- Хориг тавих эрх мэдэл	40
- Томилгоо хийх эрх мэдэл	41
- Хууль санаачлах ба зарлиг гаргах бүрэн эрх	41
- Ерөнхийлөгчийн бусад эрх мэдэл	42
• Засгийн газар	42
- Удиртгал	42
- Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа, тогтвортой байдал	43
- Засгийн газрын үндсэн бүтэц, зохион байгуулалт	45
- Дүгнэлт	46
• Сонгууль, улс төрийн нам, улс төрийн мөчлөг (цикл)	47
- Сонгуулийн хэмнэл (ритм)	48
- Сонгогчдын ирц	49
- Сонгох эрх	50
- Шууд бус ерөнхийлөгчийн сонгууль	52
- Шууд ардчилал	53
• Төрийн байгууллын ерөнхий үнэлгээ	54
V. ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦОО: ХАЛДАШГҮЙ БАЙДАЛ	57
• Удиртгал	57
• Үндсэн хуулийн Цэцийн үүрэг	58
• Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх	59
• Харьцуулсан шинжилгээ	61

VI. НУТГИЙН УДИРДЛАГА	63
• Удиртгал	63
• Төсөл боловсруулах үйл явц	63
• Одоогийн тогтолцоо	64
• Хяналт-тэнцвэрийн тогтолцоо	67
• Чиг үүргийн хуваарилалт	70
• Нутгийн удирдлагын бие даасан байдал	70
• Дүгнэлт	71
VII. ШҮҮХИЙН ТОГТОЛЦОО, ЦЭЦ, ШҮҮХИЙН ХЯНАЛТ	73
• Үндсэн хуулийн цэц	73
- Удиртгал	73
- Төсөл боловсруулах үйл явц	73
- Зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа	75
- Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа	76
- Парламенттай харилцах	78
• Шүүх, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл	80
- Удиртгал	80
- Шүүхийн ерөнхий зөвлөл	81
- Хэрэг хянан шийдвэрлэх үйл явц	83
- Эрх мэдлийг хязгаарласан эрх зүйн зохицуулалтын бодит хэрэгжилт	84
VIII. ХҮНИЙ ЭРХ БА ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙ	85
• Олон улсын эрх зүй	85
• Хүний эрх	85
- Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх	86
- Цөөнхийн эрх	86
- Эвлэлдэн нэгдэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөө	87
- НҮБ-ын Хүний эрхийн ээлжит, нэгдсэн хэлэлцүүлэг (Universal Periodic Review – UPR)	88
IX. ОНЦ БАЙДАЛ ЗАРЛАХ БҮРЭН ЭРХ БА ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛ	90
• Онц байдал	90
• Үндэсний аюулгүй байдал	90
X. ҮНДСЭН ХУУЛЬ БА ЭДИЙН ЗАСАГ	92
• Удиртгал	92
• Тэгш бус байдал болон эдийн засгийн өсөлт	93
• Байгалийн баялаг ба эдийн засгийн хөгжил	94
XI. НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ	98
• Удиртгал	98
• Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаарх Монгол Улсын түүхэн туршлага	99
XII. ДҮГНЭЛТ	102
XIII. ҮНДСЭН ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТАЛААРХ ЗӨВЛӨМЖИЙН ХУРААНГУЙ	105

1. Монгол Улс ардчилсан тогтолцоонд шилжих шилжилтийн үндэс болсон Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992 оны нэгдүгээр сард батлагдсанаас хойш хорь гаруй жил өнгөрчээ. Монгол Улсын Их Хурал, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс захиалан хийлгэсэн уг судалгаанд Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдал, түүний төслийг боловсруулах үйл явцад дүн шинжилгээ хийж, төрийн эрх мэдлийн тогтолцоо, хяналтын институцийг авч үзэхийн зэрэгцээ хүний эрх, онцгой байдлын талаарх заалтууд, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журам зэрэг тусгайлсан сэдвүүдээр судалгааг хийлээ. Сэдэв тус бүрийг гүнзгий судлахад баримт материал хангалтгүй байсны улмаас бид улс төрийн тогтолцоо, төрийн байгуулалтай холбоотой асуудлуудад гол анхаарлаа хандуулав. Түүнчлэн төр засгийн хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал, улс төрийн зөрчлийг зохицуулах чадавхи, төр засаг “дур зоргоороо аашлах” боломжийг хязгаарлах, төр засгийг эрх мэдэлжүүлэх гэсэн хэд хэдэн “гадаад” шалгуураар Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд үнэлгээ өгсөн болно. Бид Үндсэн хууль эхний хоёр шалгуурын хувьд үүргээ сайн гүйцэтгэж, харин гурав ба дөрөвдэх шалгуурын хувьд засч залруулах шаардлага байгаа хэмээн дүгнэв. 1992 оны Үндсэн хууль ерөнхийдөө анх дэвшүүлсэн зорилтдоо хүрсэн хэмээн дүгнэж байна. Монгол Улс хөгжлийн шинэ шатанд гарахын хамт цаашид харгалзан үзвэл зохих зарим асуудлыг тодорхойлон гаргав.
2. Аливаа үндсэн хууль түүнийг анх боловсруулагчдын бүрэн тооцоолж чадаагүй сорилтой тулгардаг. Монгол Улсын хувьд хоёр сорилтой тулгарсан. Нэгдүгээрт, Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албыг давхар хаших эсэх тухай асуудлыг Үндсэн хуулийн цэц 1996 онд хэлэлцэж, гүйцэтгэх ба хууль тогтоох эрх мэдлийг тусгаарлахаар шийдвэрлэснээс хойш энэ асуудал улс төрчдийн анхаарлын төвд байсаар байна. Анх Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх явцад энэ асуудал товч хөндөгдсөн боловч практикт ийм их маргаан дагуулна хэмээн хэн ч урьдчилж төсөөлөөгүй юм. Хоёрдугаарт, эрдэс баялгийн нөөцийг илрүүлсэн нь Монгол Улсын эдийн засгийн бүтцийг үндсээр нь өөрчилж, урьдчилж төсөөлөөгүй олон тулгамдсан асуудлыг бий болгож, түүнийг зөв зүйтэй шийдвэрлэх нь засаглалын тогтолцоонд том сорил болж байна. Монгол Улс энэ сорилыг амжилттай даван туулж чадах эсэх нь ойрын ирээдүйн тулгамдсан асуудал болно.
3. Үндсэн хууль бүр нийгмийн хөгжлийг даган өөрчлөгдөх шаардлагатай байдаг. Монголын өнөөгийн нийгэм нь Үндсэн хуулийг боловсруулж байсан 1991 оны үеэс ихээхэн өөрчлөгджээ. Эдүгээ өрнөж байгаа улс төрийн мэтгэлцээн нь Үндсэн хуульд оруулах цөөн өөрчлөлтийн хүрээнд эргэлдэж байна. Бидний судалгаа энэхүү мэтгэлцээнд нэмэлт мэдээлэл болно хэмээн найдахын зэрэгцээ Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар шийдвэрлэсэн тохиолдолд харгалзан үзэж болох үндэслэлүүдийг гаргахыг зорьж ажиллав. Түүнчлэн Монгол Улсын

өмнө тулгараад байгаа сорилуудыг шийдвэрлэхэд одоогийн Үндсэн хуулийн нөөц бололцоог илүү өргөн ашиглах боломж бий гэдгийг тэмдэглэж байна. Эдгээр сорилын нэлээдийг органик хуулиуд болон улс төрийн гол хүчнүүдийн зөвшилцлөөр илэрхийлэгдэх улс төрийн практик үйл ажиллагааны хүрээнд шийдвэрлэх боломжтой.

4. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаар бидний зүгээс гаргаж байгаа санал, зөвлөмжүүдийг энэхүү тайлангийн төгсгөлд тоймлон оруулав. Улсын Их Хурал хууль батлах, Засгийн газарт хяналт тавих гол чиг үүрэгтээ үйл ажиллагаагаа төвлөрүүлэхийн тулд Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албыг давхар хашихыг хязгаарласан өөрчлөлт хийх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Улсын Их Хурлын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг хоёр жилийн завсартайгаар явуулах нь харгалзаж болох өөрчлөлт хэмээн үзэж судлахыг санал болгож байна. Түүнчлэн нутгийн удирдлагын тогтолцоо ба Үндсэн хуулийн цэцийн эрх хэмжээг эргэн харахын зэрэгцээ Үндсэн хуулийн үг хэллэгийг улам тодорхой болгох зорилгоор бусад жижиг засвар хийхийг санал болгож байна. Эдгээр өөрчлөлт нь Монгол Улсын Үндсэн хууль урт хугацаанд амьдрах ул суурьтай үндсийг бүрдүүлнэ хэмээн итгэж байна.

I. УДИРТГАЛ

5. Монголын улс төрийн тогтолцоо нь Азийн бүс нутагт ардчиллыг тогтоосон амжилттай жишээ хэмээн тооцогдож, зүй ёсоор анхаарал татсаар ирсэн билээ. Монгол Улс 1990 оноос хойш үндсэн хуулийн шинэчлэлийг тайван замаар хийж, ардчилсан сонгуулийг хэд хэдэн удаа явуулаад байна. Улсын Их Хурлын 2008 оны сонгуулийг эс тооцвол эдгээр сонгууль хэвийн болж өнгөрсөн. Хүний эрхийг дээдлэх, хэвлэлийн эрх чөлөөг тогтоох, улс төрийн шударга өрсөлдөөн бий болгох чиглэлээр томоохон ахиц гарсан. Эдгээр нь ардчилалд шилжихэд ардчилал, нийгмийн олон ургальч байдлыг тогтоосон өмнөх түүх шаардлагатай гэж зарим хүмүүс үздэгтэй харьцуулахад “урьдач нөхцөлийг бүрдүүлэхгүйгээр”¹ үндсэн хуулийн ардчиллыг шинээр тунхаглан хөгжүүлсэн гайхамшигтай ололт юм.
6. Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг Ерөнхийлөгч П.Очирбат тэргүүлж, нэрт хуульч Б.Чимид нарийн бичгийн даргаар нь ажиллаж, олон намын төлөөллөөс бүрдсэн 20 гишүүнтэй комисс 1990-1992 онд хийж, төслийг Улсын Бага Хурлаар 4 удаа, олон нийтээр 3 сар хэлэлцүүлж, Ардын Их Хурлаар 1991 оны сүүлээр 70 гаруй хоног хэлэлцэн, 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-нд шинэ Үндсэн хуулийг батлан тунхагласан юм.
7. 1992 оны Үндсэн хуулийн хүрээнд Монгол Улсад ардчиллыг тогтоох үйл явц өрнөсөн билээ. Энэхүү Үндсэн хууль хорь гаруй жил үйлчилж байгаа нь өөрөө томоохон ололт юм. Учир нь ихэнх орны үндсэн хууль ийм удаан үйлчилдэггүй.² Үндсэн хуулийн ерөнхий зорилт нь ардчилсан нийгэмд шилжих, хүний эрхийг хамгаалах, зах зээлийн эдийн засгийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн эрх зүйн үндсийг бий болгох явдал байсан гэж энэ үйл явцад гар бие оролцсон хүмүүс дүгнэжээ. Зөвлөлтийн хүчтэй нөлөөлөлд хэдэн арван жил байсны дараа Монгол Улсын нэн шинэ түүхэнд анх удаа жинхэнэ бие даасан улс төрийн тогтолцоог төлөвшүүлэх нь түүний зорилго байв. Эдгээр зорилтыг Үндсэн хуулийн оршил болгон: “Монголын ард түмэн бид: улсынхаа тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлж, хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс, үндэснийхээ эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдэлж, төрт ёс, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөж, хүн төрөлхтөний соёл иргэншлийн ололтыг хүндэтгэн үзэж, эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно” гэж тодорхойлсон юм. Ямар ч хэмжүүрээр авч үзсэн, Үндсэн хууль эдгээр зорилтыг амжилттай хэрэгжүүлжээ. Монгол Улсад ардчилал бэхжиж, эдийн засаг хөгжсөн.

1 Стивен Фиш, Монгол улс: Урьдач нөхцөлгүй ардчилал, *9 Journal of Democracy* 127 (1998).

2 Закари Элкинс, Том Гинсбург, Жэймс Мелтон, Улс орнуудын үндсэн хуулийн удаан үйлчлэх чадвар, Кэмбриж (2009). Дээрх баримтаас харахад, 1789 оноос хойш батлагдсан бүх улс орны үндсэн хуулийн 25% нь 6 жил, 50% нь 15 жил хүрэлгүй өөрчлөгдөж байсан бөгөөд зөвхөн 25% нь 32 жил хүртэл өөрчлөлтгүй үйлчилжээ. Бүс нутгуудын хувьд сонирхолтой ялгаа харагдаж байгаа бөгөөд Баруун Европын үндсэн хуулиуд илүү удаан амьдрах чадвартай бол Латин Америкийнх илүү богино настай байжээ. Зүүн Азийн орнуудын үндсэн хууль 1945 оноос хойш тогтвортой үйлчлэх хандлагатай болжээ.

Ээлжит сонгуулиар засгийн эрх мэдэл улс төрийн хүчнүүдийн хооронд шилжиж байв. Үндсэн хуулийн заалтын дагуу шинэ институциуд бүрэлдэн тогтов. Монгол Улс хэдэн зууны турш тэмцэж ирсэн тусгаар тогтнолоо олон улсын түвшинд баталгаажуулж чадсан.

8. Шинэ Үндсэн хуулийн дэглэм үйлчилсэн хорь гаруй жилийн хугацаанд Монгол Улс ихээхэн өөрчлөгдлөө. Олон намын тогтолцоо бүрэлдэж, улс төрийн болон төрийн институци хөгжин бэхжиж, эдийн засаг өсч, эрдэс баялгийн олборлолт эдийн засгийн бүтцийг эрс өөрчлөв. Олон улсын валютын сан Монголын нэг хүн амд ногдох ДНБ 2018 он гэхэд гурав дахин өснө гэсэн урьдчилсан тооцоо гаргажээ.³ Хүн амын 45 хувийг өмнөх социалист нийгмийн талаар төсөөлөлгүй, 25 хүртэлх насны хүүхэд, залуучууд эзэлж байна. Эдгээр өөрчлөлт нь Монголын нийгэм дэх Үндсэн хуулийн ач холбогдлыг хэвээр хадгалахын тулд түүний хэрэгжилтэд дүгнэлт хийх тохиромжтой цаг ирснийг харуулж байна.
9. Монгол Улсад эрдэс баялгийн нөөцийг шинээр илрүүлсэн нь ихээхэн итгэл найдвар төрүүлэхийн хажуугаар шинэ сорилтыг бий болгов. Эрдэс баялгийн ашиглалттай холбоотойгоор Засгийн газрын болон улс төрийн хүрээнд гарч байгаа ашиг сонирхлын зөрчил, популист улс төр хийх хандлага, орлогын тэгш бус хуваарилалтын асуудал нь улс төрийн тогтолцоонд зөрчлийг шийдвэрлэхийг шаардсан шинэ сорил болж байна. Монгол Улсын улс төрийн намын тогтолцоо нь бодлогоор бус, харин нийгмийн дээд давхаргын хоорондох өрсөлдөөн болсон хэмээн зарим хүмүүс үзэж байна. Нийгмийн тэгш бус байдал 1992 оноос хойш сөрөг хүчин зүйл байсан төдийгүй улам өсөн нэмэгдэж байна. Элит хэсэг нь улам хөрөнгөжихийн хэрээр ажилгүйдлийн түвшин өндөр буюу 10 хувь байгаагийн дотор дөрвөн залуу хүн тутмын нэг нь ажилгүй байна. Ядуурлын түвшин 27.3 хувь байна⁴. Энэ нь ирээдүйд Үндсэн хуулийг эргэн авч үзэхэд зайлшгүй харгалзах нөхцөл байдал юм. Энэ асуудлыг шийдвэрлэж эс чадвал эдийн засаг, нийгмийн тэгш бус байдал нь үндсэн хуулийн болон засаглалын тогтолцооны хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдалд сөргөөр нөлөөлж болзошгүй.
10. Монгол Улсын Их Хурал, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс захиалан хийлгэсэн уг судалгаанд 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд үнэлэлт дүгнэлт өглөө. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх талаарх мэтгэлцээнд хувь нэмэр оруулах зорилго тавьсан хэдий ч энэ талаар гарч буй саналуудыг тусгайлан судлаагүй болно. Харин Үндсэн хуулийн дагуу дэвшүүлэн тавьсан зорилтууд болон гадаад хүчин зүйлсийн хүрээнд тогтолцоо ерөнхийдөө хэрхэн ажилласан байдалд үнэлэлт, дүгнэлт өгөхийг зорилоо. Баримт материал, цаг хугацаа болон хүн хүчний хязгаарлалтын улмаас бид сэдэв бүрийг адил хэмжээнд хөндөж судалсангүй, харин улс төрийн тогтолцоо, төрийн байгуулалттай холбоотой асуудлуудад гол анхаарлаа хандуулсан болно. Үүний дээр Үндсэн хуулийн зарим асуудлыг тоо баримттайгаар илүү гүнзгий судлах шаардлагатай болохыг тэмдэглэж байна.

3 Олон улсын валютын сан. 2012. Монгол Улсын тайлан. #12/320. ОУВС: Вашингтон. 2013 оны 7 сарын 29-нд татаж авсан: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12320.pdf>

4 Үндэсний статистикийн газрын мэдээ, 2013 он

II. СУДАЛГААНЫ АРГАЧЛАЛ, ҮНЭЛГЭЭНИЙ ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД

11. Монгол Улсын туршлагыг авч хэлэлцэхийн өмнө бид аливаа үндсэн хуулийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтүүдийг ерөнхийд нь тодорхойлохыг зорив. Үндсэн хууль төрийн эрх мэдлийн хүрээг тогтоож, төр ба иргэний харилцааг зохицуулахаас биш, аливаа шийдвэр болон үйл ажиллагаа бүрийг зааж зааварладаггүй болохыг хүлээн зөвшөөрөх нь чухал. Бид дүн шинжилгээ хийхдээ үндсэн хуулийн хийж чадах зүйлс дээр төвлөрөхийн хамт түүний зохицуулж эс чадах зүйлсэд мөн анхаарал хандуулав. Бодлогын буруу сонголт бүрийн төлөө үндсэн хуулийг буруутгах, эсхүл хийгдсэн сайн зүйл болгоны төлөө түүнийг сайшаан магтах нь зохисгүй юм.
12. Үндсэн хуулийн үр дагавар ба түүгээр баталгаажуулсан төрийн эрх мэдлийн тогтолцоонд бид гол анхаарлаа төвлөрүүлэв. Гэхдээ Үндсэн хуулийн гадуур орхигдсон зарим асуудлыг мөн судалж, үндсэн хуулийн зохицуулалтын хүрээнд хамруулсан бол байдал хэрхэн өөрчлөгдөх байсныг давхар авч үзлээ. Үндсэн хуультай холбоотой зарим хууль тогтоомж, шүүхийн шийдвэрийг авч судалсан боловч бид эрх зүйн болон улс төрийн тогтолцоог бүхэлд нь дүгнэсэнгүй, харин 1992 оны Үндсэн хуулийн сонголт үр дүнд нь хэрхэн нөлөөлсөн асуудлаар судалгааны хүрээг хязгаарласан болно.
13. Үндсэн хууль олон чиг үүрэгтэй болохыг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй.⁵ Хэрэгжилтийн байдалд үнэлгээ өгөхөд эдгээр чиг үүргийг харгалзан үзэх нь чухал.
14. Үндсэн хуульд өөрийнх нь нэр томъёо, үг хэллэгтэй харьцуулан үнэлгээ өгч болно. Үндсэн хуульд дурдагдсан байгууллагуудыг байгуулсан уу? Эдгээрийн амлалт биелсэн үү? Үндсэн хууль илүү өргөн хүрээний зорилтуудыг дэвшүүлэн тавьдаг учраас гадаад өнцгөөс харсан үнэлгээ хийж болно. Ийнхүү өргөн утгаар тодорхойлсон, аливаа үндсэн хууль амжилттай хэрэгжих таван шалгуур буюу удаан үйлчлэх чадвар, хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал, улс төрийн зөрчлийг зохицуулах чадавхи, төр засаг “дур зоргоороо аашлах” боломжийг хязгаарлах, төр засгийг эрх мэдэлжүүлэх гэсэн шалгуурыг санал болгож байна. Дараагийн хэсэгт эдгээрийг тус бүрт нь авч хэлэлцэх бөгөөд тайлангийн төгсгөлд дахин авч үзнэ.

Удаан үйлчлэх чадвар

15. Үндсэн хуулийн амжилтын нэг энгийн хэмжүүр нь түүний удаан үйлчлэх чадвар (*endurance*) гэдэг нь ойлгомжтой. Бодит амьдралаас тасархай үндсэн хууль нь түүнийг өөрчлөх, халж солих шахалт шаардлагатай үргэлж тулгардаг. Үндсэн хууль боловсруулагчдын анх төсөөлж байсан зорилгод хүрэхийн тулд тодорхой хэмжээний тогтвортой байдал шаардлагатай. Үндсэн хуулийн удаан

⁵ Том Гинсбург ба Алберто Симпсер, Захиргаадлын дэглэм дэх үндсэн хуулиуд, Оршлын бүлэг (Кэмбриж 2014).

үйлчлэх чадвар ба улс төрийн бусад үр дүн хоорондоо харилцан хамааралтай байдаг.⁶ Гэхдээ үндсэн хууль амжилттай хэрэгжсэн эсэхийг дан ганц удаан үйлчлэх чадвараар хэмжих нь учир дутагдалтай. Муу үндсэн хууль он удаан жил үйлчилж, эсхүл ямар ч үр нөлөө байхгүй, үндсэн хууль байгаа үгүй нь мэдэгдэхгүй оршоор байж болно. Ямар ч үндсэн хуульд үр нөлөөтэй үйлчлэх хамгийн доод хугацаа (4-5 жил) байх шаардлагатай гэдэг нь ойлгомжтой ч заримдаа гадаад хүчин зүйл сайн үндсэн хуулийг ч эвдэж болно. Иймд үндсэн хуулийн амжилтыг үнэлэхэд удаан үйлчлэх чадварыг түүний үр нөлөөг илтгэх бусад шалгууртай хослуулан хэрэглэх нь зүйтэй. Үндсэн хууль зүгээр нэг цаас биш, иргэдэд хамааралтай баримт бичиг болж чадсан эсэх нь хамгийн чухал асуудал юм.

Хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал

16. Төрийн эрх мэдлийн тогтолцоо амжилттай хэрэгжихэд түүний хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдлыг бий болгох зарим механизм шаардлагатай байдаг. Төр засгийн үйл ажиллагаанд иргэд сэтгэл дундуур байх нь богино хугацаанд бодлогын санаачилгыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулж болно. Харин урт хугацаанд, хууль ёсны бус төр засаг эрх мэдлээ хадгалахын тулд дарангуйллын арга хэрэгслийг ашиглах хандлага илүү байдаг. Үндсэн хууль бол хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал (*legitimacy*) бий болгох хүчирхэг хэрэгсэл юм. Үндсэн хууль нийтлэг санаа бодлыг тусгасан хэм хэмжээг тогтоох замаар иргэдийн дунд нэгдмэл хүсэл зоригийг бий болгох, улс төрийн үйл ажиллагаан дахь оролцоог нэмэгдүүлэхэд тусалж болно. Үндсэн хууль хэл, шашин шүтлэг зэрэг иргэдийн үндсэн эрхийн баталгааг бий болгодог. Мөн төрөө хүндэтгэх бэлгэ тэмдгийн үнэт зүйлсийг агуулж байдаг.
17. Сайн үндсэн хууль бол иргэд тухайн засгийн газрын бодлоготой санал нийлэхгүй байлаа ч хүлээн зөвшөөрдөг улс төрийн системийг бүрдүүлж чаддаг. Энэ утгаар авч үзвэл, хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал бий болгож байгааг үнэлэх нэг шалгуур нь иргэд үндсэн хуулийн болон тухайн засгийн газрын нэр хүндийг хэрхэн ялгаатайгаар үнэлж байгааг харуулах явдал юм. Гэхдээ аль ч орны хувьд ийм баримтыг олж тогтооход бэрхшээлтэй байх нь ойлгомжтой. Түүнчлэн үндсэн хуулийн дэглэм шинээр тогтсон, эсхүл улс төрийн дэглэмийн өөрчлөлт хийгээд удаагүй байгаа улсуудын иргэдийн хувьд үндсэн хуулийн хууль ёсны байдал ба түүний үндсэн дээр бүрдсэн төр засгийн үйл ажиллагааг хооронд нь ялгаж салгаж ойлгоход хүндрэлтэй байж болно. Гэсэн хэдий ч онолын түвшинд улс төрийн өрсөлдөөнд ялагдсан хүчин хүртэл тоглоомын дүрмийг хүлээн зөвшөөрөхүйц хууль ёсны төр засгийг бүрдүүлж, нийгмийн дэг журмыг тогтоож байгаа байдлаар нь үндсэн хуулийг үнэлж болно. Үндсэн хуулийг иргэд хэрхэн үзэж байгаа нь хамгийн эцсийн шалгуур юм.

Улс төрийн зөрчлийг зохицуулах чадавхи

18. Аливаа нийгэмд улс төрийн маргаан зайлшгүй гардаг. Асуудал нь иймэрхүү

⁶ Закари Элкинс, Том Гинсбург, Жэймс Мелтон, Улс орнуудын үндсэн хуулийн амьдрах чадвар, Кэмбриж (2009).

маргааныг илэрхийлэх арга зам, шийдвэрлэх механизм байгаа эсэхэд оршино. Сайн үндсэн хууль бол зөрчлийг гудамжны тэмцлээр бус, харин албан ёсны улс төрийн болон маргаан шийдвэрлэх механизмаар дамжуулан зохицуулах боломж олгодог. Эдгээр нь мөн иргэдийн эрхийг хамгаалж, улс төрийн санал зөрүүтэй байдал үүсэх боломжийг бууруулдаг. Эдгээр чиг үүрэг нь наад зах нь төр засгийн институцийг бүрдүүлж, тэр нь ажиллагаатай байхыг шаарддаг. Ийм механизм бүрдээгүй нөхцөлд үндсэн хууль улс төрийн зөрчлийг зохицуулах үүргээ гүйцэтгэж чадахгүй байгаа нь илт харагддаг бөгөөд энэ нь зөрчлийн дараа дахин сэргэж буй улсуудын хувьд чухал асуудал юм. Хэрэв улс төрийн зөрчил иргэний дайн, террорист халдлага, эмх замбараагүй байдал, эсхүл үндсэн хуулиар байгуулагдсан төр засгийн эсрэг олон нийтийн жагсаал цуглааны хэлбэрээр илэрч байгаа бол улс төрийн зөрчлийг үр нөлөөтэй зохицуулах механизм үгүйлэгдэж байна гэсэн үг.

19. Үндсэн хуулийг боловсруулах үйл явц зарим тохиолдолд, ялангуяа улс төрийн зарим хүчний оролцоогүйгээр хийгдсэн тохиолдолд нийгмийн зөрчлийг хурцатгаж болно. Жишээлбэл, 2012 онд Египтэд болсон үйл явдал нь Ерөнхийлөгч асан Мохамед Морсид үнэнч хүч ба Египтийн нийгэм дэх түүнд үл итгэгчдийн хооронд нийгмийн гүн хагарал үүссэний илрэл байсан юм. Тус Улсын Үндсэн хуулийг 2012 онд батлахад зөвшилцөл бий болоогүйгээр барахгүй ямар хууль журам ашиглах нь тодорхойгүй байсан нь хүчирхийлэл, дарангуйлал гаарах, хууль ёсны байдал үгүйлэгдсэн үр дүнд хүргэсэн нь тодорхой байна. Үүний эсрэгээр, үндсэн хуулийг боловсруулах үйл явцад өргөн хүрээний оролцоог хангаснаар өөр хоорондоо эвлэршгүй дайсагнагч талууд хүртэл суурь дүрэм журам дээр тохиролцож, санал зөрүүтэй байдлаа улс төрийн албан ёсны институциар дамжуулан илэрхийлэх боломж бий болдог.
20. Улс төрийн зөрчлийг бууруулах, зохицуулах гол арга зам нь сонгуульд ялагдсаны улмаас амсах хохирлыг багасгах механизм юм.⁷ Хэрэв үндсэн хууль нь хэнд боловч (улс төрийн бүлэг, үндэстэн ястны тодорхой бүлэг, дарангуйлагч) албан тушаалд очсоныхоо дараа бусдаас давуу эрх эдлэх боломжийг олгох юм бол эрх мэдэлгүй хоцорсон хүмүүс үндсэн хуулийн хүрээнд өрсөлдөх сонирхолгүй болдог. Улс төрд ялагдал хүлээх үнэ хэт өндөр байх тохиолдолд албан тушаалтнууд улс төрийн эрх мэдлээ зузаатгах, эсхүл албан тушаалтайгаа зууралдах байдлаар хариу барьдаг. Иймд ялалт байгуулсан этгээдэд хэт их эрх мэдэл өгөхгүй байх нөхцөлийг хангах нь үндсэн хуулийн ардчиллын үндсэн зорилго юм. Улс төрийн институци болон үндсэн хуулийн эрх аль аль нь энэ үүргийг гүйцэтгэхэд дэмжлэг болдог.
21. Улс төрийн институцийг зөвхөн байгуулаад орхих нь хангалтгүй юм. Сайтар бодож тунгаалгүй байгуулсан парламентын байгууллагууд, эсхүл бий болгосон сонгуулийн дүрэм журам нь төлөөллийн шинэ хэлбэрийг бий болгож болох авч хуваагдлыг улам гүнзгийрүүлж, далд зөрчлийг хурцатгаж болно. Үндсэн

7 Том Гинсбург ба Азиз Хак, Афганистаны Үндсэн хууль 10 жилийн ой дээрээ: Үндсэн хууль юуг чадах, юуг эс чадах вэ? *Journal of Democracy* January 2014; Барри Веингаст, Ардчилал ба хууль дээдлэх ёс, *American Political Science Review*, 1997.

хуулийн сайтар нягтлаагүй, ойлгомжгүй, бүрэн бус үг хэллэг зөрчлийн шинэ эх үүсвэр болж болно. Товчоор хэлбэл, үндсэн хууль боловсруулагчдын үүрэг нь нэгэнт байгаа зөрчлийг хурцатгахгүй, эсхүл шинэ зөрчил үүсгэхгүйгээр зөрчлийг зохицуулах дүрэм журам, механизмыг бий болгох явдал юм. Улс төрийн зөрчлийг бүр мөсөн арилгах боломжгүй гэдгийг хүлээн зөвшөөрсний үндсэн дээр зөрчлийг зохицуулах чадвараар нь үндсэн хуульд үнэлгээ өгч болно.

Төр засаг “дур зоргоороо аашлах” боломжийг хязгаарлах

22. Үндсэн хуульт ёсны үндсэн зорилго нь төр засаг болон тэнд ажиллах давуу эрхтэй албан тушаалтнууд өөрсдөөсөө илүү иргэдийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг хангах явдал юм. Эдийн засагчдын нэрлэдэг “агентын зардал” (*agency costs*) нь төрийн албан тушаалтан хувийн ашиг хонжоо хөөх, эсхүл ажлаас хойш суух, улс төрийн эрхээ зузаатгахыг оролдох, аливаа нам, эсхүл албан тушаалтан хууль ёсны бүрэн эрхийн хугацаанаас цааш эрх мэдлээ хадгалж үлдэхийг санаархах зэрэг олон хэлбэрээр илэрдэг. Төр засгаас иргэдийн эрхэд халдах нь үүний нэг хэлбэр юм. Нөгөөтэйгүүр, төрийн албан тушаалтан албан тушаалаа хөрөнгөжих эх үүсвэр болгон ашиглах замаар нийгмийг хохироодог авлигын асуудал байна. Эрх мэдлийг хуваарилах, бүрэн эрхийн хугацааг тогтоох, авлигатай тэмцэх комиссыг байгуулах зэрэг үндсэн хуулийн институци болон үзэл баримтлал нь төр засгийн ийнхүү ашиг хонжоо хайх боломжийг хязгаарлахад чиглэдэг. Үндсэн хуулийн зарчмыг чанд мөрдүүлэх зорилгоор үндсэн хуульд хяналтын механизм болон хяналт-тэнцвэрийн тогтолцоог суулгадаг.⁸ Үндсэн хууль бол төр засгийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, буруутай этгээдийг сонгуульт албан тушаалаас хугацаанаас нь өмнө чөлөөлөх, шүүхээс эрүүгийн болон иргэний хариуцлага хүлээлгэх, эсхүл эрх мэдлийг нь хязгаарлах зэрэг шийтгэл оногдуулах механизмыг агуулах учиртай. Төр засаг “дур зоргоороо аашлах” боломжийг бууруулахад засгийн газар нь дүрэм журмыг мөрддөг, шүүх нь төвийг сахисан байдлаар хуулийг сахиулах нөхцөлийг хангадаг хууль дээдлэх ёс чухал үүрэгтэй.
23. Төр засаг “дур зоргоороо аашлах” боломжийг хязгаарлах нэг хэмжүүр нь засгийн газар солигдох явдал бөгөөд засгийн газар үүргээ сайн гүйцэтгэж чадаагүй тохиолдолд огцордог байх нь зүй ёсны асуудал юм. Бүрэн эрхийн хугацааг нь хуулиар тогтоосон улс төрийн албан тушаалтан уг хугацаа нь дуусмагц албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөж байгаа эсэхийг ажиглаж болно. (Зарим тохиолдолд бүрэн эрхийн хугацааг хуулиар сунгаж болох боловч тухайн албан тушаалтанд байнгын нөхцөл олгоогүй тохиолдолд энэ нь үндсэн хуулийн бүтэлгүйтлийн шинж биш юм.)
24. Өөр нэг хэмжүүр нь авлигын түвшин юм. Улс төрийн өндөр албан тушаалтан, төрийн албан хаагчид оролцсон авлигыг хязгаарлах, бууруулах зохицуулалт үндсэн хуульд зайлшгүй байх шаардлагатай. Иймээс үндсэн хуулийн зохицуулалт хүчтэй байгаа газар авлигаас урьдчилан сэргийлэх ажилд ахиц гарч, харин

⁸ Жулиан Кокот ба Мартин Каспар, Үндсэн хуулийн үр нөлөөг хангах нь, Харьцуулсан үндсэн хууль судлалын Оксфордын гарын авлага, Оксфордын их сургуулийн хэвлэл, 2012.

сул байгаа газар авлига улам газар авна хэмээн төсөөлж болно. Түүнчлэн төр засгийн эрх мэдлийг хязгаарлахад чиглэсэн арга хэмжээний үр нөлөөг авч үзэх нь зүйтэй. Парламентын хяналт, мөрдөн шалгах ажиллагаа, авлигад өртсөн албан тушаалтныг огцруулах зэрэг нь бүгд энэ чиглэлд олж байгаа амжилтын үзүүлэлт юм.

Төр засгийг эрх мэдэлжүүлэх

25. Төр засгийн “дур зоргоороо аашлах” боломжийг хязгаарлахын зэрэгцээ түүний хэрэгжүүлж чадах зүйл дээр нь хангалттай эрх мэдэл олгох учиртай. Төр засгийн оршин тогтнох утга нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, эдийн засгийг хөгжүүлэх, байгаль орчныг хамгаалах зэрэг зах зээлийн арга хэрэгслээр хэрэгжүүлэх боломжгүй үйлчилгээ үзүүлэхэд оршино. Эдийн засагчид үүнийг “нийтийн бараа” (*public goods*) гэж нэрлэдэг. Засгийн газар тухайн нөхцөл байдалд чухам ямар үйлчилгээ үзүүлэх вэ гэдгийг иргэдийн эрэлт хэрэгцээнд үндэслэн тодорхойлох нь хамгийн оновчтой юм. Цаашилбал, тодорхой үйлчилгээг Засгийн газрын аль түвшинд үзүүлэх нь тохиромжтой вэ гэдгийг шийдэх хэрэгтэй. Зарим үйлчилгээг (эрүүл мэндийн даатгал гэх мэт) үндэсний түвшинд үзүүлэх нь хамгийн тохиромжтой байхад зарим нь орон нутгийн түвшинд илүү тохиромжтой байдаг (газар ашиглах зөвшөөрөл олгох гэх мэт). Зохицуулалтын үр нөлөөтэй хүрээг тогтоох, иргэдийн эрэлт хүсэлтэд нийцсэн бодлого боловсруулах үйл явцыг зохих түвшинд бий болгох, аюулгүй байдлын албаны (цагдаа, зэвсэгт хүчин) ажиллагааг дарангуйллаас ангид байлгах замаар үндсэн хууль дээрх үйл явцад тус болж болно. Мэдээжийн хэрэг эдгээр салбарт гарч байгаа үр дүнгийн ихэнх нь тухайн үндсэн хуулийн зохицуулалттай шууд хамааралгүй байж болох ч ерөнхий үр дүнг үнэлэхэд чухал ач холбогдолтой.

III. ҮНДСЭН ХУУЛЬ БОЛОВСРУУЛАХ ҮЙЛ ЯВЦ

26. Монгол Улсын түүхэнд 1924, 1940, 1960 онуудад Үндсэн хууль батлагдаж байсан бөгөөд 1992 оны Үндсэн хууль нь дөрөвдэх Үндсэн хууль юм.⁹ Шинэ Үндсэн хуулийг боловсруулах үйл явц 1989 оны 12 дугаар сард нэг намын ноёрхлын эсрэг олныг хамарсан эсэргүүцлийн хөдөлгөөний дараа эхэлсэн юм. Энэ нь эрх баригч Монгол Ардын Хувьсгалт Намыг шинэтгэлийн шуурхай арга хэмжээ авахад хүргэж, тус намын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга Ж.Батмөнх огцорч, түүний оронд П.Очирбат Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн даргаар сонгогдсон. 1960 оны Үндсэн хуульд 1990 оны 5 дугаар сард нэмэлт оруулсан нь парламентыг байгуулах, олон намын оролцоотой сонгууль явуулах, шинэ үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах асуудлыг багтаажээ.¹⁰ Ардын Их Хурлыг тойргоос сонгогдох депутатуудын бүрэлдэхүүнтэй байгуулж, түүний бүрэн эрхэд улсын Ерөнхийлөгчийг сонгох, шинэ Үндсэн хуулийг батлах, түүнчлэн хууль тогтоох байгууллага болох Улсын Бага Хурлын гишүүдийг сонгохоор тусгажээ.¹¹
27. Сонгууль 1990 оны 7 дугаар сард явагдаж, түүний үр дүнгээр шинэ парламент, шинэ засгийн газар байгуулагдсан. Ерөнхийлөгч П.Очирбатаар ахлуулсан 20 гишүүн бүхий Үндсэн хуулийг боловсруулах комиссын зэрэгцээ Хүний эрх (ахлагч Л.Цог), Төрийн байгуулал (ахлагч С.Баяр), Эдийн засаг, нийгмийн асуудал (ахлагч М.Энхсайхан), Эрх зүй (ахлагч Ж.Амарсанаа) гэсэн дөрвөн ажлын хэсгийг байгуулжээ. Үйл явц нь Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах, Улсын Бага Хурлаар хэлэлцүүлж батлуулах, Ардын Их Хурлаар батлах зэрэг үе шатуудтай байхаар төлөвлөжээ.
28. Үндсэн хууль боловсруулах комисс 100 гаруй орны үндсэн хуулийг харьцуулах зэргээр өргөн хүрээтэй судалгаа явуулсан. Мөн хуулийн төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлэхэд иргэд давхардсан тоогоор 200 гаруй мянган санал гаргасан гэсэн мэдээлэл байна.¹² Комиссын гишүүд хэд хэдэн оронд айлчилж туршлага судалжээ. Комиссын гишүүдийн дунд ерөнхийлөгчийн, эсхүл парламентын тогтолцоотой байх уу гэдэг нь маргааны гол сэдэв байв. Гэхдээ ерөнхийлөгчийн тогтолцоог нэг хүний гарт хэмжээлшгүй эрхийг хугацаагүй төвлөрүүлдэг байсан өмнөх тогтолцоотой төстэй хэмээн үзэж парламентын тогтолцоонд илүү санал өгчээ. Төсөл боловсруулагчид эрх мэдлийг тусгаарласан, хяналт-тэнцвэр бүрдүүлсэн, хүний эрхийг дээдэлсэн тогтолцоог бий болгохыг зорьж байв. Үүний зэрэгцээ

9 Аливаа үндсэн хуульд өмнөх үндсэн хуулиудын уламжлал чухал нөлөөтэй байдаг. Монгол Улсын хувьд төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг анх Ардын түр засгийн газар ба Богд хааны хооронд 1921 онд байгуулсан Тангаргийн гэрээнд тусгаж, тус тусын эрх мэдэл, үүргийн заагийг тогтоож байжээ. Богд хаан 1924 онд насан эцэслэх хүртлээ төрийн тэргүүн байсан бол Ардын түр засгийн газар хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байв. Д. Лүндээжанцан, Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт: Онол, практикийн асуудал, 2000, 179 дэх тал.

10 БНМАУ-ын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн тухай Ж. Амарсанаа, О. Батсайхан, Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичгийн эмхтгэл, 339 дэх тал. Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулахад тухайн үед Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгч гишүүн байсан хуульч Б.Чимид гол үүрэг гүйцэтгэсэн юм.

11 Улсын Бага Хурал нь 1924 ба 1940 оны Үндсэн хуулийн дагуу Улсын Их Хуралтай хамт оршин тогтнож байсан боловч 1960 оны Үндсэн хуулиар түүнийг татан буулгасан.

12 Ж.Амарсанаа, Монголын эрх зүйн тогтолцооны өнөөгийн байдал, цаашдын хандлага, “Эрх зүй”, 1(1): 126 (2011)

иргэд парламентын тогтолцоог илүүтэй дэмжиж байна гэсэн судалгааны дүн гарчээ. Зарим гишүүд нь ерөнхийлөгчийг төрийн төлөөлөгч, төрийн бэлгэ тэмдэг гэж үзэн ард түмнээс шууд сонгох ерөнхийлөгчийн тогтолцоог санал болгож байв. Зарим гишүүд нь шууд сонгогдох ерөнхийлөгч нэг намын эрх ашигт үйлчилж, дахин нэг намын ноёрхол тогтох боломжтой хэмээн анхааруулж байв.¹³

29. Төсөл боловсруулах явцад анхаарал татсан бусад асуудал нь нутгийн удирдлагын тогтолцоо ямар байх, парламент хоёр танхимтай байх эсэх, бурхны шашны үүрэг зэрэг асуудал байлаа. Бурхны шашныг дахин төрийн шашин болгох саналаас татгалзсан боловч Үндсэн хуульд төр нь шашнаа хүндэтгэх агуулга бүхий үг хэллэг орсон.
30. Улсын Бага Хурлаар хэлэлцэгдсэн Үндсэн хуулийн төсөл 1991 оны 5 дугаар сард бэлэн болж, засварлаж боловсруулсан эхийг 6 дугаар сард хэвлэн нийтэлж 9 дүгээр сарын 1 хүртэл олон нийтээр хэлэлцүүлэхээр болжээ. Төслийг өргөн хүрээнд тарааж иргэдэд орон нутгийн Хурлаар дамжуулан саналаа өгөх боломж олгов.¹⁴ 1991 оны 5 ба 6 дугаар сард боловсруулсан төслүүдийг Чингис хааны хуулийн нэрээр “Их цааз” гэж нэрлэжээ. Уг төсөлд зааснаар, Улсын Их Хурал нь нэг танхимтай байх, гишүүдийн бүрэн эрхийн хугацаа 6 жил, тэдгээрийн тал нь сэлгээ маягаар гурван жил тутам сонгогдож байхаар заажээ. Шүүхийн хараат бус байдлын тухайд 1991 оны 5 дугаар сарын төсөл нь Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга Ерөнхийлөгч байхаар тогтож байсан бол 6 дугаар сарын төсөл нь энэ үүргийг Үндсэн хуулийн цэцийн даргад шилжүүлсэн байна.
31. Нутгийн удирдлага, ялангуяа засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн асуудал ихээхэн маргаан дагуулж байв. Социализмын үеийн аж ахуйн зохион байгуулалтыг дагасан засаг захиргааны хуваарийг өөрчлөх, эдийн засгийг бүсчлэн хөгжүүлэх, эдийн засгийн хувьд бие дааж хөгжих боломжгүй сумдыг нэгтгэх шаардлага байгааг хэлэлцээд 9 аймаг бүхий хуучин тогтолцоог сэргээх хувилбар, мөн төсөл боловсруулах комиссын гишүүдийн дунд 7 аймаг байх тухай яригдаж байгаад эцэст нь аймгуудыг нэгтгэн зохион байгуулах эдийн засгийн болон сэтгэл зүйн бодит нөхцөл хараахан бүрдээгүй гэсэн үндэслэлээр өмнөх үеийн аймаг, сумын тогтолцоог хэвээр хадгалахаар шийдвэрлэжээ.
32. Гадаадын шинжээчид, үүний дотор Хуульчдын олон улсын комисс ба Азийн сангийн шинжээчид 1991 оны зун төсөлтэй танилцаж санал өгчээ. 1991 оны намар Үндсэн хуулийн асуудлаар олон улсын бага хурал зохион байгуулж нэмэлт санал авчээ. Төслийг эцэслэн боловсруулахад эдгээр бүх санал хувь нэмрээ оруулсан.¹⁵ Улсын Бага Хурал 1991 оны намар төслийг албан ёсоор хэлэлцэж дэмжсэн байна.
33. Төслийг Ардын Их Хуралд 1991 оны 11 дүгээр сарын 11-нд илгээсэн. Төслийг хэлэлцэж батлах хугацааг 3 долоо хоног байхаар төлөвлөж байсан боловч

13 Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал (Нэгдүгээр дэвтэр), УБ, 2008, 16 дахь тал

14 БНМАУ-ын Бага хурлын 1991 оны 5 сарын 25-ны 35 тоот тогтоолын дагуу Үндсэн хуулийн төслийг 6 дугаар сарын 10-наас 9 дүгээр сарын 1 хүртэл олон нийтээр хэлэлцүүлэхээр хэвлэн нийтлэх шийдвэр гарчээ. Үндсэн хуулийг боловсруулах комисс, Засгийн газар, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, тэдгээрийн дарга нарт уг ажлыг зохион байгуулахыг даалгажээ. Ж.Амарсанаа, Үндсэн хуулийг үндэслэгчид, 113 дахь тал.

15 Эдгээр саналын дотроос зарим нь Үндсэн хуулийн тогтолцоонд Засгийн газар сул байгааг тэмдэглэсэн байна.

хэлэлцүүлэг нийт 76 хоног үргэлжлэв. Ардын Их Хурлын депутатуудын хамгийн их анхаарал татаж, ихээхэн цаг хугацаа зарцуулсан асуудлын дотор улсын бэлгэ тэмдэг, улсын нэр Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс хэвээр байх эсэх тухай асуудал байв. Түүнчлэн үндсэн хуулийн нэрний асуудал нэлээд удаан хэлэлцэгдэж, эцэст нь “Үндсэн хууль” гэсэн нэр дээр тогтов.

34. Ардын Их Хурлын хэлэлцүүлгийн явцад улс төрийн тогтолцоонд томоохон үр дагавартай зарим өөрчлөлтийг хийжээ. Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн хугацааг 6 жилээс 4 жил болгон өөрчилж, гишүүдийн тоо ба мөн хоёр танхимтай байх эсэх асуудлыг авч хэлэлцсэний эцэст нэг танхимтай байхаар тогтжээ. Ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой байх асуудлыг хэлэлцэж түр хугацаанд хүлээн зөвшөөрсөн боловч шууд бус сонгогддог ерөнхийлөгчтэй, парламентын тогтолцоотой байх санал дахин гарч иржээ. Улс төрийн тогтолцооны эцсийн хувилбар нь ерөнхийлөгч нь ард түмнээс шууд сонгогддог, ерөнхий сайдын тэргүүлсэн Засгийн газар нь парламентад хариуцан тайлагнадаг хагас-ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой төстэй улс төрийн тогтолцоо байв. Өнөө үед мэтгэлцээний гол сэдэв болж байгаа асуудалтай холбон авч үзвэл, Ардын Их Хурал нь Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх явцдаа Засгийн газрын гишүүд бүгдээрээ, эсхүл Улсын Бага Хурлаас байгуулсан Засгийн газрын гишүүд шиг гуравны нэг нь парламентын гишүүн байх шаардлага тогтоох эсэх асуудлыг хэлэлцсэн нь сонирхол татаж байна. Гэвч эцсийн төсөлд энэ талын ямар ч зохицуулалт хийгдээгүй байна.
35. Үндсэн хууль боловсруулах ажиллагаанд үнэлэлт дүгнэлт өгөх юм бол, Улсын Бага Хурлын боловсруулсан төсөлд Ардын Их Хурлаас оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүд нь засаглалын тогтолцооны уялдааг бага зэрэг алдагдуулсан гэж үзэж болно. Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн хугацаа дөрөв, эсхүл зургаан жил байхаас үл хамааран бүрэн эрхийн хугацаанд гишүүдэд сэлгээ хийх сонгуулийн системээс татгалзаж, Улсын Их Хурал дөрвөн жил тутамд бүрэн бүрэлдэхүүнээр солигдох болсон нь дараа дараагийн жилүүдэд, ялангуяа 2000 онд улс төрийн хүч огцом солигдох үр дагаварт хүргэсэн. Цэвэр парламентын тогтолцооны оронд хагас-ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой төстэй загварыг сонгосон хувилбарт өгсөн үнэлгээг тайлангийн дараагийн хэсгүүдэд авч хэлэлцэнэ. Ерөнхийлөгчийг шууд бус сонгодог тогтолцоог шууд сонгодог болгон хожим өөрчлөлт оруулахдаа Үндсэн хуулийн зарим заалтыг бүрхэг үлдээсэн. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх талаар ихээхэн маргасан хэрнээ Үндсэн хуульд “тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн шийдвэрлэнэ” хэмээн үлдээсэн. Орон нутгийн иргэд оршин суугаа засаг захиргааны нэгжээ татан буулгах саналыг тэр бүр дэмжихгүй учраас энэ заалт нь засаг захиргааны шинэтгэлийг гацаанд оруулсан хэмээн өнөө хэр шүүмжлэгдэж байна.
36. Ардын Их Хурал шинэ Үндсэн хуулийг боловсруулахад идэвхтэй үүрэг гүйцэтгэсэн бөгөөд энэ нь гишүүд үүрэг хариуцлагаа ухамсарлан оролцсонтой холбоотой юм. Ардын Их Хурал нь Монголын түүхэнд анх удаа ардчилсан сонгуулиар байгуулагдсан парламент байсан боловч 1990 оны сонгуулиас эхлээд 1991 оны сүүл хүртэл төрийн үйл хэрэгт түүний оролцоо бага байв. Үндсэн хуулийн

төслийг боловсруулахад Улсын Бага Хурал зонхилох үүрэг гүйцэтгэсэн бөгөөд хэрэв Ардын Их Хурлын оролцоог явцын дунд сайтар хангасан бол төгсгөлийн шатанд огцом өөрчлөлт гарах боломж багасах байсан болов уу. Гэсэн хэдий ч Ардын Их Хурлаар дамжуулан өргөн оролцоог хангасан үйл явцын үр дүнд зарим дорвитой өөрчлөлт хийгдэж, Монгол Улсын түүхэнд анх удаа Үндсэн хуулийг ардчилсан замаар бүтээсэн билээ.

37. Үндсэн хуулийг боловсруулах үйл явцад оролцооны гүйцэтгэх үүргийг элсэн цагаар дүрслэх нь бий.¹⁶ Үйл явцын эхэнд төсөл боловсруулагчдыг сонгоход олон нийт өргөнөөр оролцож, үйл явцын дунд шатанд тухайн орны улс төрийн гол ашиг сонирхлыг төлөөлсөн жижиг бүлэг харьцангуй хаалттай орчинд үндсэн хуулийн зүйл, заалтуудыг томъёолдог. Төгсгөлийн шатанд дахин өргөн ашиг сонирхлын төлөөллийг оролцуулах шаардлагатай болдог. Монголд үндсэн хуулийг батлах үйл явц яг энэ дүр зургийн дагуу болж өнгөрсөн. Ардын Их Хурлын сонгууль нь жинхэнэ утгаараа нээлттэй сонгууль байсан бөгөөд Монгол Ардын Хувьсгалт Нам (МАХН) олонхийн саналыг авсан юм. Сөрөг хүчин төсөл боловсруулахад идэвхтэй үүрэг гүйцэтгэж, сүүлийн шатанд 400 гаруй депутаттай Ардын Их Хурал оролцсон юм.
38. Үндсэн хуулийн шилжилт Монгол Улсад богино хугацаанд, хэвийн явагдсан. Төсөл боловсруулахад тус улсын шилдэг хуульчид оролцжээ. Анхны төслийг 8 сар гаруйн хугацаанд бэлэн болгож, Үндсэн хуулийг боловсруулах комиссыг байгуулахаас эхлээд батлах хүртэл 15 сар зарцуулсан нь ихэнх улсын практикт харьцуулахад богино хугацаа юм. Хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг тус улсын оюуны нөөц, өргөн оролцоон дээр түшиглэн хийсэн.
39. Улс төрийн соёлын нөлөө ба улс төрийн зайлшгүй шалтгааны улмаас Үндсэн хуульд 1940, 1960 оны үндсэн хуулиудаас улбаатай социализмын агуулгатай зарим заалт орсон нь илэрхий. Парламентын бүрэн эрхийн асуудал бол үүний нэг жишээ юм. Үндсэн хуулийн Хорьдугаар зүйлд “Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн” хэмээн заасныг Дөрөвдүгээр бүлэгт дэлгэрэнгүй үнэлж дүгнэнэ.
40. Харьцуулсан судалгаанд үндэслэн товчоор дүгнэхэд, Үндсэн хуулийг боловсруулах үйл явц амжилттай явагдсан. Ардчилал, зах зээлийн нийгэмд шилжих шилжилтийг хөнгөвчлөхийн тулд тус улсын шилдэг боловсон хүчин гар нийлж ажилласан. Зарим улсад үндсэн хууль боловсруулах явцад шинэ зөрчил үүссэн гашуун туршлага Монголд давтагдаагүй юм.

¹⁶ Жон Элстер, Хууль тогтоох байгууллагын оновчтой дизайн,
http://download2.cerimes.fr/canalu/documents/cerimes/UPL55488_Elster.pdf

IV. ТӨРИЙН БАЙГУУЛАЛ: ТӨРИЙН ЭРХ МЭДЛИЙН ТОГТОЛЦОО

УДИРТГАЛ

41. Монгол Улсын удирдлагын тогтолцоо нь мөн чанарын хувьд парламентын, эсхүл хагас-ерөнхийлөгчийн хосолсон засаглалтай эсэх талаар монгол эрдэмтэн, судлаачид харилцан адилгүй ойлголттой байна. Харьцуулсан улс төр судалдаг эрдэмтдийн хувьд ерөнхийлөгчийн-парламентын-хосолсон гэсэн зааг маш чухал байж ирсэн ч, сүүлийн үед тухайн тогтолцооны доторх ялгаатай хувилбаруудыг илүү онцлох болсон бөгөөд үүгээрээ нэршил тийм ч чухал зүйл биш гэдгийг илэрхийлэх болжээ.¹⁷ Төрийн байгууллын тогтолцоон дахь эрх мэдлийн тэнцвэр аажимдаа хууль ба практикийн аль алинд өөрчлөгдөж ирсэн. Энд 2000 онд оруулсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг мөн дурдах хэрэгтэй (доор дэлгэрэнгүй авч үзнэ). Ийнхүү нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан ч олонхийн үзэж байгаагаар, одоогийн тогтолцоо нь парламентын засаглалын шинжийг илүү агуулсан байна. Учир нь Засгийн газар нь парламентын итгэлээс хамааралтай юм.¹⁸ Монгол Улсыг парламентын бүгд найрамдах улс гэдгийг улс төрчид, улс төр судлаачид, эрх зүйчид, эрдэмтдийн олонхи нь хүлээн зөвшөөрдөг. Харин зарим эрдэмтэн Монгол Улсыг хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой гэж үзэх нь бий.¹⁹ Практик дээр Монгол Улсад Засгийн газар нь их, бага хэмжээгээр парламентын шинж агуулсан (зарим нь парламентын гишүүн) болон тийм шинж агуулаагүй (парламентаас гишүүнгүй) байж ирсэн. Үүнийг доор тухайлан авч үзэв. Нэршлээс хамааралгүйгээр, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн бүтцийн хүрээнд авч үзвэл нэг танхимтай парламент бол хамгийн хүчтэй байгууллага болох нь маргаангүй юм.
42. Ерөнхийлөгчийн сонгодог засаглал нь эрх мэдлийг нэг хүний гарт төвлөрүүлж социализмын үеийн алдаанд хүргэж болзошгүй гэсэн болгоомжлол байсан учраас тус загвараас татгалзжээ. Үүний зэрэгцээ хүчтэй удирдагчидтай байсан монголын уламжлалаас шалтгаалан зарим хүмүүс ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч болсон шууд сонгогддог ерөнхийлөгчтэй байх нь зөв хэмээн маргаж байв.
43. Үндсэн хуульд томъёолсон Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл нь тухайн үед төсөл боловсруулагчдын жишиг болгон авсан Францын 5 дугаар Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгчийнхөөс сул байна. Франц ба Монгол Улсын ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг: 1) тус тусын үндсэн хуулиар хоёр улсын ерөнхийлөгчид олгогдсон адил эрх мэдэл; 2) зөвхөн Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид олгогдсон эрх мэдэл; 3) зөвхөн Франц Улсын Ерөнхийлөгчид олгогдсон эрх мэдэл гэсэн гурван зүйлээр харьцуулан үзье. Эхний төрөлд ерөнхийлөгч зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байх; Ерөнхий сайдыг томилоход тодорхой үүрэг гүйцэтгэх (Монгол

17 Хосе Чейбуб, Закари Элкинс, Том Гинсбург, Ерөнхийлөгчийн болон Парламентын тогтолцооноос цааш, *British Journal of Political Science*, 2013.

18 Л.Мөнх-Эрдэнэ, “Монгол Улсын улс төрийн тогтолцооны шилжилт: Хагас парламентаас парламентын тогтолцоо руу” хэмээх өгүүллэдээ маш сайн шинжилгээ хийсэн бөгөөд тогтолцоо нь практикт парламентын болжээ хэмээн дүгнэжээ. *Asian Survey*, Vol. 50, Number 2, 311-334 дэх тал; Л. Мөнх-Эрдэнэ “Монголд хэн засагладаг вэ?”, Улаанбаатар.

19 Д.Чулуунжав. Либеральчлал ба ардчиллын нөхцөл дэх Монголын төрийн тогтолцоо, байгууламж, засаглал, үйл ажиллагааны хууль эрх, улс төр, философийн орчин үеийн тулгуур асуудлууд (1990-2009 он), УБ., 2009, 317-326 дахь талыг үзнэ үү.

Улсын хувьд олонхи суудал авсан нам,эвслийн саналыг оруулна); хуульд хориг тавих;онц байдал зарлах (Монгол Улсын хувьд хууль тогтоох байгууллага нь батална); уучлал үзүүлэх; хууль тогтоох байгууллагын онцгой чуулган хуралдуулах санаачилга гаргах; элчин сайдыг томилох, итгэмжлэх жуух бичиг хүлээн авах; Үндсэн хуулийн цэцийн зарим гишүүдийг томилуулахаар санал болгох зэрэг адил бүрэн эрхтэй байна. Франц Улсын Ерөнхийлөгчөөс ялгаатай нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрхтэй. Харьцуулбал, Франц Улсын Ерөнхийлөгч засгийн газарт шууд хамааралтай илүү олон бүрэн эрхийг эдэлдэг. Засгийн газрыг бүрдүүлэхэд илүү оролцоотой бөгөөд гишүүдийг нь томилох, мөн сайд нарын зөвлөлийг тэргүүлэх, иргэний болон цэргийн албанд томилох, Үндсэн хуулийн зөвлөлд хуулийн төслийг хянуулахаар өргөн барих эрхтэй.

44. Иймээс Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл Францын Ерөнхийлөгчийнхтэй харьцуулбал арай сул юм. Энэ сонголтыг Ерөнхийлөгч нам бус институци байж ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч, төрийн тэргүүн байх үүднээс хийжээ. Ийнхүү Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн ихэнх нь ёс суртахуун, бэлгэдлийн шинжтэй эрх мэдлээс урган гарсан байна. Энэ нь парламентын бүгд найрамдах улсын тогтолцоон дахь ерөнхийлөгчийн үүрэгтэй нийцэж байгаа юм.

1992 ОНЫ ҮНДСЭН ХУУЛЬ БАТЛАГДСАНЫ ДАРААХ УЛС ТӨРИЙН ҮЙЛ ЯВЦ

45. Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн байгууллын загвар нь бусад улсын адил намын тогтолцооноос хамаарч харилцан адилгүй үйлчилж иржээ. Монгол Улс дахь олон намын тогтолцооны хөгжлийг 4 үед хуваан авч үзэж болно.

Нэгдэх үе: *Тогтолцооны төлөвшил* (1992-96): Үндсэн хуулийн дараах анхны сонгуулийн үр дүнд МАХН эрх барих болсон. Үүнтэй холбоотойгоор өмнөх улс төрийн тогтолцоо зарим талаар үргэлжилсэн ч энэ үед улс төрийн жинхэнэ өрсөлдөөн бий болжээ. П.Очирбат Монголын Социал Демократ Нам болон Монголын Үндэсний Ардчилсан намаас нэр дэвшиж 1993 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд ялалт байгуулсан. Тэрээр МАХН-ын олонхиор баталсан зарим хуульд хориг тавих замаар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж байв. Ерөнхийд нь дүгнэвэл, энэ үед улс төрийн шинэ институци, улс төрийн амьдралын шинэ загвар бүрдэж байсан онцлогтой боловч Засгийн газар эдийн засгийн хямралд гол анхаарлаа хандуулж байлаа.

Хоёрдахь үе: *"Ардчилсан холбоо"* эвслийн *Засгийн газар* (1996-2000): 1996 онд өмнө нь сөрөг хүчин байсан намууд эвсэл байгуулан Улсын Их Хурлын сонгуульд ялснаар 76 суудлын 50-ийг нь авчээ. Хуралдааны ирцийг дангаараа бүрдүүлэхэд олонхид 1 суудал дутах болсон нь сөрөг хүчинд хууль тогтоох үйл ажиллагаанд саад учруулах боломж олгож байв. Засгийн газар ба парламент хоорондын харилцааны асуудлаар (үүнийг дараагийн хэсэгт дэлгэрэнгүй авч

үзнэ) Д.Ламжавын үүсгэсэн маргааны улмаас Засгийн газрыг бүрдүүлэх асуудал төвөгтэй болов. Засгийн эрх барьж байсан эвслийн доторх үл ойлголцол нь МАХН-аас нэр дэвшсэн Н.Багабанди 1997 онд Ерөнхийлөгчийн сонгуульд ялсны дараа улам хурцаджээ. Дараагийн 3 жилд Н.Багабанди Ерөнхий сайдад нэр дэвшсэн Г.Ганхуяг, Д.Ганболд нарын нэрийг удаа дараалан буцаасан ба Засгийн газар богино настай байв.

Гуравдахь үе: *Монгол Ардын Хувьсгалт Нам парламентад олонхи болсон үе* (2000-2004): Эвсэлд итгэх итгэл алдарсанаар МАХН дахин сонгуульд ялж Улсын Их Хурлын болон орон нутгийн сонгуульд 50-аас дээш хувийг авснаар орон нутгийн Хуралд олонхи болж, Улсын Их Хурлын 76 суудлын 72-ыг авчээ. Н.Энхбаяр Ерөнхий сайдаар томилогдов. 2000 онд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар Засгийн газрыг бүрдүүлэхэд үүсч байсан хүндрэлтэй байдалд цэг тавьжээ.

Дөрөвдэх үе: *"Эх орон-Ардчилсан" эвслийн эрх барих үе ба улс төрийн тогтворгүй байдал* (2004-одоог хүртэл): Мухардмал байдал үүсгэсэн сонгуулийн дараа Ц.Элбэгдоржийн тэргүүлсэн их эвсэл байгуулагдсан; Ерөнхий сайд асан Н.Энхбаяр 2005 онд Ерөнхийлөгчийн сонгуульд ялалт байгуулав. 2005 онд их эвсэл задарч, Ерөнхий сайдын албан тушаалд эхлээд М.Энхболд, дараа нь С.Баяр томилогдсон. 2008 оны сонгуулийн үеэр эмх замбараагүй байдал даамжирч үүний улмаас Монгол Улсад анх удаа онц байдал зарлав. Хоёр сар гаруйн мухардмал байдлын дараа шинэ парламент бүрдэж, Монгол Ардын Хувьсгалт Нам-Ардчилсан Намын хамтарсан Засгийн газрыг байгуулав. МАХН-ын удирдагч С.Баярын тэргүүлсэн шинэ Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд Ардчилсан Намын төлөөлөл 40 хувийг эзэлсэн бөгөөд үүнд 6 сайд, шадар сайд орсон байна. Ийнхүү сонгуульд ялсан МАХН засгийн газрыг дангаар бүрдүүлэх Үндсэн хуулиар олгогдсон эрхээсээ сайн дураар татгалзсан юм. Гацаа үүсэхээс сэргийлэхийн зэрэгцээ Ашигт малтмалын тухай хуулийг шинэчлэх (Ардчилсан намын оролцоогүйгээр хийх боломжгүй) хэрэгцээ нь МАХН-ын зүгээс зөвшилцөх шалтгааны нэг байв. Үүний зэрэгцээ 2008 оны эмх замбараагүй байдлын тухай асуудал хурцаар сөхөгдөж, улс төрийн хямрал үүсгэх эрсдэл дагуулж байв. Ц.Элбэгдорж 2009 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд ялалт байгуулж, 2013 онд улиран сонгогджээ. Улсын Их Хурлын 2012 оны сонгуульд Ардчилсан нам хамгийн олон суудал авч, эвслийн Засгийн газар байгуулсан.

46. Энэхүү тайланг гаргах мөчид, удаан хугацааны тогтворгүй байдал шувтрах төлөв ажиглагдаж байна.

ПАРЛАМЕНТ БА ЗАСГИЙН ГАЗАР ХООРОНДЫН ХАРИЛЦАА

47. Улс төр болон Үндсэн хуулийн талаар Монголд өрнөж буй үзэл бодлын мэтгэлцээн нь парламент болон Засгийн газар хоорондын харилцаа, ялангуяа Засгийн газрыг бүрдүүлэх асуудлыг хөндсөн байдаг. Ерөнхий сайдыг томилох, танхимыг

бүрдүүлэх процессын талаар Ерөнхийлөгч, парламент чухам ямар бүрэн эрхтэй байхыг 1992 оны Үндсэн хуульд нарийвчлан тусгаагүй байна. Үндсэн хуулийн дагуу Ерөнхийлөгч олонхийн суудал авсан нам, эвслийн бүлэгтэй зөвшилцөн Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг санал болгох (Гучин гуравдугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэг), Ерөнхий сайд танхимын бүтэц, бүрэлдэхүүний талаар саналаа парламентад өргөн мэдүүлэхээс өмнө (Гучин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг) Засгийн газрын гишүүнд нэр дэвшүүлэх талаар Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөх журамтай. Харин Улсын Их Хурал болон Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийн талаар санал зөрөлдвөл хэрхэх тухай зохицуулаагүй байв. Түүнчлэн танхимыг бүрдүүлэх асуудлаар Ерөнхий сайд болон Ерөнхийлөгч санал зөрөлдвөл яаж зохицуулах нь тодорхой биш байжээ. Ерөнхий сайдыг томилох, өөрчлөх, огцруулах, танхимыг бүрдүүлэх бүрэн эрхийг Хорин тавдугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт зааснаар Улсын Их Хуралд олгосон. Засгийн газар үйл ажиллагаагаа парламентын өмнө тайлагнана.

48. Засгийн газарт хэн орж ажиллах, ийнхүү ажиллахын тулд парламентын гишүүнээс чөлөөлөгдөх шаардлагатай эсэх нь маргаантай асуудал юм. 1992 онд МАХН Улсын Их Хуралд сонгогдсон гишүүдээсээ Засгийн газарт оруулсан боловч энэ нь олны анхааралд өртөөгүй. Тухайн асуудал 1996 онд “Ардчилсан холбоо” эвсэл засгийн эрх мэдлийг авсны дараахан Д.Ламжав Үндсэн хуулийн цэцэд хандсанаар сөхөгдсөн юм. Засгийн газрыг бүрдүүлэхээс өмнө түүний бүрэлдэхүүнд Улсын Их Хурлын гишүүн оруулахаас зайлсхийхийг Д.Ламжав эвслийнхэнд сэрэмжлүүлсэн бөгөөд ингэхдээ “Улсын Их Хурлын гишүүн хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй”²⁰ гэсэн Хорин есдүгээр зүйлд үндэслэжээ.
49. Төрийн тогтолцооны амин чухал асуудлын нэг болох эрх мэдэл хуваарилалтын талаар 1992 оны Үндсэн хуулиар хэрхэн тодорхойлсныг авч үзье. Улсын Их Хурлын гишүүд Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд ордоггүй байх үед Монгол Улс ерөнхийлөгчийн засаглалтай байсан уу? Эсхүл парламент дахь олонхийн суудалтай намаас Засгийн газрыг бүрдүүлдэг эхэн үед парламентын засаглалтай байсан уу? Хагас-ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой улс орнууд энэ асуудлыг өөр өөрөөр зохицуулдаг.²¹
50. Хэдийгээр зарим нь Монголын ардчиллын практикт төрийн тогтолцоонд парламентын шинж аль хэдийн төлөвшсөн хэмээн үздэг боловч бүрэлдэхүүнд нь парламентын гишүүд орсон Засгийн газрыг МАХН 1992 оны сонгуулиар бүрдүүлж байснаас хойш Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар парламентын гишүүн Засгийн газарт орж болохгүй хэмээн дүгнэлт гаргажээ. Эвслээс олонхи нь бүрдсэн Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хүлээж аваагүй юм. Их суудлын хуралдаанаар Үндсэн хуулийн цэц өмнөх шийдвэрээ баталгаажуулж

20 Энэ хэсгийг Том Гинсбург ба Г.Ганзориг нарын хамтран гаргасан “Шүүх ба улс төр хутгалдах нь: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хямрал” нийтлэл дээр үндэслэв. Columbia Journal of Asian Law 309 (2001 оны хавар).

21 Засгийн газраа парламентаас бүрдүүлдэг зарим хагас-ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд парламентын гишүүд засгийн газарт давхар ажиллахыг хориглодог. Бүрэн тусгаарласан улсуудад Тайван (75 дугаар зүйл), Франц (23 дугаар зүйл), Португаль (154 дүгээр зүйл), Украин; зөвшөөрдөг улсуудад Польш (103; 108 дугаар зүйл), Чех (22 дугаар зүйл), Өмнөд Африк (47 дугаар зүйл) ба Румын (79 дүгээр зүйл) орж байна.

парламентын гишүүнээс чөлөөлөгдөхгүйгээр Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд орж болохгүй гэж шийдвэрлэжээ. Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлд заасны дагуу энэ шийдвэр эцсийн шийдвэр байв (Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хэсгээс үзнэ үү).

51. Дээрх шийдвэр болон гишүүдийн ирцийн талаарх Үндсэн хуулийн зохицуулалт цаашдын улс төрийн амьдралд гүнзгий өөрчлөлт оруулсан. Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт нь М.Энхсайханыг Ерөнхий сайдаар томилсны дараа гарсан бөгөөд тэрээр парламентад сонгогдоогүй байсан тул Засгийн газрыг тэргүүлж болох байв. Гэхдээ эвслийн бусад удирдагчид парламентад суудалтай байсан тул сайдын албан тушаал хашихын тулд парламентын гишүүнээс чөлөөлөгдөх эсэхээ шийдвэрлэх хэрэгтэй болов. Ингэвэл нөхөн сонгууль хийхэд хүрч, эвсэл түүхэнд анх удаа авсан олонхийн суудлаа алдаж болзошгүй байдал бий болжээ.
52. Энэ шийдвэр гарсны дараа ардчилсан эвслийн нөлөө бүхий удирдагчид нь сайдын албан тушаал хаших боломжгүй болов. Эвсэл арын эгнээний гишүүддээ сайдын албан тушаалыг өгснөөр манлайлагчид нь парламентын жирийн гишүүнээр үлдсэн байна. Үүнээс болж эвсэл дэх бодит эрх мэдэл албан ёсны бүтэцтэйгээ нийцэхгүй болсон. Эвсэл доторх жигүүрийн асуудал гарч ирснээр “Ардчилсан холбоо” эвслийн Засгийн газар дараагийн 4 жилийн хугацаанд тогтворгүй байсан бөгөөд Ерөнхийлөгч Н.Багабандийн зүгээс Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчдийг удаа дараа буцааж байсан нь байдлыг улам хүндрүүлсэн. Парламентын гишүүн Засгийн газарт орж ажиллахыг хуулиар зохицуулах оролдлогыг 1998 онд хийсэн боловч үүнийг Үндсэн хуулийн цэц хүчингүй болгожээ.
53. 1999 оны эцэст парламентын гишүүн Засгийн газарт орж ажиллахыг зөвшөөрсөн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд оруулахаар бүх том нам санал нэгдэв. Эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтийг МАХН дэмжсэн ч Ерөнхийлөгч Н.Багабанди 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр хориг тавьсан. Ерөнхийлөгчийн хоригийг Улсын Их Хурал хүлээж аваагүй бөгөөд 1992 оны Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг баталсан. Гэхдээ нэмэлт, өөрчлөлтийн талаар Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан үүссэн байна. Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэжээ. Энэ зөрчил нэг талаас Улсын Их Хурал, нөгөө талаас Ерөнхийлөгч, Үндсэн хуулийн цэцийн хоорондын харилцаанаас үүдэлтэй гэж үзэх үндэстэй байж болно.
54. Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд заасанчлан Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүйд тооцсон Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хүргүүлснээс хойш 15 хоногийн дотор хүлээн авах эсэх нь Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн асуудал байсан. Улсын Их Хурал энэ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлээгүйн улмаас Үндсэн хуулийн цэц маргааныг дахин авч үзэж, Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан эцсийн шийдвэр гаргах боломжгүй болсон. Ийм байдал Улсын Их Хурлын хүсэлд бүрэн нийцэж байлаа. 2000 оны 4 дүгээр сарын 5-нд хэсэг хуульчид Улсын Их Хуралд хандан хууль, олон нийтийн санаа бодолд тулгуурлан Үндсэн хуулийн цэцийн

дүгнэлтийг хүлээж авахыг хүссэн захидал илгээжээ. Олон нийтийн шүүмжлэл, Үндсэн хуулийн цэцийн гурван удаагийн албан ёсны шаардлагыг үл харгалзан Улсын Их Хурал дүгнэлтийг авч хэлэлцэхийг хойшлуулсаар байжээ.

55. 2000 оны 7 дугаар сард болсон сонгуулиар МАХН үнэмлэхүй ялалт байгуулж, 76 суудлын 72-ыг нь авсан. Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулганаар МАХН-ын олонхи Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг хүлээн авахгүй байхаар тохиролцож, ингэснээр Засгийн газарт Улсын Их Хурлын гишүүн орох боломж нээгдсэн. 2000 оны 7 дугаар сарын 28-ны өдөр буюу Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хэлэлцэх хуульд заасан хугацаа өнгөрснөөс хойш 4 сар 12 хоногийн дараа Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хэлэлцсэн боловч албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөхгүй гэдгээ илэрхийлэхээс зайлсхийж, 62:2 гэсэн саналын харьцаатайгаар Үндсэн хуулийн цэц өөрийн эрх хэмжээнд хамааралгүй буюу Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудлыг авч хэлэлцсэн гэсэн шийдвэр гаргажээ.
56. Улсын Их Хурлын тухай хуульд заасны дагуу Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөх эсэхийг хэлэлцэн албан ёсны шийдвэр гаргахын оронд хууль тогтоох байгууллага тэмдэглэлдээ энэ асуудлыг бүрэн шийдвэрлэсэн гэж үзсэн тухай товч тайлбар хийсэн байна. Үндсэн хуулийн цэц тухайн тэмдэглэлийг хангалтгүй гэж үзэж байгаагаа илэрхийлсэн бөгөөд албан ёсны шийдвэр гаргахыг шаардсан албан бичгийг 2000 оны 8 дугаар сарын 1-ний өдөр илгээсэн. Үндсэн хууль тайлбарлах эрхийг Улсын Их Хурал өөртөө олгочихсон байгааг Үндсэн хуулийн цэц мөн илэрхийлжээ. Улсын Их Хурал хариу бичигтээ дийлэнх олонхийн саналаар баталсан Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх талаар Үндсэн хуулийн цэц хэлэлцэх бүрэн эрх байхгүй гэсэн байна.
57. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн цэц 2000 оны 10 дугаар сарын 29-ний өдөр дахин авч хэлэлцэж, Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэжээ. Ингэхдээ процессын хэм хэмжээнд тулгуурласан бөгөөд Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт нь тодорхой этгээд санаачлах тухай Жаран наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт үндэслэжээ. Үндсэн хуулийн цэц үүнийг онцгой тохиолдол гэж үзсэн бөгөөд Улсын Их Хурал Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг санаачлахдаа Үндсэн хуулийн цэц болон Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөх байсныг хэрэгжүүлээгүй нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэсэн юм.
58. МАХН-ын Засгийн газар мухардмал байдалд орсон байв. Ерөнхий сайд болон дөрвөн гишүүн нь Улсын Их Хурлын гишүүн байсан бөгөөд дээрх шийдвэрийн дагуу бол суудлаасаа чөлөөлөгдөх ёстой байв. Үүний хариуд Үндсэн хуульд өөр нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг өмнөх жилд хүчингүй болсон яг тийм үг, хэллэгтэйгээр санаачлах болов. Санаачилсан нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсний зэрэгцээ Ерөнхийлөгч, Үндсэн хуулийн цэцэд хүргүүлсэн ба энэ нь санаачлагч зохих процессыг хэрэгжүүлээгүй гэх хариуцлагаас зайлсхийхэд чиглэжээ. Мөн чанартаа, Улсын Их Хурал ингэснээр

Үндсэн хуулийн цэц нэмэлт, өөрчлөлтийг агуулгын хувьд хянахыг уриалсан юм. Учир нь Үндсэн хуулийн цэц эцсийн шийдвэрээ Улсын Их Хурлын гишүүд үүрэгт ажилд нь хамааралгүй өөр ажил эрхэлж болохгүй тухай Үндсэн хуулийн заалтанд бус харин процессын хэм хэмжээнд үндэслэсэн байв.

59. Нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлэлцэхэд 4 гишүүн эсэргүүцлээ илэрхийлж хуралдаанд ирээгүй бөгөөд 68:0 саналаар баталсан юм. Ерөнхийлөгч Н.Багабанди дахин хориг тавьсан боловч Улсын Их Хурал хоригийг мөн л хүлээж аваагүй. Эцсийн дүнд, улс төрийн идэвхтэй зөвшилцөл явагдсаны дараа 2001 онд нэмэлт, өөрчлөлтийг Ерөнхийлөгч хүлээн авч, Үндсэн хуулийн цэц эсэргүүцээгүй байна.
60. Парламент, Засгийн газрыг тусдаа байлгах талаарх энэ том асуудлаас гадна 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр бусад хэд хэдэн нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан. Нэгдүгээрт, Ерөнхийлөгч Н.Багабанди эвслийн Засгийн газрын тэргүүнд нэр дэвшигчийг удаа дараа томилохоос татгалзсан байдлыг залруулах зорилгоор Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх талаар Ерөнхийлөгчийн зөвшилцөх бүрэн эрхийг Гучин гуравдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгээс хассанаар энэ асуудалд Ерөнхийлөгч үзэмжээрээ хандах байдлыг зогсоосон байна. Уг нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Ерөнхийлөгчийн эрх нь үүрэг болон хувирч, Ерөнхийлөгч олонхиос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулахаар зохицуулжээ. Цаашлаад Гучин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчийн оролцоогүйгээр өргөн мэдүүлэх боломж олгожээ. Түүнчлэн Хорин долдугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь парламентад санал хураалтыг илээр явуулдаг болгосон нь намаас гишүүдэд тавих хяналтыг нэмэгдүүлсэн. Эцэст нь, Хорин долдугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт заасан нэмэлт, өөрчлөлт нь хуралдаанд 51 гишүүн оролцооноор хүчинтэйд тооцох байсныг 39 болгон бууруулсан. Энэ нь сөрөг хүчин ирцээр барьцаалан парламентыг гацаахаас сэргийлэх зорилготой байсан боловч зөвхөн 20 гишүүний оролцоотойгоор (1/3-ээс бага) хууль батлах боломж олгосон үр дүнд хүргэжээ.
61. Үндсэн хуулийн институци хоорондын урт хугацааны тэмцэлд Улсын Их Хурал “ялсан” нь ардчилсан нийгэмд байж болох зүйл бөгөөд үүнээс болж институцийн бүтцэд онцын эвдрэл гараагүй. Энэ шалтгаанаар зарим шинжээч Монгол Улсыг парламентын засаглалтай болсон хэмээн дүгнэдэг. Нөгөөтэйгүүр нэмэлт, өөрчлөлтийг эсэргүүцсэн шалтгаанууд нь хангалттай сайн үндэслэлтэй байгаагүйн дээр Ерөнхийлөгч ч төвийг сахисан байр сууринаас уг маргааныг зохицуулж чадаагүй, түүний тавьсан хориг нь Засгийн газрыг бүрдүүлэх талаар эрх мэдлээ алдсанд дургүйцсэний илэрхийлэл байх магадлалтай. Шийдвэрийг нь үл тоомсорлосны улмаас Үндсэн хуулийн цэц хүчгүйдсэн байдалд орсон юм.
62. 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлт нь 14 жилийн дараа ч улс төрийн том асуудал хэвээр байна. Түүнийг дэмжигчид уг нэмэлт, өөрчлөлтийг ардчилсан хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлсэн гэж үздэг. Парламентын гишүүн Засгийн газарт орж

ажиллах боломжгүй байсан үед парламент болон Засгийн газар нийгмийн болон институцийн хувьд нэг нэгнээсээ хөндий байсан. Засгийн газрын гишүүд Улсын Их Хурлын өмнө өдөр тутмын бодлогын маргаан өрнүүлэх боломжгүй байсан учраас тэдэнд ажлаа тайлагнах сонирхол байгаагүй гэж зарим нь үздэг. Засгийн газрын гишүүд тогтмол бус, онцгой тохиолдол гарсан үед гадны хүн шиг ирж чуулганд оролцдог байсан. Иймд дэмжигчид эдгээр нэмэлт, өөрчлөлт нь Засгийн газрын гүйцэтгэх чадварыг сайжруулсан хэмээн үздэг.

63. Нөгөө талаас нэмэлт, өөрчлөлтийг эсэргүүцэгчид нь эдгээр нэмэлт, өөрчлөлт эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг алдагдуулж, парламентын хяналтыг сулруулж, хариуцлагын тогтолцоог бүдгэрүүлсэн гэж үздэг. Засгийн газарт хяналт тавихын тулд парламентыг сонгодог ч парламентын гишүүд нь Засгийн газарт орсон тохиолдолд энэ хяналтыг хэрэгжүүлэх сонирхолгүй болдог. Цаашлаад, 19 гишүүн бүхий танхимтай, 76 гишүүн бүхий Улсын Их Хуралтай байхад парламентын олонхийн тал хувь нь Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд багтах боломжтой. Энэ бол бусад оронд ажиглагдахгүй байгаа онцгой тохиолдол юм. Бид энэхүү тайланг 2014 оны байдлаар бичсэн бөгөөд одоогийн Засгийн газрын 19 гишүүний 17 нь парламентын гишүүний албыг нэгэн зэрэг хашиж байна. Энэ нь үлдсэн 59 гишүүний (үүний 28 нь илүү олон суудалтай АН болон эвслийнх) нуруун дээр хууль тогтоох, хянан шалгах ажиллагааны ихэнх ачаалал ирж байгаа гэсэн үг. Үүний дээр, хуралдаан хүчинтэй байх тухай журмын дагуу Засгийн газрын 17 гишүүн дээр Улсын Их Хурлын 3 гишүүн нэмэгдсэн тохиолдолд хууль батлах боломж бүрдэнэ. Парламентын засаглал сонгодог утгаараа тогтсон Их Британи, Герман зэрэг улсад парламентын гишүүдийн тоо хавьгүй олон байдаг тул гишүүд нь хууль тогтоох өдөр тутмын ажилдаа анхаарахад асуудал гардаггүй гэж шүүмжлэгчид үздэг. Эдгээр улсын нэлээд нь хоёр танхимтай парламенттай бөгөөд хоёр танхим хоёулаа хууль тогтоох болон засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавихад хамтарч оролцдог. Харин Монгол Улсын парламент нэг танхимтай учир олон гишүүнээ Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд оруулах нь парламентыг ихээхэн сулруулахад хүргэнэ. Эцэст нь тэмдэглэхэд, нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны дараа хуулийн чанар буурсан гэж зарим шүүмжлэгч үздэг.
64. Эдгээр бүх шүүмжлэлд үнэлэлт дүгнэлт өгөх нь бидний хувьд хүндрэлтэй боловч 2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Монгол Улсын төрийн эрх мэдлийн тогтолцоонд асар том үр дагавар авчирсан нь тодорхой юм. Институцийн шинэ зохицуулалтын дүнд тухайн үеийн Ерөнхий сайдаас парламентад нөлөөлөх нөхцөл бүрдсэн нь түүний эрх мэдлийг үлэмж нэмэгдүүлсэн. Нэмэлт, өөрчлөлтийн үр дүнд санал хураалтыг илээр явуулах болсны зэрэгцээ Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаас бусад хуулийг батлахад хангалттай ирц нь 51-ээс 39 болтлоо буурсан нь нэг талаас парламентад суудалтай намуудаас гишүүддээ хяналт тавих, дээр нь хуралдааны ирцийг төвөггүй бүрдүүлэх бололцоог нээсэн юм.
65. Энэхүү тайланг бэлтгэж байх явцад төрийн тогтолцооны шинэтгэл хэрэгтэй гэдэг дээр улс төрийн хүчнүүд зөвшилцөлд хүрсэн нь ажиглагдлаа. Засгийн газрын

бүх гишүүн парламентын гишүүн байдаг одоогийн тогтолцоог энэ чигээр нь хадгалах үндэслэлийг бид олж тогтоосонгүй. Харин Засгийн газар ба парламент тусдаа байсан тогтолцоо руу эргэн орох шаардлага байж болохыг үгүйсгэхгүй. Учир нь бодит байдлаас харахад, Засгийн газар парламентын өмнө ажлаа хариуцан тайлагнадаг ч парламент Засгийн газрыг огцруулах хүчтэй сонирхол байхгүй, улмаар парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх хөшүүрэг ч сул байна. Дээр нь, олонхийн суудал авсан намаас Засгийн газарт ороогүй цөөн гишүүн цэвэр хууль тогтоох ажлыг хариуцан хийж байна. Цаашид хоёр эрх мэдлийг салгах нь Засгийн газарт технократ оролцоог нэмэгдүүлж, ингэснээр бодлого сайжрах үр дүн гарч болно.

66. Хэд хэдэн боломжит гарц харагдаж байна. Нэг санаа нь зөвхөн Ерөнхий сайдад, эсхүл Засгийн газрын тодорхой тооны гишүүнд парламентын гишүүн байхыг зөвшөөрөх буюу үүнийг тодорхой салбарын сайдад зөвшөөрөх боломжтой гэж үздэг (тухайлбал, Сангийн сайд, Хууль зүйн сайд гэх мэт). Үүнийг Үндсэн хуулийн хүрээнд зохицуулсан загварыг бид хараахан олоогүй. Гэхдээ, энэ нь улс төрийн хариуцлагыг ямар нэг байдлаар дээшлүүлж, Үндсэн хууль хэрэгжих хугацаанд Монгол Улсын улс төрийн практикт шаардлагатай байгаа институцийн уялдааг хангах боломжтой.
67. Шийдлийг гаргахад харьцуулсан туршлага сонирхолтой байж болох юм. Ерөнхийлөгчийн засаглалтай бусад улсын нэг адил Бразилд Засгийн газрын гишүүн Конгрессын гишүүн байхыг зөвшөөрдөггүй. Үүний зэрэгцээ Конгрессын гишүүн сайд болбол гишүүнээсээ заавал чөлөөлөгдөх албагүй. Хэдий тийм боловч сайд болсон хууль тогтоох байгууллагын гишүүн засгийн газарт орж ажиллах хугацаандаа түр чөлөөлөгдөхийг хуулиар шаарддаг. Ингэхдээ Конгрессын гишүүн засгийн газрын гишүүнээр ажиллах хугацаанд түүний суудлыг намаас нь өөр хүн орлож, Конгресст буцаж ирэх үед суудлыг нь тавьж өгдөг. Сонгуульд намууд жагсаалтаар өрсөлддөг тул ингэх боломжтой. Жишээ нь, тухайн тойрогт нам нь 10 нэр дэвшигч бүхий жагсаалт санал болгосноос зөвхөн 4 нь сонгогдсон гэж төсөөлье. Хэрэв эдгээр дөрвөн гишүүний нэг нь засгийн газарт орвол 5-д орсон нэр дэвшигч (эсхүл тэр нь боломжгүй бол 6 дахь нь) нөгөө гишүүнийг засгийн газарт ажиллах хугацаанд нь орлодог. Гишүүн нь эргэн ирсэн тохиолдолд орлогч парламентыг орхидог.
68. Монгол Улсад дээрх асуудлыг сонгуулийн системтэй уялдуулан шийдэх шаардлагатай. Парламентын гишүүдийг намын жагсаалтаар сонгодог пропорциональ системийн хувилбар нь Засгийн газарт орж ажиллах төлөөлөгчдийг орлуулах зардал багатайн зэрэгцээ намын суудлын тоог нөхөн сонгууль хүртэл хадгалж үлдэхэд хамгийн тохиромжтой арга юм. Харин нөхөн сонгууль шаарддаг тогтолцоо (тойргийн тогтолцоо буюу мажоритар систем) нь парламентын тухайн гишүүн Засгийн газарт орж ажиллахад дараагийн сонгуульд өрсөлдөх зардлыг гаргах, хууль тогтоох ажиллагаанд тухайн намын байр суурь тодорхой бус болох зэргээр хамгийн хүчтэй намд хохиролтой тогтолцоо юм. Өөр нэг шийдэл нь тойрогт саналын тоогоор аман хүзүүдсэн нэр дэвшигчийг

намын харьяалал харгалзахгүй гишүүн болгох хувилбар байж болно. Бразилд сенатч нь засгийн газрын гишүүн болбол энэ дагуу явдаг ба засгийн газарт сенатчдын тоо гишүүдийнхээс бага байдаг шалтгаан нь энэ юм.

69. Монгол Улсын сонгуулийн холимог тогтолцоог харгалзан үзвэл, намын жагсаалтаар сонгогдсон парламентын гишүүн Засгийн газарт орвол жагсаалтан дахь удаах нэр дэвшигч гишүүн болох шийдэл байж болох юм. Энэ нь намуудад шалгарсан удирдагчдаа тойргоос дэвшүүлэхээс илүү намын жагсаалтаар нэр дэвшүүлэх хөшүүрэг болж, улс төрийн өрсөлдөөн, төлөөлөлд эерэг нөлөө үзүүлж болох талтай. Учир нь улс даяар танигдсан хүн тойрогт нэр дэвших шаардлагагүй болно. Харин намууд орон нутагт хэлхээ холбоо сайтай нэр дэвшигчийг тойрогт дэвшүүлнэ.
70. Хуралдаан хүчинтэй болох ирцийг 39-өөр тогтоосон нь хангалтгүй гэж бид үзэж байна. Энэ нь Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч байсан ирцээрээ боож асуудал гацаах сөрөг хүчний тактикт хариу барьсан шийдэл байсан боловч шийдвэр гаргах олонхийн босго доогуур байх нь Монголын улс төрийн одоогийн нөхцөл байдалд асуудлыг гацаахаас илүү эрсдэлтэй юм.
71. Зөвлөмж: Засгийн газрын дийлэнхи гишүүн парламентын гишүүн байдаг өнөөгийн тогтолцоог эргэн харахыг бид зөвлөж байна. Түүнчлэн хуралдаан хүчинтэй байх ирцийн тоог нэмэгдүүлэхийг зөвлөж байна.

УЛСЫН ИХ ХУРАЛ

Удиртгал

72. Үндсэн хуульд зааснаар Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага²² бөгөөд төрийн дотоод, гадаад бодлогын үндсийг тодорхойлох бүрэн эрхтэй.²³ Иймээс Улсын Их Хурал бол хууль тогтоох хязгааргүй эрх мэдэлтэй юм. “Төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэсэн хэллэг нь өмнөх Үндсэн хуулиудаас улбаатай.²⁴ Өнөө үед энэ хэллэг харьцангуй ховор тохиолдох ба зөвхөн зарим социалист улсад, харин ардчилсан улс орнуудаас зөвхөн Японд хэрэглэгддэг.²⁵ Заримдаа эдгээр улс Хятадын нэг адил *төрийн эрх мэдэл* ба *төрийн захиргааг* ялгаатай авч үздэг. Энэ санааг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн гучин наймдугаар дугаар зүйлд Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллага хэмээн тусгажээ. “Төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэдэг нь оновчгүй хэллэг бөгөөд өмнөх нийгмээс улбаалан үлдсэн зүйл юм.

22 20 дугаар зүйл.

23 25 дугаар зүйл.

24 4 дүгээр зүйл.

25 Куба Улсын Үндсэн хууль (2002), 69 дүгээр зүйл (Үндэсний Ассемблей нь Төрийн эрх барих дээд байгууллага бөгөөд бүх ажилчин ангийн тусгаар тогтнолын хүсэл эрмэлзлийг илэрхийлнэ); БНХАУ-ын Үндсэн хууль (1982), 57 дугаар зүйл (Бүх Хятадын Ардын Төлөөлөгчдийн Их хурал нь төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн ...) ба 62 дугаар зүйл (БХАТИХ нь дараах чиг үүрэг, эрх мэдэлтэй: ... 15. Төрийн эрх барих байгууллагын хэрэгжүүлж болох бүх чиг үүрэг, эрх мэдэл) Япон улсын Үндсэн хууль 1946, 41 дүгээр зүйл (Парламент бол улсын хуулийг дангаар тогтоодог, төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага юм). Иймэрхүү үг хэллэгтэй байгаад түүнийг авч хаясан улсуудад: Афганистан, Албани, Ангол, Болгар, Камбож, Чехословак, Этиоп, Зүүн Герман, Гвиней Биссау, Унгар, БНСУ, Мозамбик, Мьянмар, Польш, Румын, Орос, Йеменийг дурдаж болно.

73. Монголын үндсэн хуулийн эрх зүйч эрдэмтэд “төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэсэн энэ хэллэгийг Улсын Их Хурлын ардчилсан зүй тогтлыг илэрхийлсэн гэсэн байр сууринаас тайлбарлажээ. Тухайлбал, зарим судлаач парламент хуулиар ард түмний хүсэл зоригийг илэрхийлж байгаа учраас төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага гэж тодорхойлсон байхад зарим нь Улсын Их Хурлын хууль тогтоох эрх мэдэл, төрийн эрх барих дээд байгууллагыг ард түмнээс сонгогдсон төлөөллийн ардчилалтай холбон тодорхойлсон байна.²⁶ Харин зарим эрдэмтэн Улсын Их Хурлыг ийнхүү тодорхойлсноор төрийн эрх мэдлийг хуваарилах онолын харилцан тэнцвэртэй, хяналт бүхий зарчим зөрчигдөж байна гэж үзжээ.²⁷ Иймээс уг заалтыг үлдээх эсэх талаар эрдэмтэн, судлаачдын дунд нэгдсэн байр суурь бий болоогүй байна.
74. Харьцуулсан туршлага тустай байж болох юм. Ардчилсан улсуудаас зөвхөн Япон энэ хэллэгийг хэрэглэдэг гэж дээр тэмдэглэсэн билээ. Япон Улсын Үндсэн хуулийн 41 дүгээр зүйлд “Парламент бол улсын хуулийг дангаар тогтоодог, төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага юм” гэжээ.²⁸ Японы Үндсэн хуулийн эрх зүйн профессор Хироюуки Хата, Го Накагава нар энэ хэллэгийг тайлбарлахдаа “тухайн үеийн төсөл боловсруулагчид төрийн хууль тогтоох эрх мэдлийг Эзэн хаанаас салгах далд санаандаа хөтлөгдөн парламентыг үндэсний засгийн газрын хууль тогтоох цорын ганц байгууллага болгон тодорхойлсон”²⁹ гэжээ. Гэхдээ Японы шүүх парламентын баталсан хуулийг хүчингүй болгох бүрэн эрхтэй байдаг учраас парламент нь үнэн хэрэгтээ төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага биш болж байна. Японы эдгээр эрдэмтний үзэж байгаагаар парламентыг төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага гэсэн нь эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг зөрчсөн байна. Нөгөө талаас, энэ хэллэгийг төсөл боловсруулах үеийн нөхцөл байдалтай холбон авч үзвэл илүү сайн ойлгогдоно. Мейжийн үеийн Үндсэн хуульд Японы эзэн хаан төрийн дээд эрхийг баригч мөн гэж тодорхойлж байсан тул 1946 оны төсөл боловсруулагчид үндэсний парламентыг хууль тогтоох эрх мэдлийн дээд байгууллага, улсын хуулийг дангаар баталдаг байгууллага гэж тодорхойлох замаар Эзэн хааны эрх хэмжээг хумих оролдлого хийжээ. “Төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэсэн үзэл баримтлал нь “дангаар хууль батлах байгууллага” гэсэн парламентын статустай холбоотой байв. Түүхийн энэ нөхцөл байдал Монгол Улсын 1992 оны үе, эсхүл өнөөгийн нөхцөл байдлаас мэдээж өөр юм.
75. Японы парламентыг судалдаг профессор Ханс Байрвальд “Парламент бол төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага” гэсэн 1947 оны Үндсэн хуулийн томьёолол нь Японы парламентын бодит бүрэн эрхийн тусгал биш гэж улс төр судлаачид төдийгүй япончуудын ихэнх нь үздэг”³⁰ гэж бичиж байжээ. Товчоор хэлбэл, Япон Улсын парламентын эрх зүйн байдал болон улс төрийн бодит практик хоёр

26 Д.Солонго Төрийн эрх зүйн тайлбар толь 2003, 139, 167 хуудас “...Ард түмнээс сонгогдсон, төрийн эрх барих, төлөөлөгчдийн дээд байгууллага”

27 Н.Лүндэндорж, Шилжилтийн үе: Улс төр, эрх зүйн асуудал, 2010, 25-26 дахь тал.

28 Япон Улсын Үндсэн хууль. Орч. П.Амаржаргал. Ред. Н.Лүндэндорж, Ж.Оюунтунгалаг. Адмон хэвлэл 2011. 15 дахь тал.

29 Хироюуки Хата, Го Накагава, Японы Үндсэн хуулийн эрх зүй, Kluwer Law International, (1997) 58-59-р хуудас.

30 Ханс Х. Байрвальд, “Японы Парламент ба парламентаг ёс”, Pacific Affairs, Vol. 37, No.3, autumn 1964, pp.271-282, University of British Columbia.

хоорондоо хол зөрж байна.

76. Аливаа төрийн эрх мэдэл нь сонгосон төлөөлөгчөөрөө дамжуулан эрх мэдлээ хэрэгжүүлдэг ард түмнээс эх үүсвэрлэдэг билээ. Ийм ч учраас ард түмний төлөөллийн байгууллага болох парламентад энэ эрх мэдлийг олгодог. Улсын Их Хурал бол төрийн гурван салаа дундаас эрх барих дээд байгууллага гэсэн буруу зөрүү ойлголт хэзээ ч байж болохгүй. Энэ нь 1992 оны Үндсэн хуулийн хөдөлгөгч зарчим болох үндсэн хуулийн хяналт-тэнцвэрийн зарчим болон эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлалтай зөрчилдөх юм. Нөгөө талаас, төр засгийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл гэсэн гурван тус тусдаа орших салаанаас бүрдэх зарчмыг алдагдуулах үндэс болж болно.
77. Монгол Улсад ихэнх шинжээч Үндсэн хуулийн энэ заалтыг нийгмийн шилжилтийн нөхцөл байдал болон төлөөллийн ардчиллыг гүнзгийрүүлэх зорилготой холбон тайлбарладаг. Нөгөө талаас, “парламент бол төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэсэн үзэл санаа нь эрх мэдэл хуваарилах сонгодог зарчим болон хууль дээдлэх ёс хэмээх дээд үнэт зүйлтэй зарим талаар зөрчилдөж байна. 2010 оны Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулиар Үндсэн хуулийн Хорьдугаар зүйлийг үл хөндөж болох зүйлийн тоонд оруулсан хэдий ч энэ заалтыг өөрчлөх асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй.
78. Улс төрийн тогтолцооны талаарх өнөөгийн мэтгэлцээнд дүгнэлт хийвэл, ихэнх эрдэмтэн, судлаач, улс төрч Монгол Улсад парламентын засаглалыг хэвээр хадгалахын чухлыг онцолдог. Энэ үүднээс төрийн тогтолцооны үндсэн суурийг өөрчлөхгүй байх, 20 дугаар зүйлийг хэвээр хадгалж, харин түүнийг зөв тайлбарлаж, нэг мөр хэрэглэх шаардлагатай хэмээн үздэг. Хэрэв Хорьдугаар зүйлийг гуйвуулан тайлбарлавал Үндсэн хуулийн Хорин хоёр ба Хорин тавдугаар зүйлийн дагуу Улсын Их Хуралд өгсөн өргөн эрх мэдэл тогтолцооны тэнцвэрт байдлыг алдагдуулж болзошгүй. Тухайлбал, Хорин тавдугаар зүйлд заасан төрийн дотоод, гадаад бодлогын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэх “онцгой бүрэн эрх” нь шүүх эрх мэдэлд халдах, Улсын Их Хурлын зүгээс бусад байгууллага, албан тушаалтныг дорд үзэх боломжийг олгож болох юм.
79. Хэрэв Монгол Улс Үндсэн хуульд томоохон өөрчлөлт хийхээр шийдвэрлэвэл Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага гэсэн хуучирсан хэллэгийг хасах асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй. Энэ хэллэг нь нэг тогтолцооноос нөгөө рүү шилжих нөхцөлд утга учиртай байсан бөгөөд Үндсэн хуулийн ачаар парламент бэлгэдлийн байгууллагаас жинхэнэ хууль тогтоогч байгууллага болсон. Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн байгуулал нь эрх мэдэл хуваарилах зарчим, хяналт-тэнцвэрийн тогтолцоог агуулж байгаа учраас энэ хэллэг нь өнөөгийн бодит байдлыг үнэн зөв тодорхойлж чадахгүйгээр зогсохгүй, орчин үеийн ардчилсан нийгмийн хүсэл тэмүүлэлтэй нийцэхгүй, эрх мэдэл хуваарилах зарчимтай ч зөрчилдөж байна.
80. Нөгөө талаас, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн дагуу энэ хэллэгийг хасах нь хүндрэлтэй болсныг бид ойлгож байгаа. Иймд

Хорин тавдугаар зүйлд заасан “онцгой” гэсэн үгийг хасах нь илүү хялбар байж болно. Учир нь энд дурдсан бүрэн эрхүүд бүгд Улсын Их Хурлын онцгой бүрэн эрх биш юм.³¹ Ийнхүү өөрчилснөөр Улсын Их Хурлын бүрэн эрхтэй холбоотой үүсч болох гажуудлыг засч болно.

Парламентын эрх мэдэл практикт

81. Улсын Их Хурлын эрх мэдэл бол зөвхөн Үндсэн хуулийн хэллэгийн асуудал биш. Профессор Фиш, Кроениг нарын боловсруулсан дэлхийн улсуудын парламентын эрх мэдлийн түвшинг харьцуулсан индексээр Монгол Улс парламентын эрх мэдлээрээ Итали, Герман улстай зэрэгцэн хамгийн дээгүүр байранд оржээ.³² Улсын Их Хурал төрийн байгууллын тогтолцоонд маш өргөн эрх мэдэлтэйгээр зогсохгүй, нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүйн саналаар Улсын Их Хурал өөрөө тарахаас бусдаар түүнийг тараах боломжгүй.³³ Хагас-ерөнхийлөгчийн засаглалтай олон улс оронд ерөнхийлөгч, эсхүл засгийн газар нь зарим үндэслэлээр парламентыг тараах бүрэн эрхтэй байдаг. Гэтэл Монгол Улсад энэ бүрэн эрхийг зөвхөн Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцсөний үндсэн дээр, эсхүл Улсын Их Хурлаас Ерөнхий сайдыг 45 хоногийн дотор томилж чадахгүй тохиолдолд эдэлж байна.³⁴ Ийнхүү Улсын Их Хуралд хяналт тавих хүрээ маш хязгаарлагдмал бөгөөд Монгол Улсыг улс төрийн тогтолцооны хувьд “парламентын” засаглалтай хэмээн тодорхойлох хандлага давамгайлж байна.
82. Зарим шууд томилгоо хийдэг парламентын практик нь эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг алдагдуулах талтай. Монгол Улсын Их Хурлаас байгуулагддаг Монголбанк, Төрийн албаны зөвлөл, Авлигатай тэмцэх газар, Сонгуулийн ерөнхий хороо, Хүний эрхийн үндэсний комисс, Үндэсний аудитын газар, Санхүүгийн зохицуулах хороо зэрэг бие даасан байгууллагууд багтдаг. Эдгээр байгууллагын даргыг Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилдог. Нөгөө талаас, Ерөнхийлөгчийн томилгоо бол Үндсэн хуульд заасан байгууллагаар хязгаарлагддаг. Эндээс харахад Ерөнхийлөгчийн цөөн томилгооны эрхээс бусад бүх томилгооны эрхийг парламент бусад олон бүрэн эрхийнхээ хамтаар хэрэгжүүлдэг байна.
83. Энэ бүгдээс харахад, үнэн хэрэгтээ ерөнхий тогтолцооны доторх Улсын Их Хурлын эрх мэдлийн хүрээ хэт өргөн байна гэж хэлж болно. Тухайн институцийн эрх мэдэл хэдийчинээ их байна түүнд орох гэсэн өрсөлдөөн төдийчинээ их байдаг. Монгол Улсын улс төрийн намууд бодлогын асуудалд анхаарахаасаа илүү эрх мэдэл, дээд зиндааны суудлын төлөө өрсөлдөх болсон. Намууд ялгаатай байр суурьтай асуудлаар жинхэнэ бодлогоо уралдуулахын оронд өөр хоорондоо онцын ялгаагүй бодлого дэвшүүлдэг. Популизм өнөөдрийн Монголын улс төрийн дүр төрх болоод байна. Эдийн засгийн бүтэц өөрчлөгдөж байгаа өнөөгийн нөхцөлд энэ бол санаа зовоох асуудал мөн.

31 Улсын Их Хурал төрийн дотоод, гадаад бодлогын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэж болох бөгөөд дараахь асуудлыг өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хадгалж шийдвэрлэнэ.

32 М. Стивен Фиш ба Матью Кроениг, Үндэсний хууль тогтоох байгууллагуудын лавлах: Олон улсын харьцуулсан судалгаа. Нью Йорк: Кэмбрижийн их сургуулийн хэвлэл, 2009 он.

33 22.1 дүгээр зүйл

34 22.2 дугаар зүйл.

84. Улсын Их Хуралд тавих хяналт сул байгаагийн нэг жишээ нь Улсын Их Хурлын гишүүд жил бүр улсын төсвийн хөрөнгөөс тойрогтоо шууд зарцуулж байсан явдал юм. Анх 2004 онд энэ тоо нэг гишүүнд жилд 10 сая төгрөг байсан бол 2006 онд 100 сая, 2007 онд 250 сая, 2008 онд 500 сая төгрөг, 2009-2012 оны хооронд нэг тэрбум төгрөг болон өсч байв. Энэ нь хууль дээдлэх ёсыг зөрчиж байна гэсэн маргаан дагуулсан бөгөөд Үндсэн хууль зөрчсөн гэж Цэц 2007 онд дүгнэжээ. Мөн энэ нь нутгийн удирдлагын чадавхийг сулруулсан бөгөөд энэ талаар 6 дугаар бүлэгт авч үзлээ. Цэцийн шийдвэрийн дараа ч энэ байдал үргэлжилсээр байсан. Тойрогт шууд зарцуулах төсвийн хөрөнгийн талаар Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж 2010 онд хориг тавьсан боловч Улсын Их Хурал хоригийг хүлээж аваагүй. Одоогийн олонхи энэ практикийг 2013 оны төсвөөс эхлэн халсан боловч хожим дахин сэргэхгүй гэсэн баталгаа алга байна. Хамгийн чухал нь Улсын Их Хурал үндсэн хуулийн бусад байгууллагын шүүмжлэлийг үл тоомсорлон байж энэ тогтолцоог ашигласан нь Улсын Их Хуралд тавих институцийн хязгаарлалт хангалтгүй байгаа гэж үзэхэд хүргэж байна.³⁵ Түүнчлэн зарим судлаачийн онцолсноор Засгийн газар анх Улсын Их Хурлын гишүүдэд тал засч энэ тогтолцоог бий болгосон нь парламент хэт өргөн эрх мэдэлтэй байгааг илтгэнэ.³⁶ Угтаа бол төсвийн хөрөнгийг батлагдсан зориулалтын нь дагуу хуваарилах шийдвэр гаргах нь Засгийн газрын бүрэн эрхийн асуудал юм.
85. Улсын Их Хурлын эрх мэдэлтэй холбоотойгоор зарим шүүмжлэгчийн тавьдаг бас нэг асуудал бол Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын албан тушаалтнуудтай шууд харилцаж бодлогоо тулгах, улс төрийн давуу байдал олж авахаар хүсэлт гаргах явдал байдаг. Засгийн газрын албан тушаалтнууд өөрсдийгөө Улсын Их Хурлын гишүүдээс шууд заавар авах учиргүйг ойлгож байгаа нөхцөлд энэ нь тийм хүнд асуудал биш юм. Бодлогыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд төр засгийн газрын түвшинд хамтран ажиллах шаардлагатай. Ингээгүй тохиолдолд ардчилсан хариуцлагын зарчим алдагдана. Хэрэв Улсын Их Хурлын гишүүд засгийн газрын байгууллагуудад байнга заавар өгөөд байвал тэдний ажил үүрэгт хутгалдаж байгаа хэрэг болно. Гэхдээ энэ асуудлыг шийдвэрлэх хялбар шийдэл байгаа эсэх нь тодорхойгүй. Тухайлбал, Улсын Их Хурлын гишүүдийг сонгогчдынхоо өмнөөс Засгийн газрын албан тушаалтантай шууд харилцахыг хориглох нь хэцүү юм.

Улсын Их Хурлын дарга

86. Улсын Их Хурлын даргын албан тушаал бол чухал алба. Улсын Их Хурлын дарга, дэд даргыг Улсын Их Хурлаас дөрвөн жилийн хугацаагаар саналаа илээр гаргаж сонгодог.³⁷ Улсын Их Хурлын дарга Улсын Их Хурлын чуулганыг товлон зарлаж, даргална.³⁸ Ерөнхийлөгчийн нэг адил тэрээр онцгой чуулганыг зарлан хуралдуулж болно.³⁹ Мөн хуульд заасан шалтгаанаар Ерөнхийлөгчийн түр эзгүйд бүрэн эрхийг нь хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ Ерөнхийлөгч бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх

35 П.Амаржаргалын магистрын зэрэг хамгаалсан “Монгол улсад ардчилсан парламентыг сайжруулах нь” бүтээлээс үзнэ үү. (2010)

36 Н.Лүндэндорж, “Олонхийн дарангуйлал”, Mongolian Law Review 2012 (2): 145

37 24.1 дүгээр зүйл

38 27.4 дүгээр зүйл

39 27.3 дугаар зүйл

боломжгүй болсон бол бүрэн эрхийг нь шинэ Ерөнхийлөгч сонгогдох хүртэл хэрэгжүүлнэ.⁴⁰ Энэ бол парламентын эрх мэдлийн чухлыг харуулах ээлжит нэгэн жишээ юм.

87. Хууль нэгэнт батлагдсаны дараа агуулга нь засварлагдсан гэсэн асуудал 2008 онд гэнэт сөхөгдөхөд үүнд Улсын Их Хурлын даргыг буруутгав. Тэрээр энэ нь зөвхөн “редакцийн” шинжтэй засвар байсан гэж тайлбарласан ч үүнийг шалган нягталсаны эцэст Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан үүсгэж, түүнийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэлт гаргасан байна. Энэ нь Улсын Их Хурлын дарга албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөх хүсэлт гаргахад хүргэж, хүсэлтийг нь Улсын Их Хурал хүлээн авсан юм. Бид энэ тохиолдлыг Үндсэн хуулийн тогтолцоо сайн ажиллаж, төрийн дээд албан тушаалтны зүй бус үйлдлийг хязгаарласан жишээ болсон гэж үзэж байна.

Парламентын хяналт

88. Үндсэн хуульд заасны дагуу Улсын Их Хурал “хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах” онцгой бүрэн эрхтэй.⁴¹ Энэ нь цаашлаад парламентаас хянан шалгах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх зарчим, хэлбэрийг нарийвчлан зохицуулсан Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 33 дугаар зүйлд тусгалаа олсон юм. Улсын Их Хурал хяналтын чиг үүргээ: 1) тайлан, мэдээ, илтгэл сонсох, асуулга тавих, түүний хариуг чуулганаар хэлэлцүүлэх; 2) асуулт тавьж хариулт авах, 3) хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг хянан шалгаж, дүнг Байнгын хорооны, шаардлагатай гэж үзвэл нэгдсэн чуулганаар хэлэлцүүлэх, 4) Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, бусад холбогдох дарга, гишүүнтэй холбогдсон ажил хэрэг, ёс зүйн зөрчилтөй холбогдсон зөрчлийг шалгаж, санал дүгнэлт гаргах гэсэн хэлбэрээр хэрэгжүүлж байна.
89. Судалгааны хамрах хүрээнд бид эдгээр механизм хэр үр нөлөөтэй байсан бэ гэдэгт ул суурьтай үнэлэлт дүгнэлт өгөх боломжгүй юм. Гэхдээ Монголын зарим эрдэмтэд “Парламентын тухайд Засгийн газрын мэдээлэл сонсох, гишүүдэд асуулга тавихаас өөр гүйцэтгэх эрх мэдэлд хяналт тавих тогтмол механизм дутагдалтай байна. Засгийн газрын тайланг хэлэлцэх нь хяналтын хэлбэр мөн боловч энэ нь хэт ерөнхий яриа болж тодорхой төслүүдийн биелэлтэд хяналт тавих байнгын механизм үгүйлэгдэж байна” гэж тэмдэглэжээ.⁴² Эрдэмтэн, судлаачид парламентын хяналт, шалгалтын механизм дутагдалтай байгааг тэмдэглээд үүнийг нэвтрүүлж, хэрэгжүүлэхийг санал болгожээ.⁴³
90. Сүүлийн жилүүдэд парламентын чадавхийн талаар хэд хэдэн судалгаа хийгдсэнээс нэлээд нь хяналт шалгалтын чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл Улсын Их Хуралд дутагдалтай байгаа тухай дүгнэжээ. Үүний нэгээс иш татвал, “Парламент Монголын ардчиллын төвд байдаг ч түүний бодлогын асуудлыг

40 37 дугаар зүйл

41 25.8 дугаар зүйл

42 Д.Лүндээжанцан ба Л.Өлзийсайхан, Парламентат ёс, 2005, 238 дахь тал

43 Б.Чимид, Парламентын хяналт шалгалтыг төгөлдөржүүлэх нь: Монгол Улсын байнгын ажиллагаатай парламентын төлөвшил, хөгжил, Хурлын илтгэлийн эмхтгэл, 2010, 74 дэх тал

задлан шинжлэх чадавхи сул байгаа нь үр нөлөөг нь бууруулж байна. Төр засгийн хариуцлагын тогтолцоонд доголдол гарч, улмаар улс төрийн үйл явцад олон нийт дургүйцэхэд хүргэж байна. Оролцоо хангалтгүй байгаа нь бодлого боловсруулах ажлын чанарыг бууруулах, хуулийн хэрэгжилтийг сулруулах, цаасан дээрх хууль болон түүний нийгэм, улс төр, эдийн засагт гүйцэтгэх бодит үүргийн хооронд зөрүүтэй байдал үүсэхэд хүргэж байна. Парламент үндсэндээ бодлогын хувилбаруудын өртөг, үр ашгийг тооцох чадавхигүй, засгийн газарт хяналт тавихад маш бага үүрэг гүйцэтгэдэг” гэжээ.⁴⁴

91. Одоогийн Улсын Их Хурлын стратеги төлөвлөгөөнд туссан үндсэн таван зорилтын гуравт парламентын хянан шалгах үйл ажиллагааны арга хэлбэр, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгож, түүний үр нөлөөг дээшлүүлнэ гэж заажээ. Тухайлбал, парламентын хянан шалгах үйл ажиллагааны өнөөгийн байдалд судалгаа дүгнэлт хийж, улмаар эрх зүйн талаас нь тусгайлан зохицуулж шийдвэрлэх, Улсын Их Хурлын хянан шалгах үйл ажиллагаанд төрийн бус байгууллага, олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлж, хяналтын үйл ажиллагааг илүү ил тод, нээлттэй болгох зэрэг заалтууд стратегийн төлөвлөгөөнд тусгагджээ.
92. Улсын Их Хурлын 1996-2009 оны ээлжит чуулганы хугацаанд хяналт, шалгалтын чиглэлээр Улсын Их Хурлын даргын захирамжаар 31, Улсын Их Хурлын тогтоолоор 2, Байнгын хороодын тогтоолоор 211 ажлын хэсэг байгуулсан байна. Эдгээр ажлын хэсгүүдийн ажлын үр дүнг хэлэлцсэн байдлыг тоон үзүүлэлтээр авч үзвэл нийт байгуулагдсан 244 ажлын хэсгийн шалгалтын дүнг Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар 21 удаа, холбогдох Байнгын хороодоор 125 удаа давхардсан тоогоор ямар нэг байдлаар хэлэлцэж, Улсын Их Хурлын 7 тогтоол, Байнгын хорооноос 62 тогтоол гарган биелэлтэд нь хяналт тавьж ажиллажээ. Үүнээс гадна хяналтын чиглэлээр байгуулагдсан боловч ажилласан эсэх нь тодорхойгүй 60, огт ажиллаагүй 14 ажлын хэсэг байв.⁴⁵
93. 2010-2012 онд Улсын Их Хурлын тогтоол, Улсын Их Хурлын даргын захирамжаар байгуулагдсан нийт 14 ажлын хэсэг, Байнгын хорооны тогтоолоор байгуулагдсан 17 ажлын хэсэг ажиллажээ. Улсын Их Хурлаас Засгийн газарт 2009 оноос хойш өгсөн үүрэг, даалгаврын хэрэгжилтийн байдлыг харуулсан дараах хүснэгтээс үзвэл Засгийн газар нь өгсөн үүрэг, даалгаврыг биелүүлэхэд хойрго хандаж ирсэн нь илэрхий байна.

44 Hansard Society, Scrutiny Committee and Pre-Legislative Scrutiny Process of The Westminster, July 2005.

45 Б. Мөнхцэцэг ба бусад, Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны төв, Бодлогын судалгаа, 4 дэх хэвлэл, 2010,312-368 дахь тал

Хүснэгт 1: Засгийн газарт өгсөн үүрэг, даалгаврын биелэлт

Он	Улсын Их Хурлын тогтоол ба Улсын Их Хурлын даргын захирамжаар	Хэрэгжилт	Байнгын хорооны тогтоолоор	Хэрэгжилт
2009	28 тогтоол, 68 заалт	Биелсэн-18 Биелүүлэх шатандаа-44 Биелээгүй-6	16 тогтоол, 93 заалт	Биелүүлэх шатандаа-28 Биелээгүй-2 Хугацаа болоогүй- 23
2010	32 тогтоол, 101 заалт	Биелсэн-21 Биелүүлэх шатандаа-73	19 тогтоол, 116 заалт	Биелсэн-49 Биелүүлэх шатандаа-32 Хугацаа болоогүй- 35
2011	9 тогтоол, 46 заалт	Биелүүлэх шатандаа-46	3 тогтоол, 21 заалт	Биелүүлэх шатандаа-21
2012	2 тогтоол, 7 заалт	Биелүүлэх шатандаа-7		

Парламентын хяналт, шалгалтын асуулга, асуулт, Ерөнхий сайдын мэдээлэл сонсох гэсэн хэлбэрийг хэрэгжүүлсэн байдлын талаар 2000 оноос хойших тоо баримтыг дараах хүснэгтээр үзүүлэв. Засгийн газрын үйл ажиллагааг хянах оролдлого мэдэгдэхүйц нэмэгдсэнийг үүнээс харж болно.

Хүснэгт 2: Хяналт шалгалтын механизм

	Асуулга	Асуулт		Ерөнхий сайдын мэдээлэл
		Аман	Бичгээр	
2000-2004	33	80	9	53
2004-2008	87	800	55	47
2008-2012	170	400	68	49

94. Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын чиг үүргийг сайжруулахад тэндээс байгуулагддаг хяналт шалгалтын байгууллагууд болох Үндэсний аудитын газар, Хүний эрхийн үндэсний комисс, Санхүүгийн зохицуулах хорооны зэрэгцээ сонгогчдын оролцоо, мэдээлэл түгээх ажиллагаа нь чухал үүрэгтэй.

95. Эрх зүйн баримт бичиг, парламентын дотоод дүрэм журмыг авч үзэхэд парламентын хяналт шалгалт явуулах үндэслэл, түүний үр дүнг тодорхойлох шалгуур, арга хэрэгслийн талаарх стандарт дутагдалтай байна. Энэ нөхцөл байдал хяналт шалгалтын чиг үүргийн ач холбогдол, үр нөлөөг сулруулж, хяналт шалгалтын дүнг мэдээлэхгүй, мэдээлсэн ч хяналт шалгалтын мөрөөр авсан арга хэмжээ тодорхой бус хэвээр үлдэж байна. Иймд парламентын хяналтыг сайжруулахын тулд түүнийг институцийн хувьд бэхжүүлэх шаардлагатай ч асуудлын нэг хэсэг нь Улсын Их Хурлын гишүүдийн идэвх санаачилгыг бий болгох Үндсэн хуулийн өргөн хүрээний зохицуулалттай холбоотой юм.

Дүгнэлт

96. Улсын Их Хурал бол Монголын ардчиллын цөм болж, Засгийн газрыг бүрдүүлэхэд гол үүрэг гүйцэтгэж байна. Улс төрийн зөрчилдөөнийг зохицуулах үүргээ амжилттай гүйцэтгэж, 1992 оноос хойш чухал ач холбогдолтой олон тооны хууль баталжээ. Энэхүү судалгааны хүрээнд Улсын Их Хурлын хууль тогтоох ажиллагааны үр дүнг системтэйгээр судлаагүй ч Улсын Их Хурлын судалгааны чадавхийг сайжруулахыг анхааруулсан зөвлөмжүүд гарч байсныг өмнө тэмдэглэсэн. Үүнээс илүү санаа зовоож байгаа асуудал нь Улсын Их Хурал өргөн хүрээний эрх мэдэлтэй ч түүний Засгийн газарт тавих хяналт сул байгаа талаар шүүмжлэлд өртөж байгаа явдал юм. Улсын Их Хурлын гишүүд энэ чиг үүрэгт анхаарал хандуулах нь зүйтэй юм.

ЕРӨНХИЙЛӨГЧ

Удиртгал

97. 1960 оны Үндсэн хуульд 1990 оны 5 дугаар сард оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Монгол Улсад ерөнхийлөгчийн шинэ институци бий болсон. Эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Ерөнхийлөгчийг Ардын Их Хурлаас сонгохоор байсан бөгөөд энэ журмын дагуу П.Очирбат БНМАУ-ын анхны Ерөнхийлөгчөөр, Р.Гончигдорж дэд Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон юм. Улсын Бага Хурал болон Ардын Их Хурал шинэ Үндсэн хуулийн төслийг 1991 онд хэлэлцэх үед ерөнхийлөгчийн сонгуулийн журам хамгийн их маргаан дагуулсан асуудлуудын нэг байв.⁴⁶ Эцэст нь Ерөнхийлөгчийг ард түмнээс шууд сонгохоор шийдвэрлэсэн билээ. Үүнээс хойш энэ албыг дөрвөн хүн хашжээ: П.Очирбат (1993-1997); Н.Багабанди (1997-2001, 2001-2005); Н.Энхбаяр (2005-2009), Ц.Элбэгдорж (2009-2013, 2013-өнөөг хүртэл).

98. “Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн бөгөөд Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн.”⁴⁷ Энэ үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсоныхоо дараа намын гишүүнчлэлээс түдгэлзэх шаардлагыг хуульчилсан байдаг. Ерөнхийлөгч мөн хямралын үед олон нам, фракцыг хооронд нь эвлэрүүлэх үүрэг гүйцэтгэдэг. Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн дийлэнх нь Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлд тусгагджээ. Тэдгээрт гадаад бодлого хэрэгжүүлэх, зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байх, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх бүрэн эрх хамаарна. Мөн Ерөнхийлөгч хуульд хориг тавих, хууль санаачлах, эрх хэмжээнийхээ асуудлаар зарлиг гаргах бүрэн эрхтэй. Засгийн газрыг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгчийн оролцоо их байсан боловч Үндсэн хуулийн 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр энэхүү оролцоог нэлээд багасгасан. Одоогийн зохицуулалтын дагуу Ерөнхийлөгч нь Засгийн газрыг бүрдүүлэх асуудлаар Ерөнхий сайдтай зөвхөн зөвшилцөх эрх хэмжээтэй ба зөвшилцөлд хүрээгүй тохиолдолд Ерөнхий сайд Засгийн газрын талаарх саналаа Улсын Их Хуралд

46 Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. Нэгдүгээр дэвтэр, УБ., 2008, 133 дахь тал

47 Үндсэн хуулийн 30.1 дүгээр зүйл

оруулж болно. 1992 онд анх орсон Үндсэн хуулийн зохицуулалтаар Ерөнхийлөгч нь Улсын Их Хурлыг тараах асуудлаар Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөх бүрэн эрхтэй байв. Гэвч одоо энэ бүрэн эрх нь зөвхөн шинэ Ерөнхий сайдыг Улсын Их Хурал 45 хоногийн дотор томилж чадаагүй бол хэрэгжихээр болж өөрчлөгдсөн.⁴⁸

99. Дээрхээс гадна Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулганыг зарлан хуралдуулах ба Улсын Их Хурлын чуулганд өөрийн тааллаар оролцох, онц болон дайны байдал зарлах эрхтэй.
100. Ерөнхийлөгчөөр хэн сонгогдсоноос хамааран ерөнхийлөгчийн институцийн үйл ажиллагаа харилцан адилгүй байв. Ерөнхийлөгч П.Очирбат Монголын зан заншил, уламжлалыг хөгжүүлэх тал дээр илүү анхаарал хандуулж байв. Ерөнхийлөгч Н.Багабанди Ерөнхий сайдад олонхийн намаас нэр дэвшүүлсэн хүнийг олон удаа татгалзсаны дээр хориг тавих эрхээ идэвхтэйгээр ашиглаж байсан. 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Засгийн газрыг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгчийн үүрэг багассанаар Ерөнхийлөгч Н.Энхбаяр бусад албан тушаалын томилгоо хийх бүрэн эрхдээ анхаарч, энэ нь Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдоржийн үед мөн үргэлжилсэн. Ц.Элбэгдорж хууль санаачлах талаар идэвхтэй ажиллаж, олон нийтэд хандан шинэтгэлийн хөтөлбөрүүдийг урагшлуулсан. Энэ нь ерөнхийлөгчийн институци албан ёсоор нам бус үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай ч 1992 оноос хойших түүхэнд нэлээд улстөржсөн болон бодлогод чиглэсэн институци байсныг харуулж байна.

Ерөнхийлөгчийн сонгууль

101. Үндсэн хуулийн Гучин нэгдүгээр зүйлээр Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн эрх зүйн үндсийг тогтоосон. Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас 30-аас доошгүй, 60-аас дээшгүй хоногийн өмнө зохион байгуулдаг. Улсын Их Хуралд суудал бүхий нам дангаараа болон хамтран Ерөнхийлөгчид нэр дэвшүүлж болно. Нэг нам, эсхүл эвсэл нэг хүний нэр дэвшүүлнэ. Энэ заалт нь Ерөнхийлөгч улс төрөөс хараат бус байх үзэл санаатай зарим талаар зөрчилдөж байна.
102. Үндсэн хуулийн төслийг 1991 онд боловсруулж, хэлэлцэх үеэр Ерөнхийлөгчийг сонгох журмын талаар томоохон маргаан өрнөсний дотор Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах комиссоос Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчид гурван үеэрээ уугуул хүн байх шаардлагыг оруулсан нь Улсын Бага Хурлын гишүүдийн зүгээс хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулгарч, эцэст нь “гурван үеэрээ” гэж заасныг төслөөс хассан юм.
103. Ардын Их Хурал дээр мэтгэлцээн өрнөсөн гол асуудал нь Ерөнхийлөгчийг хаанаас сонгох тухай асуудал байсан. Дэлхийн улс орнуудын харьцуулсан туршлагаас үзэхэд ард түмнээс, эсхүл парламентаас (хуралдайгаас) сонгох гэсэн хоёр л хувилбар байдаг. Төсөл боловсруулах комисс анхны төсөлд Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгох хувилбарыг тусгасан байжээ. Ерөнхийлөгчийг бүх ард

⁴⁸ Үндсэн хуулийн 22.2 дугаар зүйл. Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Монгол Улсын Ерөнхий сайдыг томилох саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлснээс хойш дөчин тав хоногийн дотор Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэж чадаагүй бол өөрөө тарах буюу эсхүл Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах тухай шийдвэр гаргана.

түмнээс сонгодог улсуудад хоёр шаттай сонгууль нийтлэг загвар байдаг бөгөөд үнэмлэхүй олонхийн санал авсан байхыг шаарддаг. Эхний шатанд хэн ч нэрээ дэвшүүлж болох ба өрсөлдөгч нараас хэн нь ч олонхийн санал аваагүй бол хамгийн олон санал авсан хоёр нэр дэвшигч дараагийн шатны сонгуульд өрсөлддөг. Улсын Бага Хурлаас Ардын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн төсөлд ерөнхийлөгчийн сонгуулийг хоёр шаттай байхаар, ингэхдээ эхний шатанд сонгогчдын санал хурааж хамгийн олон санал авсан хоёр хүнийг дараагийн шатанд парламентад санал хурааж сонгох хослуулсан системийг өвөрмөц байдлаар тусгасан байжээ. Энэ хувилбар нь дэлхийн хаана ч байхгүй, ойлгомж муутай тогтолцоо байсан юм.

104. Дээрх хувилбарыг оруулах болсон учир шалтгааныг Ерөнхийлөгч П.Очирбат Ардын Их Хурлын чуулганы 2 дугаар хуралдаанд тавьсан илтгэлдээ: “Ерөнхийлөгчийг шууд парламентаас сонгох зарчим нэлээд түгээмэл байгаа бөгөөд тухайн нөхцөлд парламентад ёс төлөвшин хөгжих үйл явц эхэлж буй орнуудад төр засаг нь ард түмнээс сонгогдсон парламентад төвлөрдөг байна. Үүний хамтаар ерөнхийлөгчийг эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхэд ард түмний төлөөлөгчдөөс төрийн дээд хяналт тавих, ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагаанд гарч болох дутагдал доголдлыг сэргийлэх, тухайн үед залруулах, улмаар эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх явдлыг хязгаарлаж байх боломжийг бүрдүүлдэг. Гэвч энэ тохиолдолд ерөнхийлөгчийн сонгууль зөвхөн парламентын хүрээнд, түүнд суудал авсан намуудын хэмжээнд болдог бөгөөд нийт ард түмний хүсэл эрмэлзэл үүнд төдийлөн нөлөөлж чаддаггүй ажээ. Тиймээс ч бид эдгээр хэлбэрийг хослуулсан уян хатан “дундаж” гэж болох хувилбарыг сонгож авсан юм”⁴⁹ хэмээн тайлбарласан байна.
105. Энэ нь харилцан буулт хийсэн хувилбар мэт боловч сонгуульд олон нийтийн өрсөлдөөн бий болгосон, зардал ихтэй хэрнээ эцсийн шийдвэрийг дээд зиндааныхан гаргахаар хоёр тогтолцооны хамгийн муу талуудыг хослуулсан хувилбар болсон байв. Энэ тогтолцооны дагуу хэрэв парламент сонгуульд аман хүзүүдсэн нэр дэвшигчийг сонгосон тохиолдолд олон нийтийн сонголтыг үгүйсгэснээрээ нийгэмд үл ойлголцол бий болгох үр дагавартай байв. Өөрөөр хэлбэл, авсан саналын тоогоор нэгд орсон нэр дэвшигчийг дэмжигчдэд зүй ёсны бухимдал үүсч, эсэргүүцэл илэрхийлж болно. Нөгөөтэйгүүр, хэрэв парламент нийтийн санал хураалтын дүнг баталгаажуулсан бол дахин нэг шаттай байх хэрэггүй юм.
106. Энэ журмыг Ардын Их Хурал бүтэн 4 өдрийн турш нарийвчлан авч хэлэлцсэн ба маш их маргаан дагуулж, цаг авсан байна. Ерөнхийлөгчийг бүх ард түмнээс, эсхүл парламентаас, өөр хувилбар нь аль алиныг оролцуулан хоёр шаттай явуулах эсэх талаар санал хураалт болсон. Эцсийн дүнд Улсын Бага Хурлаас оруулсан ойлгомж муутай хувилбар олонхийн дэмжлэг авсан нь Үндсэн хуулийн эцсийн хувилбарт нөлөөлсөн юм. Гучин нэгдүгээр зүйлд Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг хоёр шаттай явуулж, Улсын Их Хурал Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрөх тухай заасан билээ.

49 Монгол Улсын Үндсэн хууль: баримт бичиг. (эмхэтгэсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан), УБ., 2004, 523 дахь тал

107. Хоёр дахь шатны сонгуулийн талаарх хуулийн тайлбар, тодорхойлолт янз бүр байгаагаас үзэхэд энэ үйл явцад Улсын Их Хурлын гүйцэтгэх үүрэг анхнаасаа маргаантай байсныг илтгэнэ. Үндсэн хуулийн Гучин нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт Ерөнхийлөгчийн сонгууль “хоёр шаттай байна” гэж заасан. Хоёр шаттай сонгууль гэж эхэлж бүх нийтийн сонгуулиар Ерөнхийлөгчийг сонгоод, дараа нь тэрхүү сонголтыг Улсын Их Хурлаас баталгаажуулахыг хэлж байна уу, аль эсхүл бүх нийтийн сонгууль нь заавал хоёр шатаар явахыг хэлж байна уу гэдэг нь анхнаасаа бүрхэг байсан юм. Нэр дэвшигч анхан шатны сонгуульд олонхийн санал авах боломжтой бөгөөд энэ тохиолдолд хоёр дахь шатны сонгуулийг явуулах албагүй нь мэдээж. Иймд, сонгуулийн хоёр дахь шат нь Улсын Их Хурлаас ард түмний сонголтыг албан ёсоор баталгаажуулсан томилгоо болж таарч байна. Тухайлбал, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуульд “Хоёр дахь шатны сонгууль гэж анхан шатны сонгуульд оролцсон нийт сонгогчийн олонхийн санал авсан нэр дэвшигчийг Улсын Их Хурал Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон гэж үзэж түүний бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргахыг хэлнэ”⁵⁰ гэж заасан. Эрдэмтэд энэ заалтыг зүй ёсоор шүүмжилж, энд дурдсан хоёр дахь шатны сонгуулийг сонгуулийн бие даасан шат гэж үзэхгүй, учир нь энэ нь ард түмний сонголтыг дээд байгууллагаас хүлээн зөвшөөрч байгаа ердийн үйл явц бөгөөд нэр дэвшигчийг сонгох “сонгууль” явагддаггүй гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, Улсын Их Хурал энд үзэмжээрээ шийдвэр гаргахгүй, нэгдэх шатанд олонхийн санал авсан нэр дэвшигчийг авч хэлэлцэн Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон гэж албан ёсоор хүлээн зөвшөөрч хууль батлах үүрэгтэй.⁵¹ Үүнийг бүх нийтийн санал асуулгын дүнг парламент хууль батлах замаар баталгаажуулдаг бусад улсын практикт харьцуулж болно. Энэ нь шийдвэрийг хоёрдмол байдлаар хүчин төгөлдөр болгож байгаа хэрэг биш, харин ард түмний илэрхийлсэн шийдвэрийг хууль зүйн хэлбэрт оруулж байгаа явдал юм. Үндсэн хуульд заасан төрийн эрх мэдэл ард түмний гарт байх зарчмын дагуу ард түмний сонгосон Ерөнхийлөгчийг парламент дахин баталгаажуулах хууль зүйн үндэслэл байхгүй. Учир нь нэгэнт парламент бол өөрөө төлөөллийн байгууллага учраас ард түмний хүсэл, сонголтыг хэрэгсэхгүй байж таарахгүй. Иймд Улсын Их Хурал ард түмний сонголтыг нэгэнт өөрчилж чадахгүй тул сонгуулийн бие даасан шат бий болгох замаар энэ сонголтыг авч хэлэлцэх шаардлагагүй юм.
108. Үндсэн хуулийн дээрх зохицуулалтыг тайлбарласан шинжлэх ухааны хэд хэдэн тайлбар бий. Тухайлбал, зарим судлаачид: “Ерөнхийлөгчийн сонгууль хоёр шаттай байна гэсэн нь сонгууль бүрт хэрэгжих албагүй, шаардлагатай тохиолдолд сонгууль хоёр шаттай явагдаж болно. Хэрэв гурав ба түүнээс дээш нэр дэвшигч анхан шатны сонгуульд оролцож аль нь ч олонхийн санал аваагүй бол Үндсэн хуулийн Гучин нэгдүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасны дагуу хамгийн олон санал авсан хоёр нэр дэвшигчийн оролцох санал хураалтыг хоёрдахь шатны сонгууль гэж үзэх боломжтой.” гэжээ.⁵² Энэхүү тайлбарыг шүүмжлэгчид нь, хэрэв Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн хоёр дахь шат шаардлагагүй гэж үзвэл

50 Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль, 4 дүгээр зүйлийн 8 дахь заалт, 2012.

51 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар (хамтын бүтээл), УБ, 2009, 154 дэх тал

52 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар (хамтын бүтээл), УБ, 2009, 162дахь тал

Үндсэн хуульд заасан “Ерөнхийлөгчийн сонгууль хоёр шаттай байна” гэсэн хэллэг угаасаа утга учиргүй гэдгийг онцолжээ.⁵³ Цаашлаад, хэрэв хоёр дахь шатны санал хураалтаар хоёр нэр дэвшигчийн аль нь ч олонхийн санал авч чадахгүй бол ерөнхийлөгчийн сонгууль цааш үргэлжлэхээс өөр аргагүй тул ерөнхийлөгчийн сонгуулийг хоёр шатаар хязгаарлах нь бас л учир дутагдалтай болно. Энэ тохиолдолд гурав, дөрөвдэх ч шат байж болох бөгөөд эдгээр нь бүгд сонгуулийн дараагийн шатанд тооцогдож болно.⁵⁴

109. *Зөвлөмж:* Хоёр шат гэдэгт чухам юуг ойлгохыг тодруулах зорилгоор Үндсэн хуулийн Гучин нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг өөрчлөх шаардлагатай.

Хориг тавих эрх мэдэл

110. Хориг тавих эрх бол Ерөнхийлөгчөөс өдөр тутмын үйл ажиллагааны хүрээнд хэрэгжүүлэх хамгийн чухал бүрэн эрхийн нэг юм. Улсын Их Хурал Ерөнхийлөгчийн хоригийг гагцхүү гишүүдийнхээ дийлэнх олонхийн (2/3) саналаар хүлээж авахгүй байж болно. Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш хуульд хориг тавих бүрэн эрхээ Ерөнхийлөгч бүр хэрэгжүүлж чадсан. 1994-2013 оны хооронд тавьсан нийт хоригийн 17 нь Улсын Их Хурлаас баталсан хуульд бүхэлд нь, 34 нь хуулийн зарим зүйл, заалтад хэсэгчлэн тавьсан хориг байна. (Хүснэгт 3-аас үзнэ үү). Нийт хоригийн 2/3-ийг хүлээн зөвшөөрсөн тогтоол гарсан байна. Агуулгын хувьд, Төрийн алба, Засгийн газар, Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа, Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт, төрийн байгуулал, улс төрийн нам, татвар, шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаатай холбоотой (прокурорын байгууллага, шийдвэр гүйцэтгэл) хуульд хориг тавьжээ. Хүлээн зөвшөөрөөгүй гэсэн хариу өгсөн тогтоолууд нь төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг дэв, хангамж, Засгийн газрын бүтэц, Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт, шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаа, улс төрийн нам, төсөв, сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зэрэг асуудлуудтай холбоотой байв. Энэ нь хяналт-тэнцвэрийн тогтолцоонд Ерөнхийлөгчийн хориг чухал үүрэг гүйцэтгэдэг болохыг харуулж байна.

Хүснэгт 3: Ерөнхийлөгчийн хориг

Ерөнхийлөгч	Хориг	Хүлээн авсан (хэсэгчилсэнг оруулан)	Хүлээн авсан хоригийн хувь
П.Очирбат	7	3	42%
Н.Багабанди	15	11	73%
Н.Багабанди II	15	10	66%
Н.Энхбаяр	9	7	78%
Ц.Элбэгдорж I	5	4	80%
Нийт	51	35	69%

Томилгоо хийх эрх мэдэл

111. Томилгооны эрх бол Ерөнхийлөгчийн чухал бүрэн эрх юм. Тухайн томилогдсон

⁵³ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар (хамтын бүтээл), УБ., 2009, 154 дэх тал

⁵⁴ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 6. “Хэрэв хоёрдахь санал хураалтаар Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн хэн нь ч ийнхүү сонгогчдын олонхийн санал аваагүй бол дахин сонгууль явуулна”.

албан тушаалтан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсны дараа ч албан тушаал дээрээ үлдэх боломжтой тул онолын хувьд бусан Ерөнхийлөгчийн нөлөөлөл үргэлжлэх магадлалтай. Үүний жишээ нь 6 жилийн хугацаагаар томилогддог Ерөнхий прокурор юм.

112. Томилгооны эрх мэдлийн үр нөлөөг үнэлэхдээ тухайн томилгоог Ерөнхийлөгч өөрөө шууд хийж байна уу, томилгоо хийхдээ бусад байгууллагатай зөвшилцөх үүрэгтэй юу, эсхүл өөр ямар нэг байдлаар түүний томилгооны эрх нь хязгаарлагдсан байдаг уу гэдгийг авч үзэх учиртай. 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн дараа Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнийг томилоход нөлөөлөх Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл нь багассан. Үүний нэгэн адил Тавин нэгдүгээр зүйлд “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар, бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилно” хэмээн заасан. Аль ч шатны шүүхийн шүүгчид нэр дэвших хүний эхний сонголтыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хийдэг тул бодит байдалд Ерөнхийлөгч эдгээр томилгооны хувьд дангаараа шийдвэрлэх эрх мэдэл байхгүй. Хамгийн гол томилгоо нь хууль сахиулах салбарт голлох үүрэгтэй Ерөнхий прокурорын томилгоо юм. Төрийн албан хаагчид, үүний дотор Улсын Их Хурлын гишүүдтэй холбоотой хэргийг хянан шийдвэрлэх талаар прокурорын байгууллагын бүрэн эрхтэй холбогдуулан томилгооны эрх мэдлийг Ерөнхийлөгчид үлдээх нь Улсын Их Хурлаас хараат бус байдлыг бүрдүүлэх боломжтой. Иймд Ерөнхий прокурорыг Ерөнхийлөгч томилж байгаа одоогийн тогтолцоог хадгалах нь тустай хэмээн үзэж байна.

Хууль санаачлах ба зарлиг гаргах бүрэн эрх

113. Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх нь хуулийн төслийг парламентад өргөн мэдүүлэх, тодорхой асуудлуудаар улс төрийн хөтөлбөр дэвшүүлэх боломжийг түүнд олгодог. Тухайн хуулийн төслийг парламент өөрчиллөө ч гэсэн Ерөнхийлөгч нь хууль санаачлагчийн хувьд хэлэлцүүлэгт тодорхой нөлөөтэйгээр оролцдог. Харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд гүйцэтгэх эрх мэдлээс санаачилсан хуулийн төсөл батлагдах хувь улс орнуудад харилцан адилгүй байна.⁵⁵ Зөвхөн нэг жишээг дурдахад, Эквадорын Ерөнхийлөгч Леон Фебрес Кордерогийн 1986 онд санаачилсан 28 хуулийн зөвхөн 3 нь батлагдсан байхад мөн онд Энэтхэгийн Ерөнхий сайд Ражив Гандигийн санаачилсан 58 төслийн 55-ыг нь Энэтхэгийн Конгресс баталжээ.
114. Бидэнд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санаачилсан нийт хуулийн тоо, түүний дотор хэд нь батлагдсан талаар мэдээлэл олж авах боломж олдоогүй. Бидний таамаглалаар тухайн Ерөнхийлөгч парламентын олонхитой нэг нам байсан эсэхээс хамааран Ерөнхийлөгч болгоны хувьд энэ тоо харилцан адилгүй байсан байх. Хэрэв Ерөнхийлөгч эрх баригч намтай холбоотой бол тэрээр хууль санаачлах сонирхол багатай боловч санаачилсан төсөл нь батлагдах магадлал өндөр байдаг. Үүний эсрэгээр, Ерөнхийлөгч сөрөг намынх бол бодлогод нөлөөлөхийн

⁵⁵ Себастиен Сайех, 2011. Хуулийн засаглал: Тодорхой бус байдал, санал худалдан авах явдал хууль боловсруулахад хэрхэн нөлөөлдөг вэ? Кэмбрижийн их сургуулийн хэвлэл.

тулд хууль санаачлах сонирхол өндөр байх боловч, илүү их зөвшилцөл хийх шаардлага гардаг тул оруулсан төсөл нь парламентын дэмжлэг авах магадлал бага байна.

115. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх засаглалд илүү хамааралтай боловч түүний шийдвэр гаргах эрх мэдэл харьцангуй сул юм. Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу Ерөнхийлөгч өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгсөн зарлиг гаргах бүрэн эрхтэй боловч энэ нь Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болдог. Харин Үндсэн хуулийн Гучин дөрөвдүгээр зүйлд зааснаар, Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээний бусад асуудлаар гаргасан зарлиг нь ийм давхар баталгаажуулалтыг шаардахгүй.

Ерөнхийлөгчийн бусад эрх мэдэл

116. Үндсэн хуулийн хүрээнд Улсын Их Хурал тарж байсан тохиолдол байхгүй тул ийм үйл явцад Ерөнхийлөгч оролцох шаардлага гараагүй. Мөн аль ч Ерөнхийлөгчөөс урьд нь Засгийн газрыг огцруулах санал гарч байгаагүй юм. Эндээс Үндсэн хуулийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд Улсын Их Хурал гол үүрэгтэй болох нь харагдаж байна.
117. Өмнө өгүүлснээр, 1991-1992 онд Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах явцад Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгох хувилбарыг нэлээд нухацтай авч үзэж байсны нөлөөгөөр Ерөнхийлөгч нь парламентаас хамааралтай байх тухай санаа тодорхой хэмжээгээр Үндсэн хуульд тусгагдсан байна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн Гучин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Улсын Их Хуралд суудал бүхий нам дангаараа буюу хамтран Ерөнхийлөгчид тус бүр нэг хүний нэр дэвшүүлнэ”; Гучин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд ажлаа хариуцна”⁵⁶ гэжээ. Түүнчлэн Гучин долдугаар зүйлд “Ерөнхийлөгчийг түр эзгүйд бүрэн эрхийг нь Улсын Их Хурлын дарга хэрэгжүүлнэ” гэсэн байна.

ЗАСГИЙН ГАЗАР

Удиртгал

118. Монгол Улсын анхны Засгийн газар 1921 оны ардын хувьсгалын дараа Ардын түр засгийн газар нэртэйгээр МАХН-ын Төв хорооны өргөтгөсөн хурлаар байгуулагджээ. Энэхүү Засгийн газар нь 1924 он хүртэл төрийн эрх барих, гүйцэтгэн захирамжлах, шүүн таслах дээд эрхийг нэгэн зэрэг хэрэгжүүлж байв. 1924 оны Үндсэн хуулиар Засгийн газрыг тус улсын ерөнхийлөн захирах газар гэж тодорхойлоод, Улсын Бага Хурлын чөлөө цагт улсын дээд эрхийг Улсын Бага Хурлын Тэргүүлэгчидтэй хамтран хэрэгжүүлэх газар байхаар зохицуулжээ. 1932 онд ардын Засгийн газрыг БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөл хэмээн нэрлэх болсон бөгөөд энэ нь тус улсын гүйцэтгэн захирах дээд байгууллага байжээ.

119. Ардын Их Хурлын 1990 оны 3 дугаар сарын чуулганд өргөн мэдүүлж, баталсан

⁵⁶ Энд “ажлаа хариуцна” гэсэн нь 41.1 дүгээр зүйлд Ерөнхий сайд төрийн хууль биелүүлэх ажлыг УИХ-ын өмнө хариуцна гэснээс өөр юм.

“БНМАУ-ын төрийн байгууллагын шинэ тогтолцооны үзэл баримтлал” хэмээх баримт бичигт Засгийн газрын үйл ажиллагааг танхимын (кабинет) зарчмаар явуулах тухай анх дурдсан байна. 1990 онд батлагдсан 1960 оны Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуулиар Сайд нарын зөвлөлийг Засгийн газар гэж нэрлэх болсон нь шинэ Үндсэн хуульд тусгалаа олсон бөгөөд Гучин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн” хэмээн заажээ. Ийнхүү Засгийн газрын мөн чанар өөрчлөгдөж, гүйцэтгэн захирамжлах дээд байгууллагаас танхимын зарчмаар ажилладаг гүйцэтгэх дээд байгууллага болсон юм. Танхимын тогтолцоонд хамтын хариуцлага хүлээх зарчим үйлчилдэг бөгөөд Засгийн газрын бүх сайд хамтаар гаргасан шийдвэрийг дэмжих, хамтаар огцрох үүрэг хүлээдэг. Танхим нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн шийдвэр гаргах дээд байгууллага юм.

Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа, тогтвортой байдал

120. Шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш Монгол Улсад 11 Засгийн газар байгуулагдаж байжээ. Эдгээр Засгийн газрыг бүрэн эрхийн хугацаа, тэргүүлсэн Ерөнхий сайд, улс төрийн намын харьяалал болон засгийн газрын хэлбэрээр нь дараах хүснэгтэд нэгтгэн харууллаа:

Хүснэгт 4. Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш байгуулагдсан Засгийн газрууд

№	Байгуулагдсан, бүрэн эрх дуусгавар болсон (огцорсон) огноо	Тэргүүлсэн Ерөнхий сайд	Улс төрийн намын харьяалал ба засгийн газрын хэлбэр
1	1992.07.21-1996.07.19	Пунцагийн Жасрай	МАХН дангаараа
2	1996.07.19-1998.04.23	Мэндсайханы Энхсайхан	МҮАН МСДН-тай эвсэж бүрдүүлсэн
3	1998.04.23-1998.12.09	Цахиагийн Элбэгдорж	МҮАН МСДН-тай эвсэж бүрдүүлсэн
4	1998.12.09-1999.07.22	Жанлавын Наранцацралт	МҮАН МСДН -тай эвсэж бүрдүүлсэн
5	1999.07.30-2000.07.26	Рэнчиннямын Амаржаргал	МҮАН МСДН-тай эвсэж бүрдүүлсэн
6	2000.07.26-2004.08.20	Намбарын Энхбаяр	МАХН дангаараа
7	2004.08.20-2006.01.13	Цахиагийн Элбэгдорж	МАН (эвслийн - МАН, МАХН)
8	2006.01.26-2007.11.07	Миеэгомбын Энхболд	МАХН (эвслийн- МАХН, БНН, Эх Орон нам, Шударга Ёсны нам)
9	2007.11.22-2009.10.29	Санжийн Баяр	МАХН (эвслийн- МАХН, ИЗН, Шударга Ёсны нам)
10	2009.10.29-2012.08.10	Сүхбаатарын Батболд	МАХН (эвслийн- МАХН, ИЗН, Шударга Ёсны нам)
11	2012.08.10-наас	Норовын Алтанхуяг	АН (эвслийн- МАХН, ИЗН, МҮАН)

Хүснэгтээс үзвэл, МАХН хоёр удаа дангаараа Засгийн газрыг байгуулж байснаас бусдаар хоёр том нам, эсхүл нэг том нам хэд хэдэн жижиг намтай эвсэж Засгийн газрыг 9 удаа байгуулж байжээ. Энэ нь бүх нийтийн сонгуулиар аль

нэг нам Засгийн газрыг дангаараа байгуулахад хангалттай олонхийн суудлыг парламентад авч чадаагүйтэй холбоотой юм. Харин 2008 оны сонгуульд олонхи болсон МАХН бусад намуудтай эвсэн Засгийн газраа байгуулсан юм.

121. Үндсэн хуулийн Дөчдүгээр зүйлийн 1 дэх заалтад Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацааг 4 жилээр тогтоосон. Засгийн газрууд бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болохоос өмнө огцорсон эсэх, үүнд ямар үндэслэл байсан нь гүйцэтгэх дээд байгууллагын тогтвортой байдлыг илтгэх чухал үзүүлэлт юм.

Хүснэгт 5. Засгийн газруудын бүрэн эрхийн үргэлжилсэн хугацаа

№	Ерөнхий сайд	Бүрэн эрхийн үргэлжилсэн хугацаа	Бүрэн эрхийн хугацаа нь дуусгавар болсон шалтгаан
1	П.Жасрай	4 жил	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусч, шинэ засгийн газар байгуулагдсан (сөрөг хүчин сонгуульд ялсан).
2	М.Энхсайхан	1 жил 9 сар	Улс төрийн сөрөг хүчин өөрийнх нь намтай хамтран огцруулах санаачилга гаргасан.
3	Ц.Элбэгдорж	8 сар	Эрх барьж байгаа улс төрийн хүчин буюу өөрийнх нь нам огцруулах санаачилга гаргасан.
4	Ж.Наранцацралт	8 сар	Улс төрийн сөрөг хүчин огцруулах санаачлага гаргасан.
5	Р.Амаржаргал	1 жил	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусч, шинэ засгийн газар байгуулагдсан.
6	Н.Энхбаяр	4 жил 1 сар	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусч, шинэ засгийн газар байгуулагдсан (эвслийн засгийн газар байгуулагдсан).
7	Ц.Элбэгдорж	2 жил 5 сар	Сөрөг хүчнээс төлөөлөлтэй засгийн газрын гишүүдийн тал нь огцрох хүсэлт гаргасан.
8	М.Энхболд	1 жил 10 сар	Өөрийн хүсэлтээр огцорсон.
9	С.Баяр	1 жил 11 сар	Эрүүл мэндийн шалтгааны улмаас чөлөөлөгдөх хүсэлт гаргасан.
10	С.Батболд	2 жил 10 сар	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусч, шинэ засгийн газар байгуулагдсан.
11	Н.Алтанхуяг	Судалгаа хийх явцад бүрэн эрхийн хугацаа дуусаагүй байсан.	

122. Дээрх хүснэгтээс харвал, бүрэн эрхээ дуусгасан хоёрхон Засгийн газар байсан бөгөөд бусад Засгийн газрууд хугацаанаас өмнө огцорч байжээ. Нэг парламентын бүрэн эрхийн хугацаанд дөрвөн Засгийн газар солигдож байсан тохиолдол ч гарч байв. Үндсэн хуулийн 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлт нь улс төрийн тогтвортой байдалд эерэг нөлөө үзүүлсэн. 1992-2000 онд Засгийн газрын “дундаж наслалт” 19 сар байсан бол үүний дараа 28 сар болжээ.⁵⁷ Гэхдээ 1996-2000 оны хэт тогтворгүй байдал нь Улсын Их Хурлын гишүүн нэгэн зэрэг Засгийн газрын гишүүн байх эсэх тухай асуудлаар гарсан Цэцийн шийдвэртэй холбоотой байв. Харьцуулсан судалгааны үүднээс Засгийн газар дунджаар 28 сар оршин тогтнох

57 Үүрэг гүйцэтгэж байсан Ерөнхий сайдыг оролцуулахгүйгээр.

нь тийм ч богино хугацаа биш бөгөөд энэ үзүүлэлтээр Монгол Улс Нидерланд ба Их Британийн дунд жагсч байна.⁵⁸ Гэхдээ засгийн газар шинээр байгуулагдахдаа ихэнхдээ тухайн намаас дахин бүрддэг. Ерөнхий сайдыг өөр намаас сонгох хүртэлх хугацаагаар нь авч үзвэл парламентын тогтолцоонд намын хяналтын үргэлжлэх дундаж хугацаа нь 68.7 сар байдаг.⁵⁹ Монгол Улсын хувьд энэ тоо 1992 оноос хойш 48.2 сар байсан бөгөөд олон улсын дунджаас яльгүй бага байгаа ч тогтворгүй байдлыг үл илэрхийлнэ гэж үзэж байна. Цаашилбал, ерөнхийлөгчийн тогтолцоон дахь Засгийн газрын оршин тогтнох хугацаатай харьцуулбал парламентын тогтолцоон дахь Засгийн газрын үргэлжлэх хугацаа нь янз бүр байдаг. Монгол Улсын хувьд Засгийн газрыг бүрдүүлэхэд парламентын оролцоо их байдгийг тооцох хэрэгтэй.

Засгийн газрын үндсэн бүтэц, зохион байгуулалт

123. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн төрийн захиргааны албадыг эмхлэн байгуулах, тэдгээрийн үйл ажиллагааны зарчим, бүтэц, чиг үүргийг тодорхойлох, төрийн захиргааны мэргэшсэн албыг бүрдүүлэхэд чиглэсэн Засгийн газрын тухай хууль 1993 онд, Төрийн албаны тухай хууль 1994 онд батлагдан гарсан. Үүнээс нэлээд хожим 2004 онд Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль, Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль тус тус батлагдсан юм.
124. Төрийн захиргааны төв байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалт Засгийн газар солигдохтой хамт өөрчлөгдөж ирсэн. Яамдыг салгах, нийлүүлэх, шинээр байгуулах, татан буулгах, нэршлийг нь солих, агентлагийн харьяаллыг өөрчлөх нь аль ч Засгийн газрын үед түгээмэл байсан. Үүнийг Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн зорилттой уялдуулж байна гэж үеийн Засгийн газар тайлбарладаг. Гэхдээ уг өөрчлөлтийг хийхдээ эдийн засгийн тооцоо судалгаа, чиг үүргийн шинжилгээ хийх, салбар дундын зохицуулалтыг хэрхэн сайжруулах, төрийн захиргааны төв, орон нутгийн байгууллагуудын саналыг авах, төсвийн ачааллыг багасгах гэх мэт тодорхой үндэслэл байдаггүй. Зарим тохиолдолд яамдын тоог нэмэгдүүлэх нь сонгуульд ялсан болон эвсэлд нэгдсэн намын гишүүд, дэмжигчдийг сайдын албан тушаалтай болгоход чиглэгддэг гэсэн шүүмжлэлд өртөж байв. Засгийн газрын үндсэн бүтцийн өөрчлөлтийг хүснэгтээр харуулбал:

58 Стром, Муэлер, Бергман, Кабинет ба эвслийн хэлцэл тохироо: Баруун Европын ардчилсан үйл явцын хэмнэл, 2010.

59 Жон Хубер ба Сеселия Мартинез Галлардо 2004. "Кабинетын сайдыг солих нь: Парламентын ардчилалд сайд нарын тогтвортой байдал. *American Political Science Review* 102: 169-180 (2008)

Өөр нэг хэмжүүр нь GCI Index буюу Танхимын дотор намуудын бүтэц 50% өөрчлөгдсөнийг намын хяналтын өөрчлөлтийн хэмжүүр болгон авах юм бол парламентын тогтолцоонд намын хяналтын дундаж хугацаа 83.8 сар байна.

Хүснэгт 6. Засгийн газрын үндсэн бүтцийн өөрчлөлт, оноор

Байгууллага/он	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Яам	16	9	11	13	11	16
Засгийн газрын тохируулагч агентлаг	-	22	17	14	12	11
Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг	-	37	31	23	31	17
Нийт агентлагийн тоо	-	59	48	37	43	28

125. 1996 онд агентлагийн зохион байгуулалтад шилжихдээ бодлого боловсруулах чиг үүргийг бодлогыг хэрэгжүүлэх чиг үүргээс тусгаарлан яамдыг бодлогод төвлөрсөн цомхон бүтэцтэй ажиллуулах, агентлагууд нь бодлого хэрэгжүүлэх, төрийн зохицуулалт хийхийн сацуу заримыг нь аж ахуйн тооцоонд шилжүүлнэ хэмээн төсөөлж байсан ч одоо яамд, агентлагууд нь тус тусын бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, зохицуулах үүргээ хэрхэн гүйцэтгэж байгаа, бүтэц нь хэр оновчтой байгааг дүгнэж үзээгүй байна. Зарим агентлаг яамдаас том бүтэц, эрх мэдэлтэй болсон байхад зарим нь яамны удирдлагаас ихээхэн хараат байдалтай байгааг эргэн харж цэгцлэх цаг болжээ.⁶⁰ Олон улсад ч гэсэн нөхцөл байдал төстэй байна. Үүнд агентлагийн зохион байгуулалтыг анх бий болгоходоо удирдлага нь харьяа яамнаас тусдаа байж илүү уян хатан, эрх чөлөөтэй ажиллах боломжийг хангах зорилготой байсан. Гэтэл зохицуулалтын (бодлогын нэгдсэн зорилгод засгийн газрын олон байгууллагыг зангидах) болон улс төрийн хариуцлагын (яамны сайдын зүгээс хяналт тавихад хүндрэлтэй, агентлагийн дарга алдаа гаргалаа гэхэд яамны сайд л хэвлэл мэдээлэл, иргэдийн шүүмжлэлд өртдөг) асуудал тулгарчээ.⁶¹
126. Төрийн албаны тухай хуульд 2008 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулан төрийн албан хаагчдын намын харьяаллыг түдгэлзүүлсэн зэрэг мэргэжлийн, улс төрөөс хараат бус төрийн албыг бүрдүүлэх оролдлого удаа дараа хийгдсэн ч удирдах түвшин дэх боловсон хүчний бодлогод улс төржих хандлага хэвээр байна. Сонгууль бүрийн дараа удирдах албан тушаалтнуудыг олноор нь халаа сэлгээ хийдэг. Энэ нь Засгийн газрын тогтвортой байдал, залгамж чанарыг алдагдуулахын зэрэгцээ төрийн албанд тогтвортой чадавхи бий болгоход саад болж байна. Эдгээр асуудал эрх зүйн орчин дутагдалтай гэхээс илүү төрийн албанд хуулийн хэрэгжилт сул байгаатай холбоотой юм.

Дүгнэлт

127. Үндсэн хуульд төрийн захиргааны тогтолцоо, төрийн албаны талаар маш бага хөндсөн. Үндсэн хуулийн дэглэм хэрэгжих хугацаанд дорвитой өөрчлөлт,

60 Улсын Их Хурал, НҮБХХ-өөс хамтран зохион байгуулсан “Захиргааны шинэтгэл: Асуудал ба шийдэл” сэдэвт онол практикийн бага хурал дээр УИХ-ын Төрийн байгуулалтын Байнгын хорооны дарга Ж.Сүхбаатарын тавьсан илтгэлээс. 2011 оны 4 дүгээр сар.

61 Поллит Г. ба Баукерт Г, Улсын салбарын менежментийн шинэтгэл: Харьцуулсан шинжилгээ-Улсын салбарын шинэ менежмент, засаглал, нео-Веберийн төр, Оксфордын их сургуулийн хэвлэл, 2011.

шинэчлэл хийгдээгүй гол салбар нь төрийн захиргааны салбар юм. Энэ хугацаанд “Монгол Улсын Төрөөс Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлого” болон “Монгол Улсын Төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратегийг” Улсын Их Хурал 1996, 2004 онд тус тус батлан гаргасан. Гэвч аль алиных нь хэрэгжилтэд одоо хэр үнэлгээ, дүгнэлт хийгдээгүй байна. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль 2002 онд батлагдсанаар эхэлсэн менежментийн шинэтгэлийн үр дүнг ч мөн авч үзээгүй, 2011 онд шинээр батлагдсан Төсвийн хуульд үр дүнгийн гэрээ зэрэг менежментийн асуудал тусгагдаагүй, энэ асуудал зохицуулалтгүй үлдсэн.

128. Хөгжиж байгаа орнуудад захиргааны суурь хэм хэмжээ, хяналт хангалтгүй байгаагаас үүдсэн авлига, хээл хахууль гэх мэт асуудлыг зөвхөн “менежментийг сайжруулснаар” шийдэх боломжгүй. Олон улсын шинжээчид, Монгол Улс төрийн захиргааны шинэтгэлд Шинэ Зеландын загварыг “импортолсон” нь аль нэг орны сонгосон шийдэл бусад оронд тулгарч буй асуудлыг шийдэхэд тохирохгүй гэдгийн алдартай жишээ болсон хэмээн дүгнэсэн байна.⁶² Төрийн захиргаа ба төрийн албатай холбоотой дээр дурдсан асуудлууд болон бусад зохицуулалтыг үндсэн хуулийн хүрээнд шууд шийдвэрлэх боломжгүй ч эдгээр нь үндсэн хуулийн амьдрал дээрх хэрэгжилт буюу төрийн үйлчилгээг хүн амд үр нөлөөтэй үзүүлэхэд шийдвэрлэх үүрэгтэй асуудлууд юм. Иймд эдгээр асуудлыг нутгийн удирдлагын тогтолцооны хамт нягтлан судалж, хууль, захиргааны шинэтгэлийн хүрээнд нэн даруй шийдэх нь зүйтэй юм.

СОНГУУЛЬ, УЛС ТӨРИЙН НАМ, УЛС ТӨРИЙН МӨЧЛӨГ (ЦИКЛ)

129. Үндсэн хуульд сонгуулийн тогтолцооны талаар заалт байхгүй бөгөөд Монголд сонгуулийн тогтолцоо 1992 оноос хойш хэд хэдэн удаа өөрчлөгдсөн. Тухайлбал, бусад нэр дэвшигчээс харьцангуй олон санал авсан нэр дэвшигч сонгогддог олонхийн тогтолцоог 2012 он хүртэл ашиглаж ирэв. Олонхийн тогтолцооны хувилбаруудын дотор 1992 онд олон мандаттай тойрог, 1996, 2000, 2004 онд нэг мандаттай тойргийн зохион байгуулалтыг ашигласан бол 2008 онд эргээд олон мандаттай тойрогт шилжсэн. 2011 онд сонгуулийн шинэ хууль батлагдаж, олонхийн ба хувь тэнцүүлсэн системийн 48:28 гэсэн харьцаа бүхий холимог тогтолцоог нэвтрүүлсэн. Өөрөөр хэлбэл, Улсын Их Хурлын 76 суудлын 48-д намуудаас нэр дэвшигчид тойрогт өрсөлдөж, үлдсэн 28 суудалд улс төрийн намууд өрсөлдөнө. Пропорциональ тогтолцоонд жижиг намууд парламентад суудалтай болох боломж арай илүү байдаг тул тэд уг тогтолцоог дэмжиж байв. Гэхдээ сонгуулийн шинэ хуулиар улс төрийн нам суудал авахын тулд улсын хэмжээнд нийт саналын 5 хувийг авсан байхаар заасан нь жижиг намуудад арай өндөрдсөн босго байж болно.
130. Үндсэн хуулийн тогтолцоо амжилттай ажиллах чухал хүчин зүйлийн нэг нь улс төрийн намын тогтолцоо юм. 1924 онд Ардын хувьсгал ялсны дараа Монгол

62 Баукерт Г, Зүүн, Төв Европ дахь төрийн захиргааны шинэтгэл, 2009:101.

Улсад анх Монгол ардын нам нэртэй байгуулагдаж хожим нэрээ өөрчилсөн Монгол ардын хувьсгалт нам дангаараа эрх баригч нам байсан бол 1990 онд Монголын үндэсний ардчилсан нам, Монголын үндэсний дэвшлийн нам, Монголын социал демократ нам шил даран байгуулагдсанаар тус улс олон намын тогтолцоотой болох үндэс суурь бүрдсэн юм. Түүнээс хойш намууд шинээр байгуулагдах, нэгдэх, салах, өөрчлөн байгуулагдах үйл явц идэвхтэй явагдсаны үр дүнд эдүгээ Монгол Улсад онолын өөр өөр үзэл баримтлалтай, нийгмийн янз бүрийн бүлгийг төлөөлсөн 22 нам Дээд шүүхэд албан ёсоор бүртгүүлжээ. Зөвхөн 2011-2012 онд 5 нам шинээр бүртгүүлсэн нь сонгуулийн өмнө шинэ нам олноор төрдөг уламжлал үргэлжилсээр байгаагийн илрэл хэмээн үзэж байна. Улс төрийн намын зохицуулалт тус судалгааны хамрах хүрээнээс гадуур асуудал юм. Харин сонгуулийн хараат бус байгууллагыг үндсэн хуульд тусгах, эсэх асуудал маргаантай байдаг. Сонгуулийн байгууллага нь тайлагнах, хяналт тавих, хуулийг мөрдүүлэх, хариуцлага тооцох үйл ажиллагааг бэхжүүлэх, улс төрийн нам ба сонгуулийн санхүүжилтийг зохицуулах зэрэг олон чухал үүрэг гүйцэтгэх учиртай⁶³. Олон оронд ийм байгууллагыг улс төрчдөөс хамгаалах зорилгоор үндсэн хуульд заасан байдаг. Монгол Улсын хувьд сонгуулийн булхай, будлиан гарсан тухай гомдол байнга гардаггүй учир үндсэн хуулийн ийм зохицуулалт шаардлагагүй байж болно.

Сонгуулийн хэмнэл (ритм)

131. Сонгуультай холбоотой улс төрийн мөчлөг гэж хэлэхээр зүйл ажиглагдаж байна. Парламент ба ерөнхийлөгч нэгдмэл байр суурьтай байхад бодлогын орчин тогтвортой байдаг. Гэхдээ сонгууль ойртох тусам сонгуулийн сурталчилгаа эрчимжин бодлогод тавих анхаарал сулардаг. Одоогийн тогтолцоогоор Улсын Их Хурлын болон ерөнхийлөгчийн сонгууль дөрвөн жил тутамд хоорондоо нэг жилийн зайтай явагдаж байна. Энэ нь зориуд тооцож гаргасан шийдэл гэхээс илүү 1991 онд Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх явцад сүүлийн хэдэн долоо хоногт хийсэн харилцан буултын үр дүн байв. Нэг намын Ерөнхийлөгч, нөгөө нам олонхи болсон Улсын Их Хуралтай зэрэгцэн орших үе давтагдан гарч байгаа нөхцөлд улс төрийн санал зөрүүтэй байдал гурван жилийн турш үргэлжлэх боломжтой тул энэ зохицуулалт нь улс төрийн тогтолцоонд гаж хэмнэл бий болгож байна. Үүний зэрэгцээ Улсын Их Хурлын сонгуулийн өмнөх болон дараагийн жилд сонгуулийн сурталчилгаанд ихээхэн анхаарал хандуулж, хууль тогтоогчдын ажилд саад учрулдаг.
132. Сонгууль хоорондоо нэг жилийн зайтай болдог нь тодорхой үндэслэлгүй учраас сонгуулийн мөчлөгийг нэгтгэх (дөрвөн жил тутам парламентын ба ерөнхийлөгчийн сонгуулийг нэгэн зэрэг явуулах), эсхүл хооронд нь хоёр жилийн зайтай явуулах хувилбарыг авч үзэх нь зүйтэй. Сонгуулийг хоёр жилийн зайтай явуулах хувилбар нь ерөнхийлөгч, эсхүл парламентын ажлын үр дүнд нэг төрлийн хяналт тавих боломжийг иргэдэд олгох илүү сайн шийдэл гэж бид үзэж байна. Парламент хэт их эрх мэдэлтэй, давамгайлах хандлагатай байна гэж

63 Барте Тора ба Ц.Намшир, Улс төрийн намын шинэчлэл, Ардчилал, сонгуулийн туслалцааны олон улсын хүрээлэн, IDEA

иргэд үзэх юм бол сөрөг намын ерөнхийлөгчийг сонгож, Ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагаанд сэтгэл дундуур байвал түүний харьяалагддагаас өөр намд төрийн жолоог атгуулж болно. Нөгөө талаас, олонхийн намын ерөнхийлөгчийг сонговол нэг нам эрх барих үе эхэлнэ. Сонгуулийн мөчлөгийг нэгтгэж ерөнхийлөгчийн ба парламентын сонгуулийг нэгэн зэрэг явуулбал удаан хугацаагаар мухардмал байдалд орох, эсхүл бүрэн эрхийг нь олон нийтээр баталгаажуулаагүй нэг намын ноёрхол үргэлжлэх эрсдэл гарч болно. Өөр нэг боломж нь Улсын Их Хурлын гишүүдийн талыг нь хоёр жил тутам сэлгэн сонгох хувилбар байж болно. Энэ нь сонгогчдод үзэл бодлоо тогтмол илэрхийлэхээс гадна Улсын Их Хурлын бүрэлдэхүүнийг тогтмол шинэчилж байх боломж бий болно гэсэн үг.

Сонгогчдын ирц

133. Өмнөх сонгуулиудад сонгогчдын ирц харьцангуй өндөр байсан бол Үндсэн хууль хэрэгжих хугацаанд тогтмол буурч ирэв (Хүснэгт 7, 8). Тухайлбал, Улсын Их Хурлын 2008 оны сонгуульд сонгогчдын ирц 74 хувь байсан нь түүний дараа жил болсон ерөнхийлөгчийн сонгуулийн ирцтэй ойролцоо байв. Энэ нь үндсэн хуульд ёсыг хүлээн зөвшөөрөх байдал өндөр байна гэсэн үг бөгөөд хөгжингүй ардчилсан улсуудтай харьцуулахад өндөр үзүүлэлт юм. Сонгогчдын ирц буурч байгааг нэг талаас, санаа зовоосон асуудал, нөгөө талаас, улс орны институцийн бүтэц төлөвшихийн хэрээр сонгогчид сонгуульд ач холбогдол өгөх нь буурч байгаагаар тайлбарлаж болох юм. Аль ч утгаар, ялангуяа орлогын хувьд адил төстэй улсуудтай харьцуулахад Монгол Улсын сонгуулийн ирцийн бууралт үндсэндээ хэвийн үзэгдэл гэж бид үзэж байна.

Хүснэгт 7: Улсын Их Хурлын сонгуулийн ирц

Он	Бүртгэлтэй сонгогчийн тоонд эзлэх хувь	Сонгуулийн насны хүн амд эзлэх хувь
2012	65.24%	56.24%
2008	74.31%	60.47%
2004	81.84%	64.91%
2000	82.42%	70.96%
1996	88.39%	73.64%
1992	95.60%	86.11%
1990	98%	87.23%

Эх сурвалж: Ардчилал, сонгуулийн туслалцааны олон улсын хүрээлэн, IDEA <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=MN>

Хүснэгт 8: Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн ирц

Он	Бүртгэлтэй сонгогчийн тоонд эзлэх хувь	Сонгуулийн насны хүн амд эзлэх хувь
2013	66.79%	58.47%
2009	73.59%	54.98%
2005	74.98%	53.89%
2001	82.94%	67.92%
1997	85.06%	70.03%
1993	92.73%	

Эх сурвалж: Ардчилал, сонгуулийн туслалцааны олон улсын хүрээлэн, IDEA <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=MN>

Сонгох эрх

134. Монгол Улсын өмнөх гурван Үндсэн хууль иргэдийн сонгох, сонгогдох эрхийг ямар нэг хэмжээнд баталгаажуулсан ч сонгууль нь хүмүүс хүсэл зоригоо шууд илэрхийлэх хууль ёсны хэрэгсэл байж чадаагүй билээ. 1992 оны Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлд “засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна” гэж заасан. Энэхүү богино заалт маш өргөн утгыг агуулах бөгөөд үүнийг Арван зургадугаар зүйлийн 9 дэх хэсэгт дэлгэрүүлэн төрийг удирдах хэрэгт оролцох, сонгох, сонгогдох эрхийг иргэдэд олгосон.
135. Сонгуультай холбоотой асуудлыг ихэвчлэн үндсэн хуулиар зохицуулсан байдаг. Манай судалгааны багийн нэг гишүүн хөгжлийн түвшин, байршил, хэмжээ, хүн амын тоогоороо харилцан адилгүй 42 орныг харьцуулан судалсан юм.⁶⁴ Сонгон авсан 42 орны 38 нь Үндсэн хуульдаа сонгуулийн эрхийг тусгахын зэрэгцээ бүх нийтийн, шууд, шударга, чөлөөт, нууц санал хураалтын зарчмыг тунхагласан байв. Сонгон авсан орнуудаас зөвхөн Мальт, АНУ, БНХАУ, Япон Улс сонгуулийн эрхийн зарчмын талаар дурдаагүй бөгөөд зөвхөн АНУ, БНХАУ, Япон Улс Үндсэн хуульдаа сонгуулийн тогтолцоог заагаагүй байв. Үндсэн хуульд сонгуулийн зохицуулалтыг зааж өгөх чиг хандлага нэмэгдэж байгаа нь ажиглагдаж байна. Үүний шалтгаан тодорхой. Учир нь эдгээр асуудлыг улс төрийн ердийн үйл явцад итгэн үлдээх нь дүрэм журмыг урвуулан ашиглах эрсдэл дагуулдаг.
136. Монгол Улсын Үндсэн хуульд иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргана хэмээн заасан нь олон улсын хэм хэмжээнд нийцэж байна. Бусад олон орны нэг адил Монгол Улсад сонгуулийн тогтолцооны сонголтыг үндсэн хуулийн дараах түвшинд хийсэн нь ардчиллыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн чухал шийдвэр юм. Олон судалгаагаар сонгуулийн тогтолцоо нь тухайн орны улс төрийн амьдрал, үндсэн хуульд ёс үйлчлэхэд чухал нөлөө үзүүлдэг болохыг тогтоожээ. Сонгуулийн тогтолцоо чухал боловч угаасаа улс төрийн шинжтэй хуваарилалтын асуудлыг өөртөө агуулдаг. Эндээс үзэхэд мэргэжлийн хүмүүс ажиллаад цорын ганц “зөв” хариуг гаргадаг асуудал биш юм. Ийм учраас сонгуулийн тогтолцооны сонголтоос гарах үр дагавар, нөлөөг урьдчилан харах нь чухал. Сонгуулийн тогтолцоог сонгохдоо улс төрийн явцуу сонирхлын үүднээс

64 Д.Солонго. Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны захилгаар хийсэн судалгаа, 2011.

хандах нь сонгуулийн тогтолцооны тогтвортой байдалд сөрөг нөлөө үзүүлж болно.

137. Монгол Улс 1990 оноос хойш үндсэндээ сонгуулийн олонхийн тогтолцоог ашиглаж ирсэн. Гэвч энэ нь заримдаа ихээхэн гажуудал үүсгэж байв. Үүний хамгийн тод жишээ нь, 2000 оны Улсын Их Хурлын сонгуульд 76 тойрог тус бүрээс хамгийн олон санал авсан нэг хүн сонгогдсон. Уг сонгуулиар МАХН нийт саналын 53.32 хувийг авсан ч 76 суудлаас 72-ыг, харин Ардчилсан нам нийт саналын 13.35 ба 1 суудал; Эх орон-Бүгд найрамдах нам 10,95 хувь ба 1 суудал; Иргэний зориг нам нийт саналын 3.45 хувь ба 1 суудал; бие даагчид 2.92 хувь ба 1 суудал авчээ. Бусад намууд нийт саналын 15.97 хувийг авсан ч суудалгүй үлдсэн. Уг сонгуульд нийт саналын 16 хувь буюу 190 мянган сонгогчийн санал хаягдсан нь 10 тойргийн сонгогчийн тоотой тэнцэх юм. Мөн бусад оронтой харьцуулахад суудал-саналын харьцааны алдагдал маш өндөр байгаа бөгөөд Улсын Их Хурал дахь намуудын харьцаа гажуудахад хүргэж болно.⁶⁵
138. Суудал-саналын харьцааны алдагдал⁶⁶ буюу сонгогчдын санал гээгдэх явдал үргэлжлэн гарсаар байна. 2008 оны Улсын Их Хурлын сонгууль олон мандаттай 26 тойрогт явагдсан бөгөөд МАХН 1,514,855 саналаар 45 суудал, АН 1,396,625 саналаар 28 суудал авчээ. Хоёр намын авсан саналын тоо маш ойролцоо боловч суудлын тоо ихээхэн зөрүүтэй байв. Сонгогчдын боловсрол төв Конрад Аденауэрын сангийн дэмжлэгтэйгээр 2008 онд Монгол Улсын сонгуулийг санал тоолох янз бүрийн хувилбараар шинжилж үзээд сонгуулийн тогтолцоонд суудал-саналын харьцааны алдагдал маш их байгааг тогтоожээ. Аль ч хувилбараар тооцоход суудал-саналын харьцаа 2000 оны сонгуулийн бодит дүнгээс зөрүүтэй байжээ. Чухам ийм байдлыг засах зорилгоор сонгуулийн тогтолцоог өөрчилж 2012 оны сонгуульд пропорциональ элемент оруулсан. Гэвч нийслэлийн мандатын тоо хүн амын өсөлттэй харьцуулахад цөөн байгаа нь нийслэлийн иргэдийн санал гээгдэхэд хүргэж, сонгуулийн тогтолцоо орон нутагт давуу байдал олгосон хэвээр байна.
139. Эцэст нь, популизмын тухай дурдахгүй өнгөрч болохгүй. Монголд явагдаж буй улс төрийн маргаан намуудаас баримталж буй бодлогын ялгаанд бус, харин иргэн бүрт бэлэн мөнгө тараах зэргээр олон нийтэд таалагдах гэсэн намуудын өрсөлдөөнд төвлөрдөг. Тус улсын уул уурхайн том төслүүд бүрэн ажиллагаанд орохын өмнөх 2008 оны сонгуульд улс төрийн хоёр том нам аль аль нь нэг саяас дээш төгрөгийг иргэн бүрт олгохоор амласан. Энэ нь хожим сонгуулийн амлалтаа биелүүлэхийн тулд гаднаас зээл авахад хүргэж, дараагийн Засгийн газар төсвийн томоохон алдагдалтай тулгарсан. Ийнхүү бэлэн мөнгө тараах

65 Сонгуулийн тухай шинжлэх ухааны бүтээлд намын давуу байдал (*partisan bias*) гэдэг нь санал хураах тогтолцооноос болж аль нэг намд шударга бусаар давуу байдал олгохыг хэлдэг. Энэ нь тогтолцоог зориудаар будлиулсан биш, харин сонгогчдын байршил, сонгогчдын ирц харилцан адилгүй байдал, нэр дэвшигчдийг сонгуулийн тойрогт харилцан адилгүй хуваарилсан зэрэг хүчин зүйлээс болж санамсаргүй үүсдэг. Бернард Гари Кинг, Олон намын ардчилалд сонгуульд санал өгөх, намуудад давуу байдал олгох асуудал, *Legislative Studies Quarterly* XV(2): 159-81 (1990 оны 5 сар). Монгол Улсын хувьд Верена Фритц, Сонгуулийн тогтолцооны шинжилгээ, хөгжлийн бодлогыг санаачлах, хэрэгжүүлэх хөшүүрэг болох нь, гар бичмэл, 2008 оны 8 дугаар сар.

66 Үүнийг намуудын авсан санал ба суудлын зөрүүний нийлбэрийг намуудын тоонд хувааж гаргадаг. Дэлгэрэнгүйг Верена Фритц, Сонгуулийн тогтолцооны шинжилгээ, хөгжлийн бодлогыг санаачлах, хэрэгжүүлэх хөшүүрэг болох нь, гар бичмэлээс үзэж болно.

нь ялангуяа хэрэгцээтэй уялдаагүй бол нийтийн бараа болж чадахгүй бөгөөд эдийн засаг дахь хувийн эрэлтийг нэмэгдүүлж, инфляцийн түвшин өсөх эрсдэл бий болгодог. Нэг талаас, улс төрийн төгс тогтолцоо бол бэлэн мөнгө амлахад бус, харин дэд бүтэц, хөгжлийн бодлогод хөрөнгө оруулахад чиглэдэг. Гэвч улс төрчдийн нэр хүнд муу байгаа Монголын нөхцөлд энэ загвар хэрэгжихэд хүнд байна. Сонгогчид урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх Засгийн газрын чадавхид эргэлзэж байгаа тохиолдолд тэдний гарт түргэн очих бэлэн мөнгө амалж байгаа улс төрчдийг сонгох сонирхол нь өндөр байна. Энэ утгаар нь авч үзвэл, Монгол дахь популизмыг төгс биш гэхэд рациональ үр дүн хэмээн харж болох юм.

Шууд бус ерөнхийлөгчийн сонгууль

140. Ерөнхийлөгчийг шууд бусаар сонгодог тогтолцоонд шилжих тухай 1991 оны анхны төслийг хэлэлцэж байхад гарч байсан санаа үе үе сөхөгдөх болсон. Цэвэр парламентын тогтолцоонд ерөнхийлөгчийг ард түмнээс сонгодоггүй, харин харьцангуй цөөн тооны, тусгай зорилгоор бүрдүүлсэн бүлэг хүмүүсээс сонгодог. Хамгийн гол зорилго нь ерөнхийлөгчийг парламентын эсрэг ажиллахаас сэргийлэх явдал байдаг.
141. Монголтой төстэй, хүчтэй парламенттай улсуудад (Чех, Унгар, Латви, Израил, Словак, Грек) ерөнхийлөгчийг ихэнхдээ парламентаас, эсхүл тусгай хуралдайгаас юмуу, сонгогчдын зөвлөлөөс сонгодог (Герман, Итали, Энэтхэг). Тусгай хуралдайгаар ерөнхийлөгчийг сонгох нь төрийн төлөөллийн байгууллагын тусгай чуулганаас хамааралтай байдаг. Тусгай чуулганд гол төлөв парламентын гишүүд, төрийн төлөөлөгчдийг оролцуулдаг. Сонгогчдын зөвлөлөөс ерөнхийлөгчийг сонгох арга нь парламентаас сонгох аргатай төстэй. Гол ялгаа нь сонгогчдын зөвлөлийг зөвхөн ерөнхийлөгчийг сонгох зорилгоор байгуулдаг бөгөөд сонгуулийн дараа зөвлөл тардаг байна.
142. Шууд бус сонгууль нь ерөнхийлөгч ба парламент хоорондын зөрчлийг багасгахаас гадна зардал бага ордог давуу талтай. Сул талын тухайд гэвэл хамгийн илэрхий нь, Ерөнхийлөгчийг сонгохдоо жирийн иргэдийнхээс илүү парламентын гишүүдийн санаа бодлыг харгалздаг. Гэтэл төрийн тэргүүнээр сонгогдох хүний талаарх жирийн иргэдийн санаа бодол парламентын гишүүдийнхээс өөр байж болно. Жишээлбэл, иргэд хүчтэй удирдагчийг хүсч байхад парламент “гарын дор”, “дуулгавартай” хүнийг илүүд үзэж болно. Үүнээс гадна парламентын гишүүд иргэдийн гэхээсээ тухайн нам, фракцын явцуу ашиг сонирхлын үүднээс ерөнхийлөгчийн сонгуульд хандах эрсдэлтэй.
143. Бүх нийтийн сонгуулиар сонгогдож буй ерөнхийлөгч бүрэн эрхээ иргэдээс авч байгаа тул ажил үүргээ итгэлтэй гүйцэтгэж, хараат бус байдлаа хадгалж чадна. Цаашилбал, иргэдээс сонгогдсон ерөнхийлөгч улс төрийн хямралын үед зоригтой, шийдэмгий арга хэмжээ авах боломжоор илүү байдаг.
144. Ерөнхийлөгчийг бүх нийтийн сонгуулиар сонгох нь бас сул талтай. Сонгогчдын ирц зөвхөн 60-70 хувь байгаа нөхцөлд тухайн нэр дэвшигч олонхийн буюу 60

хувийн санал авч ялалт байгуулж байгаа нь үнэн хэрэгтээ нийт сонгуулийн насны хүн амын гуравны нэгийн дэмжлэгээр сонгогдож байна гэсэн үг. Ерөнхийлөгчийг сонгохын тулд бүх нийтийн сонгууль явуулах нь өртөг зардал өндөртэйгээс гадна, иргэд нэр дэвшигчийг гол төлөв гадаад байдал, хэвлэл мэдээллээр бий болгосон дүр төрхөд нь үндэслэн дүгнэлт хийдэг учраас нэр дэвшигчийг бодитойгоор үнэлэх боломж байдаггүй. Гэхдээ ихэнх орон ерөнхийлөгчийг бүх нийтийн сонгуулиар сонгодог тогтолцоотой байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй.

145. Монгол Улсын хувьд Ерөнхийлөгч, парламентын аль аль нь бүрэн эрхийн мандатаа иргэдээс авч байгаа тул Ерөнхийлөгч парламенттай шөргөөцөлдөх, үл ойлголцох тохиолдлууд гарч байв. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгч Н.Багабандийн үед Улсын Их Хуралд олонхи болсон улс төрийн намаас Ерөнхий сайдад дэвшүүлсэн нэр дэвшигчийг 7 удаа буцааж байсан нь үүнийг гэрчилнэ. Чухамхүү үүнээс улс төрийн намууд санаа авч, Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг хязгаарлах хэрэгтэй гэсэн зөвшилцөлд хүрч, цаашлаад Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгодог болох талаар санал гаргаж байв.⁶⁷ Энэ санал нь 2000 онд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үеэр хөндөгдөөгүй бөгөөд түүнийг хэрэгжүүлэхэд бүтцийн томоохон өөрчлөлт хийх шаардлагатай тулгарах учраас одоо ч гэсэн бид энэ саналыг дэмжихгүй байна. Түүнчлэн бүх нийтийн сонгуулиар сонгогддог Ерөнхийлөгчийн тогтолцоо эрх мэдэл хуваарилалтад зохих үүрэг гүйцэтгэнэ хэмээн бид харж байна.

Шууд ардчилал

146. Үндсэн хуульд Улсын Их Хурал бүх нийтийн санал асуулга зарлаж болох тухай заасан. Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 16 дахь заалтад Улсын Их Хурал бүрэн эрхийнхээ хүрээнд энэ асуудлыг шийдэж байх, үүний дотор “Сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн олонхи нь оролцсон ард нийтийн санал асуулгыг хүчинтэйд тооцож, олонхийн санал авсан асуудлыг шийдвэрлэгдсэн гэж үзнэ” гэж тусгажээ. Жаран наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Улсын Их Хурлын гишүүдийн 2/3-оос доошгүйн саналаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар ард нийтийн санал асуулга зарлаж болно гэж заасан нь заавал явуулах шаардлагатай гэлгүй, чөлөөтэй үлдээсэн заалт юм. Жаран зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2 дахь заалтад ард нийтийн санал асуулгын дүн хүчинтэй эсэхийг хянан шийдвэрлэх эрхийг Үндсэн хуулийн цэцэд олгосон.
147. Эдгээр заалтыг хэрэгжүүлэх журмыг тогтоох зорилгоор Ард нийтийн санал асуулгын тухай хуулийг 1995 онд баталсан. Гэхдээ 1992 онд Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш уг механизмыг ашиглаагүй байна. Монгол Улс түүхэндээ нэг л удаа бүх ард түмний санал асуулга явуулсан нь тусгаар тогтнолын асуудлаар 1945 онд явуулсан санал асуулга байв. Энэ нь Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын зүгээс Монгол Улсын тусгаар тогтносон байдлыг бүрэн хүлээн зөвшөөрөх үндэс болсон билээ.

67 З.Энхболд, “Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгодог байх ёстой” *Өнөөдөр сонин* (2009 оны 3 дугаар сарын 6), Б.Хажидмаа, “Ерөнхийлөгчийг ард түмэн биш парламентаас сонгодог болье” *Өнөөдөр сонин* (2008 оны 5 дугаар сарын 28).

148. Олон улсын түвшинд шууд ардчиллыг дэмжигчид байдаг ч зарим улс оронд шууд ардчилал бодлогын уялдаа, зохицуулалтыг алдагдуулж, хэт популист байдал үүсгэсний нийтлэг жишээ нь Калифорни Муж улсын туршлага юм. Монгол Улсад шууд ардчиллыг илүүтэй хөхиүлэн дэмжих тодорхой үндэслэл бидний судалгаа хийх явцад илрээгүй бөгөөд харин ч зарим талаар популизмыг нэмэгдүүлэх эрсдэл бий болгох талтай. Харин иргэдийн саналыг авах зорилгоор зөвлөлдөх механизмыг илүүтэй хэрэглэх нь зүйтэй гэж үзэж байна.
149. *Зөвлөмж*: Бид Ерөнхийлөгчийн болон Улсын Их Хурлын сонгуулийг хоорондоо хоёр жилийн завсартай зохион байгуулж байх хувилбарыг судалж үзэхийг зөвлөж байна. Улсын Их Хурлын сонгуулиас нэг жилийн дараа ерөнхийлөгчийн сонгуулийг явуулах нь тодорхой үндэслэлгүй. Сонгуулийн шинэ мөчлөг эхлэх хүртэл хоёрхон жилд улс төр тогтвортой байгаа нь хэт улс төржсөн уур амьсгалыг бүрдүүлж байна. Сонгуулийг ийнхүү зөрүүлснээр улс төрийн жинхэнэ хэмнэл хөгжих, улс төрийн намын бодлогыг илүү уялдаатай болгох, эрх мэдлийн хуваарилалтыг сайжруулах боломж бүрдэнэ. Өөр нэг байж болох хувилбар нь Улсын Их Хурлын гишүүдийн тал хувийг хоёр жил тутам сонгуулиар сэлгэж байх нь парламентад илүү тогтвортой байдал бий болгож болох юм. Гэхдээ одоогийн сонгуулийн холимог тогтолцоонд үүнийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байх болно гэдгийг бид хүлээн зөвшөөрч байна.

ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛЫН ЕРӨНХИЙ ҮНЭЛГЭЭ

150. 1992 оны Үндсэн хуулийн хүрээнд Монгол Улсын улс төрийн тогтолцоо хэрхэн үйлчилснийг ерөнхийд нь тоймлон авч үзье. Энэхүү тогтолцоо засгийн эрх зүй ёсоор солигдох механизм, улс төрийн өрсөлдөөнийг бий болгож чаджээ. Улс төрийн өндөр албан тушаал хашиж байсан олон хүн, үүний дотор хоёр ерөнхийлөгч сонгуульд ялагдаж байв. Шууд сонгодог Ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой ч эрх мэдлийн дотоод тэнцвэр Улсын Их Хурал руу нэлээд хэвийсэн байдалтай байсан бөгөөд 2000 онд хийсэн нэмэлт, өөрчлөлтийн дараа энэ тэнцвэргүй байдал улам нэмэгджээ. Ерөнхийлөгч 2000 оноос өмнө эрх мэдлийн хуваарилалтад жинхэнэ ёсоор оролцогч байсан бол одоо үндсэн эрх мэдэл нь хориг тавих, зарим томилгоо хийх, олон нийтийн дундах нэр хүнд, хууль санаачлах эрхээрээ дамжуулан улс төрийн түвшинд шийдвэрлэвэл зохих асуудлыг гаргаж тавих зэрэг үүрэгтэйгээр улс төрийн үйл явцад оролцож байна.
151. Улс төрийн тогтолцоо үүргээ хэрхэн гүйцэтгэсэн талаар судлаачид янз бүрийн байр суурьтай байна. Гадны нэг ажиглагч Монголын тогтолцоог эрх мэдэл хуваах буюу “хамтын хэлбэртэй” гээд үүнийгээ ялсан тал нь ялагдсан талаа улс төрийн шийдвэр гаргах үйл явцад оролцуулах хандлагатай байсан хэмээн тайлбарлажээ.⁶⁸ Гэвч зарим шинжээчид уг тогтолцоог “олонхийн дарангуйлал” бий болгож байна хэмээн шүүмжлэлтэй ханджээ.⁶⁹ Аль алиных нь байр суурь

68 Давид Снит, “Монгол улсад социализмын ба социализмын дараа үеийн дүр төрх бүрэлдсэн нь”, 147-164 дэх тал, Монголчууд социализмын дараа: Улс төр, эдийн засаг, шашин шүтлэг (Брус М. Кнафтба Ричард Таупьер. Улаанбаатар, Адмон хэвлэлийн газар, 2012) 155 дахь тал.

69 Н. Лүндэндорж, “Олонхийн дарангуйлал”, *Mongolian Law Review* 2012 (2): 141-50

үнэний хувьтай. Сонгуулийн тогтолцооны улмаас санал-суудлын харьцааны алдагдал байнга гарч байсан тул энэхүү тогтолцоонд “ялагч бүхнийг хүртэх” зарчим үйлчилж байсан гэх дүгнэлтэд хүргэсэн. Гэхдээ ялсан талаас сөрөг хүчиндээ зарим эрх мэдэл, дуу хоолойгоо илэрхийлэх боломж олгох оролдлого хийж байсныг МАХН шилжилтийн эхэн үед улс төрийн шинэ хүчинтэй хамтран ажилласан болон 2008 онд Их эвслийг бүрдүүлсэн жишээнээс харж болно. Энэ нь ерөнхийдөө улс төрийн тогтвортой байдлыг хангах гэсэн хандлага юм.

152. Зарим нэрт судлаач үүнийг улс төрийн том намууд хоорондоо тохироо хийдгийн нотолгоо хэмээн дүгнэж, тогтолцоон дахь парламентын давуу эрх мэдэлтэй холбон үзсэн байна. Одоогийн тогтолцоонд хяналт-тэнцвэрийн олон механизм үгүйлэгдсэн төдийгүй, Улсын Их Хурал руу хэт хэвийсэн нь тодорхой байна. Улсын Их Хурал дангаараа хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлж, тэр ч байтугай үндсэн хуульд нийцээгүй замаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж байв. Улсын Их Хуралд Засгийн газрын бусад байгууллагад нөлөөлөх, цаашилбал дарамт шахалт үзүүлэх өргөн боломж байгаа бол харин үүнийг сөрж хариу арга хэмжээ авах, шахалт үзүүлэх, эсхүл Улсын Их Хуралд хяналт тавих боломж Ерөнхийлөгч болон Засгийн газарт туйлын хомс юм. Улсын Их Хурал Засгийн газрыг хяналтандаа байлгахын зэрэгцээ тарах эсэхээ өөрөө шийддэг. Энэ бүх эрх мэдлийн нэг сөрөг үр дагавар нь Улсын Их Хурал хууль тогтоох, Засгийн газарт хяналт тавих үндсэн үүргээсээ хөндийрөх боломжтой.
153. Сонгодог парламентаризм нь парламентыг дээдлэх ёс буюу парламентын эрх мэдлийг үл хязгаарлах тухай онолд үндэслэдэг. Гэхдээ энэ онолын нөлөө хэдэн арван жилийн өмнөөс буурч байгаа бөгөөд парламентын тогтолцоотой улсуудад ч энэ чиг хандлага ажиглагдаж байна. Нэг институцэд бүх эрх мэдлийг төвлөрүүлэх нь төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагууд хоорондын тэнцвэрийг хангахад чиглэсэн эрх мэдэл хуваарилах онолд сөргөөр нөлөөлнө гэж үздэг.
154. Гэхдээ энд цэвэр онолын талаас хандахаас илүү харьцуулалт болон чиг үүргийн хандлагыг авч үзэх нь чухал юм. Орчин үеийн улс төрийн тогтолцоон дахь хариуцлагын механизм ихээхэн ээдрээтэй, олон талтай байдаг. Сонгодог парламентын тогтолцоонд итгэл үл хүлээлгэх (*vote of no confidence*) механизмыг ашиглах замаар засгийн газрыг парламентын өмнө тогтмол хариуцлага хүлээлгэдэг.⁷⁰ Өнөө үед ардчилал хөгжсөн орнуудад парламентаас засгийн газарт итгэл үл хүлээлгэх механизмыг ашиглах нь улам бүр ховорджээ. Улс төрийн намуудын тоо өссөнөөр хууль тогтоох ба гүйцэтгэх засаглалын хэлхээ холбоос улам бүр ойртон нягтарсан гэсэн үг. Үүний зэрэгцээ, парламентын тогтолцоон дотор гүйцэтгэх засаглал хүчтэй байдаг загвар руу шилжих нийтлэг хандлага бий болов. Энэ нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд техникийн мэдлэг, мэдээлэл төвлөрсөн захиргааны чиг үүрэг ихээхэн нэмэгдэхийн хажуугаар бодлого боловсруулахад шаардлагатай нарийн техникийн мэдээллийг цуглуулах чадвартай хууль тогтоох

⁷⁰ Стефен Гардбраум, “Ардчилал хөгжсөн орнуудад эрх мэдэл тусгаарлах асуудал, шүүхийн хяналтын өсөлт” (эсхүл “Парламентыг дээдлэх загвар яагаад моодноос гарсан бэ?”), Америкийн хуулийн сургуулиудын холбооны онолын бага хуралд тавьсан илтгэл, 2014 оны 1 сарын 5, Нью Йорк.

байгууллага ховор байдагтай тодорхой хэмжээгээр холбоотой юм. Үүний дээр Тони Блэйр зэрэг удирдагчид хэвлэл мэдээлэлд Ерөнхийлөгч шиг гарч ирж олон нийттэй ярилцдаг нь засгийн газрыг хүчирхжүүлэхэд нөлөөлж байна. Үүнийг зарим хүмүүс парламентын тогтолцоог "ерөнхийлөгчжүүлэх" ("*presidentialization of parliamentary systems*") гэж нэрлэжээ.

155. Шилжилтийн энэхүү нөхцөлд орчин үеийн ардчилал дахь хариуцлагын тогтолцоо нь шүүх, үүний дотор үндсэн хуулийн болон захиргааны шүүх, хүний эрхийн комисс ба авлигатай тэмцэх байгууллага зэрэг хараат бус байгууллагын үйл ажиллагаагаар дамжин хэрэгждэг. Монгол Улсад эдгээр механизм байгаа бөгөөд энэ тухай дараагийн хэсэгт авч үзнэ. Нэн тэргүүнд тулгамдаж байгаа асуудал нь улс төрийн тогтолцоог үнэлэхдээ гүйцэтгэх засаглалтай хариуцлага тооцох парламентын үүрэг оролцоо юм. Монгол Улсын хувьд Ерөнхий сайд харьцангуй сул буюу "ерөнхийлөгчөөгүй" юм. Энэ нь шууд сонгогддог Ерөнхийлөгчтэй тодорхой хэмжээгээр холбоотой боловч засгийн газар мэдээллийн давуу талтай, мөн бодлого тодорхойлох чадвартай. Тэгэхээр гол гогцоо нь засгийн газартай хэн хариуцлага тооцох вэ гэдэг асуулт юм. Засгийн газарт Улсын Их Хурлын гишүүд орж ажиллаж байгаа нь засгийн газарт парламентаас тавих хяналтыг сулруулж байна гэх шүүмжлэл үнэний хувьтай. Үүний үр дүнд Улсын Их Хурлын анхаарал нь чухал бус чиг үүрэгт төвлөрдөг. Зарим нэг тохируулга хийснээр хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах боломжтой.
156. Улс төрийн хүрээнд ерөнхийлөгчийн засаглалд шилжих зэрэг радикал санал үе үе гардаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тогтолцоог олон талаас нь авч үзэхэд ерөнхийдөө сайн ажиллаж байгаа гэсэн дүгнэлтийг хийж байгаа бөгөөд ерөнхийлөгчийн засаглалыг 1992 онд дэмжээгүй шалтгаан нь эрх мэдлийн хэт төвлөрөл байсан, уг шалтгаан өнөөдөр ч хэвээр байна. Иймд ерөнхийлөгчийн засаглалтай болох хувилбарыг хэт туйлширсан гэж бид үзэж байна.

V. ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦОО: ХАЛДАШГҮЙ БАЙДАЛ

УДИРТГАЛ

157. Хууль тогтоогчид, төрийн өндөр албан тушаалтан болон шүүгчдэд ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ тодорхой хэмжээний халдашгүй байдал эдлэх нь зүй ёсны асуудал гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг. Гэхдээ энэхүү халдашгүй байдлын хамрах хүрээ, хэмжээний асуудал нь ихээхэн маргаантай байдаг. Зарим нь халдашгүй байдлыг хууль тогтоогчдын үг хэлэх эрх чөлөөг баталгаажуулах зорилгод чиглэдэг ардчилсан тогтолцооны цөм асуудал гэж үздэг бол нөгөө хэсэг нь хууль хүн бүхэнд тэгш үйлчлэх ардчиллын тулгуур зарчмыг алдагдуулж байна гэж үздэг. Халдашгүй байдал нь иргэдээс сонгогдсон төлөөлөгчид хууль тогтоох байгууллагад эрүүгийн болон иргэний хуулийн дагуу хариуцлага хүлээх эрсдэлгүйгээр чөлөөтэй үг хэлэх, нэр төрийг нь аливаа гүжир гүтгэлгээс хамгаалах, тохиолдлын байдлаар албадан саатуулах, цагдан хорих, тэдний хувьд улс төрийн сэдэлтэй мөрдөх ажиллагаа явуулахаас сэргийлэх зорилготой байдаг. Хуулийн ийм хамгаалалт нь төрийн өндөр албан тушаалтнуудад давуу байдал олгосон хэрэг бус харин тэдэнд албан үүргээ саадгүй гүйцэтгэх таатай нөхцөл бүрдүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээ юм. Улс төрчдийн халдашгүй байдал нь ардчилсан тогтолцоог хамгаалах зорилготой болохоос биш хуулиас дээгүүр, аль эсхүл хууль үйлчилдэггүй хүмүүсийн давхарга үүсгэх зорилго-агуулаагүй юм.⁷¹
158. Энэхүү үзэл баримтлал нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан бөгөөд Улсын Их Хурлын гишүүн (Хорин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг), Ерөнхийлөгч (Гучин зургадугаар зүйл), Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүний (Дөчин хоёрдугаар зүйл) халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаалахыг заасан. Бусад хуулиар халдашгүй байдал, баталгаа эдэлдэг албан тушаалд Улсын дээд шүүхийн шүүгч, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, элчин сайд, прокурор зэрэг орж байна.⁷² Монгол Улс Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн гишүүн орны хувьд авлигын хэргийг мөрдөн шалгах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор халдашгүй байдлыг тэнцвэртэй хэрэглэх үүрэг хүлээсэн болно.⁷³ Уг конвенцийг 2006 онд соёрхон баталсан тул дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил заавал мөрдөх эрх зүйн акт юм.
159. Сүүлийн жилүүдэд Улсын Их Хурлын зарим гишүүн авлигын гэмт хэрэгт сэжиглэгдэх болсонтой холбоотойгоор халдашгүй байдлын агуулга тодорхой

71 Жереми Поуп, “Төр засгийн ил тод байдал”, Төрийн захиргаа ба Ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг төр, Нэгдсэн үндэстний байгууллага, Нью Йорк, 2007, 164-165 дахь тал.

72 Жишээлбэл, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 15 дугаар зүйл, Шүүхийн тухай хуулийн 78 дугаар зүйл, Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйл, Авлигын эсрэг хуулийн 22 дугаар зүйл, Тагнуулын байгууллагын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйл, Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйл, Төв банкны тухай хуулийн 28 дугаар зүйл, Аудитын тухай хуулийн 13 дугаар зүйл, Хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай хуулийн 23 дугаар зүйлээр эдгээр албан тушаалын баталгаа хангасан байна.

73 30 дугаар зүйл. 2 дахь догол мөр “Гишүүн орон бүр эрх зүйн тогтолцоо, үндсэн хуулийн зарчимтайгаа нийцүүлэн, төрийн албан хаагчдад албан үүргийг нь гүйцэтгүүлэх зорилгоор олгож байгаа халдашгүй байдал, эсхүл давуу байдлыг уг Конвенцийн дагуу гэмт хэрэгт тооцох үйлдлийг үр нөлөөтэй мөрдөн шалгах, хянан шийдвэрлэх шаардлага гарсан нөхцөл, боломжтой тэнцвэртэй хэрэглэх арга хэмжээг авах шаардлагатай.”НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба, Монгол Улсын тайлан, 2011.

хэмжээнд хөндөгдөх болсон. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийн тайланд “Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу төрийн албан хаагчдад албан үүргээ гүйцэтгэхэд нь туслах зорилгоор олгож байгаа халдашгүй байдлыг шаардагдах хамгаалалтаас хэтрүүлэн хэрэглэж байгаа нь тус конвенцийн дагуу гэмт хэрэгт тооцогдох хэргийг мөрдөн шалгах, шүүхээр хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулж байна” гэжээ.⁷⁴ Хууль сахиулах байгууллагаас авлигын хэргийг мөрдөн шалгах зорилгоор Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй байдлыг түдгэлзүүлэх саналыг Улсын Их Хуралд хэд хэдэн удаа тавьж байсан боловч Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх саналыг Улсын Их Хуралд хүлээн зөвшөөрөөгүй өнгөрч байв. Үүний улмаас зарим тохиолдолд “Улсын Их Хурлын гишүүнд хууль үйлчилдэггүй” гэх хардлага бий болгож байна. Зарим пост-социалист орнуудад гарч байгаа шиг гэмт этгээдүүд халдашгүй байдлын хамгаалалтанд багтах зорилгоор улс төрд шургалах эрсдэл гарч болно. Иймээс бид Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй байдалд онцгой анхаарал хандуулав.

160. Үндсэн хуулийн тогтолцооны хүрээнд Улсын Их Хурал нь төрийн эрх барих дээд байгууллага хэмээн тодорхойлогдож, ихээхэн эрх мэдэлтэй байгаа өнөөгийн нөхцөлд улс төрийн зорилгоор гэмт хэрэгт татах эрсдлээс Улсын Их Хурал асуудалд үзэмжээрээ хандаж шийдэх нь илүү ноцтой үр дагаварт хүргэж болох юм. Улс төрийн тогтолцоонд аль болох эрсдэл багатайгаар халдашгүй байдлыг бууруулах нь зүйтэй гэж бид үзэж байна.

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН ҮҮРЭГ

161. Улсын Их Хурлын гишүүнд хариуцлага тооцоход Үндсэн хуулийн цэц тодорхой үүрэг гүйцэтгэдэг. Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 1 дэх заалтын дагуу Улсын Их Хурлын гишүүн Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзсэн үндэслэлээр, мөн Жаран зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 4 дэх заалтын дагуу Улсын Их Хурлын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэх талаар Улсын Их Хуралд дүгнэлт гаргаж болно.
162. Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших хугацаанд Үндсэн хуулийн цэц Улсын Их Хурлын гишүүн Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн үндэслэлтэй маргааныг хэлэлцэж, шийдвэр гаргасан хэд хэдэн тохиолдол гарав. Тухайлбал, Улсын Их Хурлын гишүүнтэй холбоотойгоор гарсан 7 маргааны 3-т нь Улсын Их Хурлын гишүүд Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлтийг Үндсэн хуулийн цэц гаргажээ. Энэ нь төр засаг “дур зоргоороо аашлах” боломжийг хязгаарлахад Үндсэн хуулийн цэцийн гүйцэтгэж буй үүргийн нэг нотолгоо юм.
163. Үндсэн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Улсын Их Хурлын гишүүн хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй” гэсэн заалтыг Улсын Их Хурлын гишүүн Ц.Төрмандах зөрчсөн гэсэн Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг Улсын Их Хурлын гишүүд Үндсэн хуулийн Жаран

74 Мөн тайлангийн 261 дүгээр зүйл.

зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 3 ба 4 дэх заалтыг баримтлан хэлэлцэж эцсийн шийдвэр гаргах Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн талаар маргасан боловч энэ асуудлаар тайлбар гаргахаар болж уг маргааныг эцэслэлгүй орхижээ.

164. Харин 1994 онд С.Зориг Үндсэн хуулийн Харин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг зөрчсөн тухай Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийн талаар дахин хүчтэй маргаан өрнүүлсний эцэст санал хурааж Цэцийн дүгнэлтийг зөвшөөрчээ. Ийнхүү Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 3 ба 4 дэх хэсгийн заалтын дагуу Үндсэн хуулийн цэцээс гаргасан дүгнэлтийг Улсын Их Хурал хүлээж авах, эсэх талаар санал хурааж шийдэх жишиг тогтлоо гэж гишүүд үзэж байжээ.
165. Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 3 ба 4 дэх хэсэгтэй холбоотойгоор гарсан маргааны талаар Үндсэн хуулийн цэцийн гаргасан шийдвэрийн хууль зүйн үндэслэлийг хянаж шийдвэрлэх асуудлыг Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 6.6.5 дахь заалтын дагуу зохицуулж байна. Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болохын хувьд Үндсэн хуулийн цэц Улсын Их Хурлын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэлийн талаар дүгнэлт гаргаж Улсын Их Хуралд өгөх үүрэгтэй. Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хууль зүйн үндэслэлгүй гэж Улсын Их Хурал үзвэл Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр гацаанд орж, Үндсэн хуулийн Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг⁷⁵ зөрчих нөхцөл байдалд хүргэж болно. Харин Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хүлээн авч шийдвэр гаргасан нөхцөлд уг зөрчлийг шийдвэрлэх боломж нээлттэй үлдэнэ.
166. Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хэрхэн хянаж шийдвэрлэх талаар тодорхой журам байхгүйгээс гадна уг асуудал нь Улсын Их Хурлын гишүүнчлэлтэй холбоотой тул Улсын Их Хурал улс төрийн хувьд хүчирхэг хууль тогтоогчдын талд орж Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг буцаах эрсдэл үүсч байна. Бидний үзснээр, өөрөө өөрийнхөө асуудлыг шийдэх эрсдэл байгаа тул Улсын Их Хурлын гишүүний талаар гарсан Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг Улсын Их Хурал хянах нь зохисгүй юм.
167. Үндсэн хуулиар Үндсэн хуулийн цэцийг Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, хараат бус байгууллага хэмээн тодорхойлсон. Иймд Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 3 ба 4 дэх хэсгийн заалтуудад дурдсан асуудлаар гарах Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг Улсын Их Хурал хянан хэлэлцэж, зөвшөөрөх эсэх тухай асуудал нь Үндсэн хуулийн цэцээс Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих эрхийг зүй бусаар үгүйсгэж байгаа явдал юм. Бид Улсын Их Хурлын тухай хуульд Үндсэн хуулийн цэцээс гаргасан дүгнэлтийн хууль зүйн үндэслэлийг хянаж шийдвэрлэх талаар нэмэлт тодруулга оруулахыг зөвлөж байна.

УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ГИШҮҮНИЙ БҮРЭН ЭРХИЙГ ТҮДГЭЛЗҮҮЛЭХ

168. Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй байдлыг анх 1997 оны 2 дугаар сарын 6-нд батлагдсан Улсын Их Хурлын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн

⁷⁵ “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн”

дагуу зохицуулж байв.⁷⁶ Уг хуулийн 13.2-д зааснаар: 1) энэ хуулийн 10 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэгт зааснаар баривчлагдсан; 2) эрх бүхий байгууллага Улсын Их Хурлын гишүүнд холбогдох эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн бөгөөд түүний бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлж өгөхийг Улсын Их Хурлаас хүссэн тохиолдолд Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны санал, дүгнэлтийг үндэслэн Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэж байсан.

169. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийг 2006 оны 1-р сарын 26-нд баталснаар гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг Төрийн байгуулалт, Хууль зүйн байнгын хороодын болон Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй байдлын дэд хорооны санал, дүгнэлтийг үндэслэн нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхийн саналаар, нууц санал хураалтаар шийдвэрлэх болсон. Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй байдлын дэд хороо нь Төрийн байгуулалтын байнгын хороонд хамаарах бөгөөд Улсын Их Хурал, түүний гишүүний бүрэн эрхтэй холбогдсон асуудлын хүрээнд хянан шалгах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Уг хуульд “гэмт хэрэг үйлдэж байхад нь буюу хэргийн газарт нотлох баримттайгаар баривчилсан тохиолдолд гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх саналыг Улсын ерөнхий прокурор Улсын Их Хуралд оруулах бөгөөд Улсын Их Хурал гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэхийг шийдвэрлэнэ”⁷⁷ гээд, “эрх бүхий байгууллага гишүүнийг баривчилсан бол энэ тухай Улсын Их Хурлын даргад 3 цагийн дотор нэн даруй мэдэгдэнэ”⁷⁸ гэж заажээ.
170. Үндсэн хуулийн цэц Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 6.9.1 дэх заалт Үндсэн хууль зөрчиж байгаа тухай маргааныг 2011 оны 10 дугаар сарын 21-ний өдөр авч хэлэлцээд Үндсэн хуулийн заалтын агуулгыг хэт явцууруулан, хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх нийтлэг зарчимд харшилсан шинж агуулсан гэсэн үндэслэлээр уг заалтыг түдгэлзүүлэх шийдвэр гаргажээ. Хуулийн дагуу Улсын Их Хурал Цэцийн дүгнэлтийг 15 хоногийн дотор хэлэлцэх шаардлагатай ч 2013 оны 1 дүгээр сард Ерөнхийлөгчөөс санаачилсан Улсын Их Хурлын тухай хуульд Улсын Их Хурлын гишүүн гэмт хэрэгт холбогдсон нөхцөлд түүний бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх чиглэлээр нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг хэлэлцэх хүртэл Улсын Их Хурал энэ асуудлыг хэлэлцээгүй байна. Хэрэв энэ хугацаанд Улсын Их Хурлын гишүүн гэмт хэрэгт холбогдсон нөхцөлд шийдвэрлэх хуулийн зохицуулалтгүй байсан гэсэн үг юм.
171. Хууль хяналтын байгууллагаас цөөнгүй тооны гишүүнд эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгасан бөгөөд хамгийн эхний тохиолдол болох “Казино”-гийн гэх тодотголтой хэрэгт холбогдсон гишүүдийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлснээр тэд шүүхээр хорих ял шийтгүүлсэн. Гэвч түүний дараа Улсын Их Хурал гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг удаа дараа буцаасан бөгөөд гишүүн оролцсон гэх гэмт хэргийг шалгах ажиллагаа мухардалд орсон хэвээр байна.
172. Улсын Их Хурал гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг хүлээж авахгүй

76 Тус хууль нь Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль 2006 оны 1 сарын 26-нд батлагдахад хүчингүй болсон.

77 Хуулийн 6.9.1 ба 6.9 дэх заалт

78 Хуулийн 6.9.10 дахь заалт

хандлага тогтсон гэж хэлж болно. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж энэ практикийг халах зорилгоор гэмт хэрэгт холбогдсон Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх хуулийн төсөл санаачлан Улсын Их Хурлаар хэлэлцүүлсэн ч амжилт олоогүй. Энэхүү батлагдаагүй хуулийн төсөлд “Улсын Их Хурлын гишүүн гэмт хэрэг үйлдээд газар дээрээ баригдсан бол түүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх асуудлыг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж шийдвэрлэнэ”, “Мөрдөн байцаагчийн саналд үндэслэн Улсын Ерөнхий прокурор гэмт хэрэгт холбогдсон Улсын Их Хурлын гишүүнийг яллагдагчаар татах хүсэлт гаргана” гэсэн заалтууд тусгагдаад байсан. Гэвч хоёрдахь заалт гишүүдэд таалагдахгүй нь тодорхой байсан бөгөөд энэ заалтаас шууд татгалзсан. Нэг дэх заалтыг хамгийн сүүлийн томъёоллоор Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 6.9.1-д “гэмт хэрэг үйлдэж байхад нь буюу хэргийн газарт нотлох баримттайгаар баривчилсан” хэмээн баталсан нь гишүүдийн холбогдсон авлигын хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааг хүндрүүлсэн заалт болсон.⁷⁹ Ийнхүү Улсын Их Хурлын гишүүд гэмт хэрэгт холбогдсон ч халдашгүй байдлаа эдэлсэн хэвээр, хууль хяналтын байгууллагууд тэднийг мөрдөн шалгах боломжгүй байгаа бөгөөд энэ байдал ирээдүйд ч үргэлжлэх төлөвтэй байна.

ХАРЬЦУУЛСАН ШИНЖИЛГЭЭ

173. Улсын Их Хурлын практик олон улсын зарим баримт бичигтэй харшилж байгааг онцлон тэмдэглэх нь чухал. Тухайлбал, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид нэгдэн орсон улсууд төрийн албан хаагчид, түүний дотор төрийн өндөр албан тушаалтнууд албан үүргээ шударгаар гүйцэтгэх, авлигатай холбоотой гэмт хэрэгт холбогдохоос урьдчилан сэргийлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх, эдгээр стандартыг зөрчсөн албан тушаалтнуудад сахилгын болон бусад арга хэмжээ авах, зүй бус үйлдэл гаргасан албан тушаалтан хариуцлагаас мултарч үлдэх нөхцөл гаргахгүй байх үүрэг хүлээсэн.⁸⁰
174. Нөгөөтэйгүүр, парламентын гишүүний халдашгүй байдлыг сонгогдсон албан тушаалдаа хэвийн ажиллах нөхцөлөөр хангах тусгай зориулалтаар бий болгосон гэдгийг хэзээ ч мартаж болохгүй. Тиймээс олон улс оронд (ХБНГУ, Итали, Испани) тухайн улсын хуулийн дагуу парламентын гишүүнийг бүрэн эрхийнх нь хугацаанд халдашгүй байдлаар хангадаг ч Франц, Япон зэрэг оронд зөвхөн парламентын чуулганы үеэр, Канад, АНУ-д парламентын чуулганд ирэх, оролцох,

⁷⁹ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Хуулийн зөвлөх Ч.Өнөрбаяр хуулийг хэлэлцэж байх үед: “Гэмт хэрэг үйлдэж байх явцад нь нотлох баримттайгаар баригддаг хүн амины, дээрмийн, танхайн гэх мэт цөөн эрүүгийн хэрэг байдаг. Харин албан тушаалаа урвуулан ашигласан, эрх мэдлээ хэтрүүлэн авлига авсан, зохион байгуулалттай үйлдэгдэж байгаа хэргүүдийг газар дээр нь нотлох баримттайгаар баривчлах тохиолдол бараг байдаггүй. Манайд бүү хэл дэлхийн практикт ч байхгүй гэж болно. Ийм хэргүүдийг мөрдөн байцаалтаар илрүүлдэг. Эцсийн гэм бурууг шүүх тогтооно. Мөрдөн байцаагч тухайн хүнийг гэм буруутайг нотлохын тулд үзлэг нэгжлэг хийх явцад УИХ-ын гишүүний халдашгүй байдлын ойлголт саад болж эхэлдэг. Тиймээс заавал бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх шаардлага үүсдэг гэж хэлж болно. Тэр утгаараа “мөрдөн байцаагчийн саналыг үндэслэн” гэсэн заалт оруулж байгаа” гэсэн тайлбар өгчээ.
<http://www.president.mn/mongolian/node/3124> (2013.01.08)

⁸⁰ Ийм зорилгоор НҮБ-ын гишүүн улс орон бүр Нийтийн албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээний дүрмийг баглахыг уриалсан байдаг бөгөөд уг дүрмийг боловсруулахдаа Ерөнхий Ассамблейн 1996 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдрийн №51/59 тогтоолын хавсралт болох Нийтийн албан хаагчдын олон улсын хэм хэмжээний дүрмийн заалтуудыг удирдлага болгохыг зөвлөжээ.

тэндээс явах үед л хүчинтэй үйлчилдэг. Их Британид халдашгүй байдал нь парламентын чуулганаас өмнөх 40 хоногоос эхлэн дараах 40 хоногийг дуустал хадгалагддаг. Ийнхүү бусад оронтой харьцуулахад Монгол улсад халдашгүй байдлын баталгааг маш өргөн хүрээтэй хэрэглэж байна.

175. Хугацааны дээрх хязгаарлалтаас гадна халдашгүй байдлыг хамрах хүрээгээр нь хязгаарладаг. Франц улсад парламентын гишүүний халдашгүй байдал нь эрүүгийн гэмт хэрэгт хамаарахгүй, АНУ-д эх орноосоо урвасан, хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн, нийгмийн хэв журам зөрчсөн тохиолдолд халдашгүй байдал үйлчилдэггүй. Мөн парламентын гишүүний үүрэгтэй шууд холбоогүй үйл ажиллагаа, түүний үр дагаварт халдашгүй байдал үл хамаарах тухай заалтуудыг үндсэн хуульдаа тусгасан улсуудын тоо нэмэгдсээр байна. Малайз, Нидерланд зэрэг улсад парламентын гишүүний хувьд халдашгүй байдлыг хэрэглэдэггүй.
176. Ардчилсан оронд парламентын гишүүний халдашгүй байдал нь анх Англид XV зууны үеэс үүссэн бөгөөд Эзэн хаан, парламентын хоорондын ширүүн тэмцлийн үед парламентыг хамгаалах зорилготой байжээ. Түүхийн энэ нөхцөл байдалд парламентын гишүүдэд хүчтэй хамгаалалт хэрэгтэй байсан ч орчин цагийн ардчилсан оронд халдашгүй байдлыг ийнхүү өргөн утгаар хэрэглэх нь хуулийн өмнө тэгш байх, ялгаварлан гадуурхалтыг үл тэвчих, тусгай эрх дархыг устгах тухай нийгмийн суурь зарчмуудтай харшилдаад зогсохгүй хууль тогтоох байгууллага бол гэмт хэрэгтнүүдийг орогнуулах газар болж хувирсан гэсэн буруу ойлголтыг нийгэмд төрүүлж, түүний хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг ч сулруулж болзошгүй юм.
177. Улсын Их Хурлын гишүүний эдэлдэг халдашгүй байдлын хүрээг хумих арга хэмжээг тууштай авах шаардлагатай бөгөөд зөвхөн албан үүргээ гүйцэтгэх үед нь л үйлчилдэг байхаар зохицуулах нь Монгол Улсын ардчилсан тогтолцоог бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой болно. Энэ нь Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн хүрээнд олон улсын шинжээчдийн хийсэн дүгнэлттэй нийцэж байна. Бид Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаалах тухай Үндсэн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлийг Үндсэн хуулиас хасах, эсхүл хүрээг нь багасгахыг зөвлөмж болгож байна. Монгол Улсын хөгжлийн өнөөгийн түвшинд улс төрийн сэдэлтэй мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах эрсдэл нь авлигын болон өөрөө өөртөө зориулан шийдвэр гаргах эрсдэлээс хамаагүй бага байна. Наад зах нь авлигын хэрэгт холбогдсон тохиолдолд халдашгүй байдал үйлчлэхгүй байхаар өөрчилж болох юм. Өөр нэг шинэтгэл нь Хорин есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн дагуу Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг Улсын Их Хурал хэлэлцэж шийдвэрлэдгийг болиулах зохицуулалт байж болно. Халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаална гэж Үндсэн хуульд заасан тул Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахгүйгээр нэлээд зүйлийг хийх боломжтой. Гэхдээ үүний тулд нэмж судалгаа хийх хэрэгтэй. Үүнтэй төстэй шинжилгээг халдашгүй байдал эдэлж байгаа төрийн бусад албан тушаалуудын хувьд хийж, холбогдох хуульд өөрчлөлт оруулах замаар шинэтгэл хийх нь зүйтэй хэмээн үзэж байна.

VI. НУТГИЙН УДИРДЛАГА

УДИРТГАЛ

178. Орон нутгийн засаг захиргааны бүрэн эрхийг тухайн улсын Үндсэн хууль, Засгийн газрын тухай, эсхүл нутгийн удирдлагын тухай бие даасан хуулиар тогтоодог. Орон нутгийн засаг захиргааны бүрэн эрхийг үндсэн хуулийн түвшинд тодорхойлсон нөхцөлд тэдгээр нь илүү хамгаалалттай байх нь ойлгомжтой. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт, түүний нэгж, нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь Үндсэн хууль, төрийн байгууламжийн язгуур асуудлуудын нэг юм. Монгол Улс 1990 онд ардчилал руу шилжиж эхлэх үед социализмын үеийн аж ахуйн зохион байгуулалтыг дагасан засаг захиргааны нэгжтэй, төрийн төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоо нь сум, район хүртэл нэгжид байх Ардын Депутатуудын Хурал, түүний гүйцэтгэх захиргаа болон намын бүтцээр дамжин хэрэгждэг, төвөөс бүрэн хараат, социалист ардчилсан төвлөн удирдах ёсны зарчимд тулгуурласан тогтолцоог өвлөн авсан билээ. Тус тогтолцоо нь орон нутгийн иргэдэд эрх мэдэл олгохоос илүү тэдэнд хяналт тавих зорилготой байсан. Иймд тус улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгууламж, нэгжийн удирдлагыг боловсронгуй болгож шинэчлэх шаардлага зүй ёсоор гарч ирсэн юм.

ТӨСӨЛ БОЛОВСРУУЛАХ ҮЙЛ ЯВЦ

179. Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах комиссоос Улсын Бага Хуралд өргөн барьсан хувилбарт засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт, түүний нэгж, нутгийн захиргааны байгууллагын тогтолцоог “Монгол Улсын засаг захиргааны нэгж, түүний удирдлага” гэсэн Их цаазын бие даасан бүлэг болгон оруулахдаа Монгол Улсыг засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймгийг хошуунд, нийслэлийг хороодод хувааж, хөдөөд хошуу, баг гэсэн нэгжтэй байхаар заажээ.⁸¹ Түүнчлэн нутаг дэвсгэр нь долоон аймаг, нийслэлд хуваагдаж, улмаар аймаг, нийслэл, хошуу, хорооны өөрөө удирдах ёсны байгууллага нь Хурал буюу тухайн нэгжийн хүн амыг төлөөлөн эрх барих төлөөллийн байгууллагатай байхын зэрэгцээ төрийн удирдлагын эрх мэдлийг орон нутгаас нэр дэвшүүлж дээд шатны захиргаанаас томилсон Засаг дарга хэрэгжүүлэх шинэ зарчмыг сонгож авчээ.

180. Засаг захиргааны нэгж нь төрийн төвлөрсөн нэгдмэл удирдлагатай байсныг өөрчилж, тэдгээрийг чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, эдийн засаг, нийгмийн бие даасан цогцолбор болгох чигийг баримталснаар орон нутагт төрийн удирдлагыг орон нутгийн өөрөө удирдах ёстой хослуулсан засаг захиргаатай байх уян хатан тогтолцоонд шилжих эхлэлийг төсөлд товлосон байв.

81 Энэ хувилбарыг боловсруулахдаа “Хаант Монгол (автономит) улс”, “1919-1921 оны Монгол орон”, “БНМАУ-ын засаг захиргааны зураг (1925 онд)”, “БНМАУ-ын засаг захиргааны зураг (1931-1934 он)” зэрэг Монгол Улсын газрын зургаар тогтоосон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт болон зарим эрдэм шинжилгээний байгууллага, хувь хүний санал, ялангуяа үндэстэн, ясны байршил, байгаль цаг уурын нөхцөл зэргийг судлан үзсэн байна.

Засаг захиргааны нэгжийг цогцолбор болгон хөгжүүлснээр анх удаа Монгол Улсын түүхэнд харьцангуй бие даасан чиг үүрэг, бүрэн эрх бүхий субъект бий болгохыг зорьжээ. Гэхдээ төслийг Улсын Бага Хурлаар хэлэлцэх явцад аймгуудыг ойрын ирээдүйд нэгтгэн зохион байгуулах эдийн засгийн болон сэтгэл зүйн бодит нөхцөл хараахан бүрдээгүй байгааг тэмдэглээд, төслөөс шинэчлэн тогтоох аймгуудын нэрийг хасах, Засаг дарга нарыг сонгох механизмыг өөрчлөн төв засгийн газраас томилж байх саналыг дэвшүүлжээ.

181. Улсын Бага Хурал, Ардын Их Хурлын хуралдааны протоколуудаас үзвэл, “Монгол Улсын Засаг захиргааны нэгж, түүний удирдлага” гэсэн төслийн бүлгийн хэлэлцүүлэг нь Үндсэн хуулийн төслийн хэлэлцүүлэг дотор томоохон байр эзэлсэн болох нь харагддаг. Хууль тогтоогчид Монгол Улс чухам ямар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжтэй байх, нэгжүүдийг удирдах бүтэц, тэдгээрийн эрх хэмжээ ямар байх зэрэг асуудалд гол анхаарлаа хандуулж байсан. Тухайлбал, Улсын Бага Хурлын хуралдаан дээр сумын оронд хошууг санал болгож байгаа нь ямар учир шалтгаантай, үүнээс ямар өөрчлөлт, үр дагавар гарах зэргийг тойрон удаан маргалджээ.⁸² Гэхдээ Үндсэн хууль батлагдангуут шууд бужигнуулахгүй, сумын оронд хошуу гэж биччихээд жинхэнэ утгаар хошуу байгуулах асуудлыг эдийн засгийн хямралт байдлаас гарч, жаахан өндийж, чадал тэнхээ орсны дараа аажимдаа шийдвэрлэнэ гэсэн тайлбар хийжээ. Улсын Бага Хурал энэ тайлбаруудыг хүлээж авснаар одоогийн заалтуудыг баталсан юм.
182. Улсын Бага Хурлаас өргөн мэдүүлсэн Их Цаазын төслийг Ардын Их Хурлын хуралдаанаар удтал хэлэлцүүлсний төгсгөлд төслийн зүйл, заалт бүрээр санал хураахад Ардын Их Хурлын депутатуудын олонхийн саналаар Монгол Улсын засаг захиргааны нэгжийн тогтолцоог хуучин хэвээр нь үлдээхээр шийдвэрлэжээ. Өөр нэг маргаан дагуулсан асуудал нь Үндсэн хуульд хотын эрх зүйн байдлын тухай заалтыг тусгах эсэх тухай асуудал байв. Үүнийг хэлэлцэх явцад асуудал ихээхэн хурцдаж бүр хуралдааныг гацаахад хүргэж байсан боловч эцсийн дүнд төслийн энэ хэсгийг онцын өөрчлөлтгүйгээр баталжээ.
183. Үндсэн хуулийн үзэл санааны дагуу “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль”, “Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хууль” 1992 оны 8 дугаар сард батлагдан гарсан юм. Тэдгээрийг үндэслэн орон нутгийн засаг захиргааны бүтэц, зохион байгуулалтыг шинэчлэх ажил хийгдэж, орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг байгуулах бүх нийтийн анхны сонгууль 1992 оны намар болжээ.

ОДООГИЙН ТОГТОЛЦОО

184. Үндсэн хуулийг эцэслэн баталсны дараа Дархан, Эрдэнэт, Чойр хотуудыг

82 Энэ хэсэг дээр голлон ажилласан К.Зардыхаан, С.Төмөр, Б.Чимид нарын тайлбараар Монгол Улсад анх 1648 онд халхын долоон хошуу байгуулагдсан, энэ нь Манжийн үед 89, 1930-аад онд 128 болсон. Сум байгуулагдсан түүх нь Манжийн хаадууд 18-60 насны 150 эрийг нэг сум болгон зохион байгуулж байсан нь хожим хүн амын тоо өссөнөөр 524 сумтай болж, одоо 330 сум байгаа. Сумыг нэгдэл, үйлдвэрийн газар, байгууллагыг түшиглэн байгуулж байсан, одоо сум гэх утгаа алдсан, бие дааж хөгжиж чадахгүй болсон сум олон бий, тэдгээрийг нэгтгэн томсгох шаардлага байгаа.

аймгийн статустай болгосноос нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тогтолцоо нь үндсэндээ социализмын үеийн шинж чанарыг хадгалан үлдсэн юм. Хөдөөд аймаг-сум-баг гэсэн үндсэн бүтэцтэй байхаар тогтсон нь үндсэндээ Монгол Улс 1932 оноос хойш мөрдөж ирсэн бүтэц бөгөөд 1960 оны Үндсэн хуулиас ялгаатай нь нийслэлд районуудыг дүүрэг болгон нэршлийг нь өөрчилж, хороодыг байгуулжээ. Эдүгээ Монгол улс засаг захиргааны хувьд 21 аймаг, аймгууд нь 330 сум, 1575 багт, нийслэл хот нь 9 дүүрэг, 135 хороонд хуваагдаж байна.

185. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн бүтэц ийнхүү харьцангуй тогтвортой байсан бол 1992 оны Үндсэн хуулийн дагуу нутгийн удирдлагын тогтолцоо өмнөх үеийнхээс эрс өөрчлөгдсөн. Үндсэн хуулийн Тавин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” хэмээн заасан. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага нь иргэдээс сонгогддог Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал байхаар, аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг тухайн шатны Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын санал болгосноор Ерөнхий сайд, доод шатны нэгжүүдэд Засаг даргыг тухайн шатны Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал санал болгосноор дээд шатны Засаг дарга томилохоор зохицуулжээ. Орон нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь дээд шатны захиргаанд ажлаа тайлагнаж, харин Хурлууд доод шатны Хурлын үйл ажиллагаанд оролцохгүй байх зарчмыг тусгасан юм. Засаг дарга тухайн шатны Хурлын гаргасан шийдвэрт хориг тавих эрхтэй.⁸³
186. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд⁸⁴ нутгийн удирдлагын тогтолцооны үйл ажиллагаа, бүтцийг нарийвчлан тодорхойлсон. Тус хуульд нутгийн өөрөө удирдах ёсыг “чөлөөт сонгуулиар сонгогдсон төлөөлөгчтэй, түүнд тайлагнадаг гүйцэтгэх байгууллагатай, тухайн нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг иргэдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн хуулийн хүрээнд бие даан шийдвэрлэх эрх зүйн бодит чадвар мөн” хэмээн тодорхойлжээ.
187. 1992 онд сонгосон нутгийн удирдлагын тогтолцоонд хэд хэдэн асуудал байна. Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” гэсэн нь хожим ихээхэн шүүмжлэл, маргаан дагуулсан нь 2000-аад оны эхэн үеэр бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалыг батлах үе, мөн Үндсэн хуулийн Цэц дээр үүссэн маргаануудаас⁸⁵ тод харагддаг. Үүний зэрэгцээ эдийн засгийн хувьд амьдрах чадваргүй сумдыг нэгтгэх санаачилгыг Засгийн газрын зүгээс хэд хэдэн удаа гаргасан боловч тэдгээр нь тэгсхийгээд дарагдаж байв.⁸⁶

83 61 дүгээр зүйл

84 Хуулийн шинэчилсэн найруулга 2006 оны 12 сарын 15-нд Улсын Их Хурлаар батлагдсан.

85 Хамгийн анхны жишээ нь “Орон нутгийн харьяалалтай зарим хот, хороодыг тухайн суманд нь нэгтгэн харьяалуулах тухай” Улсын Их Хурлын 1992 оны 8 дугаар сарын 21-ний 24 дүгээр тогтоолыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн гомдлыг Үндсэн хуулийн цэц хянаж үзээд тухайн орон нутгийн иргэдтэй зөвлөлдөөгүй гэсэн үндэслэлээр Үндсэн хууль зөрсөн гэсэн дүгнэлт гаргаж байсан жишээ байна.

86 Монгол Улсын нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийн тэнцлийг хангах, үүний тулд эдийн засгийг бүсчлэн хөгжүүлэх зорилгоор Улсын Их Хурлаас 2003 онд бүсчилсэн хөгжил ба түүний удирдлага зохицуулалтыг боловсронгуй болгох санал боловсруулахтай холбоотой актуудыг гаргажээ. Элдгээр актын үзэл баримтлал ёсоор Алтайн, Хангайн, Төвийн, Дорнодын гэсэн эдийн засгийн үндсэн дөрвөн бүстэй байхаар бодолцож Монгол Улсыг дөрвөн аймаг, 68 хошуу, 329 сум, 26 хотод хуваасан шинэ хуваарийг

Хүн ам, орон сууцны 2010 оны тооллогын дүнгээс харахад 330 сумын 62.9 хувь нь 3000 хүртэл хүн амтай, 30.4 хувь нь 2000 хүртэл хүн амтай байна. Үүний эсрэгээр, нийслэлийн хүн амын тоо 1990 онтой харьцуулахад 2.4 дахин өсч 2013 онд 1.318.100 буюу нийт хүн амын бараг тал хувь нь нийслэл хотод оршин сууж байна.⁸⁷ Ийм нөхцөл байдалд нутаг дэвсгэрийн нэгжийг тогтооход зарим уян хатан байдал шаардлагатай байна. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн шийдвэрлэнэ гэсэн нь хэт хатуу заалт юм. Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийг “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршил, тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг харгалзан Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” хэмээн өөрчилж болох юм.

188. Үндсэн хуулийг боловсруулагчид зөвхөн Улаанбаатарыг хотын статустайгаар тодорхойлсон. Гэвч цаг хугацаа өнгөрөхийн хэрээр тус улсад хоёрдогч хотууд томорч, тэдгээрийг тойрсон сумдын хамт засаг захиргааны ялгаатай зохион байгуулалт, удирдлагын бүтэц шаардлагатай болсон. Хөдөө орон нутагт тохируулан боловсруулсан захиргааны тогтолцоо хотын асуудлыг шийдвэрлэхэд тохиромжгүй тул нийслэл хотоос гадна хотуудын ангиллыг бий болгох шаардлага тулгарч байгаа. Үүнтэй холбогдуулж нэг зүйлийг онцлон тэмдэглэхэд, Үндсэн хуультай хамт батлагдсан, түүнтэй адил хүчин чадалтай Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хавсралт хуулийн Дөрөвдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт: “Хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоож, түүний дагуу тэдгээрийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах хүртэл Дархан, Чойр, Эрдэнэт хот одоогийн нутаг дэвсгэртээ аймагтай адилсах засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалттай байна” гэж зааснаас үзвэл эдгээр хот зөвхөн түр хугацаагаар буюу Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдаж, түүнд улсын чанартай хотуудын өөрийн удирдлагын үндсийг тогтоох хүртэл аймгийн статустай байхаар заажээ. Гэтэл Улсын Их Хурал хот, тосгоны эрх зүйн байдлыг хуулиар тодорхойлохдоо зөвхөн орон нутгийн чанартай хотуудын эрх зүйн үндсийг тогтоосон нь Үндсэн хуулийн шинжтэй хуулиар өгсөн үүргийг биелүүлэхээс зайлсхийсэн гэж үзэх үндэстэй байна. Иймд улсын чанартай хотуудын эрх зүйн үндсийг тогтоох тухай 20 гаруй жилийн өмнөх Үндсэн хуулийн хүчинтэй заалтыг хожуу ч гэсэн хэрэгжүүлэх шаардлага Улсын Их Хурлын өмнө тулгарч байна. Үүний дээр, аймгийн төвийн сумдад ч мөн адил хотын асуудал үүсээд байгаа нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж зохицуулалтын зохистой бүтцийг бий болгох шаардлагатай байгааг анхаарах хэрэгтэй.
189. Одоогийн тогтолцоо нь илүүц давхардал, засаглалын нүсэр бүтцийг бий болгосон гэж үзэх үндэстэй. Тухайлбал, Улаанбаатар хотын дүүрэг бүр Хуралтай бөгөөд тэдгээрийн үйл ажиллагаа, зорилго нь бүрхэгдүү байна. Иймд эдгээр Хурлыг

боловсруулан хэлэлцсэн байна. Энэ үзэл баримтлалаар өвөг дээдсийн үеийн уламжлалт хошууг сэргээхийн зэрэгцээ сүүлийн зуугаад жил амьдарч дассан сумдын тогтолцоог үлдээжээ. Мөн хуучин аймгийн төвүүдийн хот гэсэн зэрэглэлийг сэргээж үүн дээр 15 мянгаас дээш хүн амтай суурин газруудыг нэмжээ. Гэвч Үндсэн хуулийн заалтаас шалтгаалан засаг захиргааны энэ шинэтгэл хэрэгжих боломжгүй болсон.

87 Нийслэлийн Статистикийн газрын мэдээгээр 1990 онд Улаанбаатар хотод оршин суугчдын тоо 560,600 буюу нийт хүн амын 26.7%-ийг эзэлж байсан бол 2013 оны байдлаар 1,318,100 болж нийт хүн амын 46%-ийг эзэлж байна. <http://www.ubstat.mn/StatTable=11>

татан буулгах, эсхүл нэгтгэж болох юм. Гэхдээ ийм өөрчлөлт хийхэд хүрвэл эхэлж Үндсэн хуулийг өөрчлөх шаардлагатай болно. Нутгийн удирдлагын хувьд хийх өөрчлөлтүүдийг аль болох цогцоор, болж өгвөл Үндсэн хуулиас гадуурх зохицуулалтыг ашиглах, уян хатан шийдлийг эрэлхийлэх замаар хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм. Гэхдээ Үндсэн хуульд огт гар хүрэхгүйгээр нутгийн захиргааны тогтолцоо болон удирдлагын асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй нь ойлгомжтой. Бид энэ чиглэлээр Үндсэн хуулийн холбогдох бүлэгт өөрчлөлт оруулахыг санал болгож байна.

190. Шилжилтийн эдийн засагтай олон оронд 1990-ээд оноос хойш төвлөрлийг сааруулахад чиглэгдсэн захиргааны шинэтгэлийн хүрээнд засаг захиргааны чухам хэдэн түвшинтэй байх, аль түвшинд ямар нэгжтэй байх зэрэг асуудлыг шийдвэрлэхдээ оновчтой бүтэц бий болгоход чиглэсэн эдийн засгийн загварт тулгуурлахаас илүү түүхэн уламжлалд даатган орхижээ.⁸⁸ Сүүлийн 20 жилд хөгжингүй орнуудад хэрэгжсэн шинэтгэл нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг томсгох чиглэлтэй байсан бол шилжилтийн эдийн засагтай Зүүн Европын орнууд, тухайлбал, Польш, Чех, Унгарт 1990-ээд оны эхээр төвийн хүчтэй хяналтыг халах зорилгоор хийсэн шинэтгэлийн үр дүнд орон нутгийн засаг захиргааны маш олон тооны нэгж бий болжээ. Үүний сөрөг үр дагавар нь эдгээр жижиг нэгж хуулиар олгосон бүх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон байна.⁸⁹ Энэ нь Монгол Улсын нөхцөл байдалтай төстэй юм.

ХЯНАЛТ-ТЭНЦВЭРИЙН ТОГТОЛЦОО

191. Орон нутгийн түвшинд гаргаж байгаа шийдвэрийн үр нөлөө нь орон нутгийн гүйцэтгэх ба хууль тогтоох эрх мэдлийн хооронд хяналт-тэнцвэрийн тогтолцоо, эрх мэдэл хуваарилах зарчим хэрхэн үйлчилж байгаагаас ихээхэн хамааралтай байдаг. Гүйцэтгэх эрх мэдэл, хууль тогтоох эрх мэдлийн аль нь илүү жин дарахаас өгсүүлээд тэдний хоорондын харилцаа шийдвэр гаргахад шийдвэрлэх үүрэгтэй. Үүнд гурван нийтлэг загвар байдаг. Нэг дэх нь, “хүчтэй мээрийн тогтолцоо” буюу бүх нийтийн сонгуулиар байгуулагдсан зөвлөлийн зэрэгцээ, бүх нийтээс сонгогдсон мээр гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг. Энэ загварт гүйцэтгэх эрх мэдэл нь илүү эрх эдэлж, төлөөллийн байгууллагын түүний шийдвэрийг ёс төдий дагадаг. Хоёр дахь нь “хүчтэй зөвлөл” буюу мээрийг зөвлөлийн гишүүдээс сонгож томилдог ба зөвлөл нь гүйцэтгэх эрх мэдлээс илүү эрхтэй байж, түүнд хяналт тавьдаг. Мээрийн үүрэг хурлыг даргалах зэргээр хязгаарлагдаж, гол төлөв бэлгэ тэмдгийн үүрэг гүйцэтгэдэг. Гурав дахь загвар нь “зөвлөл-менежер” буюу

88 Хайми Боекс, Хорхе Мартинез Вазкез, Андрей Тимофеев, 2004, Орон нутгийн засаг захиргааны бүтэц ба төв, орон нутгийн төсвийн харилцаа: Төвлөрлийг сааруулах бодлогод орхигдсон асуудал, Жоржиа муж улсын их сургууль.

89 Микал Илнер, 2000, *Нутаг дэвсгэрийн нэгжийн төвлөрлийг сааруулах: Төв, Зүүн Европод ардчилсан шинэтгэл хийхэд учирсан саад тотгор мөн үү?* Жонатан Кимбалын эмхэтгэн гаргасан Төв ба Зүүн Европын орнуудад төвлөрлийг сааруулж, эрх мэдлийг шилжүүлсэн нь бүтээлд. Будапешт, Нутгийн удирдлага ба төрийн албаны шинэтгэлийн санаачилга. Жишээлбэл, Чехэд 1989-1993 оны хооронд засаг захиргааны нэгжийн тоо 50 гаруй хувиар өсч 1993 оны эх гэхэд 6196 болсон байна. Унгар 1607 нэгжтэй байсан бол шинэтгэлийн дараа 1993 онд 3108 нэгжтэй болсон. Унгарт нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага байгуулах эрхийг нутгийн иргэдэд олгосон учраас нийт нутгийн захиргааны талаас илүү хувь нь 1000-с доош хүнтэй байсан. Харин Польшид асуудал арай дээр байсан ба засаг захиргааны нэгжийн тоо 1975 онд 2375 байсан бол 1993 онд 2452 болсны дээр хэмжээ нь дээрх хоёр улсынхаас хамаагүй том байжээ.

хүчтэй зөвлөлийн хяналтын доор хотыг удирдлагаар хангах үүрэгтэй, улс төрөөс ангид менежерийг зөвлөл томилдог. Менежер зөвлөлд ажлаа тайлагнадаг ч орон нутгийн засаг захиргааг аливаа гадны нөлөөгүйгээр удирдах, мөн боловсон хүчнийг томилох эрх мэдэлтэй байдаг.⁹⁰

192. 1992 оны Үндсэн хуулийн сонголт нь дээрх загваруудын алинд ч хамаарахгүй, дэлхийн хаана ч байхгүй өвөрмөц тогтолцоог бий болгосон бөгөөд үүнийг Монгол Улсын онцлогт тохирсон хэмээн тайлбарладаг юм. Үндсэн хуулийн Жардугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт төрийн удирдлагыг тухайн орон нутагтаа Засаг дарга хэрэгжүүлнэ гэж заасан байдаг. Жаран нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт энэ санааг улам тодорхой болгож “Засаг дарга тухайн Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийн хамт засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд харьяа нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомж, Засгийн газар, харьяалах дээд шатныхаа байгууллагын шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангах ажлыг Засгийн газар, дээд шатны Засаг даргын өмнө хариуцна” гэж заажээ.
193. Нөгөө талаас, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх мэдэлд хамаарах асуудал Үндсэн хуульд тусгалаа олоогүй бөгөөд харин Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар зохицуулагдсан байдаг. Уг хуулийн Гуравдугаар бүлэг нь Хуралд хамаарах бүрэн эрхийн жагсаалтыг агуулдаг бөгөөд түүнийг өнгөц харвал нэлээд дэлгэрэнгүй агуулгатай мэт боловч анхааралтай ажиглавал ихэнх нь Хурлын өөрийн дотоод зохион байгуулалттай холбоотой асуудлууд байна. Мөн зарим асуудлыг авч хэлэлцэх, хөтөлбөр батлах, Засаг даргад зөвлөх зэрэг асуудлууд багтжээ.
194. Үндсэн хуулийн Жардугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт Засаг даргын тавьсан хоригийг няцаах, Засаг даргыг огцруулах зэрэг эрх мэдлийг Хуралд олгожээ. Мөн түүнчлэн Жаран хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно” гэж заасан. Энэ нь орон нутгийн Хуралд бодит эрх мэдэл олгох зорилго Үндсэн хуульд агуулагдаж байгааг тодорхой харуулж байна. Гэхдээ Засаг дарга төв засгийн газрын ашиг сонирхлыг төлөөлөх үндсэн үүрэгтэй байгаа нөхцөлд тухайн нэг Засаг даргыг огцрууллаа гэхэд дараагийн Засаг дарга нь мөн л дээд шатны байгууллагаас томилогдох тул энэ эрх мэдлийн бодит үр нөлөөг тодорхойлоход хэцүү юм. Тэгээд ч тухайн орон нутгийн нийгэм-эдийн засгийн хөгжилд зарцуулах хөрөнгийг төвөөс олох хамгийн боломжтой төрийн төлөөлөгч болох Засаг даргатай шөргөөцөлдөх сонирхол Хуралд байхгүй нь ойлгомжтой.⁹¹
195. Ардчилсан нийгэмд зах зээлийн механизмын тусламжтайгаар ханган нийлүүлэх боломжгүй байгаль хамгаалах, дэд бүтэц, нийтийн үйлчилгээний байгууламж барих зэрэг төрийн үйлчилгээг хүн амд хүргэх талаар шийдвэр гаргах нь Засгийн газрын эрх хэмжээнд багтдаг. Зарчмын хувьд авч үзвэл, ийм төрлийн шийдвэрийг иргэддээ хамгийн ойр байж, тэдний хэрэгцээ шаардлагыг хамгийн

90 Дэлхийн Банк, 2008, Орон нутгийн засаг захиргааны бие дааж шийдэх эрх мэдэл ба хариуцлагын тогтолцоо: Орон нутгийн засаглалын оношилгооны хүрээ, Local Governance & Accountability Series, Paper No.113/July 2008

91 Тони Левитас, 2008, Монгол улсын төв, орон нутгийн харилцааг шинэчлэн тодорхойлох нь, НҮБХХ-ийн захиалгаар хийсэн судалгааны тайлан.

сайн мэдэрдэг захиргааны нэгж гаргах нь илүү зохистой байдаг. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн асуудлыг орон нутгийн засаг захиргаа шийдэх учиртай гэсэн үг юм. Орон нутгийн Хурлын үүрэг нь ард иргэдийнхээ санаа, бодлыг судлах, ашиг сонирхлыг илэрхийлэхэд орших боловч шийдвэр гаргахад төсвийн хөрөнгийг захиран зарцуулах эрх мэдэлтэй, төвөөс томилогдсон Засаг дарга ихээхэн нөлөөтэй байдаг. Үүний зэрэгцээ орон нутгийн агентлагуудын даргыг төвөөс томилдог. Энэхүү тогтолцоонд Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарах жин, үр нөлөө нь төдийлөн хангалтгүй. Үүнээс болж эрх мэдэл ба хариуцлагын торгон хэлхээс орон нутагт алдагджээ гэж үзэхээс өөр аргагүй байна.

196. Орон нутаг дахь хариуцлагын тогтолцооны чухал хүчин зүйл нь сонгуулийн хууль ба сонгуулийн тогтолцоо; улс төрийн намуудын тухай хууль ба орон нутаг дахь улс төрийн намын бүтцүүд байдаг. Сонгуулийн тогтолцоо нь сонгогдсон төлөөлөгчид болон сонгогчдын хувьд сонгуулийн үеэр болон сонгуулийн чөлөө цагт янз бүрийн хөшүүрэг бий болгодог. Зарим тохиолдолд сонгуулийн тогтолцоо нь том намуудад давуу байдал олгосноор тодорхой бүлгийг улс төрийн үйл явцын гадна үлдээж болно, түүнчлэн намын доторх эрх мэдлийн хатуу шатлалыг улам бэхжүүлж ч болно. Иймд орон нутгийн Хурлын төлөөллийн бүтцэд сонгуулийн тогтолцоо чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.⁹²
197. Сүүлийн жилүүдэд орон нутгийн сонгууль ихээхэн өрсөлдөөнтэй болж, хоёр том нам хоёулаа орон нутагт төлөөлөлтэй болсон нь сайшаалтай. Үүнийг ардчиллын эхний жилүүдэд орон нутгийн сонгуульд ихэвчлэн Монгол ардын хувьсгалт нам дангаар ялалт байгуулдаг байсан үеийнхтэй харьцуулбал дэвшил гэж үзэхээр байна. Гэвч орон нутгийн сонгуульд намын сүлжээг татан оруулсан нь зарим тохиолдолд нийгмийн зөрчлийг хурцатгаж байгаа юм. Орон нутгийн сонгуульд Улсын Их Хурлынхтай ижил сонгуулийн тогтолцоог ашиглаж байгаад асуудлын гол гогцоо байна. Учир нь хэмжээний талаас нь ч, нөлөөллийн талаас нь ч авч үзсэн орон нутгийн сонгуульд пропорциональ тогтолцоо хэрэглэх нь тохиромжтой биш байдаг. Орон нутгийн төлөөллийн байгууллагад олон нийтийн саналын ялгарах жин бага учраас орон нутгийн Хурлын сонгуульд ялж байгаа болон ялагдаж байгаа намуудын хооронд онцын ялгаа гардаггүй гэдэг нь олон жишээгээр нотлогдсон юм. Мөн жижиг сумдад хүмүүс бие биенээ сайн мэддэг учраас хэдхэн ах дүү, танил тал хүмүүс хамтраад эрхийг гартаа төвлөрүүлэх эрсдэлтэй.
198. Орон нутгийн түвшин дэх улс төрийн намын оролцоотой холбоотой өөр бусад асуудал ч үүсч байна. Тухайлбал, орон нутгийн сонгуульд ялсан нам нь аймгийн Засаг даргад намынхаа гишүүнээ нэр дэвшүүлэхэд түүнийг Ерөнхий сайд томилохгүй байх тохиолдол урьд нь ч гарч байсан⁹³ одоо ч гарахгүй гэх баталгаа байхгүй. Үндсэн хуулийн 60 дугаар зүйлийн ийм тохиолдол гарвал нэр дэвшүүлэх ажиллагаа дахин эхлэх тухай заасан байдаг. Энэ нь гацаа үүсгэх

92 Дэлхийн Банк, 2008, Орон нутгийн засаг захиргааны бие дааж шийдэх эрх мэдэл ба хариуцлагын тогтолцоо: Орон нутгийн засаглалын оношилгооны хүрээ, Local Governance & Accountability Series, Paper No.113/2008 оны 7 дугаар сар

93 М.Энхсайхан Ерөнхий сайд байхдаа нийслэлийн ИТХ-аас олонхийн саналаар Засаг даргад нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзаж байсан.

эрсдэлтэй. Хэд хэдэн аймаг чухам ийм шалтгааны улмаас удаан хугацаанд Засаг даргагүй байв. Бидэнд энэ талаар системтэй мэдээлэл байхгүй ч гэсэн, энэ бол шийдвэрлэвэл зохих ноцтой асуудал мөн.

199. Эрх мэдэл ба үүрэг нь хоорондоо уялдаагүй байвал хариуцлагын тогтолцоо ихээхэн ээдрээтэй байдаг. Энэ байдал Улсын Их Хурлын гишүүд тойрогтоо мөнгө зарцуулдаг байх үед тод харагддаг байсан. Орон нутгийн Хурал, Засаг дарга аль аль нь орон нутгийн асуудлаар Улсын Их Хурлын гишүүний нэмэлт санхүүжилт гэх мэт аливаа нөлөөгүйгээр шийдвэр гаргах учиртай. Гэтэл орон нутгийн удирдлага хэрэгжүүлэх төслүүдийг уялдуулахын тулд тухайн Улсын Их Хурлын гишүүдтэй холбогдох зайлшгүй байдалд орж, талууд тус бүртээ улс төрийн ашиг хонжоо хайх, гарах зардлыг бие бие рүүгээ түлхэх хандлага гарахад хүргэсэн. Энэ тогтолцоо нь бодлогод түшиглэхээс илүү төрийн хэргийг танил талын харьцаан дээр үндэслэж явуулдаг байдлыг улам дэвэргэсэн.

ЧИГ ҮҮРГИЙН ХУВААРИЛАЛТ

200. Үндсэн хууль ба Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд аймаг ба нийслэл, сум ба дүүрэг, баг ба хороог эрх мэдэл, чиг үүргийн хувьд хооронд нь төдийлөн дахь хэсэгт нарийвчлан зааглаагүй байдаг. Гэтэл нийслэл хотын хүн ам огцом өсч, нийслэл, дүүрэг, хорооны үзүүлэх үйлчилгээ, хамрах хүрээ үлэмж өргөжсөн билээ. Иймд хүн ам зүй, нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлттэй уялдуулж засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн эрх хэмжээ, чиг үүргийг ялгаатай тогтоох асуудлыг цаашид судалж үзэх нь зүйтэй юм.

201. Аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрх өөр хоорондоо давхцдаг учраас нэг асуудлаар түвшин түвшиндээ хоорондоо зөрчилтэй шийдвэр гаргах магадлалтай. Үндсэн хуулийн Жаран хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар аймаг, сумын Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь хоёулаа өөрөө удирдах ёсны байгууллага тул хоорондоо зөрчилдсөн тохиолдолд хэн нь ялагч болох нь тодорхой бус. Эдгээр субъектын хооронд чиг үүргийг оновчтой хуваарилах талаар санал, зөвлөмж дэвшүүлэх нь уг судалгааны хүрээнээс хальсан асуудал боловч цаашдаа шат бүрт ямар шийдвэр гарч байгаа талаар эмпирик судалгаа хийх нь бодлого боловсруулагчдад ихээхэн тустай гэдгийг тэмдэглэж байна.

НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ

202. Үндсэн хуулийн Тавин наймдугаар зүйлийн 1дэх хэсэгт “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн” хэмээн заасан байдаг. Үүнийг нутгийн удирдлагын Үндсэн хуулийн баталгаа болсон заалт хэмээн тайлбарладаг.⁹⁴ Гэхдээ “эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор” гэдэгт юуг ойлгох вэ гэдэг нь тодорхойгүй явж ирсэн. Сонгодог утгын “орон нутгийн

94 Б.Чимид, 2006, Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр, 108 дахь тал.

засгийн газар” буюу орон нутгийн бие даасан засаг захиргааны шинжийг дараах байдлаар тодорхойлсон байдаг.⁹⁵ Үүнд: 1) Үндсэн хуулийн дагуу тухайн нутаг дэвсгэртээ эрх барих чиг үүргийг хэрэгжүүлж, орон нутгийн үйлчилгээний талаар хариуцлага хүлээдэг; 2) санхүү, төсвийн хувьд бие даасан, орлогоо өөрөө бүрдүүлэх эрх мэдэлтэй; 3) боловсон хүчнийг томилох, ажлаас халах, дэвшүүлэх эрх мэдэлтэй; 4) олонхийн намаас сонгогдсон хурлын байгууллага орон нутгийн хөгжлийн бодлогыг тодорхойлж, дотооддоо мөрдөх дүрэм гаргаж хэрэгжүүлдэг; 5) төрийн захиргааны төв байгууллагуудын албан тушаалтнууд зөвхөн зөвлөгөө өгөх, мэргэжлийн хяналт хийх үүрэгтэй болохоос биш орон нутгийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудалд оролцдоггүй байх” гэж тодорхойлжээ. Эндээс харахад Монгол Улсын нутгийн удирдлага 2 ба 3 дахь үзүүлэлтийн хувьд эрх мэдэлгүй, 5 дахь үзүүлэлтийн хувьд хагас эрх мэдэлтэй гэж дүгнэж болохоор байна.

203. Нутгийн удирдлагын бие даасан байдлыг хангах оролдлогуудыг Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш хийж ирсэн. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг (ТБУСТХ) 2002 онд баталснаар 1990-ээд оны дундуур эхлүүлсэн төвлөрлийг сааруулах шинэтгэлд цэг тавигдсан. ТБУСТХ-ийн дагуу төсвийн зарлагын хариуцлагыг яамдад шилжүүлснээр засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн төсвийн зарлагын хэмжээ эрс багасч хууль батлагдахын өмнө улсын төсвийн зарлагад эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлага 30% (ДНБ-д 13%) байсан бол ТБУСТХ хүчин төгөлдөр үйлчилсэн 2003-2011 онд дунджаар 10% болж буурчээ (ДНБ-д 3%).⁹⁶ 2011 оны 11 дүгээр сард Төсвийн шинэ хуулийг баталсан нь төв-орон нутгийн төсвийн харилцаанд чухал шинэтгэлийг эхлүүлээд байна. Төсвийн шинэ хууль нь хөгжлийн индекс, хүн амын тоо, хүн амын нягтрал, нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, алслалт, орон нутгийн татварын идэвх санаачилгыг харгалзсан томъёоны дагуу хуваарилах санхүүгийн ерөнхий шилжүүлэг буюу орон нутаг мэдэж зарцуулах Орон нутгийн хөгжлийн санг бий болгосон. Энэ нь Монгол Улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоонд томоохон өөрчлөлт шинэчлэл болсон хэмээн тооцогдож байгаа бөгөөд бодлого боловсруулахад орон нутгийн иргэдийн оролцоог хангахад ихээхэн ач холбогдол өгч байгаа юм.

ДҮГНЭЛТ

204. Хэрэв 1992 онд төвөөс томилох болон орон нутгаас сонгох хосолмол удирдлагыг авах үндэслэл нь орон нутагт өөрөө удирдах байгууллагын эдийн засгийн болон санхүүгийн нөөц дутагдалтай байдал байсан бол өнөөдөр олон газар байдал өөр болжээ. Уул уурхайн нөлөөгөөр зарим бүс нутагт эдийн засгийн өсөлт түргэсч байна. Цаашлаад энэ байдал нь орон нутгийн асуудлыг тухайн орон нутгийн онцлогт тохирсон байдлаар шийдвэрлэх хэрэгцээг бий болгож байна.
205. Нутгийн удирдлагатай холбоотой дээр дурдсан болон тайланд гарсан бусад олон асуудлыг хууль, захиргааны шинэтгэлийн хүрээнд шийдвэрлэж болно.

95 Мавхуд П. (1997) Марк Тойнэр ба Давид Хулме: “Засаглал, захиргаа ба хөгжил: Төрийг ажиллагаатай болгох нь, Macmillan Press, 1997, 160 дахь тал.

96 НҮБХХ, Салбарын шинжилгээ: Монгол Улсын нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, 2012.

Жишээлбэл, орон нутгийн Хурлын хэр хэмжээнд нь тохирсон сонгуулийн өөр тогтолцоог хэрэглэж болно. Иргэдээс нэр дэвшүүлэх механизмыг нэвтрүүлснээр орон нутагт улс төрийн намуудын сонгуульд оролцох оролцоог хумиж болно. Гэхдээ энэ нь улс төрийн намуудаас орон нутагт үйл ажиллагаагаа чөлөөтэй явуулах эрхийг ямар нэг байдлаар боомилно гэсэн үг биш.

206. *Зөвлөмж:*

- A. Орон нутгийн Засаг даргыг дээрээс томилдог тогтолцоог өөрчилж иргэдээс сонгодог болгох нь зохистой гэж үзэж байна.
- B. Мөн орон нутгийн сонгуулийг намын оролцоогүйгээр явуулах нь ихээхэн үр дүнтэй хэмээн харж байна. Үүнийг шийдэхэд заавал Үндсэн хуульд гар хүрэх шаардлагагүй бөгөөд сонгуулийн хуулиар зохицуулах боломжтой.
- B. 57.3 дугаар зүйлийг “тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг харгалзан” хэмээн өөрчлөх нь зүйтэй гэж үзэж байна.
- Г. Нийслэлээс гадна зарим нутаг дэвсгэрийн нэгжийг хот гэж хүлээн зөвшөөрөх шаардлага байгааг харгалзан Үндсэн хуульд “хот”-ын ангиллыг нэмж тусгах шаардлагатай.

VII. ШҮҮХИЙН ТОГТОЛЦОО, ЦЭЦ, ШҮҮХИЙН ХЯНАЛТ

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦ

Удиртгал

207. Монгол Улсын өмнөх Үндсэн хуулиуд нь үндсэн хуулийн хяналтын байгууллага, эсхүл үндсэн хуулийн хяналттай ижил төстэй механизмыг тогтоож байгаагүй. Засгийн газарт хяналт тавих үүргийг прокурорын байгууллага голлон гүйцэтгэж байсан нь социалист эрх зүйн номлолтой бүрэн нийцэж байв. Амьдрал дээр үндсэн хуулийн биелэлтэд хяналт тавих прокурорын байгууллагын үүрэг гурван шалтгааны улмаас хязгаарлагдмал байсан. Нэгд, прокурорын хяналтад яамны орлогч сайд, тусгай газрын дарга нараас дээш албан тушаалтан харьяалагддаггүй байсан; хоёрт, гэмт хэрэгт холбогдсон МАХН-ын гишүүнийг тус намын зөвшөөрөлгүйгээр эрүүгийн хариуцлагад татах эрх прокурорт байгаагүй; гуравт, прокурор хуулийн зөрчлийг илрүүлсэн ч шийдвэрлэх эрх мэдэлгүй байсан. Энэ бүгдээс харахад Монгол Улсын нэн шинэ түүхийн ихэнх хугацаанд үндсэн хуулийн хяналтын үр нөлөөтэй механизм байгаагүй. 1990 оны эхээр батлагдсан 1960 оны Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуульд Үндсэн хуулийн зөвлөл байгуулах тухай заасан боловч энэ нь бас л хэрэгжээгүй.

Төсөл боловсруулах үйл явц

208. 1992 оны Үндсэн хуулийг боловсруулах явцад төсөл боловсруулагчид бусад улсуудын үндсэн хуулийн хяналтын загваруудыг судалжээ. Эдгээрт гурван загвар байсны нэгд, Дээд шүүх үндсэн хуулийн дээд хяналтыг тавьдаг, энгийн шүүгчид үндсэн хуулийн тайлбар хийдэг АНУ-ын; хоёрт, профессор Ханс Кельзений боловсруулсан бөгөөд тусгай төрөлжсөн шүүх үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг Австрийн; гуравт, аливаа хууль батлагдахын өмнө үндсэн хуулийн хяналт тавьдаг Үндсэн хуулийн зөвлөлийн Францын загварууд байжээ.⁹⁷

209. Эдгээр загварыг анхааралтай судалж, өөрийн орны эрх зүйн уламжлалыг харгалзсаны үндсэн дээр шинэ үндсэн хуулийн төсөл боловсруулагчид Австрийн загвараас ихэнх санааг авсан үндсэн хуулийн хяналтын өвөрмөц, монгол хувилбарыг бий болгожээ. Төсөл боловсруулагчид шүүхийн хяналтын төвлөрсөн загварыг сонгон авсны гол шалтгаан нь тоталитар дэглэмийн үед эрх баригчид Үндсэн хуулийг үл хүндэтгэж байсан гашуун туршлагатай холбоотой. Нөгөөтэйгүүр, нийтийн эрх зүйн тогтолцоотой улсуудад нийтлэг байдаг шүүхийн тогтолцоотой Монгол Улсад шүүхийн хяналтын туршлага байхгүй байсан учир энэ ажлыг жирийн шүүгчдэд хариуцуулах нь учир дутагдалтай байсан. Иймд, нэг хүний ноёрхлын түүхэн өвийг авч хаях хүсэл эрмэлзэл нь Монгол Улсад бие даасан үндсэн хуулийн шүүхийг байгуулах жам ёсны сонголт хийхэд хүргэсэн юм.⁹⁸

97 Энэ загвар Франц Улсын 1958 оны Үндсэн хуульд батлагдсан боловч, 2008 оноос эхлэн Австри-Германы загварыг авч Зөвлөл хууль батлагдсаны дараа хэрэгжилтийн асуудлаарх маргааныг авч хэлэлцдэг болсон.

98 Хуучин социалист байсан бараг бүх улсад үндсэн хуулийн үзэл санааг дээдлэх, үндсэн эрхийг хамгаалах зорилгоор үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагыг ихэнхдээ үндсэн хуулийн тусгай шүүхийн хэлбэртэйгээр байгуулсан. Хуучин ЗХУ-ын

210. Нийтийн эрх зүйтэй аль ч улсад байдаг шиг Монгол Улсад шүүхийн тогтолцоог гүйцэтгэх болон хууль тогтоох байгууллагын эрх зүйн актыг хянах эрх мэдэлтэй эн тэнцүү салаа хэмээн авч үздэггүй. Монгол Улсын шүүгчид нь “карьерийн шүүгчид” буюу шүүхийн байгууллагад мэргэжлийн карьерийнхаа эхэнд ороод мэргэшлийн туршлагад үндэслэн албан тушаал ахидаг. Шүүгчид нь хууль тогтоомжид заасан дүрэм журмыг мөрдөх талаар сайн бэлтгэгдсэн байдаг, харин үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэхэд бодлогын ээдрээтэй асуудлыг өргөн хүрээнд тайлбарлах зайлшгүй шаардлагатай ур чадвар, практик тэдэнд дутмаг байдаг. Харин Үндсэн хуулийн тусгай шүүхийн шүүгчдийг илүү өргөн хүрээний бодлогын асуудлаар бэлтгэгдсэн байдлыг нь харгалзан гол төлөв улс төрийн байгууллагуудын шалгуураар сонгодог. Ийнхүү тэднийг жирийн шүүгчдийг бодвол үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх илүү чадавхитай хэмээн үздэг.
211. Дээрх шалтгаануудыг үндэслэн төвлөрсөн загвар нь Монгол Улсын хувьд илүү тохиромжтой бүтэц хэмээн үндсэн хуулийн төсөл боловсруулагчид үзжээ. Үндсэн хуулийн 1991 оны зуны төсөлд шүүхийн тогтолцооны дотор үндсэн хуулийн хяналтын тусгай байгууллага байхаар оруулсан байсан. Түүний 52 дугаар зүйлд “Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ. Их цаазтай холбоотой маргааныг Их цаазын цэц хянан шийдвэрлэнэ” хэмээн тусгасан байжээ.
212. Энэ төсөлд Үндсэн хуулийн цэц 6 гишүүнтэй байх, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа 9 жил байх, одоогийн Үндсэн хуулийн цэцэд харьяалан шийдвэрлэх асуудлаас гадна Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар хоорондын эрх хэмжээний талаар гарсан маргааныг хянан шийдвэрлэх, мөн төрийн дээд байгууллагууд, тэдгээрийн албан тушаалтны үйл ажиллагаатай холбоотой бусад асуудлыг Ерөнхийлөгчийн хүсэлтээр хянаж дүгнэлт гаргах, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч байсан хүн 65 нас хүртлээ Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн байж болох зэрэг асуудлуудыг тусгасан боловч Үндсэн хуулийн цэцэд маргааныг чухам ямар үндэслэлээр үүсгэх тухай асуудлыг тодорхой заагаагүй, бас Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг Улсын Их Хурал хэрэгсэхгүй болгох тухай заалт байхгүй байв. Харин ард нийтийн санал асуулгын дүнгээр Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг хэрэгсэхгүй болгох тухай заалт байжээ.
213. Ард нийтээр хэлэлцүүлэх үед гарсан саналуудыг тусган Улсын Бага Хурлаас Ардын Их Хуралд өргөн барьсан төслийн хоёрдахь хувилбарын 48 дугаар зүйлд “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь Их цаазын цэц, Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, хошуу, хорооны шүүхээс бүрдэх бөгөөд эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын талаар шүүхийг дагнан байгуулж болно...” гэж заажээ.
214. Их цаазын хоёр дахь төсөлд Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдийн тоо 6 байсныг 9 болгон, Ерөнхийлөгч байсан хүн чөлөөлөгдсөний дараа Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн байж болох тухай заалтыг хасчээ. Их цаазын цэц бол Их цаазын биелэлтэд дээд хяналт тавих, Их цаазын заалтыг хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах, Их цаазыг зөрчсөн тухай маргаан үүсгэх, Улсын Их Хурлын гишүүн Үндсэн

бүрэлдэхүүнд байсан 15 улсаас зөвхөн Туркменистанд үндсэн хуулийн хяналтын байгууллага байхгүй байна. 12 улс Үндсэн хуулийн шүүхтэй, Казахстан Үндсэн хуулийн зөвлөлтэй, Эстони шүүхийн хяналтын америкийн загварыг авсан буюу Дээд шүүхийн дэргэд Үндсэн хуулийн хяналтын танхимтай байна.

хуулийн цэцэд маргаан үүсгэх хүсэлт гаргаж болох зэрэг заалтууд нэмэгдсэнээр харьяалах асуудал болон шийдвэрийн талаар илүү тодорхой болгосон. Харин Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар хоорондын маргааныг шийдвэрлэх, төрийн дээд байгууллагууд, тэдгээрийн дээд албан тушаалтны үйл ажиллагаатай холбоотой бусад асуудлыг Улсын Их Хурал болон Ерөнхийлөгчийн хүсэлтээр хянан үзэх заалтыг хассан байна. Мөн Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг ард нийтийн санал хураалтаар хүчингүй болгох зэрэг заалтыг хасч Үндсэн хуулийн цэцийн эхний шийдвэрийг Улсын Их Хурал авч хэлэлцэх заалтыг оруулжээ.

215. Ардын Их Хурлын чуулганы анхны хэлэлцүүлгээр хэд хэдэн засвар, нэмэлт өөрчлөлт хийж, “Шүүх эрх мэдэл” бүлгээс Үндсэн хуулийн цэцийг тусгаарлан “БНМАУ-ын Их цааз хуулийг сахиулах баталгаа” нэртэй Тавдугаар бүлэг болгон найруулсны зэрэгцээ Цэц Их цааз хуулийн маргааныг өөрийн санаачилгаар үүсгэж болох заалтыг “...Цэц нь Их цааз хуулийг зөрчсөн тухай маргааныг иргэдийн өргөдөл, мэдээллийн дагуу өөрийн санаачилгаар үүсгэх” болгон өөрчилсөн. 1992 оны 1 дүгээр сард болсон Үндсэн хуулийн хоёрдахь шатны хэлэлцүүлгээр “Үндсэн хуулийн цэц” гэсэн 5 дугаар бүлгийг хэлэлцэж Ардын Их Хурлын төлөөлөгчдийн 70 хувийн саналаар баталсан юм.

Зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа

216. Ийнхүү Монгол Улсад анх удаа шүүхээс хараат бус, хууль тогтоомж Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах үүрэгтэй цоо шинэ институци бүрэлдэн тогтсон юм. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 64 дүгээр зүйлд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол “Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн” хэмээн заасан. Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлд Үндсэн хуулийн цэцэд гомдол гаргах эрхтэй байгууллагуудыг тодорхойлж, мөн иргэдийн өргөдөл, мэдээллийн дагуу өөрийн санаачилгаар маргаан үүсгэж болохыг заасан.
217. Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийг тайлбарлахдаа зөвхөн хууль тогтоомж Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх талаар хийсвэр хяналт тавьдгаар Үндсэн хуулийн цэцийн эрх хэмжээг хязгаарладаг. Энэ нь Үндсэн хуулийн цэц эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн тухайн иргэний гомдлыг хянаж шийдвэрлэх боломжгүй байна гэсэн үг. Бусад улсуудын үндсэн хуулийн шүүхтэй харьцуулахад эрх хэмжээг нь хязгаарлаж байгаа асуудал бөгөөд Үндсэн хуулийн цэц хүний эрхийн зөрчлийн талаар гомдлыг хүлээн авах бололцоогүй гэсэн тайлбар хийсээр ирэв. Энэ байдал нь Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хүний эрхийн зөвлөл болон бусад талуудыг хүний эрхийн асуудлаар Үндсэн хуулийн цэцийн эрх хэмжээг өргөтгөх тухай зөвлөмж гаргахад хүргэжээ.
218. Үндсэн хуулийн цэцийн зохион байгуулалтын нэг өвөрмөц шинж нь 66 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу түүний шийдвэрийг парламент нэг удаа буцааж болдог явдал юм. Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн дагуу Цэц маргааныг хэлэлцэж дүгнэлт гаргаад түүнийг Улсын Их Хуралд оруулдаг. Хэрэв дүгнэлтийг нь парламент хүлээн зөвшөөрөөгүй бол Цэц их суудлаараа дахин

хянан үзэж эцсийн шийдвэр болох тогтоол гаргана. Цэцийн тогтоолыг бүх талууд дагах үүрэгтэй.

219. Үндсэн хууль Цэцийн зохион байгуулалт, бүрэн эрхийн талаарх нарийвчилсан зохицуулалтыг энгийн хуульд даатган орхисон. Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийг Улсын Бага Хурлаар 1992 оны 5 дугаар сарын 8-ны өдөр 3 бүлэг, 23 зүйлтэй батлан гаргасан. Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль 1997 онд батлагдсантай холбогдуулан уг хуулийн 11, 13-21 дүгээр зүйлүүдийг хүчингүй болгож, 1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийг “Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргааныг Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн дагуу хянан шийдвэрлэнэ” гэж найруулжээ. Энэ тайланг бэлтгэж байх явцад энэ хоёр хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг Цэцийн хэмжээнд боловсруулж улс төрчдийн хүрээнд тараагаад байна.
220. Одоогийн байдлаар гомдол гаргах эрхийг хийсвэр байдлаар авч үзэж байгаа бөгөөд өөрөөр хэлбэл, иргэн хүн өөрт нь шууд хамааралтай асуудлаар бус харин тодорхой хууль, эсхүл хуульд заасан албан тушаалтан Үндсэн хууль зөрчсөн асуудлаар гомдол гаргадаг. Үндсэн хуулийн цэц хувь хүний эрх зөрчигдсөн тодорхой гомдлыг шийдвэрлэх боломжгүй байна. Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын гишүүд, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор Үндсэн хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх заалтыг зөрчсөн тухай асуудлаар иргэдээс гомдол гаргахад тэднийг төлөөлөн Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргаж шийдвэрлүүлж болно.⁹⁹ Гэхдээ Үндсэн хуулийн цэцийн эрх хэмжээ хүний үндсэн эрхийн зөрчлийг арилгуулах талаар дэлхийн бусад улсуудын үндсэн хуулийн шүүхийн нийтлэг эрх хэмжээтэй нийцэхгүй байгаа юм.¹⁰⁰ Цаашлаад, Тавьдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Улсын дээд шүүхийн шийдвэр “шүүхийн эцсийн шийдвэр” байна гэдгийг Үндсэн хуулийн цэц Дээд шүүхийн гаргасан шийдвэрийг хянах эрх хэмжээ байхгүй гэж тайлбарладаг. Энэ нь шүүх хүний эрхийг зөрчих юм бол сэргээх боломжгүй гэдгийг харуулж байна.

Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

221. Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд зааснаар төрийн өндөр албан тушаалтан Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргах эрхтэй. Үүний дээр албан тушаалтны Үндсэн хууль, бусад эрх зүйн актыг зөрчсөн асуудлаар иргэд өргөдөл, мэдээлэл гаргах эрхтэй бөгөөд Үндсэн хуулийн цэц маргаан хянан шалгаж, шийдвэрлэх үүрэгтэй. Хэрэв маргаан нь Үндсэн хууль зөрчөөгүй гэж үзвэл гомдлыг хаах, эсхүл харьяаллын дагуу холбогдох байгууллагад шилжүүлэх шийдвэрийг гаргадаг.
222. Үндсэн хуулийн цэц байгуулагдсан 1992 оны 7 дугаар сараас 2012 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийг хүртэлх хугацаанд Цэц нийт 1635 өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлт хүлээн авчээ. Эдний ихэнх нь иргэдээс ирсэн өргөдөл байна. Үндсэн хуулийн цэц Ерөнхий прокуророос 1, Дээд шүүхээс 6, Ерөнхийлөгчөөс 2, нийт 9 хүсэлт

⁹⁹ Монгол Улсад хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр, Улсын Их Хурлын 2003 оны 10 дугаар сарын 24-ний 41 дүгээр тогтоолоор батлагдсан.

¹⁰⁰ Ц.Сарантуяа, Үндсэн эрх-шүүх-үндсэн хуулийн шүүх: “Монгол Улсын төр ба эрх зүй”, 2001, #2, pages 1-10; Ц. Сарантуяа, Үндсэн эрх ба хүний эрх: Харьцуулсан судалгаа, онолын асуудлууд, “Эрх зүй” онол, практик, арга зүй, мэдээллийн цуврал, 2000, #1, 18-24 дугаар хуудас.

хүлээн авчээ. Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрлэсэн нийт 145 маргааныг эрх зүйн акт Үндсэн хуулийн заалтыг зөрчсөн эсэх (123 маргаан буюу нийт маргааны 92.5 хувь), хуулиар тодорхойлсон дээд албан тушаалтан өөрийн үйлдлээрээ Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх (10 маргаан буюу 7.5 хувь) гэсэн хоёр бүлэгт хувааж болохоор байна. Эрх зүйн акт Үндсэн хуулийн заалтыг зөрчсөн эсэх маргаан дотор зонхилох хувийг хуулийн заалт Үндсэн хуулийн заалтыг зөрчсөн эсэх маргаан эзэлжээ (101 буюу нийт маргааны 76 хувь). Харин Улсын Их Хурлын тогтоолтой холбоотой 8 маргаан (6 хувь), Засгийн газрын тогтоолтой холбоотой 10 маргаан (7.5 хувь), Ерөнхийлөгчийн зарлигтай холбоотой 2 маргаан (1.5 хувь), Сонгуулийн ерөнхий хорооны шийдвэртэй холбоотой 2 маргаан (1.5 хувь) тус тус байна.

223. Үндсэн хуулийн цэц нийт 133 дүгнэлт гаргасны 71 нь буюу 53.4 хувь нь Үндсэн хууль зөрчсөнийг тогтоожээ. Улсын Их Хурал эдгээрээс 24-ийг буюу 33.8 хувийг хүлээн зөвшөөрч, 41 дүгнэлтийг (57.7 хувь) хүлээн зөвшөөрөхөөс татгалзаж, хоёр дүгнэлтээр (2.8 хувь) шийдвэр гаргаагүй орхижээ. (Бусад шийдвэрийн талаар мэдээлэл байхгүй байна.) Цэц 45 маргаанаар тогтоол гаргаж эцэслэн шийдвэрлэсэн байна. Дараах хүснэгтэд Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр, түүнээс татгалзсан, Улсын Их Хурлаас хүлээн зөвшөөрсөн байдлыг жил бүрээр харуулав.

Хүснэгт 9: Цэцийн дүгнэлт ба түүнийг Улсын Их Хурлаас хүлээн авсан байдал

	Нийт дүгнэлт	Үндсэн хуулийн заалт зөрчөөгүй гэж гарсан.	Үндсэн хуулийн заалт зөрчсөн гэж гарсан	Улсын Их Хурлаас хүлээн зөвшөөрсөн
1992	1		1	-
1993	4	2	2	-
1994	9	2	7	2
1995	7	5	2	-
1996	10	4	6	1
1997	6	3	3	2
1998	9	5	4	2
1999	1	1	-	-
2000	4	2	2	-
2001	2	1	1	1
2002	4	-	4	-
2003	3	1	2	1
2004	3	2	1	1
2005	9	2	7	4
2006	13	5	8	4
2007	13	9	4	-
2008	10	4	6	3
2009	7	4	3	1
2010	8	3	5	2
2011	5	3	2	-
2012	5	4	1	-
Нийт	133	62	71	24

224. Үндсэн хуулийн цэц нийт 35 зүйлийн 71 заалт зөрчигдсөнийг тогтоон дүгнэлт гаргасан байна. Хамгийн ихээр зөрчигдөж байгаа Үндсэн хуулийн заалтад хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой заалт 29 удаа (Арван зургадугаар зүйл); хууль, шүүхийн өмнө тэгш байх заалт 16 удаа (Арван дөрөвдүгээр зүйл), төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмын заалт 12 удаа (Нэгдүгээр зүйл), Улсын Их Хурлын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай заалт 11 удаа (Хорин есдүгээр зүйл), олон улсын гэрээг хэрэглэх тухай заалт (Аравдугаар зүйл), хууль, зарлиг, үйл ажиллагаа Үндсэн хуульд нийцсэн байх тухай заалт (Далдугаар зүйл), шүүгчийн хараат бус байдлын тухай заалт (Дөчин есдүгээр зүйл) тус тус 7 удаа зөрчигдсөн тухай дүгнэлт гаргажээ. Үндсэн хуультай нийцээгүй хэмээн дүгнэлт гаргасан хуульд татварын хууль (16 удаа), парламентын бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны тухай (14 удаа), сонгуулийн хууль (9 удаа), Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль (9 удаа) тус тус байна.

Парламенттай харилцах

225. Үндсэн хуулийн цэц парламентаас баталж байгаа хуулийг хүчингүй болгох эрхтэй тул нэг ёсны “сөрөг хууль тогтоогч”-ийн үүрэг гүйцэтгэдэг. Ийм учраас Улсын Их Хурал ба Үндсэн хуулийн цэцийн харилцаа нь Үндсэн хуулийн цэцийн өнөөгийн эрх зүйн байдал, үүргийг ойлгоход чухал ач холбогдолтой. Үндсэн хуулийн цэц байгуулагдсан цагаас эхлэн энэ харилцаа ихэнхдээ зөрчилтэй байсан. Улсын Их Хурал, Үндсэн хуулийн цэц хоёрын хоорондын харилцаанд хуулиар тогтоосон гол онцлог нь Үндсэн хуулийн цэц үндсэн хуулийн маргааныг авч хэлэлцээд эхлээд заавал дүгнэлт гаргаж Улсын Их Хуралд оруулахаар хуульчилсан явдал юм.

226. Дээрх заалт нь эерэг болоод сөрөг үр дагавартай. Эерэг талаас нь авч үзвэл, энэ заалт нь Үндсэн хуулийн цэцийн эцсийн шийдвэр гарахыг хүлээхгүйгээр Үндсэн хуультай зөрчилдсөн заалтуудыг засах боломжийг Улсын Их Хуралд олгож байгаа юм. Зарим харьцуулсан бүтээлд үндсэн хуулийн шүүх болон хууль тогтоох байгууллагын хооронд тодорхой шийдвэрээр санал солилцоход чиглэгдсэн үндсэн хуулийн хэлцлийн үүргийг онцолсон байдаг. Нийтийн эрх зүйн тогтолцооны уламжлалтай зарим оронд шүүхийн шийдвэрийг эцсийн гэж хүлээж авахгүй байх систем нэвтрүүлжээ.¹⁰¹

227. Нөгөө талаас, Хүснэгт 6-д үзүүлснээр Улсын Их Хурал нь Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх тохиолдол элбэг байна. Заримдаа ийн татгалзах нь үндсэн хуулийн дэглэмийн шударга байдлыг мөрдүүлэх жинхэнэ хүсэл эрмэлзлэлээс илүү улс төрийн байр сууринаас хандсан мэт харагддаг. Үүний дээр Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг авч хэлэлцэх хуулиар заасан хугацааг олон удаа хэтрүүлж, ингэснээр хэрэг маргаан шийдвэрлэх ажиллагааг зогсонги байдалд оруулж байсан.

228. Улсын Их Хурлаас баталсан хуультай холбоотой Үндсэн хуулийн цэцийн хуралдаанд Улсын Их Хурлын гишүүнийг итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр томилж

¹⁰¹ Стефен Гардбаум, Үндсэн хууль ёсны шинэ Хамтын нөхөрлөлийн загвар, Нью Йорк, Кэмбрижийн их сургуулийн хэвлэл (2012).

оролцуулдаг. Гэтэл эдгээр төлөөлөгч тухайн хуулийн заалт Үндсэн хуулийн заалтыг зөрчиж байгааг хувь хүний хувьд хүлээн зөвшөөрсөн байлаа ч, ямар ч аргаар Улсын Их Хурлын байр суурийг хамгаалах хандлага ажиглагддаг. Үндсэн хуулийн цэцийн хуралдаанаас гарсан эцсийн шийдвэрээс хамааран олон нийт Үндсэн хуулийн цэц ба Улсын Их Хурлыг нэгийг нь “ялагч”, нөгөөг нь “ялагдагч” хэмээн хардаг. Олон нийтэд ийм таагүй төсөөлөл төрүүлэх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийг хэрэгжүүлэх, хүний үндсэн эрхийг хамгаалах, хууль дээдлэх ёсыг төлөвшүүлэхэд төрийн энэ хоёр байгууллага мөр зэрэгцэн ажиллах ёстой гэсэн үзэл санаанд нийцэхгүй байгаа юм.

229. Хуульд зааснаар, Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн цэцийн эцсийн шийдвэрээр хүчингүй болгосон хуулийн заалтыг ямар нэг хэлбэрээр дахин сэргээн батлах учиргүй. Гэтэл ийнхүү хүчингүй болсон заалтыг шинээр боловсруулсан хуульд тусгах явдал нэг бус удаа гарч байв. Тухайлбал: Үндсэн хуулийн цэцийн 2002 оны шийдвэрээр Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 92 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн заалтыг хүчингүй болгосон атал Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 50 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт дээрх заалттай утга, агуулгын хувьд ижил заалт хүчинтэй хэвээр мөрдөгдөж байгаа, мөн Үндсэн хуулийн цэцийн 2002 оны 2 дугаар тогтоолоор Цагдаагийн байгууллагын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг хүчингүй болгосон байхад уг хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр дахин сэргээсэн зэргийг дурдаж болно. Ийм хандлага үндсэн хуульд ёс, хууль дээдлэх ёсыг дээдлэх үзэл баримтлалтай харшилж байгаа нь ойлгомжтой.
230. Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийг томилох журмыг тогтоосон бөгөөд энэ дагуу Үндсэн хуулийн цэцийн есөн гишүүний гурвыг Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Улсын дээд шүүх тус тус санал болгосноор Улсын Их Хурал томилдог. Нэр дэвшүүлсэн хүнийг Улсын Их Хурал томилохоос татгалзвал санал оруулсан байгууллага, албан тушаалтан 7 хоногийн дотор өөр хүний нэрийг дэвшүүлэх үүрэгтэй. Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний орон тоо суларсан тохиолдолд нөхөн томилох саналыг 14 хоногийн дотор гаргах бөгөөд Улсын Их Хурал 30 хоногийн дотор шийдвэрлэх үүрэгтэй. Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэлдэхүүнд шинээр орсон буюу улиран томилогдсон гишүүний бүрэн эрх нь томилогдсон өдрөөс эхэлж Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийн хугацаанд үргэлжилнэ. Гэвч Улсын Их Хурал Цэцийн гишүүдийн томилгоог цаг хугацаанд нь хийхгүй байснаас Үндсэн хуулийн цэц бүрэн бус бүрэлдэхүүнээр удаан хугацаагаар ажиллах тохиолдол олон гарч байв.
231. Сүүлийн үед Улсын Их Хурал болон Үндсэн хуулийн цэцийн харилцаа хэвийн болж байгаа ч түүний бүрэн эрх, нэр хүндэд халдах аливаа халдлагаас Цэц хамгаалагдсан байх шаардлагатай.
232. *Зөвлөмж.* Үндсэн хуулийн шүүх бол дэлхийн ардчилсан орнуудын нийтлэг хэв шинж болсон билээ. Эдгээр шүүх нь хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалахад чухал үүрэг гүйцэтгэж байгаа учир Үндсэн хуулийн цэц ч энэ жишгийг дагах учиртай.¹⁰²

Иймд бид үндсэн эрх нь тодорхой хэрэг, маргаан шийдвэрлэх явцад зөрчигдсөн үндэслэлээр Цэцэд хандах эрхийг иргэдэд олгохыг зөвлөмж болгож байна. Үүнд энгийн шүүхийн бүх шатыг дуусгасан боловч үндсэн эрх нь зөрчигдсөн хэвээр байна гэж үзэж байгаа бол Үндсэн хуулийн цэцэд хандах, үүний тулд Дээд шүүх ба Үндсэн хуулийн цэцийн харилцааг зааглаж, Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр эцсийнх байхаар зохицуулах хэрэгтэй. Дээд шүүхийн шийдвэр эцсийнх байхаар заасан Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг үндсэн эрхтэй холбоотой маргаанд хамаарахгүй байхаар хязгаарлах хэрэгтэй. Хувь хүний үндсэн эрхтэй холбоотой Үндсэн хуулийн цэцийн ийм шийдвэрийг Улсын Их Хурал авч хэлэлцэхийг хориглох нь зүйтэй. Мөн Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийг орон тооны ба орон тооны бус хэмээн хуваасан Улсын Их Хурлын тогтоолыг хүчингүй болгох шаардлагатай гэж үзэж байна. Эдгээр өөрчлөлтийг хийхэд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагагүй бөгөөд Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн хүрээнд шийдэх боломжтой гэж бид харж байна.

233. Өөр нэг өөрчилж болох заалт нь Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөх эсэх талаар Улсын Их Хурлын хариу өгдөггүй байдлыг Үндсэн хуулиар тодруулах шаардлагатай. Энэ нь эрх мэдэл тусгаарлалтыг нэмэгдүүлнэ. Магадгүй, татгалзсан хариуг албан ёсоор өгөхөөс бусад тохиолдолд дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрсөнд тооцож, үүндээ Улсын Их Хурлаас Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийн талаар байр сууриа хуулийн дагуу албан ёсоор илэрхийлээгүй тохиолдлыг хамааруулж болох юм. Нөгөөтэйгүүр, Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөхгүй тухай тогтоол гаргасан бол түүндээ санал нийлэхгүй байгаа үндэслэлээ тодорхой гаргах шаардлагатай.

ШҮҮХ, ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ ЗӨВЛӨЛ

Диртгал

234. Монгол Улсад шүүх хараат бус байх зарчмыг хуульчилсан бөгөөд үүний үндсэн баталгаа нь Үндсэн хуулийн дагуу байгуулсан Шүүхийн ерөнхий зөвлөл юм.¹⁰³ Энэ нь шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, тусгаарлах арга хэрэгсэл нь шүүхийн зөвлөл гэж үздэг олон улсын чиг хандлагатай нийцэж байгаа юм. Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших хугацаанд бусад улс орнуудын нэгэн адил шүүхийн тогтолцоо, үүний дотор шүүхийн захиргаа, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүтэц хэд хэдэн удаа өөрчлөгдөн шинэчлэгджээ. Хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн зэрэгцээ Үндсэн хуулийн цэцээс Шүүхийн тухай хуультай холбоотой хэд хэдэн шийдвэр гаргаж байв. Эхний ээлжинд ардчилсан нийгмийн шаардлагад нийцсэн шүүхийн тогтолцоо бий болгож, эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь

¹⁰³ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана” гэж, 4 дэх хэсэгт “Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүх, шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүйгээр, гагцхүү хуульдаас шүүгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах зэрэг шүүхийг бие даан ажиллах нөхцөлөөр хангахтай холбогдсон үүргийг биелүүлнэ” гэж, мөн 5 дахь хэсэгт “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно” гэж заасан байдаг.

шүүх, прокурор, цагдаагийн байгууллагуудын хоорондын харилцааны шинэ зохицуулалтад анхаарал хандуулсан юм. Энэ шатны хамгийн чухал алхам нь 1993 онд шүүх эрх мэдлийн байгууллага, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, зохион байгуулалтыг тодорхойлсон Шүүхийн тухай хуулийг баталсан явдал байв. Уг хуульд томоохон хэмжээний нэмэлт, өөрчлөлтийг 2002 онд хийсэн.¹⁰⁴ 2012-2013 онд Хууль зүйн яам болон Ерөнхийлөгчийн санаачилгаар боловсруулсан шүүхийн үйл ажиллагааг сайжруулах, хараат бус байдлыг хангахад чиглэсэн шинэчлэлийн багц хуулийг Улсын Их Хурал баталсан¹⁰⁵. Эдгээр хууль нь 2013 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрөөс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн бөгөөд Монгол Улсын хууль зүйн тогтолцоонд нэгэн шинэ үеийг нээж байна.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл

235. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 1993 онд байгуулагдсан бөгөөд түүний үйл ажиллагааны эхний арав орчим жил нь Зөвлөлийг хэн удирдах талаар Хууль зүйн сайд болон Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн хооронд ширүүн маргаан болж өнгөрсөн жилүүд байлаа. 1993 оны Шүүхийн тухай хуулийн 33 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг гишүүдийн дундаас, гишүүдийн олонхийн саналаар, 3 жилийн хугацаатай сонгохоор заасан байдаг. Энэхүү зохицуулалтын дагуу Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн анхны хуралдаанаар Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч даргаар нь сонгогдсон. Харин 1996 онд Шүүхийн тухай хуульд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг “Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн тэргүүлнэ”¹⁰⁶ гэсэн өөрчлөлтийг оруулснаар Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргын ажлыг эрхлэх болсон. Энэ өөрчлөлтийг хийх болсон үндэслэлийг Засгийн газарт төсөв хэлэлцэх явцад Шүүхийн ерөнхий зөвлөл илүү хүчтэй байр суурьтай байх явдал гэж тайлбарлажээ. 2002 онд Шүүхийн тухай хуулийг шинэчлэн найруулахад Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга байхаар өөрчилсөн.¹⁰⁷ Энэ нь шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг хангахад шүүгч нарыг шүүхийн захиргаанд ажиллуулах нь илүү зохистой гэсэн үзэл баримтлалтай холбоотой байв. Ялангуяа, Хууль зүйн сайд нь улс төрийн албан тушаалтан тул Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг тэргүүлэх нь зохисгүй гэж үзсэн бөгөөд энэ саналыг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлөөс дэмжсэн.

236. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн түүхийг хөгжлийн үндсэн гурван үе шатад хувааж авч үзэж болно.¹⁰⁸ Эхний үе нь 1993-1998 оны хооронд байгууллагын суурийг тавих

104 Шүүхийн тухай хууль 2002 оны 7 дугаар сарын 4-ний өдөр батлагдсан.

105 Эдгээрт Шүүхийн тухай хууль, Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг 2012 оны 3 дугаар сарын 7-ны өдөр, Шүүхийн захиргааны тухай хууль, Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн тухай хууль, Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хууль 2012 оны 3 дугаар сарын 22-ны өдөр тус тус батлагдсан.

106 Энэхүү хууль нь 1996 оны 7 дугаар сарын 26-ны өдөр батлагдсан. Төрийн мэдээлэл сэтгүүл, № 8, 1996 он, 458 дахь тал.

107 Төрийн мэдээлэл сэтгүүл, 2002 он, № 29, 966 дахь тал. 2002 оны шинэчлэл нь зарим нэг жижиг алдааг засварлаж, Үндсэн хуульд нийцүүлж шинэчилсэн юм. 1993 оны хуульд “Үндсэн хуульд зааснаар Ерөнхий зөвлөл шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах үүрэг бүхий хамтын удирдлагын, орон тооны бус байгууллага мөн” гэж заасан ч Үндсэн хуульд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь орон тооны бус байгууллага байх тухай заагаагүй тул асуудал үүсгэж байсан. Харин 2002 оны хуульд “Үндсэн хуульд зааснаар” гэсэн хэсгийг хассан.

108 Хөгжлийн үе шаттай холбоотой мэдээллийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 10 жилийн ойд зориулан 2003 онд зохион байгуулсан “Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл: Өнөө ба ирээдүй” нэртэй чуулга уулзалтын нээлт дээр Н.Ганбаярын хэлсэн нээлтийн үг, мөн энэхүү чуулга уулзалтын “Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүхийн хараат бус байдал болох нь” сэдэвт хэлэлцүүлгийн үеэр Ч.Ганбатын хэлсэн үг, 2008 онд болсон Шүүхийн захиргааны хэлтсийн удирдлагуудын нэгдсэн хуралдаанд С.Батдэлгэрийн хэлсэн үгээс тус тус харна уу.

үе гэж хэлж болно. Энэ үе шатанд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл үйл ажиллагаагаа эхлүүлж, дотоод дүрэм журмаа боловсруулан, санхүү, хүний нөөцийн хэлтсүүд бүрдэж, хөгжлийн эхэн үеийнхээ зорилтуудыг хэрэгжүүлжээ. Хоёрдахь үе шат 2012 он хүртэл үргэлжилсэн бөгөөд шүүхийн шинэчлэлийг тус улсын эрх зүйн салбарын шинэтгэлийн бие даасан бүрэлдэхүүн хэсэг болгон гүнзгийрүүлэх зорилгоор ажилласан үе байв.¹⁰⁹ Энэ үе шатанд шүүгчдийн сахилгыг сайжруулах механизмыг идэвхтэй ажиллуулсан. Эрх зүйн томоохон шинэчлэл хийгдсэн 2012 оноос эхлэн шүүх хараат бус, шударга байх зарчим жинхэнэ утгаар хэрэгжих шинэ үе шат эхэлж байна.

237. Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг нь шүүгчдийг Үндсэн хууль болон Шүүхийн тухай хуульд заасан үндэслэл, шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийн дагуу огцруулахаас бусад тохиолдолд албан тушаалаас нь огцруулахаас хамгаалдаг. Энэхүү тогтолцоо нь 2000 оноос хойш бодит үр дүнгээ өгч эхэлсэн бөгөөд авлигын асуудал гарсаар байгаа боловч төрийн албан хаагчийн зохисгүй үйлдлийг хязгаарлах чадвар тодорхой хэмжээнд бүрдсэнийг харуулж байна.¹¹⁰
238. 1993 онд батлагдсан Шүүхийн тухай анхны хуульд “Шүүхийн захиргаа” гэсэн тусдаа бүлэг байсан. Энэ хууль үйлчилсэн 9 жилийн хугацаанд олон тооны нэмэлт, өөрчлөлт хийгдэж байсан нь голчлон шүүхийн захиргааны асуудалтай холбоотой байжээ. Шүүхийн захиргааны асуудлыг 2002 оны Шүүхийн тухай хуулиар үргэлжлүүлэн зохицуулж байсан. Харин Шүүхийн захиргааны тухай шинэ хууль 2012 онд батлагдсанаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөл болон шүүхийн захиргааны бусад асуудлыг уг хуулиар зохицуулах болсон. Энэ хуульд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажлаа тайлагнах, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг томилох эрх бүхий этгээд болон томилох журам, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга болон гишүүдийг улируулан томилох, гишүүд болон даргын зэрэг дэв, цалин, мөн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүн хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс чөлөөлөгдсөн бол цалин хөлсийг нь бууруулахгүйгээр өөр ажил, албан тушаалд шилжүүлэх зэрэг өргөн хүрээний асуудлууд багтсан.
239. Үүний дараа Шүүхийн тухай багц хуулиудыг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль 2013 оны 1 дүгээр сарын 17-нд батлагдсан. Энэхүү хуулийн 1 дүгээр зүйлд заасны дагуу Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхэд ажиллах шүүгчдийн тоог нэмэгдүүлсэн¹¹¹ бөгөөд эдгээр сул орон тоог нөхөх шүүгчдийг сонгон шалгаруулж, тэднийг эхэлж Улсын Их Хуралд танилцуулж, улмаар Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлснээр шүүгчдийг томилох тухай заасан. Энэ нь шүүгчдийг авлигаас ангид, мэргэжлийн өндөр ёс зүйтэй байлгахад чухал алхам болсон.

109 Энэхүү хоёрдахь үе шат нь 1998 оны Улсын Их Хурлын 18 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр” болон Улсын Их Хурлын 2000 оны 39 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөө” - г батлах, хэрэгжүүлэх ажиллагаатай нягт холбоотой юм.

110 2013 оны 4 дүгээр сар хүртэлх хугацаанд 47 шүүгч ёс зүйн ноцтой зөрчлийн улмаас албан тушаалаасаа чөлөөлөгджээ.

111 Урьд нь Улсын дээд шүүх 17 шүүгчтэй байсан бол одоо шүүгчдийн тоо 25 болж нэмэгдсэн.

Хэрэг хянан шийдвэрлэх үйл явц

240. Хүний эрхийн талаас анхаарал татсан гол салбарын нэг нь яах аргагүй эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа юм. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 14 дэх хэсэг нь шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийг баталгаажуулсан бөгөөд энэ эрхтэй холбоотой олон улсын хэм хэмжээ ч хангалттай бий. Харин Монгол Улсад байцаан шийтгэх ажиллагааны хүрээнд хүний эрхийг баталгаатай хангах тогтолцоо төдийлөн хангалттай хөгжөөгүй боловч энэ тал дээр зарим ахиц дэвшил гарч байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 39.4 дэх хэсэгт “Сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч, хохирогч өмгөөлөгчөө сонгон аваагүй бол түүний хүсэлтээр эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд өмгөөлөгч оролцох боломжийг хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүх хангах”-аар заасан байдаг. Улсын Их Хурлаас 2013 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдөр баталсан Төлбөрийн чадваргүй яллагдагчид үзүүлэх хууль зүйн туслалцааны тухай хууль 2014 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Тус хуулиар төлбөрийн чадваргүй яллагдагчид хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх төвүүдийг Хууль зүйн яамны дэргэд байгуулж, салбаруудыг үндэсний хэмжээнд ажиллуулахаар заасан. Түүнчлэн төлбөрийн чадваргүй яллагдагчид хууль зүйн туслалцааны төвөөр дамжуулан улсын өмгөөлөгч хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх журмыг тогтоожээ. Эдгээр шинэчлэлийн үр дүнг үнэлэхэд эртдэх боловч энэ чиглэлд ахиц дэвшил гарч буйн илрэл юм.
241. Бүс нутгийн зарим орнуудын нэгэн адил Монголд хохирогчийг шүүх хуралдаанд оролцуулдаг. Хохирогчийн өмгөөлөгч нь төлөөлөн шүүх хуралд оролцож болох бөгөөд шүүх ажиллагаанд хохирогчийн нөлөөлөл хүчтэй байдаг гэж ажиглагчид тэмдэглэсэн нь бий. Сэжигтэн, яллагдагчид үзүүлэх өмгөөллийн үйлчилгээ хангалттай бус тохиолдолд тэдний шударга шүүхээр шүүгдэх стандарт зөрчигдөж болох юм. Энэ мэт олон асуудлыг Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийг Үндсэн хуульд нийцүүлэн өөрчлөх замаар шийдвэрлэж болно.
242. Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь прокурорын эрх хэмжээ харьцангуй багассан. 1990 оноос өмнө бусад социалист орнуудын нэгэн адил прокурор нь хууль зүйн салбарт хамгийн чухал байгууллага байсан гэж хэлж болно. Тухайн үед прокурор нь зөвхөн эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаагаар хязгаарлахгүй, төрийн бүх байгууллагын үйл ажиллагаа хуульд нийцэж байгаа эсэхэд хяналт тавьж ажилладаг өргөн эрх хэмжээтэй байв. Үндсэн хуулийг шинэчлэх явцад прокурорын эрх хэмжээг эргэн харах шаардлага гарсан бөгөөд Үндсэн хуулийн Тавин зургадугаар зүйлд “Прокурор нь хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно” гэж заажээ.
243. Ийнхүү прокурор нь хяналтын ерөнхий чиг үүргээ алдаж, засгийн газрын байгууллагын хууль зөрчсөн үйлдлийг захиргааны хэргийн шүүхээр, үндсэн хуулийн шинжтэй зөрчлийг үндсэн хуулийн шүүхээр шийдвэрлэдэг илүү уламжлалт тогтолцоонд шилжсэн юм. Хэрэв урьд нь прокурор мөрдөн байцаах,

хэрэг бүртгэх ажиллагаанд хяналт тавихын хажуугаар тодорхой төрлийн хэргийг шууд мөрдөн байцаах эрхтэй байсан бол 1992 оны Үндсэн хуулиар зөвхөн мөрдөн шалгах ажиллагаанд “хяналт тавих” чиг үүрэгтэй болж мөрдөн шалгах ажиллагааг цагдаагийн байгууллага явуулах болсон. Шүүх мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулдаггүй бөгөөд харин хэргийн үнэн зөв байдлыг нотлох, лавлагаа өгөх үүрэгтэй. Гэхдээ мөрдөн шалгах, түүнд хяналт тавих ажиллагааны нарийн заагийг тогтоох шаардлага байсаар байна. Одоогоор прокурор нь мөрдөн шалгах ажиллагааны нэг хэсэг болох чагнах төхөөрөмж байрлуулах, нэгжлэг хийх зэрэг зөвшөөрөл олгож байгаа бол шүүхээс зөвхөн баривчлах зөвшөөрөл олгож байна. Эдгээр нь цаашид өөрчлөгдөж болно.

Эрх мэдлийг хязгаарласан эрх зүйн зохицуулалтын бодит хэрэгжилт

244. Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцооны шинэчлэл бүрэн дуусаагүй байна. Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн үүднээс авч үзвэл, төрийн байгууллага, албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулан ашиглах явдлыг хязгаарлаж чадаж байгаа эсэх, Үндсэн хуулиар тодорхойлсон эрхийг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжихэд хариуцлагын тогтолцоог бий болгосон эсэх нь эрх зүйн тогтолцооны хамгийн чухал асуудал юм. Энэ тал дээр Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцооны үр нөлөө харьцангуй сайн байна гэж дүгнэж болно. Ерөнхийлөгч асан Н.Энхбаярыг 2012 онд авлигын хэргээр яллаж, цагдан хорьсныг түүний дэмжигчид тухайн үед улс төрийн зорилготой үйлдэл гэж үзэж байсан. Ер нь өмнөх удирдагчдад буруутай үйлдлийнх нь төлөө хуулийн хариуцлага хүлээлгэх нь тухайн улсын эрх зүйн тогтолцооны хувьд томоохон сорил байдаг бөгөөд ингэж чадаж байгаа нь хууль дээдлэх ёсыг төлөвшүүлэх үйлсэд жинхэнэ ахиц гарч байна хэмээн харж болно. Нийгэмд нөлөө бүхий хүмүүст эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн өөр олон тохиолдол бий. 1990-ээд оны сүүлээр гарсан Казиногийн хэрэг, 1990 оны эхээр гарсан алт дилерийн гэх хэргийн гэм буруутнууд хорих ялаар шийтгүүлж байв. Ашигт малтмалын хэрэг эрхлэх газрын дарга хууль бусаар лиценз олгосон хэрэгт 2012 онд буруутгагдаж, хоригдсон. Эрх зүйн тогтолцоог ерөнхийд нь зохих түвшинд байна гэж дүгнэж болох боловч эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны шударга байдлыг хангах, ялангуяа төлбөрийн чадваргүй яллагдагчдын хувьд шийдвэрлэвэл зохих олон асуудал байгааг хүлээн зөвшөөрч байна.

245. Шүүхүүдээс гадна мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулдаг байгууллагууд төр засгийг дур зоргоор авирлахаас хязгаарлах үндсэн хуулийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд тодорхой үүрэг гүйцэтгэдэг. Авлигатай тэмцэх газар 2007 онд байгуулагдсанаасаа хойш нийт 2344 хүнд холбогдох 1083 эрүүгийн хэргийг шалгажээ. Үүнээс 285 (26.3%) хэрэгт яллах дүгнэлт үйлдэж, 235 (21.7%) хэргийг хэрэгсэхгүй болгож, 44 (4%) хэргийг түдгэлзүүлж, 232 (21.3%) хэрэг шалгах шатандаа байна. Нийт шалгагдсан хэргийн зөвхөн 10.1 хувийг шүүхээр хянан шийдвэрлэсний дотор ихэнх нь хээл хахуулийн хэрэг байжээ.¹¹² Энэ чиглэлээр бүрэн үнэлгээ хийх нь тус судалгааны хүрээнээс гадуур асуудал боловч Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулахгүйгээр Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдсэн эрх зүйн шинэтгэл хийх боломжтой гэж үзэж байна.

112 Авлигатай тэмцэх газрын тайлангаас. 2013 оны 12 сарын 14-ний байдлаар.

VIII. ХҮНИЙ ЭРХ БА ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙ

ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙ

246. Үндсэн хуульд олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийг хэрхэн байгуулах, соёрхон батлах талаарх журмыг тогтоосон юм. Тухайлбал, Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралтай зөвшилцсөний үндсэн дээр олон улсын гэрээ байгуулах эрхтэй,¹¹³ мөн Улсын Их Хурал нь олон улсын гэрээг соёрхон батлах бүрэн эрхтэй¹¹⁴. Үндсэн хуулийн Аравдугаар зүйлд “Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлнэ” гэж заасан.¹¹⁵ Түүнчлэн Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 14 дэх хэсэгт олон улсын гэрээнд заасан эрх нь зөрчигдсөн тохиолдолд шүүхэд гомдол гаргах иргэдийн эрхийг баталгаажуулсан билээ. Ийнхүү Монгол Улсын олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүрэг нь Үндсэн хуулиар баталгаажсан байна. Монгол Улс бол олон улсын гэрээ хэлэлцээрийг дотоодын хууль тогтоомжийн адил мөрдөхийн тулд тэдгээрийг заавал соёрхон батлахыг шаарддаг “дуалист” тогтолцоотой улс юм. Үүний зэрэгцээ Үндсэн хуулийн Аравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт Монгол Улс Үндсэн хуульдаа харшилсан олон улсын гэрээ, бусад баримт бичгийг дагаж мөрдөхгүй хэмээн заасан.¹¹⁶ Үндсэн хуулийн цэц олон улсын гэрээ, хэлэлцээр Үндсэн хуультай нийцэж байгаа эсэх, Үндсэн хууль зөрчсөн тохиолдолд гэрээг дотоодын эрх зүйн тогтолцоонд хүчингүй хэмээн дүгнэлт гаргах бүрэн эрхтэй¹¹⁷ бөгөөд одоогоор тухайн асуудлаар маргаан гараагүй байна.

ХҮНИЙ ЭРХ

247. Хүний эрхийн асуудал шилжилтийн эхэн үеэс л Монголын удирдагчдын хувьд чухал сэдэв байсан бөгөөд хүний эрхийг хууль тогтоомжоороо баталгаажуулж ирэв. Монгол Улс пакт, конвенцийг оролцуулан 30 орчим хүний эрхийн олон улсын гэрээ, хэлэлцээрт нэгдэн оржээ. Үүний зэрэгцээ Монгол Улсын Үндсэн хууль нь хүний иргэний, улс төрийн, эдийн засаг, нийгэм, соёлын үндсэн эрх, эрх чөлөө, мөн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах зэрэг гуравдахь үеийн эрхийг ч мөн баталгаажуулсан. Хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой заалтууд Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд тусгалаа олсон.

248. Монгол Улсын Их Хурлын тухай 1992 оны хуулийн дагуу хяналтын чиг үүрэгтэй Хүний эрхийн дэд хороог байгуулжээ. Хүний эрхийн дэд хороо нь хүний эрх, эрх чөлөөний баталгаа, өршөөл, цагаачлал, иргэний харьяаллын асуудлаар хяналт шалгалт хийх, зохих албан тушаалтан, иргэд, байгууллагаас тайлбар авах, эрхэлсэн асуудлаараа тогтоол гаргах, Улсын Их Хурлын шийдвэрийн төсөл

113 33.1.4 дэх заалт

114 25.1.15 дахь заалт

115 10.3 ба 10.4 дэх заалт

116 Энэ заалтыг Бага хурал дээр төслийг хэлэлцэж байх үед 20 дугаар зууны эхээр Монгол улсын тусгаар тогтнолын талаар 3 улсын хэлэлцээр хийх үеийн түүхийг бодож оруулсан.

117 66.2.1 дэх заалт, 66.4 дэх заалт

боловсруулж харьяалах Байнгын хорооны хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эрхтэй байдаг. Тус дэд хороо 2008 оны 7 сарын 1-нд болсон үймээн, онц байдалтай холбоотой асуудлаар нээлттэй сонгол хийх, Хүний эрхийн үндэсний комиссын ээлжит тайланг хэлэлцэх зэрэг үйл ажиллагааг явуулж ирлээ. Түүнчлэн хүний эрхийг хамгаалах тогтолцооны хувьд гарсан томоохон ахиц нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, олон улсын гэрээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний тухай заалтын хэрэгжилтэд хяналт тавьж, хүний эрхийг сахин хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих чиг үүрэгтэй хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг 2001 онд байгуулсан явдал юм. Хүний эрхийн үндэсний комисс нь Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдлын талаар жил бүр илтгэл бэлтгэж, Улсын Их Хуралд танилцуулан хэлэлцүүлдэг. Монгол Улсад хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөрийг Улсын Их Хурал 2003 онд баталж, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах, биелэлтэд нь хяналт шинжилгээ хийх Үндэсний хөтөлбөрийн хороог Ерөнхий сайдын дэргэд төрийн болон төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн төлөөлөлтэй байгуулжээ.¹¹⁸

249. Бид тус судалгааны хүрээнд Монгол Улсын хүний эрхийн төлөв байдалд бие даасан, цогц үнэлгээ хийгээгүй болно. Учир нь ийм төрлийн үнэлгээг Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс болон НҮБ-ын хүний эрхийн тогтолцооны байгууллагуудаас тогтмол хугацаанд хийдэг. Хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хангах ерөнхий дүр зургийг харах юм бол байдал өмнөх системийн үеэс ихээхэн сайжирсан боловч эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа, ядуу иргэдийн нийгэм, эдийн засгийн эрхийн зөрчил зэрэг анхаарал татсан асуудал байсаар байна. Үндсэн хуулийн өнцгөөс чухал ач холбогдолтой зарим асуудал дээр төвлөрөн товч авч үзье.

Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх

250. Монгол Улсад 1992 оноос хойш шашны үйл ажиллагаа идэвхжиж, бурхны шашны сүмүүд өргөжин тэлсэн билээ. Олон нийтийн баяр ёслолоор Бурхны шашны зан үйлийг мөрдөх нь түгээмэл боловч энэ шашинд татварын хөнгөлөлт болон өөр ямар нэгэн давуу эрх олгодоггүй. Үндсэн хуулийн цэц ч ийм практикийг хязгаарласан шийдвэр гаргаж байжээ. Сүүлийн жилүүдэд бөөгийн шашин дахин сэргэсэн бөгөөд Ислам, Хинди шашны зан үйлийг сүсэглэн дагадаг иргэд ч бий болжээ. Мөн католик, протестант, Исус Христийн хожмын гэгээнтнүүдийн сүм зэрэг Христосын шашны урсгалуудын 100,000 орчим сүсэгтэн байдаг гэсэн тооцоо байдаг. Эдгээр шашин, урсгалыг ялгаварлан гадуурхсан тухай мэдээлэл одоогоор байхгүй байна.

Цөөнхийн эрх

251. Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэх нэг чухал шалгуур нь үндэстний цөөнхөд хандах хандлага юм. Үндсэн хуулийг хэлэлцэх явцад “үндэстний цөөнх”-ийн эрхийн талаар яригдаж байсан бөгөөд алсдаа үндэстний эрх ашгийг хөндөж

¹¹⁸ Улсын Их Хурлын 2003 оны 10 дугаар сарын 24-ний 41 дүгээр тогтоолоор батлагдсан. Хууль зүй, дотоод хэргийн яам Хөтөлбөрийн үнэлгээг 2011 онд хийж, 2012 оны 3 дугаар сарын 6-ны өдрийн Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлэн, Улсын Их Хуралд хүргүүлжээ.

магадгүй гэсэн үндэслэлээр зарим заалт төслөөс хасагдсан байна.¹¹⁹ Үндсэн хуулийн Наймдугаар зүйлд “төрийн албан ёсны хэл нь монгол хэл байх бөгөөд энэ нь хүн амын өөр хэл бүхий үндэстний цөөнх эх хэлээрээ суралцах, харилцах, соёл, урлаг, шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах эрхийг үл хөндөнө”; Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, ... нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно” гэж тус тус заасан. Үндэстний цөөнхийн талаархи Үндсэн хуулийн дээрх заалтын хэрэгжилтийн байдалд үнэлэлт дүгнэлт өгч байх нь чухал. Монгол Улсын баруун бүсэд оршин суудаг үндэстний цөөнх казах иргэдийг ялгаварлан гадуурхдаг гэсэн мэдээлэл байхгүй бөгөөд улс төрийн бүх том намд үндэстний цөөнхийн төлөөлөл байдаг. Үндэстний хувьд ийнхүү нэгдмэл байдал нь төр засгийн удирдах бүрэлдэхүүнд заавал үндэстний цөөнхийн төлөөлөл байх тухай бичигдээгүй хууль байсан, бүх нийтийн сонгуульд үндэстний цөөнхөд квот гаргаж байсан өмнөх нийгмийн үеэс үлдсэн уламжлал юм. Монгол Улс ардчилсан нийгэмд шилжих эхэн үед буюу бүр 1988 онд МАХН-д шинэчлэл хийх санаачилга гаргаж, хожмоо Улсын Бага Хурлын дэд дарга болсон К.Зардыханы гүйцэтгэсэн үүрэг үүний нэг тод жишээ юм. Баруун Монголчуудын талаарх зарим нэг нэр томъёог шүүмжилсэн¹²⁰ шүүмжлэл байдаг боловч энэ нь нийтийн сэтгэл зүйд нөлөөлсөн том хэмжээний асуудал гэж харагдахгүй байна.

252. Үндэстний угсаа гарлаас илүүтэй орон нутгийн угшил нь Монголчуудын хувьд тухайн хүнийг тодорхойлох шинж болдог гэж хэлж болно. Үүний нэг нотолгоо нь 1990-ээд оноос байгуулагдаж эхэлсэн нутгийн зөвлөлүүд юм. Гэвч энэ нь Монголчуудын дунд нэгнээ ялгаварлан гадуурхах шалтгаан болж хувираагүй. Харин сүүлийн үед гадаадын иргэдийн эсрэг үндсэрхэх хандлага нэмэгдэж байгаа гэж зарим хүмүүс үзэж байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Эвлэлдэн нэгдэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөө

253. Үндсэн хуулийн ардчиллын чанарт эдгээр эрх чухал ач холбогдолтой юм. Өнгөрсөн хугацаанд хэвлэн нийтлэгчдийн эрхийг баталгаажуулахтай холбоотой эрх зүйн орчинг бүрэлдүүлэх талаар нэлээд арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн. Уг сэдвээр хийсэн зарим судалгааны тайлангаас үзэхэд 2001 онд байгуулагдсан Харилцаа холбооны зохицуулах хороог Монгол Улсын хэвлэл мэдээллийн зах зээлд хэт их хяналт тавьдаг хэмээн шүүмжилжээ.¹²¹ Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 17 дахь хэсэгт “мэдээлэл хайх, хүлээн авах” эрхийн талаар заасан боловч Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 19 дүгээр заалт болон бусад орнуудад байдаг шиг мэдээллийг “түгээн дэлгэрүүлэх” эрхийг тусгаагүй юм. Үүний зэрэгцээ, пост-коммунист орнуудын нэг адил гүтгэлгийн эсрэг хуулийн зохицуулалтыг сэтгүүлчдэд шахалт үзүүлэх, эрх мэдэлтэй хүмүүсийг шүүмжлэлээс хамгаалахад ашиглаж байна гэсэн хардлага нийгмийн зүгээс гарч байсан. 2002 онд батлагдсан Эрүүгийн хууль үйлчлэх хугацаанд хэдийгээр гүтгэлгийн хэрэгт эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн тохиолдол олон удаа гараагүй ч хэвлэлийн эрх

119 Тухайлбал, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигч нь гурван үеэр Монголын уугуул иргэн байх тухай заалт.

120 Б.Бат-Амгалан. “Бага ястан” гэх хуурамч нэр томъёо: Хүний эрх ба социализмын дараа Монгол Улсад үүссэн Монголчуудын соёлоор ялгаварлан гадуурхах үзэл: Улс төр, эдийн засаг, шашин шүтлэг (Брюс М. Кнауфт болон Ричард Таупиер. Улаанбаатар хот, Адмон хэвлэх үйлдвэр. 165-172)

121 Globe International ТББ, Монгол улс дахь хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн үнэлгээ, 2013.

чөлөөг нэмэгдүүлэхийн тулд ийм практикийг эцэс болгох нь зүйтэй.

НҮБ-ын Хүний эрхийн ээлжит, нэгдсэн хэлэлцүүлэг (Universal Periodic Review – UPR)

254. Хүний эрхийн ээлжит, нэгдсэн хэлэлцүүлгээс 2010 оны 11 дүгээр сард гаргасан зөвлөмжид Монгол Улсад анхаарал татсан хэд хэдэн асуудлыг онцолсон байв. Үүнд эмэгтэйчүүдийн эрх, нэн ялангуяа жендэрээс үүдэлтэй хүчирхийлэл, гэр бүлийн хүчирхийлэл, бэлгийн мөлжлөгөөс эмэгтэйчүүдийг хамгаалах, жендэрийн тэгш эрхийг хангах тухай хуулийг батлах, эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөр эрхлэх, нийгмийн хамгаалал хүртэх боломжийг дээшлүүлэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх, төрийн болон хувийн аль ч салбарт эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхахтай тэмцэх, шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог илүү дэмжих гэсэн чиглэлүүдэд онцгойлон анхаарахыг зөвлөмж болгожээ. Мөн хүүхдийн эрх, эрүүдэн шүүлтээс ангид байх, хүн худалдаалахтай тэмцэх, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрх, бэлгийн цөөнхийн эрх гэх мэт бусад асуудлаар зөвлөмж өгсөн.
255. Монгол Улс Хүний эрхийн ээлжит, нэгдсэн хэлэлцүүлэг болон хүний эрхийн бусад тайлангийн зөвлөмжийг зэрэгээр хүлээн авч ирсэн. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийг 2011 оны 2 дугаар сард, Хүний наймаатай тэмцэх тухай хуулийг 2012 оны 1 дүгээр сард тус тус баталсны дээр Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухайн олон улсын пактын Хоёрдугаар нэмэлт протоколыг соёрхон баталж (цаазаар авах ялыг бүр мөсөн халах үүрэг хүлээсэн), Эрүүгийн хууль болон Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд өөрчлөлт оруулахаар ажиллаж байна. Түүнчлэн, цаазаар авах ялыг өөр төрлийн ялаар солих практикийг холбогдох хууль гарах хүртэл ашиглаж байна.
256. *Нийгмийн эрх.* Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг ердийн сургуульд хамруулан, нийгмийн оролцоог дээшлүүлэх хөтөлбөртэй болох, бүх хүн амд, ялангуяа гэр хороололд амьдарч буй хүмүүст эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдах, боломжийн орон сууцаар хангагдах, боловсрол эзэмших, ундны цэвэр устай, эрүүл ахуйн шаардлага хангасан орчинд амьдрах бололцоог бий болгох, хүүхэд, үүний дотор эрэгтэй хүүхэд сургууль завсардахаас сэргийлэх арга хэмжээ авах, хүнс тэжээлийн дутагдал болон сүрьеэ зэрэг халдварт өвчинтэй тэмцэх зэрэг чиглэлээр идэвхтэй ажиллахыг зөвлөмж болгожээ.
257. *Хамгаалалтын механизм.* Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан иргэдийн эрх, эрх чөлөө зөрчигдсөн тухай гомдлыг хүлээн авч, шийдвэрлэх эрх хэмжээг Үндсэн хуулийн цэцэд олгох, нэн ялангуяа малчид болон нутгийн хүн амын газар, ундны ус зэрэг хүрээлэн буй орчинтой холбоотой хүний эрхийн зөрчлүүдийг шийдвэрлэх, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэхэд ач холбогдолтой гэсэн тус хэлэлцүүлгээс өгсөн зөвлөмж нь бидний энэхүү судалгааны тайландаа дэвшүүлсэн зөвлөмжтэй давхцаж байна.
258. *Зөвлөмж:* Хэдийгээр том өөрчлөлт биш боловч Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийг цаазаар авах ялыг халах чиглэлээр өөрчлөх нь зүйтэй. Одоогийн байдлаар Эрүүгийн хуульд цаазаар авах шийтгэлтэй хэд хэдэн гэмт хэрэг байгаа. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын II

нэмэлт протоколын дагуу цаазаар авах ялыг гүйцэтгэхгүй байгаа боловч энэ ялыг оноосон хэвээр байна. Иймд Улсын дээд шүүхийн зүгээс олон улсын гэрээний давуу хүчин чадлыг иш үндэс болгон, буцаан хэрэглэх зарчмыг хэрэглэх замаар цаазаар авах ял оноосон тоог бууруулах боломжтой. Гэвч одоогоор ийм арга хэмжээ аваагүй байна.

259. Өмнө дурдагдсан Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг нь “үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно” хэмээн зааснаараа ялгаварлан гадуурхалтын эсрэг, түгээмэл хамааралтай зохицуулалт юм. Сүүлийн үед Үндсэн хуулийг боловсруулахдаа иймэрхүү жагсаалтын төгсгөлд “бусад үндэслэлээр” хэмээн нэмж нээлттэй үлдээх хандлага бий болсон бөгөөд энэ нь нийгмийн өөрчлөлтийг даган шүүхэд нээлттэй тайлбар хийх боломж олгож байгаа юм. Тухайлбал, бэлгийн чиг баримжаа 20 жилийн өмнө хаалттай зүйл байсан бол одоо олон оронд хамгаалалтын бүлэгт хамаардаг болжээ. Үүнтэй төстэйгээр Үндсэн хуульд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийн талаар тусгайлан заагаагүй байна. “Бусад үндэслэлээр” хэмээн нээлттэй заалт хийх нь тэгш эрхийн зарчмыг цаг хугацааны эрхээр өөрчлөгдөх нөхцөл байдалд тохируулан хангах боломж бүрдүүлнэ гэж үзэж байна.
260. Санал болгож байгаа өөр нэг нэмэлт нь төрийн захиргааны үйл ажиллагаа иргэн бүрт шударга байх эрхийн тухай асуудал юм. Монгол Улсын эдийн засаг томрохын хэрээр төрийн зохицуулалтын ач холбогдол улам бүр нэмэгдэж, төрийн албан хаагчдаас иргэдийн эрх ашгийг хөндсөн захиргааны зөрчил гаргах эрсдэл ч өсөн нэмэгдэж байна. Өмнөд Африк 1996 онд ийм заалтыг Үндсэн хуульдаа оруулснаас эхлээд сүүлийн жилүүдэд хэд хэдэн улс төрийн байгууллага, албан тушаалтны зүгээс шударгаар ажиллах үүрэг, шударга бус ажиллагаа, зөрчлөөс иргэд хамгаалагдсан байх эрхийн тухай заалт оруулсан. Жишээлбэл, Кени Улс 2010 онд батлагдсан Үндсэн хуульдаа “иргэн бүр түргэн шуурхай, үр ашигтай, хуулийн дагуу, ул үндэстэй, процедурын хувьд шударга үйлчилгээг төрийн захиргаанаас авах эрхтэй” хэмээн тусгажээ.¹²² Цаашилбал, татгалзсан шийдвэр гаргасан нөхцөлд төрийн байгууллага, албан тушаалтан энэ тухайгаа бичгээр тайлбар хийсний үндсэн дээр иргэд шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй хэмээн заажээ. Монгол Улсад захиргааны хуулийг шинэчлэх үйл явцын хүрээнд эдгээр асуудлын нэлээдийг Үндсэн хуулиас гадуур шийдвэрлэхээр ажиллаж байна. Гэхдээ Үндсэн хуульд тусгаснаар иргэдийн энэхүү эрхийг илүү баталгаатай болгох бөгөөд энэ нь хүний эрх, эдийн засгийн эрх чөлөөг хамгаалахад тустай юм.

122 Кени Улсын Үндсэн хуулийн 47 дугаар зүйл.

IX. ОНЦ БАЙДАЛ ЗАРЛАХ БҮРЭН ЭРХ БА ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛ

ОНЦ БАЙДАЛ

261. 2008 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийн үеэр эмх замбараагүй байдал үүсч, таван хүн нас барж, хэдэн зуун хүн бэртэл гэмтэл авсан явдал нь Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших түүхэнд хар толбо болон үлдсэн. Энэ үйл явдал Монгол Улсын түүхэнд анхны бөгөөд цорын ганц удаа онц байдал зарлахад хүргэсэн юм. Үндсэн хуулийн үүднээс авч үзвэл улс төрийн тогтолцоо нь энэхүү томоохон сорилыг давж чадсан юм. Үндсэн хуулийн дагуу онц байдал зарлаж, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл зөвлөлдсөн. Үндсэн хуулийн процедурыг даган мөрдсөн бөгөөд хүчирхийлэлд буруутгагдсан нийгмийн хэв журмыг хангах үүрэг бүхий ажилтнуудад зохих шийтгэл оногдуулсан байна. Улсын Их Хурлын мөрдөн шалгах хороо нотлох баримтыг нягтлан шалгаж, тайлан гаргажээ. Хэдийгээр МАХН Улсын Их Хуралд Засгийн газраа байгуулах хангалттай суудалтай байсан ч Үндэсний эв нэгдлийн Засгийн газар байгуулсан юм.
262. Бусад орнуудтай харьцуулахад тус хямралыг амжилттай даван туулж чадсан. Гэтэл бусад оронд ийм хямрал ихээхэн сөрөг үр дагавар авчирдгийг Турк Улсаар жишээлж болно. 2013 оны зун Турк Улсад Ерөнхий сайд Эрдоган паркийн асуудлаар гарсан тайван жагсаал цуглааныг хүч хэтрүүлэн тараасан. Үүний улмаас 11 хүн нас барж, 8000 гаруй хүн гэмтэл бэртэл авсны дотор нэлээд нь хүнд гэмтэл байсан. Энэ явдлаас үүдэн Ерөнхий сайдын нэр хүнд унасан юм. Монгол Улсын хувьд эсрэгээрээ Засгийн газрын үйл ажиллагаа хэвийн үргэлжилж, бас илүү оролцоотой болж чадсан. Дараа жил нь болсон ерөнхийлөгчийн сонгуульд Ардчилсан намаас нэр дэвшсэн Ц.Элбэгдорж Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон явдал сөрөг хүчин бодитойгоор өрсөлдөх чадвартай байсан гэдгийг харуулсан. Нэг үгээр хэлбэл, Монгол Улсад онц байдал зарлах онцгой эрх мэдлийг урвуулан ашиглаагүй юм.

ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛ

263. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 10 дахь заалтад Улсын Их Хурлын онцгой бүрэн эрхэд “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийг тогтоох”, Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 10 дахь заалтад Ерөнхийлөгч нь “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх” бүрэн эрхтэй, Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 6 дахь заалтад Засгийн газар нь “улсыг батлан хамгаалах хүчин чадлыг бэхжүүлж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах” гэж тус тусын бүрэн эрхийг заасан.
264. 1992 онд Улсын Бага Хурлаар Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль батлагдсан бөгөөд түүндээ Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл

нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, төрийн нэгдмэл бодлого боловсруулах үйл ажиллагаа болон түүнийг хэрэгжүүлэх явдлыг уялдуулан зохицуулах, энэхүү зохицуулалт нь хэрхэн хангагдаж байгаад хяналт тавих төрийн зөвлөлдөх байгууллага юм гэж эрх зүйн статусыг нь тодорхойлжээ. Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайд багтах ба Ерөнхийлөгч тэргүүлж ажиллахаар заасан.¹²³ Зөвлөл нь Улсын Их Хурлаас баталсан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд¹²⁴ тулгуурлан үйл ажиллагаагаа явуулах ба Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулиар тодорхойлсон байна. Зөвлөлийн бүрэн эрхэд үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, холбогдох хуулийн биелэлтийн явцыг хэлэлцэж дүгнэлт гаргах, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон онц чухал асуудлыг шийдвэрлэх чиглэл өгөх, холбогдох байгууллагын үйл ажиллагааг шалган танилцаж, мэдээллийг сонсох, зөвлөмж заалт чиглэл өгөх, үүрэг даалгавар өгөх, шаардлагатай судалгаа, мэдээ гаргуулан авах, үндэсний ашиг сонирхолын асуудлаар стратегийн судалгааг санхүүжүүлэх болон Улсын Их Хурлаас олгосон бусад эрхүүд багтдаг. Зөвлөл нь онц байдал тогтоосон шийдвэр гарсан тохиолдолд түүнийг хэрэгжүүлэх ажлыг удирдан зохион байгуулах онцгой бүрэн эрхтэй байгууллага юм.

265. 2001 онд батлагдсан Үндэсний аюулгүй байдлын тухай шинэ хуулиар Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо, үйл ажиллагааны зарчим, үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад байгууллага, иргэдийн үүргийг тодорхойлсон. Уг хуульд зааснаар Улсын Их Хурал нь Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, харин Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл нь Үндэсний аюулгүй байдлын бодлого, үйл ажиллагааны зохицуулалт, хэрэгжилтэд хяналт тавина¹²⁵.
266. Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл 2008 оны хямралын үеэр үүргээ сайн гүйцэтгэсэн. Аз тохиоход, Монгол Улс хөрш орнуудтайгаа онцын зөрчил байхгүй, тайван нөхцөл байдалд байгаа учир бусад үед онцын үүрэг гүйцэтгэдэггүй. Зарим хүмүүсийн үзэж байгаагаар Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн хурлууд нь улс төрийн гол намуудын хувьд улс оронд тулгараад байгаа асуудлыг хамтран хэлэлцэж шийдвэрлэх ашигтай механизм болж чаджээ. Энэ нь ялангуяа засгийн газар хуваагдалтай үед улс төрийн тогтолцоог үр нөлөөтэй ажиллуулахад албан бусаар хувь нэмэр оруулсан байж болох юм. Одоогоор үндэсний аюулгүй байдал болон онц байдал зарлах тухай заалтыг өөрчлөх үндэслэл байхгүй хэмээн бид үзэж байна.

123 Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль. 5 дугаар зүйл

124 Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал. Улсын Их Хурлын 2010 оны № 48 дугаар тогтоол

125 Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль. 15 дугаар зүйлийн 1,2 дахь хэсэг

Х. ҮНДСЭН ХУУЛЬ БА ЭДИЙН ЗАСАГ

Удиртгал

267. Ерөнхий утгаар үндсэн хууль ба эдийн засаг хоорондын уялдаа холбоо ихээхэн ерөнхий байдаг. Зах зээлийн эдийн засаг дахь Үндсэн хуулийн үүрэг нь зохицуулалт, хувийн өмчийн хүрээг бий болгох явдал байдаг. Засгийн газрын бодлогод үнэлгээ хийхэд төсвийн үйл явц хэрэгтэй гэдэг нь ойлгомжтой. Түүнчлэн зарим судлаачдын үзэж байгаагаар улс төрийн болон сонгуулийн тогтолцоо зэрэг хүчин зүйлс энд бас нөлөөтэй байна.¹²⁶ Тавдугаар зүйлд эдийн засгийн зарчмыг тодорхойлж, зах зээлийн эдийн засгийн үндсийг бий болгох тухай заасан бөгөөд үүнд: “Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна” гэсэн байна. Хувийн өмчийг хүлээн зөвшөөрч, мал сүргийг “үндэсний баялаг” хэмээн тодорхойлжээ. Цаашилбал төр нь “үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулах” үүрэг хүлээх талаар заажээ. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлд газар ашиглалтын талаар зохицуулсан бөгөөд газрыг гадаадын иргэнд өмчлүүлэхийг хориглосон байна.
268. Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлд эдийн засгийн зарчмыг тодорхойлж, зах зээлийн эдийн засгийн үндсийг бий болгох тухай заасан бөгөөд үүнд: “Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна” гэсэн байна. Хувийн өмчийг хүлээн зөвшөөрч, мал сүргийг “үндэсний баялаг” хэмээн тодорхойлжээ. Цаашилбал төр нь “үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулах” үүрэг хүлээх талаар заажээ. Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлд газар ашиглалтын талаар зохицуулсан бөгөөд газрыг гадаадын иргэнд өмчлүүлэхийг хориглосон байна.
269. Үндсэн хуулийн дээрх зарчмууд нь Монгол Улсын зохицуулалтын бодлогод хэр зэрэг тусгалаа олсон нь бүрхэг байна. Гэхдээ зах зээлийн суурь институци бүрэлдсэний нэг адил өмчийн эрхийн тогтолцоо хөгжсөн нь тодорхой. 2002 онд Газар хувьчлах тухай хууль батлагдсан. Үүнтэй холбоотой хэд хэдэн хууль батлагдсанд Газрын тухай хууль ба Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хууль 1994 онд, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль 1995 онд, Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль 1998 онд тус тус батлагджээ. Эдгээр хууль өмчийн эрхийн тогтолцоонд хүчтэй нөлөөлсөн нь дамжиггүй.
270. Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн дагуу хот суурин газарт амьдарч байгаа иргэнд нэг удаа тодорхой хэмжээний газрыг үнэ төлбөргүй өмчлүүлэхээр шийдвэрлэсэн. Зарим тариаланчид энэхүү төлөвлөгөө нь хот

126 Персон ба Табелини, Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үр нөлөө. MIT Press, 2003.

суурин газрын оршин суугчдад газар хувьчлалаас үр шим хүртэх боломж олгож байхад, тариаланчид бүрэн өмчлөх эрх эдлэхгүй, бидэнд зөвхөн эзэмших эрх олгож байгаа нь ялгаварлан гадуурхсан явдал боллоо хэмээн шүүмжлэлтэй хандаж байсан.¹²⁷ Үүнээс үүдэлтэйгээр 2002 онд газар өмчлүүлэх тухай хууль хэлэлцэн батлагдах үетэй давхцуулж газар тариаланчид Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан тэгш байдлыг хангах тухай заалтыг иш үндэс болгон, Улаанбаатарт трактор авчирч, томоохон жагсаал цуглааныг эхлүүлсэн юм. Тус жагсаал цуглааныг тараасан ч үүний үр дүнд холбогдох хуульд өөрчлөлт оруулсан билээ. Үүний зэрэгцээ эсэргүүцлийн энэхүү хөдөлгөөн нь монголчууд тайван замаар жагсаал цуглаан хийх эрхээ хэрэгжүүлэх чадвартай гэдгийг харуулсан юм.

271. Өмчийн эрхийн олон хэлбэр, тэгш эрхийн баталгаа гэж чухам юу болох талаар зарим төөрөгдөл одоо ч байсаар байна. Энд үндсэн хуулиас гадуурх хуулийн зохицуулалт чухал ач холбогдолтой юм. Монгол Улсын баялаг нэмэгдэхийн хэрээр өмчийн үнэлгээ нэмэгдэж, өмчийн төлөө хийх тэмцэл ширүүсэх төлөвтэй байна.

Тэгш бус байдал болон эдийн засгийн өсөлт

272. Монгол Улсын улс төрийн тогтолцоонд тулгамдаж буй гол бэрхшээл бол өсөн нэмэгдэж буй тэгш бус байдал юм. Энэ явдал 1992 оноос хойш тулгамдсан асуудал байсаар ирсэн. Төрийн өмч хувьчлалын хөтөлбөр нь тэгш бус хуваарилалтад хүргэсэн хэмээн шүүмжлэл нэлээд гарч байсан.¹²⁸ Эдгээр асуудал уул уурхайн салбарын өсөлттэй зэрэгцэн улам хурцдаж байна.
273. Үндсэн хуулийн зохицуулалт болон эдийн засгийн өсөлтийн талаар судалгааны бүтээлд юу гэж бичсэнийг нэгтгэн харахад цаг зарцуулах нь зүйтэй. Уншигчдад анхааруулахад, эдгээр судалгааны ихэнх нь хийсвэрлэлийн өндөр түвшинд хийгдсэн тул тухайн нэг улсад хамааруулан авч үзэх хэрэггүй. Профессор Персон, Табелини нарын хамтарсан бүтээл нь энэ чиглэлийн сонгодог бүтээлд тооцогддог бөгөөд үүнд эдийн засгийн өсөлтөд ерөнхийлөгчийн засаглалаас илүү парламентын засаглал эерэг нөлөөтэй, пропорциональ тогтолцоо нь мажоритар тогтолцоотой харьцуулахад улсын төсөв илүү зарцуулдаг, тэр дундаа авлига нэмэгдэхэд нөлөөлдөг.¹²⁹ Гэхдээ парламентын тогтолцоонд улсын төсвийн зарцуулалт нийгмийн өргөн хүрээг хамардаг бол ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд улс төрийн нөлөө бүхий цөөнх рүү чиглэх хандлагатай байдаг гэжээ.
274. Энэ чиглэлээр сүүлийн үед хийгдсэн хэд хэдэн бүтээлд үндсэн хуулийн зохицуулалт авлигад зарим талаар нөлөөлж болно гэж үзжээ. Геррин болон Такер нарын

127 Газрын шинэтгэлийн бодлогод Монголын тариаланчдын хийх тэмцэл, Хүний эрх, хөгжил төв

128 Давид Снит, “Социализмын үед болон социализмын дараа Монголчуудын хэв шинж бүрэлдэн тогтсон нь”, 147-164 дэх тал, Социализмын дараах Монголчууд: Улс төр, эдийн засаг, шашин (Брус Кнауф ба Ричард Таупиер. УБ, Адмон хэвлэл, 2012), 158 дахь тал.

129 Т.Персон, Г.Роланд, Г.Табелини (1997), Эрх мэдэл тусгаарлах ба улс төрийн хариуцлага, Quarterly Journal of Economics 112, pp.1163.1202. Персон, Роланд, Табелини (2000) Хурьцуулсан улс төр ба төрийн санхүү, Journal of Political Economy 108, pp. 1121.1141. Персон (2002), Улс төрийн институци эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлдог уу? Econometrica 70, pp. 883.905. Персон, Табелини (2000), Улс төрийн эдийн засаг: Эдийн засгийн бодлогыг тайлбарлах нь, Cambridge MA, MIT Press. Персон, Табелини (2003), Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үр нөлөө, MIT Press, Cambridge MA.

хамтарсан бүтээлд парламентын засаглал авлигыг бууруулахад дөхөмтэй байдаг гэсэн зарим нотолгоог гаргажээ.¹³⁰ Куникова ба Роуз-Акерман нар хамтарсан бүтээлдээ пропорциональ систем нь мажоритар системтэй харьцуулахад авлигажсан улс төрийн ашиг хонжоо хайгчдыг (*rent seeking*) бий болгодог гэдгийг харуулсан.¹³¹ Ялангуяа, пропорциональ тогтолцоо ба ерөнхийлөгчийн засаглал хосолсон систем нь авлигажсан ашиг хонжоо хайгчдыг дэвэргэдэг гэдгийг онцолжээ.

Байгалийн баялаг ба эдийн засгийн хөгжил

275. Үндсэн хуулийн зохицуулалт улс орны байгалийн нөөц баялагт янз бүрээр нөлөө үзүүлж болно. Үндсэн хуулиар юуг өмчилж болох, хэн өмчилж болох; байгалийн нөөцийг ашиглах асуудлыг хэн удирдан зохицуулж байх; баялгаас олох орлогыг хэрхэн хуваарилах; мөн олон нийт байгалийн нөөцийг ашиглах талаар шийдвэр гаргахад ямар нэгэн үүрэгтэй оролцох эсэх, оролцох бол ямар үүрэгтэй зэрэг асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай байдаг. Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлд заасны дагуу хүрээлэн буй орчны талаар иргэдэд олгосон эрхийг шаардах нь нэмэгдэж байна.¹³²
276. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар байгалийн нөөц баялаг нь төрийн хамгаалалтад байна гэжээ. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн 2 ба 3 дахь хэсэгт зааснаар газрыг Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болох ч “газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн” гэжээ.¹³³ Тиймээс Үндсэн хуульд газрын хэвлийг өмчлөх, захиран зарцуулах эрх мэдлийг төрд үлдээсэн ба газрыг гадаадын иргэнд түрээсэлж болох ч зарж борлуулахыг хориглодог. Төрийн өмчлөлийн тухай эдгээр зүйл нь олон улс орны туршлагатай ижил төстэй болно.¹³⁴
277. Зохицуулалтын хувьд Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 4 дэх заалтад зааснаар Засгийн газар нь хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн нөөцийг оновчтой ашиглах арга хэмжээ авах үүрэгтэй. Орон нутгийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь эдийн засаг, нийгмийн амьдралд чухал ач холбогдолтой асуудлаар шийдвэр гаргах эрхтэй байдаг ч Үндсэн хуулийн 4 дүгээр бүлэгт энэ үйл явц дахь орон нутгийн засаг захиргааны үүргийн талаар тусгайлсан заалт байхгүй. Иймд зарим орон нутгийн удирдлага зохицуулалтын эрх мэдэлтэй хэмээн ойлгож, үүнээс болж бодлогын хувьд зөрчилтэй байдал үүсч байв. Байгалийн нөөцийг ашиглах асуудалд Засгийн газар болон Улсын Их Хурал гол зохицуулагч гэдэг нь тодорхой. Орон нутгийн оролцогч талууд болон олон нийттэй зөвшилцөх шаардлагатай эсэх нь тэдний үзэмжээр шийдэгдэнэ.

130 Ж.Герринг ба С.Такер (2004), Улс төрийн институци ба авлига: Нэгдмэл ба парламентын засаглалын үүрэг, *British Journal of Political Science* 34, pp. 295-330.

131 Ж.Куникова ба С.Роуз Акерман (2005), Авлигыг хязгаарлахад сонгуулийн тогтолцоо, үндсэн хуулийн бүтцийн үүрэг. *British Journal of Political Science* 35, pp. 573-606.

132 Эдгээр эрхийг Монгол Улсын иргэд эдэлдэг, тухайлбал, иргэд “эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй.” Үндсэн хуулиар байгаль орчинд өөрт нь эрх олгосон улс ч байна. Эквадор Улсын Үндсэн хуулийн 10; 71-74 дүгээр зүйл.

133 Үндсэн хуулийн 6-р зүйлийн 6.2-т.

134 Николас Хэйсом ба Сийн Кэйн, Байгалийн баялгийг энх тайвны замаар ашиглах хэлцэл: Өмчлөл, хяналт, баялаг хуваарилах, *Center for Humanitarian Dialogue Briefing Paper*.

278. Үндсэн хуульд нөөц ашигласны орлогыг хуваарилах тухай зүйл, заалт байхгүй. Энэ байдал нь Үндсэн хуулийг ашигт малтмалын гол ордуудыг нээхээс өмнө боловсруулсантай холбоотой байж болох юм. Үндсэн хуулиар орлого хуваарилах асуудлыг зохицуулах нь холбооны болон олон үндэстэн ястнаас бүрдсэн улс орнуудын хувьд онц чухал байдаг. Монгол шиг оронд орлого хуваарилах асуудлыг улс төрийн шугамаар зохицуулж болно.
279. Уул уурхайн салбарын өсөлт Монгол Улсын засаглал, улмаар Үндсэн хуулийн тогтолцоонд томоохон сорил бий болгож байна. Улс төрийн эдийн засгийн чиглэлийн олон бүтээлд “баялгийн хараал” хэмээх ухагдахууныг тайлбарласан байдаг бөгөөд үүнд тодорхой байгалийн нөөцтэй буюу гол төлөв газрын тос, эсхүл ашигт малтмалын нөөцтэй улс орнуудад авлига, дээд эрх мэдлийг нэг хүний гарт төвлөрүүлэх явдал, иргэний дайн зэрэг сөрөг үзэгдлүүд гарах магадлал өндөр байдаг гэдгийг илэрхийлжээ. Үндсэн логик санаа нь засгийн газар зөвхөн үйл ажиллагаагаа явуулах хангалттай санхүүжилт олох тэр хэмжээний байгалийн нөөц баялагт л хяналтаа тогтоох шаардлагатай гэдэгт төвлөрдөг. Ийм санхүүжилт хангалтгүй засгийн газруудын хувьд үр нөлөөтэй захирахын тулд иргэдтэйгээ тохиролцоо хийх ёстой болдог. Байгалийн нөөц баялагтай улс орнуудын институцийн чанар дорой байдгийг нотлох хангалттай баримт бий. Энэ нь эргээд эдийн засгийн өсөлт удаашрах, улс төр доройтоход хүргэж болно.
280. Энэ чиглэлийн судалгааны ажлуудад сайн институци байгалийн нөөцийн удирдлагад амжилт олох, эсвэл бүтэлгүйтэхэд шийдвэрлэх хүчин зүйл болдог гэжээ.¹³⁵ Монгол Улсад томоохон байгалийн нөөц орд илрэхээс өмнө ардчилсан институци аль хэдийн бүрэлдэж тогтсон байснаараа азтай улсын тоонд орно. Тиймээс баялгийн хараалд бүрэн өртөхгүйгээр байгалийн нөөц баялгийг ашиглаж чадна гэсэн найдвар байна. Монгол нь нэг үндэстэн давамгайлсан улс тул байгалийн нөөц ашиглалт үндэстэн хоорондын хагаралыг даамжруулах шалтгаан болохгүй гэдгээрээ мөн азтай улс гэж хэлж болно.
281. Үндсэн хууль нь баялгийн хараал бий болоход хэрхэн нөлөөлж болох талаар авч үзье. Газрын хэвлийд засгийн газар хяналт тогтоодог бөгөөд газрын хэвлийн үнэ цэнэ хэдийчинээ нэмэгдэнэ, үүнд засгийн газар хяналтаа тогтоох шаардлага төдийчинээ нэмэгдэнэ гэсэн үг юм. Үүнээс улбаалан Монгол Улсад улс төрийн өрсөлдөөний хэрэгцээ шаардлага өссөнөөр сонгуулийн тогтолцооны шударга байдал эрсдэлд орно гэсэн гаргалгааг хийж байна.
282. Саяхны судалгааны нэг өгүүлэлд парламентын засаглалтай улс орнууд ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс орнуудтай харьцуулахад баялгийн хараалд өртөх магадлал бага байдаг гэжээ.¹³⁶ Цаашилбал баялгийн хараал зөвхөн ерөнхийлөгчийн болон ардчилсан бус дэглэмтэйн зэрэгцээ баялгийн арвин их нөөцтэй улс орнуудад эдийн засгийн өсөлтийг сааруулдаг гэжээ. Харин

135 Ацуши Имий, Баялгийн хараалаас зайлсхийх нь: Ботсван ба дэлхийн бусад орнуудын туршлага, ОУВС, Ажилтнуудын тайлан No. 54 (2007); Монгол улсын хувьд Теодор Моран, Монгол улсад “Баялгийн хараал”-аас зайлсхийх нь, Олон улсын эдийн засгийн Петерсоны хүрээлэн, Бодлогын судалгааны тайлан, РВ12-18 (2013 оны 7 сар)

136 Юрген Юуэл Андерсон ба Силе Аслаксен, Үндсэн хууль ба баялгийн хараал, Норвегийн Шинжлэх ухаан, технологийн их сургууль, Эдийн засгийн тэнхим, Working Paper 11/2006.

ардчилсан дэглэмтэй парламентын засаглалтай улс орнуудад баялгийн хараал хэмээх үзэгдлийг судлаачид олж тогтоогоогүй байна. Хэдийгээр шинжээчид дэглэмийн сонголтын үр нөлөөнд хангалттай дүн шинжилгээ хийгээгүй ч, арвин их нөөц баялаг нь ерөнхийлөгчийн тогтолцоо буюу “ялагч бүхнийг хүртэх” гэсэн зарчимтай дэглэмд сөргөөр нөлөөлж болохыг тогтоожээ. Шинжлэх ухааны бүтээлд улсын төрийн тогтолцоог цэвэр ерөнхийлөгчийн засаглал руу өөрчлөх санааг дэмжих эмпирик нотолгоо байхгүй гэдгийг итгэлтэй хэлж болно.

283. Судлаачдын бүтээлд дэвшүүлсэн нэг санаа бол иргэн бүрт ашиг орлогоос баталгаатай хувь хүртээх замаар баялгийн хараалаас зайлсхийх явдал юм.¹³⁷ Орлогыг иргэдэд хуваарилах үндсэн хуулийн шаардлага байдаггүй ч Монгол Улсын Засгийн газар уул уурхайн ашгийн тодорхой хэсгийг иргэдэд бэлэн мөнгөөр олгох зорилгоор 2009 онд Хүний хөгжлийн сан байгуулсан. Бэлэн мөнгө тараахаас гарах үр дагаврын талаар харьцуулсан судалгааны бүтээлүүдэд янз бүрийн дүгнэлт гарч байгаа ч зарим судлаачид үүнийг хүн бүрт баталгаатай олгож, нийгмийн бусад хөтөлбөрийг орлоогүй тохиолдолд хөдөлмөрийн зах зээлийн гажуудалд хүргэх албагүй гэж эерэгээр үнэлсэн байдаг.¹³⁸
284. Шинжлэх ухааны бүтээлд гарч байгаа бас нэг санаа нь “баялгийн тусгай сан” (*sovereign wealth fund*) байгуулахыг үндсэн хуульдаа зааж, уг санд нөөц ашиглалтаас олсон орлогыг хойч үеийн хэрэглээнд үлдээх нь зохистой гэжээ. Баялгийн тусгай сан нь өнөө үеийнхэн хойч үедээ баялгаа шилжүүлэх гэсэн гол санааг агуулдаг. Монгол Улс Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг 2010 онд баталж, Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн хөрөнгийг ДНБ-ний таван хувиас доошгүй хэмжээтэй байхаар тогтоосон. Тус хуулийн хэрэгжилтийн байдалд үнэлэлт дүгнэлт өгөх нь бидний судалгааны хүрээнээс хальсан асуудал боловч Монгол Улсын жишээ нь иймэрхүү асуудлыг заавал Үндсэн хуульд тусгахгүйгээр шийдэх боломж бий гэдгийг харуулж байна.
285. Баялгийг даган нийгэмд өсөн нэмэгдэж байгаа үндсэрхэг үзэл санаа нь гадаадын хөрөнгө оруулалтын бодлогыг туйлбаргүй болоход хүргэсэн. Уул уурхайн томоохон төсөл, ялангуяа гадаадын засгийн газрын хөрөнгө оруулалттай холбоотой төслүүдэд Засгийн газар нь Улсын Их Хурлын зөвшөөрлийг заавал авч байх тухай нэмэлт, өөрчлөлтийг Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд 2012 онд оруулж батлуулсан. Ойролцоогоор 20 гаруй жилийн турш гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах харьцангуй нээлттэй бодлого явуулж байсны дараагаар ийнхүү бодлогоо гэнэт өөрчилсөн нь нэлээд сөрөг үр дагавар авчирсан юм. Энэхүү өөрчлөлтийн шалтгаан нь 2012 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийн үеэр асуудал болж босч ирсэн хятадын төрийн өмчит уул уурхайн Чалко компанид Овоот толгой нүүрсний ордын хувьцааг худалдахаас болгоомжилсонтой холбоотой юм. Үүний нэгэн адил нөөц ашигласны төлбөрийн (*royalty*) тухай маргаан үүссэнтэй холбогдуулан Рио Тинто компани Оюу толгой дахь бүтээн байгуулалтын ажлаа зогсоохоо мэдэгдсэн.

137 Xavier Sala-i-Martin and Arvind Subramanian, Баялгийн хараалыг шийдвэрлэх нь: Нигер улсын жишээ, NBER Working Paper No. 9804, June 2003

138 Моран, 134 дэх ишлэлийг үзнэ үү.

286. Томоохон төслүүдийг орон нутгийн эдийн засагт илүү үр ашигтай болгох зорилгоор Засгийн газар тэдгээрийг дахин авч хэлэлцсэн хэдий ч нөгөө талаас гадаадын хөрөнгө оруулалтад эдгээр төсөл ерөнхийдөө нээлттэй гэдгийг харуулахыг хичээсэн.¹³⁹ Газар доорхи баялгийн талаар Засгийн газрын баримталж буй бодлого туйлбаргүй, савлагаатай байгаа нь гадаадын хөрөнгө оруулалтын урсгалд муугаар нөлөөлж, ингэснээр улсын хөгжилд сөрөг үр дагавартай хэдий ч улс төрийн тогтолцоо нь олон нийтийн хүсэл эрмэлзлийг мэдрэмтгий тусгаж авах чадвартай гэдгийг харуулж байгаа тул үндсэн хуулийн үүднээс авч үзвэл энэ явдлыг эерэгээр хүлээн авч болно. Томоохон гэрээнүүдэд парламентын хяналтыг шаарддаг жишээ олон улсад бий. Энэ нь популист маягийн буруу алхам хийх магадлалыг нэмэгдүүлдэг ч шийдвэр гаргах үйл явц нь олон нийтэд ил байдгаараа гэрээ нь техникийн экспертүүдийн явцуу хүрээнд хянагдаж байснаас илүү давуу талтай байж болно.¹⁴⁰
287. Нөөц баялаг, эсхүл хөрөнгө оруулагчдын талаар Засгийн газраас гаргасан шийдвэрт үнэлэлт дүгнэлт өгөх нь бидний зорилт биш ч үүнийг дэнслэн үзвэл, Монгол Улсын ардчилсан тогтолцоо байгалийн нөөц ашиглах асуудлыг бусад улс орнуудтай жишихэд харьцангуй сайн шийдвэрлэж байна хэмээн бид үзэж байна. Үүнийг нэг талаараа ардчилсан тогтолцоонд шилжих шилжилтэд үндсэн хуулийн дэглэм үүргээ амжилттай гүйцэтгэсэнтэй холбон үзэж болох юм. Монгол Улсад ашигт малтмалын томоохон төслүүдийг эхлэхийн өмнө олон нийтийн хэлэлцүүлэг өргөнөөр зохион байгуулсан. Гэхдээ уул уурхайн үндсэн ажиллагаа бүрэн эхлээгүй байхад нэн даруй мөнгө тараахыг олон нийт шаардаж байсан. Энэ нь илэрхий популизмыг өдөөсөн хандлага боловч цөөн бүлэг хүний хүрээнд хуваарилснаас дээр юм. ОХУ-д эсрэгээрээ цөөн тооны олигархын бүлэг болон хүнд сурталтнууд байгалийн нөөц баялгаас олох орлогыг хянаж байдаг.

139 Оливер Бакес, Хятад Улс шинэ гараан дээр: Монгол Улсын байгалийн нөөц, хөрөнгө оруулалтын бодлогод Хятадын нөлөө, Стратеги ба олон улс судлалын хүрээлэн, 2013 оны 5 дугаар сарын 6.

140 Жишээлбэл, Азербайжан. Олон улсын валютын сан (2005 оны 6 дугаар сар), Ашигт малтмалын орлогын ил тод байдлын лавлах.

XI. НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ

Удиртгал

288. Нийгмийн нийтлэг эрх ашигт үйлчлэх зорилгоор эрх зүйн хамгийн дээд түвшинд улс төр, нийгмийн үлэмж ач холбогдолтой үнэт зүйлсийг баталгаажуулж, нийгмийн амьдралын бүх хүрээний суурь харилцааг зохицуулдаг Үндсэн хууль нь өөрөө улс орны тогтвортой хөгжлийн нэг баталгаа байдаг. Эдгээр зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд Үндсэн хууль тогтвортой байх учиртай. Нөгөө талаас, Үндсэн хуулийг мөнхийн, хэзээ ч хөндөшгүй баримт бичиг гэж туйлшруулан ойлгож болохгүй. Амьдрал үргэлж баяжиж, нийгэм байнга хөгжин дээшилж байдаг тул зайлшгүй тулгамдсан өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд цаг тухайд нь тусгаж байх шаардлагатай. Эс тэгвээс Үндсэн хууль нийгмийн хөгжлөөс хоцорч, улмаар улс орны хөгжлийн эрчийг сааруулж болзошгүй.¹⁴¹
289. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа үүнийг улс төрийн намууд юу хүссэнээ өөрчлөх дур зоргын ажил болгож болохгүй. Харин түүнийг эрин үеийн шаардлага, нийгмийн эрэлт хэрэгцээг соргоогоор тусгах шаардлагад нийцүүлэн зөвхөн Үндсэн хуулийн ерөнхий тогтвортой байдлыг хангах хүрээгээр хязгаарлан өөрчлөхийн зэрэгцээ ийм эрэлт хэрэгцээ ба өөрчлөн шинэчлэх шаардлагын хоорондох тэнцвэрийг зөв олоход чиглүүлэх хэрэгтэй. Үндсэн хуулийн өөрчлөлтөд яаран хандах нь нийгэмд тогтворгүй, эмх замбараагүй, хямралт байдал үүсгэх аюултай. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тусгай журам нь зөв тэнцвэрийг бий болгоход үйлчлэх зорилготой юм.
290. Б.Чимид: “Өөрчлөгдөхгүй хууль гэж үгүй. Харин төрийн байгууламжийн тогтолцоо, түүний зарчмын суурь асуудлын хувьд Үндсэн хуулиар оролдох нь төр, улсын амьдралд хор хохирол учруулж болзошгүй байдаг. Учир нь Үндсэн хууль бол түр зуурын буюу хэсэг хугацааны хөтөлбөр биш, харин ард түмний нэгэнт сонгосон зам болох нийгмийн яс булчингийн тогтолцоог язгуураар нь зангидсан, зүйл бүр нь авцалдаатай суурь хууль бөгөөд түүнээс аль нэг судсыг тасалбал бусад сүлжээндээ шарх үүсгэдэг. Үүнийг дордуулсан долоон өөрчлөлт тод харуулав. Иймд юу юугүй өөрчлөхийн оронд хохирол багатай буюу хор хөнөөлгүй арга замыг олох хэрэгтэй байдаг. Үүний тул түүний үг бүрийн утга, үзэл баримтлалыг гүнзгий ойлгож хэрэгжүүлэх, нарийвчилсан зөв тодорхой, Үндсэн хуульчилсан (органик) хууль, ердийн хууль, дэгээр (стандарт) оролдох нь зөв байдаг. Энэ бол олон улс оронд нотлогдсон зүйл болох нь маргаангүй. Юм л бол Үндсэн хуулийг ямар нэг хэрэглээний заавар, дэг журам (процедур) шиг ойлгож гоочилдоогоо болих цаг болсон.”¹⁴² гэжээ. Энэ нь Үндсэн хуулийн

141 Аливаа улс тухайн нэг цагт үндсэн хуулиа өөрчилж боловсронгуй болгох шаардлагатай тулгардаг олон жишээг түүхээс харж болно. Бельги Улс 1831 оны Үндсэн хуулиа “мөнхийн” байх талаас нь хичээж боловсруулсан ч 1994 онд Үндсэн хуулиа бүхлээр нь өөрчлөх шаардлагатай тулгарсан. Яагаад гэвэл Бельгид олон хэлтний асуудал хурцалданаас болж нэгдмэл улсын хэлбэрээс татгалзаж, холбооны улс болох алхам хийсэн. 1831 оны Үндсэн хуулийг зохиогчид үйл явдал ийн өрнөхийг урьдчилан харах боломжгүй байсан нь ойлгомжтой. Мөн тухайн үедээ хамгийн дэвшилттэйд тооцогдож байсан Швейцарын 1874 оны Үндсэн хууль XX зууны эцэст шинэ үндсэн хуульд халаагаа тавьж өгсөн.

142 Б.Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс. УБ. 2006. 112-113 дахь тал.

нэмэлт, өөрчлөлтөд хандах хамгийн зөв хандлага гэж багийн гишүүд үзэж байна.

291. Ихэнх улс Үндсэн хуулийн эрх зүйн баталгааг хангахад чиглэсэн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хатуу журам, тодорхой хязгаарлалт тогтоосон байдаг. Тухайлбал, үндсэн хуулийн цөм болсон зарим заалтыг өөрчлөхийг шууд хориглох арга зам бий. Франц, Итали Улсад засаглалын бүгд найрамдах хэлбэрийг өөрчлөхийг хориглосон. Зарим улсад Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш нэлээдгүй хугацаа өнгөрсний дараа түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх нээгддэг. Зарим тохиолдолд, үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар гаргасан өмнөх парламентын шийдвэрийг дараагийн сонгуулиар байгуулагдсан парламентын шинэ бүрэлдэхүүн баталснаар хүчинтэй болох, эсхүл төлөөллийн байгууллагын шийдвэрийг бүх нийтийн санал асуулгаар баталгаажуулах журам үйлчилдэг.¹⁴³ Үүний зэрэгцээ, зарим үндсэн хуулийн чухам аль зүйл, заалт хөндөгдөх гэж байгаагаас хамаарч нэмэлт, өөрчлөлт оруулах янз бүрийн босго, журам тогтоосон байдаг. Нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журамд хэдийчинээ нарийвчилсан заалтууд орж, өндөр босго тавигдана, тэр хэрээр үндсэн хуулийг өөрчлөхөд хүндрэлтэй болдог.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаарх Монгол Улсын түүхэн туршлага

292. Монгол Улс орчин үеийн түүхэнд гурван Үндсэн хуулийг мөрдсөн боловч бусад харьцуулж болохуйц орнуудтай харьцуулахад социализмын үед Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах журмыг нарийвчлан тогтоож байгаагүй. Иймээс Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхийг төрийн эрх барих дээд байгууллагад 1924¹⁴⁴ ба 1940 оны Үндсэн хуулиар¹⁴⁵ олгож, нарийн журмыг тогтоогоогүйгээс Үндсэн хууль олон удаа зөрчигдөж байжээ. Тухайлбал, 1940 оны Үндсэн хуульд 16 удаа оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн 9-ийг нь хуулиар бус буюу Улсын Бага Хурлын тогтоол ба хожим Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн зарлигаар оруулж байсан. 1960 оны Үндсэн хуулийг мөрдсөн 32 жилийн хугацаанд түүнд оруулсан 16 нэмэлт, өөрчлөлтийн 6-г нь Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн зарлигаар оруулсан байна. Энэ нь үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт зүгээр нэг улс төрийн намын шийдвэр байсныг харуулж байна. Ардын Их Хурал бодит эрх мэдэлгүй байхад албан ёсны дүрэм журам мөрдөх хэрэгцээ бага байсан нь ойлгомжтой.
293. Иймд тус улсын шинэ, ардчилсан Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулагчдын өмнө бусад улсын жишгээр Үндсэн хуулиа баттай хамгаалж, тогтвортой үйлчлэх нөхцөлийг хангах зорилт тулгарчээ. Нэмэлт, өөрчлөлтийн асуудлыг Үндсэн хуулийн 68 ба 69 дүгээр зүйл, мөн 2010 оны 12 дугаар сард батлагдсан Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулиар зохицуулж байна.

143 Нэмэлт, өөрчлөлт хийх бусад хязгаарлалтад тухайлбал, үндсэн хуулийн зарим бүлэг, хэсгүүдийг хамгаалах (Португал, Намиб, Грек, Румын, Орос Улс). Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар санаачлага гаргах байгууллага, субъектыг хязгаарлах (Казахстан улсад зөвхөн ерөнхийлөгч л үндсэн хууль хөндөх санаачлага гаргах эрхтэй); үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хугацааг хязгаарлах (Грек, Португал, Бразил), онц болон дайны байдал зарласан үед (Бразил, Беларусь, Молдав, Испани, Румын, Эстони), түүнчлэн харийн түрэмгийлд өртсөн үед үндсэн хуулийг хөндөхийг хориглох зэрэг хязгаарлалтыг нэрлэж болно.

144 1924 оны БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйл: “Улсын Үндсэн хуулийг өөрчлөх батлах явдлыг гагцхүү Улсын Их Хурлаас эрхлэн шийтгэвэл зохино”.

145 1940 оны БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйл: “Улсын Их Хурлаас дангаар эрхлэх хэргүүд нь: БНМАУ-ын Үндсэн хуулийг батлах ба өөрчлөх;...”.

Үндсэн хуулийн шаардлагын дагуу Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний гурав буюу 76 гишүүний 57-гийн саналаар нэмэлт, өөрчлөлтийг хийнэ. Үндсэн хуулийн Жаран наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах саналыг хууль санаачлах эрх бүхий этгээд болон Үндсэн хуулийн Цэц гаргаж болохыг заасан.

294. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нарийвчилсан журмыг тусгасны зэрэгцээ өөрчлөхийг хориглосон заалтуудыг тусгасан.¹⁴⁶ Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлтийг нэгэнт оруулсан бол энэ тухай хууль хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс хойш 8 жилийн дотор уг асуудлаар нэмэлт, өөрчлөлт дахин оруулахыг хориглосон.¹⁴⁷ Ерөнхийлөгч үлдсэн бүрэн эрхийн хугацааг сунгах, бүрэн эрхээ нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн нэмэлт, өөрчлөлтийг санаачлахыг хориглосон.¹⁴⁸ Мөн Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын саналыг авах шаардлагыг шинээр нэмэлт болгон оруулсан байна.¹⁴⁹ Энэ заалт Үндсэн хуульд байдаггүй. Түүнчлэн нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг Улсын Их Хурлын чуулганаар хэлэлцэх нарийн журмыг зааснаас гадна Үндсэн хуулийн 68.2-ын дагуу ард нийтийн санал асуулга явуулах механизмын талаар заажээ.¹⁵⁰
295. Дээрх хууль эрх баригч улс төрийн хүчнүүдийн харилцаанаас хамаарч Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, эдгээр өөрчлөлт нь улс төрийн аль нэгэн нам, бүлэг, давхаргын ашиг сонирхлыг хамгаалсан сөрөг үр дагаварт хүргэх,¹⁵¹ тохиолдлын чанартай өөрчлөлт хийхээс сэргийлэхийн зэрэгцээ Үндсэн хуулийн дархлааг хамгаалах, түүнийг заалтуудыг чандлан сахиулах замаар улс төрийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэж байгаагаараа ач холбогдолтой юм. Гэхдээ энэ өөрчлөлтийг хийхдээ, магадгүй, хэт хатуу хандсанаар Үндсэн хуулийг бүхэлд нь царцаасан баримт бичиг болсон юм.
296. Уг хууль нь нийт 70 зүйлийн бараг гуравны нэг буюу 22 зүйлийн 66 заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг шууд хориглосон. Үндсэн хуулийн зарим зүйл, заалтыг ийнхүү хөндөшгүй болгодог практик харьцангуй нийтлэг байдаг боловч гол төлөв тухайн улсын хувьд нэн чухал ач холбогдолтой гэж үзсэн цөөн заалтаар хязгаарладаг. Жишээ нь, олон оронд засаглалын бүгд найрамдах хэлбэр, хууль дээдлэх ёс, хүний үндсэн эрх, олон намын тогтолцооны зарчимд өөрчлөлт оруулахыг хориглодог. Хөндөшгүй заалтууд нь Үндсэн хуулийг хамгаалж байгаа ч ирээдүй хойч үеийн чухал тулгамдсан асуудлаа шууд болон төлөөлөгчдөөрөө дамжуулан шийдвэрлэх эрхийг боогдуулж байна. Үүнийг Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулагчид ухамсарлаж байсныг тухайн үеийн түүхийн тэмдэглэлээс харж болно.¹⁵²

146 Хуулийн 5.2.2-т Үндсэн хуулийн дараах заалтуудыг өөрчлөхөд хязгаарлалт хийсэн: 1; 2; 3; 4; 5.1-5.4; 6.1; 8.1; 9.2; 10.1-10.2; 12.1; 14; 15; 19; 20; 22.1; 30.1; 38.1; 41; 47; 49.1-49.2; 68; 69.

147 Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 3.3

148 Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 7.1.2; 8.1.1

149 Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 10.1.3

150 Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 17.1

151 Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5.4.2

152 Улсын Бага Хурлаар Их цаазын төслийг хэлэлцэж байх үед парламентын дэглэмийг өөрчилж, хөндөж болохгүй гэсэн заалт оруулах санал гарахад Улсын Бага Хурлын гишүүн С.Баяр: “Хатуу заалтыг гол хуульдаа хиймээргүй байна. Төрийн тогтолцоог мөнхөд тогтоож өгнө гэдэг буруу. Яагаад гэвэл энэ чинь өнөөгийн Монгол Улсын тогтолцоо, бидний сонгосон тогтолцоо. Харин үүнийгээ бид дараагийн үедээ тулгах учиргүй, энэ нь социализмын үеийн Лениний заасан замаар урашлаад бай гэсэнтэй яг адилхан болчих юм шиг санагдаж байна. Гэтэл яваандаа байдал өөрчлөгдөөд Монгол Улс ерөнхийлөгчийн засаглалыг сонгох

297. *Зөвлөмж:* Улсын Их Хурал нэмэлт, өөрчлөлт оруулах саналыг Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуульд баригдалгүйгээр авч үзэх нь зүйтэй гэж бид үзэж байна. Хэрэв шаардлагатай тохиолдолд Монгол улсад цогц шинэтгэл хэрэгжүүлэхэд уг хууль саад болж байна гэж үзэх юм бол түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болно.

ч юмуу, ер нь хаашаа ч залах шаардлага гарахыг үгүйсгэж болохгүй шүү дээ. Дараа дараагийнхаа үедээ хатуу юм хийж өгч болохгүй. Үнэхээр тийм том цоож хийчих юм бол тэр цоожийг түлхүүр тааруулалгүй, шууд эвдээд л ороод ирнэ” гэж хэлснийг Улсын Бага Хурлын гишүүд хүлээж авсан юм.

XII. ДҮГНЭЛТ

298. Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992 оноос хойш ардчилсан засаглалын бат бэх суурийг тус улсад бий болгожээ. Гэхдээ энэ нь улс төрийн институци бүрийн гаргасан шийдвэр болгон оновчтой байсан гэсэн үзүүлэлт биш юм. Аливаа Үндсэн хуулийн үүрэг нь зөрчлийг зохицуулах, бодлого батлах, төр засаг эрх мэдлийг урвуулан ашиглахаас сэргийлэх институцийг бий болгоход оршдог. Энэ утгаар авч үзвэл, бид Үндсэн хууль ерөнхийдөө амжилттай хэрэгжсэн гэсэн дүгнэлтэд хүрлээ. Тайлангийн эхний арга зүйн бүлэгт тусгагдсан таван шалгуур үзүүлэлтийг эргэн авч үзье.
299. *Удаан үйлчлэх чадвар*: Монгол Улсын Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш хорь гаруй жил үйлчилж байна. Монголын нийгмийн суурь нөхцөл байдал нь Үндсэн хууль тогтвортой үйлчлэх хүчин зүйл болохын зэрэгцээ 1992 онд хийсэн институцийн сонголт буруу байсан бол ийм удаан оршин тогтнож чадахгүй байсан.
300. *Хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал бий болгох*: Олон нийт Үндсэн хуулийг хэрхэн үздэг талаар хангалттай баримт байхгүй байна. Улс төрийн тухайн институцид итгэх итгэл зарим тохиолдолд сул байсан ч төрийн ерөнхий тогтолцооны талаар олон нийтийн санаа бодол ихээхэн эерэг байгаа нь харагдаж байна. Гэхдээ тус улсын гол анхаарал татсан асуудал нь ойрын ирээдүйд эрдэс баялгийн ашиглалт байх тул Үндсэн хууль нэлээд том сорилтой тулгарна гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Тогтолцооны хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдлыг нэмэгдүүлэхийн тулд улс төрийн тогтолцооны хариуцлагыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай.
301. *Улс төрийн зөрчлийг зохицуулах чадавхи*: Монгол Улсын улс төрийн тогтолцоо зарим асуудлын хувьд зөрчилтэй явж ирэв. Гэхдээ ихэнх тохиолдолд эдгээр асуудал улс төрийн институциар дамжин шийдвэрлэгдсэн. Улс төрийн намын тогтолцоо бүрэлдэн тогтож, гол намууд шинэчлэгдсэн. 1990-ээд оны сүүл, 2000-аад оны эхээр Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Үндсэн хуулийн цэцийн хооронд институцийн эрх мэдлийн төлөө өрсөлдөөн үүсч, энэ зөрчилд улс төрийн намууд талцан оролцсон. 2008 оны сонгуулийн дараах эмх замбараагүй байдлыг эс тооцвол, олон нийтийн эсэргүүцэл тайван замаар өрнөж байв. 2008 оны үйл явдал Монгол Улсын нэн шинэ түүхэнд хамгийн том хар толбо үлдээсэн боловч Үндсэн хуулийн өнцгөөс харахад тогтолцоо нь энэ сорилыг даван туулж чадсан. Онц байдлын дэглэм үйлчилж, Үндсэн хуулийн журам мөрдөгдөж, хүч хэтрүүлэн хэрэглэсэн хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд зохих шийтгэл хүлээсэн.
302. Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх явцад Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албыг давхар хашиж болох эсэх асуудлыг хэлэлцсэн боловч тодорхойгүй үлдээсний улмаас 1996 онд Цэцэд Д.Ламжав зарга үүсгэснээр үндсэн хуулийн тогтолцоог эргэлзээнд оруулсан билээ. Уг мэтгэлцээний дийлэнх хэсэг нь эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлалтай холбоотой байсан бөгөөд энэ тухай

Үндсэн хуульд эс тусгаад зогсохгүй, Улсын Их Хурал бол “төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэсэн 20 дугаар зүйлтэй хутгасан. Төслийн эдгээр тодорхой бус хэллэг улс төрийн тогтолцооны хэв шинжийн талаар шаардлагагүй зөрчил, маргаанд хүргэж, олон жилийн турш анхаарлын төвд байсаар ирсэн. Эдгээр зөрчлийг арилгах нь аливаа шинэтгэлийн тэргүүлэх чиглэлийн зорилт байх хэрэгтэй.

303. Түүнчлэн одоогийн тогтолцоо нь нэг институци буюу Улсын Их Хуралд эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн хэмээн бид үзэж байна. Улсын Их Хурал хууль тогтоох үүрэгтэй боловч төр засгийн үйл ажиллагаанд давамгайлах учиргүй. Эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг сэргээснээр хариуцлагыг чангатгаж, бодлогын хэрэгжилтийг сайжруулна.
304. *Төр засаг “дур зоргоороо аашлах”-ыг хязгаарлах:* Сонгуулийн үр дүнгээр төр засаг солигдоход тогтолцоо үүргээ гүйцэтгэсэн. Хоёр Ерөнхийлөгч улиран сонгогдож чадаагүй, Улсын Их Хурлын дарга албан тушаалаасаа огцорч, Улсын Их Хурал болон орон нутгийн хурлын төлөөлөгчид, удирдлагын бүрэлдэхүүн зохих хэмжээгээр шинэчлэгдэж байсан. Тоглоомын дүрэм бүхэлдээ зохистой мөрдөгдөж, улс төрийн албан тушаалыг хуульд заасан бүрэн эрхийн хугацаанаас хэтрүүлэн эзлэх тохиолдол гараагүй.
305. Гэхдээ авлига, хээл хахуультай холбоотой асуудлууд гарсаар байна. Зарим хүмүүсийн үзэж байгаагаар, эдгээр асуудал нь нэлээд ноцтой хэлбэрт орсон. Авлигын түвшинг хэмжих нь хүндрэлтэй ч санал асуулгын судалгааны дүнгээс харахад Монгол Улсын иргэдийн хувьд хамгийн чухал асуудал болох ажилгүйдэлтэй харьцуулбал авлигын түвшинд ач холбогдол өгөх нь буурч байна.¹⁵³ Олон улсын хэмжээнд Монгол Улс авлигын түвшингээрээ 2011 онд 120-т жагсаж байсан бол 2012 онд 94-т жагсч, 2013 онд дахин 83 хүртэл урагшилсан үзүүлэлттэй байна.¹⁵⁴ Гэхдээ судалгааны энэхүү дүнг Монгол Улсад авлигын асуудал бүрэн шийдэгдлээ хэмээн хүлээн авч болохгүй. Дотооддоо явуулсан судалгаагаар 2012 оны 11 дүгээр сард оролцогчдын 60 хувь нь сүүлийн 3 жилд авлига өссөн, 67 хувь нь авлига хэвийн үзэгдэл болсон гэж хариулсан байна.¹⁵⁵ Газар олголт, уул уурхай хамгийн их авлигад өртсөн салбар гэсэн дүн 3 жил давтагдлаа. Улсын Их Хурлын гишүүд тойрогтоо хөрөнгө хуваарилдаг тогтолцоо хэдэн жил үргэлжилж байгаад одоо зогссон ч энэ нь төр засгийн хязгааргүй эрх мэдлийг даамжруулсан хэрэг болсон. Иймд төр засгийг хязгаарлах хүрээнд үндсэн хуулийн дэглэм бүрэн амжилттай хэрэгжиж чадаагүй хэмээн дүгнэж байна.
306. *Төр засгийг эрх мэдэлжүүлэх:* Аливаа үндсэн хууль, мэдээжийн хэрэг, өөрөө үйлчилгээ үзүүлж, татвар хураадаггүй, иймд бодлогын сонголт бүрийн үр дагаврыг үндсэн хуультай нь холбон үзэх боломжгүй. Гэхдээ л үндсэн хууль бол олон нийтийн хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн бодлого явуулах хөшүүргийг улс төрчдөд бий болгодог, төсвийн үйл явцыг тодорхойлдог гэдэг нь нэгэнт хүлээн зөвшөөрөгдсөн ойлголт билээ. Өнгөрсөн хугацаанд Монгол Улсад төсөв

153 Авлигын тухай ойлголтын талаар санал асуулгын судалгаа, Сант марал/Азийн сан, 2013 оны 3 дугаар сар.

154 Транспаренси Интернэйшнал байгууллагын Авлигын төсөөллийн индекс

155 142 дахь эх сурвалж, 6 дугаар хуудас.

боловсруулж батлах, үйлчилгээг хүргэх төрөл бүрийн механизмыг туршсан. Боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, орон нутгийн засаг захиргааны чиг үүрэг зэрэг тодорхой бодлогын салбарт төвлөрлийг сааруулах, буцаан төвлөрүүлэх гэсэн мөчлөгүүдийг даван туулав. Товчоор хэлбэл, Засгийн газрын бодлого энэ хугацаанд тогтворгүй байсан юм. Монгол Улсын хүн ам таруу байршилтай онцлог нөхцөл нь нийгмийн үйлчилгээг хүн бүрт хүртээхэд ихээхэн хүндрэл учруулдаг. Сүүлийн үеийн улс төрийн мэтгэлцээнээс харахад удаан оршин тогтнох институцийг бэхжүүлэхийн оронд бэлэн мөнгө тараах зэрэг хэт “популист” хандлага байгаа нь шүүмжлэгдэж байгаа. Энэ нь хөгжиж буй олон улс оронд нийтлэг тулгардаг асуудал юм.¹⁵⁶ Гэхдээ популизм байна гэдэг нь төрийн үйлчилгээг хүргэх талаар ямар ч гэсэн хэлцэл хийгддэг, засгийн газар ба сөрөг хүчний хооронд иргэдийн эрэлт хүсэлтийг ямар нэг байдлаар хангах талаар өрсөлдөөн байгааг тодорхой хэмжээгээр илэрхийлж байгаа болно. Энэ хэмжүүрээр үнэлбэл, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тогтолцоо үүргээ биелүүлж чадсан гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй.

307. Хэрэгжилтийн эхэн үед амжилт олсон нь Үндсэн хуулийг өөрчлөх шаардлаггүй гэсэн үг биш юм. Үндсэн хуульд оруулж болох нэмэлт, өөрчлөлт нь Монгол Улсын засаглалын чанарыг сайжруулах болон Үндсэн хуулийн оршилд “хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэх” хэмээн тодорхойлсон зорилтод хүрэхэд хувь нэмэр оруулна хэмээн итгэж байна. Нөгөөтэйгүүр, Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг эвдэхгүй, харин улам бэхжүүлэх шаардлагатай хэмээн бид үзэж байна. Үүний зэрэгцээ нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явцад олон нийтийн оролцоог хангаснаар Үндсэн хуульд итгэх олон нийтийн итгэл, түүний хууль ёсны байдлыг улам бүр нэмэгдүүлэх болно.
308. Бид тус судалгаанд хамрагдаагүй салбаруудын талаар тэмдэглэл хийснээр дүгнэлтээ төгсгөж байна. Ийм хэмжээний судалгаа хийхэд бүх салбарыг жигд хамруулах бололцоогүй бөгөөд зарим салбарыг илүү гүнзгий судлах хэрэгцээ гарах нь зайлшгүй. Зарим нэг салбарын хувьд илүү дэлгэрэнгүй, чиглүүлсэн судалгаа шаардлагатай, ялангуяа тус улсын өмчлөх эрхийн нөхцөл байдлын судалгаа маш цөөхөн байна. Гэтэл зах зээл өсөн нэмэгдэж байгаа өнөө үед өмчийн асуудал бол цаг үеийн маш чухал асуудал юм. Үүний дээр Монгол Улсын нутгийн удирдлагын талаар системтэй эмпирик мэдээлэл хомсдолтой байгаа ч бид Үндсэн хуульд нутгийн удирдлагын ангилал, тогтолцоог илүү уян хатан болгохыг зөвлөмж болгож байна. Одоогийн нөхцөлд орон нутагт чухам юу нь болоод, юу нь болохгүй байгааг ялган салгахад хүндрэлтэй байна. Үндсэн хуульд төрийн захиргааны тогтолцоо, төрийн албаны талаар маш бага хөндсөн бөгөөд энэ талын зохицуулалтыг илүү дэлгэрэнгүй тусгах шаардлагатай байж болох юм. Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны хүрээнд шинэтгэл хийгдэж байгаа ч энэ талаар системтэй мэдээлэл байхгүй байна. Энэ мэтээр олон салбарыг дурдаж болно. Бид энэхүү судалгаа нь Үндсэн хуультай холбоотой эдгээр салбараар цаашид гүнзгийрүүлэн судалгаа хийх сонирхлыг төрүүлнэ хэмээн найдаж байна.

¹⁵⁶ Ванчекон, Л. (2003) “Клиентелизм ба сонгуульд санал өгөх зан байдал: Бениний туршлага” *World Politics* 55: 399–422; Кийфер, П. Ба Кемани, С. (2005) “Ардчилал, улсын төсвийн зардал, ядуучууд: Төрийн үйлчилгээг хүргэхэд улс төрийн хөшүүргийг ойлгох нь” *The World Bank Research Observer* 20(1): 1-27

ХИИ. ҮНДСЭН ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТАЛААРХ ЗӨВЛӨМЖИЙН ХУРААНГУЙ

Бидний судалгаа нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд ерөнхий үнэлгээ дүгнэлт өгөхөд чиглэгдсэн бөгөөд түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай эсэх талаар ямар нэг байр суурь баримтлаагүй болно. Хэдий тийм боловч хэрэв төр засгийн удирдлага Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах цаг нь ирсэн гэж үзвэл улс төрчдийн анхаарлыг дараах цөөн асуудалд хандуулах нь зүйтэй хэмээн үзэв.

- 1) Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албыг давхар хашихыг хориглосон, хэрэв давхар хаших бол үүнийг зөвхөн Ерөнхий сайдын, эсхүл ерөнхий чиг үүргийн цөөн тооны яамны сайдын албан тушаалаар хязгаарласан байдлаар Үндсэн хуульд өөрчлөлт хийх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Уг өөрчлөлт нь одоогийн тогтолцоо шиг эрх мэдэл хуваарилах зарчимд харшлахгүйн дээр хариуцлагын тогтолцоог сайжруулж, Засгийн газрын гүйцэтгэх технократ мэргэшсэн байдлыг нэмэгдүүлж, илүү олон хүмүүс төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцох боломж олгоно гэдэгт итгэж байна. Улсын Их Хурлын цөөн гишүүн Засгийн газарт орж ажиллах болсон нөхцөлд түүний орны хүнийг намын жагсаалтаас нөхөн сонгох механизмыг авч үзэхийг зөвлөж байна.
- 2) Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдаан хүчинтэй байх ирцийн тоог 51 гишүүнээс 39 гишүүн болгож цөөрүүлсэн. Энэ нь Улсын Их Хурлын зөвхөн 20 гишүүний (гуравны нэгээс доош) саналаар хууль батлагдах боломжтой болсон гэсэн үг. Иймээс хуралдаан хүчинтэй байх ирцийн тоог нэмэгдүүлэхийг зөвлөж байна.
- 3) 20 дугаар зүйлд заасан Улсын Их Хурал бол “төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэсэн хэллэгийг үеэ өнгөрөөсөн, Монгол Улсын хяналт-тэнцвэрийн тогтолцоог бодитойгоор илэрхийлж чадахгүй хэллэг гэж үзэж байна. Үүний оронд “хууль тогтоох дээд байгууллага” гэсэн томъёоллыг санал болгож байна. Хэрэв өөрчлөлт хийх боломжтой бол Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн тухай 25 дугаар зүйлийн “онцгой” гэсэн үгийг хасч найруулахыг зөвлөж байна.
- 4) Улсын Их Хурлын болон ерөнхийлөгчийн сонгуулийг хоорондоо хоёр жилийн завсартайгаар зохион байгуулах хувилбарыг авч үзэхийг зөвлөж байна. Эдгээр хос сонгуулийг жил дараалан зохион явуулах тодорхой үндэслэл харагдахгүй байна. Харин сонгуулийг 2 жилээр зөрүүлснээр төр засаг хязгааргүй эрх мэдэлтэй байгаад дургүйцлээ илэрхийлэх боломжийг иргэдэд олгож, нэг намын ноёрхол олон жил үргэлжлэхээс сэргийлж чадна. Түүнчлэн улс төрийн жинхэнэ хэмнэл хөгжих, улс төрийн намын бодлогыг илүү уялдаатай болгох, эрх мэдлийн хуваарилалтыг сайжруулах боломж бүрдэнэ.
- 5) “Ерөнхийлөгчийн сонгууль хоёр шаттай байна” гэсэн Үндсэн хуулийн Гучин нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг хүчингүй болгохыг зөвлөж байна. Энэ заалт

шаардлагагүй бөгөөд нэгдэх шатанд олонхийн санал авсан тохиолдолд энэ нь зарим төөрөгдөл үүсгэж болзошгүй.

- 6) Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаалах тухай Хорин есдүгээр зүйлийг Үндсэн хуулиас хасах, эсхүл хүрээг нь хумихыг зөвлөмж болгож байна. Монгол Улсын хөгжлийн өнөөгийн түвшинд улс төрийн зорилгоор мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах эрсдэл нь авлигын болон өөрөө өөртөө зориулан шийдвэр гаргах эрсдэлээс бага байна. Наад зах нь авлигын хэрэгт холбогдсон тохиолдолд халдашгүй байдал үйлчлэхгүй байхаар өөрчилж болох юм. Өөр нэг шинэтгэл нь Хорин есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн дагуу Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг Улсын Их Хурал өөрөө хэлэлцэн шийдвэрлэдгийг болиулах зохицуулалт байж болно.
- 7) Улсын Их Хурал нь Үндсэн хуулийн цэцээс гаргасан дүгнэлтийн хууль зүйн үндэслэлийг сайтар тунгаан, хүлээн авахгүй байгаа тохиолдолд үүний шалтгааныг гаргаж буй шийдвэртээ үндэслэлтэйгээр тусгаж байх талаар Улсын Их Хурлын тухай хуульд нэмэлт тодруулга оруулахыг зөвлөж байна.
- 8) Орон нутгийн Засаг даргыг дээрээс томилдог тогтолцоог халж иргэдээс сонгодог болгон өөрчлөхийг зөвлөмж болгож байна. Мөн орон нутгийн сонгуульд намууд оролцохгүй байхаар зохицуулах нь ихээхэн үр дүнтэй хэмээн харж байна. Үүнийг Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулахгүй, сонгуулийн хуулиар шийдэх боломжтой.
- 9) Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийг “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн Хурал, иргэдтэй зөвлөлдсөний дараа, тэдний саналыг харгалзан Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” хэмээн өөрчлөн найруулахыг зөвлөмж болгож байна.
- 10) Нийслэлээс гадна зарим нутаг дэвсгэрийн нэгжийг хот гэж хүлээн зөвшөөрөх шаардлага байгааг харгалзан Үндсэн хуулиар тогтоосон засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарьт “хот” гэсэн ангиллыг нэмж тусгах шаардлагатай. Ерөнхийдөө, нутгийн удирдлагын тогтолцоог цаг үеийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн өөрчилж байх боломж бий болгох зорилгоор Үндсэн хуульд илүү уян хатан байдлаар заах нь зүйтэй.
- 11) Үндсэн эрх нь зөрчигдсөн үндэслэлээр Үндсэн хуулийн цэцэд хандах эрхийг иргэдэд олгохыг зөвлөмж болгохын зэрэгцээ Цэцийн бүх гишүүд орон тооны байх шаардлагатай гэж үзэж байна.
- 12) Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийг цаазаар авах ялыг хориглосон байдлаар өөрчлөн найруулах нь зүйтэй юм. Ингэснээр Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухайн олон улсын пактын нэмэлт протоколын дагуу олон улсын өмнө Монгол Улсын хүлээсэн үүрэг биелэх юм. Ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон Үндсэн хуулийн Арван тавдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “бусад” ангилал, мөн захиргааны үйл ажиллагаа иргэн бүрт шударга байх гэсэн заалтыг тус тус нэмэхийг зөвлөмж болгож байна.
- 13) Эцэст нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуульд заасан, хөндөж болохгүй заалтуудын тоог цөөлөхийг бид зөвлөмж болгож байна.



“Мөнхийн Үсэг” ХХК-д хэвлэв.
Утас: 319658, 320807, 321316
Вэб хаяг: www.munkhiin-useg.mn